

Regeringens skrivelse

2013/14:255



Riksrevisionens rapporter under 2014 om
regeringens och Försvarsmaktens genomförande
av riksdagens beslut om försvaret

Skr. 2013/14:255

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 september 2014

Fredrik Reinfeldt

Karin Enström
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporterna Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RiR 2014:8), Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4) och Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7).

Regeringen instämmer med Riksrevisionen i fråga om att det finns ett ständigt behov av att se över hur styrningen av Försvarsmakten fungerar och hur den kan förbättras. Som ett led i utvecklingen av den strategiska styrningen bedöms ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten kunna analyseras vidare, exempelvis när det gäller myndighetens organisatoriska frihet. Riksdagen får löpande information, bland annat genom budgetpropositionen, om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation m.m. Åtterrapporeringen bör vara så öppen och utförlig som möjligt.

Försvarsmakten har vidtagit ett antal åtgärder som motsvarar Riksrevisionens rekommendationer.

Försvarsberedningen har den 15 maj 2014 överlämnat rapporten Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20). Tillsammans med Försvarsberedningens rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) utgör rapporten en grund för den försvarspolitiska inriktningsproposition som planeras bli lämnad till riksdagen under 2015. Riksrevisionens rekommendationer bedöms kunna övervägas inom ramen för arbetet med denna.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
3.1	Granskningens huvudsakliga iakttagelser	7
3.2	Iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen.....	10
3.3	Rekommendationer som avser Försvarmakten	17
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	20
	Bilaga 1 – Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010-2014 (RiR 2014:8)	23
	Bilaga 2 – Försvarmaktens omställning (RiR 2014:4)	183
	Bilaga 3 – Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7)	353
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2014	477

Riksrevisionen har granskat försvarsområdet 2010–2014. De granskningar som Riksrevisionen har genomfört under 2014 har redovisats i rapporterna *Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* (RiR 2014:8), *Försvarsmaktens omställning* (RiR 2014:4) och *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret* (RiR 2014:7). Granskningsrapporterna finns i *bilagorna 1-3*. Riksrevisionen överlämnade rapporterna till regeringen den 21 mars, 3 mars respektive 18 mars 2014. Försvarsmakten har yttrat sig över Riksrevisionens rekommendationer och Riksrevisionens iakttagelser i övrigt (dnr Fö2014/543/MFI, Fö2014/648/MFI och Fö2014/688/MFI).

Då iakttagelserna och rekommendationerna i rapporterna i viss mån är överlappande och regeringen anser att dessa bör åtgärdas på ett likartat sätt har regeringen valt att behandla dem i en skrivelse. Rapporten *Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* behandlas först under varje avsnitt då denna täcker in flera av de iakttagelser och rekommendationer som återfinns i de två övriga rapporterna.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har i sin rapport *Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014* granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret och övriga intentioner med försvaret. I slutgranskningen har Riksrevisionen använt sina egna iakttagelser och slutsatser från tidigare granskningar inom försvarsområdet, 2010–2014. Dessutom har Riksrevisionen samlat ny empiri om det nationella försvaret och styrningen av Försvarsmakten. Riksrevisionen har i sin rapport *Försvarsmaktens omställning* granskat om denna omställning har varit tydlig och transparent. I rapporten *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret* har Riksrevisionen granskat försvarets ekonomiska förutsättningar. Följande granskningsfrågor har formulerats i rapporterna.

- I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?
- Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?
- Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?
- Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten ändamålsenlig?
- Har Försvarsmaktens omställning varit tydlig och transparent?

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret?
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger i rapporten Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 följande rekommendationer i fråga om regeringen.

- Konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten. Det kan till exempel handla om att tydliggöra vilka situationer Försvarsmakten ska planera och dimensionera verksamheten mot, liksom att definiera ambitioner beträffande uthållighet. Det kan också handla om att definiera vilka typer av insatser som ska kunna genomföras. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarsmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten. Det kan också handla om att regeringen, tillsammans med Försvarsmakten, utvecklar sätt att hantera mer långsiktig styrning och uppföljning av Försvarsmakten än vad som finns idag. Regeringen kan också fortsätta att aktivt följa upp utvecklingen av försvarsplaneringen.
- Säkerställa balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret. Det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.
- Fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen.
- Tydliggöra förutsättningarna för Försvarsmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Det handlar bland annat om att ge Försvarsmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.
- Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarsmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar. Det handlar till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Försvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen bör också se till att Försvarsmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.
- På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarsmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet. Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och

uppgifter till förband och därmed minska behovet av att styra Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal.

- Strukturera de informella kontakterna med Försvarmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet. Detta kan göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

När det gäller Försvarmakten har Riksrevisionen rekommenderat följande.

- Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen. Detta kan exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.
- Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband. Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, -specifikationer och -planer för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.
- Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.

Riksrevisionen ger i rapporten Försvarmaktens omställning följande rekommendationer avseende regeringen.

- Förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.
- lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga.
- Formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.
- Förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.
- Stärka central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande

inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekat ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

När det gäller Försvarsmakten har Riksrevisionen rekommenderat följande.

- Tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut. I Försvarsmaktens redovisning kan även i högre grad ingå jämförelser och beskrivningar över längre tidsförlopp.
- Tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara förhållandet mellan säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.

I rapporten Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret ger Riksrevisionen följande rekommendationer avseende regeringen.

- Utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Den ekonomiska uppföljningen bör samlat omfatta dels den planering som gäller för rationaliseringar och besparingar, dels uppnådda resultat. Mål och resultat bör också analyseras och förklaras. Det bör också göras en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet inom Försvarsmakten.
- Redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Även om exempelvis ett inriktningsbeslut för försvaret normalt omfattar fyra-fem års sikt kan konsekvenserna av beslutet sträcka sig över betydligt längre tid. Redovisningen bör utgå från de mål som regeringen föreslår, exempelvis för förmåga, uppgift och organisation.
- Utredda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Denna utredning bör omfatta hur kopplingen kan stärkas mellan förmåga, ambitionsförändringar och ekonomi.

I fråga om Försvarsmakten har Riksrevisionen rekommenderat att myndigheten redan nu – med hänvisning till ovan rekommendation till regeringen – utvecklar en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas. Vidare bör Försvarsmakten, enligt Riksrevisionen, vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Den modell och de erfarenheter som gjorts inom ramen för reformeringen av försvarslogistiken kan användas i det fortsatta arbetet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2013/14:255

3.1 Granskningens huvudsakliga iakttagelser

Riksrevisionens rapporter följer i stort de i avsnitt 2 nämnda granskningsfrågorna.

I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?

I rapporten Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 redovisar Riksrevisionen sina iakttagelser och bedömningar av såväl Försvarsmaktens operativa förmåga som resurser och verksamhet för att skapa förmåga.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är bristfällig och kommer att så förbli under de närmaste åren. Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter kommer, enligt Riksrevisionen, vara begränsad även med en fullt bemannad insatsorganisation, vilket innebär att det finns betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas.

Regeringen vill i detta avseende hänvisa till regeringens skrivelse 2013/14:185, Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser, där regeringens syn på Riksrevisionens iakttagelser framgår.

Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?

I vilken mån riksdagens beslut och intentioner för försvaret uppnås kan enligt Riksrevisionen till stor del förklaras av hur regeringens styrning ser ut och genomförs. Riksrevisionen behandlar bland annat den strategiska styrningen av Försvarsmakten och den informella dialogen med myndigheten. Även regeringens redovisning till riksdagen behandlas. Vidare anser Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Riksrevisionen menar att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är och att riksdagens mål och krav inte har konkretiserats tillräckligt tydligt.

Regeringen instämmer i att myndighetsstyrning är ett centralt verktyg för att genomföra vad riksdagen och regeringen har beslutat. Arbetet pågår ständigt med att utveckla styrningen av myndigheten och arbetet kommer att fortsätta för att ytterligare tydliggöra prioriteringar och avvägningar avseende inriktningen av försvaret. Försvaret är ett omfattande och komplext område, där det för närvarande pågår stora förändringar. Mot bakgrund av uppnådda resultat och dragna erfarenheter kan regeringen vid behov komplettera sin styrning.

Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?

Rapporten Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 behandlar även Försvarsmaktens styrning

och genomförande av verksamheten. I detta tar Riksrevisionen upp Försvarmaktens organisation och styrsystem, utmaningar i Försvarmaktens planering samt att det är en omfattande och komplex planering och styrning med stora samordningsbehov.

Riksrevisionen anser att det finns utvecklingsbehov inom Försvarmaktens verksamhet. Bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Regeringen delar Riksrevisionens syn att bland annat spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband är viktig och att den behöver utvecklas ytterligare. Regeringen följer Försvarmaktens arbete och bedömningen är att den fortsatta utvecklingen av försvarsplaneringen kan innebära ökade möjligheter till uppföljning och spårbarhet i takt med att arbetet fortgår. Även utvecklingen av generella operativa ramvillkor och operativa ramvillkor kan komma att stärka spårbarheten.

Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten ändamålsenlig?

Riksrevisionen problematiserar därefter ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten. Avsnittet uppmärksammar såväl mål och krav som organisationsfrågor, anslagsstruktur och materielfrågor.

Riksrevisionen konstaterar att både riksdagen och regeringen styr Försvarmakten på en relativt detaljerad nivå. Riksrevisionen menar att det kan finnas anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens beskrivning rörande behovet av att förstärka den strategiska styrningen och minska detaljstyrningen. Regeringen bedömer, mot denna bakgrund, att det kan finnas ett behov av att närmare se över ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten.

Det kan dock samtidigt understrykas, i likhet med vad Riksrevisionen också gör, att försvaret är ett komplext område med påverkan på flera delar av samhället och att det därtill genomgår en omfattande reform. Det kan därmed finnas behov av att i särskilda fall styra Försvarmakten relativt detaljerat. Såsom tidigare konstaterats ses myndighetsstyrningen – i form av bland annat myndighetens instruktion och regleringsbrev – över kontinuerligt.

Flera av de rekommendationer som Riksrevisionen har gett kan komma att behandlas i den försvarspolitiska inriktningsproposition som avses lämnas till riksdagen under 2015. Inför detta har Försvarsberedningen presenterat två rapporter, Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) samt Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20), vilka till del berör eller ger ändrade förutsättningar i de frågeställningar Riksrevisionen uppmärksammat. Flera av rekommendationerna bör därför behandlas i samband med kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut så att såväl regering som riksdag har möjlighet att ta ställning till ett samlat förslag.

I rapporten Försvarets omställning har Riksrevisionens granskning inriktats mot förutsättningarna för riksdag och allmänhet att följa innebörden av fattade beslut om Försvarsmaktens omställning. För att svara på huvudfrågeställningen har Riksrevisionen formulerat fyra underliggande frågor: 1) Vad har de tre försvars- och inriktningsbesluten inneburit för förändringar av det militära försvarets mål och operativa krav på förmåga? Har målen förändrats och har detta framgått på ett tydligt sätt? 2) Hur har Försvarsmakten tolkat sitt uppdrag och hur förhåller sig Försvarsmaktens tolkning till försvarsbesluten? 3) Vad har omställningen inneburit för Försvarsmaktens krigs- respektive grundorganisation? samt 4) Har resultatet av omställningen följts upp och på ett tillräckligt tydligt sätt framgått i regeringens rapportering till riksdagen och i Försvarsmaktens öppna åiterrapportering?

Riksrevisionens övergripande bedömning är att mycket information och resultat av det svenska försvarets omställning har presenterats genom redovisning och uppföljning. I flera viktiga avseenden finns dock, enligt Riksrevisionen, brister i fråga om tydlighet och transparens. Riksrevisionen konstaterar att de mål som har legat till grund för försvarsbesluten genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Därtill har det enligt Riksrevisionen skett en förskjutning av inflytande från riksdag till regering, vilket i sin tur har lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarsmakten. Enligt Riksrevisionens bedömning hade tydligheten och transparensen ökat om regeringen mellan olika försvarsbeslut tydligare hade förklarat innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare i sin redovisning.

Regeringen instämmer i vikten av en tydlig och transparent informationsgivning och resultatredovisning, inte minst inom ett så komplext område som försvaret och dess pågående omställning. Riksdagens utskott har samtidigt en viktig roll att spela vad gäller att precisera sina behov av information och föra en aktiv resultatdialog med regeringen. Frågeställningarna belyses ytterligare under avsnitt 3.2.

Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret? Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Riksrevisionen redovisar i rapporten Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret bland annat iakttagelsen att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen inte redovisade vad ett fullt utbyggt militärt försvar, i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen, skulle kosta. Bedömningar av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden, och åtskilliga utredningsinsatser har krävts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra antagandena. Ambitionshöjningarna inom Försvarsmakten har enligt Riksrevisionen hittills gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande. Anslaget för förbandsverksamhet har, enligt Riksrevisionen, hittills tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarsmakten föreslog i underlaget inför 2009 års inriktningsproposition. Riksrevisionen

uppfattar dock att kostnadsnivån är fortsatt problematisk, sett till en fortsatt omställning. Vidare konstaterar Riksrevisionen bland annat att antaganden om möjliga besparingar sänkts, men också förskjutits över tid.

I fråga om förbandsanslaget pekar Riksrevisionen på behovet av ytterligare rationaliseringar i verksamheten, bland annat inom personalområdet, för att möjliggöra en fortsatt utveckling av insatsorganisationen. Riksrevisionen hänvisar även till Försvarmaktens beräkningar av det materielbehov som enligt myndighetens bedömning följer av de operativa kraven. I fråga om de ekonomiska förutsättningarna för reformeringen av Försvarmakten under perioden efter 2009 har information lämnats till riksdagen – inom ramen för de senaste årens budgetpropositioner – om regeringens bedömning av bland annat finansieringen av reformen och vilka åtgärder som regeringen vidtagit avseende bland annat effektiviseringar och förbättrad ekonomisk styrning och uppföljning.

I fråga om den fortsatta reformeringen konstaterar regeringen vidare att Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) den 15 maj 2014 innehåller förslag – mot bakgrund av den förändrade säkerhetspolitiska situationen – om successiva öknings av Försvarmaktens förbands- och materielanslag under den kommande inriktningsperioden. Frågeställningarna belyses ytterligare under avsnitt 3.2.

3.2 Iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen

Konkretisera mål och krav på Försvarmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 att regeringen bör konkretisera mål och krav på Försvarmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen, enligt Riksrevisionen, kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten.

Regeringen bedömer att det finns ett behov av att utveckla den strategiska styrningen av Försvarmakten. Detta är ett ständigt pågående arbete där såväl myndighetens instruktion som regleringsbrevet, inte minst mot bakgrund av verksamhetens omfattning och skiftande karaktär, löpande ses över. Kontinuerlig dialog sker också i syfte att säkerställa samsyn mellan regeringen och myndigheten.

Regeringen bedömer att det i samband med arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen kan övervägas om målsättningar och krav för det militära försvaret samt tidsaspekter för dessa målsättningar ska vara uppnådda skulle kunna förtydligas.

Att utarbeta prioriteringar kan även vara ett sätt att konkretisera de krav som ställs på myndigheten när det gäller genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen. Det är dock samtidigt viktigt att lämna

nödvändigt handlingsutrymme till myndigheten i genomförandet av sitt instruktionsenliga uppdrag. Skr. 2013/14:255

Regeringen bedömer vidare att det kan finnas ett behov av tydligare styrning inom ramen för försvarsplaneringen. Regeringen beslutar om anvisningar för försvarsplaneringen med utgångspunkt i målen för det militära försvaret, Försvarsmaktens uppgifter samt beredskaps- och tillgänglighetskrav. Försvarsberedningen har i sin rapport Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) föreslagit delvis ändrade formuleringar av dessa mål. Försvarsberedningens förslag bereds för närvarande inför kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut.

Säkerställ balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret

Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen ska säkerställa balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret. Det handlar, enligt Riksrevisionen, om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.

Regeringen kan konstatera att myndigheten har haft balans mellan anslag och kostnader i flera år och att myndigheten har lämnat ett budgetunderlag i ekonomisk balans för kommande år. Detta samtidigt som försvarsreformen fortsatt mot ett mer tillgängligt och användbart försvar samt att Försvarsmakten löst sina operativa uppgifter.

Ett antal åtgärder har vidtagits för att säkerställa fortsatt balans och bedömningen är att det är viktigt att fortsätta detta arbete under kommande inriktningsperiod. Riksdagen beslutade bland annat i december 2013 – i enlighet med förslagen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14: 1 utg.omr. 6, bet. 2013/14: FöU1, rskr. 2013/14:106) – om en ökning av förbandsanslaget (utgiftsområde 6, anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*) med 200 miljoner kronor för 2014, 300 miljoner kronor för 2015, 400 miljoner kronor för 2016 och 500 miljoner kronor från och med 2017.

Regeringen konstaterar att de satsningar som har beslutats av riksdagen, Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) samt det underlag som Försvarsmakten ska lämna den 28 november 2014 inför den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen utgör viktiga ingångsvärden för det fortsatta arbetet.

Utifrån den förändrade säkerhetspolitiska situationen föreslår Försvarsberedningen i sin rapport att förbands- och materielanslagen successivt bör öka under den kommande inriktningsperioden. Enligt Försvarsberedningen bör denna del av verksamheten vid utgången av nästa inriktningsperiod förstärkas med 5,5 miljarder kronor årligen jämfört med år 2024

När det gäller den verksamhetsmässiga analysen hänvisar regeringen till det pågående arbetet kopplat till riksdagens kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut.

Riksrevisionen har vidare rekommenderat att arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen ska fortsätta. Eftersom riksdagen i vissa delar styr Försvarmakten mer detaljerat än vad som är fallet på många andra politikområden är det, enligt Riksrevisionen, särskilt viktigt att riksdagen får bra information från regeringen. Bland annat pekar Riksrevisionen på att oklarheter i uttolkningen av Försvarmaktens uppgifter och bristande kvalitet i Försvarmaktens underlag påverkar tydligheten i regeringens redovisning till riksdagen.

Såsom regeringen konstaterade i sin skrivelse *Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband* (skr. 2012/13:97) informeras riksdagen löpande i budgetpropositionerna om utvecklingen av och läget i insatsorganisationen. Därutöver kan riksdagen begära ytterligare information. Inför varje återrapporteringstillfälle till riksdagen överväger regeringen noga utifrån sekretessynpunkt vad som är möjligt att öppet redovisa. Regeringens strävan är alltid att återrapporteringen ska vara så öppen och utförlig som möjligt.

Återrapportering till riksdagen utvecklas och anpassas kontinuerligt mot bakgrund av riksdagens behov av information. Exempelvis har regeringens redovisning av materielförsörjningen utvecklats efterhand i de senaste budgetpropositionerna. Vidare redovisade regeringen utförligt läget avseende utvecklingen av Försvarmaktens personalförsörjning i en särskild bilaga till budgetpropositionen för 2014. Ett arbete har även inletts för att förbättra och i vissa avseenden fördjupa resultatredovisningen inom ramen för de årliga budgetpropositionerna och detta arbete kommer att fortsätta.

En kontinuerlig dialog förs mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten kring aktuella behov av uppföljning och analys.

Tydliggöra förutsättningarna för Försvarmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer

Riksrevisionen rekommenderar vidare i sin rapport *Försvaret – en utmaning för staten*, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 att regeringen tydliggör förutsättningarna för Försvarmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Bland annat handlar det om att ge Försvarmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.

Försvarsberedningen har i sin rapport *Försvaret av Sverige*. Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) behandlat detta område och anser att förutsättningarna att ge och ta emot militärt stöd från andra länder behöver förbättras för att utveckla Försvarmaktens förmåga att genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Försvarsberedningens förslag bereds inom ramen för det försvarspolitiska inriktningsbeslut som avses fattas under 2015.

Den 28 augusti 2014 fattade regeringen beslut om att underteckna ett avtal rörande värdlandsstöd med Nato, vilket undertecknades i september 2014 i samband med Natotoppmötet i Wales. Tillsammans med det kompletterande tilläggsprotokollet till statusavtalet inom Partnerskap för fred ligger nu detta avtal till grund för ett lagstiftningsarbete som har

påbörjats inom Regeringskansliet. 2011 fastställde Försvarmakten ett koncept för värdlandsstöd. Konceptet bygger på Natos och EU:s principer och gäller vid övningar och insatser, både som värdland och som gästande nation. Konceptet innehåller även bestämmelser för hur värdlandsstöd planeras och genomförs inom Försvarmaktens övnings- och insatsverksamhet med dagens lednings- och lydnadsförhållande, organisation och metoder. Genom att ingå ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd tydliggörs Sveriges roll som värdland i samband med övningar eller annan militär aktivitet på svenskt territorium.

Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar. Det handlar, enligt Riksrevisionen, till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Förvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarmakten. Regeringen bör också se till att Försvarmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

Regeringen bedömer att kvalitetssäkringen av de uppföljningar, analyser och utvärderingar som utarbetas vid Försvarmakten i första hand är ett ansvar för myndigheten själv. Inom Försvarmakten görs sådana förbättringar löpande. Regeringen följer Försvarmaktens arbete noga och kan, vid behov, ge kompletterande inriktning i exempelvis myndighetens regleringsbrev. Regeringen bedömer att det är viktigt att Försvarmakten får rimlig tid på sig att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet

Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen på sikt strävar efter att minska detaljstyrningen av Försvarmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet. Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och uppgifter till förband, och därmed minska behovet av att styra Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal.

Grundorganisationens lokalisering och utformning är i väsentliga avseenden riksdagsbunden eller förordningsstyrd. Till skillnad från i stort sett alla andra myndigheter under regeringen saknar Försvarmakten i allt väsentligt organisatorisk frihet. Regeringen noterar att Försvarmakten därmed på ett närmast unikt sätt saknar de möjligheter och den handlingsfrihet som andra myndigheter har när det gäller att finna en ny och mer ändamålsenlig lokalisering av grundorganisationen. Det kan vidare konstateras att riksdagen vid tidigare tillfällen fattat beslut både om att Försvarmaktens grundorganisation ska beslutas av riksdagen,

samt i enskilda fall inte beslutat i enlighet med regeringens förslag i nämnda frågor (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13 FöU1, rskr. 2012/13:93).

Beträffande materielförsörjningen har regeringen, såsom Riksrevisionen också påpekar, tillsatt utredningen Investeringsplanering för försvarsmateriel (dir. 2013:52). Utredningen redovisade sitt betänkande Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15) den 27 mars 2014. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen bedömer att Riksrevisionens rekommendation, rörande en större organisatorisk frihet för myndigheten, bör analyseras vidare. En utveckling mot en mer strategisk styrning skulle kunna innebära en möjlighet för Försvarsmakten att i högre grad definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa tilldelade uppgifter. Detta kräver en minskad detaljstyrning av Försvarsmakten, inte bara från regeringens sida utan även från riksdagens.

Samtidigt betonas att styrningen av Försvarsmakten är en komplex fråga då flera aspekter behöver tas i beaktande. Eventuella förändringar i styrningen måste således noga analyseras och beredas i vederbörlig ordning.

Strukturera de informella kontakterna med Försvarsmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att strukturera de informella kontakterna med Försvarsmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet. Detta kan, enligt Riksrevisionen, göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarsmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

Det finns ett ständigt behov att se över hur styrningen av myndigheterna genomförs och fungerar. De informella kontakterna är viktiga som ett led i det löpande informationsutbytet mellan regeringen och myndigheten, inte minst vad gäller en så stor och komplex myndighet som Försvarsmakten.

Regeringen konstaterar att informella kontakter mellan regeringen och myndigheten är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och att dessa bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. I detta sammanhang noterar regeringen det som Konstitutionsutskottet anfört: att det är väsentligt att de informella kontakterna är mer inriktade på information än styrning och att dokumentationen av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll (bet. 2012/13:KU10 s.100). Regeringen bedömer, i enlighet med Riksrevisionens iakttagelse, att det kan finnas ett behov av att kontinuerligt se över de informella kontakterna med Försvarsmakten.

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Försvarsmaktens omställning att regeringen förtydligar målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Regeringen konstaterar att det mål för det militära försvaret och de generella krav på operativ förmåga som idag gäller har beslutats av riksdagen (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Regeringen har utifrån dessa mål och krav fattat beslut om bland annat uppgifter för Försvarsmakten.

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 att ge Försvarsmakten i uppdrag att senast den 28 november 2014 redovisa underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 (Fö nr 12). Underlaget ska enligt uppdraget utgå från Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20).

Regeringen bedömer att det i samband med arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen kan övervägas om målsättningar och krav för det militära försvaret skulle kunna förtydligas. Försvarsberedningens rapport och Försvarsmaktens underlag inför propositionen bör vara viktiga utgångspunkter för detta arbete.

Se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut

Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen bör lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter men även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga. Regeringen bör även, enligt Riksrevisionens rekommendation, på ett mer utförligt sätt förklara innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.

Regeringen vill i detta sammanhang hänvisa till vad som ovan redovisats – under rekommendationen om fortsatt arbete med att utveckla redovisningen till riksdagen – om det redan pågående arbetet med att bland annat utveckla resultatredovisningen och uppföljningen. Vidare bedömer regeringen, i likhet med vad som tidigare konstaterats, att det i arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen kan övervägas att formulera tydligare målsättningar samt tidsaspekter för när dessa målsättningar ska vara uppnådda. Enligt det uppdrag som regeringen har gett Försvarsmakten rörande redovisning av underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 ska Försvarsmakten föreslå hur krav för respektive krigsförbands krigsduglighet bör utformas, och en metod för att mäta och följa upp

Skr. 2013/14:255 förbandens utveckling i förhållande till kraven. Vidare ska Försvarsmakten redovisa när respektive krigsförband bedöms uppnå detta krav. Den redovisning som Försvarsmakten ska lämna senast den 28 november 2014 kommer att utgöra ett viktigt underlag för det vidare arbetet.

Stärk central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten

Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att stärka central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekat ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Regeringen konstaterar att ett arbete har inletts för att förbättra och i vissa avseenden fördjupa resultatredovisningen inom ramen för bland annat de årliga budgetpropositionerna.

Utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Redovisa ekonomiska konsekvenser i samband med större strategiska beslut om försvaret. Utredda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven

Riksrevisionens rekommendationer i rapporten Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret innebär bland annat att regeringen bör göra en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet inom Försvarsmakten, att regeringen bör redovisa långsiktiga ekonomiska konsekvenser i samband med större strategiska beslut om försvaret samt utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven.

Regeringen har under en längre tid arbetat med att förbättra den ekonomiska uppföljningen av krigsförbanden, bland annat inom ramen för Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM). I myndighetens regleringsbrev för 2014, bilaga 2, begärde regeringen utökad ekonomisk redovisning, vilket bland annat inkluderade direkta kostnader för krigsförbanden.

Det uppdrag som Försvarsmakten har fått när det gäller underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 innebär att det förslag som myndigheten lämnar bland annat ska vara utformat inom vissa angivna ekonomiska ramar. Vidare ska Försvarsmakten bland annat redovisa förslag om en fortsatt utveckling och effektivisering av verksamhet och infrastruktur. Bedömda möjligheter till rationaliseringar inom ramen för myndighetens ansvar får läggas till grund för Försvarsmaktens underlag. I uppdraget ingår i övrigt att Försvarsmaktens materielplanering ska anpassas till den förändrade materielplanering som utarbetats av Investeringsplaneringsutredningen i betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15). Ett viktigt steg i arbetet med att genomföra en ny materielplanering är, enligt uppdraget, att Försvarsmakten planerar för en övergång till process med ett samlat beslutstillfälle per år avseende materielinvesteringar.

Regeringen bedömer att frågan hur den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kan utvecklas liksom

redovisningen till riksdagen avseende ekonomiska konsekvenser av större strategiska beslut om försvaret, kan övervägas inom ramen för arbetet med en försvarspolitisk inriktningsproposition. Försvarsmaktens redovisning inför denna proposition kommer att vara ett viktigt underlag för arbetet.

3.3 Rekommendationer som avser Försvarsmakten

Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 att Försvarsmakten ska utveckla sitt arbete med uppföljning och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen. Detta kan enligt Riksrevisionen exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarsmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften.

Försvarsmakten arbetar kontinuerligt med att utveckla och anpassa myndighetens redovisning till regeringen, både den löpande och den som återfinns i myndighetens årsredovisning. Löpande redovisning sker vid återkommande informationsmöten med fokus på grund-, insats-, personal- och materielorganisation. Dessa informationsmöten genomförs vardera ungefär en gång per kvartal med syfte att lämna information om aktuell status och aktuella frågor. Vad gäller årsredovisningen är denna under ständig utveckling med det övergripande syftet att förtydliga och i möjligaste mån inkludera samtliga aspekter av arbetet med att genomföra försvarsreformen. Utvecklingen har sin grund i den reform som Försvarsmakten fortfarande genomför men är också en följd av systematisk och kontinuerlig verksamhetsutveckling inom myndigheten. Regeringen bedömer att Försvarsmaktens arbete med uppföljning har utvecklats men instämmer i att ytterligare arbete krävs för att utveckla kvaliteten i redovisningen. I syfte att följa upp och säkerställa försvarsreformen har regeringen under senare år infört särskilda åiterrapporteringskrav. I vissa fall kvarstår brister i åiterrapporteringen.

Regeringen bedömer att myndighetens förståelse för regeringens behov av information om reformarbetet efterhand har ökat samt att dessa åiterrapporteringskrav fortsatt är nödvändiga för att kunna följa omställningen. Riksrevisionens rekommendation bedöms således vara omhändertagen.

Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband

Riksrevisionen rekommenderar vidare att Försvarsmakten ska fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband. Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, krigsförbandsspecifikationer och krigsförbandsplaner för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.

Försvarsmakten har, såsom Riksrevisionen också noterar, återupptagit försvarsplaneringen, vilken enligt myndigheten nu ligger till grund för spårbarheten mellan myndighetens uppgifter och behov av resurser. Denna spårbarhet, från myndighetens uppgifter till krav på krigsförbanden och ingående resurser, utvecklas fortlöpande. För närvarande genomför myndigheten ett arbete för att påbörja utarbetandet av målsättningsdokument för krigsförbanden. Dessa dokument är som nämnts ännu inte upprättade men trots detta finns, genom de spel som har genomförts och genom de inriktningar som har getts i Försvarsmaktens strategiska inriktningsdokument, en spårbarhet mellan krav på krigsförbandens förmåga och deras utformning.

Försvarsmaktens strategiska inriktningsdokument, där t.ex. kraven på Försvarsmakten som helhet återfinns, ger enligt myndigheten en tillräckligt långsiktig målbild som grund för myndighetens egen planering. Den långsiktiga planeringen utgår från dessa krav men begränsas alltid av de ekonomiska ramarna och övriga tillgängliga resurser.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband måste fortsätta. Regeringen vill här även peka på att ovan nämnd spårbarhet ger grund för prioriteringar avseende valet av lämplig ambitionsnivå i verksamheten i förhållande till tillgängliga resurser, vilka alltid kommer vara begränsade.

Regeringen konstaterar vidare, liksom i regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (skr. 2013/14:185) att det vore olämpligt att föregripa arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen genom att Försvarsmakten i närtid tar fram nya förbandsmålsättningar.

Regeringens bedömning är att Riksrevisionens rekommendation är omhändertagen genom de åtgärder som Försvarsmakten vidtagit och planerar att vidta.

Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel

Riksrevisionen rekommenderar att Försvarsmakten ska förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgång till materiel.

Försvarsmakten fortsätter att genomföra ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem, Prio. Syftet är att skapa en förbättrad redovisning av behov av och tillgång till materiel. Inom ramen för det pågående införandet av den uppdaterade systemversionen Prio 5/6, vilket omfattar materiel- och förnödenhetsförsörjning, genomförs omfattande arbeten rörande informationsklassning, kvalitetssäkring av information kopplat till enskilda materielsystem samt behovs- och tillgångsredovisning.

Arbetet med den beslutade omdaning av försvarslogistiken samt den nya organisationen av Försvarsmaktens högkvarter, bidrar även till att vidareutveckla arbetsmetoderna och ytterligare klarlägga ansvarsfördelningen vad gäller behovsättning och tillgångsredovisning.

Försvarsmakten hänvisar vidare till det arbete som alltjämt bedrivs för att genom materielinventering och kontroller utveckla redovisningen av tillgångar.

Regeringen bedömer att de åtgärder Försvarsmakten har vidtagit, framför allt som ett led i den fortsatta implementeringen av systemet Prio och omdaning av försvarslogistiken, kommer att förbättra Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning. Riksrevisionens rekommendation anses därmed vara omhändertagen.

Tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Försvarsmaktens omställning Försvarsmakten att tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut. I Försvarsmaktens redovisning kan även i högre grad ingå jämförelser och beskrivningar över längre tidsförlopp.

Försvarsmaktens resultatredovisning kommer till uttryck framför allt i års-, delårs- och kvartalsredovisningen och ett kontinuerligt arbete sker inom myndigheten i syfte att utveckla och fördjupa denna. Bland annat pågår arbete i syfte att säkerställa data – och därmed jämförelser – som är hållbara över tiden. En löpande dialog förs dessutom mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet kring aktuella behov av uppföljning och analys.

Regeringen bedömer att Försvarsmakten har en ökad förståelse för vikten av en utvecklad och fördjupad resultatredovisning och att myndighetens pågående arbete lägger en grund för detta. Riksrevisionens rekommendation anses därmed vara omhändertagen.

Tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter

Riksrevisionen rekommenderar vidare Försvarsmakten att tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara förhållandet mellan säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.

Regeringens styrning av vilka uppgifter som ska lösas av myndigheten avspeglas i Försvarsmaktens redovisning av genomförd verksamhet. Det finns således inget strikt förhållande mellan Försvarsmaktens samlade förmåga och lösta uppgifter under året i fredstid. Myndigheten redovisar alltid förmåga i relation till de krav som riksdag och regering har ställt.

Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens iakttagelse att arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband måste fortsätta. Såsom tidigare har konstaterat utvecklas spårbarheten – från myndighetens uppgifter till krav på krigsförbanden och ingående resurser – fortlöpande med stöd av bland annat arbetet inom ramen för försvarsplaneringen. I och med de åtgärder som vidtagits anses Riksrevisionens rekommendation i fråga om ökad spårbarhet vara omhändertagen.

Vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Utveckla en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov

Riksrevisionen rekommenderar i sin rapport Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret Försvarmakten att vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Den modell och de erfarenheter som gjorts inom ramen för reformeringen av försvarslogistiken kan användas i det fortsatta arbetet. Riksrevisionen rekommenderar vidare Försvarmakten – med hänvisning till den rekommendation som getts till regeringen om att utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven – att utveckla en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas.

Försvarmakten följer löpande upp de rationaliseringar som genomförs. I takt med att erfarenheter dras av den pågående omställningen utvecklar myndigheten de metoder som finns för uppföljning. För närvarande utvecklar Försvarmakten, i nära samarbete med Försvarets materielverk, en modell för uppföljning av rationaliseringar och besparingar. Det uppdrag som Försvarmakten har fått när det gäller underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 innebär bland annat att Försvarmaktens materielplanering ska anpassas till den förändrade materielplanering som utarbetats av Investeringsplaneringsutredningen i betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15).

Frågan hur den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarmakten kan utvecklas bedöms kunna övervägas inom ramen för arbetet med en försvarspolitisk inriktningsproposition. Riksrevisionens rekommendation avses därmed bli omhändertagen i och med dessa åtgärder.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att en fungerande styrning av Försvarmakten är central för att kunna uppnå de målsättningar som riksdag och regering beslutat om. Därför finns också ett ständigt behov av att se över hur styrningen av myndigheten fungerar och hur den kan förbättras. Arbeta pågår även för att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten och ytterligare arbete kommer att krävas för att tydliggöra prioriteringar och avvägningar avseende inriktningen av försvaret samt för att öka spårbarheten.

Som ett led i utvecklingen av den strategiska styrningen bedömer regeringen även att ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten kan analyseras vidare, exempelvis vad avser myndighetens organisatoriska frihet.

Regeringen informerar riksdagen löpande, bland annat genom budgetpropositionen, om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation m.m. Åtterrapporering till riksdagen utvecklas och anpassas mot bakgrund av riksdagens behov av information och utifrån vad som ur sekretessynpunkt är möjligt att redovisa. Ett arbete har även inletts för att förbättra och i vissa avseenden fördjupa resultatredovisningen inom ramen för de årliga budgetpropositionerna. Åtterrapporeringen bör vara så öppen och utförlig som möjligt.

Försvarsberedningen överlämnade den 15 maj 2014 överlämnade rapporten Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20), vilken innehåller förslag till utveckling av det svenska försvaret efter 2015. Tillsammans med rapporten Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) utgör rapporten en grund för den försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen ska lämna till riksdagen under 2015. Riksrevisionens rekommendationer bedöms kunna övervägas inom ramen för arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition.

Utöver de åtgärder som redovisats ovan och i tidigare avsnitt bedömer regeringen att det inte finns anledning att vidta ytterligare åtgärder.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapporter Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014; Försvarsmaktens omställning och Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret är slutbehandlade i och med denna skrivelse.

Försvaret – en
utmaning för staten
Granskningar inom
försvarsområdet 2010–2014

RIR 2014:8



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-340-0

RIR 2014:8

FOTO: KIM SVENSSON/COMBAT CAMERA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:8

Försvaret – en utmaning för staten

Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-21

DNR: 31-2012-0897

RIR 2014:8

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut en hemlig bilaga.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Alexander von Gussich* och revisionsdirektör *Maria Pereswetoff-Morath* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Helena Norman* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Alexander von Gussich

Maria Pereswetoff-Morath

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Bakgrund och motiv	17
1.2 Syfte och frågeställningar	17
1.3 Utgångspunkter för granskningen	18
1.4 Avgränsningar	22
1.5 Genomförande	23
1.6 Disposition	24
2 Ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten	25
2.1 Riksdagens ansvarsområden	25
2.2 Områden som regeringen beslutar om	26
2.3 Försvarsdepartementet fattar vissa beslut	29
2.4 Försvarmaktens ansvarsområden	29
3 Försvarmaktens resultat	31
3.1 Försvarmaktens bedömning av den operativa förmågan	31
3.2 Förutsättningar för att skapa förmåga	32
3.3 Försvarmaktens uppgifter	46
3.4 Sammanfattande iakttagelser om Försvarmaktens resultat	55
4 Regeringens styrning	57
4.1 Övergripande beskrivning av regeringens styrning	57
4.2 Den strategiska styrningen av Försvarmakten behöver utvecklas	59
4.3 Regeringens styrning och uppföljning är omfattande och sker på en detaljerad nivå	72
4.4 Omfattande informell dialog	80
4.5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Försvarmakten	87
5 Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten	91
5.1 Övergripande beskrivning av Försvarmaktens organisation och styrsystem	91
5.2 Utmaningar i Försvarmaktens planering	93
5.3 Omfattande och komplex styrning och planering med stora samordningsbehov	95
5.4 Bristande spårbarhet och transparens i Försvarmaktens nedbrytning av uppgiften	104
5.5 Bristande behovs- och tillgångsredovisning	109
5.6 Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen	111
5.7 Sammanfattande iakttagelser om Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten	117

forts.

6	Återrapportering till riksdagen	121
6.1	Otydliga mål och krav påverkar redovisningen	122
6.2	Redovisningen av Försvarsmaktens förmåga	122
6.3	Redovisning av det ekonomiska läget	124
6.4	Redovisning av utvecklingen av insatsorganisationen	124
6.5	Redovisning av internationell insatsverksamhet	125
6.6	Utvecklad materielredovisning	126
6.7	Möjliga förklaringar till otillräcklig redovisning till riksdagen	126
6.8	Möjliga konsekvenser av otillräcklig återrapportering	127
6.9	Sammanfattande iakttagelser	127
7	Problematisering av ansvarsfördelningen	129
7.1	Riksdagens mål och krav har blivit mer övergripande	129
7.2	Organisationsfrågor	130
7.3	Anslagsstruktur	132
7.4	Materielfrågor	133
7.5	Sammanfattande iakttagelser	135
8	Slutsatser och rekommendationer	137
8.1	Riksrevisionens sammanfattande bedömning	137
8.2	Brister i försvarsförmågan	138
8.3	Målet för Försvarsmakten är otydligt	143
8.4	Oklart om försvarsreformen kan fullföljas	147
8.5	Förbättringsbehov i Försvarsmaktens organisation och interna styrning	151
8.6	Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten bör på sikt justeras	152
8.7	Rekommendationer	154

Sammanfattning

Denna slutrapport i Riksrevisionens granskningsstrategi avseende försvaret grundar sig på och kompletterar de tio granskningsrapporter som publicerats inom strategin mellan 2010 och 2014.

Granskningens bakgrund

Försvaret är ett område av väsentlig betydelse för Sveriges möjligheter att förebygga och hantera kriser och hot. I det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet om försvaret från 2009 har kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet skärpts väsentligt. Försvarsmakten arbetar med att införa en ny insatsorganisation parallellt med att uppgifterna ska lösas efter bästa förmåga. Det årliga anslaget till Försvarsmakten är drygt 40 miljarder kronor. Insynen i försvarsområdet försvåras av sekretess och Riksrevisionen har en unik möjlighet att granska detta område.

Syftet med denna slutgranskning är att *samlad granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret.*

I slutgranskningen används iakttagelser och slutsatser från Riksrevisionens tidigare granskningar inom försvarsområdet. Därutöver har Riksrevisionen samlat ny empiri i två fördjupningsspår: granskning av det nationella försvaret och granskning av styrningen av Försvarsmakten. Fyra granskningsfrågor har formulerats.

- I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?
- Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?
- Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?
- Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten ändamålsenlig?

Riksdagen har beslutat om Försvarsmaktens ekonomi, mål för det militära försvaret, krav på operativ förmåga samt inriktningen för insatsorganisationens utformning. Därutöver ska hög effektivitet och god hushållning med statens medel eftersträvas på försvarsområdet, precis som på andra utgiftsområden.

Granskningens resultat

Försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är att den är bristfällig idag och kommer att så förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionen bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resursatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten är tydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmaktens verksamhet, bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Brister i försvarsförmågan

Riksrevisionen har granskat några viktiga förutsättningar för att skapa förmåga (personal, materiel, planering och övningsverksamhet). Sammantaget visar granskningen att viktiga förutsättningar inte finns på plats i tillräcklig utsträckning, vilket gör att det finns begränsningar i hur Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter.

Omfattande personalbrister inom de nya personalkategorierna är gränssättande för Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet idag och de närmsta åren. Bristande bemanning påverkar också övningsverksamheten negativt, eftersom förband som inte är fullt bemannade inte kan öva fullt ut.

Materielbrister som Försvarsmakten framför samt materielbrister som Riksrevisionen sett pekar på att det finns en påtaglig risk att materielen blir gränssättande för Försvarsmaktens förmåga, särskilt vid höga belastningar eller svårare uppgifter.

Försvarsmaktens operativa planering har utvecklats under senare år, bland annat som en följd av regeringens styrning på området. Fokus mot svårare nationella försvarsuppgifter har ökat. Riksrevisionen bedömer dock att det finns ett antal utvecklingsområden i försvarsplaneringen. I dagsläget har inte nödvändig planering för att ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer genomförts. Detta trots att militärt stöd bedöms som nödvändigt för att hantera ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige. För att hantera ett begränsat väpnat angrepp krävs också stöd från det övriga samhället i flera delar. Försvarsmaktens planering med det övriga samhället har påbörjats, men behöver utvecklas vidare. Här är regeringens styrning av övriga myndigheter en viktig faktor för att möjliggöra planering.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarsmakten, vare sig idag eller på några års sikt, kan leva upp till riksdagens och regeringens samlade krav på insatsverksamheten. Enligt Riksrevisionens bedömning, bland annat utifrån analysen av läget på personalområdet, kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven. Och för att skapa god förmåga till nationellt försvar krävs fortsatt utveckling i flera delar. Utökad planering och samverkan tyder dock på att Försvarsmaktens förmåga att ge stöd till det övriga samhället i samband med kriser har ökat. Även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten kommer att få svårigheter att hantera alla uppgifter samtidigt under normal beredskap. Vidare visar Försvarsmaktens analyser att en färdig insatsorganisation, som enligt Försvarsmakten kan uppnås först efter anslagstillskott, kan hantera ett begränsat väpnat angrepp under en begränsad tid och inom ett begränsat område av Sverige.

Målet för Försvarsmakten är otydligt

För att säkerställa att Försvarsmakten gör rätt sak och använder sina resurser på bästa sätt i enlighet med riksdagens intentioner, menar Riksrevisionen att styrningen behöver konkretiseras och målsättningen för Försvarsmakten bli tydligare. Regeringen har inte prioriterat mellan Försvarsmaktens olika uppgifter, och styrningen lämnar ett stort tolkningsutrymme. Detta ger Försvarsmakten stort handlingsutrymme att inrikta verksamheten på egen hand. Det är i dagens styrning inte tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera och utforma organisationen mot. Företrädare för Regeringskansliet har också i olika sammanhang påtalat att Försvarsmakten har gjort en alltför ambitiös tolkning av uppgiften. Diskussionen om huruvida myndigheten har planerat för rätt uppgift eller inte borde inte kunna uppstå om uppgiften definierats tydligare.

Otydlig eller vag styrning på en strategisk nivå ökar behovet av informella avstämningar för att förtydliga den formella styrningen. Det förs en omfattande informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, och Riksrevisionen bedömer att dessa delvis är ostrukturerade. Granskningen visar också att det händer att Försvarsmakten uppfattar styrsignaler i den informella dialogen. Allt som myndigheten gör utan regeringsbeslut har myndigheten själv ansvar för, och det är myndighetens ansvar att inte låta sig påverkas. Men det faktum att informella signaler uppfattas som styrning av myndigheten skapar otydlighet och riskerar att urholka möjligheterna att utkräva ansvar.

Det kan finnas en oro hos regeringen att en mer preciserad styrning skulle kunna användas av Försvarsmakten för att argumentera för utökade resursbehov. För att undvika en sådan situation är det viktigt med gott förtroende mellan departement/regering och myndighet samt tydlighet och transparens i underlag från Försvarsmakten. Dessa båda områden bedömer Riksrevisionen kan förbättras, vilket skulle öka möjligheterna till förbättrad strategisk styrning. Tydligare styrning på en

strategisk nivå skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att regeringen kunde minska detaljstyrningen av Försvarsmakten.

Oklart om försvarsreformen kan fullföljas

Riksrevisionen bedömer att analysen bakom nuvarande insatsorganisation var bristfällig samt att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen beslutade om Försvarsmaktens mål och insatsorganisationens utformning. För att fullfölja reformen krävs fortsatt omfattande rationaliseringar för att balansera förbandsanslaget, och de omfattande materielbrister som har framförts av Försvarsmakten har ännu inte hanterats av regeringen. Därutöver finns det indikationer på att personalförsörjningen av de nya personalkategorierna står inför utmaningar, som eventuellt förvärras av de kommande rationaliseringarna. Tillsammans med otydligheten kring Försvarsmaktens uppgift bidrar detta till betydande osäkerheter kring om insatsorganisationen kan färdigställas samt vad denna insatsorganisation kan klara av för uppgifter.

Försvarsmakten arbetar för att förbättra spårbarheten i nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband. Riksrevisionens bedömning är dock att det återstår arbete innan det går att se en tydlig spårbarhet inom Försvarsmakten. Idag saknas exempelvis fastställda förbandsmålsättningar och produktkalkyler med ekonomiska beräkningar för samtliga förband. Dessutom har Riksrevisionen sett att det förekommer brister i Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning. Det är oklart hur stora dessa brister är, men det innebär en osäkerhet i de arbeten som baseras på den tillgängliga redovisningen.

Regeringen är beroende av Försvarsmaktens redovisning för att kunna utveckla sin styrning. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten behöver utveckla sin uppföljning och redovisning i flera avseenden, bland annat genom att förbättra redovisningen av sina analyser. Regeringen behöver också säkerställa att myndigheten får tillräckligt med tid på sig för att utarbeta redovisningar på ett tillfredsställande vis.

Myndighetens planeringsverksamhet är omfattande, och enligt Riksrevisionens bedömning borde det gå att rensa bland alla processer och planeringsdokument för att förbättra effektiviteten.

I en så stor myndighet som Försvarsmakten, med flera olika verksamhetsdelar, kommer det alltid att finnas risk för samordningsproblem. Inom Försvarsmakten finns olika delkulturer, bland annat i form av stridskrafterna (armé, marin och flyg), som kan skapa starka egenintressen och bidra till samordningsproblem. I januari 2014 omorganiserade Försvarsmakten sitt Högkvarter, bland annat för att komma till rätta med samordningsproblem mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen. Det är positivt att Försvarsmakten arbetar med frågan, och Riksrevisionen bedömer att myndigheten bör fortsätta sitt arbete för att förbättra samordningen.

Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten bör på sikt justeras

Både riksdagen och regeringen styr Försvarsmakten på en relativt detaljerad nivå. Riksrevisionen menar att det kan finnas anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Detaljeringsgraden i styrningen kräver detaljkunskap för att bli bra, och det ställs stora krav på kunskap om försvarsområdet hos aktörerna på *samliga* nivåer. Om styrningen av Försvarsmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning menar Riksrevisionen att detaljeringsgraden i styrningen behöver minska. Fokus bör ligga på att utveckla den strategiska styrningen, så att den ger tydlig inriktning för Försvarsmakten.

Riksdagens möjligheter att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet påverkas i hög utsträckning av regeringens redovisning till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning till riksdagen är otillräcklig i vissa delar. Regeringen i sin tur är beroende av god redovisning från Försvarsmakten, och här finns som nämnts också behov av utveckling.

Rekommendationer

Försvarsområdet är ett svårt område att styra; långsiktighet måste kombineras med kortsiktighet och flexibilitet. Dessutom är det ett område som präglas av oförutsägbarhet (på grund av bland annat säkerhetspolitik och omvärldsutveckling). Samtidigt tar det tid att utveckla och förändra verksamheten; förmåga tar tid att bygga upp.

Riksrevisionen har noterat flera positiva trender, som till exempel regeringens styrning avseende försvarsplaneringen och Försvarsmaktens arbete med att förbättra spårbarheten, från uppgift till krav på förband. I granskningen konstaterar Riksrevisionen även ett antal områden som behöver utvecklas för att främja en mer effektiv utveckling på försvarsområdet. Riksrevisionen har i tidigare granskningar inom granskningsstrategin avseende försvaret lämnat ett antal rekommendationer. Nedan presenteras Riksrevisionens rekommendationer med anledning av denna avslutande granskning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- *Konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten.*
Det kan till exempel handla om att tydliggöra vilka situationer Försvarsmakten ska planera och dimensionera verksamheten mot, liksom att definiera ambitioner beträffande uthållighet. Det kan också handla om att definiera vilka typer av insatser som ska kunna genomföras. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarsmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten. Det kan också handla om att regeringen, tillsammans med Försvarsmakten, utvecklar sätt att hantera mer långsiktig styrning och uppföljning av Försvarsmakten än vad som finns idag. Regeringen kan också fortsätta att aktivt följa upp utvecklingen av försvarsplaneringen.
- *Säkerställ balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret.*
Det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.
- *Fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen.*
- *Tydliggöra förutsättningarna för Försvarsmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer.*
Det handlar bland annat om att ge Försvarsmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.
- *Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarsmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar.*
Det handlar till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Försvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen bör också se till att Försvarsmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.
- *På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarsmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet.*
Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och uppgifter till förband och därmed minska behovet av att styra Försvarsmaktens resurser i form av materiel och personal.

- *Strukturera de informella kontakterna med Försvarmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet.*

Detta kan göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att

- *Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen.*

Detta kan exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.

- *Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband.*

Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, -specifikationer och – planer för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.

- *Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.*

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Riksrevisionens granskningsstrategi avseende försvaret har pågått sedan 2010. Syftet med strategin har varit att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret. Inom strategin har tio granskningar publicerats.

I tidigare granskningar har Riksrevisionen uppmärksammat problem i olika delar av försvarsverksamheten. Problem har påtalats både i regeringens styrning och i Försvarsmaktens styrning och genomförande av verksamheten. Detta motiverar en övergripande granskning som sammanfattar och analyserar de mest väsentliga problemen och ger rekommendationer som syftar till ökad effektivitet. Utöver att sammanfatta tidigare granskningar har två fördjupningsområden granskats inom ramen för denna avslutande granskning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet för Riksrevisionens försvarsstrategi och därmed även för denna slutgranskning är att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret.

Därutöver har fyra granskningsfrågor formulerats för slutgranskningen.

- I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?
- Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?
- Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?
- Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten ändamålsenlig?

Riksdagen har beslutat om Försvarsmaktens ekonomi, mål för det militära försvaret, krav på operativ förmåga samt inriktningen för insatsorganisationens utformning. Riksdagen har också, genom budgetlagen, angett att regeringen

och förvaltningsmyndigheter under regeringen ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning med statens medel. I avsnittet om granskningens utgångspunkter nedan redogörs utförligare för riksdagens beslut och intentioner.

Den första granskningsfrågan behandlar försvarets resultat. Svaren på de andra tre frågorna är tänkta att bidra till att ge förklaringar till resultatet. Brister i styrningen ses alltså som en möjlig förklaring till brister i resultatet.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar och Försvarsmakten har befunnits i omställning sedan 1990-talet.¹ Omvärldsfaktorer påverkar starkt hur Sveriges försvar utformas. Styrande för nuvarande inriktning av försvaret är den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2009 utifrån vilken riksdagen har fattat gällande försvarspolitiska inriktningsbeslut. Riksrevisionens granskning tar sin utgångspunkt i detta beslut avseende försvaret.

1.3.1 Riksdagens beslut om och intentioner för försvaret

Riksdagens beslut om försvarets inriktning

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret från och med 2010 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Vidare har riksdagen beslutat att Försvarsmakten från och med 2010 ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Dessutom beslutade riksdagen om inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014.²

¹ Riksrevisionen har granskat omställningen av försvaret närmare i *Försvarsmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4).

² Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

Riksdagens preciseringar

Utöver ovanstående beslut har riksdagens försvarsutskott i sitt betänkande i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 framfört sin närmare uppfattning om de olika områdena i form av ytterligare preciseringar och konstateranden.

Utskottet påpekar att de generellt hållna målen för det militära försvaret är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen, och dessutom svåra att följa upp.

Utskottet anser, liksom regeringen, att Försvarsmakten ska kunna övervaka vårt territorium, upptäcka och avvisa kränkningar samt hantera incidenter. Försvarsmakten ska tillsammans med andra myndigheter kunna hävda landets territoriella integritet. Försvarsmakten ska kunna vara insatsberedd inom och utom landet för att kunna verka i olika situationer i både kortvariga och långvariga insatser samt planerad snabberedskap och snabbinsatser. På sikt ska upp till 2000 personer kunna vara insatta internationellt och nationellt. Utskottet håller med regeringen om att förmågan till internationella insatser bör öka. Med avseende på försvarets utformning ser utskottet inga egentliga motsättningar mellan nationell försvarsförmåga och internationell kris- och konflikthantering.

Utskottet framför vidare att det utgår ifrån att regeringen fortsätter att årligen (till exempel i budgetpropositionen) ge riksdagen förnyat underlag för prövning av insatsorganisationen.

Utskottet understryker behovet av att insatsorganisationen ska ha förmåga att verka i hela landet och under dess olika klimatförhållanden. Utskottet tillstyrker även att åtgärder vidtas för att återigen höja beredskapen för insatsorganisationens förband och konstaterar att de nuvarande beredskapstiderna hamnat på en betänkligt låg nivå.

Utskottet delar regeringens mening att det är insatsorganisationens uppgifter som ska utgöra grunden för personalförsörjningssystemet; den nya insatsorganisationen bygger på att ett nytt personalförsörjningssystem införs.

Vidare delar utskottet också regeringens bedömning att Försvarsmaktens behov av materiel ska bestämmas av kraven på operativ förmåga i olika avseenden. Utskottet vill understryka att försvarsindustrin sedan decennier har en central roll i svensk försvarspolitik. Detta ger Sverige inflytande och har betydelse för vår strävan att integreras i försvars- och säkerhetssamarbeten med andra länder. Utskottet har inga invändningar mot vad regeringen anför om principerna för anskaffning av materiel.

1.3.2 *Regeringens preciseringar av Försvarsmaktens uppgifter*

Med utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om har regeringen angett att Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och till målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter (riksdagen har inte haft några invändningar mot detta):

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.³

Försvarsmaktens uppgifter och verksamhetsuppgifter anges därutöver dels i förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, dels i gällande regleringsbrev. Preciseringar av uppgifterna framgår av regeringens anvisning för försvarsplanering. Krav på beredskap, det vill säga krav på hur snabbt Försvarsmakten ska kunna påbörja att lösa sina uppgifter framgår av regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten, gällande regleringsbrev och särskilda regleringsbeslut.

Regeringen poängterar i sin proposition att den föreslagna utvecklingen av försvaret bara kan ske i den takt som ekonomin medger. I takt med att resurser frigörs ska, enligt regeringen, det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Inriktningen kan därför komma att justeras vad gäller såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen meddelar i propositionen att den avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i en annan proposition.⁴ Vidare angav regeringen i Inriktningsbeslutet för Försvarsmakten 2010–2014 att de ekonomiska nivåerna i budgetpropositionen för 2009 skulle vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition.

³ Prop. 2008/09:140, s. 36 samt Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014.

⁴ Prop. 2008/09:140.

1.3.3 *Utgångspunkter för bedömning av styrning och ansvarsfördelning*

I samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009⁵ gjorde försvarskommittén, liksom regeringen, bedömningen att styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret bör utvecklas ytterligare i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning. Utskottet hänvisade till en rad viktiga utredningar som gjorts inom styrnings- och förvaltningsverksamheten.⁶

Regeringen framförde i inriktningspropositionen att större fokus borde läggas på strategisk styrning och inriktning av försvaret. Verksamhetsuppföljningen inom myndigheter och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska inte bara fokusera på ekonomiska variabler, utan även analysera vilka effekter som uppnås och som är avgörande för regeringens styrning och strategiska inriktning. Exempel på detta är operativ tillgänglighet, användbarhet, interoperabilitet och flexibilitet. När det gäller styrningens utveckling nämns också Styrtredningens ståndpunkt att Regeringskansliets arbetssätt bör förskjutas från rutinmässig detaljstyrning till strategisk styrning.⁷ Vidare framhöll regeringen i inriktningspropositionen för försvaret att man under kommande år avsåg att vidta ett antal åtgärder för att utveckla en förbättrad och effektivare förvaltning och styrning inom försvarsområdet.⁸

Riksrevisionen ser regeringens och Försvarsmaktens styrning som viktiga förutsättningar för Försvarsmaktens möjligheter att lösa sina uppgifter och inneha efterfrågad förmåga. Eventuella brister i Försvarsmaktens resultat och förmåga kan således eventuellt förklaras av problem i styrningen. Styrningen bedöms därför ytterst utifrån vilka konsekvenser den får för verksamhetens resultat. Därutöver utgår granskningen från beprövad erfarenhet av vad som anses som god styrning. Det handlar exempelvis om att mål och krav för en verksamhet bör vara tydligt formulerade, så att de ger vägledning för myndigheternas arbete. Mål bör beskriva ett önskat tillstånd och helst vara mät- och uppföljningsbara. Mål, krav och uppdrag på en lägre nivå bör vara kopplade till de mer övergripande målen och prioriteringar bör tydliggöras.

Riksrevisionen ser också god transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande som viktiga delar av en god styrning. Viktiga förutsättningar för ansvarsutkrävande är att det går att urskilja vem som är ansvarig och att de finns möjlighet att ställa den ansvariga parten till svars. Riksrevisionen menar att för att ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet ska vara

⁵ Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁶ Förvaltningsstyrningsutredningen, Försvarsförvaltningsutredningen, Styrtredningen, Förvaltningskommittén och Stödutredningen.

⁷ Prop. 2008/09:140 s. 105.

⁸ Prop. 2008/09:140 s. 107.

effektivt och ändamålsenligt krävs att beslut fattas på en nivå där rätt kompetens för besluten finns.

Angående diskussionen om att överföra resurser för vissa funktioner från Försvarsmaktens Högkvarter till Försvarsdepartementet ansåg utskottet att det ankommer på regeringen att besluta om Regeringskansliets resurser och ansvarsfördelning. Försvarsmakten och Regeringskansliet ska vara organiserade och ha de resurser som man behöver för att kunna lösa sina uppgifter, vilket är ett ansvar för respektive myndighet.⁹

Försvarsmaktens verksamhet ska bedrivas enligt samma principer och utifrån samma generella förvaltningsregler som gäller för andra statliga myndigheter, exempelvis om att bedriva sin verksamhet effektivt och med god hushållning med statens medel. Regeringen och förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt budgetlagen (2011:203) eftersträva hög effektivitet och iakta god hushållning i verksamheten.¹⁰

1.4 Avgränsningar

Granskningen rör regeringen, Regeringskansliet samt Försvarsmakten. Utgångspunkten för granskningen är det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009, även om en viss tillbakablick sker för att hitta möjliga förklaringsfaktorer i tidigare förhållanden och styrning.

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens verksamhet i ett antal granskningar samt i denna slutgranskning. Trots detta finns inte möjlighet att ge ett fullständigt svar på den första revisionsfrågan. Riksrevisionens iakttagelser handlar snarare om vilka *förutsättningar* Försvarsmakten har att lösa sina uppgifter eller inneha de förmågor som riksdagen har beställt.

Den underrättelsetjänst och omvärldsbevakning som ingår i försvarets verksamhet har inte granskats och inte heller Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling. Vidare har inte någon närmare granskning av försvarets materielförsörjningsprocess gjorts. Övergripande granskning av materielläget har gjorts, men det sker ingen fördjupning på området. Regeringen tillsatte en utredning av *investeringsplanering för försvarsmateriel* i maj 2013 som ska redovisas i mars 2014. Inte heller processerna kring personalförsörjningen

⁹ Bet. 2008/09:FöU10.

¹⁰ Enligt förarbeten till budgetlagen åsyftar uttrycket *hög effektivitet* att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttagas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt samt skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f.).

har granskats. Däremot har läget på personalområdet granskats övergripande. Regeringen tillsatte nyligen en utredning av *Försvarsmaktens personalförsörjning* som ska redovisas i november 2014. Logistikverksamheten genomgår större förändringar och har inte granskats av Riksrevisionen inom ramen för denna slutgranskning. Riksrevisionen har inte heller närmare granskat Hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna eller förbandsreserven.

1.5 Genomförande

I slutgranskningen används iakttagelser och slutsatser från Riksrevisionens tidigare granskningar på försvarsområdet.¹¹ Därutöver har slutgranskningen inhämtat ny empiri i två fördjupningsspår, granskning av det nationella försvaret och granskning av styrningen av Försvarsmakten (regeringens styrning och myndighetens interna styrning).

Granskningens tyngdpunkt har varit intervjuer och dokumentstudier.

Intervjuer har gjorts med representanter för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Dessa representanter har anvisats av Försvarsdepartementet att företräda departementet i samband med Riksrevisionens granskning. Vidare har Försvarsdepartementet lämnat skriftliga svar på Riksrevisionens frågor. Intervjuer har också gjorts i olika delar av Försvarsmakten (högkvarteret samt förband). Generellt gäller att Riksrevisionen har intervjuat personer på centrala positioner i myndigheten, som pekats ut av vår kontaktperson. För att få så bred och generell information som möjligt har Riksrevisionen intervjuat flera personer om samma frågor. Detsamma har dock inte varit fallet i Försvarsdepartementet, eftersom Riksrevisionen där har blivit hänvisad till ett fåtal företrädare för departementet. Därutöver har representanter för Försvarsutskottets kansli intervjuats, liksom före detta myndighetschefer för försvarsmyndigheter.

¹¹ Inom Riksrevisionens försvarsprogram har följande granskningsrapporter publicerats: *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:13). *Svenska bidrag till internationella insatser*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14). *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15). *Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandeuppdrag 2008*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11). *Bemanningen av marinen och flygvapnets stående insatsförband*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:18). *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*. Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22). *Försvarsmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4). *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

Dokumentstudier har gjorts av styrdokument från riksdagen och regeringen samt dokument från Försvarsdepartementet, inklusive arbetshandlingar. En genomgång av regeringsbeslut och anmodanden/remisser har gjorts på Försvarsdepartementet. Vidare har Försvarsmaktens styrdokument och interna processer analyserats, liksom årsredovisningar och andra underlag från myndigheten. Även andra rapporter och utredningar som rör försvarsområdet har använts i granskningen.

Från tidigare försvarsgranskningar inom Riksrevisionen har uppgifter kring Försvarsmaktens personal- och materieltillgångar inhämtats. Dessa uppgifter har legat till grund för övergripande analyser av Försvarsmaktens resursläge.

Försvarsmakten och Försvarsdepartementet har medverkat vid Riksrevisionens sekretessbedömning av rapporten.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Alexander von Gussich och Maria Pereswetoff-Morath. Helena Norman och Pia Brundin har medverkat i delar av granskningen.

1.6 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en beskrivning av ansvarsfördelningen på försvarsområdet. Därefter presenteras Riksrevisionens iakttagelser om Försvarsmaktens resultat i kapitel 3, det vill säga myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter. I kapitel 4 behandlas regeringens styrning av Försvarsmakten och i kapitel 5 Försvarsmaktens interna styrning och genomförande av verksamheten. Redovisningen till riksdagen behandlas i kapitel 6. Frågan om ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet problematiseras därefter i kapitel 7. Slutligen presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel 8.

2 Ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten

I det följande görs en översiktlig beskrivning av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten. Detta för att ge läsaren en grundläggande kunskap om försvarsområdet. En problematisering av denna ansvarsfördelning återfinns i kapitel 7, efter att regeringens styrning samt Försvarsmaktens interna styrning och verksamhet har beskrivits i kapitel 4 och 5.

2.1 Riksdagens ansvarsområden

Riksdagen styr konstitutionellt genom sin lagstiftningsmakt, finansmakt och kontrollmakt och fattar beslut om statens budget och anslagen samt deras ändamål. Riksdagen fattar beslut om *ekonomiska ramar för Försvarsmakten*. Dessutom fattar riksdagen beslut om *målen för det militära försvaret, Försvarsmaktens övergripande operativa förmåga och inriktningen för insatsorganisationens utformning*. Tidigare har dessa beslut gällt under fyraåriga perioder genom så kallade försvarsbeslut. Senast fattades ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009, och regeringen har angett att målsättningen är att lägga fram en ny försvarspolitisk inriktningsproposition till riksdagen under 2015. Mellan dessa större beslut finns utrymme för justeringar i samband med budgetprocessen och i samband med särskilda propositioner.

I kapitel 1 presenteras riksdagens beslut om *målen för det militära försvaret* samt *krav på operativ förmåga*.

Antalet *anslag* inom försvarsområdet har på senare år blivit fler. I dagsläget är anslaget till Försvarsmakten uppdelat på fem anslag. Riksdagen beslutar om ekonomiska ramar för försvaret:

1. Förbandsverksamhet och beredskap (23,7 miljarder kronor),
2. Försvarsmaktens insatser internationellt (1,8 miljarder kronor),
3. Anskaffning av materiel och anläggningar (8,8 miljarder kronor),
4. Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar (6,7 miljarder kronor) och
5. Forskning och teknikutveckling (0,6 miljarder kronor).¹²

¹² Bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106.

Häriigenom har riksdagen fått ett utökat inflytande över hur verksamheten ska bedrivas, eftersom endast riksdagen kan överföra medel mellan de olika försvarsanslagen.

Riksdagen beslutar om merparten av *grundorganisationens* utformning. Med andra ord är det riksdagen som beslutar om placering av förband och utbildningscentrum samt omorganisering av organisationsenheter.

Vad gäller *materiel* beslutar riksdagen om anskaffning av vissa större materielobjekt. Riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om beställning av materiel samt beslutar om investeringsplanen avseende materiel och objektramar av vissa större materielobjekt.

Riksdagen fattar också beslut om *internationella insatser*.¹³ Regeringen behöver riksdagens godkännande för att få sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse.¹⁴

Därtill har riksdagen beslutat att totalförsvarets personalförsörjning inte längre ska tryggas genom totalförsvarsplikt, utan *den militära utbildningen ska baseras på frivillighet*. Totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen, med hänsyn till försvarsberedskapen, beslutar det.¹⁵ Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år.¹⁶

2.2 Områden som regeringen beslutar om

Regeringen ska styra försvaret utifrån de ramar som riksdagen beslutat och ska precisera riksdagens styrning. Regeringen har beslutat att Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.¹⁷ I kapitel 1 redogörs för *uppgifter* som regeringen har angett att Försvarsmakten ska lösa.

¹³ Exempel på insatser som riksdagen beslutat om efter förslag från regeringen är att svensk väpnad styrka ställs till förfogande för deltagande i Kosovo (prop. 2009/10:37), samt att Sverige som ramnation leder en av EU:s stridsgrupper i beredskap under det första halvåret av 2015 (prop. 2011/12:84).

¹⁴ 15 kap. Krig och krigsfara, 16 § Regeringsformen.

¹⁵ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270.

¹⁶ 1 och 2 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

¹⁷ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Regeringen har beslutat om mer preciserad styrning i anvisningarna för försvarsplanering 2011¹⁸, Inriktningsbeslutet för Försvarsmakten 2010–2014, liksom i övriga särskilda regeringsbeslut. I sådana anges bland annat krav om beredskap.

Vad gäller *insatser* styr regeringen Försvarsmakten i flera avseenden. Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings-, och förstärkningsinsatser.¹⁹ Regeringen har bland annat beslutat att Försvarsmakten ska ge stöd till polisen vid terroristbekämpning om Rikspolisstyrelsen begär det.²⁰

Riksdagen har beslutat att regeringen får, på begäran av Förenta nationerna (FN) eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.²¹

Regeringen kan styra Försvarsmakten *ekonomiskt* genom att exempelvis besluta om att Försvarsmakten inte tilldelas hela sitt anslag, alternativt införa limiter (beloppsgränser) eller dra in eventuellt anslagssparande.

Utförningen av insatsorganisationen styrs detaljerat av regeringen (den huvudsakliga inriktningen beslutas som nämnts ovan av riksdagen), till exempel typförband och antal förband. Regeringen anger antal personer som ska finnas tillgängliga och hur många och hur stora *förbandsinsatser* som ska kunna göras.²²

Regeringen beslutar om *Högkvarterets interna organisation*; att det där ska finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör,

¹⁸ Anvisningar för försvarsplaneringen 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹⁹ 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁰ Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

²¹ Högst 3 000 personer anställda på Försvarsmakten får samtidigt tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands i internationella militära insatser. Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

en säkerhetsinspektion, en generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.²³ Regeringen beslutar dessutom om en rad *chefstillsättningar*.²⁴

I *genomförandet av personalförsörjningsreformen* har regeringen velat ha mycket detaljerad information under processens gång, enligt Försvarsdepartementet eftersom personalfrågor är en viktig del i reformarbetet. Regeringen har efterfrågat statistik från Försvarsmakten om personal på individnivå, till exempel exakta uppgifter om antalet rekryterade GSS/T inom förbanden.²⁵ Kravet om månatlig statistik om personalläget fördes in i regleringsbrevet för 2013, men har tagits bort i regleringsbrevet för 2014.²⁶ Regeringen har beslutat att huvuddelen av förbanden ska bestå av rekryterad personal och att förbanden över tiden ska vara kompletta i fråga om utbildad personal.²⁷

Tidigare angav regeringen, i regleringsbrevet, vilka materielprojekt Försvarsmakten ska begära regeringens medgivande för.²⁸ I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen inga specifika materielprojekt. Försvarsmakten ska framställa om regeringens medgivande för materielanskaffningar och verksamheter inom anslag 1:3 som:

- omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor,
- medför förändringar av större betydelse för insatsorganisationens utveckling,
- bedöms påverka regeringens framtida handlingsfrihet,
- bedöms påverka Sveriges relationer till andra nationer eller
- i övrigt är av särskild betydelse.²⁹

I maj 2013 tillsatte regeringen en utredning som fått till uppgift att föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. I kommittédirektivet till utredningen står det att "nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt

²³ 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁴ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, bilaga 2: Utnämning av överbefälhavare, generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetsjämst, general och amiral beslutas av regeringen. Efter förslag från Försvarsmakten beslutar regeringen även om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Vidare beslutar regeringen efter förslag från Försvarsmakten om anställning som chef för ledningsstaben, produktionschef, insatschef, chef för säkerhetsinspektionen samt generalläkare. För internationella befattningar beslutar regeringen om utnämning av försvarsattaché, chef för den svenska delegationen till Neutrala nationernas övervakningskommission i Korea; militär rådgivare vid Sveriges ständiga delegation vid organisationen för säkerhet och samarbete i Europa; samt den till tjänsteanställningen högste militäre tjänstemannen vid Europeiska unionens militära stab.

²⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-06-04.

²⁶ Regleringsbrev för budgetår 2013 och 2014 avseende Försvarsmakten.

²⁷ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014.

²⁸ Exempelvis regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

²⁹ Regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende Försvarsmakten.

på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå”.³⁰ Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.³¹ Regeringen har också fattat beslut om *principer för materieförsörjningen*: om vidmakthållande, nyanskaffning, utveckling (till exempel att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör väljas före nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås).³²

Regeringen beslutar också om vissa av Försvarsmaktens *planeringsprocesser*, bland annat genom beslut om att Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. I anvisningar för försvarsplanering specificeras styrningen av planeringen. Försvarsplaneringen ska Försvarsmakten bedriva för att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa myndighetens uppgifter i enlighet med regeringens beslut.³³ Därutöver har regeringen beslutat att Försvarsmakten ska behandla vissa frågor i perspektivplaneringen.³⁴

2.3 Försvarsdepartementet fattar vissa beslut

Vid sidan av regeringsbeslut fattar Försvarsdepartementet vissa beslut som rör Försvarsmakten. Den vanligaste kategorin av sådana beslut är remisser (tidigare benämnt anmodanden) för inhämtande av förklaringar, upplysningar och yttranden.³⁵ Försvarsdepartementet begär här underlag och handlingar, till exempel avseende Försvarsmaktens materielplan, om internationella materiel- och forskningssamarbete, inför Folk och Försvars rikskonferens i Sälen. Remisser förekommer i olika form inom alla politikområden.

2.4 Försvarsmaktens ansvarsområden

Med utgångspunkt i de mål som angivits av riksdag och regering ska Försvarsmakten formulera mer preciserade mål, krav och uppgifter för sina olika verksamheter och förband. Försvarsområdet präglas generellt av en omfattande planering. Försvarsmakten beslutar, kort uttryckt, om alla övriga frågor gällande försvaret som inte beslutas av riksdagen eller regeringen.

³⁰ Kommittédirektiv *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (Dir. 2013:52).

³¹ *Investeringsplanering för försvarsmateriel*, dir. 2013:52.

³² Prop. 2008/09:140.

³³ Försvarsplan, huvuddokument med inriktning. (H/S 01 310:82060).

³⁴ 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

³⁵ Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2013-04-08.

3 Försvarsmaktens resultat

Detta kapitel innehåller iakttagelser som bidrar till att besvara den första granskningsfrågan: *I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?* I korthet handlar det alltså om huruvida Försvarsmakten har förmåga att, enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Som nämns i kapitel 1 handlar det främst om vilka förutsättningar Försvarsmakten har att skapa den förmåga som behövs. Det finns många faktorer som kan ses som förutsättningar för att skapa operativ förmåga, Riksrevisionen har valt att granska läget för några av de viktigare förutsättningarna: personal, materiel, operativ planering och övningsverksamhet. Kapitlet inleds med en kort redogörelse av Försvarsmaktens egen bedömning av sin förmåga. Därefter följer en genomgång av läget på de fyra områdena ovan. Slutligen presenteras Riksrevisionens bedömning av läget utifrån de uppgifter som regeringen har ålagt Försvarsmakten.

3.1 Försvarsmaktens bedömning av den operativa förmågan

Försvarsmakten redovisar varje år sin bedömning av förmågan i Insatsorganisationsvärderingen. Värderingen lämnas, efter vissa smärre anpassningar, till regeringen som en bilaga till årsredovisningen. Därutöver redovisas Försvarsmaktens samlade operativa förmåga i den öppna delen av årsredovisningen. I årsredovisningen för 2013 anger Försvarsmakten att myndighetens förmåga är under gradvis utveckling, vilket medför ett antal begränsningar och utmaningar. Försvarsmakten anger att den har förmåga att främja svensk säkerhet genom nationella operationer inom ramen för nuvarande kravbild. Myndigheten har också förmåga att bedriva omvärldsbevakning för att upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen. Försvarsmakten har förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet respektive att värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen. Men det finns begränsningar avseende uthållighet vid långvariga påfrestningar. Enligt årsredovisningen har Försvarsmakten begränsningar i att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett snabbt och allvarligt försämrat omvärldsläge. Brister finns främst inom förmågan att med en kraftsamlad insatsorganisation verka vid högre konfliktnivåer. Vidare anges att Försvarsmakten har begränsningar

i att kunna ta emot militärt stöd, eftersom nödvändig planering inte genomförts.³⁶

Försvarsmaktens bedömning av förmågan utvecklas i den hemliga bilagan till årsredovisningen. Där nyanseras bedömningarna, och begränsningarna och utmaningarna som nämns utvecklas.

3.2 Förutsättningar för att skapa förmåga

De förutsättningar som Riksrevisionen har granskat är, som nämnts, personal, materiel, operativ planering och övningsverksamhet.

3.2.1 *Personalläget inom Försvarsmakten*

För att skapa den av riksdag och regering efterfrågade operativa förmågan krävs att Försvarsmakten har tillgång till utbildad och övad personal. Vid intervjuer inom Försvarsmakten lyfts personalförsörjningen fram som en av de största utmaningarna och främsta prioriteringarna inom myndigheten. Det handlar om att rekrytera, behålla och öva personalen.³⁷

Det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet präglades av målet att skapa ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar. Förbanden ska vara omedelbart gripbara, tillgängliga utan föregående återtagning, resurssatta och övade. Kraven förutsatte, enligt regeringen, en i grunden förändrad personalförsörjning där förbanden skulle bemannas med frivillig personal och internationell tjänstgöringsskyldighet skulle införas. Riksdagen delade regeringens uppfattning och värnplikten lades vilande, och den konstitutionella grunden för kategorierna kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän etablerades.³⁸ Vid sidan av förändringarna för gruppbefäl, soldater och sjömän ersattes även enbefälssystemet med ett tvåbefälssystem under 2008, bestående av kategorierna yrkesofficer och specialistofficer. Syftet var att på sikt skapa en bättre balans mellan insatsorganisationens behov och officerskårens ålders- och kompetensstruktur.

Brister kopplade till de nya personalkategorierna

Riksrevisionen har granskat behoven och tillgångarna till personal inom Försvarsmakten. Försvarsmaktens bedömning av hur stora behoven av personal är i en färdig insatsorganisation har varierat i budgetunderlagen för åren

³⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013.

³⁷ Intervjuer med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

³⁸ Lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

2010–2015. Genom att jämföra behoven av personal med tillgångarna på personal skapas en bild av hur de nya personalkategorierna är uppfyllda med tillgänglig personal. I tabell 1 nedan anges graden av bemanning per personalkategori. Den historiska och den planerade tillgången till personal jämförs med behoven enligt Försvarmaktens budgetunderlag för 2015.

Tabell 1 Graden av bemanning per personalkategori, 2012 till 2024 i procent

År	Officer	Specialist-officer	Reserv-officer	GSS/K	GSS/T	Civila
2012	141	90	63	72	16	133
2013	140	83	63	87	27	108
2014	119	94	66	87	39	103
2015	113	97	73	89	51	101
2016	107	100	80	90	62	100
2017	104	100	87	90	73	100
2018	101	100	94	95	82	100
2019	100	100	100	100	89	100
2020	100	100	100	100	93	100
2021	100	100	100	100	97	100
2022	100	100	100	100	97	100
2023	100	100	100	100	100	100
2024	100	100	100	100	100	100

Källa: Försvarmaktens årsredovisning 2012 och 2013, Försvarmaktens budgetunderlag för 2015. Riksrevisionens bearbetning. GSS/K = kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och GSS/T = tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I nuläget finns det omfattande brister framförallt inom kategorin tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T), med en grad av bemanning på endast 27 procent mot slutet av 2013. Samtidigt finns det ett visst överskott av officerare och civil personal.

Vad som inte framgår av tabell 1 är att Försvarmakten under 2012 valde att hantera obalanser inom officerskategorierna genom att föra över cirka 3 500 officerare till befattningar för specialistofficerare.³⁹ Beträffande reservofficerare är antalet anställda betydligt fler än vad som framgår av tabell 1. Försvarmakten

³⁹ Försvarmaktens årsredovisning för 2012, bilaga 3.1, Försvarmaktens årsredovisning för 2013 bilaga 2.

bedömer dock att endast en mindre andel av dessa har en kompetens som kan användas i den nya insatsorganisationen.⁴⁰

Den större förändringen av bemanningen av civil personal, mellan 2012 och 2013, beror på verksamhetsövergångar från Försvarsmakten till Försvarets materielverk. I samband med dessa verksamhetsövergångar, som innebar att Försvarets materielverk bland annat tog över ansvaret för Försvarsmaktens förrådsverksamhet, verkstäder och upphandlingsenhet, bytte cirka 1 300 civilt anställda arbetsgivare.

Aktuell planering innebär en successiv tillväxt fram till 2023. Omkring 2018/2019 kommer Försvarsmakten, enligt nuvarande planering, att nå den bemanningsnivå som anses nödvändig för att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter.⁴¹

För att närmare förstå de förmågemässiga konsekvenserna av personalbristerna har Riksrevisionen tagit del av Försvarsmaktens befättningsbeskrivning och uppgifter om bemanning av insatsorganisationens krigsförband ur systemet PRIO. Riksrevisionens analys visar att markstridskrafterna, logistikförbanden och lednings- och underrättelseförbanden har betydande personella brister, framförallt i kategorin tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). Marin- och flygstridskrafterna har över lag ett bättre bemanningsläge, men även här förekommer brister. En närmare beskrivning av graden av bemanning av de nya personalkategorierna, per stridskraft och krigsförband, återfinns i hemlig bilaga till denna rapport.

Brister bland nyckelkompetenser

Riksrevisionen har i tidigare granskningar konstaterat att Försvarsmakten har problem att bemanna vissa nyckelkompetenser, eller specialist- och funktionsbefattningar. I en granskning av bemanningen inom marinens och flygvapnets stående förband noterade Riksrevisionen att bemanningen av vissa nyckelkompetenser var nere på kritiska nivåer, där ett personellt bortfall helt eller delvis inte kan ersättas med befintlig personal.⁴² I granskningen av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser konstaterade Riksrevisionen att det idag finns brister bland specialist- och funktionsbefattningar, i förhållande till behov som bedöms uppstå i samband med internationella insatser. Bristerna kvarstår enligt granskningen i viss mån även vid en fullt uppfylld insatsorganisation.⁴³

⁴⁰ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 bilaga 3.1.

⁴¹ *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013 del 2* (HKV H/S 23 100:82005) s. 7 och Försvarsmaktens Budgetunderlag för 2015.

⁴² *Bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband*, Riksrevisionen 2012 (RIR 2012:18).

⁴³ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RIR 2013:23).

I årsredovisningen för 2013 lyfter Försvarsmakten fram ett flertal kompetensområden där personalsituationen är särskilt ansträngd.⁴⁴

Osäkert om behoven kommer att uppnås

Försvarsmakten har i ett antal skrivelser till regeringen pekat på problem med att fullfölja reformeringen av Försvarsmakten på längre sikt, vilket får konsekvenser för personalförsörjningen.⁴⁵ Regeringen har, för att hantera problemet, föreslagit en höjning av förbandsanslaget med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 och 500 miljoner kronor från och med 2017.⁴⁶ Samtidigt har regeringen beslutat om långsiktig minskning av Försvarsmaktens lönekostnader, genom utebliven ökning av lönekostnaderna, om 500 miljoner kronor från 2019, jämfört med planeringen i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014.⁴⁷ För att hantera regeringens krav gör Försvarsmakten vissa förändringar i organisationen. Förändringarna innebär en reduktion av antalet befattningar för kontinuerligt tjänstgörande personal och ökning av antalet befattningar för tidvis tjänstgörande personal, i förhållande till nuvarande organisation.⁴⁸ Enligt Försvarsmakten förväntas organisationsförändringarna ge en rad negativa konsekvenser. Bland annat försämrad förmåga att utveckla och vidmakthålla krigsförbanden och en minskning av den förbandsvolym som är omedelbart gripbar för beredskap och insatser.⁴⁹

Utöver de ekonomiska utmaningarna att personalförsörja förbanden finns det även produktionsmässiga utmaningar. Erfarenheterna från det nya personalförsörjningssystemet är både positiva och negativa. I tabell 2 nedan framgår produktionsmålen och utfallet för 2013 för bemanningen av de nya personalkategorierna enligt budgetunderlagen för 2011–2013 och årsredovisningen 2013. I tabellen framgår att rekryteringen av kontinuerligt anställda gruppbefäl soldater och sjömän (GSS/K) har överträffat produktionsmålet, medan rekryteringen av tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) understiger produktionsmålen. I förhållande till planeringen inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen ligger rekryteringen till kategorin GSS/T förskjuten cirka 1 år, medan rekryteringen till GSS/K ligger

⁴⁴ I årsredovisningen för 2013 bilaga 2, s. 16 anger Försvarsmakten att personalsituationen är särskilt ansträngd för bland annat helikopterpiloter, teknisk personal, röjdykare, läkare, ubåts-, underrättelse-, sambands-, lednings- och MSE-personal (mission support element; bland annat bildtolkar).

⁴⁵ *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV 23 383:54582) 2012-04-27; *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

⁴⁶ Budgetpropositionen 2014.

⁴⁷ Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI) 2103-03-14.

⁴⁸ Preliminära personalbehov enligt den nya organisationen är inarbetat i budgetunderlag för 2015 och därmed omhändertaget i tabell 1 ovan.

⁴⁹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015 bilaga 2.

ett år före. Riksrevisionen konstaterar att det för GSS som helhet finns en viss förskjutning i personalförsörjningen, i förhållande till de ursprungliga planerna.

Tabell 2 Produktionsmål och faktiskt utfall 2013, samt produktionsmål 2014⁵⁰

Kategori	Produktionsmål 2014	Produktionmål 2013			Utfall
	Enligt FM underlag inför inriktningsprop.	BU11	BU12	BU13	ÅR13
Officer	4 500	6 000	3 750	3 450	4 910
Specialistofficer	3 950	3 250	5 700	5 750	4 267
Reservofficer	8 400	7 700	5 100	900	6 561
GSS/K	4 650	4 500	4 500	4 500	5 391
GSS/T	5 550	6 850	4 600	3 900	2 666
Civila	5 350	5 300	6 100	6 500	5 365

Källa: Försvarmaktens årsredovisning 2013, Försvarmaktens budgetunderlag för 2011–2013, Försvarmaktens underlag till regeringens försvarspolitiska proposition. Riksrevisionens bearbetning.

Ett annat problem som har konstaterats är att avgångarna i förtid bland GSS/K överstiger planeringsantagandet, som är 10 procent (19 procent avgångar 2012 och 14 procent avgångar 2013). Därutöver har avgångarna under och efter genomförd grundläggande militär utbildning (GMU) varit höga. Under 2013 avbröt cirka 20 procent av de antagna sin utbildning i förtid och 20 procent av de som fullföljde utbildning valde att inte teckna avtal.⁵¹ Försvarmakten har därför börjat planera för ett högre intag till GMU. Ett problem är dock att produktionskapaciteten är begränsad och redan i perioden 2015–2017 bedömer Försvarmakten att antagningarna till grundläggande militär utbildning överstiger produktionskapaciteten.⁵² Ett problem som enligt Försvarmakten förstärks av förändringarna i organisationen som beskrivs i stycket ovan.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att det har skett en viss försening i rekryteringen av GSS (K och T samlat) i förhållande till de ursprungliga planerna. Det finns ett antal utmaningar som måste hanteras för att personalförsörjningsreformen ska kunna fullföljas.

⁵⁰ I tabellen framgår de produktionsmål som Försvarmakten har fastställt i respektive budgetunderlag. Därutöver är även de produktionsmål för 2014 medtagna som Försvarmakten presenterade i sitt underlag till regeringens försvarspolitiska proposition.

⁵¹ Försvarmaktens årsredovisning för 2013 bilaga 2.

⁵² Försvarmaktens budgetunderlag för 2015 bilaga 1.

Totalförsvarspliktiga är krigsplacerade i insatsorganisationen

Insatsorganisationen befinner sig i en övergångsfas mellan det nya och det gamla personalförsörjningssystemet. Det finns som synes brister i bemanningen av de nya personalkategorierna och därför har *Rekruteringsmyndigheten* i uppgift att fylla upp vakanser i insatsorganisationen genom att krigsplacera totalförsvarspliktig personal.

Genom att totalförsvarspliktiga krigsplaceras i insatsorganisationen ska den vara personaluppfylld, enligt Försvarsmakten. Riksrevisionen har inte granskat om så är fallet.

Tillgängligheten av de totalförsvarspliktiga kan dock ifrågasättas enligt Riksrevisionen. Dels krävs det särskilt regeringsbeslut för att använda de totalförsvarspliktiga.⁵³ Dels torde användbarheten av dessa personer variera kraftigt, eftersom de inte utbildas löpande (det görs till exempel inga repetitionsutbildningar). Förbanden kan inte heller övas med den krigsplacerade personalen.

3.2.2 Läget på materielområdet

Regeringen anger i inriktningspropositionen att uppsättandet av tillgängliga och användbara förband ska prioriteras, före till exempel materiell förnyelse som inte är nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga.

I kapitel 5 problematiserar Riksrevisionen Försvarsmaktens arbete med att skapa synlig spårbarhet mellan övergripande förmågekrav mer specifika krav på förbanden (i exempelvis krigsförbandsspecifikationer). Riksrevisionen konstaterar bland annat att det finns osäkerheter i spårbarheten mellan Försvarsmaktens uppgifter och myndighetens behov av materiel som gör att det är svårt för en utomstående att bedöma huruvida myndigheten prioriterar verksamheten på bästa sätt utifrån förmågekraven. Detta påverkar givetvis möjligheterna för Riksrevisionen att bedöma läget på materielområdet. Bedömningarna avseende materielbehov är således Försvarsmaktens, och Riksrevisionen gör ingen överprövning av dessa bedömningar. Det skulle kunna finnas drivkrafter för Försvarsmakten att förstärka sitt behov, särskilt om myndigheten ser en risk för nedskärningar utifrån de beskrivna behoven. Betydelsen av en tydlig och transparent spårbarhet mellan Försvarsmaktens uppgifter och behov är därför stor.

⁵³ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270.

Försvarsmakten framför omfattande brister i de materiella tillgångarna

Riksrevisionen har gjort en övergripande analys av de materiella brister som Försvarsmakten för fram i sitt kompletterande underlag till regeringen om långsiktig ekonomisk balans (svar på regeringsbeslut 7). I detta underlag framför Försvarsmakten ett antal materielsystem som inte har kunnat inrymmas i nuvarande planering (se tabell 3).⁵⁴ Därutöver lyfter Försvarsmakten fram ett antal materielsystem som strax bortom nuvarande planeringsperiod (2014–2023) närmare sig sin operativa eller tekniska livslängd. Den samlade uppskattade kostnaden för den materiel som inte ryms i planen uppgår enligt Försvarsmaktens bedömningar till drygt 51 miljarder kronor.⁵⁵

Tabell 3 Materielsystem som har eller kommer att drabbas av brister, enligt Försvarsmaktens underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013

Materielsystem som inte kunnat planeras in 2014-23
Granatkastare
Bromateriel
Medellångräckviddigt markbaserat luftvärn
Åtgärder ubåtssystem
Omsättning sjömålsbekämpande system
Omsättning taktiskt transportflyg
Omsättning korvettsystem
Omsättning radarsystem
Omsättning fordonsystem
Luftvärnsrobotsystem korvett typ Visby
Underrättelsefunktion
Mängdmateriel
Vidmakthålla befintlig materiel

forts.

⁵⁴ Försvarsmakten har ännu inte fastställt några krigsförbandsmålsättningar, det vill säga beskrivningar av förbanden som tar sin utgångspunkt i myndighetens uppgifter eller krav på operativ förmåga. I sitt kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans anger dock Försvarsmakten att en sådan analys har genomförts. Ur Försvarsmaktens svar på RB7: "Utgångspunkten har varit att skapa en tydlig spårbarhet från de övergripande uppgifterna från riksdag och regering ned till Försvarsmaktens krigsförband. I försvarsplaneringen har de operativa kraven definierats och ur dessa har förbandstyper, materiel- och personalbehov samt beredskap kunnat härledas. På så sätt har behoven kunnat sättas i relation till uppgifter och en analys av överensstämmelse har kunnat göras. Likaså har krigsförbandens planerade utveckling kunnat jämföras mot krav på operativ förmåga."

⁵⁵ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

Exempel på större materielsystem som kräver åtgärd strax efter 2023

Omsättning ubåt typ Gotland
Omsättning flygplanssystem 100
Omsättning signalspaningsflyg
Omsättning stridsfordonssystem
Omsättning stridsvagnssystem
Omsättning minröjningsfartyg
Omsättning amfibiesystemet båtar
Omsättning av ett flertal sensor och radarsystem
Omsättning av pansarvärnssystem
Livstidförlängning av vissa funktioner inom helikoptersystem
Omsättning mängdmateriel

Källa: Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans.

Vissa av de problem som Försvarsmakten för fram i sitt kompletterade underlag om långsiktig ekonomisk balans är kända sedan tidigare. Försvarsmakten lämnade underlag till regeringen inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009, med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisning.⁵⁶ Där föreslog Försvarsmakten reduktioner inom materielområdet för att kunna leva upp till regeringens anvisning.⁵⁷ Försvarsmakten menade samtidigt att ytterligare materielreduktioner inte var möjliga utifrån myndighetens uppgifter och regeringens krav på förmåga. Ett antal större materielbehov kunde dessutom inte inrymmas i den balanserade planen.⁵⁸ Dessa brister återkommer i Försvarsmaktens underlag om långsiktig ekonomisk balans. Ett par av de materielsystem som återfinns i tabellen ovan bedömdes dock inte som brister i Försvarsmaktens underlag inför inriktningspropositionen 2009 – bromateriel samt granatkastare. Försvarsmakten angav att de inte skulle anskaffas, utifrån regeringens styrning, men inte att det skulle innebära en brist.⁵⁹ Regeringen hade i regleringsbrevet för 2009 angett att vissa materielprojekt skulle avbrytas eller reduceras för att åstadkomma besparingar, bland annat bromateriel och granatkastare. I samband med Riksrevisionens granskning av dessa besparingar inom materieförsörjningen

⁵⁶ Planeringsanvisning för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009, (Fö2008/3305/MIL) 2008-11-06.

⁵⁷ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23 383:51503) 2009-01-30, s 28.

⁵⁸ Luftvärnsrobot till Visbykorvetten, patrullfartyg och stridsstödsfartyg.

⁵⁹ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23 383:51503) 2009-01-30, s 28.

framförde dock Försvarsmakten bland annat att granatkastare, bromateriel och luftvärnsrobotsystem till Visbykorvetten var bristområden.⁶⁰

För att närmare förstå bakgrunden till de brister i materielsystem som Försvarsmakten för fram har Riksrevision tagit del av ytterligare underlag från Försvarsmakten: rapporter från operativa spel som genomförts 2011–2013 samt särskilt underlag om Försvarsmaktens planering för marinstridskrafterna. I dessa underlag finns analyser som pekar på flera av de brister som Försvarsmakten framför enligt tabell 3. Det gäller exempelvis behovet av markbaserat medellångräckviddigt luftvärn, granatkastare och bromateriel. De två sistnämnda framfördes alltså inte som brister i Försvarsmaktens underlag 2009, men efter nya analyser har de nu lyfts fram som brister.⁶¹ Försvarsmakten framför i sammanhanget att underlagen till inriktningspropositionen inte i första hand baserades på förmågan till nationellt försvar utan på förmågan till internationella insatser. Försvarsmakten menar att det sedan 2009, har det skett en förskjutning av regeringens krav från internationell insatsförmåga till nationellt försvar mot en kvalificerad motståndare.⁶² Enligt Försvarsmaktens underlag om planering för marinstridskrafterna framgår också att ett antal större materielsystem inte har kunnat planeras in, och sammantaget menar Försvarsmakten att marinstridskrafternas förmåga gradvis kommer att försämrats från 2017.

Riksrevisionen menar att den typ av krigsspel som Försvarsmakten har genomfört är grundläggande för att analysera behovet av bland annat materiella resurser. Genom den återupptagna försvarsplaneringen har förutsättningarna att analysera Försvarsmaktens behov väsentligt förbättrats. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen alltså i denna granskning att det finns brister i hur Försvarsmakten lyckas tydliggöra spårbarheten mellan förmågekrav och uppbyggnad av förband (se kapitel 5). Därutöver råder det en oklarhet i hur regeringens styrning ska uttolkas, eftersom dessa krav är otydligt formulerade, och därmed är det inte tydligt vilka krav på förmågor som spelen bör utgå ifrån (se kapitel 4). Sammantaget försvarar detta bedömningen av de materielbrister som Försvarsmakten för fram.

⁶⁰ *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5).

⁶¹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

⁶² Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

Tillgången till materiel riskerar att bli gränssättande vid insatser

Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser visade att tillgångarna till materiel understiger de behov av materiel som följer av riksdagens och regeringens krav på Försvarsmaktens insatsverksamhet, beredskap och utbildning. Av granskningen framgick att cirka en femtedel av den materiel som särskilt behövs i insatser saknas, även efter att beställda och planerade anskaffningar fram till 2019, liksom möjligheten till substitut har vägt in.⁶³

3.2.3 Försvarsmaktens operativa planering

Här presenteras en övergripande bild av Försvarsmaktens försvarsplanering.

Försvarsmakten ska ha operativ planering för samtliga uppgifter

Försvarsplaneringen omfattar den verksamheten som Försvarsmakten bedriver för att inrikta hur militära medel ska användas i syfte att lösa Försvarsmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut.⁶⁴

Försvarsmakten har alltid haft i uppgift att ha en aktuell planering för sina uppgifter. Det har också funnits planering. Planeringen för att försvara landet mot ett väpnat angrepp har dock i praktiken legat nere under en längre tid. År 2010 fick Försvarsmakten i uppgift av regeringen att utarbeta en ny försvarsplan med tillhörande operativ planering.⁶⁵ Det är tydligt att ambitionen vad gäller försvarsplaneringen höjdes, både från politiskt och militärt håll. Försvarsplanen 2013, som Riksrevisionen har analyserat, är den första fullständiga försvarsplan som uppfyller regeringens krav sedan anvisningarna om försvarsplanering kom 2011.⁶⁶

Regeringen har angett att operativa utmaningar på kort sikt, det vill säga de närmaste två-tre åren, ska vara fokus i försvarsplaneringen. Samtidigt poängterar regeringen att försvarsplaneringen även ska omfatta situationer som i nuläget inte verkar sannolika, för att Försvarsmakten ska kunna hantera även morgondagens utmaningar. Relevanta utmaningar i ett medellångt perspektiv ska studeras, men normalt inte vara föremål för operativ planering. Planeringen ska underlätta hantering av specifika kriser och konflikter samt anpassning av förmåga och beredskap för att skapa handlingsfrihet.⁶⁷

Försvarsplaneringen ska utmynna i en försvarsplan, men även i underlag för kravställning av förband och system. Försvarsplanen består bland annat av

⁶³ Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

⁶⁴ Försvarsplan 2013 (H/S 01 310:82606).

⁶⁵ Fö 2010/878/MFI.

⁶⁶ Intervju vid Försvarsmakten, 2013-02-01.

⁶⁷ Regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö2011/569/MFI).

Försvarsmaktens övergripande *operativa planering*. Operativ planering kan omfatta planering från militärstrategisk nivå till förbandsnivå. Den består av:

- *Krisplanering*, det vill säga planering för att hantera pågående eller nära förestående verkliga utmaningar och hot.
- *Förberedande planering* som ska omfatta:
 - *Grundoperationsplanering*, vilket omfattar planering för höjning av beredskap, mobilisering och utgångsgruppering.
 - *Omfallsplanering*, vilket omfattar planering mot olika scenarier inom alla konfliktnivåer och kan syfta till att identifiera behov av vissa förmågor.⁶⁸

Försvarsplanen innehåller dessutom en styrkeplan som är uppbyggd för att tydliggöra kraven på operativ förmåga för åren 2014–2019. Styrkeplanen är, enligt Riksrevisionens bedömning, det dokument i försvarsplanen som ger en bild av relationen mellan Försvarsmaktens uppgifter och insatsorganisationens förband och framstår därför som en central del i försvarsplaneringen.

Grundoperationsplanen och mobiliseringsplanläggningen är inte färdigutvecklade

Grundoperationsplanen ska omfatta en fullständig planering för att höja beredskapen, mobilisera, samt för utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall.⁶⁹

Enligt Riksrevisionens bedömning innehåller grundoperationsplanen de delar som den ska i stora drag. Riksrevisionens bedömning är dock att det ännu inte rör sig om *fullständig planering* i alla delar. Exempelvis bedömer Riksrevisionen att det återstår arbete med mobiliseringsplanläggningen. Enligt årsredovisningen för 2012 är mobiliseringsplanering genomförd vid samtliga förband, och enligt årsredovisningen för 2013 har mobiliseringsplanläggningen påbörjats och genomförts på förbandsnivå.⁷⁰ Sammantaget bedömer Riksrevisionen att mobiliseringsplanläggning ännu inte har slutförts på högre nivå.

⁶⁸ Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁶⁹ Regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011, Fö2011/569/MFI samt Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁷⁰ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 33. Försvarsmaktens årsredovisning för 2013, s. 32.

Omfallsplanering mot olika scenarier

Omfallsplaneringen ska ske mot olika scenarier inom alla konfliktnivåer samt i varierande grad utvecklas från koncept till fullständiga operationsplaner.⁷¹

Det finns omfallsplaner (eller dylikt) i någon form för Försvarsmaktens alla uppgifter. Riksrevisionens granskning av uthålliga insatser visar dock att det saknas planering för ett scenario som omfattar samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten, till exempel planering för att samtidigt ha fyra insatser över tiden med cirka 2000 personer insatta.⁷² Ju fler omfall/planeringsscenarier det görs, desto bättre blir planeringen och förutsättningarna för att hantera uppkomna situationer.⁷³ Försvarsmakten pekar också i myndighetens strategiska inriktning (FMSI) på behovet av fortsatt arbete. Bland annat ska underlag för nya omfall utarbetas och resultaten kvalitetssäkras genom känslighetsanalys.⁷⁴

Försvarsmakten har inte genomfört nödvändig planering för att kunna ge och ta emot militärt stöd

Försvarsmakten ska som nämnts ha aktuell operativ planering för alla sina uppgifter enligt styrningen från regeringen.⁷⁵ I årsredovisningen för 2012 anger Försvarsmakten att den samlade förmågan att kunna ta emot militärt stöd har begränsningar eftersom militärstrategisk och operativ planering inte genomförts.⁷⁶ I årsredovisningen för 2013 anges att Försvarsmakten har begränsningar i att kunna ta emot militärt stöd eftersom erforderlig planering inte har genomförts.⁷⁷ Riksrevisionen konstaterar även detta i sin granskning.⁷⁸

Den formella styrningen från regeringen anger att Försvarsmakten ska planera för denna uppgift. Granskningen ger indikationer på att denna uppgift också har styrts informellt. Enligt mötesanteckningar har Försvarsdepartementet och Försvarsmakten diskuterat frågor som påverkar Försvarsmakten operativa planering.⁷⁹ En närmare redogörelse av detta framgår av hemlig bilaga.

⁷¹ Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁷² *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:23).

⁷³ Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2013-05-02 och Försvarsdepartementet 2013-05-07 och 2013-08-19.

⁷⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 14.

⁷⁵ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012.

⁷⁷ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013.

⁷⁸ Försvarsplan 2013 (H/S 01 310:82606).

⁷⁹ Försvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten med Försvarsmakten avseende försvarsplanering. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Försvarsdepartementet.

Försvarsmakten konstaterar i sin perspektivplanering att det fordras militärt stöd för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige.⁸⁰

Förberedd prioritering av skyddsobjekt är viktigt

Prioritering av skyddsobjekt framhålls som viktigt i olika sammanhang. Det behövs förberedd prioritering av vilka objekt som ska skyddas. Detta gäller både Försvarsmaktens egna skyddsobjekt och det övriga samhällets skyddsobjekt. Läget för denna planering framgår av hemlig bilaga.

Försvarsplanen behöver fortsätta att utvecklas

Arbetet med försvarsplanen har som nämnts fått ökat fokus sedan 2011 och är ett arbete under utveckling. Sammantaget är Riksrevisionens intryck av Försvarsplanen att delar av den inte är tillräckligt genomarbetade. Ovanstående områden är exempel på delar av försvarsplanen som behöver utvecklas ytterligare enligt Riksrevisionens bedömning. Som nämns på föregående sida pekar Försvarsmakten själv på behovet av fortsatt arbete när det gäller exempelvis omfallsplaneringen.

Utöver att vissa områden behöver utvecklas vidare finns vissa pedagogiska problem med Försvarsplanen. Den innehåller exempelvis flertalet upprepningar som försvårar strukturen.

3.2.4 Försvarsmaktens övningsverksamhet

Produktionschefen är den som ansvarar för ledning och samordning av Försvarsmaktens övningsverksamhet. Planeringen av övningsverksamheten sker i dialog mellan produktionsstaben, insatsstaben och förbanden. Med utgångspunkt i framförallt dokumenten FMSI och FMUP utformar Produktionschefen Försvarsmaktens övningsprogram och Insatschefen utformar plan för beredskapsövningar (och -kontroller). Andra viktiga ingångsvärden för planeringen av övningsverksamheten är Försvarsmaktens Beredskaps- och Insatsorder samt gemensamma internationella övningsprogram för exempelvis Nato och NORDEFECO.⁸¹ Övningsprogrammet fastställs i verksamhetsuppdragen (VU). Förbandscheferna har ansvar för att öva sina förband på olika nivåer.⁸²

Försvarsmakten arbetar med att förbättra spårbarheten mellan krav på förmåga och val av övning.⁸³ Riksrevisionen har dock inte kunnat få en tydlig

⁸⁰ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013.

⁸¹ Verksamhetsuppdrag för 2012, uppslag 4.1.

⁸² Intervju vid Försvarsmakten, 2013-09-27.

⁸³ Intervju vid Försvarsmakten, 2013-09-27.

bild av hur spårbarheten ser ut och hur planeringen av övningar fungerar. Försvarsmakten har också pekat på behovet av att upprätta en tydlig struktur som klarlägger sambandet mellan de krigsförband som ska produceras och de övningar som krävs för att producera förbanden.⁸⁴

Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 har förbanden påbörjat krigsförbandsövningar och införande av koncept för krigsförbandsövningar. Ett flertal internationella och nationella övningar har genomförts med deltagande förband från armén, marinen och flygvapnet, samt lednings- och underrättelseförband och logistikförband. Övningarna anges ha bidragit till utvecklingen av både de enskilda krigsförbandens förmåga, förmågan att verka i större förband och förmågan för högre ledningsnivåer att leda verksamhet.⁸⁵ En genomgång av Försvarsmaktens årsredovisningar för åren 2010–2012 ger en bild av vilka viktigare/större övningar som har genomförts. Med undantag för en nedgång under 2011⁸⁶ har övningsverksamheten ökat de senaste åren, både antalet övningar per stridskraft (armé, marin och flyg) och antalet övningar med inslag av flera stridskrafter.⁸⁷ På armésidan har förmågan att leda och uppträda på brigad- och bataljonsnivå inte övats under ett antal år. Eftersom många förband ännu inte är tillräckligt bemannade går dessa inte att öva i tillräcklig utsträckning.⁸⁸

Övningar för att utveckla och vidmakthålla förmågan till ledning och insats inom väpnad strid och territoriell integritet genomförs i större nationella samordnade övningar.⁸⁹ Regeringen har angett att Försvarsmakten från och med 2012 ska genomföra övningar med förband ur flera typer av stridskrafter.⁹⁰ I regleringsbrevet för 2014 anges att Försvarsmakten ska genomföra en större övning med förband från alla stridskrafter, rekryterade och organiserade i enlighet med reformens målsättningar, där en stridsgrupp med frivillig personal ingår bland de deltagande förbanden.⁹¹

Den högsta nivån på övning är den så kallade *Försvarsmaktsövningen* (FMÖ) som övar hela försvarsmakten, på alla relevanta nivåer. Denna nivå har inte övats sedan 1990-talet, och nu strävar Försvarsmakten efter att på sikt genomföra Försvarsmaktsövningar. Det finns även så kallade

⁸⁴ Försvarsmakten utvecklingsplan 2014–2023 del 2 (HKV 23 320:53821) s. 33.

⁸⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 33.

⁸⁶ Det berodde enligt Försvarsmakten på en medveten minskning av övningar för att inte överskrida anslaget. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning ledde neddragningen till begränsad måluppfyllelse för produktionen under 2011.

⁸⁷ Försvarsmaktens årsredovisningar för 2010, 2011 och 2012.

⁸⁸ Intervju vid Försvarsmakten 2013-09-09.

⁸⁹ Verksamhetsuppdrag för 2012, uppslag 4.1.

⁹⁰ Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetår 2012 och 2013.

⁹¹ Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetår 2014.

Försvarsmaktsgemensamma övningar (FMGÖ) som inkluderar alla stridskrafter, men till skillnad från Försvarsmaktsövning inkluderar inte alla nivåer utan det är framförallt den operativa ledningen som övas.

Under första halvåret 2013 genomfördes den första försvarsmaktsgemensamma övningen på många år. Det var i praktiken en marinövning som expanderades till att bli en mer komplex samövning där även flyg- och arméförband deltog. Marinen bildade därmed kärnan i övningen, och flyg samt delar av armén deltog. Arméns bidrag i förhållande till stridskraftens storlek var begränsat.⁹²

Enligt Försvarsmaktens övningsprogram kommer antalet samövningar med två eller flera stridskrafter att fortsätta öka framöver. Så kallade försvarsmaktsgemensamma övningar planeras för varje år som Riksrevisionen har studerat i övningsprogrammet (2014–2016).⁹³

3.3 Försvarsmaktens uppgifter

Nedan kommenteras läget avseende Försvarsmaktens uppgifter enligt instruktionen.

3.3.1 *Internationella insatser*

Av Försvarsmaktens instruktion och regleringsbrev framgår att Försvarsmakten med myndighetens tillgängliga resurser ska kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut, kunna genomföra kortvariga insatser samt uthålligt kunna delta i långvariga insatser och (på sikt) över tiden kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska även kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek, samt kunna genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Dessutom bör Försvarsmakten ha förmåga att periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept.

Försvarsmakten anger i sin årsredovisning för 2013 att myndigheten har förmåga att främja svensk säkerhet genom internationella operationer, men det finns begränsningar avseende tillgängligheten relativt de målsättningar som ska uppnås på sikt.⁹⁴

⁹² Försvarsmaktens delårsrapport 2013 samt intervju vid Försvarsmakten 2013-09-27.

⁹³ Utdrag ur Försvarsmaktens övningsprogram, 2013-09-10.

⁹⁴ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013, s 31.

Genomförda och pågående insatser bidrar till förmågan

De insatser som Försvarsmakten genomför årligen, internationella och nationella, bidrar till att förbättra den operativa förmågan. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 har cirka 40 procent av myndighetens personal genomfört internationella insatser. Detta har bidragit till ökad förmåga att planera, leda och genomföra insatser. Försvarsmakten poängterar dock att erfarenheterna från de internationella insatserna inte är av den storlek och karaktär att de ökar krigsdugligheten i lösandet av uppgifterna som innebär hög konfliktnivå och samordnad strid, framförallt vad gäller markstridskrafterna. Det gäller till exempel strid i större förband samt samordningen mellan stridskrafter.⁹⁵

EU:s snabbinsatsförmåga

EU har särskilda stridsgrupper i beredskap som ska kunna inleda en insats i krisområden inom tio dagar efter beslut av EU:s ministerråd. Stridsgruppen ska kunna sättas in snabbt för att verka under kort tid (30–120 dagar) och ska kunna klara allt från humanitära till fredsframtvängande insatser. Under första halvåret under 2008 respektive 2011 var Sverige ramnationsansvarig för att organisera och producera en stridsgrupp. Under första halvåret 2015 planerar Sverige att återigen vara ramnationsansvarig för en stridsgrupp. Riksrevisionen har tidigare granskat produktionen av de två första stridsgrupperna.⁹⁶

Granskningen av den första nordiska stridsgruppen (Nordic Battlegroup 2008, NBG08) pekade på omfattande problem. Utformningen av stridsgruppen blev försenad och personalförsörjningen, materielförsörjningen och samövningen av förbandet var både sen och bristfällig. Försvarsmakten lyckades ändå producera en multinationell stridsgrupp och ställa den i beredskap på utsatt tid. Riksrevisionen ifrågasatte dock om förbandet skulle ha klarat svårare taktiska uppgifter som kräver samordnad strid. Därutöver konstaterade Riksrevisionen att kostnaderna fyrdubblades i förhållande till de inledande bedömningarna.⁹⁷

Granskningen av den andra nordiska stridsgruppen (NBG11) visade att Försvarsmakten hade tillvaratagit erfarenheter från NBG08, men att vissa brister kvarstod. Riksrevisionen konstaterade att samordningen inom högkvarteret var svag, vilket medförde att Försvarsmakten inte lyckades få fram styrande dokument för förbandet i tid. Detta fick följd effekter för bland annat materielförsörjningen till förbanden samt utbildning och övning.⁹⁸

⁹⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 53.

⁹⁶ *Den Nordiska Stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RIR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RIR 2012:11).

⁹⁷ *Den Nordiska Stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RIR 2010:20).

⁹⁸ *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RIR 2012:11).

För närvarande pågår uppbyggnaden av NBG15. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten har förbättrat arbetet i flera avseenden, jämfört med hur man arbetade med NBG08 och NBG11.⁹⁹

Förmåga till uthålliga (internationella) insatser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.¹⁰⁰ Utgångspunkten för granskningen var ambitionen att Försvarsmakten uthålligt ska ha förmågan att kunna delta i långvariga insatser och på sikt kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta över tiden nationellt och internationellt, och kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonstridsgruppsstorlek.

Den övergripande slutsatsen i granskningen var att Försvarsmakten vare sig idag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamhet. Inte heller när insatsorganisationen är uppfylld finns det enligt granskningen möjlighet att fullt ut leva upp till samtliga krav som ställts på insatsverksamheten och samtidigt hantera normal beredskap och utbildningsuppgifter.¹⁰¹ Detta beror enligt granskningen på att det inte finns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling. Granskningen fann också att antalet tillgängliga och planerade markoperativa bataljoner samt antalet stöd- och funktionsförband är gränssättande på ett sätt som gör att målen inte heller på sikt kan uppnås.¹⁰²

I sammanhanget har Försvarsmakten framfört att myndigheten i grunden är dimensionerad för att producera krigsförband i insatsorganisationen och att hålla dessa i den beredskap regeringen angett. Försvarsmakten har inte beräknat behov av materiel utgående från att samtliga uppgifter avseende insatser och beredskap ska kunna genomföras parallellt med förbandsproduktion.¹⁰³

⁹⁹ Försvarsmaktens svar på Riksrevisionens frågor, 2014-01-14.

¹⁰⁰ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁰¹ I granskningens sattes ett antal "paket" för internationella insatser samman, baserade på tidigare insatser som Försvarsmakten har genomfört. Dessa paket speglar kravet om att hålla 2 000 personer insatta över tid. Därutöver adderades behov för att upprätthålla nationell beredskap samt behov för att utveckla och vidmakthålla insatsorganisationen.

¹⁰² *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁰³ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-13.

3.3.2 Territoriell integritet och beredskap

Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.¹⁰⁴ Genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) får Försvarsmakten omfattande befogenheter att hävda den territoriella integriteten utan att något regeringsbeslut behöver fattas.

För att lösa uppgiften territoriell integritet måste Försvarsmakten ställa delar av insatsorganisationen i beredskap. I regeringens inriktningsbeslut till Försvarsmakten fastställs den övergripande inriktningen för Försvarsmaktens beredskap, och där framgår att delar av insatsorganisationen normalt bör vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera.¹⁰⁵ I särskilt regeringsbeslut regleras beredskapskraven närmare.¹⁰⁶ Tidigare reglerades beredskapskraven i anvisningarna för försvarsplanering, och jämfört med dessa har kraven på beredskap förändrats.¹⁰⁷

För att hantera beredskapen har Försvarsmakten vad myndigheten kallar ett antal stående uppgifter. Samtliga försvarsgrenar avsätter resurser för detta, men flyg- och marinstridskrafterna har ett huvudansvar för att lösa de stående uppgifterna och upprätthålla den nationella beredskapen. Enligt Riksrevisionens bedömning, bland annat utifrån analysen av läget på personalområdet, kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven.¹⁰⁸

Som framgår i avsnittet om personalläget är bemanningen inom marin- och flygstridskrafterna generellt bättre än för övriga förbandstyper. Detta gäller i synnerhet de stående insatsförbanden. Riksrevisionens granskning av de stående förbanden inom marinen och flygvapnet visade dock att snävt satta personalramar i kombination med strukturell obemanning, gav upphov till bristande tillgänglighet och därmed begränsningar i det operativa effektuttaget i form av sjödygn och flygtimmar. Den otillräckliga bemanningen orsakades av vakanser, bemanningsuppdrag, utbildning och naturlig frånvaro i form av sjukdom, ledighet och dylikt. Riksrevisionen rekommenderade därför Försvarsmakten att se över sina personalramar för de stående förbanden.

¹⁰⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁰⁵ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 (Fö2009/1354/MIL) 2010-01-14.

¹⁰⁶ Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

¹⁰⁷ Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

¹⁰⁸ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014–2023 (FMUP 14) (H/S 23 320:80595) samt Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

I Försvarsmaktens kommentar till och i regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att de snävt satta personalramarna är en följd av en medveten prioritering utifrån myndighetens situation i övrigt.¹⁰⁹ Riksrevisionen konstaterar att befättningsramarna på granskande förband inte har förändrats mellan 2012 och 2013.¹¹⁰

3.3.3 Stöd till samhället vid kriser

Riksdagen har beslutat att Försvarsmakten ska kunna skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter, och regeringen har i instruktionen angett att myndigheten ska kunna lämna stöd till civil verksamhet med befintlig förmåga och resurser. Dessutom ska Försvarsmakten kunna stödja polisen¹¹¹, delta i räddningsinsats¹¹² och stödja andra myndigheter och det övriga samhället¹¹³.

Varje år ger Försvarsmakten stöd till samhället vid många tillfällen. Huvuddelen av antalet insatser rör stöd till polisen med ammunitionsröjning samt eftersök av försvunna personer.¹¹⁴

Riksrevisionen granskade 2010 Försvarsmaktens stöd till samhället för att se om Försvarsmakten är en effektiv och ändamålsenlig resurs för samhället i samband med fredstida kriser.¹¹⁵ Granskningen inkluderade inte Försvarsmaktens stöd till polisen.

Försvarsmakten är en viktig, men otydlig resurs för samhället

Riksrevisionens tidigare granskning visade att Försvarsmakten är en viktig, men otydlig, resurs för samhället i samband med kriser, och att förutsättningarna för att Försvarsmakten ska komma samhället till nytta behöver förbättras. Granskningen visade att kommuner och länsstyrelser hade otillräcklig kunskap om vad Försvarsmakten kan erbjuda för stöd i händelse av en allvarlig kris. För att uppnå ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser är det viktigt att andra aktörer har god kunskap om Försvarsmaktens möjligheter att bistå samhället i samband med kriser. Riksrevisionen såg en risk att bristande kunskap om Försvarsmaktens förmåga att bistå vid kriser

¹⁰⁹ Skrivelse 2012/13:97, Riksrevisionens rapport om bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband

¹¹⁰ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013 och 2014.

¹¹¹ Lag (2006:343) och förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹¹² Lag (2003:778) och förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹¹³ Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

¹¹⁴ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 och 2013.

¹¹⁵ *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15).

kunde innebära både en övertro om vad myndigheten kan hjälpa till med och en risk att det övriga samhället helt räknar bort Försvarsmakten som stödresurs vid kriser. I båda fallen skapas svagheter i samhällets krisberedskap.

Ökad samverkan och planering

Försvarsmakten har inrättat fyra regionala staber (syd, mitt, väst och nord) som bland annat har i uppgift att samverka med det övriga samhället i regionerna. De fyra staberna leds av chefen för respektive militärregion (tillika garnisonschef i egen garnison) som, i samverkan med övriga garnisonschefer inom regionen, är ansvarig för samverkan med regionala och lokala aktörer.¹¹⁶ Riksrevisionen har fått uppgifter som tyder på att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället har ökat efter inrättandet av de regionala staberna. Därutöver har Försvarsmakten upprättat nya operationsplaner som syftar till att identifiera vilka förberedande åtgärder och vilken beredskap och planläggning på operativ och taktisk nivå som krävs för att ge stöd vid olika typer av händelser.¹¹⁷

Försvarsmakten anger i årsredovisningarna för 2012 och 2013 att myndighetens förmåga att lämna stöd till civil verksamhet har ökat, som en följd av ökad samverkan, planläggning och övning.¹¹⁸ Riksrevisionen bedömer detta som en rimlig bedömning. Hur mycket den faktiska förmågan har ökat är dock svårt att värdera.

Den ökade graden av samverkan bör på sikt kunna leda till att det övriga samhället får en tydligare bild av vad Försvarsmakten kan bidra med för stöd vid kriser, vilket i sin tur förbättrar möjligheterna till planering. Samtidigt är det viktigt att de civila myndigheterna och framförallt kommunerna blir tydliga i sina behov.

3.3.4 Nationella insatser vid högre konfliktnivå – nationellt försvar

Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser nationellt. Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Hela Sverige ska kunna försvaras. Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas och vara dimensionerande för utformningen av insatsorganisationen. Försvarsmakten bör, efter begränsad förberedelsestid kunna kraftsamla för att enskilt och tillsammans med andra möta ett allvarligt militärt hot. Försvarsmakten ska vid beslut om höjd beredskap kunna använda hela insatsorganisationen för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen. För att vidmakthålla

¹¹⁶ Beredskaps- och insatsorder (FM BerInsO) 2013, bilaga W (H/S 01 610:82570).

¹¹⁷ Nu finns planerna: OPLAN FM stöd vid kärnteknisk olycka och OPLAN FM stöd vid dammhaveri.

¹¹⁸ Försvarsmaktens årsredovisningar för 2012 och 2013.

förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt som hotar Sverige bör Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå.¹¹⁹

Ökat fokus på nationell försvarsförmåga

Inom ramen för granskningen har företrädare för både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten angett att fokus på det nationella försvaret har ökat på senare år. Under tidsperioden från 2011 har allt mer av försvarsplaneringen inriktats mot det nationella försvaret och det väpnade anfallet.

Övningar med fokus på det nationella har ökat. Riksrevisionens analys av genomförd och planerad övningsverksamhet visar att övningsverksamheten utvecklas tydligt mot mer och större samövningar, vilket är en viktig del i att skapa nationell försvarsförmåga.¹²⁰

Ett annat tecken på ett ökat nationella fokus är prioriteringen av dimensionerande typsituationer i Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013. Målet är tydligt inställt för att på sikt kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp.¹²¹

Fortsatt utveckling är nödvändig för att skapa god förmåga

Som nämnts har försvarsplaneringen ökat fokus på nationellt försvar och den hittills genomförda planeringen har förbättrat förutsättningarna. I takt med att Försvarsmaktens planering utvecklas, inom ramen för försvarsreformen, synliggörs brister i planeringen och förmågan. Framst rör bristerna materiell modernitet, samövning och dimensionering av vissa funktioner. Sammantaget kan sägas att begränsningarna finns i förmågan att möta händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.¹²²

Läget för de fyra faktorer (personal, materiel, planering och övning) som Riksrevisionen har granskat är sådant att det leder till begränsningar i uppbyggnaden av förmåga till nationellt försvar. Planeringen avseende personal, materiel och övningar tyder, enligt Riksrevisionens bedömning, på att läget vad gäller förmågan att försvara landet successivt förbättras, men att den fortsatt kommer att vara låg under flera år framöver.

¹¹⁹ Prop. 2008/09:140, förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, Fö2009/1354/MIL.

¹²⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2010–2012, Försvarsmaktens övningsprogram samt intervju vid Försvarsmakten 2013-09-27.

¹²¹ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013.

¹²² Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2013-06-05 samt Försvarsmaktens årsredovisningar för 2012 och 2013.

Riksrevisionen konstaterar att planeringen och spelverksamheten är i ett utvecklingsstadium och behöver förbättras ytterligare. Detta är resurskrävande och tar tid. Planeringen och samverkan tillsammans med det övriga samhället behöver utvecklas ytterligare. Vid ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige skulle Försvarsmakten ha stort behov av stöd från det övriga samhället (myndigheter, kommuner och näringsliv). I en krigssituation är det viktigt att säkerställa flöden – transportkapacitet, kommunikation och infrastruktur. Det behövs framförallt stöd från det övriga samhället med transporter, reparationer, förnödenheter och sjukvård. Fungerande planering och förberedelser är därför avgörande. Planeringen på alla nivåer (civilt och militärt) kan med nuvarande förändringstakt, enligt Försvarsmakten, förväntas vara fullständig först 2018/2019.¹²³ En stor osäkerhet rör hur sjukvården skulle fungera i en krigssituation. Det skapas snabbt ett stort behov av fungerande sjukvård, även i en situation som inte är fullskaligt krig, och sjukvårdens kapacitet skulle snabbt bli överbelastad. Försvarsmakten har inte tillgång till egen sjukvård (exempelvis fältsjukhus) på samma sätt som tidigare och är i stor utsträckning beroende av den civila sjukvården.¹²⁴ Som framgår i avsnittet om operativ planering ovan har Försvarsmakten inte genomfört nödvändig planering för att ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Försvarsmakten konstaterar i sin perspektivplanering att det behövs militärt stöd för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige.¹²⁵

Riksrevisionen bedömer att det för samtliga stridskrafter, men framförallt för markstridskrafterna, logistikförbanden och ledningsförbanden finns betydande personella brister bland de nya personalkategorierna, vilket påverkar förmågan negativt. Insatsorganisationens behov av frivillig personal ser ut att nå den bemanningsnivå som anses nödvändig för att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter först 2018/2019. Därmed fördröjs bland annat möjligheten att öva insatsorganisationen. Inom armén innebär det bland annat svårigheter att genomföra förbandsövningar; det går inte att träna vare sig officerskår eller soldater tillfredsställande med för liten trupp. På logistikområdet innebär den bristande personaluppfyllnaden att organisationen inte är färdig. Försörjningsenheten är inte krigsplacerad, vilket bland annat innebär att den inte är anpassad för krigssituationer.¹²⁶ Det finns nationella stödenheter, men dessa är anpassade efter internationella insatser och inte nationella.¹²⁷

¹²³ Patrik Ahlgren, Försvarsmakten, Folk och Försvar 2013-10-09 samt Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

¹²⁴ Patrik Ahlgren, Försvarsmakten, Folk och Försvar 2013-10-09.

¹²⁵ *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013.*

¹²⁶ Försörjningsenheten är en del av Försvarsmaktens logistik (FMLLOG) som i dagsläget inte är ett krigsförband. Därav följer att försörjningsenheten inte är krigsplacerad.

¹²⁷ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-10.

För att kunna kraftsamla och leda förband på brigadnivå krävs samövning, samverkan och planering. Vid intervjuer inom Försvarsmakten framförs att det finns en klar ambition att samöva och samverka mer, men att utvecklingsbehovet fortfarande är stort.¹²⁸ Riksrevisionen bedömer att planeringen behöver fortsätta att utvecklas mot fler och mer komplexa samövningar. Övningsplaneringen ger en positiv bild med ökat fokus på komplexare samövningar, men det förutsätter att övningsverksamheten genomförs enligt plan, det kan finnas risk att planerade övningar inte genomförs i full utsträckning. Både 2011 och 2013 genomfördes reduceringar i övningsverksamheten bland annat för att skapa balans i ekonomin. Försvarsmakten behöver också utveckla övningsverksamheten tillsammans med andra (länder, myndigheter och andra civila aktörer). Så länge det inte genomförs Försvarsmaktsgemensamma övningar samt Försvarsmaktsövningar i större utsträckning skapas inte tillräcklig förmåga till nationellt försvar. Den första Försvarsmaktsgemensamma övningen på många år genomfördes under 2013, men armén deltog i begränsad utsträckning.

Företrädare för armén lyfter fram bra ledarskap som en annan viktig faktor för att bygga upp nödvändig förmåga. Det behöver enligt dem fokuseras på officerskåren, och det är viktigt med så kallad konceptuell förmåga, det vill säga att officerskåren vet hur bataljoner och brigader ser ut och fungerar. Detta är kunskap som i stor utsträckning har gått förlorad och som tar tid att bygga upp.¹²⁹

Försvarsmakten analyserar vad en färdig insatsorganisation klarar

Sedan 2011 har Försvarsmakten genomfört en rad krigsspel kopplade till de olika omfällna och krisfallen. Spelen ger en bild av vad Försvarsmakten klarar av med en färdig insatsorganisation. Vidare tydliggör spelen kunskapsluckor och brister som finns i organisationen.

Genom spelrapporterna framgår bland annat en bild av hur en färdig insatsorganisation skulle kunna klara av att hantera ett begränsat väpnat angrepp. I spelrapporterna beskrivs motståndaren och hur ett angrepp mot Sverige skulle kunna gå till. Av sekretesskäl kan Riksrevisionen inte närmare gå in på hur förmågan skulle se ut för en färdig insatsorganisation.

I Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans bedömde Försvarsmakten att en färdig insatsorganisation (benämnd som en *operativt relevant*), som kan uppnås efter anslagstillskott, kan möta en kvalificerad motståndare under en begränsad tid och inom ett begränsat

¹²⁸ Intervjuer vid Försvarsmakten.

¹²⁹ Intervju med representanter för armén 2013-09-09.

område samt under förutsättning att krigsförbanden ges en materiell teknikutveckling i likhet med motståndarens.¹³⁰

ÖB uttalade under 2012 att en färdig insatsorganisation kan försvara Sverige mot ett angrepp mot ett begränsat mål i ungefär en vecka på egen hand, och därefter är motståndskraften inte så stor.¹³¹ Huruvida detta är en brist i förhållande till regeringens krav på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart.

3.4 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmaktens resultat

- Personalbristerna inom de nya personalkategorierna begränsar Försvarsmaktens tillgänglighet och förmåga idag och under de närmaste åren. Läget är mest besvärande inom logistikförbanden, markstridskrafterna och delar av lednings- och underrättelseförbanden.
- Även de bäst bemannade krigsförbanden, exempelvis stridsflygdivisionerna och sjöstridsflottiljerna riskerar att drabbas av problem på grund av brister i nyckelkompetenser och specialistfunktioner.
- Försvarsmakten har anmält omfattande materiella brister i sitt kompletterande underlag till regeringen om långsiktig ekonomisk balans. Dessutom har Riksrevisionen i tidigare granskning bedömt att tillgångarna till materiel understiger de behov av materiel som följer av riksdagens och regeringens krav på Försvarsmaktens insatsverksamhet, beredskap och utbildning.
- Försvarsplaneringen ska genomföras mot alla Försvarsmaktens uppgifter. Riksrevisionen bedömer att delar av Försvarsplanen behöver utvecklas vidare. Försvarsmakten har till exempel inte genomfört nödvändig planering för att ta emot militär stöd. Planering och förberedelse för att ta emot stöd från annan part behövs för att klara ett begränsat väpnat angrepp. Försvarsmakten pekar också på behovet av fortsatt arbete, bland annat behov av nya omfall.
- Det är ökat fokus på samövningar med flera stridskrafter. Den första Försvarsmaktsgemensamma övningen på många år genomfördes 2013 och nya planeras för 2014–2016. Arméförband har svårt att öva i tillräcklig utsträckning på grund av bristande bemanning.
- Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten vare sig idag eller på några års sikt kommer att leva upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamheten, under normal beredskap. Riksrevisionen bedömer även att kraven inte kommer att uppfyllas när insatsorganisation är fullt införd.
- Enligt Riksrevisionens bedömning kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven.

¹³⁰ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871) s. 38.

¹³¹ Intervju i Svenska Dagbladet, 2012-12-30.

- Samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället tycks ha ökat efter inrättandet av de regionala staberna. Därutöver har Försvarsmakten upprättat nya operationsplaner för stöd till samhället.
- Det finns ett ökat fokus på nationell försvarsförmåga, men en fortsatt utveckling är nödvändig för att möta ett försämrat omvärldsläge.
- Planering avseende personal, materiel och övning tyder, enligt Riksrevisionen bedömning, på att förmågan att försvara landet successivt förbättras, men att den fortsatt kommer att vara låg under flera år framöver.
- Försvarsmaktens analyser pekar på begränsningar i tid och rum även för en färdig insatsorganisation. Huruvida detta är en brist i förhållande till regeringens krav på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart.

4 Regeringens styrning

I detta kapitel presenteras iakttagelser som ska bidra till att besvara den andra granskningsfrågan: *Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?*

I avsnitten nedan tar Riksrevisionen upp olika aspekter av regeringens (och Försvarsdepartementets) styrning av Försvarmakten som på olika sätt kan ha en inverkan på Försvarmaktens genomförande av riksdagens och regeringens beslut. Några av de negativa aspekter av regeringens styrning, som tas upp i intervjuer med Försvarmakten, är att regeringen styr detaljerat, att det finns en obalans mellan ekonomi och uppgift samt att det finns höga förväntningar på Försvarmakten att göra väldigt mycket samtidigt. Stora och snabba förändringar genomförs samtidigt som verksamheten förväntas pågå som vanligt, vilket skapar en "förändringstrött" organisation.

4.1 Övergripande beskrivning av regeringens styrning

Regeringen anger den strategiska inriktningen för försvarspolitikerna i särskilda försvarspolitiska propositioner som riksdagen tar ställning till. Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2010–2014 föreslog regeringen i inriktningspropositionen 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, som godkändes av riksdagen 2009.¹³² Utifrån detta styr regeringen Försvarmakten genom förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, de årliga regleringsbrev, inriktningsbeslut för Försvarmakten 2010–2014 samt särskilda regeringsbeslut varav anvisningarna för försvarsplanering 2011¹³³ är av central betydelse. Därutöver har regeringen beslutat om ytterligare förordningar som styr Försvarmakten i särskilda frågor, bland annat: förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen), förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet samt förordningen (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹³² Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹³³ Anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö/2011/569/MFI).

4.1.1 *Verktygen för styrning skiljer sig inte från andra områden*

Företrädare för Försvarsdepartementet menar att det inte är någon större skillnad i styrningen av försvaret jämfört med andra politikområden, men att all statlig förvaltning inom olika områden skiljer ut sig på något sätt. Regeringens styrning ska alltid vara anpassad till den aktuella verksamheten. Styrningen av försvaret har enligt dem kommit att likna styrningen av andra politikområden alltmer de senaste åren.¹³⁴ Även de övriga nordiska ländernas försvarsmakter har under 2000-talet i allt större utsträckning börjat styras som övriga förvaltningsområden. Man bedömer inte längre försvaret som ett politikområde som kräver särskild styrning.¹³⁵

Försvarsmakten följer den normala, årliga processen mellan regering och myndighet. Försvarsmakten lämnar budgetunderlag till regeringen på våren för följande år, med utgångspunkt i den av regering och riksdag beslutade inriktningen för Försvarsmakten. Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen för beslut under hösten, och den kommer att gälla för nästa år. I slutet av året kommer också regeringens regleringsbrev för myndigheten, som ska gälla för följande år. Parallellt med den formella processen sker löpande dialog mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och myndigheten.

4.1.2 *... men försvarsområdet är speciellt*

Det finns några sätt varpå försvarsområdet särskiljer sig från många andra politikområden, och som möjligtvis motiverar en annan slags styrning. Försvarsområdet är stort med ett årligt anslag på drygt 40 miljarder kronor. Försvarsmakten förfogar också över våldsinstrument. Dessutom är försvaret en komplex verksamhet och området omgärdas av sekretess, vilket bland annat skapar svårighet med transparensen. Försvarsmakten är också en myndighet som delvis präglas av svårämna resultat. Eftersom delar av verksamheten står i beredskap och inte genomför insatser måste bedömningen av verksamhetens resultat delvis utgå från förmågan att genomföra insatser, snarare än ett verksamhetsutfall i form av genomförda insatser.

Speciellt för styrningen av försvarsområdet är förekomsten av försvarsberedningen och försvarspolitiska inriktningsbeslut (tidigare försvarsbeslut) ungefär vart fjärde år. Inför de beslut som fastställs med några års mellanrum tillsätts en Försvarsberedning, som arbetar som beredningsorgan åt regeringen. Försvarsberedningen ska bland annat följa den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och redovisa sin syn på dessa, inför regeringens förslag till riksdagen i långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06.

¹³⁵ SOU 2005:92, Bilaga 3, s 300.

Försvarsberedningen är en arbetsgrupp i Försvarsdepartementet som tillsätts av departementet och regeringen. Ledamöterna i försvarsberedningen består av riksdagsledamöter inom försvarsområdet, medan beredningens sekretariat består av departementstjänstemän. Genom sin utformning skapar försvarsberedningen förutsättningar för parlamentarisk samsyn i försvarspolitik. Försvarsberedningens sekretariat är placerat vid Försvarsdepartementet. Liknande lösningar finns även i andra länder, exempelvis Danmark.

Utmärkande är också att det är riksdagen som beslutar om Försvarsmaktens grundorganisation, med bland annat lokalisering av myndighetens verksamhetsställen samt att riksdagen beslutar om vissa större materielobjekt.

4.2 Den strategiska styrningen av Försvarsmakten behöver utvecklas

Försvarsmaktens verksamhet kräver långsiktig strategisk styrning, samtidigt som det inom vissa områden finns behov av flexibilitet och snabbhet i styrningen, till exempel vid säkerhetspolitiska förändringar och internationella insatser.

Styrningen av Försvarsmakten har förbättrats i flera viktiga avseenden under de senaste åren. De senaste anvisningarna för försvarsplanering, som är ett hemligt regeringsbeslut och kom i mars 2011, har tydliggjort styrningen och vad syftet med verksamheten är.¹³⁶ De har bland annat satt press på Försvarsmaktens arbete med försvarsplanering och uppskattas också av Försvarsmakten.

Företrädare för Försvarsdepartementet anser att styrningen av Försvarsmakten fungerar bättre nu än tidigare, bland annat genom att strukturen för styrningen förbättrats och att detaljstyrningen minskat.¹³⁷ Det framhålls att det skett en uppstramning för att göra styrningen mer genomtänkt. Man har försökt renodla innehållet i instruktionen respektive regleringsbrevet så att mer långsiktig styrning återfinns i instruktionen och mer begränsad, årlig styrning finns i regleringsbrevet.

4.2.1 Trots förbättringar – ostrukturerad styrning

Regeringen styr olika områden i olika dokument: instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev och anvisningar för försvarsplanering. Det är, enligt Riksrevisionen, svårt att se och tydligt utläsa vilka målen och kraven för Försvarsmakten är. Till exempel styrs den övergripande *operativa förmågan*

¹³⁶ Anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹³⁷ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06.

huvudsakligen i instruktionen, men även i två punkter i inriktningsbeslutet samt i anvisningarna för försvarsplanering. Utveckling av *insatsorganisationen* styrs huvudsakligen i inriktningsbeslutet och till viss del i regleringsbrevet. Försvarsmaktens *insatser* styrs i instruktionen och regleringsbrev, vilket även gäller för *stöd till samhället*, om än i mindre grad.¹³⁸ Insatser styrs även genom särskilda regeringsbeslut.

I nämnda dokument finns inte något som tydligt utger sig för att vara *mål*. I instruktionen redovisas Försvarsmaktens ansvar och uppgifter. I inriktningsbeslutet benämns inget som mål. I regleringsbrevet finns rubriken "Mål och återrapporteringskrav", men från och med 2010 är de uttryckliga målformuleringarna borttagna och texten innehåller framför allt *åtgärdskrav*.¹³⁹

Även om det saknas tydliga och mätbara mål för Försvarsmakten finns sammantaget en mängd mål/krav/uppdrag på Försvarsmakten. Regeringen prioriterar dock inte mellan dessa utan allt framstår som lika viktigt. Företrädare för Försvarsdepartementet ser det som Försvarsmaktens uppgift att prioritera mellan sina olika uppdrag.

I samtal med både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten betonas inriktningspropositionens betydelse. Företrädare för Försvarsdepartementet hänvisar till den försvarspolitiska inriktningspropositionen och betonar att all styrning måste ställas mot och tolkas utifrån denna för att man ska förstå riksdagens och regeringens intentioner rätt.¹⁴⁰ Rent formellt är en proposition inte styrande, men i anvisningarna för försvarsplanering (som är formellt styrande) står att Försvarsmakten ska utgå från propositionen. Och Regeringskansliet beskriver i ett PM om styrning av statliga myndigheter, propositioner som "beslut med en styrande verkan".¹⁴¹ Det är dock oklart huruvida allt som står i den omfattande propositionen, eller bara vissa delar, ska gälla.

¹³⁸ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹³⁹ Se Ekonomistyrningsverkets definition av mål och åtgärdskrav i t.ex. ESV 2004:14, ESV 2006:7, s. 12–13. ESV menar att mål "beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtidig tidpunkt". Ett mål ses som något man ska uppnå, något som är skilt från vad myndigheten ska göra – vilket istället bör betraktas som åtgärdskrav. ESV poängterar också att specifika åtgärdskrav är detaljstyrning, dvs. motsatsen till mål- och resultatstyrning.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-08-19.

¹⁴¹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 "Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter".

4.2.2 *Regeringen har inte konkretiserat vad som krävs av Försvarsmakten*

I avsnitt 1.3.2 presenterades regeringens preciseringar av Försvarsmaktens uppgifter.

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är bred

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är till sitt innehåll delvis svårtolkad, eftersom den beskriver många olika aspekter. I propositionen anges bland annat som skäl till regeringens bedömning av Försvarsmaktens uppgifter att "Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Hela Sverige ska försvaras".¹⁴² Samtidigt framgår det att regeringen gör bedömningen att "ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid".¹⁴³ Detta sågs som motivering till att personalförsörjningssystemet inte längre behöver utformas för att kunna bemanna en, i förhållande till landets befolkning, stor insatsorganisation. Ett personalförsörjningssystem som baseras på totalförsvarspflicht ansågs inte längre kostnadseffektivt i och med de nya kraven på insatsorganisationen.¹⁴⁴

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att den försvarspolitiska inriktningspropositionen ställer krav på att Försvarsmakten ska kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp, men att utformningen av insatsorganisationen bygger på att det inte ska ske något angrepp. Lösningen på detta tycks vara att det ska skapas förmåga att ta emot militärt stöd från annat land och/eller organisation samt tillförandet av en förbandsreserv.

Regeringen har inte definierat centrala begrepp och styrningen lämnar tolkningsutrymme

Regeringen gör vissa preciseringar i sin styrning av Försvarsmakten. Regeringen har dock inte definierat vad som avses med vissa centrala begrepp. Detta tillsammans med avsaknad av prioriteringar skapar otydligheter i styrningen.

Det lämnas stort tolkningsutrymme i instruktionen avseende kraven på Försvarsmakten vad gäller exempelvis myndighetens uppgifter och verksamhetsuppgifter, vilket innebär att Försvarsmakten måste göra svåra bedömningar. Till exempel har regeringen inte definierat vad som avses med *operativ förmåga*. Det går att se instruktionens uppgifter som mål/krav för

¹⁴² Prop. 2008/09:140 s. 37.

¹⁴³ Prop. 2008/09:140 s. 29.

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:140 s. 77, 78.

att uppnå operativ förmåga, och krav som rör operativ förmåga finns även i anvisningarna för försvarsplanering.

Det är oklart vad det innebär att Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom *insatser nationellt och internationellt*. I Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser framkom att det finns olika tolkningar av begreppet *insatser*.¹⁴⁵ En verksamhetsuppgift i instruktionen är att Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra såväl *kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor*. Ska detta bedömas och redovisas som en eller fyra förmågor? Vad innebär *kortvarig* respektive *långvarig insats*? Och vad innebär att kunna *påbörja en insats omedelbart efter beslut*, som en annan verksamhetsuppgift anger? Vidare är det inte tydligt vad relationen mellan uppgifterna och verksamhetsuppgifterna är.¹⁴⁶

I vissa avseenden styrs dock Försvarsmaktens insatsverksamhet tydligt i regleringsbrevet; det anges vilka insatser som ska göras under året och i vilken omfattning.¹⁴⁷

Regeringens styrning av *stödet till samhället* har varit otydlig. I instruktionen lyfts det fram som ett övergripande ansvar/uppgift att Försvarsmakten *med befintlig förmåga och resurser ska kunna lämna stöd till civil verksamhet*. Detta konkretiseras dock inte i instruktionens verksamhetsuppgifter och inte heller i regleringsbrevet. I Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället 2011 framkom bland annat att Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till samhället vid kriser är otydligt formulerad, och det råder oklarheter kring hur uppgiften ska tolkas och hanteras. Det har inneburit otydlighet för såväl Försvarsmakten som för samhällets krishantering.¹⁴⁸ Den övergripande uppgiftsbeskrivningen när det gäller Försvarsmaktens stöd till samhället är oförändrad, däremot har regeringen förtydligat styrningen vad gäller samverkan med andra myndigheter.¹⁴⁹

Ytterligare en oklarhet i styrningen gäller regeringens mål/krav i regleringsbrevet om utveckling av insatsorganisationen. I samtliga regleringsbrev från 2010 har det angetts att Försvarsmakten på några års sikt ska ha förmåga att över tiden kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta nationellt och internationellt samt kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek. Det är oklart dels

¹⁴⁵ Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser. Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁴⁶ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹⁴⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

¹⁴⁸ Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15).

¹⁴⁹ Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Försvarsmakten.

vad *över tiden* innebär, dels när detta krav ska uppnås eftersom det ska uppnås *på några års sikt*. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen påpekar regeringen att Försvarsmaktens förslag till inriktning innebär att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 uppgår till cirka 1 700 personer, och att förmågan att hålla 2 000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.¹⁵⁰

Det finns andra krav avseende utvecklingen av insatsorganisationen som är tydligare. I inriktningsbeslutet för Försvarsmakten specificeras i en tabell hur insatsorganisationen och förbandsreserven ska utvecklas senast till utgången av 2014. Även kraven på beredskap är tidsatta i inriktningsbeslutet. I de hemliga anvisningarna för försvarsplanering gör regeringen ytterligare preciseringar av styrningen.

Andra otydligheter i regeringens styrning av Försvarsmakten har framkommit i Riksrevisionens tidigare granskningar av försvaret, det handlar om otydligheter på olika områden och nivåer i styrningen.¹⁵¹

Ekonomi avgörande för målet

En annan otydlighet kopplad till tolkningen av Försvarsmaktens uppgift är regeringens styrning att utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt ekonomin tillåter. Detta förbehåll framhålls av företrädare för Försvarsdepartementet som en viktig aspekt när Försvarsmaktens verksamhet och resultat ska bedömas. Att uppfyllnaden av insatsorganisation 2014 bara kan ske i den takt som ekonomin tillåter, innebär att eventuella förseningar är tillåtna. I praktiken tycks denna styrning ha fått till konsekvens att det är oklart när Försvarsmakten ska ha en viss förmåga. Det uppstår därmed problem ur ett normperspektiv; om målet är rörligt och avhängigt ekonomin finns inget att mäta mot.

En otydlighet som försvårar uppföljningen av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet ytterligare är att regeringen i tillhörande proposition bedömde att samtliga förband inte skulle vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Det angavs ingen målsättning för när förbanden bedömdes vara fullt operativa.¹⁵² Därmed är kraven på

¹⁵⁰ Prop. 2008/09:140.

¹⁵¹ I granskningen av besparingarna i materieförsörjningen (RiR 2012:5) framkom otydligheter kring de besparingar som regeringen beslutade om; det framgick inte av styrningen med hur mycket de olika materielprojekten skulle reduceras med eller om det fanns några tidsbegränsningar kopplade till förändringarna. I Riksrevisionens granskning av svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14) framkom att regeringen har betonat samverkan mellan svenska aktörer som viktig, men har inte konkretiserat vad som avses med samverkan i olika sammanhang. Det finns inte ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn kring hur arbetet ska bedrivas. Regeringens styrning ger även delvis motstridiga signaler om civil-militär samverkan i fråga om när och hur det är lämpligt att samverka.

¹⁵² Prop. 2008/09:140, s. 13.

när förbanden ska uppnå sin förmåga och personaluppfyllnad otydliga. I budgetpropositionen för 2014 framgår dock att den övergripande inriktningen bör vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärdet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019.¹⁵³

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen i sin inriktningsproposition anger att den vid behov ska återkomma till riksdagen med eventuella justeringar i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet.

I budgetpropositionen har regeringen årligen beskrivit sin bedömning av läget avseende utvecklingen av insatsorganisationen för riksdagen. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2013 att försvarsomställningen kan ske inom oförändrade ekonomiska ramar, såväl för 2013 som under resten av mandatperioden, dock under förutsättning att resurser frigörs genom förändringar och rationaliseringar på olika områden.¹⁵⁴ I budgetpropositionen för 2014 anges övergripande att genomförandet av försvarsreformen och införandet av insatsorganisation 2014 fortsätter i enlighet med riksdagens beslut 2009 och regeringens inriktningsbeslut för perioden 2010–2014. Vidare anges att den successiva uppbyggnaden av insatsorganisationen och dess beredskap i stort sett har följt målen för verksamheten, med undantag för rekrytering av tidvis tjänstgörande soldater.¹⁵⁵

Sammantaget tolkar Riksrevisionen regeringens information till riksdagen som att målen och kraven i stort ligger fast så som de presenterades för riksdagen i inriktningspropositionen 2009.

Regeringen och Försvarsmakten har gjort olika tolkningar av uppgiften

Som framgår ovan har regeringen inte varit tydlig i viktiga frågor, utan lämnat stort tolkningsutrymme för Försvarsmakten. Detta leder, enligt Riksrevisionen, till att det kan bli oklart för Försvarsmakten vad regeringen har tänkt och menat. Det är i dagens styrning inte tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera utifrån. Krav på operativ förmåga måste ställas i relation till omvärlden, till en aktuell hotbild. Vid intervjuer inom Försvarsmakten har det framförts att styrningen behöver bli tydligare vad gäller exempelvis uthållighet samt uttolkningen av vår omvärld.¹⁵⁶ Riksrevisionens bedömning är att regeringens strategiska styrning innehåller relativt breda formuleringar som ger utrymme för tolkningar.

¹⁵³ Budgetpropositionen för 2014 s. 55.

¹⁵⁴ Prop. 2012/13:1.

¹⁵⁵ Prop. 2013/14:1. s. 28, 29.

¹⁵⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-28.

Under 2013 har det pågått en diskussion om huruvida Försvarsmakten har planerat utifrån rätt tolkning av myndighetens uppgift eller inte. Företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten har gett uttryck för att regering och myndighet gör olika uttolkning av styrningen i framförallt instruktionen och anvisningarna för försvarsplanering.¹⁵⁷

Diskussionen gäller frågan om vad som ska utgöra grund för Försvarsmaktens dimensionering för att försvara landet mot militära hot. Det vill säga vilka hot och scenarier Försvarsmakten ska klara av och därmed planera sin förmågeutveckling mot.¹⁵⁸ Kortfattat pekar diskussionerna på att regeringen/ Försvarsdepartementet anser att Försvarsmakten har gjort en alltför ambitiös tolkning av vad myndigheten ska kunna klara av när det gäller försvaret av Sverige. Företrädare för Försvarsdepartementet har talat om att det uppstått en "glidning" i Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften.¹⁵⁹ Försvarsmakten i sin tur menar att den tolkning myndigheten har gjort är den enda rimliga utifrån den styrning som getts.¹⁶⁰

Denna diskussion om att Försvarsmakten kan ha övertolkat uppdraget och "glidit" i tolkningen visar på en otydlighet i den övergripande kravställningen och i den löpande dialogen om uppgiften *eller* att regeringen ändrat sig efterhand *eller* att Försvarsmakten har övertolkat uppdraget. Att den här typen av missförstånd kan uppstå visar hur som helst på brister i regeringens styrning av Försvarsmakten och i kommunikationen mellan regeringen/ Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Om dialogen och styrningen hade varit tillräckligt tydlig hade den inte gett utrymme för olika tolkningar.

För att analysera bakgrunden till den uppkomna diskussionen har Riksrevisionen tagit del av relevanta styrdokument, intervjuat berörda personer samt läst anteckningar från möten mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Centralt i diskussionen har varit frågan om Försvarsmakten ska dimensioneras mot begränsat väpnat angrepp eller väpnad strid mot en kvalificerad

¹⁵⁷ Bland annat vid Riksrevisionens intervjuer med representanter för Försvarsmakten och Försvarsdepartementet bland annat 2013-05-02 och 2013-06-05.

¹⁵⁸ Bakgrunden till denna meningsskiljaktighet är bland annat en skrivelse som Försvarsmakten lämnade till regeringen i april 2012. Där framfördes att det är svårt att fullfölja försvarsreformen och upprätthålla den operativa förmåga som krävs om inte ytterligare medel anslås (HKV-beteckning 23:383:54582). Regeringen gav därefter, i oktober 2012, Försvarsmakten i uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (det så kallade Regeringsbeslut 7 – RB7). Försvarsmakten skulle närmare analysera frågan och bedöma operativa konsekvenser av en oförändrad ekonomisk ram (Fö 2012/1794/MFI). I Försvarsmaktens svar till regeringen framgår att det måste göras operativa begränsningar i förhållande till myndighetens uppgifter, om det inte tillförs mera medel. Som grund för sin analys hänvisade Försvarsmakten till den pågående försvarsplaneringen (HKV-beteckning 23 381:53871).

¹⁵⁹ Föredrag av Michael Moore vid Folk och Försvar 2013-03-15 samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet i samband med granskningen.

¹⁶⁰ Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten bland annat 2013-05-02 och 2013-06-05.

motståndare samt vad skillnaden mellan dessa begrepp är. Företrädare för Försvarsdepartementet har framhållit att förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett försvar och menar att Försvarsmakten istället har utgått från begränsat väpnat angrepp i sin planering, vilket enligt Försvarsdepartementet innebär en överambition.¹⁶¹ Regeringens styrning innehåller sammantaget skrivningar som tillåter olika tolkningar.¹⁶² Företrädare för Försvarsmakten poängterar att den styrning som getts i anvisningarna för försvarsplanering och den inriktning som anges i inriktningspropositionen är en tydlig ambitionshöjning jämfört med tidigare styrning.¹⁶³ Vidare framförs att *begränsat väpnat angrepp* som Försvarsmakten tar utgångspunkt i är en lägre nivå än *väpnad strid mot en kvalificerad motståndare* som inriktningspropositionen (och regeringen) utgår från.¹⁶⁴

Denna meningsskiljaktighet om uttolkningen av uppgift har alltså framkommit cirka fyra år efter inriktningsbeslutet. En förklaring som ges till detta är att det var först i och med att Försvarsmakten lämnade svar på regeringens uppdrag till Försvarsmakten att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (det så kallade regeringsbeslut 7 – RB7) som kostnaden för den planerade insatsorganisationen blev tydlig.¹⁶⁵ Regeringsbeslut 7 innebar att regeringen gav Försvarsmakten i uppdrag att redovisa konsekvenserna som oförändrad anslagsnivå skulle ha för myndighetens möjligheter att utföra sina uppgifter och upprätthålla operativ förmåga i enlighet med riksdagen och regeringens beslut. Försvarsmakten skulle även redovisa vilka konkreta åtgärder som myndigheten bedömer som nödvändiga för att hantera en oförändrad anslagsnivå.¹⁶⁶

Med tanke på den omfattande dialog som äger rum mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten borde skillnaden i tolkning rimligtvis kunnat uppmärksammas tidigare. I anteckningarna från de löpande dialogerna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten (chefsdialoger och handläggardialoger) har Riksrevisionen inte kunnat se tecken på denna bristande samsyn.

¹⁶¹ Michael Moore, Folk och Försvar 2013-03-15 samt intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-08-19.

¹⁶² Anvisningar för försvarsplaneringen 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹⁶³ I sammanhanget hänvisas bland annat till regeringens formuleringar i planeringsanvisningar inför inriktningspropositionen 2009-01-30.

¹⁶⁴ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

¹⁶⁵ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV-beteckning 23 381:53871) och intervju vid Försvarsmakten 2013-03-05.

¹⁶⁶ Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (Fö 2012/1794/MFI).

Osäkerhet kring om det råder långsiktig balans mellan uppgift och resurs

Vad Försvarsmakten ska dimensionera sin verksamhet mot påverkar också synen på om det är långsiktig balans mellan myndighetens uppgifter och resurser. Försvarsmakten har i olika skrivelser påpekat att myndigheten inte kan fullfölja försvarsreformen och bygga upp en färdig insatsorganisation om inte mer resurser tillförs.¹⁶⁷ I Riksrevisionens intervjuer vid Försvarsmakten framförs också av många att det finns ett gap mellan uppgift och resurs. Obalansen mellan uppgift och resurs bidrar enligt Försvarsmakten till att styrningen blir otydlig.¹⁶⁸

Med utgångspunkt i anvisning från regeringen lämnade Försvarsmakten underlag inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. Svårare nationella uppgifter var inte dimensionerade vid utformningen av insatsorganisationen utan fokus låg istället på territoriell integritet och internationella insatser.¹⁶⁹ Den insatsorganisation som riksdagen sedan beslutade om 2009 analyserades exempelvis inte mot ett begränsat väpnat angrepp. För att hantera en försämrad säkerhetspolitisk situation menade Försvarsmakten att den långsiktiga handlingsfriheten kunde säkerställas genom att behålla förmågebredden. I enlighet med regeringens anvisning kostnadsberäknades insatsorganisationen bara för perioden 2010–2014, och därmed kostnadsberäknades inte en fullt bemannad och utrustad insatsorganisation. För att hantera ambitionshöjningar i utformningen av insatsorganisationen förutsattes att ambitionssänkningar och rationaliseringar skulle göras inom produktion, ledning, materiel- och logistikförsörjning samt forskning och utveckling. Även reduceringar av grundorganisationen och insatsorganisationen, med tillhörande personalavvecklingar, föreslogs av Försvarsmakten inför inriktningsbeslutet 2009.¹⁷⁰ Inom materielområdet bedömde Försvarsmakten att situationen var kritisk inom vissa områden och att ytterligare reduceringar skulle påverka förmågebredden negativt.¹⁷¹

¹⁶⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013, *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV-beteckning 23:383:54582), *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV-beteckning 23:383:54582) 2012-04-27, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014, Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV-beteckning 23:381:5387), och Perspektivplanering 2013.

¹⁶⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

¹⁶⁹ Försvarsmakten föreslog följande prioritering i utvecklingen av förmågor: 1) grundläggande behov för territoriell integritet, regional säkerhet och internationella insatser, 2) vidmakthållande av insatsorganisationen och grundläggande förmåga till väpnad strid, 3) utveckling av befintlig förmåga, 4) utveckling av ny förmåga. Källa: *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30.

¹⁷⁰ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30, s. 7, 68.

¹⁷¹ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30, s. 17, 28.

Utöver att Försvarsmakten uppfattar en högre målsättning nu, konstaterar Riksrevisionen att det har skett förändringar efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet som påverkar förutsättningarna att fullfölja försvarsbeslutet. I Riksrevisionens granskning av de ekonomiska förutsättningar för Försvarsmaktens omställning konstateras att antagna rationaliseringar och ambitionssänkningar som antogs inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 delvis har genomförts, men vissa har uteblivit eller förskjutits. Förändringar av insatsorganisationen och besparingar inom *forskning och utveckling* har i allt väsentligt genomförts. Rationaliseringar av *logistik- och materieförsörjningen* har varit lägre än planerat och är försenade, och större förändringar av grundorganisationen har uteblivit. Någon närmare ekonomisk beräkning av uteblivna och försenade åtgärder har inte varit möjlig att genomföra. Samtidigt har den totala anslagsnivån mellan 2009 och 2014, om justeringar för pris och löneomräkningen beaktas, i stort varit konstant.⁷²

Inom ramen för denna granskning har företrädare för Försvarsmakten också framfört att regeringen under senare år har fattat beslut som påverkar förutsättningarna att nå de mål som beslutades 2009. Exempel på regeringsbeslut (och i vissa fall riksdagsbeslut) som företrädare för Försvarsmakten hävdar försämrar möjligheterna att nå målen är: uteblivna förändringar i grundorganisationen, uppgradering av JAS och anskaffning av Helikopter 16 samt nu senast beslut om att Försvarsmakten ska bistå polisen med helikoptrar. Försvarsmakten vänder sig inte emot ovanstående beslut i sak, men menar att det blir problem när förändringarna inte kopplas till konsekvenser för Försvarsmaktens verksamhet och ekonomi.⁷³

För att hantera tillkommande uppdrag och uteblivna rationaliseringar har det varit nödvändigt att tillföra förbandsanslaget ytterligare medel, delvis på bekostnad av övriga försvarsanslag. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder och lämnat uppdrag till Försvarsmakten, bland annat krav på långsiktigt sänkta kostnader för löner i och med det så kallade regeringsbeslut 5 (RB5).⁷⁴ Samtidigt har regeringen föreslagit en förstärkning av förbandsanslaget och omfördelningar av anslagsmedel från anslag 1:2, Försvarsmaktens insatser internationellt (tidigare benämnt fredsfrämjande förbandsinsatser), till anslag 1:1, förbandsverksamhet och beredskap.⁷⁵

⁷² *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RIR 2014:7).

⁷³ Intervju vid Försvarsmakten 2013-09-04.

⁷⁴ Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI). Från och med 2019 ska Försvarsmaktens totala årliga lönekostnad vara 500 miljoner kronor lägre jämfört med den planering som myndigheten redovisat i budgetunderlaget för 2014.

⁷⁵ Budgetproposition för 2014. Förbandsanslaget ska stärkas med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt med 500 miljoner kronor från och med 2017. Därutöver förs 300 miljoner kronor över från anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt till anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Enligt Försvarsmaktens beräkningar krävs rationaliseringar i storleksordningen 1 500 miljoner kronor fram till 2019 för att balansera förbandsanslaget framöver, efter beaktande av regeringens anslagsförstärkning och omfördelning i senaste budgetpropositionen.¹⁷⁶ För att hantera regeringens krav på långsiktigt minskade kostnader för löner gör Försvarsmakten vissa organisationsförändringar. Som nämnts i kapitel 3, i avsnittet om personalläget, menar Försvarsmakten att dessa förändringar förväntas ge negativa konsekvenser på verksamheten.¹⁷⁷ På materielområdet har operativa studier kopplade till försvarsplaneringen visat på nya materielbehov samtidigt som tidigare kända brister åter har lyfts fram. Försvarsmakten har också påtalat ett omfattande materielomsättningsbehov, och en stor del av dessa behov har inte kunnat planeras in. Enligt Försvarsmakten saknas i storleksordningen 50 miljarder kronor under den närmaste tioårsperioden för att skapa en planering i ekonomisk och verksamhetsmässig balans.¹⁷⁸

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att Försvarsmaktens analyser pekar på en betydande obalans mellan uppgift och resurs, även om planerade rationaliseringar genomförs. Efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet har det skett förändringar som kan orsaka obalans mellan uppgift och resurs. Det råder dock en osäkerhet kring läget, och avgörande för resursbehovet är bland annat uttolkningen av uppgiften och ambitionsnivån i denna.

4.2.3 *Möjliga förklaringar till otydligheter i den strategiska styrningen*

En möjlig delförklaring till otydligheter i regeringens styrning av Försvarsmakten är att försvarsområdet för närvarande genomgår en stor omställning. Regeringen (och Försvarsmakten) befinner sig i en inlärningsprocess där förbättringar i styrningen och i graden av tydlighet kan förväntas öka efterhand.

Det svenska statsskicket med fristående statliga myndigheter och små departement medför att departementen riskerar att hamna i ett kunskapsmässigt underläge gentemot de statliga myndigheterna. Ett departement kan aldrig ha samma *sakkompetens* som expertmyndigheten, och kunskap i militära frågor kan därmed aldrig förväntas vara lika hög på Försvarsdepartementet som på Försvarsmakten.

En jämförelse kan göras med Norge, där mycket av den strategiska kompetensen 2003 flyttades över från myndigheten till departementet. Syftet

¹⁷⁶ Fördelningen av dessa rationaliseringar är: sänkta lönekostnader 500 miljoner kronor, omdaning försvarslagstiftningen cirka 600 miljoner kronor och övriga rationaliseringar cirka 400 miljoner kronor.

¹⁷⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015.

¹⁷⁸ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV-beteckning 23 381:53871).

var dels att tydliggöra kopplingen mellan politiska och militära bedömningar, dels att effektivisera styrningen av försvaret.¹⁷⁹ I Norge finns alltså den samlade strategiska nivån på departementet, medan det i Sverige finns en politisk strategisk nivå och en militärstrategisk nivå fördelade på departementet och Försvarsmakten.¹⁸⁰ Berörda personer i Norge uppges dock vara kritiska till den norska ordningen, som enligt dem har lett till ökad otydlighet, detaljstyrning och krävt mer resurser och personal. En återgång till tidigare system diskuteras nu i Norge.¹⁸¹ En annan jämförelse kan göras med det finska systemet, där det finska departementet i likhet med det svenska är relativt litet, delvis som en följd av samma system med fristående statliga myndigheter.

Det är relativt hög personalomsättning på Försvarsdepartementet. År 2012 var personalomsättning 27 procent (den var dock lägre tidigare, med ett genomsnitt för åren 2009–2012 på 15,5 procent).¹⁸² Hög personalomsättning kan riskera att medföra kunskapsstapp på Försvarsdepartementet. Personalomsättningen kan även tillföra ny och viktig kunskap till departementet. I intervjuer vid Försvarsmakten har det dock framförts som ett problem att personal på Försvarsdepartementet byts ofta och man uppfattar att det ofta innebär att kunskap som byggts upp går förlorad.¹⁸³

Företrädare för Försvarsdepartementet uppger att det inom Regeringskansliet kontinuerligt pågår kompetensutveckling, och att det alltid finns utrymme för förbättringar. För ett par år sedan rekryterades sex personer till Försvarsdepartementet för att arbeta med styrning. Sedan dess har dock Regeringskansliet fått sparkrav, vilket gjort att effekten av dessa tjänster inte blivit så stor som det var tänkt.¹⁸⁴ Under perioden 2011–2014 pågår ett utvecklingsprogram inom Regeringskansliet som syftar till att förbättra kompetensen och förmågan när det gäller styrningsfrågor.¹⁸⁵

¹⁷⁹ SOU 2005:92, Bilaga 3, s 302. Det norska försvarsdepartementet har sammanlagt drygt 300 anställda och är indelat i fyra avdelningar, vilka arbetar både för försvarschefen och för den politiska ledningen. (Fakta om Forsvaret 2013 s 13).

¹⁸⁰ Exempelvis finns motsvarande Försvarsmaktens Ledningsavdelning och Materiel produktionsledning på departementsnivå, och departementet fastställer motsvarande verksamhetsuppdrag, materieluppdrag och lämnar också färdig budget på detaljnivå.

¹⁸¹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15, svar på skriftlig fråga till Försvarsmakten via e-post 2013-11-21

¹⁸² Skriftligt svar till Riksrevisionen från Försvarsdepartementet. Uppgiften bygger på "den lägsta av summorna externt och internt avslutade eller externt och internt rekryterade, i procent av genomsnittligt antal anställda under kalenderåret. Kommittéanställda ingår ej. Av Regeringskansliets årsbok för 2012 s. 90 framgår att personalomsättningen är högre än på andra departement. "Den externa personalrörligheten bland departementsanställda (exklusive kommittéanställda) var 11 procent under 2012, och den interna rörligheten, mellan departementen, var 5 procent. Utöver detta byter tjänstemännen arbete inom respektive departement." Ett genomsnitt av detta är 8 procent.

¹⁸³ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-07.

¹⁸⁵ Regeringskansliets årsbok 2012, s 55, Regeringskansliets PM *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter* 2013-09-16, s. 3.

En annan möjlig delförklaring till de brister som finns i styrningen kan vara att regeringen och Forsvarsdepartementet inte alltid välkomnar uppgifter om problem eller förslag till förändringar av styrningen på området. En indikation på detta syns i hanteringen av Riksrevisionens tidigare granskningar inom försvarsområdet. Konstitutionsutskottet har betonat vikten av att regeringen är tydlig och utförlig i sina skrivelser med anledning av Riksrevisionens granskningar.¹⁸⁶ Riksrevisionen noterar att regeringen i några fall har avfärdat våra rekommendationer i sina skrivelser. Men senare har riksdagen lämnat tillkännagivanden till regeringen med uppmaning om att vidta vissa åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Tre exempel på när detta har inträffat är granskningarna om Forsvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15), Besparingar i försvarets materielförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5) samt Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband (RiR 2012:18). I intervjuer vid Forsvarsmakten har det också påpekats att det finns en ovilja inom departementet att få veta att saker inte fungerar, att uppgifter om problem och behov inom myndigheten inte är välkomna.¹⁸⁷ Detta kan tolkas som en ovilja att se och uppmärksamma problem i verksamheten och styrningen.

Otydlighet i styrningen kan också förklaras av att tydligare krav på Forsvarsmakten skulle kunna riskera att myndigheten utnyttjar tydligheten till att hävda ytterligare resursbehov för att nå kraven. För att undvika kostnadsutveckling som inte går att hantera kan regeringen därför vara medvetet otydlig i sin styrning.

4.2.4 Möjliga konsekvenser och risker med otydligheter i styrningen

Riksdagens mål och krav för Forsvarsmakten är allmänt hållna, vilket försvårar möjligheten att säga vad som är rätt tolkning. Otydligheter i regeringens styrning får till konsekvens att regeringen/Forsvarsdepartementet och Forsvarsmakten hamnar i situationer där de har *olika bild av uppdraget* – vad som ska göras och klaras av. Det finns då en risk att regeringens omfattande styrning i praktiken inte får en styrande effekt, eftersom Forsvarsmakten själv uttolkar vad den bör göra.

Om inte uppgifterna till Forsvarsmakten är tydligt definierade blir även Forsvarsmaktens återrapportering otydlig. Otydligheten i regeringens styrning och målformulering ställer höga krav på Forsvarsmakten att själv urskilja användbara mål och vilka indikatorer och resultatmått- och nivåer som är lämpliga att använda för att bedöma måluppfyllelse och resultat.

¹⁸⁶ Bet. 2009/10:KU17.

¹⁸⁷ Intervjuer vid Forsvarsmakten 2012-12-18, 2013-05-02.

En konsekvens av många krav/uppgifter utan inbördes prioritering är att de inte får en styrande effekt och att styrningen därmed försvagas.¹⁸⁸ Det skapas också en risk att Försvarsmaktens återrapportering misstolkas eller inte innehåller det som efterfrågats.

Ytterligare en tänkbar konsekvens av otydlig styrning är att det riskerar att bli liten effekt för pengarna. Otydligheter riskerar att göra myndigheten passiv. Brist på prioriteringar och på differentiering av krav på förmågor förstärker denna kostnadsdrivande effekt.¹⁸⁹

4.3 Regeringens styrning och uppföljning är omfattande och sker på en detaljerad nivå

På en strategisk nivå menar Riksrevisionen således att styrningen av Försvarsmakten behöver konkretiseras mer, och det finns behov av att precisera vad Försvarsmaktens uppgift är. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att regeringen styr Försvarsmakten detaljerat på en lägre nivå, i sakfrågor. Det sker en mycket omfattande informationsinhämtning genom uppdrag och återrapporteringskrav. Detta är också något som de allra flesta vi intervjuat tar upp som kännetecknande för regeringens styrning.¹⁹⁰ Tidigare utredningar har också visat detta.¹⁹¹

Det går att diskutera huruvida krav på återrapportering, information och underlag ska ses som styrning eller inte. När uppgiftsinhämtningen blir mycket omfattande blir den också styrande på så sätt att det i hög grad påverkar Försvarsmaktens arbete. Regeringskansliet har uttryckt att styrning kan definieras som "alla de åtgärder som vidtas för att nå ett mål", vilket enligt Regeringskansliet inbegriper både inriktning och uppföljning av myndigheternas arbete.¹⁹²

I kapitel 2 beskrivs ansvarsfördelningen inom försvarsområdet, och där framgår att både riksdag och regering styr Försvarsmakten relativt detaljerat i många frågor. Exempel på områden som regeringen styr i relativt hög detaljeringsgrad är *utformningen av insatsorganisationen, materieförsörjningen, högkvarterets*

¹⁸⁸ För liknande resonemang, se till exempel SOU 2005:92 *Styrningen av försvaret* Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, s. 14. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*. Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 18.

¹⁸⁹ *Verksamhetslogik i förbandsproduktion* (FOI 2007). Peter Nordlund, Leif Hedberg, Helge Löfstedt, s. 8, 12, 33–34.

¹⁹⁰ Intervju vid Försvarsutskottets kansli 2013-01-25, Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05, 2013-05-17, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-09-09. Intervju med f.d. myndighetschef vid försvarsmyndighet 2013-01-09.

¹⁹¹ Till exempel *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*. Statskontoret 2005. (Statskontoret 2005:7), s. 10–11, 75–76. *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92), s. 126–127.

¹⁹² Regeringskansliets PM *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter* 2013-09-16, s. 6.

interna organisation och genomförandet av personalförsörjningsreformen som regeringen vill ha mycket detaljerad information om under processens gång.

4.3.1 *Krav och uppdrag i regleringsbrevet*

Försvarsmakten får som nämnts ett omfattande och detaljerat regleringsbrev med en mängd *åtgärdskrav, återrapporteringskrav och uppdrag*. Regleringsbrevet har minskat i omfång de senaste åren, men är fortfarande svåröverskådligt. Det är uppbyggt kring rubrikerna "mål och återrapporteringskrav", "organisationsstyrning" och "uppdrag". Vid sidan av återrapporteringskraven finns en mängd redovisningskrav inne i texten som är av liknande karaktär som återrapporteringskraven. De var uppåt 50 stycken i regleringsbrevet för 2013. De handlar ofta om att just *redovisa* eller *beskriva* åtgärder, bedömningar och behov. Det är därmed ingen större skillnad mellan återrapporteringskraven och många av de övriga kraven. De allra flesta *uppdrag* i regleringsbrevet är också av karaktären "redovisa". Till detta finns också många åtgärdskrav, där Försvarsmakten ska *samverka, redogöra för, ta fram*, eller att något ska *finnas, utvecklas, öka*.¹⁹³

Återrapporteringskraven i regleringsbreven kan alltså vara omfattande och hanteringen av dessa binder betydande arbetskraft på myndigheten. Försvarsmaktens regleringsbrev beskrivs ofta som ovanligt detaljerat i jämförelse med andra politikområden.¹⁹⁴ Riksrevisionen noterar att det inte alltid är tydligt vad informationen ska användas till. Försvarsmakten har framfört funderingar kring värdet med vissa återrapporteringskrav. Ofta följer, enligt företrädare för Försvarsmakten, inte någon konkret styrning av återrapporteringen.¹⁹⁵ Statskontoret beskrev 2005 att regeringen inte använder den ganska omfattande redovisningen från Försvarsmakten för en mer aktiv styrning av produktivitet och kvalitet i kärnverksamheten.¹⁹⁶

Försvarsmakten har en omfattande verksamhet, vilket delvis kan motivera mängden återrapporteringskrav. Men den ökade friheten i hur myndigheter kan välja att redovisa i årsredovisningen har enligt Riksrevisionens årliga revision inte fått mycket genomslag för Försvarsmakten.¹⁹⁷

¹⁹³ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹⁹⁴ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12 samt PM över Riksrevisionens analys av styrdokument. Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-04-19, 2013-06-18, 2013-06-19.

¹⁹⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-06-04, 2013-06-24 samt med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

¹⁹⁶ *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92) s. 126. *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:7), s. 22, 76. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 18.

¹⁹⁷ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

4.3.2 *Separata regeringsuppdrag*

Utöver krav i regleringsbrevet kommer många *separata och detaljerade regeringsuppdrag* löpande till Försvarsmakten. Till regeringsuppdrag räknas här de regeringsbeslut som är benämnda som *uppdrag till Försvarsmakten* (samtliga dessa är öppna handlingar och hemliga regeringsbeslut är därför inte med här). Majoriteten av regeringsbesluten är inte av uppdragskaraktär, och det kan finnas fler regeringsbeslut som bör betraktas som uppdrag. Till detta kommer också hemliga regeringsuppdrag. Omfattningen av dessa har Riksrevisionen inte på ett enkelt sätt kunnat få fram.¹⁹⁸ De senaste fem åren har regeringen i genomsnitt lämnat cirka sju öppna regeringsuppdrag per år till Försvarsmakten, vid sidan av de uppdrag som ges i regleringsbrevet. År 2012 gavs nio regeringsuppdrag till Försvarsmakten. Lika många eller fler regeringsuppdrag lämnas under 2013.¹⁹⁹ ²⁰⁰

Regeringsuppdragen kan delas in i två undergrupper: krav på åtgärder respektive krav på redovisning. Majoriteten är *åtgärdskrav*, varav de vanligast förekommande är att Försvarsmakten ska lämna bidrag eller ge stöd till internationella insatser. Exempel på regeringsuppdrag som är *redovisningskrav* är att Försvarsmakten ska redovisa överväganden och åtgärder avseende tidsbegränsade anställningar som GSS, lämna beskrivning och analys av säkerhets- och försvarspolitiskt viktiga förändringar samt bedöma konsekvenser och lämna kompletterande redovisning avseende vissa materielsystem. Regeringsuppdragen som här räknas som *redovisningskrav* kan också innebära krav om att *genomföra* viss verksamhet och redovisa *resultatet*.²⁰¹

De så kallade regeringsbeslut 7 (RB7)²⁰² och regeringsbeslut 5 (RB5)²⁰³ är två exempel på regeringsuppdrag av redovisningskaraktär som ofta tas upp i intervjuer som exempel på regeringens detaljstyrning.²⁰⁴

Uppdraget i RB7 är ett exempel på omfattande och detaljerad informationsinhämtning genom ett regeringsuppdrag. Regeringen gav Försvarsmakten i uppdrag att redovisa konkreta åtgärder som myndigheten bedömer som nödvändiga att vidta, med utgångspunkt från oförändrade

¹⁹⁸ Dokumentgenomgång vid Försvarsdepartementet samt Försvarsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor 2013-06-10.

¹⁹⁹ Fram till och med 2013-11-04 (då Riksrevisionens genomgång utfördes) hade nio regeringsbeslut lämnats till Försvarsmakten.

²⁰⁰ Dokumentgenomgång vid Försvarsdepartementet.

²⁰¹ Dokumentgenomgång vid Försvarsdepartementet.

²⁰² *Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (Fö 2012/1794/MFI).

²⁰³ *Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning* (Fö2013/612/MFI).

²⁰⁴ Intervju vid Försvarsutskottets kansli 2013-01-25 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-21, 2013-05-17, 2013-06-18.

anslagsramar i enlighet med budgetproposition för 2013, för att kunna utföra myndighetens uppgifter och upprätthålla operativ förmåga i enlighet med riksdag och regerings beslut. Redovisningen skulle inkludera en beskrivning av vilka konsekvenser oförändrade anslag har för verksamheten. Försvarsmakten skulle vidare överväga möjligheterna att minska kostnaderna för en rad olika verksamheter. Redovisningen skulle bland annat innehålla det planerade personella och materiella innehållet och statusen i insatsförbanden för 2014 och 2019, samt de bedömningar och prioriteringar som ligger till grund för det. Kostnader per krigsförband fördelat på olika områden skulle redovisas samt personalkostnader totalt och uppdelat på lägsta kostnadsslagsnivå samt för en rad olika personalkategorier. Även kostnader för anskaffning och vidmakthållande av materiel och anläggningar som planeras 2013–2019 skulle redovisas, samt de bedömningar som ligger till grund för detta.²⁰⁵

Kort efter att Försvarsmakten lämnat svar på RB7, där myndigheten pekade på behov av mer resurser för att nå insatsorganisation 2014, lämnade regeringen ett nytt uppdrag, RB5. Detta uppdrag innebar att Försvarsmakten skulle redovisa en planering där myndighetens lönekostnader är 500 miljoner kronor lägre från 2019, jämfört med planeringen i budgetunderlaget för 2014. Att regeringen pekar ut att det är just lönekostnaderna som ska minska, istället för att ge Försvarsmakten i uppdrag att minska personalkostnader eller kostnader generellt, framhåller många inom Försvarsmakten som exempel på detaljstyrning.²⁰⁶ Det nya uppdraget kom mindre än en månad efter att Försvarsmakten lämnat svar på RB7. Det torde ha varit svårt för regeringen och Försvarsdepartementet att ha hunnit göra en grundlig analys av det omfattande underlag Försvarsmakten lämnat.

4.3.3 Remisser och anmodanden från Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet lämnar också många *remisser* till Försvarsmakten (tidigare benämndes de *anmodanden*, men bytte 2012 namn till remiss). De är förfrågningar om information och underlag och har liknande karaktär som återrapporteringskrav. Dessa beslutas av Försvarsdepartementet och är därmed inte *regeringens* beslut och begäran om uppgifter. Sedan 2009 har i genomsnitt cirka 14 sådana lämnats till Försvarsmakten per år (varav en tredjedel hemliga).

Försvarsmakten har ofta relativt kort tid på sig att svara på dessa remisser/anmodanden. I mer än hälften av de remisser och anmodanden Riksrevisionen tagit del av förväntas svar inom en vecka (vilket är betydligt mindre än för regeringsuppdragen). Omfattningen varierar och en mindre andel av dem är

²⁰⁵ Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (Fö 2012/1794/MFI).

²⁰⁶ Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI) samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-17, 2013-06-18.

mycket omfattande. I några av de senaste remisserna under 2012 och 2013 har Försvarsdepartementet till exempel efterfrågat:

- detaljerade kostnadsberäkningar för deltagande i insats,
- kompletterande underlag med anledning av Försvarsmaktens förslag om anslagsförändring,
- den senaste statistiken på personalförsörjningsområdet,
- bedömning av svenska bidrag i en viss insats,
- bedömning av det säkerhetspolitiska läget,
- redovisning av förslag till eller syn på internationella samarbeten
- redovisning avseende vissa materielsystem,
- övningsbehov,
- underlag inför Folk och Försvars rikskonferens i Sälen,
- underlag om Försvarsmaktens materielplan,
- redovisning av det internationella materiel- och forskningssamarbetet.²⁰⁷

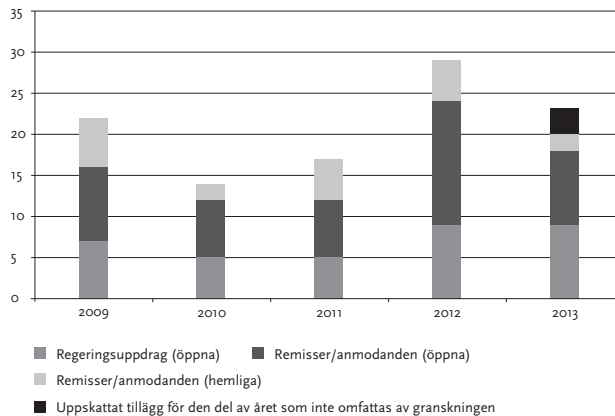
4.3.4 *Omfattningen av krav och detaljeringsgraden över tid*

Företrädare för Försvarsdepartementet påpekar att detaljeringsgraden i styrningen har minskat, till exempel påpekas att det numera är färre återrapporteringskrav i regleringsbrevet. De menar att regleringsbrevet kontrolleras mer idag än tidigare, för att ta ställning till om allt verkligen behövs.²⁰⁸ Inom Försvarsmakten uppfattar flera som Riksrevisionen intervjuat däremot att den totala omfattningen av begäran om underlag har ökat på senare år.²⁰⁹ Detta kan möjligen förklaras av att de övriga uppdrag som Försvarsmakten får från regeringen (separata regeringsuppdrag) och från Försvarsdepartementet (remisser/anmodanden) inte har minskat under den senaste femårsperioden. I diagrammet nedan illustreras den samlade mängden regeringsuppdrag och remisser/anmodanden som Försvarsmakten har fått under perioden 2009–2013.

²⁰⁷ Exempel från förteckning av remisser och anmodanden 2009-01-01 till och med 2013-11-04. Skriftligt svar till Riksrevisionen från Försvarsdepartementet samt utdrag ur Regeringskansliets diarium 2013-06-14 samt 2013-11-04. Även hemliga remisser och anmodanden ingår.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06.

²⁰⁹ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-06-04, 2013-06-24.

Diagram 1 Antal regeringsuppdrag och remisser/anmodanden till Försvarsmakten år 2009–2013²¹⁰

Källa: Riksrevisionens dokumentgenomgång på Försvarsdepartementet. Bearbetning Riksrevisionen.

Som synes har totalmängden ökat marginellt. En bedömning av förändringen av omfattningen på krav i regleringsbrevna låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Uppskattningsvis har de legat på ungefär samma nivå de senaste fem åren. Däremot skedde en minskning av regleringsbrevets omfattning för fem år sedan.

4.3.5 Möjliga förklaringar till omfattande och detaljerad styrning

Det kan naturligtvis finnas relevanta skäl till att regeringen styr på den detaljeringsnivå som den gör. Försvarsdepartementet pekar på framförallt två saker som förklaringar till detaljeringsgraden och omfattningen i styrningen. För det första *Försvarsmaktens storlek*; det som påstås vara detaljstyrning från regeringens sida kan gälla åtskilliga miljarder. För det andra genomgår Försvarsmakten nu *en av de största reformerna* i förvaltningen, samtidigt som verksamheten förväntas pågå som vanligt, vilket motiverar en viss detaljeringsgrad i styrningen. Det är viktigt att kunna följa en sådan reform noga.²¹¹ Att Försvarsmakten är en verksamhet som är komplex och med få mätbara resultat kan till viss del också förklara behovet av att detaljstyra.

²¹⁰ Hemliga regeringsuppdrag ingår inte i diagrammet. Detta eftersom de inte registreras under benämningen uppdrag utan finns bland de hemliga regeringsbesluten, varav Riksrevisionen endast tagit del av en delmängd. En tillförlitlig uppskattning av antal hemliga regeringsbeslut av uppdragskaraktär har därför inte låtit sig göras.

²¹¹ Intervju vid Försvarsdepartementet 2012-12-19, intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06, Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2013-04-08.

Försvarsmaktens förfogande över våldsinstrument kan också motivera mer detaljerad styrning.

Att riksdagen styr försvarsområdet på en relativt detaljerad nivå kan också tänkas påverka regeringens styrsätt till att bli mer detaljerat.

En teori är att regeringens otydlighet i de strategiska frågorna medför ett behov av att styra detaljerat och omfattande i andra delar.

Inom både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten framförs synpunkter om att den detaljerade styrningen ibland behövs. Till exempel anses den ha förbättrat försvarsplaneringen. Vid omfattande förändringar kan Försvarsmakten behöva hjälp med genomförandet, och att regeringen följer förändringsarbetet kan då utgöra ett stöd.

Att Försvarsmakten har ett kunskapsövertag gentemot Försvarsdepartementet kan föranleda att Försvarsdepartementet upplever ett behov av att samla in mycket information för att försäkra sig om att styrningen blir relevant.

Ytterligare en trolig förklaring är att underlagen från Försvarsmakten ibland är otillräckliga, så att Försvarsdepartementet *måste* ställa fler frågor för att förstå och få kompletterande underlag.²¹² Delar av den information som efterfrågas i till exempel RB7 skulle kunna vara sådan som kan förväntas av budgetunderlaget. Riksrevisionen kan konstatera att det förekommer otydligheter i Försvarsmaktens redovisning till regeringen, vilket kan försvåra styrningen och öka behovet av informationsinhämtning (mer om detta i avsnitt 5.6). En annan orsak till detaljstyrning skulle kunna vara att Försvarsmakten inte gör det den blivit ålagd att göra.

Den detaljerade styrningen ses av många som ett uttryck för *bristande förtroende* för Försvarsmaktens förmåga att sköta sin verksamhet. Detta är den förklaring till detaljstyrningen som oftast påtalats vid Riksrevisionens intervjuer.²¹³ Om regeringen inte helt litar på myndigheten vill den ha djupare underlag för att kunna fatta beslut. Riksrevisionens intryck är också att det finns en misstro mellan regeringen/Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, och att detta troligtvis är en viktig förklaring till varför styrningen blir så detaljerad. Företrädare för både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten pekar dock på att relationen mellan Försvarsdepartementet/regeringen och Försvarsmakten har blivit bättre under senare år.²¹⁴ Tillvägagångssättet i samband med den så kallade Genomförandegruppen 2008 – att Försvarsmakten hade en

²¹² Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-22.

²¹³ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-06-04, 2013-08-29, 2013-09-06. Intervju med f.d. företrädare för Försvarsmakten 2013-01-09. Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

²¹⁴ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-06-04 samt intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07.

undanskymd roll i arbetet med att ta fram besparingarna på materielområdet – visade på bristande förtroende för myndigheten. Regeringens inställning till Försvarsmakten anses av flera ha påverkats av tidigare problem att hantera ekonomin och historien med de "svarta hålen" i ekonomin. I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen dock att den i huvudsak bedömer att Försvarsmakten genomför sin verksamhet med gott resultat.²¹⁵

Riksrevisionen har dock sett indikationer på att det fortfarande finns ömsesidigt bristande förtroende mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²¹⁶ Riksrevisionen kan också se indikationer på att Försvarsmakten inte alltid litat på regeringens och Försvarsdepartementets militära kompetens och förmåga att förstå verksamheten och dess förutsättningar.²¹⁷ Detta påverkar kommunikationen mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet och vilken information som utbyts.

4.3.6 Möjliga konsekvenser av och risker med detaljerad och omfattande styrning

Försvarsmakten får lägga *mycket tid och energi* på att förse Regeringskansliet med underlag, istället för att till exempel ägna tiden åt att genomdriva reformen eller kvalitetssäkra verksamheten.²¹⁸ Att begäran om uppgifter och underlag – genom såväl regeringsuppdrag, remisser och informella förfrågningar – kommer relativt ofta och utspritt under året och svar förväntas på ganska kort tid, påverkar också Försvarsmaktens möjligheter att planera sin verksamhet. Det riskerar även att försvåra för myndigheten att själv effektivisera sin verksamhet.

Ju mer detaljerad och omfattande styrningen är, desto mer tid och resurser måste även regeringen och Försvarsdepartementet lägga på styrningen av försvaret. Detaljstyrningen gör också att regeringen riskerar att fokusera för mycket på detaljer och *för lite på viktiga, strategiska frågor*. Ett fokus på detaljer istället för de strategiska kärnfrågorna får till konsekvens att Försvarsmakten får ett stort handlingsutrymme vad gäller själva kärnverksamheten, men utsätts samtidigt för mycket detaljerad styrning och uppföljningskrav på mindre sakfrågor. Detta kan också sättas i relation till att regeringen angett att större fokus bör läggas på strategisk styrning och inriktning av försvaret²¹⁹,

²¹⁵ Budgetproposition 2014.

²¹⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-09-06. Intervju vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 2013-04-09.

²¹⁷ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-06-04, 2013-08-29, 2013-09-06. Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

²¹⁸ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

²¹⁹ Prop. 2008/09:140 s. 105.

liksom generella förvaltningspolitiska ambitioner om långsiktig, strategisk och verksamhetsanpassad styrning.²²⁰

Omfattande och detaljerad informationsinhämtning kan bidra till ökad kunskap inom Försvarsdepartementet (och regeringen), vilket också kan bidra till förbättrad styrning. En risk med att inhämta mycket detaljerad information är dock att *rollspelet* mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet blir otydligt. Det kan bli oklart vem som visste vad och när, vilket gör att gränserna för ansvar kan suddas ut.

Vissa rationaliseringar inom Försvarsmakten kan försvåras av regeringens (och riksdagens) detaljstyrning. Riksdagen fattar beslut om grundorganisationen och regeringen beslutar om Högkvarterets utformning och utser en lång rad befattningshavare på Högkvarteret. Försvarsmakten är därmed unik inom statsförvaltningen i att inte ha organisatorisk frihet. Både riksdagen och regeringen har fattat beslut som går emot Försvarsmaktens förslag på förändringar i grundorganisationen. Riksdagens beslut om SWEDEC hösten 2012 är ett exempel på när en rationalisering av grundorganisationen, som både Försvarsmakten och regeringen förespråkade, uteblev.²²¹

4.4 Omfattande informell dialog

Regeringskansliet har gett ut ett PM om informella kontakter. Den har delvis uppkommit efter önskemål om klargörande av förutsättningarna för hur tjänstemännen inom Regeringskansliet ska använda sig av informella kontakter. Med informella kontakter avses kontakter som tas inom ramen för regeringens formella styrning. De syftar oftast till att "utbyta information och kunskap, men ibland även till att förtydliga regeringens styrning".²²²

4.4.1 Mycket informell dialog på olika nivåer

Det förekommer mycket informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²²³ En årlig myndighetsdialog genomförs, med en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet. Beredning av olika frågor med informationsutbyte i sakfrågor sker, för varje område, ungefär en gång per kvartal: om insatsorganisation, personal, materiel, grundorganisation

²²⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²²¹ Bet. 2012/13:F6U1, rskr. 2012/13:93.

²²² Intervju vid Försvarsdepartementet 2012-12-19 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2103-05-17. Intervju med f.d. företrädare för Försvarsmakten 2013-01-09. SOU 1997:57, SOU 2007:75, prop. 2009/10:175, bet. 1986/87:KU29, bet. 2012/13:KU10, Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²²³ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06 och 2013-05-07. Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-17, 2013-05-27. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmaktens beslut till verklighet*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 74–75.

och försvarsplanering. Därutöver förekommer löpande kontakter på olika nivåer mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Dessa är enligt företrädare för Försvarsdepartementet främst inriktade på ömsesidigt utbyte av information.²²⁴ De löpande kontakterna sker via telefon, e-post och möten på chefs- och handläggarnivå med representanter för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²²⁵

I de informella kontakterna efterfrågas ibland detaljerade uppgifter som föranleder arbete inom Försvarsmakten med att ta fram information och underlag.

4.4.2 *Kontakterna mellan departement och myndighet är ostrukturerade*

Det saknas tydliga kanaler för kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, och de informella dialogerna mellan handläggare på Försvarsdepartementet och Försvarsmakten dokumenteras sällan.²²⁶ Regeringskansliet skriver i sin PM om informella kontakter att informell dialog ska vara just informell och därför inte är möjlig att reglera och formalisera.²²⁷ Konstitutionsutskottet har dock i ett betänkande betonat vikten av att offentlighetsprincipen inte urholkas genom att viktig information förmedlas via muntliga icke-offentliga kanaler.²²⁸

Enligt Regeringskansliets PM om informella kontakter sker kontakterna mellan *företrädare* för myndigheten respektive regeringen eller Regeringskansliet. Det är enligt denna PM myndighetschefen som ansvarar för hur kontaktvägarna in i myndigheten ska se ut och för hur olika signaler från riksdagen, regeringen och Regeringskansliet ska värderas.²²⁹ Detta förutsätter att alla förfrågningar kommer via myndighetschefen eller att denne har kontroll på alla förfrågningar. På Försvarsmakten är det tänkt att ledningsstaben ska ta emot informationsförfrågningar från Försvarsdepartementet, vilket den också ofta gör. Men förfrågningarna sker även direkt till enheterna Insats och Produktion och ibland långt ner på handläggarnivå. De kan komma via e-post från tjänstemän på Försvarsdepartementet direkt till handläggare på Försvarsmakten. Det är ingen på Försvarsmakten som känner till alla förfrågningar som görs eller vilken information som lämnas ut. Att förfrågningar om uppgifter och underlag

²²⁴ Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2013-04-08.

²²⁵ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-03-05, 2013-06-04.

²²⁶ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-07 och 2013-08-26 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-17, 2013-05-21, 2013-06-04.

²²⁷ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²²⁸ Bet. (1986/87:KU29) om ledningen av den statliga förvaltningen.

²²⁹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

kommer från olika håll inom Försvarsdepartementet och till olika delar av Försvarsmakten är enligt flera personer på Försvarsmakten ett problem.²³⁰

Försvarsdepartementets användande av remisser (anmodanden) är ett sätt att försöka styra upp de informella förfrågningarna.²³¹ Dessa utgörs av beslut som fattas på departementsnivå, och kan därför inte anses vara regeringens styrning i formell mening. Användandet av remisser framstår därför som formaliserad informell styrning.

Företrädare för Försvarsdepartementet har angett att man låter bli att föra anteckningar vid informella möten med Försvarsmakten för att undvika att dialogen ska uppfattas som styrning, och att det inte förs anteckningar vid till exempel myndighetsdialogen eller de löpande chefsmötena.²³² Riksrevisionen har tagit del av anteckningar från möten om försvarsplanering mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet på dels handläggarnivå, dels chefsnivå. I dessa anteckningar anges, i motsats till vad som framförts ovan, att det är praxis att föra anteckningar vid handläggardialoger, och att man därför även för anteckningar i chefsdialogen om försvarsplaneringen. Vidare anges att minnesanteckningarna ska justeras och godkännas av deltagarna vid mötena.²³³

4.4.3 I teorin görs åtskillnad mellan informell dialog och styrning

I intervjuer har skillnaden mellan informell styrning och informella kontakter betonats som viktig. *Informella kontakter* används mycket och ses som nödvändiga för att förtydliga uppdrag och som rent informationsutbyte. *Informell styrning* ses däremot, av företrädare för både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, som något som bör undvikas.²³⁴

På Försvarsdepartementet anstränger man sig för att vara försiktig och är mån om att se till att myndighetsledningen på Försvarsmakten inte uppfattar saker som sagts på möten som informell styrning. Företrädare för Försvarsdepartementet menar också att Försvarsmakten har ansvaret för att ta in regeringens styrning, se om den är koherent och begriplig och säga till om det är för långtgående styrning, eller om informella kontakter har uppfattats som styrning.²³⁵

²³⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04.

²³¹ Intervju vid Försvarsdepartementet 2012-12-19, intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-06-04.

²³² Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-07.

²³³ Försvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog med Försvarsmakten avseende försvarsplanering, 2010-10-07 och 2011-06-10. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Försvarsdepartementet.

²³⁴ Intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05.

²³⁵ Intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07.

4.4.4 I praktiken finns en gråzon mellan informell dialog och styrning

Även om Försvarsdepartementet/regeringen strävar efter att undvika informell styrning kan sådant som förmedlas i informella kontakter ändå *uppfattas* som styrning av Försvarsmakten. I praktiken är åtskillnaden mellan dialog och styrning inte lika tydlig som i teorin.

Flera personer på ledande positioner på Högkvarteret uppfattar att det finns inslag av styrförsök/styrsignaler från Försvarsdepartementet i den informella dialogen. De menar att det i de omfattande informella kontakterna skapas otydlighet; det kan bli otydligt vem som har sagt vad och vad man ska lyssna på. Försvarsdepartementet försöker vara tydlig och kan i samband med dialog kommentera att det som sägs inte ska uppfattas som styrning. Men, enligt uppgifter från högre tjänstemän inom Försvarsmakten, sänder Försvarsdepartementet direkt eller indirekt signaler om vad som är eller inte är en framkomlig väg för Försvarsmakten.²³⁶

Riksrevisionen konstaterar att det i de löpande kontakterna mellan handläggare på Försvarsdepartementet och Försvarsmakten kan bli otydligt om det som sägs är styrning eller inte och i så fall vem som styr. ÖB anser dock inte att informell styrning är något stort problem i relationen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²³⁷

Indikationer på att informella styrsignaler förekommer

Det finns flera indikationer på "informella styrsignaler" eller försök till att styra informellt i dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

I tidigare avsnitt har beskrivits att regeringen och Försvarsmakten har gjort olika uttolkningar av Försvarsmaktens uppgift och vad myndigheten ska dimensioneras mot. Uttalanden om detta har inte gjorts formellt, utan denna synpunkt har förmedlats informellt (samtidigt som den formella styrningen varit otydlig). Trots det har denna diskussion om glidningen fått stor påverkan på Försvarsmaktens arbete.

I kapitel 3 redogörs för Försvarsmaktens uppgift att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Hanteringen av denna uppgift ger indikationer på att styrning har skett informellt. Vid sidan av den formella styrningen har regeringen/Försvarsdepartementet, enligt mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten om försvarsplaneringen, diskuterat frågor som påverkar Försvarsmaktens operativa planering. Avgöranden i viktiga frågor som påverkar hur Försvarsmakten arbetar med den operativa

²³⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-27, 2013-05-30, 2013-06-04.

²³⁷ Intervju med ÖB 2013-06-05.

planeringen har avhandlats på dessa möten.²³⁸ Närmare redogörelse för detta lämnas i hemlig bilaga till denna rapport.

I vissa regeringsbeslut till Försvarsmakten anges att frågan eller uppdraget ska lösas i samråd/samverkan med Regeringskansliet. Till exempel anges i regeringens anvisningar för försvarsplanering att försvarsplaneringen ska bedrivas i nära samverkan mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet. Och i RB7 skriver regeringen att Försvarsmakten under genomförandet av uppdraget ska samverka med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Detta är formuleringar som indikerar att Försvarsmakten måste stämma av med Försvarsdepartementet hur uppdrag ska lösas, vilket riskerar att leda till styr signaler i dialogen.

Försvarsdepartementet har skrivit så kallade tanke-PM, till exempel inför Försvarsmaktens svar på RB7. Dessa tanke-PM lämnades också över till utvalda personer på Försvarsmakten för synpunkter.²³⁹ Företrädare för Försvarsdepartementet beskriver tanke-PM som ett sätt för departementet att formulera sina tankar och ett led i beredningen av regeringens ställningstagande till Försvarsmaktens underlag. Att dessa PM också har lämnats till personer på Försvarsmakten förklaras med att man ville ha deras synpunkter och faktagranskning av innehållet, och det ska inte uppfattas som uttryck för informell styrning.²⁴⁰ Dessa tanke-PM saknar sidhuvud, avsändare och datum och är således helt informella. Innehållet ifrågasätter bland annat Försvarsmaktens tidigare underlag, analyser och bedömningar, och det ges i vissa fall alternativa förslag. Även om de inte var tänkta som styrning har dessa tanke-PM uppfattats som styrförsök inom Försvarsmakten.²⁴¹

Riksrevisionens tidigare granskning om regeringens genomförandegrupp visade på hög grad av informell styrning som inte kan spåras. Viktiga styr signaler från regeringen till Försvarsmakten kommunicerades informellt och dokumenterades inte.²⁴²

²³⁸ Försvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten med Försvarsmakten avseende försvarsplanering. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Försvarsdepartementet.

²³⁹ Arbetshandling (Tanke-PM) om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling, Arbetshandling (Tanke-PM) om möjliga vägar till minskade personalkostnader, Arbetshandling (Tanke-PM) om försvarsmaktens möjligheter att möta produktivitetsavdraget i gällande modell för pris- och löneomräkning, Arbetshandling (Tanke-PM) Försvarets långsiktiga ekonomi – PM om officersutbildningen. Försvarsdepartementet.

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-08-19 samt Försvarsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor 2013-09-26.

²⁴¹ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-30.

²⁴² *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5).

Riksrevisionens granskning av Nordic battlegroup 08 (NBGo8) visade att regeringens styrning i det fallet skedde via anmodansförfrågningar och till viss del via en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Exakt vilken roll och betydelse den informella arbetsgruppen hade är inte helt klarlagt. Arbetsgruppen upphörde dock i ett tidigt skede av planeringen av Nordic Battlegroup 11 (NBG11).²⁴³

En annan aspekt på den informella dialogen är att mängden informella informationsförfrågningar spelar roll. Blir förfrågningarna tillräckligt många och omfattande får de en påverkan på myndighetens planering av verksamheten och är i den meningen styrande.

Försvarsmakten har ansvar att motverka informell styrning

Hur mycket styrning det förekommer i de informella kontakterna är en tolkningsfråga. Men Riksrevisionen kan konstatera att många på Försvarsmakten *uppfattar* att det förekommer, och därmed får kontakterna konsekvenser. Försvarsdepartementet utsätter därmed Försvarsmaktens ledning och handläggare för svåra situationer och bedömningar. Enskilda personer måste själva ta ställning till om de ska gå med på vad Försvarsdepartementet föreslår informellt.²⁴⁴

Riksrevisionen vill betona att Försvarsmakten har ett ansvar att hantera eventuella informella styrsignaler och inte låta sig påverkas av dessa. I Regeringskansliets PM om informella kontakter står att "det är myndighetens ledning som bär det fulla ansvaret för genomförande av myndighetens verksamhet och därmed för beslut som myndigheten fattar med anledning av en informell kontakt".²⁴⁵ Myndighetschefen kan alltid kräva ett formellt beslut om han eller hon anser att det informella skapar otydlighet eller strider mot redan fattade beslut.²⁴⁶ Även företrädare för Försvarsdepartementet framhåller i intervjuer att Försvarsmakten måste säga till om något uppfattats som informell styrning.²⁴⁷

4.4.5 Möjliga förklaringar till utbredd informell dialog

Huvudsyftet med den informella dialogen mellan departement och myndighet är utbyte av information och kunskap. Försvarsdepartementet behöver ibland mer detaljerad information för att kunna bereda en fråga och vänder sig då till Försvarsmakten.

²⁴³ Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

²⁴⁴ Intervju vid Försvarsmakten 2012-12-18.

²⁴⁵ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s.11.

²⁴⁶ Intervjuer med före detta myndighetschefer för försvarsmyndigheter.

²⁴⁷ Intervju vid Försvarsdepartementet 2013-08-19.

En möjlig förklaring till den omfattande informella dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten kan vara att otydligheter i regeringens formella styrning skapar behov av kontinuerlig informell avstämning för att förtydliga vad styrningen innebär. Otydligheter i den strategiska styrningen gör att vissa frågor istället måste hanteras informellt, och därmed undslipper regeringen ansvaret för dessa frågor.

En annan trolig orsak till att delar av den informella dialogen lätt uppfattas och tolkas som styrning har att göra med Försvarsmaktens organisationskultur och skillnader i kultur mellan Regeringskansliet och myndigheten. Av tradition finns inom Försvarsmakten en följsamhet och respekt för hierarkier, man lyder överordnade. Detta påverkar troligtvis hur den informella dialogen tolkas och tas emot på Försvarsmakten.²⁴⁸

Den stora mängden informella kontakter kan också förklaras av att regeringen och Försvarsdepartementet inte vill ha viss information skriftligt, på grund av sekretess. Mycket muntlig dialog för att undvika sekretessbelagda dokument och allmänna handlingar ökar risken för att styrningen sker informellt.

4.4.6 *Möjliga konsekvenser av den omfattande informella dialogen*

En tanke med informella kontakter är att myndigheten kan få klarlägganden om regeringens intentioner.²⁴⁹ Men om viktig information förmedlas och inhämtas informellt, utan tydliga kontaktvägar, och inte dokumenteras kan det bli otydligt om synpunkter/förfrågningar kommer från regeringen, ministern eller från enskilda tjänstemän på departementet. En konsekvens av omfattande informell dialog innehållande sådant som kan tolkas som styrning är att det uppstår otydligheter. Det blir otydligt om det är styrning eller inte, samt otydligt vad regeringen vet och inte vet. Därmed blir det också oklart vem som har ansvaret. Försvarsmakten blir ansvarig för sådant som regeringen/Försvarsdepartementet begärt informellt; allt som myndigheten gör utan regeringsbeslut blir dess eget ansvar.²⁵⁰

Ännu en konsekvens av den omfattande informella dialogen blir att de underlag Försvarsmakten lämnar till Försvarsdepartementet/regeringen inte med säkerhet visar Försvarsmaktens egentliga åsikt. Formellt är det som uttrycks i underlag från Försvarsmakten givetvis myndighetens uppfattning. Men den

²⁴⁸ Intervju vid Försvarsmakten 2013-05-30 samt intervju vid Försvarsdepartementet 2013-08-26. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet.

²⁴⁹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²⁵⁰ Statskontoret har tidigare (2005) beskrivit den informella dialogen mellan regering, departement och Försvarsmakten som "komplicerad och känslig", att allt myndigheten utför utan regeringsbeslut görs på dess eget ansvar. (*Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, (Statskontoret 2005:7).

bakomliggande analysen kan, om myndigheten låtit sig påverkas av informella signaler, vara svår att spåra till Försvarsmaktens egna bedömningar.²⁵¹

Ytterligare en konsekvens av att viktiga styr signaler från regeringen till Försvarsmakten ibland kommuniceras informellt och inte dokumenteras, är att det försvårar insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande. Riksdagens behov av information riskerar att inte tillgodoses.²⁵² Utan dokumentation minskar transparensen. Försvarsstyrningsutredningen ansåg 2005 att *riksdagens ansvarsutkrävande försvåras* när det är oklart vad som är regeringens och vad som är Försvarsmaktens ansvar. Den pekade på att det är angeläget att departementet aklar det samlade ledningsansvaret för försvarsområdet mer målmedvetet.²⁵³

En positiv konsekvens av informell dialog mellan myndighet och departement/ regering är att det skapar flexibilitet. Inom försvarsområdet kan detta vara särskilt viktigt, till exempel när det handlar om att förbereda insatser.

4-5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Försvarsmakten

4.5.1 Den strategiska styrningen behöver utvecklas

- Regeringens styrning har förbättrats i viktiga delar, men den är fortfarande delvis ofokuserad och omfattande. Regleringsbrevet är omfattande och svåröverskådligt. Regeringen gör inga prioriteringar mellan alla krav som ställs på Försvarsmakten.
- Den övergripande strategiska styrningen konkretiseras inte, och regeringen har därmed inte tydliggjort vad som krävs av Försvarsmakten. Det har uppstått en diskrepans mellan regeringens avsikt och Försvarsmaktens tolkning av uppgiften, vilket får stora konsekvenser för Försvarsmaktens planering och på synen på balansen mellan uppgift och resurser.
- Att styrningen är otydlig kan till viss del förklaras av att försvarsområdet genomgår en stor omställning. En möjlig förklaring är att kunskapsunderläge i militära frågor hos departementet och regeringen skulle kunna försvåra möjligheterna att formulera den strategiska styrningen. Regeringen kan eventuellt se en risk med att tydligare formulerade uppgifter kan utnyttjas av Försvarsmakten för att hävda behov av mer resurser.
- En risk med otydlig styrning på den övergripande strategiska nivån är att Försvarsmakten tolkar och gör annat än riksdagens och regeringens

²⁵¹ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-06-04.

²⁵² *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret* Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:7) s. 90. Se även *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp* Rikskommittén 2012:5.

²⁵³ *Styrningen av försvaret. Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92) s. 148.

intentioner. Det ställer också höga krav på Försvarsmakten att själv sätta mål, uppföljningsmått och prioritera. Styrningen riskerar att få begränsad effekt om den är för otydlig.

4.5.2 *Regeringen styr på en detaljerad nivå*

- Regeringen styr Försvarsmakten detaljerat på en lägre nivå, framför allt genom omfattande informationsinhämtning. Försvarsmakten får en mängd *krav på åtgärder och information*, många *separata och detaljerade regeringsuppdrag* samt *remisser/anmodanden* (som är departementsbeslut).
- Exempel på områden som styrs detaljerat är materieförsörjningen och genomförandet av personalförsörjningsreformen. Även utformningen av insatsorganisationen och Högkvarterets interna organisation styrs detaljerat av regeringen.
- Faktorer som kan förklara detaljstyrningen är Försvarsmaktens storlek och att Försvarsmakten genomgår en stor reform. En annan förklaring till detaljstyrningen kan vara att regeringen och Försvarsdepartementet har bristande förtroende för Försvarsmakten. Brister i Försvarsmaktens underlag till regeringen kan bidra till att öka detaljstyrningen. Det finns också tillfällen då den detaljerade styrningen behövs och utgör ett stöd för Försvarsmakten.
- En konsekvens av detaljstyrningen är att Försvarsmakten får lägga mycket tid på att förse Regeringskansliet med underlag. Det finns risk att rollspelet mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet blir otydligt.

4.5.3 *Omfattande informell dialog med inslag av styrsignaler*

- Det förekommer omfattande informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, vilket är ett viktigt komplement till den formella styrningen.
- De informella kontakterna är ostrukturerade, och ingen på Försvarsmakten har en samlad bild av vilken information som efterfrågas och lämnas ut.
- Informell dialog anses nödvändigt, medan informell styrning bör undvikas. I teorin är skillnaden enkel, men i praktiken finns en gråzon mellan informell dialog och styrning. Försvarsdepartementet strävar efter att Försvarsmakten inte uppfattar vad som sägs på möten som styrning, men det händer att sådant som förmedlas i informella dialoger uppfattas som styrning av Försvarsmakten.
- Styrningen av Försvarsmaktens uppgift att ge och ta militärt stöd visar på inslag av informell styrning. Användandet av så kallade tanke-PM syftade till att inhämta Försvarsmaktens synpunkter, men tolkades delvis av myndigheten som informella styrförsök. Användandet av remisser (anmodanden), som är departementsbeslut och inte regeringsbeslut, kan ses som ett slags formaliserad informell styrning.

- En förklaring till att Försvarsmakten uppfattar vad som sägs i den informella dialogen som styrning kan vara att Försvarsmakten av tradition är en hierarkisk organisation där man lyder överordnade. Ytterligare en förklaring kan vara att otydlighet i den strategiska styrningen skapar behov av kontinuerlig informell avstämning.
- En konsekvens av omfattande informell dialog är att det kan bli otydligt vad regeringen vet och inte vet samt vem som har ansvaret. Allt som Försvarsmakten gör utan regeringsbeslut sker dock på dess eget ansvar. En annan konsekvens är att insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande kan försvåras – i förlängningen så att transparensen till riksdagen minskar.

5 Försvarsmaktens styrning och genomförande av verksamheten

I följande kapitel presenteras iakttagelser som ska bidra till att besvara den tredje granskningsfrågan: *Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens beslut och intentioner?*

5.1 Övergripande beskrivning av Försvarsmaktens organisation och styrsystem

Försvarsmaktens verksamhet kan sägas bestå av två kärnprocesser. Den ena handlar om att skapa operativ förmåga (produktion) och den andra om att använda denna förmåga under insats (insats). Operativ förmåga skapas genom att krigsförband byggs upp, det vill säga organisatoriska enheter med personal förses med materiel och utbildas för militära uppgifter.

Försvarsmaktens *grundorganisation* består av Försvarsmaktens samtliga organisationsenheter, det vill säga förband, skolor och centrum. Organisationsenheternas stabsdelar och produktionsdelar utgör sammantaget Försvarsmaktens *basorganisation*, medan förbandsdelarna (krigsförband och Hemvärnet med nationella skyddsstyrkor) sammantaget utgör Försvarsmaktens *insatsorganisation*.²⁵⁴

Försvarsmaktens högkvarter består av ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben samt informationsstaben. Ledningsstaben verkar för bland annat strategisk planering, ekonomistyrning, planering, ledning och uppföljning. Chefen för ledningsstaben är även chef för högkvarteret.²⁵⁵

Försvarsmaktens uppgifter från regering och riksdag ska omsättas av myndigheten. Det sker genom den *centrala planerings- och uppföljningsprocessen*, bestående av delprocesserna inrikta, planera, genomföra och följa upp, vilka utmynnar i några centrala dokument.

²⁵⁴ 5 kap. 5§ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArBO). FSF 2012:1, Försvarsmaktens utvecklingsplan för 2014 (FMUP 14), s.7.

²⁵⁵ 5 kap. 2–3§§ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArBO). FSF 2012:1.

ÖB inriktar verksamheten genom *Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI)*. FMSI syftar till att ge en tydlig strategisk inriktning grundad på operativa behov. Den innehåller en lägesbild, uttolkning av regeringens styrning och övergripande beslut utifrån detta, verksamhetsidé, vision, värdegrund samt strategiska utvecklingsmål.²⁵⁶ *Planera* resulterar, efter *avvägningsprocessen*, i *Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP)* och *budgetunderlaget (BU)*. Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) är Försvarsmaktens verksamhetsplan och kommer att byta namn till FMVP under 2014. FMUP har ett tioårigt perspektiv, med fokus på de inledande tre åren. I FMUP 2013 beskrivs bland annat de ekonomiska förutsättningarna, kvantitativa mål för Insatsorganisation 2014 (IO14) och plan för verksamhetsgrenar samt spårbarhetsmodellen med deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor.²⁵⁷ *Genomföra* resulterar i *Överbefälhavarens uppdrag (ÖBU)*. ÖBU utarbetas bland annat utifrån FMUP, och är riktat till chefer direkt underställda ÖB. Den är ettårig och beskriver också fem fokusområden, som avser prioriterad verksamhet för året.²⁵⁸ *Följa upp* resulterar i Försvarsmaktens årsredovisning.

Planeringsdokument ur den centrala planerings- och uppföljningsprocessen bryts ned till *Verksamhetsuppdrag (VU)* med styrning till förbanden samt *Materielplanen*²⁵⁹ som går till Försvarets materielverk (FMV).

Avvägningsprocessen som nämns ovan innebär en prioritering där kravbilden i bland annat FMSI – men även FMV:s bedömningar av omsättningsbehov när materiel inte längre bedöms kunna vara i drift²⁶⁰ – ställs mot tillgängliga resurser. Prioriteringarna resulterar i ett så kallat *avvägningsbeslut*, som kommer i december varje år.

De ovan beskrivna processerna ingår i den så kallade *Försvarsmaktsplaneringen*, inte att förväxla med *Försvarsplaneringen* som syftar till att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa Försvarsmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut. Planeringen ska utgå från myndighetens befintliga resurser.²⁶¹ Riksrevisionen har beskrivit försvarsplaneringen i kapitel 3, som en av flera förutsättningar för att skapa operativ förmåga. Här i kapitel 5 är fokus på försvarsmaktsplaneringen.

²⁵⁶ *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012 (FMSI 12)*, Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI 13), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁷ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014 (FMUP 14), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁸ Överbefälhavarens uppdrag 2013 (ÖB U 2013), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁹ Med anledning av omdaning av försvarslogistiken kommer materielplanen att även omfatta beställning av logistik och kommande år benämnas Försvarslogistikplan.

²⁶⁰ Till exempel FMV:s bedömning av "End-of-life" för materielsystem.

²⁶¹ Försvarsplanering, Huvuddokument med inriktning (H/S 01 310:82060).

5.2 Utmaningar i Försvarsmaktens planering

Som behandlas i kapitel 4 menar Riksrevisionen att regeringens styrning varit otydlig i strategiskt viktiga delar. Det komplicerar Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften och har påverkat Försvarsmaktens nedbrytning av regeringens mål och krav. Utifrån regeringens styrning i instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev och anvisningar för försvarsplanering har Försvarsmakten utvecklat sin strategiska inriktning i FMSI. Utöver regeringens styrning är Försvarsmaktens insatsorganisationsvärdering och försvarsplanering viktiga ingångsvärden i FMSI.

5.2.1 Svårare nationella uppgifter dimensionerar Försvarsmaktens långsiktiga utveckling

Försvarsmakten ska enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen och myndighetens instruktion inneha ett flertal förmågor (verksamhetsuppgifter).²⁶² Efter riksdagens beslut om försvarets inriktning 2009, inriktade Försvarsmakten i praktiken sin verksamhet mot internationella insatser.²⁶³ Försvarsmakten fastställde, mot slutet av 2010, preliminära förbandsmålsättningar (så kallade PTOEM²⁶⁴) för samtliga krigsförband, vars innehåll tog sin utgångspunkt i kravet på modularitet, flexibilitet och tillfälligt sammansatta stridsgrupper.²⁶⁵

I och med regeringens anvisningar för försvarsplaneringen kom delvis andra delar att präglade utvecklingen av Försvarsmakten. Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare blev central och utgör numera den dimensionerande grunden för förbandsutvecklingen.²⁶⁶ Försvarsmakten menar att

*Fullföljandet av försvarsreformen kräver att insatsorganisationen inte enbart dimensioneras mot vad som på kort sikt är sannolikt utan successivt utvecklas för att klara ett begränsat väpnat angrepp.*²⁶⁷

Försvarsmakten har vidare i operativa studier kommit fram till att de förmågor som krävs för att lösa de mest krävande uppgifterna också kan användas för andra (enklare) uppgifter.²⁶⁸ Försvarsmaktens planering på medellång sikt (5 år)

²⁶² 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

²⁶³ Produktionen inriktades mot krav på användbarhet och tillgänglighet och förmågan att med behovssammansatta modulärt uppbyggda.

²⁶⁴ Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning.

²⁶⁵ Intervju vid Försvarsmakten 2014-02-06.

²⁶⁶ Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 8.

²⁶⁷ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), s. 1.

²⁶⁸ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 10.

har därför inriktats mot förmågan att i försvarsmaktsgemensamma operationer hantera ett begränsat väpnat angrepp.²⁶⁹

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten inom en och samma försvarsbeslutsperiod har genomfört en relativt omfattande ändring av inriktningen på verksamheten, med utgångspunkt i regeringens styrning.

5.2.2 *Stegvis tillväxt med operativ balans i varje steg*

Enligt regeringens styrning ska Försvarsmakten prioritera iståndsättandet av hela förband.²⁷⁰ Användbarhet och tillgänglighet ska prioriteras före till exempel materiell förnyelse.²⁷¹ Försvarsmakten har därför planerat för en styrketillväxt av insatsorganisationen som innebär en stegvis tillväxt av operativt tillgängliga krigsförband, med en operativ balans mellan stridskrafterna vid varje givet tillfälle.²⁷² Insatsorganisationen ska ha förmåga att över tiden lösa nationella beredskapsuppgifter och internationella insatser samtidigt och på sikt ha förmågan att lösa svårare nationella försvarsuppgifter (begränsat väpnat angrepp).²⁷³

Som berörts i avsnitt 4.2.2 uppfattar Försvarsmakten att det på sikt är obalans mellan uppgift och resurser. Detta tillsammans med tydligare inriktning mot svårare nationella uppgifter och det rådande tillståndet med stora brister bland de nya personalkategorierna innebär en utmaning för Försvarsmaktens planering. För att hantera den långsiktiga ekonomiska obalansen och samtidigt följa principen om operativ balans mellan de olika stridskrafterna över tiden har Försvarsmakten satt upp ett delmål för insatsorganisationens tillväxt år 2017. I delmålet ingår endast en delmängd av insatsorganisationens krigsförband. Dessa krigsförband är prioriterade medan övriga krigsförband iståndsätts (utifrån en utarbetad prioritetsordning) i den takt ekonomin medger.²⁷⁴ Konkret innebär det att produktionen av vissa ännu ej tillgängliga förband prioriteras, medan andra redan tillgängliga förband prioriteras ned.

²⁶⁹ Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 13; Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 7, 11.

²⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2010 till 2014 för Försvarsmakten.

²⁷¹ Prop. 2008/09:140 s 51; I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010 fick myndigheten därför i uppgift att fastställa förbandsmålsättningar som svarande mot materiel som med säkerhet var tillgänglig eller levererad före 2014.

²⁷² Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 13; Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 11, 27.

²⁷³ År 2011 fastställde Försvarsmakten så kallade krigsförbandsspecifikationer för verksamhetsår 2014. Dessa beskriver vad varje krigsförband förväntas klara av 2014 med tillgänglig materiel och personal. Krigsförbandsspecifikationerna ersatte därmed de preliminära förbandsmålsättningarna (PTOEM) från 2010 som styrning för utvecklingen av förbanden i det korta perspektivet.

²⁷⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 13

Riksrevisionen har dessutom konstaterat att när Försvarsmakten omsätter regeringens mål och krav i planeringen av insatsverksamheten avviker Försvarsmakten delvis från vad regeringen angett. Försvarsmakten planerar för en verksamhet som i flera avseenden innebär en lägre ambitionsnivå, det gäller till exempel antalet personer och antalet förband som ska kunna användas i insatser.²⁷⁵

5.2.3 Svåra prioriteringar i Försvarsmaktens avvägning

Varje år sker en uppdatering av FMUP genom att framförda förändringsförslag och befintlig plan ställs mot den strategiska inriktningen (FMSI), tillgänglig ekonomi, befintliga produktionsförutsättningar samt säkerhetsföreskrifter och lagar.²⁷⁶ Förändringsförslagen kostnadsberäknas och prioriteras och vägs slutligen samman genom ÖB:s avvägningsbeslut. Utgående från avvägningsbeslutet revideras sedan Försvarsmaktens utvecklingsplan.

Inom ramen för Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar granskades de förslag till materielförändringar som har behandlats i försvarsmaktsplaneringen under åren 2010–2013 samt ÖB:s avvägningsbeslut under samma år. Riksrevisionen konstaterade att Försvarsmaktsplaneringen under de senaste åren har kännetecknats av ett omfattande och ökande förändringstryck och svåra prioriteringar har varit nödvändiga. Avvägningsbeslutet för perioden 2014–2023, då uppgraderingen av JAS 39 Gripen skulle planeras in, innebar särskilt omfattande reduceringar och förskjutningar av andra materielsystem.²⁷⁷

5.3 Omfattande och komplex styrning och planering med stora samordningsbehov

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens organisation samt interna styrning och planering övergripande, genom dokumentstudier och intervjuer med centrala befattningshavare inom Högkvarteret samt förbandschefer. Försvarsmakten är en stor myndighet där verksamheten är organiserad i flera delar, vilket innebär att god samordning är viktigt. Framförallt är samordningen inom Försvarsmaktens Högkvarter viktig. Försvarsmakten arbetar aktivt för att förbättra samordningen, och Högkvarteret har omorganiserats ett antal gånger under 2000-talet. Senaste omorganiseringen skedde i januari 2014.

²⁷⁵ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22), s. 23.

²⁷⁶ En delmängd av dessa förändringsförslag berör materiel och baseras bland annat på FMV:s bedömning av den befintliga materiels tekniska livslängd.

²⁷⁷ *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

ÖB anser att samordningen fungerar tillfredsställande, men att det som i alla verksamheter och organisationer alltid finns potential till förbättring.²⁷⁸

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten sammantaget har många interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. Sammantaget framstår en komplex bild med många olika styrdokument med tillhörande processer. Styrprocesserna inom Försvarsmakten är under utveckling, både den centrala processen på Högkvarteret och styrningen av förbanden. Redan under 2014 förväntas flera dokument byta namn, gå in i varandra, förändras eller försvinna.²⁷⁹

Även företrädare för Försvarsmakten pekar på den omfattande och detaljerade planeringen inom myndigheten – att det är alltför många olika styrdokument och att vissa dokument skulle kunna slås ihop eller tas bort.²⁸⁰ Det finns till exempel förslag på att ÖBU ska bli en del av FMUP.²⁸¹

Flera av de långsiktiga dokumenten tas dessutom fram varje år, till exempel FMSI och FMUP. Till detta hör också att många av dokumenten är omfattande, exempelvis FMUP och VU.

5.3.1 *Stora behov av samordning inom Högkvarteret*

Riksrevisionens tidigare granskning av Försvarsmaktens personalförsörjning visade på bristande samordning i Högkvarterets styrning och pekade på att det behövs bättre samordning mellan insatsledningen och produktionsledningen på Högkvarteret.²⁸² Även granskningen av NBG11 visade på bristande samordning inom Högkvarteret. Det saknades en funktion för att säkerställa det övergripande systemperspektivet i uppbyggnaden av förband.²⁸³ För att hantera övergripande systemperspektiv i den pågående uppbyggnaden av NBG15 finns nu en särskilt avdelat NGB-samordnare vid produktionsledningen.²⁸⁴

I slutgranskningens intervjuer inom Försvarsmakten har det framkommit synpunkter om att samordningen mellan insatsledningen och produktionsledningen har förbättrats, till exempel genom att man formaliserat styrningen med uppdrag och protokoll.²⁸⁵ Samtidigt framförs i intervjuerna

²⁷⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

²⁷⁹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-08-29.

²⁸⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05, 2013-05-23, 2013-05-27, 2013-05-30, 2013-06-19 samt ÖB Sverker Göransson 2103-06-05.

²⁸¹ Arbetspapper Försvarsmakten, daterat 2013-09-06.

²⁸² *Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RiR 2009:11).

²⁸³ *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

²⁸⁴ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

²⁸⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-23, 2013-06-17, 2013-06-18.

att trepartsstyrningen av ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen inte fungerat effektivt och att samordningen brister. Den fysiska placeringen med insatsledningen och produktionsledningen på olika platser uppges också försvåra samordningen.²⁸⁶ Ett problem som framhålls i Riksrevisionens intervjuer är att ingen från insatsledningen är med i produktionsdialogen och ställer krav eller beskriver behov. Staberna hinner inte heller alltid koordinera styrningen av förbanden.²⁸⁷ I och med den senaste omorganiseringen av Högkvarteret i januari 2014 förändrades bland annat ansvarsfördelningen mellan insatsledningen och produktionsledningen. Enligt Försvarmakten är ett av syftena med omorganiseringen att komma tillrätta med ovanstående problematik med samordning mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen.²⁸⁸

Även samordningen inom produktionsledningen kan förbättras, något som bland annat chefen för produktionsledningen uppgett. Det framhålls att den samordning som måste ske inom produktionsledningen (armé, marin, flyg, logistik och ledning) är komplex. Försvarmakten menar att vidareutveckling av metoder och processer pågår, och den senaste omorganisationen av Högkvarteret är en del i detta.²⁸⁹

Det finns i huvudsak två sätt att organisera Högkvarteret, antingen som nuvarande indelning i produktionsledning och insatsledning eller som tidigare indelning i försvarsgrenar (stridskrafter) – det vill säga i armé, flyg och marin. Inom Högkvarteret finns olika syn på vilket sätt att organisera som är lämpligast.

De som förespråkar nuvarande inledning av verksamheten i insatsledning och produktionsledning menar bland annat att det är två helt olika verksamheter; produktionsledningen ser till att det finns förmåga och insatsledningen använder den; 90 procent av verksamheten är produktion. Det anses också att Försvarmakten är för liten för att delas upp i armé, flyg och marin. Tidigare, när den indelningen fanns, var enbart armé större än hela Försvarmakten är idag.²⁹⁰ En nackdel som framhålls angående den tidigare försvarsgrensstrukturen är att det skapades stuprör, utan samordning mellan försvarsgrenarna.²⁹¹ De inom Försvarmakten som förespråkar någon variant av tidigare försvarsgrensindelning menar att dagens organisation skapar större utrymme för särintressen. En återkommande åsikt är att de högsta företrädarna

²⁸⁶ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-21, 2013-06-04, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18.

²⁸⁷ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-17, 2013-06-18.

²⁸⁸ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

²⁸⁹ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-11, 2013-06-18 samt Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

²⁹⁰ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-23, 2013-05-27, 2013-06-18.

²⁹¹ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-04-19, 2013-09-09.

för marin, flyg och armé borde finnas med i Försvarsmaktens ledningsgrupp. I nuläget återfinns den främste företrädaren för respektive stridskraft vid produktionsledningen.²⁹²

Riksrevisionen noterar att det finns starka lojaliteter kopplade till stridskrafterna, vilket riskerar att bidra till samordningsproblem.

5.3.2 *Intern kritik om att givna ledningsstrukturer frångås*

ÖB uppger att Försvarsmakten kontinuerligt arbetar för att skapa en tydlig styrning och en organisation där det tydligt framgår vem som har i uppgift att göra vad och under vilka förutsättningar.²⁹³ Det ska finnas formella uppdrag för att en aktivitet ska påbörjas. FMUP ligger till grund för verksamhetsuppdragen, och genom ÖBU aktiveras den verksamhet som beskrivs i FMUP.²⁹⁴ Riksrevisionens intervjuer inom Försvarsmakten pekar på att det anses förekomma otydligheter och att givna processer ibland tycks frångås. Det handlar till exempel om synpunkter på att ledningsstaben är inne och detaljstyr för mycket på lägre nivå. Ledningsstaben borde enligt de som intervjuats fokusera mer på att styra på en övergripande nivå och hantera strategiska frågor – inrikta, avväga stora frågor och ägna sig åt förmågeutveckling. Det handlar vidare om synpunkter på att ledningsstaben i dagsläget styr både insatsledningen och produktionsledningen detaljerat i produktionsfrågor och att chefen för insatsledningen är nere på taktisk nivå och styr detaljerat, så att rollerna riskerar att bli otydliga.²⁹⁵

Försvarsmakten har påpekat att det av flera skäl är nödvändigt att högre nivåer styr lägre nivåer detaljerat i vissa delar. Till exempel måste rekrytering, militär grund- och vidareutbildning, materielanskaffningar och anställningar regleras ner till enskilda företeelser. Det kan handla om att hålla samman styrning av ekonomi och reglering av uppdrag till andra myndigheter. Det finns, enligt Försvarsmakten, ingen ambition att detaljstyra på lägre nivå utöver det nödvändiga.²⁹⁶

²⁹² Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-06-11, 2013-06-18, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18.

²⁹³ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

²⁹⁴ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens slutrapport 2014-03-05.

²⁹⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-21, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-09-09.

²⁹⁶ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

5.3.3 Splittrad styrning av förbanden

För att styrningen av förbanden inte ska bli splittrad krävs bra samordning inom Högkvarteret.

Förbanden (organisationsenheterna) styrs av Högkvarteret genom *Verksamhetsuppdraget* (VU), *order* och *direktiv*.²⁹⁷ Produktionschefen styr den löpande verksamheten på förbanden genom VU. Insatschefen, eller någon av de taktiska cheferna vid insatsledningen, styr insatsverksamheten på förbanden genom order.²⁹⁸ VU är ett ettårigt styrdokument och tas fram i dialog med förbanden. Det kan också komma tilläggsuppdrag med ändringar eller tillägg utifrån VU. Ett *direktiv* är en komplettering av uppdrag och order. Uppdrag ska vara ekonomiskt finansierade, medan order och direktiv inte behöver vara det.²⁹⁹ Vissa tilläggsuppdrag ska dock utföras inom given ekonomisk ram, och då får chefen för organisationsenheten prioritera.

Chefen för respektive organisationsenhet ska planera, genomföra och följa upp verksamheten i enlighet med dessa uppdrag och order. Om det uppstår ett läge då uppdraget från produktionschefen och order från insatschefen kommer i konflikt med varandra har den senare förtur.³⁰⁰ På förbandet bryts VU ner till *Verksamhetsorder* som går ut till enhetscheferna och utgör den formella ordergivningen över vad som ska göras.³⁰¹

VU ses som ett nödvändigt dokument. Granskningens intervjuer visar dock att VU uppfattas som alltför omfattande och på en för detaljerad nivå, till exempel vad gäller den exakta styrningen av personalen.³⁰² Riksrevisionens granskning av försvarets personalförsörjning från 2009 bedömde att VU var omfattningsrikt och hade en komplicerad, splittrad struktur.³⁰³ Enligt uppgifter från Försvarsmakten pågår ett arbete med att rensa i VU, och företrädare för Högkvarteret framhåller att dokumentet har minskat i omfång och nu har en tydligare koppling mellan mål och medel. Riksrevisionen kan konstatera att VU fortfarande är omfattande. I Riksrevisionens intervjuer med förbandschefer framhålls att förbanden borde styras mer övergripande och att detaljerna bör lämnas till förbanden att besluta om. Högkvarteret borde, enligt

²⁹⁷ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArbO). FSF 2012:1.

²⁹⁸ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArbO). FSF 2012:1.

²⁹⁹ 7 kap § 13–16 Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArbO). FSF 2012:1.

³⁰⁰ 3 kap. 5 §, 9 kap. 2 § och 16 kap. 1 § Försvarsmaktens arbetsordning (FFS 2013:4).

³⁰¹ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-17, 2013-06-18.

³⁰² Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-21, 2013-05-23, 2013-05-24, 2013-05-29, 2103-06-04, 2013-06-18, 2013-06-10, 2013-06-17.

³⁰³ *Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RIR 2009:11).

förbandscheferna, hålla sig till vad förbanden ska uppnå och förbanden borde få bestämma hur det ska åstadkommas/genomföras.³⁰⁴

Ett annat problem med styrningen av förbanden, som framkommer i Riksrevisionens intervjuer inom Försvarsmakten är att styrningen av förbanden kommer i flera olika spår, och styrningen av förbanden beskrivs som splittrad. Det är många inblandade i styrningen av förbanden och uppdrag och direktiv kan komma direkt från informationsstaben, personalstaben och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Styrningen av förbanden ska dock numera i regel alltid gå via produktionsledningen.³⁰⁵

Det görs olika försök för att samordna styrningen av förbanden. Ett exempel är att organisationskissen ritas om – man har flyttat upp chefen för juridiska staben, personaldirektören och informationsdirektören under ledningsstaben (istället för bredvid produktionsledningen, insatsledningen och Must) för att tydliggöra att dessa inte får styra förbanden direkt.³⁰⁶ Ett annat exempel är att Beredskaps- och insatsorder 2014 byter namn till Beredskaps- och insatsplan och ska gå via produktionsledningen, i syfte att styrningen ska samordnas i de delar som går att planera i förväg.³⁰⁷

5.3.4 *Ledningen av organisationsenheter kan pendla mellan insatschef och produktionschef*

Chefen för respektive organisationsenhet (förband, skola, centrum) är underställd chefen för produktionsledningen vid Högkvarteret. Det innebär att det är produktionschefen som utövar arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter. När verksamheten vid en organisationsenhet övergår i insats tar dock chefen för insatsledningen vid högkvarteret över ledningen.³⁰⁸ Riksrevisionen kan konstatera att denna uppdelning av ledningen får särskilt genomslag i den vardagliga verksamheten inom sjö- och luftstridskrafterna, eftersom den verksamheten ofta skiftar mellan insats- och produktionsläge. Ubåtar och korvetter kan producera förmåga genom att öva och samtidigt utföra insats genom att till exempel spana eller delta i en incidentoperation. Detsamma gäller stridsflygplan och helikoptrar. För markstridskrafternas del är läget relativt produktionsinriktat, men kan ibland övergå i insats för att exempelvis stödja det civila samhället.

³⁰⁴ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18, 2013-06-19.

³⁰⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18, 2013-06-19.

³⁰⁶ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-19.

³⁰⁷ Intervju vid Försvarsmakten 2013-05-27.

³⁰⁸ 3 kap. 5 §, 9 kap. 2 § och 16 kap. 1 § Försvarsmaktens arbetsordning (FFS 2013:4).

Riksrevisionen noterar alltså att ledningen, inom framför allt marinen och flygvapnet, pendlar mellan en ordinarie chef, som är produktionschefen, och insatschefen. Detta förhållande kan leda till oklarheter om vem som egentligen styr. Produktion och insats är olika sidor av samma verksamhet, vilket gör att dubbel ledning riskerar leda till både intressekonflikter och oklarheter i styrningen.

5.3.5 *Obalans mellan uppgift och resurs på förbanden*

VU ska vara ekonomiskt avvägd. Trots detta pekar mer än hälften av förbandscheferna som Riksrevisionen har träffat på att det finns en obalans mellan uppgift och resurs – att förbandet tvingas prioritera om för att hantera obalanser på grund av tillkommande krav.³⁰⁹ Dessutom får förbanden tilläggsuppdrag som ska lösas med pengar inom given ram. Varje ny uppgift till förbandet kräver omplanering. Problemet förstärks, enligt förbandscheferna, av att systemet är så ”slimmat”, bland annat på grund av vakanser och att personal åker på bemanningsuppdrag. Om det inte går att prioritera lyfts frågan till produktionsledningen.³¹⁰

5.3.6 *Tidsmässiga aspekter i styrsystemet*

Det finns vissa tidsmässiga aspekter i hur centrala dokument länkar in i varandra som skulle kunna bidra till svårigheter i planeringen. FMUP fastställs i början av året (januari/februari). Då lämnar också Försvarmakten sitt budgetunderlag till regeringen, som bland annat utgör ett underlag till Försvarmaktens regleringsbrev som regeringen beslutar om i december. ÖBU kommer också i december, men är tänkt att bygga på regleringsbrevet. Formellt måste Försvarmakten alltså invänta regleringsbrevet i december, men en informell indikation som kan ligga till grund för ÖBU, ges i regeringens budgetproposition under hösten. Skulle det visa sig att regleringsbrevet innehåller omfattande förändringar jämfört med FMUP och det som angivits i budgetpropositionen kan beslut om ÖBU senareläggas.³¹¹

VU utgår planeringsmässigt från FMUP. VU kommer i december – samtidigt eller strax före både regleringsbrev och ÖBU.³¹² VU tas fram i produktionsdialoger med förbanden tidigare under året. Produktionsledningen påbörjar sina

³⁰⁹ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18.

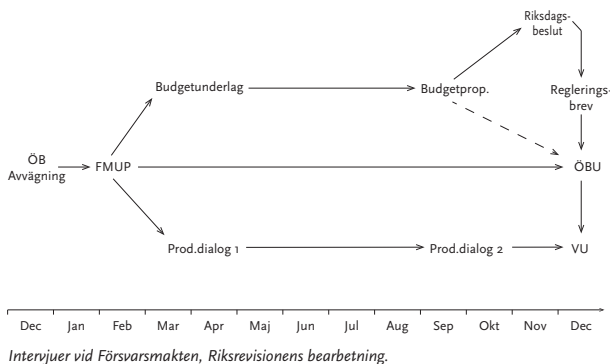
³¹⁰ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18 samt intervju på Försvarmaktens Högkvarter 2013-06-04.

³¹¹ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

³¹² Beslut om VU kan senareläggas om ÖBU och FMUP har omfattande diskrepanser. Vid behov sker även en omavvägning för att justera den ekonomiskt avvägda planen. (Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05).

produktionsdialoger med förbanden i februari/mars.³³ I figur 1 nedan åskådliggörs tidsperspektivet och kopplingen mellan de olika styrdokument.

Figur 1 Illustration över när i tiden olika styrdokument fastställs



I produktionsdialogerna bedöms bland annat krigsförbandens status. Om det framkommer brister i ett krigsförband måste den informationen omhändertaras. Brister som inte behöver omhändertaras omedelbart inarbetas istället i den ordinarie planeringen. Dessa brister, som framkommer i uppföljningen av förbanden eller i produktionsdialogerna inför VU, tas då om hand nästkommande år. Det kan därför ta lång tid att få till vissa förändringar efter att brister påtalats. Akuta brister av svårare karaktär kan omhändertaras i en omavvägning, och då kan processerna vid behov kortas avsevärt.³⁴

Det finns således utrymme för flexibilitet och möjligheter att frånga den årliga processen vid behov. Det har dock påpekats i intervjuer inom Försvarmakten att det är sällsynt att man ändrar i årets VU efter avvägningens beslut, eftersom det blir så "stökigt" då.³⁵

Förbandschefer som Riksrevisionen har träffat upplever att uppföljningen av förbanden (krigsförbandsvärderingarna) inte tas tillvara tillräckligt, eftersom det ofta tar lång tid att få till förändringar efter att brister påtalats. De saknar också återkoppling på återrapporteringen och menar att det som påtalades inte märks i den efterföljande styrningen.³⁶

³³ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-10, 2013-08-29.

³⁴ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

³⁵ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-04, 2013-06-18, 2013-08-29.

³⁶ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-18.

Riksrevisionen noterar således att det finns vissa tidsmässiga förskjutningar som försvårar planeringen inom Försvarsmakten, även om de årliga processerna också kan frångås vid behov. Att helt undvika dessa tidsaspekter i planeringen kan dock vara svårt, bland annat på grund av den givna årscykeln med regeringens regleringsbrev i december.

5.3.7 *Möjliga förklaringar till omfattande och komplicerad styrning och planering*

En del av förklaringen till den omfattande och i vissa fall detaljerade styrningen och planeringen inom Försvarsmakten är att det är en *stor myndighet* med stort anslag. Det är också en verksamhet med *omfattande komplexitet*, många olika komponenter och hög variation i verksamhetens karaktär. Detta ökar också risken för samordningsproblem. Det krävs att de olika nivåerna släpper kontrollen och litar på de lägre nivåerna i organisationen.

Att det pågår ett *reformarbete* där Försvarsmakten ska inta en delvis ny roll och där interna processer är under utveckling förklarar en del av komplexiteten i den interna styrningen och planeringen. En annan förklaring kan vara att begränsningar i ekonomin förstärker behoven av kontroll, vilket gör att detaljstyrningen ökar.

Det finns *flera delkulturer* inom Försvarsmakten. Inte minst stridskrafterna betraktas som starka delkulturer med tydliga lojaliteter och dragkamper sinsemellan. Samordningen försvåras och, när alla vill försöka få med "sina" delar blir planeringen totalt sett omfattande.

I intervjuer vid Försvarsmakten framkommer att Försvarsmakten *av tradition är en planerande och skrivande organisation*; man analyserar och skriver för mycket och för ambitiöst.³⁷ Det kan upplevas som svårt att ta bort dokument och planer som funnits länge. När det tillkommer nya planer och dokument finns, enligt Riksrevisionen, en risk att det inte görs någon översyn och utrensning av existerande dokument.

5.3.8 *Möjliga konsekvenser av omfattande och komplex styrning och planering*

En omfattande och komplex styrning kan innebära en *risk för ineffektivitet*; att tid läggs på "fel" saker och att man ägnar sig åt onödigt dubbelarbete och planeringsprocesser som inte för verksamheten framåt. Detaljerna (till exempel i VU) riskerar att hämma genomförandet. Brister i samordningen inom Högkvarteret, och därmed styrningen av förbanden, riskerar att leda till ineffektivitet i verksamheten. Den senaste omorganiseringen av Högkvarteret syftar dock, enligt Försvarsmakten, bland annat till att förbättra samordningen.

³⁷ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05.

Den splittrade och delvis detaljerade styrningen från Högkvarteret kan bli motsägelsefull för förbanden. Tidigare uppgifter uppges krocka med nya uppgifter.³¹⁸ Detta, tillsammans med en obalans mellan uppgift och resurser (som uppkommer genom exempelvis tilläggsuppgifter), riskerar att skapa målkonflikter och medför att förbandschefer måste göra omavvägningar. Det finns risk att sådana omavvägningar inte nödvändigtvis är i linje med högre chefs intentioner. Brister i samordning med splittrad styrning på detaljnivå ökar risken för målkonflikter i styrningen. Obalans mellan uppgifter och resurser på förbanden och behovet av omprioriteringar gör också styrningen ryckig, vilket uppges ta tid och kraft från personalen.³¹⁹

Om högre nivåer styr för detaljerat på lägre (taktiska/operativa) nivåer finns, enligt Riksrevisionen, en risk att det *inte är rätt kompetens som styr*. Kompetensen utnyttjas då inte på bästa sätt, eftersom kunskapen om detaljerna torde vara störst på den aktuella nivån.

5.4 Bristande spårbarhet och transparens i Försvarsmaktens nedbrytning av uppgiften

Regeringens ökade krav på försvarsplaneringen har som nämnts ovan lett till förändrad inriktning av Försvarsmakten. Den har också tydliggjort behovet av spårbarhet mellan Försvarsmaktens uppgifter och kraven på krigsförbanden. Riksrevisionen anser att spårbarheten har förbättrats sedan försvarsplaneringen återupptogs, men menar samtidigt att den behöver utvecklas vidare.

5.4.1 Spårbarhetsarbete under utveckling

Parallellt med planeringen och genomförandet av verksamheten har Försvarsmakten utvecklat sitt arbetssätt. Som en följd av den återupptagna försvarsplaneringen har spårbarheten mellan myndighetens uppgifter och behov av resurser utvecklats. Istället för att, som tidigare, styra den långsiktiga utvecklingen av förbanden genom att vidmakthålla förmågebredden, analyserar Försvarsmakten numera behovet av förmågor, förband och resurser utifrån myndighetens samtliga uppgifter. Detta görs genom operativa studier. Förenklat handlar det om att Försvarsmakten har börjat utvecklat en spårbar kedja från myndighetens uppgifter ner till krav på krigsförbanden och

³¹⁸ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04.

³¹⁹ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18 samt intervjuer vid Försvarsmaktens Högkvarter 2013-06-04.

ingående resurser.³²⁰ Därutöver har en så kallad styrketillväxtplan utarbetats. Riksrevisionen ser positivt på denna utveckling, bland annat är den utökade spelverksamheten ett viktigt steg framåt.

I FMSI har myndighetens uppgifter och planeringsfall (från försvarsplaneringen) brutits ner till så kallade generella operativa ramvillkor (GORV) och operativa ramvillkor (ORV).³²¹ Krigsförbandens uppgifter och målsättningar, liksom behov av personal och materiel ska beskrivas i *krigsförbandsmålsättningar*, och vad krigsförbanden ska kunna uppnå under ett visst år med befintliga resurser ska beskrivas i *krigsförbandspecifikationer*.³²²

De generella operativa ramvillkoren kan delas in i två grupper. Den ena gruppen hanterar svårare nationella uppgifter och den andra gruppen hanterar stående uppgifter (exempelvis incidentberedskap). Riksrevisionen konstaterar att de generella operativa ramvillkoren omfattar insatsorganisationens utveckling över tiden, eftersom målet att på sikt hantera svårare nationella uppgifter (bland annat begränsat väpnat angrepp) är inkluderat. Riksrevisionen konstaterar vidare att nedbrytningen av Försvarsmaktens uppgifter i generella operativa ramvillkoren och operativa ramvillkoren är central för utvecklingen av stridskrafterna och utgör den dimensionerande grunden. Att identifiera relevanta, heltäckande och uppföljningsbara ramvillkor är därför avgörande för den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten. På motsvarande vis är nedbrytningen av ramvillkoren till uppgifter för förbanden avgörande för krigsförbandens utveckling.

Styrketillväxtplanen beskriver hur myndighetens uppgifter/planeringsfall ställer krav på operativt tillgängliga förband över tiden. Genom att successivt inkludera allt svårare (och fler) uppgifter/planeringsfall växer behovet av tillgängliga förband över tiden, vilket framgår av styrketillväxtplanen.

5.4.2 ...men arbete återstår

Försvarsmakten har alltså förbättrat spårbarheten, men Riksrevisionen menar att det finns behov av att utveckla arbetet vidare. I granskningen av ekonomiska förutsättningar för Försvarsmaktens omställning rekommenderar Riksrevisionen att Försvarsmakten utvecklar tydligare redovisning av

³²⁰ Försvarsmakten har arbetat med en så kallad spårbarhetsmodell sedan 2005. Den bryter ner Försvarsmaktens övergripande uppgifter (deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor) till resurser (krigsförband) för att lösa uppgifterna. Den nya spårbarhetskedjan är tänkt att komplettera den tidigare spårbarhetsmodellen genom att tydligare fastställa vilken ambitionsnivå som gäller för varje krav.

³²¹ De generella operativa ramvillkoren utgörs av ett fåtal övergripande dimensionerande krav per stridskraft. De operativa ramvillkoren bryter ner de generella operativa ramvillkoren i ett fåtal (3–6 st.) mer konkreta krav per stridskraft och funktionerna logistik och ledning.

³²² *Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarsmakten (2011).

spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas.³²³

Den tänkta spårbarhetskedjan har, enligt Riksrevisionens bedömning, inte implementerats fullständigt, eftersom fastställda krigsförbandsmålsättningar fortfarande saknas. Det innebär att det saknas nedbrytning av de övergripande förmågekraven ner till förbandsnivån. Det finns därmed ingen tydlig bild av vad förbanden konkret ska ha för förmåga eller resurser. Det finns fastställda krigsförbandsspecifikationer för 2014, men inte för åren därefter. Genom att det saknas fastställda krigsförbandsmålsättningar försvåras möjligheten att jämföra vad förbanden kan göra (krigsförbandsspecifikation) och vad de borde kunna göra (krigsförbandsmålsättning). Att Försvarsmakten ser behovet av att kunna göra en analys mellan "nuläge" och "börnläge" framgår av Försvarsmaktens handbok för målsättningsarbete, där den tänkta processen för detta beskrivs.³²⁴ Frånvaron av krigsförbandsspecifikationer för olika tidpunkter innebär också att det är svårt att få en förståelse av vad krigsförbandet förväntas kunna göra längre fram i planeringsperioden.

Det pågår arbete med krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsspecifikationer. I samband med Försvarsmaktens svar på RB7 utarbetades utkast till krigsförbandsspecifikationer för 2019 (UKFS 19), för i stort sett samtliga krigsförband.³²⁵ Riksrevisionen ser detta som en positiv utveckling och menar att det bekräftar behovet av att ta fram fastställda krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsspecifikationer för olika tidpunkter. Problem med spårbarhet återkommer också i Riksrevisionens intervjuer inom Försvarsmakten. Specifika krav på förbanden anses inte alltid möjliga att spåra till den mer strategiska styrningen. Riksrevisionen har fått uppgifter om att kraven på förbanden ibland upplevs vara baserade mer på ekonomi, eller vilket materiel förbandet vanligtvis har, än på vad som egentligen behövs med tanke på övergripande uppgifter och operativa behov.³²⁶

I sammanhanget konstaterar Riksrevisionen otydlighet avseende de produktbeskrivningar som förekommer i Försvarsmaktens budgetunderlag och Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP). Försvarsmaktens budgetunderlag är treårigt och FMUP är tioårig (även om fokus ligger på de tre närmsta åren). Båda planerna ska vara avvägda och beskriva den planerade utvecklingen per

³²³ *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RIR 2014:7).

³²⁴ *Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarsmakten (2011), s. 21–24.

³²⁵ Riksrevisionen har inte lyckats utröna med vilken kvalitet och detaljeringsgrad dessa målsättningar och specifikationer utarbetades. Enligt Försvarsmakten har dessa legat till grund för fortsatt arbete med kravställning (KFM) och värdering (IOV).

³²⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2103-05-17, 2013-05-30, 2013-06-10, 2013-06-19. Intervju med före detta myndighetschefer vid försvarsmyndigheter.

verksamhetsgren, produktgrupp och produkt. Riksrevisionen konstaterar dock att vare sig budgetunderlaget eller FMUP ger någon uttömmande beskrivning av utvecklingen. Den förmågemässiga och ekonomiska problematik som Försvarsmakten beskriver i sitt svar på RB7 går inte att utläsa vare sig i budgetunderlaget eller i FMUP på produktnivå. Detta kan delvis förklaras av att fokus i de sistnämnda dokumenten är treårigt. Riksrevisionen menar dock att detta ytterligare belyser behovet av att utveckla spårbarheten och därmed tydliggöra myndighetens behov och tillstånd över tiden.

Företrädare för Försvarsmakten påtalar att obalansen som nu uppges finnas mellan uppgift och resurs ställer höga krav på en fungerande avvägningsprocess. Målet är att använda befintliga resurser på bästa sätt för att få ut bästa möjliga operativa effekt.³²⁷ Riksrevisionen menar att avsaknaden av krigsförbandsmålsättningar innebär att det blir ett stort kliv att ta från uppgifter, den strategiska styrningen och ner till produkter (krigsförband) och produktion.

5.4.3 Kopplingen mellan produkt och produktion är delvis osäker

Det pågår alltså ett arbete där Försvarsmakten strävar efter att bygga upp ett produktperspektiv, med utgångspunkt i de övergripande förmågekraven och konkretisering av uppgifterna för respektive krigsförband.

De produktbeskrivningar som finns i FMUP och som beskriver den verksamhet som planeras för respektive krigsförband kan, enligt Försvarsmakten, delvis sägas utgöra förenklade krigsförbandsspecifikationer. Dessa produktbeskrivningar omsätts i de verksamhetsuppdrag som omfattas av ÖBU och VU. Därmed finns en viss koppling mellan produkt och produktion.

Ett annat dokument som delvis ska tydliggöra sambandet mellan produkt och produktion är *Krigsförbandsplanerna (KFP)*. Dessa beskrivs på olika sätt av personer på Högkvarteret. Dels anges att krigsförbandsplanen är en plan för flera år, med beskrivning av vad som krävs för att så småningom uppnå en krigsförbandsmålsättning.³²⁸ Dels anges att krigsförbandsplaner rör vad förbanden ska göra nästa år.³²⁹ Detta visar att kunskapen om krigsförbandsplaner varierar inom myndigheten. I Försvarsmaktens handbok för målsättningsarbete beskrivs krigsförbandsplanerna som ett sätt att "styra realiseringen av ett krigsförbands utveckling över tiden, de kommande tio åren".³³⁰ I Försvarsplanen anges istället att krigsförbandsplanen beskriver vilka förberedelser som måste vara vidtagna innan ett krigsförband kan anses

³²⁷ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15.

³²⁸ Intervju vid Försvarsmakten 2013-01-09, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-09-04. Arbetspapper från Försvarsmakten, daterat 2013-09-06.

³²⁹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-01-09, 2013-06-18, 2013-06-19.

³³⁰ *Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarsmakten (2011), s. 27.

ha intagit en viss beredskapsgrad.³³¹ De krigsförbandsplaner som nu gäller, och som Riksrevisionen har tagit del av, utgör en kravställning och operativ prioritering från insatsledningen till krigsförbandscheferna för att tydliggöra vilka beredskapskrav som ska uppnås under nästkommande tre år, utifrån tilldelade resurser. Därmed utgör dagens krigsförbandsplaner en viss länk mellan produkterna (krigsförbanden) och produktionen. Den ursprungliga tanken om ett sammanhängande system bestående av krigsförbandsmålsättning (vad som ska uppnås på sikt), krigsförbandspecifikation (vad man kommer att uppnå vid en viss tidpunkt) och krigsförbandsplaner (hur man uppnår målen) har dock inte implementerats.

Även uppföljningen av verksamheten tycks ske i de två "spåren" som beskrivits ovan: ett utifrån uppgifter i VU (och i förlängningen de mer övergripande styrdokumenterna ÖBU, FMUP, FMSI) och det andra utifrån krav på krigsförbanden via krigsförbandspecifikationer (och det som ska komma att bli krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsplaner).

5.4.4 *Möjliga förklaringar till bristande spårbarhet och transparens i nedbrytningen av uppgiften*

Några av de förklaringar som nämndes till att Försvarsmaktens interna styrning och planering är omfattande och komplex bidrar troligtvis även till problem i spårbarheten. Det gäller exempelvis att Försvarsmakten är en *stor myndighet*, att det pågår en *omfattande reform* som ställer krav och skapar nya processer. Att det finns en *tröghet i systemet*, med långa ledtider i styrsystemet där det kan gå två år från idé till plan, påverkar troligtvis också spårbarheten. Man bör ha respekt för att det är en svår och komplicerad uppgift att skapa spårbarhet i Försvarsmaktens styrning och planering av verksamheten. Exempel på att det är en komplicerad process framgår i Riksrevisionens granskningar av NBG08 och NBG11. Där konstaterades problem kopplat till arbetet med att fastställa krigsförbandspecifikationer för stridsgrupperna. Det var en omfattande och tidskrävande process.³³²

Regeringens ökade fokus på användbarhet och tillgänglighet innebär att man måste fokusera och prioritera det man kan och har i närtid. Det förklarar till viss del varför Försvarsmakten prioriterat krigsförbandspecifikationer och att framtagandet med krigsförbandsmålsättningar har fått vänta.

Den så kallade *strategiska timeouten*, det vill säga perioden mellan 1998 och 2009 då den nationella försvarsförmågan var nedprioriterad och försvarsplaneringen bedrevs med låg ambitionsnivå, har bidragit till att viktigt

³³¹ *Försvarsplan 2013 – Beredskaps och Mobiliseringsystem samt Nomen Op* (HKV 01 310:68822) 2012-12-18, s. 15.

³³² *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. Riksrevisionen 2010 (RIR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*. Riksrevisionen 2012 (RIR 2012:11).

kompetens behöver byggas upp från början. Många av de som arbetade med att skapa spårbarhet före *timeouten* finns inte längre kvar inom Försvarsmakten.

En viktig förklaring till att spårbarheten inte finns på plats är helt enkelt att *styrprocessen inom Försvarsmakten är under omfattande utveckling*, både den centrala processen på Högkvarteret och styrningen ut till förbanden. Detta påverkar möjligheten att ha en spårbarhet i styrningen.

Mycket av Riksrevisionens kritik rörande spårbarheten handlar om att Försvarsmakten inte *synliggör* nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband. Kunskapen och logiken finns troligen inom myndigheten, men att pedagogiskt förklara spårbarheten har inte lyckats.

5.4.5 *Möjliga konsekvenser av bristande spårbarhet*

Att Försvarsmakten inte synliggör spårbarheten i sin planering gör att transparensen blir lidande. Det skapar svårigheter att tydligt spåra riksdagens och regeringens mål, krav och uppgifter ner till Försvarsmaktens interna styrning. Det blir då svårare att bedöma om Försvarsmakten gör rätt sak, på bästa sätt. Bristande transparens kan bidra till misstro hos regeringen, gentemot Försvarsmakten.

Enligt Försvarsmakten har myndigheten visserligen kortsiktigt en ekonomi i balans, men en långsiktig obalans. Myndigheten har i olika sammanhang framfört detta, baserat på analyser gjorda inom myndigheten (bland annat i samband med svaret på regeringsbeslut 7). Riksrevisionen ifrågasätter inte analyserna i sig, men konstaterar att den otydliga spårbarheten och därmed bristande transparensen försvarar för en utomstående att sätta sig in i verksamheten. Detta kan göra det svårare för Försvarsmakten att övertyga om att det föreligger en obalans mellan uppgift och resurs.

5.5 **Bristande behovs- och tillgångsredovisning**

I samband med Riksrevisionens granskning av *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser* genomfördes en analys av vilka behov och tillgångar Försvarsmakten har av materiel och personal, utifrån riksdagens och regeringens krav på uthålliga insatser. Analysen tog bland annat sin utgångspunkt i fördelningen av materiel till förbanden, enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer och befintlig tillgångsredovisning.

Riksrevisionen konstaterade att uppgifter som hämtats ur Försvarsmaktens personal- och materieladministrativa system innehöll stora brister. Försvarsmakten påpekade att det fanns stora osäkerheter i underlagen och att både materiefördelningen enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer

och tillgångsredovisning innehöll felkällor.³³³ Felen bestod bland annat av att bedömda tillgångar i krigsförbandsspecifikationer satts för högt i förhållande till faktiska tillgångar, och att tillgångar i krigsförbandsspecifikationer som skulle ha tagits bort inte hade tagits bort.³³⁴ Bland annat förekom det att krigsförbandsspecifikationerna innehöll materiella tillgångar som inte beställts och levererats. På tillgångssidan fanns fel bland annat på grund av att materielleveranser som blivit försenade inte registrerats rätt i systemet.³³⁵

Dessa felkällor avhjälpes delvis, men inte helt. Efter dialog med Försvarmakten är Riksrevisionens bedömning att myndighetens beskrivning av de materiella tillgångarna enligt krigsförbandsspecifikationerna, i förhållande till tillgångsredovisning av materiel har brister. Därtill kommer att behovssättningen av materiel utifrån myndighetens uppgifter ännu inte har kunnat fastställas i krigsförbandmålsättningar.

5.5.1 Möjliga förklaringar till bristande behovs- och tillgångsredovisning

Precis som när det gäller Försvarmaktens spårbarhetsarbete kan det vara så att den *strategiska timeouten* innebar att viktig kunskap om hanteringen av behovs- och tillgångsredovisning gick förlorad. Försvarmakten har framfört att materiel under en lång period inte har varit krigsplacerad, vilket innebär att erfarenheten av att fördela materielen till krigsförbanden har minskat. Nu pågår ett arbete med att krigsplacera all materiel igen. Försvarmakten har även intensifierat arbetet med att inventera materiel, vilket enligt Riksrevisionens årliga revision har förbättra tillgångsredovisningen. En anledning till att det finns brister i dagsläget är, enligt uppgift från Försvarmakten, att myndigheten inte har kunnat prioritera detta arbete.³³⁶

Andra förklaringar till osäkerhet kring uppgifterna om tillgångar och behov kan vara tekniska problem och fel vid manuell inmatning av uppgifter. Det är, enligt uppgifter från Försvarmakten, många personer som för in uppgifter i systemet och misstag kan ske som påverkar redovisningen. Försvarmakten förväntar sig att PRIO på sikt kommer att skapa bättre förutsättningar tillgångsredovisningen.³³⁷ Enligt Försvarmakten kommer redovisningen att innehålla stora osäkerheter till dess att Försvarmakten har kunnat införa stödsystem och andra nödvändiga åtgärder som minimerar huvuddelen av felkällorna. På kort sikt anser Försvarmakten att osäkerheten

³³³ I samband med granskningen angav Försvarmakten en lista med 17 felkällor.

³³⁴ Instruktionen beträffande behovssättning av krigsförbandsspecifikationer är att behoven ska svara mot tillgångarna vid den tidpunkt specifikationen avser.

³³⁵ *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22), s 23.

³³⁶ Intervju vid Försvarmakten 2014-02-05.

³³⁷ Intervju vid Försvarmakten 2014-02-05.

i tillgångsredovisningen är acceptabel, i förhållande till de resurser som skulle krävas för att eliminera osäkerheterna. Försvarsmakten räknar med att kunna skapa en säker tillgångsredovisning med hjälp av relevant funktionalitet i PRIO, för närvarande planerad till 2015.³³⁸

5.5.2 *Möjliga konsekvenser av bristande behovs- och tillgångsredovisning*

Osäkerheterna inom Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning gör att arbeten som baseras på tillgänglig redovisning av behov, materiefördelning och tillgångar är förknippade med osäkerheter. Det handlar till exempel om avvägningsprocessen, arbetet med krigsförbandsvärderingar och krigsförbandspecificationer.

Försvarsmakten har påpekat att osäkerheterna i tillgångsredovisningen inte är så stora eller väsentliga att de ger några operativa konsekvenser.³³⁹

5.6 **Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen**

Regeringen är beroende av underlag från Försvarsmakten för att kunna utforma styrningen på rätt sätt, liksom för att kunna redovisa till riksdagen. Därför är det viktigt Försvarsmaktens arbete med uppföljning och redovisning är välfungerande.

5.6.1 *Mer fokus på planering än uppföljning*

I Riksrevisionens intervjuer inom ramen för granskningen framträder en bild av att Försvarsmaktens uppföljningsarbete har brister. Uppföljningsarbetet anges läggas åt sidan när det kommer större regeringsuppdrag, och Försvarsmakten lägger mycket resurser på att planera nytt för nästa år istället för att först följa upp årets verksamhet och planering.³⁴⁰

Ekonomistyrningsverket framhöll 2008 att det råder obalans mellan planering och uppföljning i Försvarsmakten, och att det saknas en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess.³⁴¹ Även Riksrevisionens årliga revisorer har påtalat detta under flera år. Betydligt mer tid och energi läggs ner på att planera än på att följa upp; det är för lite uppföljning och analys.³⁴²

³³⁸ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-13.

³³⁹ Intervju vid Försvarsmakten 2014-02-05.

³⁴⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-01-09, 2103-05-30, 2013-05-23, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-08-29.

³⁴¹ *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*, ESV 2008:19.

³⁴² Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12 samt intervju vid Försvarsmakten 2013-08-29.

Riksrevisionen kan dock konstatera att förbanden skickar månadsrapporter, kvartalsrapporter, delårsrapporter och slutrapport till Högkvarteret. Uppföljningen rör både ekonomi och verksamhet. Chefen för produktionsledningen menar att de redovisar både förbands- och materieluppsättningar samt hur de utvecklats varje månad mot uppsatta produktionsmål och ekonomi.³⁴³

5.6.2 *Brister i uppföljningen av Försvarsmaktens operativa förmåga.*

Försvarsmakten ska årligen redovisa den samlade operativa förmågan till regeringen.³⁴⁴ Till grund för redovisningen ligger Försvarsmaktens insatsorganisationsvärdering. Riksrevisionen konstaterar att insatsorganisationsutvärderingen för 2013 har utvecklats i förhållande till föregående år. Utvärderingen för 2013 är den första som genomförs i samma struktur som förmågeutveckling. Det betyder att Försvarsmakten följer upp den operativa förmågan mot uppgifterna i instruktionen på strategisk nivå, mot generella operativa ramvillkor (GORV) på operativ nivå, mot operativa ramvillkor (ORV) på taktisk nivå och mot utkast till krigsförbandsmålsättningar och/eller krigsförbandsspecifikationer på förbandsnivå.³⁴⁵ Riksrevisionen noterar dock att det råder oklarhet i vilken utsträckning krigsförbandsmålsättningar har utgjort bedömningsgrund vid krigsförbandsvärderingen.

Den övergripande problematiken Riksrevisionen ser med insatsorganisationsvärderingen är att den i hög utsträckning vilar på subjektiva bedömningar och att spårbarheten mot bakomliggande fakta delvis brister. Det finns begränsade resurser och möjligheter att genomföra övningar och spel för att utvärdera förmågan. Men Riksrevisionen anser att spårbarheten mot genomförda övningar eller spel kan utvecklas i utvärderingsunderlagen. Genomgående för utvärderingarna på operativ, taktisk och förbandsnivå är också att den som ansvarar för verksamheten är den som utvärderar den. Därmed kan det uppstå intressekonflikt.

I Riksrevisionens granskning av förmågan till uthålliga insatser framkom också att Försvarsmakten inte värderade förmågan mot alla de mål och krav som riksdagen och regeringen angett för insatsverksamheten.³⁴⁶ Riksrevisionen noterar dock att Försvarsmakten i värderingen för 2013 även har inkluderat de krav på insatsverksamheten som gäller på sikt.

³⁴³ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-18.

³⁴⁴ *Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Försvarsmakten*, Fö2013/110/MF1, 2013-12-19, mål och återrapporteringskrav 1.

³⁴⁵ *Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV) 2013* (HKV 02 310:56908) 2013-04-26.

³⁴⁶ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

5.6.3 *Brister i uppföljningen och kostnadsuppskattningen av krigsförband och insatser*

Enligt Försvarsmaktens ekonomistyrningsmodell ska det finnas produktkalkyler kopplade till alla krigsförbandsspecifikationer (KFS).³⁴⁷

I Riksrevisionens intervjuer vid Försvarsmaktens ledningsstab har det poängterats att det behövs en produktkalkylmodell och att produktkalkyler är helt avgörande som internt styrmedel. Det påpekas att produktionsplaneringen idag inte är en produktbaserad modell.³⁴⁸ Riksrevisionen kan också konstatera att produktkalkyler saknas i dagsläget.

Redovisningen och resursberäkningarna av förbandskostnader bygger på schabloner, vilket gör det osäkert vad olika saker kostar. Riksrevisionens årliga revision och Försvarsmaktens internrevision har återkommande pekat på detta, och ifrågasatt om man kan lita på dessa.³⁴⁹

I en tidigare granskning konstaterade Riksrevisionen brister i uppföljningen och redovisningen av internationella insatser, eftersom regeringen inte satt upp mål för vad internationella insatser ska bidra till.³⁵⁰

Riksrevisionens tidigare granskningar har också visat att den ekonomiska uppföljningen och styrningen av NBGo8 och NBGu1 var svag. I samband med NBGo8 redovisade förbanden kostnaderna på olika sätt, eftersom Högkvarteret inte specificerat hur förbandsenheter skulle redovisa ekonomiska uppgifter. Försvarsmakten kunde inte följa upp NBGu1 med större skärpa, på grund av brister i systemet för verksamhetsstöd och tillämpningen av detta (PRIO).

5.6.4 *Brister i underlag och information till regeringen*

Riksrevisionen konstaterar att de underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen och Försvarsdepartementet ibland är bristfälliga.

Företrädare för Försvarsdepartementet vill inte kommentera kvaliteten i underlagen, såsom årsredovisning och remissvar, från Försvarsmakten. De påpekar dock att behovet av ytterligare remisser och dialoger är ett tecken på att Försvarsmakten gett ottydliga svar. Om underlagen från myndigheten är otillräckligt får man ställa fler frågor. Samtidigt poängterar företrädare för Försvarsdepartementet att vissa saker är komplexa och att Försvarsmakten ofta ska svara på kort tid.³⁵¹

³⁴⁷ Försvarsmaktens Ekonomimodell, *Handbok Ekonomi* samt *Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarsmakten (2011), s. 42.

³⁴⁸ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15.

³⁴⁹ Intervju med Försvarsmaktens internrevision 2013-08-29 samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁵⁰ *Svenska bidrag till internationella insatser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁵¹ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-07 och 2013-05-22.

I de så kallade tanke-PM som lämnades informellt från Försvarsdepartementet till utvalda personer på Försvarsmakten, som en del av beredningen av regeringsbeslut 7, förekommer kritik gentemot Försvarsmaktens underlag. I ett tanke-PM om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling ifrågasätts Försvarsmaktens analys och bedömning. Underlaget från Försvarsmakten kritiserar för att vara bristfälligt och beräkningarna av det långsiktiga materielbehovet för att bygga på orealistiska förväntningar.³⁵² I ett annat tanke-PM om möjliga vägar till minskade personalkostnader för Försvarsmakten kritiserar också Försvarsmaktens underlag. Här framförs bland annat att Försvarsmaktens underlag saknar redogörelse över i vilken mån behovet av personal baseras på faktiskt behov.³⁵³

Riksrevisionen konstaterar som nämnts också att Försvarsmaktens underlag ibland har brister. Exempelvis är myndighetens analyser i vissa fall svåra att bedöma, eftersom de är bristfälligt beskrivna. Ett exempel på viktigt underlag som Riksrevisionen uppfattar som otillräckligt är Försvarsmaktens svar på ovan nämnda RB7 (Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans). Försvarsmaktens underlag till regeringen är i huvudsak en metodbeskrivning och resultatredovisning och innehåller inte mycket analys. Bland annat presenteras ingen djupare analys av vilka materiella och personella behov som följer av den operativa analysen, och någon sammanfattande beskrivning av den operativa analysen går inte att finna. Vidare hävdar Försvarsmakten i underlaget att omsättningen av flera materielsystem har reducerats eller utgått, men vilka konkreta åtgärder som har vidtagits framgår inte. Läsaren erbjuds därmed begränsad möjlighet att själv bilda sig en uppfattning kring slutsatserna i underlaget. Riksrevisionen gör bedömningen att det har gjorts en analys i samband med svaret till regeringen. Enligt Riksrevisionens bedömning framgår dock inte den analysen med önskvärd tydlighet i svaret på RB7. En förklaring till att analysen inte framgår tydligt kan vara att den är behäftad med väldigt hög grad av sekretess. Detaljerna i analysen bör då spridas till en liten krets.

Det finns även exempel på bra underlag. Exempelvis den särskilda redovisningen inför JAS-anskaffningen.³⁵⁴ Där beskrivs inte bara metod och resultatet, utan även valda delar av den bakomliggande operativa analysen. Därmed förbättras förutsättningarna för läsaren att själv bilda sig en uppfattning av rimligheten i slutsatser och resultat.

³⁵² Arbetshandling (Tanke-PM) Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling. Försvarsdepartementet.

³⁵³ Eftersom dessa tanke-PM inte är formella dokument visar de inte på Försvarsdepartementets ställning i dessa frågor, men dess innehåll ger en bild av resonemang som förts inom departementet.

³⁵⁴ Försvarsmaktens Budgetunderlag för 2013, hemlig bilaga.

Riksrevisionens årliga revision har under flera år påtalat brister i Försvarsmaktens redovisning av sin verksamhet, i många fall återkommande problem.³⁵⁵

5.6.5 Möjliga förklaringar till bristande uppföljning och redovisning

Det pågår stora förändringar inom Försvarsmakten, med ett helt nytt system för styrning och uppföljning. Arbetet med uppföljning försåras av brister i produktionsledningssystemet PRIO. Problem med PRIO har konstaterats av både tidigare utredningar och inom Riksrevisionens intervjuer på Högkvarteret. Många inom Försvarsmakten uppges också sakna kunskap om PRIO. Trots stort utbildningsbehov finns för närvarande ingen bra utbildning om detta.³⁵⁶ I Riksrevisionens intervjuer på ledningsstaben betonas att implementeringen av PRIO bör påskyndas och prioriteras. Danmark beskrivs vara en förebild som kommit långt med införandet av ett system motsvarande PRIO och har därmed fått bra ekonomisk uppföljning och kontroll av verksamheten.³⁵⁷ ÖB anser att Försvarsmakten har behov av att utveckla ekonomisystem och prognoser, men också att PRIO inte kommer att prioriteras eftersom Försvarets materielverk måste komma ikapp först.³⁵⁸

I föregående avsnitt framgår att det finns brister i Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning. Även Försvarsmaktens internrevision och Riksrevisionens årliga revision påpekar kvalitetsbrister i systemet och den information som tas fram. Det har bland annat under flera år varit problem med redovisningen av personalkostnader.³⁵⁹

Riksrevisionen har noterat att Försvarsmakten i vissa fall får relativt kort tid på sig att besvara uppdrag från regeringen, och detta kan i vissa fall förklara kvalitetsbrister i underlagen. Brister i Försvarsmaktens redovisningar till regeringen måste därför bedömas i relation till givna resurser, tidsförhållanden och övrig verksamhet.

En förutsättning för bra uppföljning är att det finns fungerande mål och uppföljningsmått. En återkommande synpunkt i Riksrevisionens intervjuer är att det finns problem med vad som ska värderas mot. Det framförs att det är sällsynt med mätbara mål och krav i VU.³⁶⁰

³⁵⁵ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁵⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-08-29. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.* (ESO 2011:2) s. 234.

³⁵⁷ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15.

³⁵⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

³⁵⁹ Intervju med Försvarsmaktens internrevision 2013-08-29 samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁶⁰ Verksamhetsuppdrag (VU) samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-23, 2013-08-29.

En förklaring till brister i den ekonomiska uppföljningen är att ekonomistyrningen har vissa svagheter. Flera av Riksrevisionens tidigare granskningar av försvaret har på olika sätt illustrerat brister i den ekonomiska styrningen.³⁶¹

Försvarsmaktens internrevision, liksom flera utredningar på försvarsmårådet, visar på bristande koppling mellan ekonomi och verksamhet inom Försvarsmakten.³⁶²

5.6.6 *Möjliga konsekvenser av bristande uppföljning och redovisning till regeringen*

En konsekvens av att Försvarsmaktens uppföljning och redovisning till regeringen i vissa delar är bristfällig är att både Försvarsmakten och regeringen får svag grund att stå på i sin styrning av verksamheten. Regeringens möjligheter att ge tillfredsställande redovisning till riksdagen försvaras också.

En risk med för lite verksamhetsuppföljning är att det kan finnas mycket planerad verksamhet som inte genomförs, eftersom krav på uppföljning ökar sannolikheten för att planerad verksamhet också genomförs. Försvarsmaktens generaldirektör har exemplifierat med direktiv om jämställdhetsplan – att det var först när man började följa upp detta som direktiven också genomfördes.³⁶³

Med svag eller ingen ekonomistyrning och redovisning knuten till krigsförbanden blir det oklart vad det kostar att sätta upp ett förband med specifika beredskapskrav och vad det kostar att utnyttja förbanden i olika typer av insatser.

Ytterligare en konsekvens av bristande uppföljning och redovisning är att det blir svårare att avgöra huruvida Försvarsmakten behöver mer resurser eller inte. Detta kan också få som konsekvens att regeringens förtroende för Försvarsmakten minskar. Det faktum att regeringen och Försvarsmakten inte tycks ha samsyn kring ambitionsnivån i huvuduppgiften eller om det råder balans mellan uppgift och resurs, kan vara en konsekvens av att Försvarsmakten inte har lyckats redovisa den bakomliggande analysen tillräckligt bra.

³⁶¹ Se t.ex. *Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RiR 2009:11). *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11). *Svenska bidrag till internationella insatser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁶² *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen*, (SOU 2005:92) s. 133. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer* (ESO 2011:2). *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:7), s. 10. *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll* (ESV 2008:19), samt intervju med Försvarsmaktens internrevision 2013-08-29.

³⁶³ Intervju vid Försvarsmakten 2013-01-09.

5.7 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmaktens styrning och genomförande av verksamheten

5.7.1 *Utmaningar i Försvarsmaktens planering*

- Försvarsmaktens inriktning av verksamheten har förändrats från att inledningsvis, efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet, fokuseras mot internationella insatser, till ett ökat fokus på förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare. Förskjutningen kom efter regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011.
- Försvarsmakten ska prioritera iståndsättandet av hela förband. För att följa principen om operativ balans mellan de olika stridskrafterna över tiden har Försvarsmakten prioriterat färdigställandet av vissa utvalda krigsförband, medan övriga krigsförband iståndsätts (utifrån en utarbetad prioritetsordning) i den takt ekonomin medger.
- Försvarsmaktsplaneringen har kännetecknats av stort förändringstryck och svåra prioriteringar har varit nödvändiga i avvägningsprocessen.

5.7.2 *Försvarsmaktens interna styrning och planering är omfattande och komplex*

- Försvarsmakten har sammantaget många – och eventuellt onödigt många – interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. Flera av dokumenten är dessutom omfattande.
- Högkvarteret omorganiserades i januari 2014, bland annat har ansvarsfördelningen mellan insatsledningen och produktionsledningen förändrats. Ett av syftena med omorganiseringen är att komma till rätta med samordningsproblem.
- Styrningen av förbanden framstår som omfattande och delvis splittrad. Enligt uppgifter från förbandschefer får förbanden uppdrag från olika håll inom Högkvarteret.
- Ledningen, inom framför allt marinen och flygvapnet, pendlar mellan produktionschefen (vid produktion) och insatschefen (vid insats). Detta kan leda till oklarheter om vem som egentligen styr.
- Förbandschefer som Riksrevisionen intervjuat uppfattar en obalans mellan uppgift och resurser till förbanden. Förbandscheferna måste därmed göra egna avvägningar.
- Det finns vissa tidsmässiga faktorer som riskerar att försvåra planeringen inom Försvarsmakten. Det finns dock möjlighet att frångå den ordinarie planeringen, exempelvis för att hantera akuta brister som behöver omhändertas. Brister som inte behöver omhändertas omedelbart inarbetas istället i den ordinarie planeringen och tas om hand först nästkommande år.

- Möjliga förklaringar till Försvarsmaktens omfattande styrning och planering är storleken och komplexiteten på myndigheten, och att Försvarsmakten av tradition är en skrivande och planerande organisation.
- Omfattande och komplex styrning och planering kan innebära en risk för ineffektivitet. Det finns risk för onödigt dubbelarbete och planeringsprocesser som inte för verksamheten framåt.

5.7.3 *Bristande spårbarhet och transparens i Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften*

- Styrprocessen inom Försvarsmakten är under utveckling. Bland annat försöker Försvarsmakten bygga upp ett produktperspektiv.
- Införandet av generella operativa ramvillkor och operativa ramvillkor i FMSI har medfört förbättrad spårbarhet. Men eftersom det saknas krigsförbandsmålsättningar finns ingen tydlig bild av vad krigsförbanden konkret ska ha för förmåga för att Försvarsmakten ska nå upp till övergripande förmågekrav. Det går därmed inte heller att analysera skillnaden mellan vad förbanden rimligtvis kan göra och vad de bör *kunna* göra.
- Försvarsmakten har inte lyckats *synliggöra* nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband.
- Bristande spårbarhet gör det svårt att bedöma huruvida Försvarsmakten väljer att prioritera verksamheten på bästa sätt utifrån övergripande förmågekrav och rådande förutsättningar. Detta kan vara ett problem ur transparens hänseende och kan skapa misstroende från regeringens sida.

5.7.4 *Brister i behovs- och tillgångsredovisningen*

- Riksrevisionen har konstaterat att det finns svagheter i Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning av materiel.
- En förklaring till att det finns brister är att Försvarsmakten inte har kunnat prioritera detta. Tekniska problem och fel vid inmatning kan också förklara brister.

5.7.5 *Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen*

- Uppföljning framstår inte som högt prioriterat inom Försvarsmakten. Det läggs betydligt mer tid och energi på att planera ny verksamhet än på att följa upp genomförd verksamhet.
- Försvarsmaktens värdering av förmåga präglas av alltför hög grad av subjektivitet.
- Den ekonomiska uppföljningen av krigsförband är osäker eftersom det saknas produktkalkyler kopplade till respektive krigsförband, och nuvarande redovisning och resursberäkningar av förbandskostnader bygger på schabloner och uppskattningar.
- De underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ibland bristfälliga och otydliga. Det kan i vissa fall delvis förklaras av omfattande och svåra förfrågningar från regeringen, som kräver snabba svar.
- Uppföljningen försvåras av brister i produktionsledningssystemet PRIO. Brister i utformningen av mål och uppföljningsmått försvårar också uppföljningen.
- En konsekvens av bristande uppföljning och redovisning är att Försvarsmaktens och regeringens styrning av verksamheten försvåras och att redovisningen till riksdagen försämrats. En konsekvens av svag ekonomisk uppföljning är att det är osäkert vad saker kostar och det blir svårare att avgöra huruvida Försvarsmakten behöver mer resurser eller inte.

6 Återrapportering till riksdagen

Riksdagen är beroende av information och underlag från regeringen, som i sin tur är beroende av information och underlag från Försvarsmakten.

I budgetpropositionen redovisar regeringen Försvarsmaktens resultat till riksdagen. Regeringen redovisar aktiviteter som Försvarsmakten genomfört, samt ofta vad dessa lett till och gett för resultat. Regeringen gör också genomgående bedömningar av hur Försvarsmakten når sina mål och utvecklas. I redovisningen lyfter regeringen fram problem i verksamheten. Ibland lyfts förklaringar och vilka konsekvenser problemen får. På vissa områden redovisas inga problem (till exempel insatser) och på andra områden redovisas många problem (till exempel stridskrafternas utveckling).³⁶⁴

Eftersom området präglas av sekretess kan inte all information återges i budgetpropositionen. Utöver redovisningen i budgetpropositionen sker muntlig redovisning till riksdagen. Försvarsministern eller statssekreteraren har möten med Försvarsutskottet. Under det senaste året har sammanlagt 14 sådana möten skett. Vid dessa har försvarsministern eller statssekreteraren bland annat informerat utskottet om internationella insatser (Operation Atlanta och ISAF) samt om Försvarsmaktens operativa förmåga och Jas 39 Gripen.³⁶⁵ Även Försvarsmakten lämnar muntlig redovisning till riksdagen. Tidigare blev Försvarsmaktens ÖB endast kallad i specifika frågor, men sedan 2011 bjuds ÖB in till Försvarsutskottet för en allmän information fyra gånger per år. Även vid propositioner inför internationella insatser som utskottsbehandlas bjuds ÖB in till utskottet.³⁶⁶ Nedan beskrivs några områden där redovisningen till riksdagen i vissa delar varit bristfällig, enligt Riksrevisionen.

³⁶⁴ Budgetpropositionen för 2014.

³⁶⁵ Svar till Riksrevisionen från Försvarsdepartementet, 2013-09-26. Med senaste året avser 2012-09-06 till och med 2013-09-06.

³⁶⁶ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15.

6.1 Otydliga mål och krav påverkar redovisningen

Försvarskommittén har framhållit att de generellt hållna målen för försvarsområdet är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen, samt att de är svåra att följa upp.³⁶⁷ Riksrevisionen har också i denna granskning konstaterat att regeringen inte har konkretiserat riksdagens mål och krav tillräckligt i sin styrning av Försvarsmakten (se kapitel 4). Oklarheterna i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgifter påverkar även tydligheten i redovisningen till riksdagen. Det handlar om oklarheter kring både vad som ska uppnås och när det ska uppnås. Generellt menar Riksrevisionen alltså att det, med utgångspunkt i den oklarhet som råder i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgift, råder en motsvarande oklarhet i tolkningen av regeringen redovisning av förmågan.

Som konstateras i kapitel 4 skapas otydlighet genom regeringens styrning att utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt ekonomin tillåter och att förbanden inte bedömdes vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personuppfyllnad. I praktiken tycks denna styrning ha fått till konsekvens att det är oklart när Försvarsmakten ska ha en viss förmåga

Ett generellt problem som Riksrevisionen noterar i denna granskning, liksom i granskningen om Försvarsmaktens omställning, är att resultatredovisningen till riksdagen i allmänhet sker mot det gångna årets resultat. Bedömningen görs ofta mot liggande plan utan att denna närmare definieras. Därmed lämnas ingen redovisning av hur resultatet förhåller sig till de långsiktiga målen.

6.2 Redovisningen av Försvarsmaktens förmåga

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning till riksdagen av Försvarsmaktens operativa förmåga riskerar att ge riksdagen en missvisande bild. Regeringen anger att Försvarsmakten under 2011 respektive 2012 haft förmåga att *över tiden* möta de krav som ställs på omvärldsbevakning, insatser för att hävda Sveriges territoriella integritet, och insatser internationellt samt utveckling av insatsorganisationen. Regeringen bedömer dock att det fortfarande finns begränsningar i förutsättningarna för Försvarsmakten att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Främst rör bristerna begränsad tillgänglighet av förband, liksom att förbanden med de nya personalkategorierna ännu inte är samövade. Det finns vidare brister avseende planläggning samt tillgänglighet och prestanda i vissa materielsystem.³⁶⁸

³⁶⁷ Bet. 2008/09:FöU10, s. 26.

³⁶⁸ Budgetpropositionerna för 2014.

I granskningen om Försvarsmaktens omställning menade Riksrevisionen att regeringens bedömning av Försvarsmaktens förmåga innehåller vissa oklarheter. Bland annat är det otydligt om det är Försvarsmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Det är också otydligt vad innebörden av ett försämrat omvärldsläge är, eftersom ingen närmare redogörelse lämnas kring detta. I samma granskning noterade Riksrevisionen också att förmågebedömningarna i ökad utsträckning hänvisar till att Försvarsmakten har löst årets krav/uppgifter, vilket inte nödvändigtvis svarar mot kraven på operativ förmåga.³⁶⁹ Likartad kritik framkom i Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser, där det konstaterades att regeringen inte redovisar mot kravet om att Försvarsmakten på sikt ska kunna hålla 2 000 personer insatta över tiden eller kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser, utan snarare redovisar resultatet av genomförda insatser.

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2014 att Försvarsmakten har upprätthållit *samtliga delar av incidentberedskapen* i enlighet med beslutade krav. Riksrevisionen menar att denna bedömning kan ifrågasättas, utifrån regeringens krav och Försvarsmaktens redovisning.

I kapitel 3 konstaterar Riksrevisionen att en viss förskjutning i förhållande till den ursprungliga personaltillväxten har skett och att det därför bland annat kan ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppnå beredskapskraven. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen, i budgetpropositionen, sammantaget bedömer att uppbyggnaden av insatsorganisationen har mött uppställda mål och beredskapskrav, med undantag för rekrytering av tidvis tjänstgörande soldater.

Vidare noterar Riksrevisionen att Försvarsmakten har redovisat en bristande förmåga avseende kravet att ge och ta emot militärt stöd. Detta framgår inte av regeringens redovisning till riksdagen. Däremot anger regeringen i budgetpropositionen för 2014 att Försvarsmaktens samarbete med FN, EU och Nato under 2012 har ökat Försvarsmaktens förmåga att ge och ta emot militär stöd.

I budgetpropositionen för 2013 och 2014 redovisas att *Försvarsmakten* har inkommit med underlag som bedömt att den operativa förmågan som krävs för att klara myndighetens uppgifter inte kommer att kunna upprätthållas till 2019. I sammanhanget anger regeringen att Försvarsmakten har angett att verksamheten i huvudsak är i ekonomisk balans under perioden 2014–2016 och att regeringen har vidtagit vissa åtgärder, och att den kommer fortsätta

³⁶⁹ *Försvarsmaktens omställning* Riksrevisionen 2014 (RIR 2014:4).

följa försvarsmställningen för att kunna vidta de åtgärder som krävs. Som konstaterades i kapitel 4 innebär regeringens åtgärder att förbandsanslaget långsiktigt är i ekonomisk balans även om Försvarsmakten anser att flera utmaningar återstår, medan materielanslaget fortfarande både är i ekonomisk och verksamhetsmässig obalans, enligt Försvarsmaktens analys. Riksrevisionen menar att regeringens redovisning inte ger riksdagen tydlig information om läget; det framgår inte vad regeringens syn på Försvarsmaktens bedömning är, framförallt vad gäller situation på materielområdet på sikt.

6.3 Redovisning av det ekonomiska läget

Ytterligare ett exempel på att regeringen inte redovisar läget tydligt gäller ekonomin. Regeringen hänvisar till olika underlag från Försvarsmakten där det framförts dels att det kommer att uppstå en obalans mellan verksamhet och ekonomi i perspektivet 2019, dels att verksamheten i huvudsak är i ekonomisk balans under perioden 2014–2016. Vidare anges att regeringen har vidtagit vissa åtgärder mot bakgrund av redovisningarna. Bland annat informeras om att regeringen och Regeringskansliet kommer att fortsätta inhämta underlag från berörda myndigheter, inklusive förslag på åtgärder, för att verksamhet och ekonomi ska vara i balans även på lång sikt, att regeringen kommer att vidta de åtgärder som krävs och att långsiktig balans mellan ekonomi och verksamhet är central.

Regeringen framför dock inte någon egen bedömning av det ekonomiska läget.³⁷⁰ I budgetpropositionen för 2013 meddelades dock att ytterligare resurser kan behövas efter 2014, vilket också föreslogs i budgetpropositionen för 2014.

6.4 Redovisning av utvecklingen av insatsorganisationen

I riksrevisionens granskning av omställningen av Försvarsmakten konstaterade Riksrevisionen att redovisningen av insatsorganisation till största delen omfattar det gångna året. Redovisningen varierar mellan åren, och det är svårt att mer ingående följa olika förband. Regeringen drar även slutsatser kring stridskrafternas utveckling och i vilken mån beslutad inriktning har följts, utan att närmare ange vad inriktningen består i eller hur den förhåller sig till långsiktiga mål.³⁷¹

³⁷⁰ Budgetpropositionen för 2014.

³⁷¹ *Försvarsmaktens omställning* Riksrevisionen 2014 (RIR 2014:4).

Regeringen anger i budgetpropositionerna för 2013 och 2014 att Försvarsmakten har tagit ytterligare viktiga steg mot en ny insatsorganisation och att denna huvudsakligen utvecklas i enlighet med det försvarspolitiska beslutet och med bibehållen takt i försvarsreformen. Insatsorganisationens tillgänglighet bedöms också ha ökat jämfört med 2010 genom att andelen befattningar i insatsorganisationen som har en beredskap på högst tre månader har ökat. Dessa bedömningar görs utan några direkta motiveringar (utöver att försvarsplaneringen fortsatt har utvecklas och att krigsförbandsspecifikationer fastställts för samtliga förband i insatsorganisationen). Bedömningarna görs också trots att flera allvarliga problem i insatsorganisationen redovisas. Exempelvis har målen för ett antal krigsförband inte uppnåtts, på grund av reduceringar av övningsverksamhet, något som regeringen ser allvarligt på. Dessutom har förbandsutbildning inte kunnat genomföras i avsedd omfattning, på grund av att en stor del av den nyanställda personalens tid har gått till skydd och bevakning. Delar av problematiken bedöms kvarstå under flera år framöver.³⁷²

Det behöver inte nödvändigtvis vara en motsättning mellan att insatsorganisationens utveckling generellt är positiv och att det samtidigt finns problem på *vissa områden*. Riksrevisionen menar dock att det är inkonsekvent att framföra att försvarsreformen pågår *med bibehållen takt*, samtidigt som mål inte har uppnåtts och planerade aktiviteter inte har genomförts i avsedd utsträckning, och att det är problem som bedöms bestå flera år framöver.

6.5 Redovisning av internationell insatsverksamhet

Vad gäller svenska bidrag till internationella insatser visade Riksrevisionens tidigare granskning av detta att det saknas en samlad bild av omfattning, kostnad, resultat och utveckling i relation till uttalade ambitioner. Regeringen har exempelvis rapporterat om ökad samverkan utan att tydliggöra vad som avses.³⁷³

Ett annat exempel är rapporteringen till riksdagen av NBGO8 som var sen, tydlig och otillräcklig. Kunskapen om stridsgruppens omfattande tillväxt var känd långt innan det rapporterades till riksdagen. Riksdagen fick heller inte någon helhetsbild av kostnaden för NBGO8, och Försvarsmaktens kalkyler pekade på en högre kostnad för insatser än den som regeringen redovisade till riksdagen.³⁷⁴

³⁷² Budgetpropositionen för 2013 och 2014.

³⁷³ Svenska bidrag till internationella insatser, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁷⁴ Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20).

6.6 Utvecklad materielredovisning

Det har varit svårt för Förvarsutskottet och riksdagen att få en helhetsbild över materielprojektens kostnader. Enligt företrädare för Förvarsutskottets kansli har utskottet under många år uttalat sitt missnöje med redovisningen av materiel, och påtalat att den är otydlig.³⁷⁵ I Riksrevisionens granskning av internationella materielsamarbeten konstaterades att materielrapporteringen inte var tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen.³⁷⁶ I Riksrevisionens granskning av besparingar i försvarets materieförsörjning bedömdes att regeringens redovisning till riksdagen var otydlig. Det borde ha tydliggjorts för riksdagen att tillämpningen av materieförsörjningsstrategin endast gällde för en del av besparingarna samt att besparingarna till viss del skett genom ambitionsminskningar.³⁷⁷

Regeringen har under flera år angett att den arbetar med att utveckla återrapporteringen på materielområdet. I samband med budgetpropositionen för 2014 konstaterade Förvarsutskottet att regeringen under en rad år kontinuerligt har utvecklat materielredovisningen i budgetpropositionerna. I och med detta får riksdagen, enligt utskottet, en allt utförligare information inför sina ställningstaganden om materielinvesteringar. Utskottet noterar vidare att regeringen avser att fortsätta att utveckla materielredovisningen till riksdagen.³⁷⁸

6.7 Möjliga förklaringar till otillräcklig redovisning till riksdagen

En trolig förklaring till brister i regeringens redovisning till riksdagen kan vara att *underlagen från Förvarsmakten till regeringen är bristfälliga*. När regeringen inte får tillräcklig information från Förvarsmakten om verksamheten minskar regeringens möjligheter att lämna tillfredsställande redovisning till riksdagen.

En annan möjlig orsak till bristerna i återrapporteringen kan vara en eventuell ovilja att redovisa läget fullständigt. Riksrevisionen menar att det finns en risk att sekretess kan utnyttjas som ursäkt för att inte informera tydligt om vissa saker.

När regeringen tidigare har kritiserats för bristande redovisning till riksdagen har regeringen kommenterat detta med att riksdagen inte har efterfrågat mer information. Regeringen anser sig således inte heller behöva redovisa sådant

³⁷⁵ Intervju vid Förvarsutskottets kansli 2013-01-25.

³⁷⁶ Leverans på utsatt tid? *En granskning av försvaret internationella materielsamarbeten*. Riksrevisionen 2011 (RIR 2011:13).

³⁷⁷ *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008*. Riksrevisionen 2012 (RIR 2012:5).

³⁷⁸ Bet. 2013/14:F6U1.

som utskottet inte efterfrågat. Riksrevisionen menar dock att det är svårt för utskottet att efterfråga information på grund av kunskapsunderläget; det är svårt att veta vilken information som ska eller kan efterfrågas, speciellt i en verksamhet där mycket är omgärdat av sekretess.

Den omfattande sekretessen i försvarsfrågorna begränsar redovisningen, och förhindrar transparens och insyn både för riksdagen och för allmänheten. Därmed uppstår ett analytiskt och pedagogiskt problem. När det mest väsentliga i regeringens styrning är hemligt är det också svårt att debattera och fatta välgrundade beslut.

6.8 Möjliga konsekvenser av otillräcklig återrapportering

Bristande återrapportering får allvarliga följder eftersom riksdagen inte får tillräckligt bra beslutsunderlag, samtidigt som det är riksdagen som fattar de övergripande besluten. Dessutom blir transparensen bristfällig.

6.9 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen redovisar Försvarsmaktens resultat och verksamhet till riksdagen i budgetpropositionen. Därutöver sker muntlig redovisning med viss regelbundenhet, både från regeringen och från Försvarsmakten.
- Oklarheterna i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgifter påverkar även tydligheten i redovisningen till riksdagen. Det handlar om oklarheter kring både vad som ska uppnås och när det ska uppnås.
- Resultatredovisningen till riksdagen sker i allmänhet mot det gångna årets resultat, vilket innebär att det inte lämnas någon redovisning av hur resultatet förhåller sig till de långsiktiga målen.
- Redovisningen till riksdagen har på vissa områden haft brister. Redovisningen av operativ förmåga, och även av det ekonomiska läget, har varit otydlig. Regeringens återrapportering av operativ förmåga har i delar skiljt sig från Försvarsmaktens redovisning.
- Sekretess begränsar återrapporteringen på området.
- Bristande kvalitet i Försvarsmaktens underlag till regeringen kan försvåra återrapporteringen till riksdagen.
- Bristande återrapportering riskerar att leda till att riksdagen får otillräckligt beslutsunderlag.

7 Problematisering av ansvarsfördelningen

Som framgår i olika delar av denna rapport är både regeringen och riksdagen relativt detaljerade i sin styrning av Försvarsmakten. Även i jämförelse med andra politikområden framstår styrningen av försvaret som detaljerad.³⁷⁹

Företrädare för Försvarsutskottets kansli menar att det kan finnas skäl att se över ansvarsfördelningen, eftersom de stora, strategiska frågorna har en tendens att försvinna och de mindre frågorna tar för mycket plats.³⁸⁰ Försvarsdepartementet har inte velat ge sin syn på rådande ansvarsfördelning, i betydelsen vem (riksdagen, regeringen, Försvarsmakten) som beslutar om vad.³⁸¹ Det som oftast nämns i Riksrevisionens intervjuer med Försvarsmakten, på frågan om det finns något som riksdagen eller regeringen beslutar om och som vore mer effektivt om Försvarsmakten beslutade om, är att riksdagen och regeringen fattar alltför detaljerade beslut om Försvarsmaktens *organisation*. Även *anslagsstruktur* och *materiel* är områden där Försvarsmakten framför att det kunde bli mer effektivt eller på andra sätt vore rimligt med förändrad ansvarsfördelning.

7.1 Riksdagens mål och krav har blivit mer övergripande

Försvarsmakten har genomgått en längre period av omställning. I Riksrevisionens granskning av *Försvarsmaktens omställning* konstaterades att de försvarspolitiska målen är breda och i viss mening varit likartade.³⁸² I samtliga beslut består Försvarsmaktens uppdrag av nationellt försvar, internationella insatser, territoriell integritet och att kunna bistå samhället vid kriser. Det som har förändrats över tiden är hur uppdragen prioriteras inbördes och med vilka förberedelsestider (beredskapstider) uppdragen ska lösas.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det har skett en gradvis förskjutning av inflytande, från riksdagen till regeringen. Riksdagens mål och krav avseende operativ förmåga har med tiden fått en mer övergripande karaktär. Enligt Riksrevisionen försvårar detta tydlig redovisning och uppföljning av riksdagens beslut. Försvarsutskottet har, som nämnts ovan, också påpekat att de generellt

³⁷⁹ Jämförelse inom Riksrevisionens granskningsstrategier.

³⁸⁰ Intervju vid Försvarsutskottets kansli 2013-01-25.

³⁸¹ Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2013-04-08.

³⁸² *Försvarsmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RIR 2014:4).

hållna målen för det militära försvaret är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen.

7.2 Organisationsfrågor

För närvarande beslutar riksdagen om huvudsaklig inriktning på *insatsorganisationens utformning* samt placering av förband och utbildningsorter inom *grundorganisationen*.³⁸³ Riksrevisionen uppfattar riksdagens beslut om organisationsförändringar som detaljerade, jämfört med andra politikområden. Regeringen beslutar om specificerad, årlig inriktning på insatsorganisationens utformning, exempelvis förbandstyper och antal förband.³⁸⁴ Regeringen anger också antal personer som ska finnas tillgängliga och hur många och hur stora förbandsinsatser som ska kunna göras.³⁸⁵

Regeringen föreslog 2004 att riksdagen inte skulle besluta om Försvarsmaktens grundorganisation, och att regeringen istället skulle ha den beslutsbefogenheten.³⁸⁶ Detta förslag återkallades dock senare av regeringen och behandlades således aldrig av riksdagen. Försvarsutskottet hade tidigare framfört att den parlamentariska medverkan i beslut om organisationsförändringar är viktig, men påpekade samtidigt att detaljnivån för riksdagens organisationsbeslut inte är given en gång för alla.³⁸⁷ I försvarsstyrningsutredningen poängteras att regeringen måste bedöma från fall till fall om organisationsförändringar måste underställas riksdagen eller inte.³⁸⁸ Något samlat ställningstagande avseende hur ansvarsgränserna mellan riksdag och regering bör se ut har inte gjorts så vitt Riksrevisionen har funnit. Försvarsutskottet har aldrig, trots att möjlighet har funnits, velat delegera beslutanderätten avseende grundorganisationen till regeringen mer generellt. Istället har riksdagen vid flera tillfällen "höjt" beslutsnivån från regeringen till riksdagen.³⁸⁹

Inom Försvarsmakten framförs synpunkter om att myndigheten borde få större möjligheter att besluta om organisationsfrågorna, och att det skulle förbättra verksamheten genom ökade möjligheter att rationalisera verksamheten.³⁹⁰

³⁸³ 2008/09:FöU10 s.2, 2012/2013:FöU1 punkt 7 s. 6.

³⁸⁴ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, regleringsbrev avseende Försvarsmakten, förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³⁸⁵ Regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

³⁸⁶ Prop. 2004/05:5, Skr. 2004/05:42.

³⁸⁷ Bet. 1999/2000:FöU7.

³⁸⁸ SOU 2005:92.

³⁸⁹ Exempelvis bet. 1999/2000:FöU7, rskr. 1999/2000:250 och Bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.

³⁹⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-21, 2013-05-23, 2013-05-30, 2013-06-18. Intervju med före detta myndighetschef för Försvarsmakten 2013-01-09.

Att riksdagen och regeringen fattar detaljerade beslut om Försvarsmaktens organisation kan i vissa fall riskera att försvåra Försvarsmaktens planering. Försvarsmaktens handlingsutrymme krymper, vilket kan påverka möjligheterna att effektivisera och rationalisera verksamheten. Exempel på förslag som Försvarsmakten fört fram men fått avslag på, är att lägga ned stridsledningscentralen i Hästveda, slå ihop utbildningsgrupper inom Hemvärnet samt lägga ned en enhet i Eksjö. (Det sistnämnda var det riksdagen som avböjde, de övriga regeringen.)³⁹¹ Det rör sig ofta om små förändringar, men vid intervjuer inom Försvarsmakten framförs att det skulle ha varit mer effektivt om myndigheten själva fick besluta om dessa förändringar.³⁹² Företrädare för Försvarsmakten menar att det blir paradoxalt när myndigheten har ett rationaliseringskrav men samtidigt fastlåsta regler om grundorganisationen – Försvarsmakten kan få i uppdrag att effektivisera grundorganisationen men samtidigt få restriktioner om att inte lägga ner någon garnison.³⁹³

Detta dilemma berördes även av Försvarsstyrningsutredningen som skrev att på vilken nivå riksdagen ska fatta styrande beslut är "en fråga om att göra en avvägning mellan graden av styrning och möjligheterna för regeringen och Försvarsmakten att välja de mest kostnadseffektiva sätten att uppnå den försvarseffekt som riksdagen har begärt".³⁹⁴

I ett så kallat tanke-PM som har tagits fram inom Försvarsdepartementet kommenteras organisationsfrågan. Det påpekas att Försvarsmakten är den enda myndighet som inte har organisatorisk frihet, och att problem med lösningar som skapas genom begränsningar i möjligheterna att förändra grundorganisationens lokalisering är unikt för Försvarsmakten. Detta problem bedöms dock i aktuellt tanke-PM ge liten effekt för möjliga effektiviseringar i perioden fram till 2019.³⁹⁵

Regeringen beslutar också om *högkvarterets interna organisation*; att det vid högkvarteret ska finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör, en säkerhetsinspektion, generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.³⁹⁶ Regeringen utnämner mer än 20 anställningar vid Försvarsmakten (det var ännu fler tidigare). I de flesta andra myndigheter utser

³⁹¹ Riksrevisionens egen genomgång samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05.

³⁹² Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-05-23, 2013-06-18. Intervju med före detta myndighetschef för Försvarsmakten 2013-01-09.

³⁹³ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-18.

³⁹⁴ SOU 2005:92, s 104.

³⁹⁵ Arbetshandling (Tanke-PM) om Försvarsmaktens möjligheter att möta produktivitetsavdraget gällande modell för pris- och löneomräkning. Försvarsdepartementet. Nämnda tanke-PM är alltså en arbetshandling och inte Försvarsdepartementets formella ställningstagande.

³⁹⁶ 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

regeringen endast chef och ibland överdirektör, med stöd av utnämningmakten som regleras i Regeringsformen. Det förefaller ovanligt inom svensk förvaltning att regeringen gör den här typen av chefsutnämningar.³⁹⁷

7.3 Anslagsstruktur

Riksdagen beslutar om ekonomiska ramar för försvaret. Antalet anslag inom försvarsområdet har på senare år blivit fler. I dagsläget är anslaget till Försvarsmakten uppdelat på fem anslag.³⁹⁸ På infrastrukturområdet finns på liknande sätt uppdelat anslag för drift respektive underhåll. I övrigt förefaller sådana uppdelade anslag vara ovanligt i Sverige.³⁹⁹

I intervjuer inom Försvarsmakten framkommer önskemål om att begränsa antalet anslag. Man vill besluta om vissa anslagsposter och är framför allt kritiska till att det finns två materielanslag (1:3 och 1:4), vilket anses försvara för Försvarsmakten i och med att flera anslag begränsar flexibiliteten. Det framhålls att de två materielanslagen är sammanlänkade och att Försvarsmakten behöver kunna hantera dessa mer flexibelt, antingen genom hopslagning eller att regeringen får mandat att fatta beslut upp till en viss nivå.⁴⁰⁰

Vid intervjuer inom Försvarsmakten har det också framförts synpunkter om att det vore bra med mer flexibilitet när det gäller anslagen för förbandsverksamhet och fredsfrämjande förbandsinsatser (numera benämnt Försvarsmaktens insatser internationellt). Om det fanns större möjlighet till flexibilitet påpekas att Försvarsmakten exempelvis skulle kunna passa på att ägna mer tid och resurser åt nationella övningar när omfattningen av internationella insatser är lägre.⁴⁰¹

Ekonomistyrningsverket fick under 2013 i uppdrag av regeringen att utreda hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten och den avgiftsfinansierade stödverksamheten, som utförs av FMV, kan förändras och förtydligas. I uppdraget ingick bland annat att föreslå en lämplig indelningsgrund för ytterligare anslagsposter i förbandsanslaget. ESV konstaterar bland annat att förutsättningarna för en underindelning av förbandsanslaget ökat eftersom förbanden i insatsorganisationen utgör tydliga

³⁹⁷ Förfrågningar inom Riksrevisionen, *Styningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92), s. 125, Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styningen av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s. 8.

³⁹⁸ 1:1, Förbandsverksamhet och beredskap; 1:2, Försvarsmaktens insatser internationellt; 1:3, Anskaffning av materiel och anläggningar; 1:4, Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar; 1:5, Forskning och teknikutveckling.

³⁹⁹ Förfrågningar inom Riksrevisionen samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

⁴⁰⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-06-18.

⁴⁰¹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-04.

och definierbara kostnadsbärare. ESV menar att förbandsanslaget kan delas in baserat på insatsorganisationens delrubriknivå, det vill säga stridskrafter eller motsvarande. Bedömningen baseras på att regeringens finansiella styrning inte bör bli för detaljerad i förhållande till resultatstyrningen.⁴⁹² I Försvarmaktens remissvar rörande ESV:s förslag avråds från att göra ändringar i förbandsanslaget i enlighet med ESV:s förslag. En ytterligare fördelning av anslaget skulle, enligt Försvarmakten, försvåra den interna styrningen av myndigheten. Övning med sammansatta förband skulle försvåras. Vidare avviker förslaget från Försvarmaktens ekonomimodell och skulle kräva omfattande anpassningar i systemet Prio.⁴⁹³

Riksrevisionen saknar tydlig motivbild till att ytterligare splittra upp förbandsanslagen. En sådan ökad uppdelning borde i så fall kopplas ihop med hur riksdagen och regeringen avser fördela ansvaret och fatta beslut.

7.4 Materielfrågor

Riksdagen beslutar om anskaffning av vissa större materielobjekt.

Tidigare angav regeringen, i regleringsbrevet, vilka materielprojekt Försvarmakten ska begära regeringens medgivande för.⁴⁹⁴ I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen inga specifika materielprojekt. Försvarmakten ska framställa om regeringens medgivande för materielanskaffningar och verksamheter inom anslag 1:3 som bland annat omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor, medför förändringar av större betydelse för insatsorganisationens utveckling eller i övrigt är av särskild betydelse.⁴⁹⁵

Regeringen har också beslutat om en materieförsörjningsstrategi med generella principer för Försvarmaktens materielanskaffning och vidmakthållande av materiel.⁴⁹⁶ Försvarmakten har alltså ett begränsat handlingsutrymme på materielområdet, vilket kan vara motiverat med tanke på de stora utgifterna det rör sig om. Den ovan beskrivna uppdelningen av materielanslagen är ytterligare en begränsning.

Regeringens beslut om materielärenden drar, enligt Försvarmakten, ofta ut på tiden. En förteckning över Försvarmaktens insända, men av regeringen

⁴⁹² Regeringsuppdrag till Ekonomistyrningsverket avseende anslagsindelning och finansiell uppföljning. *Finansiell styrning av försvaret*. (ESV 2013:57)

⁴⁹³ Försvarmaktens yttrande angående ESV-rapport *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57), FM2013-4559:1.

⁴⁹⁴ Exempelvis regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarmakten.

⁴⁹⁵ Regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende Försvarmakten.

⁴⁹⁶ Prop. 2008/09:140.

ej beslutade, materielärenden visar att det inte är ovanligt att det dröjer över ett år för beslut och att det planerade beställningsdatumet hinner passeras.⁴⁰⁷ Det kan också förekomma att det tar flera år innan Försvarsmakten får beslut om att beställa planerat materiel.⁴⁰⁸ I Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 redogörs för de tretton regeringsärenden som myndigheten inväntar regeringens svar på.⁴⁰⁹ Långa väntetider får till följd att Försvarsmaktens materielplanering inte kan realiseras utan förskjuts. Kortsiktigt innebär sådana förskjutningar en besparing för statskassan, men de kan få långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser.⁴¹⁰ Försvarsmakten beskriver i årsredovisningen för 2012 konsekvenserna av att beslut om materielärenden drar ut på tiden. "Det faktum att planerade beställningar till leverantör inte skett i avsedd omfattning påverkar möjligheterna att inom given tidsram materieförsörja insatsorganisationen samt bidrar också till ökade kostnader."⁴¹¹

Det saknas numera formell styrning avseende hur lång tid före beställning som regeringen ska få hemställa från Försvarsmakten, det vill säga hur lång tid regeringen har på sig att svara. I regleringsbrevet för 2013 har regeringen strukturerat den tidsangivelsen som tidigare fanns om tio veckor (som innan dess var sex veckor).⁴¹² Avsaknaden av formell styrning kan påverka tiden det tar att hantera ärenden. Företrädare för Försvarsdepartementet pekar också på att det ibland behövs mer och/eller bättre underlag och förklaringar från Försvarsmakten innan man kan fatta beslut.

Regeringen har som nämnts tillsatt en utredning av investeringsplanering för försvarsmateriel. Syftet med utredningen är bland annat att se hur möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå kan öka. Det anges i kommittédirektivet att "nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå".⁴¹³ Detta kan tolkas som att regeringen strävar efter att minska detaljeringsgraden i styrningen av materielfrågor. Utredningen ska enligt direktiv redovisa i mars 2014.

⁴⁰⁷ Bildspel från Försvarsmakten över *Insända men ej beslutade Regeringsärenden, 2012-12, 2013-01 samt 2013-02*.

⁴⁰⁸ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04. Bildspel från Försvarsmakten över *Insända men ej beslutade Regeringsärenden, 2012-12, 2013-01 samt 2013-02*.

⁴⁰⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 51.

⁴¹⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-09-06.

⁴¹¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 51.

⁴¹² Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-30, 2013-06-04.

⁴¹³ Kommittédirektiv *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (Dir. 2013:52).

7.5 Sammanfattande iakttagelser

- Riksdagen och regeringen fattar en del långtgående beslut på försvarsområdet, bland annat vad gäller anslagsstruktur, organisation, chefsutnämningar och materiel. Det kan övervägas huruvida en annorlunda ansvarsfördelning på dessa områden vore mer effektivt.
- Det har skett en gradvis förskjutning av inflytande, från riksdagen till regeringen. Riksdagens mål och krav avseende operativ förmåga har med tiden fått en mer övergripande karaktär.
- Riksdagen beslutar om huvudsaklig inriktning för insatsorganisationens utformning och placering av förband och utbildningsorter inom grundorganisationen. Något samlat ställningstagande avseende ur ansvarsgränserna mellan riksdag och regering bör se ut har dock aldrig gjorts.
- Försvarsmaktens möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar kan begränsas i och med att myndigheten inte själv beslutar om att få lägga ned eller slå ihop enheter inom grundorganisationen.
- Regeringen specificerar årligen insatsorganisationens utformning. Regeringen beslutar också om Försvarsmaktens interna organisation och utnämner mer än 20 anställningar vid Försvarsmakten. Detta är ovanligt i svensk förvaltning.
- Försvarsmakten är beroende av regeringens och riksdagens godkännande inför anskaffning av vissa större materielobjekt och ska följa regeringens principer för materieförsörjning.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har sedan 2010 granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Denna rapport kompletterar och sammanfattar väsentliga delar av tidigare granskningar. Granskningen har tagit sin utgångspunkt i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. I detta avslutande kapitel presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

8.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Det pågår mycket utveckling inom försvarsområdet, och Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är att den är bristfällig idag och kommer att så förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionens bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt införd insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det finns en osäkerhet om vad målen för Försvarsmakten är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns brister inom Försvarsmaktens verksamhet, bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Denna slutgranskning har fokuserat på fyra granskningsfrågor som kortfattat besvaras här. Sedan följer Riksrevisionens slutsatser om Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter samt slutsatser kring vilka förutsättningar som finns att uppnå riksdagens beslut och intentioner på ett effektivt sätt.

I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?

Sammantaget visar granskningen att det finns brister och begränsningar som gör att Försvarsmakten har svårigheter att lösa samtliga uppgifter; viktiga förutsättningar finns inte på plats i tillräcklig utsträckning. Förklaringar

till dessa brister hittas både i regeringens styrning av Försvarsmakten och Försvarsmaktens interna styrning och genomförande av verksamheten.

Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjlighet att effektivt genomföra verksamheten?

Regeringen kan utveckla sin styrning av Försvarsmakten för att ge myndigheten bättre förutsättningar att genomföra verksamheten effektivt. Styrningen på en övergripande, strategisk nivå behöver bli tydligare. Samtidigt behöver styrningen på en lägre nivå, rörande sakfrågor, minska och större ansvar därmed på sikt hamna på Försvarsmakten.

Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?

På ett övergripande plan bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten har inriktat sin verksamhet i enlighet med riksdagens beslut. Eftersom regeringen inte har operationaliserat riksdagens mål och krav på Försvarsmakten tillräckligt tydligt är det dock svårt att ta ställning till huruvida Försvarsmaktens verksamhet har rätt inriktning på en mer konkretiserad nivå.

Det finns anledning för Försvarsmakten att se över sina interna processer, för att säkerställa högre grad av spårbarhet och effektivitet i verksamheten.

Är ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och Försvarsmakten ändamålsenlig?

Riksrevisionen bedömer att det kan finnas anledning att se över nuvarande ansvarsfördelning på försvarsområdet för att på sikt minska detaljeringsgraden i styrningen. Det är framförallt viktigt att säkerställa att beslut fattas på en nivå där rätt kompetens finns.

8.2 Brister i försvarsförmågan

Riksdagen och regeringen har i samband med det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet höjt kraven på Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet. Försvarsmaktens uppgifter och förband har riktats in mot förmågan att genomföra insatser på svenskt territorium, i närområdet och bortom närområdet.

8.2.1 Brister i försvarsförmågan idag och på några års sikt

Riksrevisionen har granskat några viktiga förutsättningar för att skapa förmåga. Sammantaget visar granskningen att viktiga förutsättningar inte finns på plats i tillräcklig utsträckning, vilket gör att det finns begränsningar i hur Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter. Enligt Riksrevisionens bedömning kan Försvarsmakten, vare sig idag eller på några års sikt, leva upp till riksdagens och

regeringens samlade krav på insatsverksamheten vid normal beredskap. Det kan också ifrågasättas om myndigheten kan leva upp till beredskapskraven inom samtliga stridskrafter. För att skapa god förmåga till nationellt försvar krävs fortsatt utveckling i flera delar. Utökad planering och samverkan tyder dock på att Försvarsmaktens förmåga att ge stöd till det övriga samhället i samband med kriser har ökat.

Otillräcklig personaltillgång skapar begränsningar

De omfattande personalbristerna inom de nya personalkategorierna är direkt gränssättande för Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet idag och de närmaste åren. Det två största personalkategorierna, kontinuerligt samt tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, var vid årsskiftet 2013/2014 bemannade till 87 procent respektive 27 procent.

Bristerna är som störst inom armén, logistikförbanden samt lednings- och underrättelseförbanden. Även bland de bäst bemannade krigsförbanden, exempelvis stridsflygsdivisionerna, sjöstridsflottiljerna och prioriterade arméförband för internationella insatser, finns dock risk att problem uppstår på grund av bemanningsuppdrag, snävt satta personalramar och brister i nyckelkompetenser och specialistfunktioner. Krigsplacerad pliktpersonal fyller visserligen upp vakanserna i förbanden, men tillgängligheten och användbarheten av dessa är begränsad, eftersom de inte utbildas och övas löpande.

En följd av att de nya kategorierna inte är tillräckligt bemannade är begränsad övningsverksamhet. Inom armén kan vissa förband, där personalläget är sämst, inte öva tillfredsställande. Förutsättningarna för övningar har varit bättre inom marinen och flygvapnet, där stridskraftsgemensamma övningar har genomförts i större utsträckning. Under 2013 genomfördes för första gången på många år en försvarsmaktsgemensam övning.

Utöver de problem som finns kopplat till dagens bemanningsläge kan Riksrevisionen konstatera att det även finns osäkerheter i personalförsörjningen framöver. Visserligen har rekryteringen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) överträffat planeringen, men avgångarna har varit högre än vad som antagits i planeringen. Rekryteringen av kategorin tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) har varit lägre än planerat. Vidare är avgångarna från den genomförd grundläggande militär utbildning höga och Försvarsmakten har pekat på kommande begränsningar i utbildningskapaciteten. Det finns alltså en osäkerhet i hur Försvarsmakten kommer att lyckas med personalförsörjningen och uppfyllnaden av förbanden. Att personalförsörjningen lyckas är nödvändigt för att försvarsreformen ska lyckas.

Materielbrister riskerar att begränsa förmågan

Regeringen angav i den försvarspolitiska propositionen att uppsättandet av tillgängliga och användbara förband skulle prioriteras före materiell förnyelse som inte var nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga.

Försvarsmakten har anmält nuvarande och kommande materielbrister främst till följd av kommande omsättningsbehov av materiel. Materielbristerna har Försvarsmakten konstaterat efter analyser som gjorts i operativa spel, utifrån olika scenarier. Flera av bristerna har varit föremål för diskussion med regeringen tidigare, medan ett fåtal är nya brister.

Riksrevisionen har inte överprövat de materielbrister som Försvarsmakten framhåller. Av flera skäl är det svårt att göra en sådan överprövning, delvis på grund av att den analys som Försvarsmakten har gjort är svårbedömd. Detta utvecklas nedan under avsnittet om bristande spårbarhet. Riksrevisionen har dock i samband med granskningen av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser konstaterat brister i förhållande till insatsorganisationens samlade behov och i granskningen av Försvarets ekonomiska förutsättningar noterat en besvärlig materielplanering med viss förskjutning av inplanerade materielprojekt. Sammantaget menar Riksrevisionen att brister framförda av Försvarsmakten, tillsammans med de materielbrister som Riksrevisionen sett i tidigare granskningar, tyder på att det finns en påtaglig risk att materielen blir gränssättande för Försvarsmaktens förmåga, särskilt vid höga belastningar eller svårare uppgifter.

Positiv utveckling av den operativa planeringen, men brister kvarstår

Efter 2010/2011 har försvarsplaneringen fokuserats mot svårare nationella försvarsuppgifter (begränsat väpnat angrepp), i enlighet med regeringens styrning. Mot slutet av 2012 fastställdes enligt Försvarsmakten den första kompletta Försvarsplanen sedan regeringens anvisningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns dock ett antal utvecklingsbehov i planen. Trots att regeringens säkerhetspolitik sedan 2009 bygger på solidaritetsförklaringen, som lägger stort fokus på att ge och ta emot militärt stöd, har inte nödvändig planering för att ta emot militärt stöd genomförts. Försvarsmakten anger själv i sin perspektivplanering att det behövs militärt stöd från annan part för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige. Hanteringen av denna fråga ger tydliga indikationer på att det utöver regeringens formella styrning har getts informella styrsignaler. Riksrevisionens iakttagelser kring hur frågan har hanterats redogörs närmare för i hemlig bilaga till denna rapport.

För att hantera uppgiften begränsat väpnat angrepp mot Sverige behöver Försvarsmakten också stöd från det övriga samhället, vilket kräver förberedande planering. Sådan planering har påbörjats, men mycket återstår att göra på området. Enligt uppgift från Försvarsmakten kommer det, med nuvarande förändringstakt, att dröja till 2018/2019 innan fullständig planering är på plats. Här är det viktigt att regeringen är engagerad och genom fortsatt styrning säkerställer att det påbörjade samarbetet mellan Försvarsmakten och andra myndigheten fortsätter att utvecklas. Även mobiliseringsplanläggningen behöver fortsatt utveckling.

Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till samhället vid kriser påverkas också positivt av att ovan nämnda planering utvecklas. Här har viktiga steg till ökad samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället tagits. Samverkan är ett viktigt inslag för att öka förmågan att ge stöd vid kriser, bland annat eftersom det ökar kunskapen hos inblandade parter.

Riksrevisionen menar vidare att en brist i försvarsplaneringen är att Försvarsmakten inte har genomfört planering mot något scenario som kräver flera parallella insatser och därmed motsvarar regeringens samlade krav på insatsverksamheten under normal beredskap. Det innebär att förutsättningarna för att tillmötesgå samtliga krav på insatsverksamheten inte har analyserats och prövats.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att den hittills genomförda försvarsplaneringen kan vidareutvecklas i flera avseenden. Försvarsmakten lyfter själv fram behovet av att planera mot flera fall/scenarier och öka kvaliteten i de fall man studerar, exempelvis genom att införa någon form av känslighetsanalys. Försvarsplaneringen befinner sig fortfarande i en utvecklingsfas där kunskap som delvis gick förlorad under den så kallade "strategiska time outen" byggs upp på nytt.

8.2.2 *Osäkert om Försvarsmakten kan uppnå målen med en färdig insatsorganisation*

Allt eftersom personalförsörjningen fullföljs och förbanden blir övade höjs förmågan hos insatsorganisationen. Försvarsmaktens nuvarande produktionsplanering innebär att insatsorganisationen är fullt bemannad omkring 2023.

Inom ramen för denna granskning bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten lämnar stort tolkningsutrymme (se mer om detta i 8.3). Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är, vilket påverkar bedömningen av Försvarsmaktens förmåga och vad myndigheten förväntas klara av med en färdig insatsorganisation. Samtidigt är Riksrevisionens bedömning att Försvarsmakten kommer att ha svårt att

hantera alla uppgifter samtidigt vid normal beredskap, även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation.

Förmågan att lösa insatsuppgifter under normal beredskap förblir bristfällig

Riksrevisionens granskning av *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser* visade att en fullt införd insatsorganisation inte kan leva upp till alla de krav som regeringen ställt på insatsverksamheten och samtidigt lösa beredskaps- och utbildningsuppgifter vid normal beredskap. För det första är antalet markoperativa bataljoner och antalet stöd- och funktionsförband direkt gränssättande för uthålliga insatser. För det andra förefaller antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) inte räcka till för att fullgöra nationella uppgifter och internationella insatser. För det tredje räcker inte materielen till för att genomföra samtliga uppgifter.

Försvarsmakten har påpekat att myndigheten bara är dimensionerad för att klara av insatser *alternativt* beredskap och utveckling. Huruvida myndigheten kan hantera insatser *samtidigt* som den klarar beredskap och utveckling torde bero på storleken på insatsen. Men enligt Riksrevisionens bedömning antyder inte regeringens och riksdagens styrning att myndigheten inte ska kunna genomföra insatser parallellt med normal beredskap och utveckling.

Försvarsmaktens analyser av begränsat väpnat angrepp pekar på begränsningar i tid och rum

Försvarsmakten har under de senast åren bedrivit spel och operativa studier för att analysera myndighetens förmåga. Bland annat har ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige studerats. Analysen visar att en färdig insatsorganisation, som enligt Försvarsmakten kan uppnås först efter anslagstillskott, kan hantera ett begränsat väpnat angrepp under en begränsad tid och inom ett begränsat område av Sverige.

I sammanhanget kan nämnas ÖB:s tidigare uttalande om att en färdig insatsorganisation kan försvara Sverige mot ett angrepp mot ett begränsat mål i ungefär en vecka på egen hand och att motståndskraften därefter inte är så stor längre. Huruvida detta är en brist i förhållande till kraven på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart. Riksrevisionen noterar dock att Försvarsmaktens insatsorganisation inte är dimensionerad för att hantera de allra svåraste nationella uppgifter. Ett rimligt antagande är därför att uthålligheten bör vara sådan att den ger utrymme för att genomföra nödvändiga åtgärder för att få stöd från annan part.

8.3 Målet för Försvarsmakten är otydligt

Det är svårt att styra försvaret och att sätta upp mål för en försvarsmakt, bland annat eftersom syftet med ett försvar delvis är beroende av en föränderlig omvärld. Riksrevisionen har konstaterat att regeringen inte har konkretiserat Försvarsmaktens uppgift tillräckligt och att den strategiska styrningen behöver utvecklas. Riksrevisionen har också konstaterat att även riksdagens mål och krav på Försvarsmakten har blivit mer övergripande och breda med åren.

8.3.1 Regeringens styrning lämnar stort tolkningsutrymme

Riksdagen har beslutat om målen för politikområdet försvar, liksom krav på Försvarsmaktens operativa förmåga och insatsorganisationens inriktning. Målet för försvarsrådet är att *enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det ska ske genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.* Försvarsmakten ska, enligt riksdagens beslut, ha en operativ förmåga som möjliggör att myndigheten *kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisation, och den operativa förmågan ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.*

Riksdagens beslut är alltså relativt breda och ambitiösa. Det är regeringens uppgift att konkretisera riksdagens beslut och göra det tydligt för Försvarsmakten vad dess målsättning och prioriteringar ska vara.

Riksrevisionen menar att regeringens styrning, via instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev samt särskilda regeringsbeslut, lämnar stort tolkningsutrymme (och därmed handlingsutrymme) åt Försvarsmakten. Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är i vissa delar svårtolkad, i synnerhet beträffande krav på den nationella försvarsförmågan. Samtidigt som det anges att Försvarsmakten bör kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån och att hela Sverige ska försvaras, så görs bedömningen att ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid. Detta behöver inte vara fel, Försvarsmakten ska vara beredd på det osannolika, men samtidigt som den försvarspolitiska inriktningspropositionen ställer krav på att Försvarsmakten ska kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp, bygger utformningen av insatsorganisationen på att det inte ska ske något angrepp. För att ändå kunna hantera ett väpnat angrepp ska en förbandsreserv kunna tillföras och förmågan att ta emot militärt stöd skapas.

Ett viktigt inslag i styrningen av Försvarsmakten är regeringens anvisningar för försvarsplanering, som bidrar med viss ökad tydlighet. Men även här, menar Riksrevisionen, saknas närmare konkretisering av Försvarsmaktens uppgifter. Detta utvecklas närmare nedan.

Regeringen är fri att styra Försvarsmakten så som den finner lämpligt. Men när resurserna är begränsade, måste medvetna prioriteringar göras för att säkerställa efterfrågad utveckling. Riksrevisionen har dock noterat att regeringen inte prioriterar mellan alla de mål/krav som regeringen lämnar till Försvarsmakten. De övergripande prioriteringarna lämnas åt Försvarsmakten, med risk för omtag om regeringen inte är nöjd med myndighetens prioriteringar (mer om detta nedan).

Regeringens reservation, att försvarsreformen bara kan genomföras i den takt ekonomin tillåter, innebär också att målet är rörligt och avhängigt ekonomin. Vidare angav regeringen att samtliga förband inte skulle vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Detta skapar otydlighet och riskerar att öppna för ineffektivitet i genomförandet, det går alltid att skylla på ekonomin, eftersom den är mer styrande än målet med försvarsreformen.

Om uppgiften är otydlig är den också svår att värdera. Det går inte att enkelt läsa av vad Försvarsmakten ska användas till mer konkret, vilket gör det svårt för riksdagen (och allmänheten) att bedöma om Försvarsmakten är rätt utformad och om man får det mesta möjliga för avsatta medel. Därmed är det ett problem ur transparens-hänseende. Huruvida det är balans mellan Försvarsmaktens uppgifter och resurser är inte heller lätt att avgöra när uttolkningen av uppgiften är osäker. Behovet av utveckling från dagens läge till färdig slutprodukt är därmed svårbedömd (se mer om detta nedan).

Riksrevisionen menar att regeringen kan utveckla styrningen av Försvarsmakten, genom ökad konkretisering på den övergripande, strategiska nivån. Det är i dagens styrning inte tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera och utforma organisationen mot. Regeringen behöver styra mer uttryckligt när det gäller vilken ambitionsnivå försvaret ska ha. Det handlar om vad Försvarsmakten ska klara av vad gäller exempelvis uthållighet samt uttolkningen av vår omvärld.

8.3.2 *Bristande samsyn avseende uppgiften*

Riksrevisionen konstaterar att regeringens anvisningar för försvarsplaneringen som lämnades till Försvarsmakten 2011 skapar ökad tydlighet i styrningen av myndigheten. Men inte heller dessa anvisningar skapar tillräcklig klarhet. Försvarsplaneringen ska bedrivas för att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa Försvarsmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut och ska, enligt anvisningarna, ske i nära samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. Försvarsmakten ser också att försvarsplaneringen ska resultera i operativa krav på insatsorganisationen, det vill säga bland annat visa på behov av utveckling. I anvisningen anges olika planeringsscenarier som Försvarsmakten ska planera utifrån, men det är

oklart hur dessa ska uttolkas och i vilken utsträckning de ska utgöra grund för utveckling av insatsorganisationen.

Försvarsmakten har meddelat att den i anvisningarna uppfattar en högre målsättning, främst för det nationella försvaret, än vad myndigheten uppfattade i samband med den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen. Försvarsmakten har bland annat genomfört planering mot vad myndigheten kallar ett begränsat väpnat angrepp, och gett uttryck för att resurserna på sikt inte räcker för att hantera samtliga uppgifter som myndigheten har. Regeringen har inte formellt uttryckt någon invändning mot Försvarsmaktens planering och uttolkning av uppdraget, men företrädare för regeringskansliet har i olika sammanhang påpekat att Försvarsmakten ska ha gjort en alltför ambitiös tolkning av uppgiften.

Denna diskussion om att Försvarsmakten eventuellt har planerat mot en för ambitiös uppgift visar på problem som kan uppstå på grund av stort tolkningsutrymme i styrningen. Diskussionen om huruvida myndigheten har planerat mot "rätt uppgift" eller inte borde inte kunna uppstå om uppgiften definierats tydligare. Riksrevisionens bedömning är att både den mer ambitiösa tolkningen och en mindre ambitiös tolkning ryms inom ramen för formuleringarna i riksdagens beslut och regeringens styrning.

Diskussionen om att Försvarsmakten glidit i sin tolkning av hur uppgiften att försvara landet ska lösas visar också tecken på att det finns visst misstroende i relationen mellan departement och myndighet.

8.3.3 *Svag strategisk styrning skapar behov av mer informell dialog*

Löpande dialog informellt är ett viktigt komplement till den formella styrningen av en myndighet. Det skapar bland annat större flexibilitet, vilket är viktigt på försvarsområdet.

Otydlig eller vag styrning på en strategisk nivå ökar behovet av informella avstämningar för att förtydliga den formella styrningen. Riksrevisionen kan konstatera att det förs en omfattande och aktiv dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Ingen inom Försvarsmakten har en samlad bild av vilken information som har efterfrågats informellt från departementet, eftersom dialogen sker genom flera olika kanaler. Riksrevisionen bedömer att de informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten behöver struktureras bättre; exempelvis avseende vilka kontaktkanaler man ska använda och vilken typ av information som är lämplig att hantera informellt. Vad som behandlas i de informella kontakterna mellan departement och myndighet dokumenteras sällan. Det är rimligt att informella kontakter inte alltid dokumenteras utförligt. Riksrevisionens granskning visar dock att enklare dokumentation bör ske i

högre utsträckning. Skulle den informella dialogen visa sig innehålla inslag av styrning blir det då lättare att spåra och styrningen går att formalisera. Remisser (anmodanden) som är departementsbeslut och främst används för att inhämta information från Försvarsmakten är ett sätt att formalisera dialogen mellan departement och myndighet, som möjliggör spårbarhet och transparens.

Försvarsdepartementet arbetar aktivt med frågan om informell dialog, för att undvika inslag av informell styrning. Teoretiskt finns inte heller några problem med informell styrning – Försvarsmakten ska i princip ignorera eventuella styrsignaler som kommer vid sidan av de formella dokumenten. Allt som Försvarsmakten gör utan regeringsbeslut har myndigheten ansvar för, och det är myndighetens ansvar att inte låta sig påverkas. I praktiken är det dock mer komplicerat. Eftersom Försvarsmakten av tradition är en hierarkisk organisation finns det anledning för regeringen och Försvarsdepartementet att vara extra försiktiga i kontakterna med myndigheten.

Det har framkommit i granskningen att Försvarsmakten i olika sammanhang har uppfattat styrsignaler utanför det formella och låtit detta påverka genomförandet av verksamheten. Detta gäller till exempel hur myndigheten har hanterat uppgiften att ge och ta emot militärt stöd, där styrande signaler från Försvarsdepartementet har förekommit i den informella dialogen. Detta förfarande skapar otydlighet och riskerar att urholka möjligheterna till att utkräva ansvar.

Riksrevisionen har inte bedömt närmare i vilken utsträckning informell styrning förekommer, men konstaterar alltså att den informella dialogen mellan departement och myndighet har innehållit inslag av styrning. Förekomsten av informell styrning – att sådant som inte syns formellt ändå blir styrande – påverkar vad vi får för försvarsmakt, och risken är att vi delvis får en annan försvarsmakt än den som framgår av den formella styrningen. Graden av informell dialog med vissa inslag av styrning är därför ett problem med hänsyn till transparens och ansvarsutkrävande. Styrningen blir inte fullständigt spårbar. Försvarsområdet präglas av sekretess, och den kan i sig vara en anledning till att den informella dialogen är så omfattande – för att undvika att sekretess nedtecknas väljer man att hantera vissa frågor muntligen. Det är dock viktigt att transparensen inte försämras ytterligare på grund av informell styrning som inte går att spåra.

8.3.4 *Går det att styra Försvarsmakten bättre?*

Som konstateras ovan är det svårt att styra försvarsområdet. Det krävs hög kompetens inom en rad områden för att styra Försvarsmakten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ett sätt att förbättra styrningen på strategisk nivå kan

vara att stärka den militära kompetensen inom Försvarsdepartementet, och/eller genom förbättrat samarbete mellan departement och myndighet.

Det kan finnas en oro från regeringens sida att en mer preciserad styrning av uppgifter och mål för Försvarsmakten skulle kunna användas av myndigheten för att argumentera för utökade resursbehov. För att undvika en sådan situation är det viktigt med ett *gott förtroende mellan departement/regering och myndighet* samt *tydlighet och transparens i underlag från Försvarsmakten*. Dessa båda områden bedömer Riksrevisionen kan förbättras (mer om Försvarsmaktens underlag till regeringen nedan), vilket skulle öka möjligheterna till förbättrad strategisk styrning.

Försvarskommittén har uttalat att styrningen och förvaltningen av försvarsmyndigheterna behöver utvecklas, och regeringen angav 2009 att fokus skulle öka på den strategiska styrningen och inriktningen av försvaret. En sådan inriktning borde innebära mindre inslag av detaljstyrning och krav om detaljerad uppföljning. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte i tillräckligt stor utsträckning har lyckats förstärka och förtydliga den strategiska styrningen av Försvarsmakten. Tydligare styrning på en strategisk nivå skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att regeringen kunde minska detaljstyrning av Försvarsmakten, vilket skulle skapa förutsättningar för bättre förtroende mellan regering (departement) och myndighet. Riksrevisionen uppfattar också att mycket av den strategiska styrningen istället har hanterats via informell dialog. Det ökar som nämnts risken för att det förekommer styr signaler informellt, vilket kan försämra transparensen i styrningen.

8.4 Oklart om försvarsreformen kan fullföljas

Genomförandet av försvarsreformen pågår för fullt. Försvarsmakten har dock anmält att den inte kan genomföra alla delar av reformen om inte ytterligare medel tillförs. Riksrevisionen bedömning är att det finns en betydande osäkerhet om reformen kan fullföljas. Det finns en rad faktorer, utöver otydligheten i regeringens styrning, som bidrar till osäkerhet. I tidigare avsnitt redogörs för problem på personal- och materielområdena, och här nedan berörs andra faktorer som påverkar förutsättningarna.

8.4.1 Förändringar efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet påverkar genomförandet

Försvarsmakten har angett att den har uppfattat en högre målsättning i uppgiften nu än vid tiden för det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet analyserades inte svårare nationella uppgifter. Den insatsorganisation som riksdagen beslutade om

ställdes exempelvis inte mot ett begränsat väpnat angrepp. Försvarsmaktens underlag, som ligger till grund för utformningen av insatsorganisationen, tog istället sin utgångspunkt i uppgifterna territoriell integritet och internationella insatser samt vissa uppgifter vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Det var först när regeringen lämnade anvisningar för försvarsplaneringen 2010 som svårare nationella uppgifter började analyseras.

Riksrevisionen har också konstaterat att de ekonomiska beräkningarna som gjordes, i enlighet med uppdrag från regeringen, inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet inte baserades på en fullt införd insatsorganisation. Inför beslutet förutsattes att ambitionssänkningar och rationaliseringar skulle göras inom verksamheten för att hantera ambitionshöjningar i utformningen av insatsorganisationen. Åtgärder som planerades för att skapa ekonomiska förutsättningar för att genomföra försvarsreformen har dock endast delvis genomförts. Rationaliseringar av logistik- och materieförsörjningen har varit lägre än planerat och är försenade. Större förändringar av grundorganisationen har uteblivit. Därutöver har ett antal nya materielssystem (uppträdning av JAS och helikopter 16) planerats in, vilket bidrar till en förbättrad operativ förmåga, men också påverkar ekonomin samt försvårar materielplaneringen. Det har därför varit nödvändigt att tillföra förbandsanslaget ytterligare medel, delvis på bekostnad av övriga försvarsanslag.

Försvarsmakten har anmält en långsiktig obalans både på förbands- och materielanslaget. Regeringen har vidtagit åtgärder för att balansera förbandsanslaget, medan osäkerheten kring materielanslaget fortfarande kvarstår. Försvarsmakten genomför för närvarande förändringar för att omsätta regeringens styrning, men har uttryckt farhågor för att försvarsreformen trots åtgärderna inte kan fullföljas. I en tidigare granskning har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Detta skulle kunna bidra till att tydliggöra osäkerheterna kring materielanslaget.

Riksrevisionen bedömer således att analysen bakom nuvarande insatsorganisation var bristfällig samt att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen beslutade om Försvarsmaktens mål och insatsorganisationens utformning. Tillsammans bidrar detta till betydande osäkerheter om insatsorganisationen kan färdigställas samt vad denna insatsorganisation kan klara av för uppgifter.

8.4.2 Bristande spårbarhet och transparens i Försvarsmaktens nedbrytning av uppgiften skapar osäkerhet

Riksrevisionen har konstaterat att Försvarsmakten har vidtagit åtgärder som förbättrar möjligheterna till spårbarhet mellan uppgifter, förmågor och

uppbyggnad av förband. Försvarsmakten strävar nu tydligare än tidigare efter att etablera en spårbar kedja från uppgift och ner till behov i form av förband, materiel och personal.

Riksrevisionens bedömning är dock att det återstår arbete innan det går att se en tydlig, spårbar och transparent styrning inom Försvarsmakten. Exempelvis saknas idag fastställda krigsförbandsmålsättningar och produktkalkyler med ekonomiska beräkningar för samtliga förband. De beskrivningar som finns över förbanden, och som ligger till grund för Försvarsmaktens utvecklingsplan och budgetunderlag, täcker endast de närmaste tre åren och baseras inte på myndighetens uppgifter utan på tillgängliga resurser. I det medel- och långsiktiga perspektivet saknas en konkret beskrivning av förbanden. Därmed är det svårt att bilda sig en klar uppfattning om vilka eventuella resursöverskott eller -brister Försvarsmakten de facto har. Försvarsmakten har inte lyckats synliggöra nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband över tiden.

8.4.3 *Bristande behovs- och tillgångsredovisning bidrar till ytterligare osäkerhet*

Utöver ovanstående otydligheter i Försvarsmaktens arbete med spårbarhet mellan uppgifter och behov har Riksrevisionen konstaterat att det finns vissa brister i Försvarsmaktens uppgifter om tillgångar och behov. I Riksrevisionens granskning av *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser* genomfördes en analys av vilka behov och tillgångar Försvarsmakten har av materiel och personal för att lösa insatsuppgifterna vid normal beredskap. Det konstaterades att uppgifter som hämtats ur personal- och materieladministrativa system innehöll stora brister. Trots ett omfattande arbete för att avhjälpa bristerna menar Försvarsmakten att underlagen avseende materiel fortfarande är behäftade med stor osäkerhet. Problemen bottnar enligt Försvarsmakten framförallt i en bristande samstämmighet mellan fördelningen av materiel enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer och tillgångsredovisningen, men även till del en bristande tillgångsredovisning i förhållande till faktiska tillgångar. Det är oklart hur stora problemen är, men Riksrevisionen menar att det skapar osäkerhet i arbeten som baseras på tillgänglig redovisning, exempelvis avvägningsprocessen, krigsförbandsvärderingar och årsredovisningen.

8.4.4 *Försvarsmaktens redovisning till regeringen har brister*

Regeringen är beroende av Försvarsmaktens redovisning i sin styrning. Eftersom regeringen styr Försvarsmakten både på mål (uppgifter och förmåga) och medel (förband, organisationsenhet, materiel och personal) måste regeringen ha förståelse för vilka medel som är bäst lämpade för att uppnå målen. Regeringens behov av att ställa uppföljande frågor till Försvarsmakten ökar om myndighetens underlag till regeringen inte håller

tillräckligt god kvalitet. Samtidigt skapar regeringens detaljerade styrning ett effektivitetsproblem, i och med att Försvarsmakten får lägga mycket tid och resurser på att förse regeringen och Försvarsdepartementet med underlag.

Riksrevisionen bedömer att Försvarsmaktens uppföljning och redovisning kan utvecklas i flera avseenden. Vissa underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är, enligt Riksrevisionen, otydliga och svåra att bedöma. Exempel på ett betydelsefullt underlag som är svårt att ta till sig är Försvarsmaktens svar på det så kallade RB7, *regeringsuppdrag om långsiktig ekonomisk balans*. Försvarsmaktens underlag till regeringen visar inte den bakomliggande analysen, utan redovisar endast resultatet av Försvarsmaktens analys. Det går därmed inte att avgöra rimligheten i myndighetens bedömningar, och förutsättningarna att tolka resultatet är begränsade. Möjligheten att redogöra för analysen påverkas delvis av graden av sekretess. Riksrevisionen ifrågasätter inte att analys har gjorts, men menar att den borde gå att redovisa tydligare.

Ett annat viktigt underlag från Försvarsmakten till regeringen är den årliga insatsorganisationsvärderingen av Försvarsmaktens förmåga. Den kännetecknas idag av en för hög grad av subjektivitet i bedömningarna. Utvärderingarna av operativ förmåga görs av de som är ansvariga för den verksamhet som utvärderas, vilket skapar risk för bristande objektivitet.

Försvarsmaktens ekonomiska redovisning har kritiserats av Riksrevisionens årliga revision för att i alltför hög grad baseras på schabloner, vilket skapar osäkerheter i redovisningen. Det faktum att det i dagsläget saknas produktkalkyler för krigsförbanden bidrar också till svårigheter att spåra myndighetens kostnader.

Därutöver har Riksrevisionen, som nämns ovan, noterat avvikelser mellan myndighetens uppfattning av sina materiella tillgångar (enligt krigsförbandsspecifikationerna) och tillgångsredovisningen i befintliga stödsystem. Försvarsmakten utgår dock i sitt arbete från att krigsförbandsspecifikationerna visar förbandens faktiska tillgångar på materiell. Risken är därför att centrala analyser inom Försvarsmakten vilar på felaktig grund.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarsmakten behöver utveckla redovisningen av sina analyser och säkerställa god kvalitet. Myndigheten behöver sträva efter att vara mer pedagogisk och transparent i redovisningen till regeringen. Framförallt bör underlagen som beskriver dagens och morgondagens förmåga, eventuella brister, när dessa uppstår och hur dessa brister relaterar till enskilda förband, materielsystem eller personal tydliggöras. Sammantaget skulle det bidra till att regeringen kan få ökat förtroende och bättre användning av underlagen från Försvarsmakten. När regeringen ger Försvarsmakten uppdrag måste myndigheten också få tillräckligt med tid för

att genomföra uppdragen på ett tillfredsställande vis. I förlängningen torde förbättrad kvalitet i redovisningen från Försvarsmakten kunna bidra till att antalet följduppdrag från regeringen minskar. En förbättring på området skulle därmed kunna bidra till att regeringen kan minska på detaljeringsnivån i styrningen av Försvarsmakten.

8.5 Förbättringsbehov i Försvarsmaktens organisation och interna styrning

I en så stor myndighet som Försvarsmakten, med flera olika verksamhetsdelar, kommer det alltid att finnas risk för samordningsproblem i någon form. Försvarsmaktens verksamhet präglas också av att en av huvuduppgifterna (att försvara landet mot väpnat angrepp) inte genomförs i praktiken, utan planeras för. Detta kan bidra till att myndighetens planeringsverksamhet är omfattande. I alla verksamheter är det viktigt att arbeta aktivt med att hitta förbättringsmöjligheter och effektiviseringar.

8.5.1 Försvarsmaktens interna styrning och planering är komplex

Försvarsmakten har många interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. De olika planeringsdokumenten kan länkas till olika processer och varje process kräver resurser och arbetsinsatser. Som konstateras ovan är Försvarsmakten en myndighet vars verksamhet är starkt kopplad till planering. Riksrevisionen menar dock att det borde gå att rensa bland dessa processer och dokument för att skapa större effektivitet och tydlighet inom myndigheten. Planeringen borde kunna renodlas och struktureras på ett tydligare sätt.

Försvarsmaktens interna styrning präglas delvis av samma höga detaljeringsgrad som regeringens styrning av myndigheten. I intervjuer med förbandschefer framförs att styrningen från Högkvarteret är omfattande och delvis splittrad. Om strategiska nivåer styr taktiska och operativa nivåer på ett alltför detaljerat sätt finns en risk att det skapas ineffektivitet och att systemets logik inte utnyttjas så som det är tänkt. Det upplägg som Försvarsmakten har valt, med strategisk, taktisk och operativ nivå, bör myndigheten sträva efter att upprätthålla. Försvarsmakten menar att vissa områden måste styras detaljerat, men det finns ingen ambition att detaljstyra mer än nödvändigt.

Det är viktigt att planeringen utvecklas så att styrnings- och planeringsprocesser gynnar en effektiv verksamhet. Försvarsmakten arbetar kontinuerligt med att förbättra verksamheten. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten borde kunna överväga behovet av samtliga planeringsprocesser och -dokument.

8.5.2 *Behov av förbättrad samordning inom Försvarsmakten*

Samordningsbehoven är stora inom Försvarsmakten. I Riksrevisionens granskning har också samordningen mellan Försvarsmaktens avdelningar för insatsledning och produktionsledning lyfts fram som problematisk vid intervjuer inom Försvarsmakten. Även inom produktionsledningen, där huvuddelen av verksamheten sker, finns vissa samordningssvårigheter. Bristande samordning märks framförallt i styrningen av förbanden (organisationsenheterna). Förbanden ska styras från produktionsledningen. Det förekommer dock att styrning kommer till förbanden från både insatsledningen, informationsstaben och personalstaben. Riksrevisionen har förstått att dessa problem har minskat, men det finns fortfarande behov av förbättringar.

Inom Försvarsmakten finns olika delkulturer, bland annat i form av stridskrafterna (armé, marin och flyg), som kan skapa starka egenintressen och bidra till samordningsproblem. Dessa egenintressen måste hanteras så att de inte får negativ påverkan på verksamheten.

I januari 2014 omorganiserades Försvarsmaktens Högkvarter, bland annat för att komma till rätta med samordningsproblem mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma konsekvensen av den senaste omorganisationen men bedömer att arbetet med att förbättra samordningen inom myndigheten även kommer att vara aktuellt framöver.

8.6 **Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten bör på sikt justeras**

Ansvarsfördelningen på försvarsområdet är i första hand en fråga för riksdagen och i andra hand en fråga för regeringen. Riksrevisionen har i denna granskning valt att problematisera kring ansvarsfördelningen, eftersom den på intet sätt är given för all framtid. Valet av ansvarsfördelning kan påverka möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet på området. Det finns anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Både riksdagen och regeringen styr Försvarsmakten på en relativt detaljerad nivå.

8.6.1 *Ansvar hos olika aktörer riskerar att blandas samman*

Nuvarande ansvarsfördelning riskerar att skapa en sammanblandning av ansvar och roller. En renodling av ansvarsfördelningen där myndigheten rör över sina tillgångar och sin verksamhet i större utsträckning skulle, enligt Riksrevisionen, kunna öka tydligheten och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Om Försvarsmakten till exempel fick besluta över

grundorganisationen i större utsträckning (exempelvis placering av organisationsenheter) skulle ansvaret för denna fråga också hamna enbart på Försvarsmakten, istället för som nu vara ett delat ansvar för riksdagen, regeringen och myndigheten. Försvarsmakten skulle då vara ensam ansvarig om rationaliseringar i form av organisationsförändringar uteblir.

Försvarsmakten har inte den organisatoriska frihet som övriga statliga myndigheter har, bland annat genom att ÖB inte själv tillsätter samtliga tjänster inom myndigheten. Regeringen har minskat på antalet anställningar som den tillsätter i myndigheten, men Riksrevisionen har svårt att se motivet till att ÖB inte ska ha friheten att själv tillsätta sina underställda chefer. Riksrevisionen menar att denna fråga borde kunna prövas.

8.6.2 *På sikt bör detaljeringsgraden i styrningen kunna minska*

Nuvarande fördelning av ansvar ställer stora krav på kunskap om försvarsområdet hos aktörerna på *alla* nivåer. Detaljeringsgraden i styrningen, både från riksdagen och från regeringen, kräver detaljkunskap för att bli bra. Om kunskapen brister på någon nivå kan det leda till irrationell styrning och bristande effektivitet. Ansvar och beslutsrätt bör vara tätt sammankopplat till kompetens, det vill säga detaljnivån på beslut bör styras av nivån på kompetens på området.

Riksrevisionen menar att om styrningen av Försvarsmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning behöver detaljeringsgraden i styrningen minska. Fokus bör ligga på att utveckla den strategiska styrningen, så att den ger tydlig inriktning för Försvarsmakten. Regeringen och Försvarsmakten bör sträva efter att skapa samsyn avseende Försvarsmaktens huvuduppgifter. Riksrevisionen menar att detta skulle kunna underlättas om regeringen lägger mer vikt vid militärstrategiska frågor. Försvarsmaktens arbete med generella operativa ramvillkor kan därför vara något som regeringen bör följa.

Riksrevisionen menar alltså att tydligare styrning på strategisk nivå på sikt skulle kunna bidra till att regeringen kan minska detaljstyrningen av Försvarsmakten. Detta förutsätter dock att Försvarsmakten skapar förtroende hos regeringen, bland annat genom att förbättra kvaliteten på sina underlag och analyser. Här menar Riksrevisionen att det återstår arbete för Försvarsmakten. En utvecklingsmöjlighet skulle kunna vara att regeringen arbetar mer med kvalitetssäkring av Försvarsmaktens analyser för att säkerställa bättre kontroll. Riksrevisionen förordar snarare förbättrad redovisning från Försvarsmakten och därmed bättre uppföljning, än en mer detaljerad uppdelning av förbandsanslaget i enlighet med ESV:s förslag.

8.6.3 Riksdagen är beroende av bra redovisning från regeringen

Riksdagens möjlighet att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet, styrs i hög utsträckning av regeringens återrapportering till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringens återrapportering till riksdagen är otillräcklig i vissa delar. Redovisningen av Försvarsmaktens operativa förmåga riskerar dessutom att ge riksdagen en missvisande bild. Många av de granskningar Riksrevisionen har gjort, visar att regeringens redovisning till riksdagen behöver utvecklas och preciseras. Eftersom riksdagen i vissa delar styr Försvarsmakten mer detaljerat än vad som är fallet på många andra politikområden, är det särskilt viktigt att riksdagen får bra information från regeringen. Eftersom området påverkas av sekretess är det särskilt viktigt att regeringen gör rimliga bedömningar av vilken information riksdagen behöver; det är inte alltid möjligt för riksdagen att efterfråga information när kunskapsläget är begränsat.

Regeringen i sin tur är beroende av tillfredsställande redovisning från Försvarsmakten. Även här finns som nämnts behov av utveckling.

8.7 Rekommendationer

Försvarsområdet är ett svårt område att styra; långsiktighet måste kombineras med kortsiktighet och flexibilitet. Dessutom är det ett område som präglas av oförutsägbarhet (på grund av bland annat säkerhetspolitik och omvärldsutveckling). Samtidigt tar det tid att utveckla och förändra verksamheten; förmåga tar tid att bygga upp.

Riksrevisionen har noterat flera positiva trender, som till exempel regeringens styrning avseende försvarsplaneringen och Försvarsmaktens arbete med att förbättra spårbarheten, från uppgift till krav på förband. I granskningen konstaterar Riksrevisionen även ett antal områden som behöver utvecklas för att främja en mer effektiv utveckling på försvarsområdet. Riksrevisionen har i tidigare granskningar inom granskningsstrategin avseende försvaret lämnat ett antal rekommendationer. Nedan presenteras Riksrevisionens rekommendationer med anledning av denna avslutande granskning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- *Konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten.*

Det kan till exempel handla om att tydliggöra vilka situationer Försvarsmakten ska planera och dimensionera verksamheten mot, liksom att definiera ambitioner beträffande uthållighet. Det kan också handla om

att definiera vilka typer av insatser som ska kunna genomföras. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarsmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten. Det kan också handla om att regeringen, tillsammans med Försvarsmakten, utvecklar sätt att hantera mer långsiktig styrning och uppföljning av Försvarsmakten än vad som finns idag. Regeringen kan också fortsätta att aktivt följa upp utvecklingen av försvarsplaneringen.

- *Säkerställ balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret.*

Det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.

- *Fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen.*

- *Tydliggöra förutsättningarna för Försvarsmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer.*

Det handlar bland annat om att ge Försvarsmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.

- *Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarsmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar.*

Det handlar till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Försvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen bör också se till att Försvarsmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

- *På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarsmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet.*

Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och uppgifter till förband och därmed

minska behovet av att styra Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal.

- *Strukturera de informella kontakterna med Försvarmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet.*

Detta kan göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att

- *Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen.*

Detta kan exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.

- *Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband.*

Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, -specifikationer och – planer för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.

- *Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunikationsmarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Denna slutrapport i Riksrevisionens granskningsstrategi om försvaret grundar sig på och kompletterar de tio granskningsrapporter som publicerats inom strategin mellan 2010 och 2014.

Försvarsmårådet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga är att den är bristfällig idag och kommer att förbli så under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionens bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla sina uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer också att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas.

Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstateras att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmaktens verksamhet. Bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-340-0
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

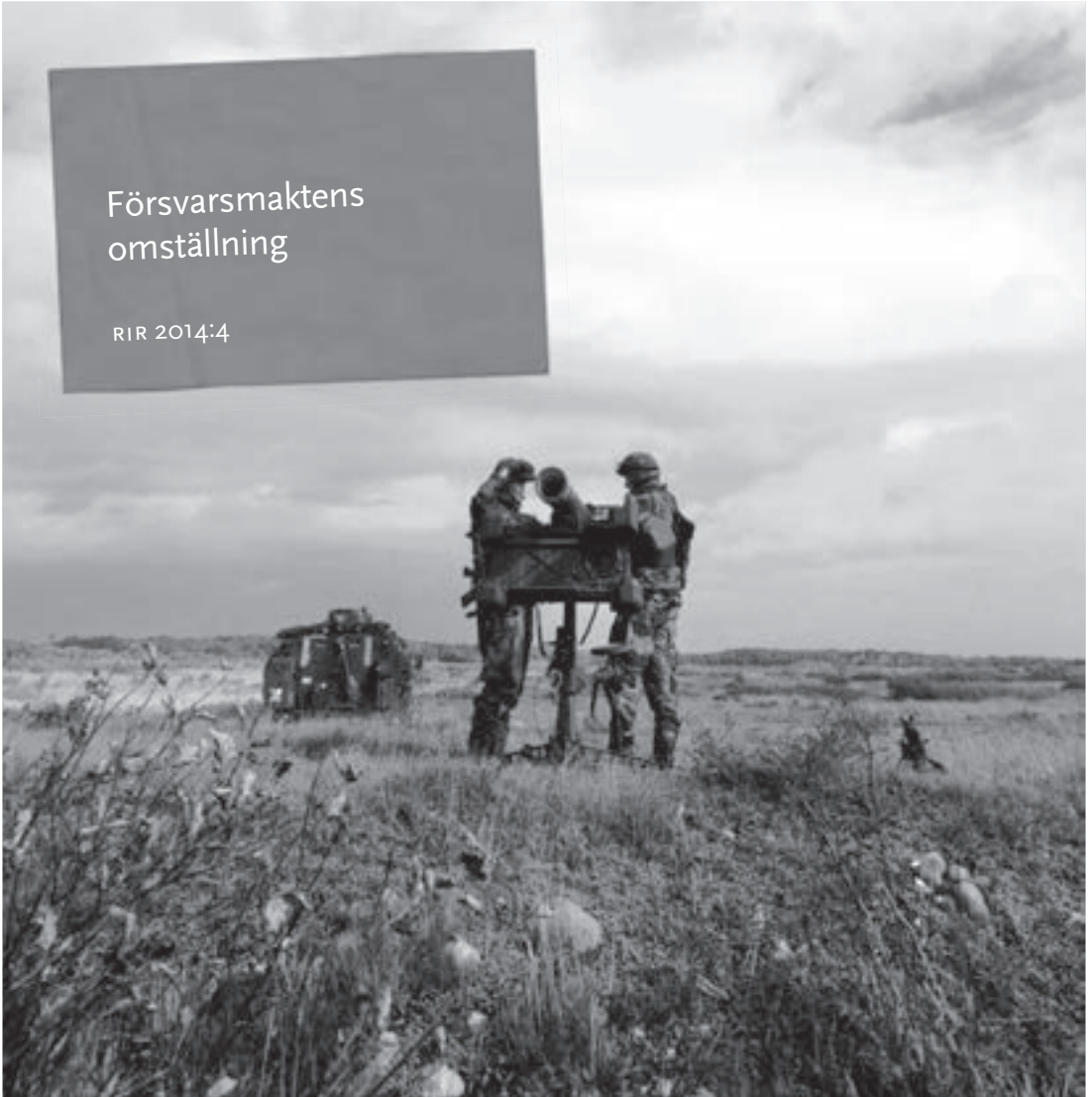
RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Försvarmaktens omställning

RIR 2014:4



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 336 3

RIR 2014:4

FOTO: JOHAN LUNDAHL / COMBAT CAMERA / FÖRSVARSMAKTEN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:4

Försvarsmaktens omställning





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-03

DNR: 31-2012-1522

RIR 2014:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Försvarsmaktens omställning

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens omställning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarsmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagor 1–9 i elektronisk form.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Johan Ågren* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Per Dackenberg* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Johan Ågren

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv	15
1.2 Syfte och granskningsfrågor	15
1.3 Avgränsning	16
1.4 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	16
1.5 Metod	18
1.6 Disposition	19
2 Försvarsmakten som myndighet	21
3 Försvarets omställning	27
3.1 Bakgrund	27
3.2 Försvarsbeslut för perioden 2002–2004	30
3.3 Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007	34
3.4 Inriktningsbeslutet 2009 och Försvarsmaktens nuvarande uppdrag	37
3.5 Regeringens styrning	42
3.6 Försvarsmaktens tolkning och inriktning	46
3.7 Sammanfattande iakttagelser	50
4 Perspektiv på Försvarsmaktens omställning	53
4.1 Insatsorganisationen har minskat kraftigt	53
4.2 Grundorganisationen har krympt	59
4.3 Försvarsmaktens framtida verksamhet	62
4.4 Andra viktigare processer i omställningen	67
4.5 Sammanfattande iakttagelser	69
5 Uppföljning och redovisning av omställningen	71
5.1 Regeringens och Försvarsmaktens information	71
5.2 Samlad övergripande uppföljning	88
5.3 Sammanfattande iakttagelser	93

forts.

FÖRSVARSMAKTENS OMSTÄLLNING

6	Slutsatser och rekommendationer	95
6.1	Det svenska försvaret har gått igenom en stor förändring	95
6.2	Regeringens och Försvarmaktens redogörelse för uppnådda resultat	99
6.3	Begränsad övergripande uppföljning	103
6.4	Rekommendationer	104

	Referenser	107
--	------------	-----

Elektroniska bilagor

Till den beslutade granskningsrapporten ingår nio bilagor som inte ingår i den tryckta versionen. Dessa bilagor kan laddas ned från Riksrevisionens hemsida, www.riksrevisionen.se. Bilagorna kan också begäras från granskningens akt (dnr 31-2012-1522), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

Bilaga 1	Anslagsposter för beräkning av anslagsutvecklingen 1999–2013
Bilaga 2	Tidigare försvarsbeslut
Bilaga 3	Inriktningsbeslutet 2009
Bilaga 4	Försvarmaktens uppdrag i dess instruktion
Bilaga 5	Mål och krav på förmåga i Försvarmaktens regleringsbrev
Bilaga 6	Försvarmaktens tolkning av sitt uppdrag
Bilaga 7	Processer i omställningen
Bilaga 8	Regeringens bedömning av operativ förmåga
Bilaga 9	Utredningar

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmaktens omställning har varit tydlig och transparent. Riksrevisionen konstaterar att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Tydligheten och transparensen i denna förändring har emellertid motverkats av flera skäl.

Granskningens bakgrund

Motiv: Tydlighet och transparens i den statliga förvaltningen är viktigt. Det handlar om att skapa trovärdighet för hur statens medel används. Det handlar bland annat om att målen och resultaten ska vara tydliga när viktiga beslut ska fattas. Försvarsmakten är en central del av statsförvaltningen och det svenska samhället. Försvarsmakten har under cirka femton års tid genomgått en stor omställning. Riksrevisionen ser därför ett värde i att närmare undersöka huruvida denna omställning har varit tydlig och transparent, genom att granska hur Försvarsmakten och regeringen har återredovisat och följt upp viktiga delar av omställningen.

Syfte: Syftet har varit att granska hur Försvarsmakten har förändrats sedan millennieskiftet och om detta har redovisats på ett tydligt sätt. En viktig del av granskningen har varit att närmare undersöka hur Försvarsmakten har förändrats.

Vad vi har granskat: Granskningen har inriktats mot styrningen av omställningen och hur regeringen och Försvarsmakten har återredovisat och följt upp omställningen. Granskningen har varit inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av Försvarsmaktens omställning. Riksrevisionen har gått igenom omställningen och granskat om det utifrån offentligt och öppet tryck har presenterats resultat av denna. Vi har gått igenom mål och krav i försvars- och inriktningsbesluten och hur Försvarsmakten har tolkat sitt uppdrag. Vi har undersökt förändringen av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation samt hur Försvarsmaktens insatsverksamhet har utvecklats. Vidare har regeringens återredovisning och uppföljning undersökts, liksom Försvarsmaktens redovisning.

Den övergripande frågan har varit:

- Har Försvarsmaktens omställning varit tydlig och transparent?

Granskningens resultat

Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Det tidigare invasionsförsvaret, styrt och utformat för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. Istället har det skett och sker fortfarande en utveckling mot ett insatsförsvaret med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser.

Riksrevisionens samlade bild är att mycket information och resultat kring denna förändring har presenterats genom redovisning och uppföljning. Men i flera viktiga avseenden finns brister i fråga om tydlighet och transparens. Granskningen visar även att förutom att Försvarmaktens struktur och resurser har förändrats, så har Försvarmaktens inriktning svängt ganska kraftigt över tiden. Riksrevisionen menar att detta förstärker vikten av tydlighet och transparens i redovisningen av resultat, så att det finns goda underlag för framtida beslut om utveckling av myndigheten.

Granskningen visar bland annat att de mål för försvarsbesluten som har legat till grund för reformeringen genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Det betyder i sin tur att det har varit viktigt att tydligt redogöra för innebörden av målen. Här har det funnits ett problem när det gäller återredovisningen, eftersom regeringen och Försvarmakten i en begränsad utsträckning har tydliggjort den närmare innebörden av ställda mål och krav.

Enligt Riksrevisionens bedömning har genom de tre försvarsbesluten skett en gradvis förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen. Riksdagens beslut avseende mål och krav på operativ förmåga har fått en mer övergripande karaktär. Det har i sin tur lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarmakten. Konskvensen av detta är bland annat att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut, vilket gör det svårare för riksdagen att värdera Försvarmakten. En försvarad transparens och tydlighet har även enligt Riksrevisionens bedömning negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet och hushållning.

Eftersom styrande ingångsvärden ur försvarsbesluten varit mycket breda, har Försvarmaktens tolkning av sitt uppdrag legat inom ramen för regeringens och riksdagens beslut, samtidigt som mindre uppenbara skillnader i riksdagens beslut har följts av stora förändringar avseende Försvarmaktens inriktning. Även detta talar för vikten av tydlighet och transparens när det gäller resultat och uppföljning.

Enligt Riksrevisionens bedömning hade tydligheten och transparensen ökat om regeringen mellan olika försvarsbeslut, tydligare hade förklarat innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, i sin redovisning. Den närmare innebörden av nya försvarsbeslut och ändrade uppgiftsformuleringar framgår bara delvis i regeringens propositioner. Detta förhållande gäller även Försvarmakten.

Regeringens bedömning av Försvarsmaktens förmåga har enligt Riksrevisionen i flera avseenden varit tveksam. Ett övergripande problem är att regeringen i sin bedömning speglar det gångna året utan att i någon större utsträckning jämföra med tidigare års förmågebedömningar. Det gör att bedömningen är svår att förhålla sig till.

I förmågebedömningarna har emellertid regeringen och Försvarsmakten i ökad utsträckning hänvisat till att myndigheten har löst sina uppgifter, vilket bara delvis ger svar på Försvarsmaktens operativa förmåga. En central del av myndighetens existens handlar om att vara en försäkring, snarare än om att hela tiden användas. Den löpande verksamheten fungerar därför bara i en begränsad utsträckning som ett mått på vad Försvarsmakten ska klara av.

Vidare framgår att regeringen och Försvarsmakten lägger i samband med bedömningen av Försvarsmaktens förmåga stor vikt vid att hänvisa till olika omvärldslägen. Här uppstår en oklarhet såtillvida att riksdagen i gällande inriktningsbeslut i ställda operativa krav inte hänvisar till omvärldsbedömningar på detta sätt. Det gör det oklart hur förmågebedömningen förhåller sig till riksdagens beslut. En ytterligare oklarhet uppstår eftersom det saknas en närmare redogörelse för den säkerhetspolitiska bedömningen i sig. Det framgår inte heller om regeringen och Försvarsmakten har utgått ifrån samma säkerhetspolitiska bedömning eller inte.

Riksrevisionen kan konstatera att över längre tid är det svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation. Det saknas en ackumulerad redovisning utifrån respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en totalbild över genomförandet i insatsorganisationen. Även när det gäller omvandlingen av Försvarsmaktens grundorganisation finns det brister i regeringens information till riksdagen. Regeringen har redogjort för strukturomvandlingen på ett mer summariskt sätt som mer har handlat om huruvida omstruktureringen har gått enligt plan eller inte.

Riksrevisionen menar att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som har ägt rum. Den har inte varit heltäckande, vare sig över tid i förhållande till respektive försvarsbeslut, eller omfattat det fulla innehållet i besluten. På så vis har regeringens löpande rapportering bara delvis kompenserats av mer övergripande uppföljning. Detta talar för ett behov av ett utpekat ansvar för en samlad uppföljning av Försvarsmaktens utveckling, som ett komplement till den övriga rapportering som sker.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen menar, i likhet med vad riksdagens försvarsutskott har gett uttryck för, att generellt hållna målsättningar påverkar förutsättningarna för bland annat uppföljning. Riksrevisionen tar inte ställning till gällande mål och krav i sig, men menar att förutsättningarna för styrning och för riksdagens insyn skulle kunna stärkas om mål och krav förtydligades. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att regeringen bör se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Det handlar om att ge tydligare information om Försvarsmaktens utveckling. Regeringen kan även i en ökad utsträckning säkerställa att det sker en övergripande uppföljning. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga.
- Formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.
- Förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.
- Stärk central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekat ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Förutom att Försvarsmaktens redovisning riktar sig till regeringen, så bidrar Försvarsmakten genom sin öppna redovisning även till riksdagens insyn och allmänhetens förståelse för Försvarsmakten. Frågan är viktig, inte minst i ljuset av Försvarsmaktens stora omställning med bland annat ett nytt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet, som inte ger samma naturliga allmänna insyn som det tidigare värnpliktssystemet. Riksrevisionen rekommenderar därför Försvarsmakten att:

- Tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut. I Försvarsmaktens redovisning kan även i högre grad ingå jämförelser och beskrivningar över längre tidsförlopp.
- Tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara förhållandet mellan säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.

1 Inledning

1.1 Motiv

Det svenska försvaret har genomgått en omfattande förändring sedan mitten av 1990-talet. Denna omställning har bland annat drivits av förändrade säkerhetspolitiska förhållanden, ökade internationella ambitioner och sänkta anslag. Omställningen har bland annat påverkat Försvarmaktens förmåga och uppdrag, förband, anläggningar, personal, materiel och logistik.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar undersökt delar av denna omställning och funnit flera omständigheter som har motverkat eller åtminstone inte effektivt medverkat till myndighetens förhållanden och utveckling. Vidare uppstår frågan om hur tydlig omställningen har varit och hur den har kommunicerats. Under senare tid har frågor väckts kring Försvarmaktens roll och förmåga, vilket indikerar brister i tydlighet och transparens när det gäller det försvar som har beslutats och de genomgripande förändringar som har skett.

Genom åren har inte minst Försvarmaktens ekonomi väckt diskussion. Hur Försvarmaktens förmåga och uppdrag har förändrats är frågor av central betydelse, som emellertid inte har uppmärksamrats i samma utsträckning. Det kan ha bidragit till en oklarhet när det gäller Försvarmaktens roll, uppdrag och förmåga.

Transparens i den statliga förvaltningen är viktigt. Det handlar bland annat om att målen och resultaten är tydliga när viktiga beslut ska fattas. Försvarmakten är en central del av statsförvaltningen och det svenska samhället.

Riksrevisionen ser därför ett värde i att närmare granska hur Försvarmakten och regeringen har återredovisat och följt upp viktiga delar av omställningen.

1.2 Syfte och granskningsfrågor

Syftet har varit att granska Försvarmaktens förändring i och med de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten och om denna förändring har redovisats och följts upp på ett tydligt sätt. En viktig del av granskningen har varit att närmare beskriva hur Försvarmakten har förändrats.

Granskningens huvudfrågeställning:

- Har Försvarsmaktens omställning varit tydlig och transparent?

Granskningen har varit inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av fattade beslut om Försvarsmaktens omställning. Frågeställningen innebär att Riksrevisionen har gått igenom omställningen och granskat om det utifrån offentligt och öppet tryck har presenterats resultat av denna. Granskningen utgår från rimliga krav som bör ställas på öppen redovisning och uppföljning när en viktig verksamhet kraftigt förändras (se kap 1.4). Granskningen är inriktad mot de centrala delarna, nämligen Försvarsmaktens mål/uppgifter, förmåga, krigsorganisation och grundorganisation.

För att svara på huvudfrågeställningen har följande underliggande frågor använts:

- Vad har de tre försvars- och inriktningsbesluten inneburit för förändringar av det militära försvarets mål och operativa krav på förmåga? Har målen förändrats och har detta framgått på ett tydligt sätt?
- Hur har Försvarsmakten tolkat sitt uppdrag och hur förhåller sig Försvarsmaktens tolkning till försvarsbesluten?
- Vad har omställningen inneburit för Försvarsmaktens krigs- respektive grundorganisation?
- Har resultatet av omställningen följts upp och på ett tillräckligt tydligt sätt framgått i regeringens rapportering till riksdagen och i Försvarsmaktens öppna återrapportering?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar Försvarsmaktens omställning under perioden från och med försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 till och med inriktningsbeslut 2009. Vissa jämförelser görs med tidigare försvarsbeslut.

1.4 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

Genom sina försvars- och inriktningsbeslut fattar riksdagen centrala beslut om Försvarsmaktens mål, krav på förmåga, krigsorganisation och grundorganisation. Regeringens skriftliga underlag framför allt i form av propositioner och skrivelser samt utredningar och större uppföljningar är av stor betydelse som underlag för riksdagens beslut. Regeringen har ett ansvar att förse riksdagen med relevant information. Riksrevisionen har

i tidigare granskningar påpekat vikten av öppenhet och transparens hos regeringen i redovisningen till riksdagen. Det är grundläggande i den svenska förvaltningstraditionen, och begränsas endast vid sekretess. När en myndighet som Försvarsmakten genomgår stora förändringar är det viktigt att det finns goda förutsättningar att följa resultaten av detta. Därför är det rimligt att den öppna återrapporteringen och uppföljningen är tillräckligt tydlig och relevant så att det går att följa innebörden av riksdagens fattade beslut. Då får såväl riksdagen som medborgarna möjlighet till insyn i omställningen, och kan förhålla sig till Försvarsmakten som resurs för svensk säkerhet. Det handlar även om en viktig förutsättning för effektivitet och hushållning. Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203), ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.

Riksdagen har vid olika tillfällen uttalat sig om att målen inom försvarsområdet är svåra att följa upp. Riksdagen har påpekat att målen är allmänt hållna och att de bidrar till en begränsad insyn och möjlighet att påverka utvecklingen.

I samband med försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 begärde riksdagen att regeringen skulle lämna förslag på konkreta och uppföljningsbara mål.¹ Vidare erinrade riksdagen om att kraven på operativ förmåga måste formuleras klart och tydligt så att de kan följas upp.²

Regeringen instämde i att det måste finnas tydliga och uppföljningsbara mål, så att bland annat redovisningen till riksdagen förbättras.³ Regeringen har också uttalat att tydligheten i beslutsunderlagen till riksdagen bör förbättras, och att statsförvaltningens verksamhet ska karaktäriseras av transparens, saklighet och oförvitlighet.⁴

Även i samband med inriktningsbeslutet 2009 framhöll riksdagen att de generellt hållna målen inom utgiftsområde 6 är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen inom försvarsområdet.⁵

Förutsättningarna för riksdagens styrning och uppföljning av försvarsområdet har behandlats tidigare. I sitt betänkande för försvarsbeslutet 1996 menade försvarsutskottet att sambandet mellan säkerhetspolitisk analys, strategiska överväganden, operativa grundprinciper och kraven på Försvarsmaktens förmåga i olika avseenden har varit bristfälligt redovisat. Sambandet mellan

1 Bet. 2003/04:F6U6, yttr. 2004/05:F6U1 samt bet. 2004/05:F6U4.

2 Bet. 2004/05:F6U4.

3 Skr. 2005/06:131 samt prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6, s.14.

4 Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2, s. 26.

5 Bet. 2008/09: F6U10, s. 26.

Försvarsmaktens uppgifter och dess organisation måste vara tydligt, menade försvarskottet.⁶

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.

I granskningen har Riksrevisionen även som en övergripande utgångspunkt beaktats riksdagens viljeyttring om ett väl fungerande försvar som kan säkerställa svenska intressen. Detta har bland annat uttrycks genom mål för vår säkerhet

Försvarskottet tillstyrker att målen för vår säkerhet är att

- värna befolkningens liv och hälsa
- värna samhällets funktionalitet
- värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.⁷

1.5 Metod

Vi har gått igenom regeringens propositioner, inklusive budgetpropositioner, och riksdagens utskottsbetänkanden, Försvarsmaktens årsredovisningar och interna styrdokument samt övriga underlag från försvarsberedningar, och i form av utvärderingar, med mera. Vi har även genomfört intervjuer med bland annat företrädare för Försvarsmakten för att få bakgrundsinformation och en djupare insikt i omställningen. Inhämtad information har sedan analyserats med fokus på tydlighet och transparens i myndighetens förändring. Vi har utgått från förändringen av mål och krav, hur resultat i form av Försvarsmaktens förmåga och avseende krigs- och grundorganisation har följts upp och redovisats av regeringen och av Försvarsmakten.

Granskningen har varit inriktad på öppen skriftlig information, eftersom det i första hand är denna som kommer riksdag och allmänhet till del. I syfte att få ökad förståelse har delvis hemlig information undersökts, men denna information har inte närmare använts som underlag för bedömningar.

⁶ Bet. 1996/97: FöU4. Detta hade föregåtts av den så kallade UTFÖR utredningen som bland annat framhävde risken för ett styrningsglapp mellan de formulerade uppgifterna till Försvarsmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen.

⁷ Prop. 2008/09:140

1.6 Disposition

I kapitel 2 redogörs för Försvarsmakten som myndighet. Detta följs av kapitel 3 som behandlar försvarsbeslut 2000 och 2004 samt inriktningsbeslutet 2009. I detta kapitel redogörs för de ställda målen och kraven i dessa tre försvars- och inriktningsbeslut. Kapitlet tar även upp regeringens styrning och Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag. I kapitel 4 redogörs för olika perspektiv på Försvarsmaktens omställning. Här redogörs för insatsorganisationens och grundorganisationens förändring samt för hur Försvarsmaktens framtida verksamhet har sett ut. I kapitel 5 behandlas uppföljning och redovisning av omställningen. Granskningen går igenom regeringens och Försvarsmaktens redogörelse för uppnådda resultat samt vilken central övergripande uppföljning av försvars- och inriktningsbesluten som har ägt rum. Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens slutsatser av granskningen och rekommendationer till regeringen och Försvarsmakten.



2 Försvarsmakten som myndighet

Försvarsmakten är sedan 1994 en myndighet som består av ett högkvarter samt ett antal förband, skolor och centra. Försvarsmaktens chef är överbefälhavaren (ÖB) och ställföreträdande myndighetschef är generaldirektören.

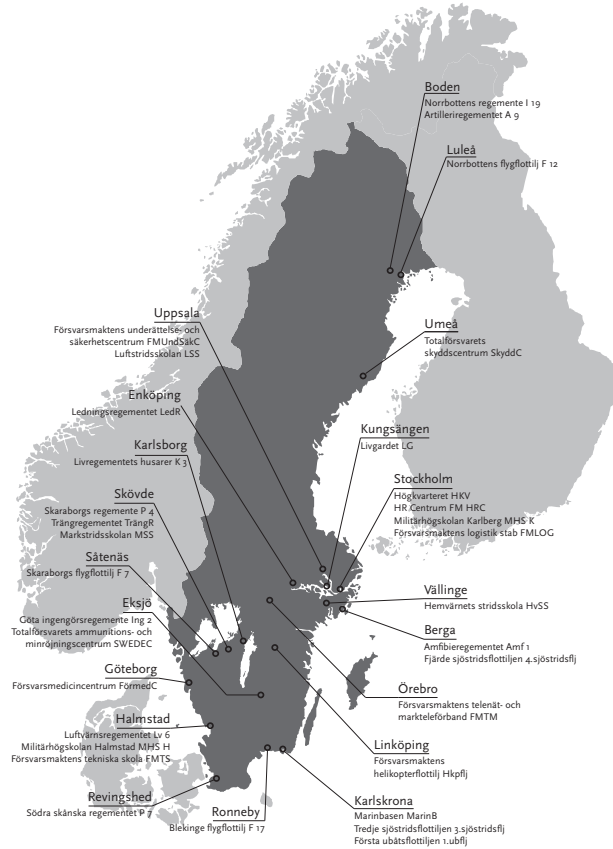
Högkvarteret är Försvarsmaktens ledning och består av ett antal staber och avdelningar. Där finns en ledningsstab, en insatsledning, en produktionsledning och några administrativa staber. Till högkvarteret räknas också den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

Inom Försvarsmaktens grundorganisation, som riksdagen och regeringen har fastställt, finns för närvarande ett antal regementen, flottiljer, skolor och centra. Se bilden i figur 2.1.⁸ Vidare så är Sverige indelat i fyra militärregioner: nord, mitt, väst och syd. I varje region finns en stab som har till uppgift att samverka med civila myndigheter och leda hemvärnsförband.

⁸ För en närmre redovisning av utformningen av Försvarsmaktens grundorganisation hänvisas även till bilaga 1 i Försvarsmaktens instruktion.

FÖRSVARSMAKTENS OMSTÄLLNING

Figur 2.1 Försvarsmaktens grundorganisation



Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013.

I dag är myndigheten uppdelad i en insatsorganisation och en basorganisation. Insatsorganisationen består av krigsförband med fast anställd eller kontrakterad personal. I basorganisationen ingår staber och stödenheter samt skolor och centra. Det är krigsförbanden som ansvarar för insatser, produktion och vidmakthållande. Basorganisationen utgör ett stöd till krigsförbanden. Före 2013 var samtlig personal anställd i grundorganisationen och krigsplacerad på en annan befattning i insatsorganisation.⁹

Eftersom värnplikten är vilande i Sverige är all personal i Försvarsmakten numera anställd. Det finns två typer av anställningsformer: tillsvidareanställda (officerare och civilanställda) och tidsbegränsat anställda (gruppbefäl, soldater och sjömän). De senare kan anställas för en period på högst åtta år, med möjlighet till förlängning i högst 16 år. Viss personal kan vara tidvis tjänstgörande (reservofficerare samt gruppbefäl, soldater och sjömän).

Försvarsmakten är en av Sveriges största myndigheter. Antalet kontinuerligt tjänstgörande uppgick vid ingången av 2014 till 19 995 personer.¹⁰ Av dessa var 9 177 (46 procent) officerare,¹¹ 5 365 (27 procent) civilanställda arbetstagare och 5 391 (27 procent) gruppbefäl, soldater och sjömän. Därtill kommer tidvis tjänstgörande personal med 6 561 officerare, 2 666 gruppbefäl, soldater och sjömän samt 20 596 hemvärnssoldater.¹²

Figuren nedan visar utvecklingen av de kontinuerligt tjänstgörande personalvolymerna. Som framgår av figuren har det bland annat skett en minskning av antalet yrkesofficerare och av antalet civilanställda.

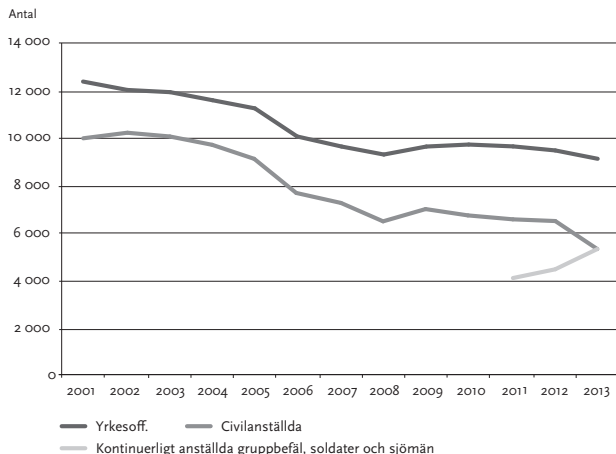
⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 18 f.

¹⁰ I denna totalsumma ingår även 62 arbetstagare i internationella insatser.

¹¹ Inklusive 1 340 specialistofficerare.

¹² Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bil. 2, s. 17.

Figur 2.2 Personalvolymen för kontinuerligt tjänstgörande i Försvarsmakten 2001–2013



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

Anslagsutvecklingen för Försvarsmakten

Anslagen till Försvarsmakten har under hela den granskade perioden uppgått till cirka 40 miljarder kronor årligen, i löpande priser. Det betyder att Försvarsmaktens tilldelade anslag har minskat reellt sett (se figuren nedan som visar anslagsutvecklingen justerad för inflationen).

För försvarsbeslutsperioden 2002–2004 föreslog regeringen sänkta anslag till totalförsvaret med 4 miljarder kronor 2002–2004 jämfört med 2001. Samtidigt sköts 3 miljarder kronor och 1 miljard kronor till som ett särskilt omställningsbidrag under 2002 respektive 2003.¹³

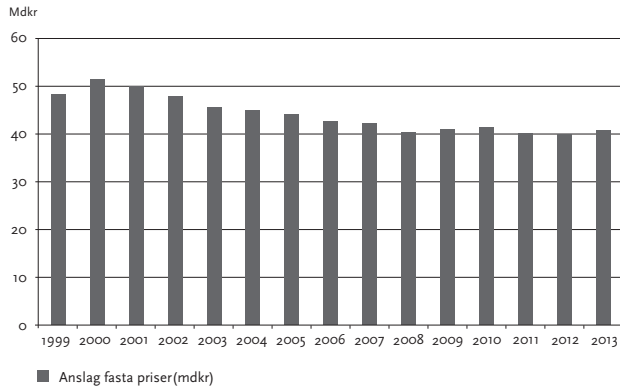
För nästa period, 2005–2007, föreslog regeringen att den ekonomiska ramen för totalförsvaret skulle minskas stegvis med totalt 3 miljarder kronor.¹⁴

Någon liknande indragning gjordes inte i samband med inriktningsbeslutet 2009. Däremot minskade ramen för utgiftsområdet med drygt 400 miljoner kronor under 2008–2010 till följd av framför allt förändringar av inriktningen för materieförsörjningen.¹⁵

¹³ Prop. 1998/99:74, s. 1.

¹⁴ Prop. 2004/05:5, s. 1.

¹⁵ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 6, s. 14.

Figur 2.3 Anslagsutvecklingen för Försvarsmakten 1999–2013 (miljarder kronor i fasta priser med 2013 som basår)

Källa: Totalförsvarets forskningsinstitut. *Det svenska försvarets anslagsutveckling (maj 2009)*, s. 34 för serien 1999–2009. Försvarsmaktens årsredovisningar, anslagsredovisning för respektive år för serien 2010–2013. För beskrivning av vilka anslagsposter som ingår hänvisas till elektronisk bilaga 1.

Myndigheter i statsförvaltningen har ett generellt krav på sig att förbättra sin produktivitet. Det system för att kompensera för ökade priser och löner som tillämpas innehåller därför en spärr som ska sporra myndigheterna att effektivisera sin verksamhet. Försvarsmakten anser dock att den har fått sitt anslag urholkat, och att den har begränsade möjligheter att hantera detta. Prisökningarna för materiel överstiger ökningen i konsumentprisindex och den priskompensation som ges för detta i anslagstilldelningen. Möjligheterna att trots detta förbättra produktiviteten begränsas enligt Försvarsmakten av att verksamheten ska utföras inom en given grundorganisation. Försvarsmakten anser att den har begränsade möjligheter att möta urholkningen av anslagen och samtidigt lösa ställda uppgifter.¹⁶

Den 12 januari 1995 tillsattes en försvarsberedning, i syfte att samråda med företrädare för regeringen och för riksdagspartierna angående långsiktiga försvarsbeslut.¹⁷ Försvarsberedningar har allt sedan dess använts och används fortfarande.

¹⁶ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01), s. 10 f. samt bilaga 1 till denna, s. 7 f.

¹⁷ Ds 1998:9.



3 Försvarets omställning

För att ge förutsättningar för en effektiv redovisning och uppföljning är det viktigt att det finns tydliga mål att utgå från.¹⁸ Riksrevisionen har därför närmare gått igenom försvars- och inriktningsbeslutens mål och krav och kan konstatera att i de ställda målen och kraven har funnits flera gemensamma nämnare mellan besluten, men även viktiga skillnader.

3.1 Bakgrund

3.1.1 *Det svenska försvaret före omställningen*

Den svenska försvarspolitik var i huvudsak oförändrad från 1950-talet till det kalla krigets slut.¹⁹ Den säkerhetspolitiska utgångspunkten var "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig".²⁰ I försvarsbeslutet 1968 formulerades de yttersta säkerhetspolitiska målen för den svenska säkerhetspolitiken på följande sätt:

Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

Denna utrikespolitiska målsättning kom sedan att på det hela taget ligga fast fram till det kalla krigets slut.²¹

Som en jämförelse till det kommande avsnittet som behandlar förändringen av mål och krav, presenteras nedan hur uppgifterna såg ut i 1968 års försvarsbeslut

¹⁸ Här kan inledningsvis noteras att riksdagen vid flera tillfällen har påpekat att mål och krav ställda till Försvarsmakten har varit otydliga och inte lämnat goda förutsättningar för resultatuppföljning.

¹⁹ SOU 2002:108.

²⁰ Försvaret skulle vara av sådan styrka att det inger respekt och på så vis kunde bli både fredsbevarande och krigsavhållande så att hela landet ska försvaras (SOU 2002:108), s. 520–521.

²¹ SOU 2002:108, s. 387–389, s. 391–392. Det svenska försvarets verksamhet har historiskt sett styrts genom försvarsbeslut. Från och med 1901 och fram till 1968 fattades ett försvarsbeslut ungefär vart tionde år. Därefter har det rört sig om beslut som fattats med cirka fem års mellanrum.

och de styrande formuleringar som då användes. Invasionsförsvar skulle vara Försvarsmaktens viktigaste uppgift och därutöver förklarades

- att försvarsmakten i det längsta skulle kunna förhindra att en angripare fick fast fot på svensk mark,
- att bevakning och försvar mot mindre företag (vid sidan av invasion) skulle kunna organiseras i hela landet,
- att i hela landet skulle segt motstånd kunna bjudas, om nödvändigt även i form av det fria kriget (gerilla försvar),
- att försvar mot överrumplade anfall skulle omedelbart kunna upptas,
- att kränkningar av territoriet skulle kunna avvisas.²²

I efterföljande fyra försvarsbeslut fram till det kalla krigets slut framgår att inriktningen i allt väsentligt var densamma.²³ (För vidare läsning om tidigare försvarsbeslut, se elektronisk bilaga 2.)

3.1.2 *Försvarsmakten börjar ställas om – kraven på omedelbar förmåga sänks*

Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens och Warszawapaktens sammanbrott innebar slutet på det kalla kriget. Den säkerhetspolitiska hotbilden förändrades därmed.

I försvarsbeslutet 1992 kvarstod emellertid i huvudsak de principer som hittills varit styrande.²⁴ Den hårda kärnan i säkerhetspolitiken skulle fortsätta att vara militär alliansfrihet och en betryggande försvarsförmåga: "Ingen annan försvarar Sverige, och vi försvarar bara Sverige."²⁵

Försvarsbeslutet innebar dock en början på en förändring.²⁶ Kraven på att möta ett väpnat angrepp över kust- alternativt landgräns hade sänkts till att gälla fullt ut först efter något års komplettering av utrustning och utbildning.²⁷

²² SOU 2002:108, s. 504–505.

²³ I 1972 års försvarsbeslut konstaterades det bland annat att "totalförsvaret skulle vara så förberett för krig att det verkade fredsbevarande. Det skulle därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige skulle fordra så stora uppoffringar samt ta så lång tid att de fördelar som skulle stå att vinna med angreppet rimligen inte kunde bedömas värda insatserna" (SOU 2002:108), s. 507.

²⁴ Ett angrepp ska kunna mötas varifrån det än kommer och med kort förvarning. Försvarsmakten skulle ha beredskap för att snabbt komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten så att den samlade försvarsförmågan förstärks. Den civila delen av totalförsvaret skulle vid kriser och krig värna civilbefolkningen, trygga försörjning och stödja Försvarsmakten (prop. 1991/92:102), s. 4–5.

²⁵ Prop. 1991/92:102, s. 8.

²⁶ Inför försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 påpekade dåvarande regering att förändringen av totalförsvaret hade inletts redan med 1992 års försvarsbeslut och med preciseringar i budgetpropositionen år 1993.

²⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 12.

Med *Förvarsbeslutet 1996*²⁸ fortsatta denna inriktning om sänkta krav på en omedelbar förmåga att stå emot ett anfall. Mot bakgrund av en ljus säkerhetspolitisk utveckling bedömdes behovet av omedelbar förmåga ha minskat. Samtidigt framhölls att framtiden var osäker, vilket ställde krav på Förvarsmakten att ha förmåga till anpassning.²⁹ Förvarsmaktens beredskap skulle kunna anpassas till omvärldsläget och "organisationens huvuddel inom ett år efter beslut ha uppnått full krigsduglighet".³⁰

I förvarsbeslutet fastställde riksdagen att det militära försvarets i förvarsbeslutets första etapp var att:

- försvara landet mot väpnat angrepp
- hävda vår territoriella integritet
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser
- kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.³¹

I beslutet ingick vidare sex övergripande mål för det militära försvaret och därmed för Förvarsmakten. Det första målet var följande:

Förvarsmaktens fundamentala uppgift är att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall kunna försvaras.³²

När det gäller uppgiften om internationella insatser handlade det om Förvarsmakten skall kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

De båda förvarsbesluten innebar vissa förändringar av myndighetens krigsorganisation, även om strukturen i huvudsak var densamma.

Sammantagen analys

Sammantaget innebar dessa bägge förvarsbeslut inte några stora förändringar av Förvarsmaktens struktur av dess krigsorganisation. 1996 års förvarsbeslut innebar vissa förändringar av grundorganisationen. Däremot hade kraven sänkts avseende omedelbar förmåga, vilket i sin tur ställde krav på Förvarsmaktens anpassningsförmåga.

²⁸ Beslutet var baserat på två propositioner från regeringen. I den första delen behandlades säkerhetspolitiken, förvarspolitikerna, övergripande mål och uppgifter för totalförsvaret och den övergripande inriktningen av totalförsvaret och ekonomin.

²⁹ Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1.

³⁰ Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1.

³¹ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45 och 46.

³² Prop. 1996/97:4 s.70, bet. 1996/97:FöU1 s.55.

3.2 Försvarsbeslut för perioden 2002–2004

3.2.1 *Säkerhetspolitisk bedömning*

Den bakomliggande säkerhetspolitiska bedömningen inför försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 var positiv. Försvarsberedningen menade att det internationella säkerhetspolitiska läget för Sveriges del hade förstärkts, även om en grundläggande osäkerhet fanns kvar när det gällde utvecklingen på längre sikt.³³ En invasion för att ockupera hela eller delar av Sverige bedömdes inte möjlig att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt en grundläggande försvarsförmåga.³⁴

Den ryska försvarsmaktens operativa förmåga hade minskat kontinuerligt sedan Sovjetunionens sönderfall, så att större offensiva operationer inte kunde genomföras.³⁵

3.2.2 *Mål och huvuduppgifter förändras*

Försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 byggde på tre propositioner. Regeringen konstaterade bland annat att invasionsförsvaret måste ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften och andra typer av mer begränsade angrepp samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastruktur. Den nya organisationen skulle även stärka förmågan att delta i det internationella säkerhetssamarbetet.³⁶

Vidare avskrevs invasionshotet som en dominerande grund för hur totalförsvarsresurserna ska utformas. Bland annat slogs fast att "ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga" och att "Vår försvarsförmåga måste också kunna anpassas till de hot som vi kan komma att ställas inför i framtiden."³⁷

³³ Beredningen menade att förmågan att möta angrepp skulle förbli fullt betryggande så länge omvärldsläget består och att anpassningsåtgärder genomförs i takt med förändringar i omvärldsläget, Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9), s. 80 f.

³⁴ Vid akuta kriser i närområdet uteslöt dock inte beredningen att väpnade angrepp, främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar, kunde vara möjliga att genomföra även i det rådande omvärldsläget. Förändrad omvärld – omdanad försvar (Ds 1999:2, s. 14 f.).

³⁵ Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9), s. 36.

³⁶ Prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanad försvar, s. 10.

³⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 12.

Anpassningsförmågan hänvisades dock till som en viktig fråga som skulle förbättras, genom att det skulle finnas anpassningsplaner.^{38 39}

Riksdagen konstaterade i sitt betänkande⁴⁰ att de operativa förmågorna hänför sig till

- försvar mot väpnat angrepp i fyra beredskapsknutna tidsperspektiv, nämligen grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap, grundläggande försvarsförmåga på kort sikt (ett år), förmåga till anpassning på medellång sikt (fem år), ha en grund för att på lång sikt (mer än 10 år) kunna utveckla förmåga att möta flera olika typer av väpnade angrepp
- en förmåga att hävda svensk territoriell integritet
- att bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- en förmåga att kunna stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.^{41 42}

Försvarskottet talar om tre grundpelare

I försvarskottets betänkande konstaterades bland annat att insatsförsvaret hade utformats med en större bredd med hot som utgångspunkt. Försvaret skulle förändras mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvar. För det andra innebar reformeringen en omfattande internationalisering med syfte att skapa en stärkt förmåga till internationell krishantering och säkerhetsfrämjande arbete. Förband och system behövs i framtiden både för att försvara landet och för internationella insatser. En tredje grundpelare i reformen var ett anpassningstänkande, som gick ut på att förutsatt att Försvarsmakten behöll en grundläggande försvarsförmåga och bred kompetensbas, skulle det vid behov gå att förändra totalförsvaret för att möta förändrade behov. Slutligen handlade reformen om att förbättra möjligheterna att utnyttja resurserna inom försvaret vid framtida kriser.⁴³

³⁸ Prop. 1999/2000:30, s. 13.

³⁹ Sverige behövde ett väsentligt mindre försvar, av hög kvalitet och som skulle gå att använda i olika situationer. För att uppnå detta föreslog regeringen att ett stort antal organisationsenheter inom Försvarsmaktens grundorganisation skulle läggas ned. Även ledningsstrukturen skulle ändras. Försvarsresurserna skulle utformas så att de effektivt skulle gå att använda både nationellt och internationellt. Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*.

⁴⁰ Förmågorna skulle kunna preciseras och spegla Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Förmågorna skulle även, menade försvarskottet, vara lättare att följa upp.

⁴¹ Bet. 1999/2000:FöU2.

⁴² Hösten 2001 återkom regeringen i en proposition till riksdagen och talade om samhällets sårbarhet, inte minst i ljuset av terrordådet den 11 september 2001. Hotet om en invasion, förutsatt en grundläggande försvarsförmåga, var än mer avlägset. Säkerhetsbegreppet hade vidgats och sårbarheten i det moderna samhället hade ökat (prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret).

⁴³ Bet. 2001/02:FöU2.

3.2.3 *Förändringens innebörd när det gäller krav på operativ förmåga – principen om tidsförskjutning*

Med försvarsbeslutet 2000 vidareutvecklades den redan inledda principen om att formulera kraven med olika tidsintervall. Kraven på vad Försvarsmakten skulle klara av delades in i olika tidsskeden. I detta försvarsbeslut var de operativa kraven kopplade till Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Det innebar att det fanns ett antal operativa krav för varje huvuduppgift. Inom ramen för riksdagens beslut om operativ förmåga ingick därmed preciseringar i form av delkrav. I förhållande till föregående försvarsbeslut sänktes kraven på att stå emot ett väpnat angrepp, även om det fanns kvar kravställningar denna uppgift.⁴⁴

Vad avser uppgiften försvara Sverige mot väpnat angrepp var de operativa kraven att Försvarsmakten skulle

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC stridsmedel,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer och
- ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Vidare skulle Försvarsmakten ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) att kunna utveckla förmåga

- till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur och
- att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade lufrörliga insatsstyrkor.⁴⁵

⁴⁴ Bland annat skulle Luftförsvarets beredskap anpassas med hänsyn till utvecklingen i omvärlden så att tillräckligt antal jaktflygplan och luftvärnsförband kan möta ett sådant hot. (Prop. 1999/2000:30, s. 42.)

⁴⁵ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

I beslutets operativa krav ingick även att Försvarsmakten inom fem år efter anpassningsåtgärder till mer omfattande militära operationer. Försvarsmakten skulle även skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år) kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.⁴⁶

Även när det gäller förmåga till territoriell integritet ingick i beslutet särskilda krav⁴⁷, liksom avseende internationella insatser, som handlade om målsättningar på kort respektive medellång sikt.⁴⁸ Det handlade på kort sikt bland annat om att ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsframtvängande operationer som främst ska kunna ske med markförband i Europa och dess närhet. På medellång sikt skulle Försvarsmakten även kunna delta i begränsade fredsframtvängande operationer med markförband globalt och kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och flygstridskrafter i vårt närområde.

Sammantaget var detta en höjning av kraven såtillvida att internationella insatser tidigare hade handlat om fredsfrämjande och humanitära insatser.

Sammantagen analys

Med försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 inleddes en kraftig förändring av det svenska försvaret. Invasionshotet, i form av krav på förmåga för försvar mot väpnat angrepp, tonades ned som dimensioneringsgrund. Det skedde genom att de tidigare kraven på kort sikt i och med detta beslut uttrycktes som krav på medellång och på lång sikt. Detta motiverade i sin tur att en kraftig reduktion av krigsorganisationen och även grundorganisationen minskade i volym. (se kapitel 4). Vidare hade ambitionerna höjts till att, utöver fredsbevarande insatser inkludera fredsframtvängande insatser. Försvarsbeslutets krav på operativ förmåga hade uttryckts genom mer preciserade delkrav för de fyra huvuduppgifterna.

⁴⁶ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

⁴⁷ - ha förmåga att upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet och särskilt i Östersjöområdet snabbt kunna öka denna förmåga i anslutning till akuta kriser
- ha förmåga att upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter samt
- ha förmåga att tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet.

⁴⁸ På kort sikt handlade det även om att:
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsbevarande operationer som inledningsvis främst ska kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närhet, men även globalt,
- kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet som främst ska omfatta land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, främst i Europa och dess närhet och
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och delta i övningsverksamhet som ska omfatta såväl mark- som sjö- och flygstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

3.3 Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007

3.3.1 *Beredningens säkerhetspolitiska bedömning är fortsatt positiv*

Inför nästa försvarsbeslut var Försvarsberedningens säkerhetspolitiska analys fortsatt positiv. Ett militärt väpnat angrepp i alla dess former bedömdes vara osannolikt under minst en tioårsperiod.⁴⁹ Beredningen framhöll andra typer av hot såsom asymmetriska hot⁵⁰ och terrorhot.⁵¹ Beredningen bedömde att Ryssland åtminstone på tio års sikt skulle ha en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer.⁵²

3.3.2 *Nya mål och krav på operativ förmåga*

Med försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 fortsatte oinriktningen av det svenska försvaret.⁵³ Regeringen lämnade förslag till en förändring av de försvarspolitiska utgångspunkterna och kraven på Försvarsmaktens förmåga i olika avseenden.⁵⁴

I huvudsak var målen i försvarsbeslutet 2004 emellertid formulerade på ungefär samma sätt som i föregående försvarsbeslut, men med vissa skillnader. Beslutet innebar att politikområdet Totalförsvar uttrycktes i en ny ordningsföljd. Den internationella uppgiften hade i beslutet en mer framskjuten roll och uppgiften att stå emot väpnat angrepp tonades ned enligt följande:

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld
- hävda vår territoriella integritet
- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.⁵⁵

⁴⁹ Samtidigt kunde incidenter relaterade till territoriell integritet inte uteslutas. Sannolikt skulle i ett långsiktigt perspektiv den positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare befastas och utvecklas, men det gick inte att utesluta ett mer omfattande militärt hot mot Sverige.

⁵⁰ Med asymmetriska hot avses konfliktmönster som avviker från att konventionella militära styrkor bekämpar varandra.

⁵¹ Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8), s. 26 f. och Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34, s. 25 f.).

⁵² Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34), s. 12 f.

⁵³ Den säkerhetspolitiska situationen bedömdes fortsatt vara positiv. Regeringen underströk vikten av att kunna genomföra internationella krishanteringsinsatser. Viljan att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens skulle även vara dimensionerande.

⁵⁴ Prop. 2004/05:5

⁵⁵ Prop. 2004/05:5.

Krav på operativ förmåga

Genom att på flera områden sänka kraven på vad Försvarsmaktens skulle klara av skulle det uppstå möjligheter till besparingar, som i sin tur skulle kunna användas för att finansiera en ökad ambitionsnivå för internationella insatser. För att möjliggöra denna utveckling krävdes en omfattande och skyndsamt avveckling av materiel och personal.⁵⁶ ⁵⁷

Regeringen menade att försvaret *inte enbart* bör dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet. Det handlade även om att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens – som kan utvecklas för att kunna stå emot väpnat angrepp.⁵⁸ Därför, menade regeringen, var det nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym av förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver.⁵⁹ Kraven på operativ förmåga var alltså i första hand nulägesorienterade, men med ett visst förbehåll för framtida hot som inte svarade mot den rådande *direkta* säkerhetspolitiska bedömningen.

I detta försvarsbeslut var de operativa kraven på Försvarsmakten inte formulerade med samma struktur som i föregående försvarsbeslut. Regeringen hade i sin proposition formulerat förslag om att krav på operativ förmåga skulle utgå från ett antal så kallade utgångspunkter, som sedan riksdagen beslutade om. Det handlade i korthet om följande:

- Försvarsmakten ska kunna hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser. Här ingick även att Försvarsmaktens ska bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla ifråm och avvärja försök att ta kontroll av viktiga samhällsfunktioner.
- Vid ett försämrat omvärldsläge ska Försvarsmakten kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser.

⁵⁶ Prop. 2004/05:5, s. 12 och s. 32.

⁵⁷ Riksdagens inriktning innebar att anpassningsprincipen ändrades. I anslutning till försvarsbeslutet 2001 hade försvarsutskottet bett regeringen återkomma angående försvarets anpassningsförmåga. Försvarsutskottet välkomnade nu en uppstramning av planeringen och att regeringens kravställning skulle ske i termer av beredskap, flexibilitet och utveckling. (2004/05: FöU4, s.95). Vidare skildes civilt och militärt försvar åt.

⁵⁸ Prop. 2004/05:5, s. 31–32.

⁵⁹ Prop. 2004/05:5, s. 31–32.

- Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag ska Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Denna uppgift ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser, för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga.⁶⁰

Kraven på operativ förmåga delades sedan, inom ramen för regeringens så kallade förslag till inriktningen av utformningen av insatsorganisation 2008, in i tre så kallade delförmågor.⁶¹

Den *första* delförmågan handlade bland annat om att upptäcka hot och om omvärldsbevakning. Här ingick inte några egentliga krav på förmåga till nationella insatser.⁶² Vidare handlade det om fredsfrämjande insatser som även inbegriper fredsframtvängande åtgärder; där kraven hade höjts till att gälla även globalt, och inte som tidigare "företrädesvis i Europa med markförband" (se ovan). Vidare skulle nu Försvarsmakten ha förmåga att leda och genomföra två insatser av bataljons storlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser.⁶³

Delförmåga *två* handlade om att Försvarsmakten skulle följa omvärldsutvecklingen och delge underlag för att, om så vore nödvändigt, höja Försvarsmaktens operativa förmåga nationellt eller internationellt. Vidare skulle Försvarsmakten efter beslut kunna höja beredskapen i insatsorganisationen.⁶⁴

Den *tredje* delförmågan handlade bland annat om att Försvarsmakten skulle upprätthålla grundläggande försvarskompetenser, för att på sikt kunna utveckla förmågan att möta mer omfattande militära operationer. Samtidigt angavs följande: "Detta medför dock inte något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen utöver de som blir en följd av ovan redovisade uppgifterna I och II."⁶⁵

⁶⁰ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶¹ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶² Kraven handlade om att kunna upptäcka kränkningar i lufttrum och sjöterritorium och om att bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner eller infrastruktur vid hot eller insatser mot civila mål.

⁶³ Prop. 2004/05:5, s. 34, s. 69; bet. 2004/05: FöU4.

⁶⁴ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶⁵ Prop. 2004/05:5, s.43–45.

Sammantagen analys

I jämförelse med föregående försvarsbeslut innebar detta att kraven för uppgiften att "stå emot ett väpnat angrepp" hade sänkts. För förmågan att stå emot ett väpnat angrepp angavs inte längre någon egen så kallad operativ delförmåga. Delförmåga ett, två och tre handlade nu istället om förmåga till omvärldsbevakning, att efter beslut kunna höja förmågan och att upprätthålla grundläggande försvarskompetenser för att på sikt kunna utveckla förmåga till mer omfattande operationer. I jämförelse med kraven från föregående försvarsbeslut ingick alltså inte längre kravet om att kunna "möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser (...)". Inte heller ingick kravet om att inom ett år kunna höja förmågan för "att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftförliga insatsstyrkor". Slutligen skulle inte längre delförmåga tre vara dimensionerade, och alltså inte innebära några krav på ytterligare förband i insatsorganisationen. Konsekvenserna av de sänkta kraven var att antalet förband i insatsorganisationen kunde minska ytterligare i antal.⁶⁶ Även Försvarsmaktens grundorganisation skulle genom försvarsbeslutet minska i volym.

Samtidigt uttrycktes i detta försvarsbeslut tanken att öka ambitionerna när det gäller utlandsinsatser. I föregående försvarsbeslut var inte kraven formulerade i volymer, men med detta beslut skulle Försvarsmakten samtidigt kunna leda och genomföra två insatser av bataljons storlek som skulle omfatta fredsfrämjande insatser över hela skalan, inklusive fredsframtvängande åtgärder, av uppgifter i Europa och globalt. I föregående beslut hänvisades i kraven i första hand till Europa och dess närhet och kraven var inte uttryckta i volymer.

3.4 Inriktningsbeslutet 2009 och Försvarsmaktens nuvarande uppdrag

3.4.1 Säkerhetspolitisk bedömning

Inför försvarsbeslutet 2009 kvarstod bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige fortfarande vore osannolikt under överskådlig tid. Beredningen uteslöt dock inte att kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel kan uppstå även i vår region, och på längre sikt även militära angreppshot.⁶⁷

⁶⁶ Prop. 2004/05:5, s. 45.

⁶⁷ Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46), s. 48.

Försvarsberedningen framförde att Rysslands militärutgifter, från att ha legat på en låg nivå under 1990-talet, ökat under 2000-talet.⁶⁸ Beredningen bedömde att det var en tydlig trend att den ryska operativa förmågan ökade, men att den inom överskådlig tid skulle vara begränsad till konventionella militära aktioner riktade mot grannländer med begränsad försvarsförmåga.⁶⁹

3.4.2 Målen ändras

I försvarsministerns anvisningar för Försvarsberedningens arbete framhövdes principerna om ett modernt, flexibelt och kostnadseffektivt försvar.⁷⁰ Beredningen hänvisade bland annat till solidaritetsförklaringen som säkerhetspolitisk utgångspunkt.⁷¹ Vidare formulerade beredningen förslag på uppgifter, och här framgår att beredningen förordade en mer internationell prägel med en mer internationell inriktning framför en nationell.⁷²

Försvarsberedningens rapport publicerades den 13 juni 2008. Regeringen lämnade sedan 19 mars 2009 sin proposition till riksdagen. Det betyder att däremellan hade en väsentlig omvärldshändelse ägt rum i form av kriget i Georgien. En skillnad mellan regeringens proposition och beredningens rapport var att regeringen på flera ställen hänvisar till Sverige, i närområdet och utanför närområdet, medan beredningen hänvisade till att insatser kan ske globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Ordningföljen var alltså olika – vilket indikerar en omprioritering när det gäller inriktningen. Detta kan jämföras med vad som under senare tid har hänvisats till som en förändring av svensk säkerhets- och försvarspolitisk inriktning från "utifrån och in" till "inifrån och ut".

⁶⁸ Det hade resulterat i modernisering av föråldrad materiel och en intensifierad övningsverksamhet, vilket i sin tur lett till en höjd operativ förmåga. Beredningen ansåg det ännu vara för tidigt att bedöma vilka effekter de ökade försvarssatsningarna skulle komma att ha på sikt och att det inte nödvändigtvis var negativt att en sådan modernisering skedde.

⁶⁹ Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46), s. 35.

⁷⁰ I försvarsministerns anvisningar till grund för försvarsberedningens arbete angavs att försvaret skulle ha en inriktning som byggde på principerna om ett modernt, flexibelt och kostnadseffektivt insatsförsvar som ska kunna användas där det behövs för att värna svenska värden och intressen. Användningen av försvaret skulle utgå från internationell samverkan och tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet skulle syfta till att prioritera efterfrågade insatser (Ds. 2008:48), s.8.

⁷¹ Ds 2008:48, s.21.

⁷² "Försvarsmakten ska bidra till de övergripande målen för vår säkerhet och till målen för försvaret genom att tillsammans med andra lösa följande uppgifter:
- Försvara Sverige och upprätthålla våra grundläggande värden och intressen. Detta sker genom insatser globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium.
- Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.
- Med befintliga förmågor och resurser kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov."

I riksdagens beslut uttrycktes sedan målen för det militära försvaret på följande vis:

Målet för det militära försvaret ska från och med 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- Hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- Förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- Skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.⁷³

I inriktningsbeslutet framhävdes vikten av användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. Såsom regeringen resonerade skulle Sveriges försvarsförmåga öka om användbarheten och tillgängligheten ökade.⁷⁴ En viktig del av det nya inriktningsbeslutet var även att försvaret skulle vara användbart utan behov av återtagning.⁷⁵ Detta skiljer sig från tidigare krav på förmåga sedan 1992 att inom ramen för längre tidsintervall höja förmågan, i händelse av ett försämrat omvärldsläge.⁷⁶ Regeringen konstaterade emellertid att den nya inriktningen endast skulle kunna genomföras i den takt ekonomin medger. Resurser skulle komma att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar.

Vidare skulle uppdelningen mellan en utlandsstyrka och en nationell insatsorganisation upphöra. Sambandet mellan nationell och internationell förmåga framhävdes som alltmer tydligt och enligt regeringen fanns det inte några egentliga motsättningar mellan nationell försvarsförmåga och internationell kris- och konflikthantering.⁷⁷

⁷³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

⁷⁴ Förändrade mål för det militära försvaret skulle ge en modern försvarsmakt och genom en solidaritetsförklaring skulle Sverige kunna ge och ta emot stöd på annat sätt än tidigare.

⁷⁵ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

⁷⁶ Regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 uttryckte sedan fyra uppgifter som i sin tur ingår i myndighetens instruktions andra paragraf

- Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.
- Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.
- Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.
- Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna enligt första stycket självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer. (regeringens inriktningsbeslut och Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten).

⁷⁷ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10 s. 27.

I inriktningsbeslutet ingick även regeringens så kallade bedömning avseende Försvarsmaktens uppgifter:

Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

I förhållande till tidigare försvarsbeslut hade alltså två tidigare separata försvarspolitiska målsättningar slagits samman i detta inriktningsbeslut – att försvara landet mot väpnat angrepp och att kunna göra insatser utomlands. I den bemärkelsen hade den relativa tyngd som den nationella dimensionen tidigare haft minskat. I inriktningsbeslutet ingick dessutom i mycket begränsad utsträckning nationella respektive internationella dimensioner i termer av egna operativa krav. Nu handlade det istället om gemensamma operativa krav för att kunna göra insatser (nationellt eller internationellt).

Samtidigt uttrycktes emellertid till exempel den nationella dimensionen på följande sätt:

Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Hela Sverige ska försvaras.⁷⁸

3.4.3 Ändrade krav på operativ förmåga

Med inriktningsbeslutet ändrades kraven på operativ förmåga. Från och med 2010 ska Försvarsmakten ha en operativ förmåga till omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.⁷⁹ ⁸⁰ Någon närmre precisering av kraven på omvärldsbevakning, insatser och utveckling ingick inte i riksdagens

⁷⁸ Prop. 2008/09:140, s. 37.

⁷⁹ Dessa krav på operativ förmåga skulle i sin tur svara mot uppgifterna ställda av regeringen. I propositionen formulerades uppgifterna med ett "bör", medan uppgifterna i regeringens instruktion är formulerade med ett "ska". Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09: F8U10.

⁸⁰ Prop. 2008/09:140, Samhällets beredskap och försvar 2012/13.

beslut. I den bemärkelsen innebar beslutet en stor förändring. Kravställningen, inom ramen för riksdagens beslut, var av en väsentligt mer övergripande karaktär i förhållande till kraven i de föregående.

I regeringens inriktningsproposition ingick däremot regeringens *bedömning*.⁸¹ Efter detta redogjorde regeringen för *skälen för sin bedömning*, där regeringen mer ingående kom in på vad som skulle kunna jämföras med preciseringar i tidigare försvarsbeslut,⁸² fast med den skillnaden att det rörde sig om formuleringar i inriktningspropositionen och inte om regeringens förslag till riksdagen för beslut avseende operativ förmåga.

Här ingick bland annat följande formuleringar:

- efter begränsad förberedelse tid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot,
- ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot väpnat angrepp.⁸³

Enligt vår bedömning var följande formulering av regeringen i första hand mer av internationell karaktär:

- över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt eller internationellt
- kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek.

Vidare skrev regeringen när det gäller *utveckling* att Försvarsmaktens förmåga att möta mer kvalificerade motståndare är en förutsättning för långsiktig handlingsfrihet varför "Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas".

Regeringen skrev att för att säkerställa möjligheten till sådan utveckling kan det vara nödvändigt att behålla viss strategisk infrastruktur. Vidare organiseras en förbandsreserv bestående av fyra mekaniserade bataljoner, utanför insatsorganisationen, som upp till tre år efter särskilt beslut bör kunna tillföras insatsorganisationen. Detta efter allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige.⁸⁴

⁸¹ Regeringen angav att Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

⁸² Prop. 2008/09:140.

⁸³ Prop. 2008/09:140, s.43.

⁸⁴ Prop. 2008/09:140, s.44.

Sammantagen analys

Inriktningsbeslutet 2009 innebar en väsentlig förändring i flera avseenden. Målet för det militära försvaret fick en mer övergripande karaktär. Inom ramen för regeringens bedömning av uppgifter användes formuleringar i likhet med tidigare försvarpolitiska mål. I uppgifterna ingick försvaret av Sverige och internationella insatser – men istället för att som tidigare handla om två olika försvarpolitiska mål, skulle uppgiften att försvara Sverige och främja vår säkerhet ske genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Att försvara Sverige och främja svensk säkerhet handlade inte på samma sätt som förr om nationell försvarsförmåga. Innebörden hade nu breddats och förändrats till att avse förmågan att göra insatser – på eget territorium eller utomlands. I det avseendet hade nationella respektive internationella dimensioneringsgrunder upphört och ersatts av en mer generell dimensioneringsgrund om insatsförmåga. På så vis var inriktningsbeslutet i förhållande till tidigare försvarsbeslut av en vidare karaktär. Detsamma gällde kraven på operativ förmåga, som handlade om förmåga till omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen, utan närmre preciserings, annat än vad som i regeringens proposition hade formulerats som skälen för regeringens bedömning.

Insatsorganisationen hade emellertid ungefär samma grundläggande struktur som den haft i föregående försvarsbeslut. Men Försvarsmakten skulle inte längre behöva återtagning, vilket innebär en ambitionshöjning. Försvarsmakten ska kunna göra insatser, både nationellt och internationellt, utan att vara i behov av återtagning. Samtidigt har utöver riksdagens beslut om insatsorganisation, regeringen angivit att det ska finnas förstärkningsresurser motsvarande fyra bataljoner, vilket kan jämföras med tidigare försvarsbesluts krav om förmåga att på medellång sikt höja förmågan. För ytterligare information om innebörden av inriktningsbeslut 2009 se elektronisk bilaga 3.

3.5 Regeringens styrning

Instruktion och regleringsbrev har varit centrala styrdokument för regeringens styrning av Försvarsmakten. Därför har Riksrevisionen även granskat dessa för att få en bild av hur regeringen har operationaliserat riksdagens försvars- och inriktningsbeslut. Under de senaste åren har det även tillkommit anvisningar för försvarsplaneringen. För en detaljerad genomgång av Försvarsmaktens instruktion och hur den har förändrats under den granskade perioden, se elektronisk bilaga 4. För en detaljerad genomgång av regleringsbrevet till Försvarsmakten och hur dessa har förändrats under den granskade perioden, se elektronisk bilaga 5.

3.5.1 *Försvarsmaktens instruktion*

Av Försvarsmaktens instruktion framgår hur myndighetens uppdrag har förändrats under den granskade perioden. Det är inte många förändringar av själva uppdraget som har skett i instruktionen. Instruktionen har utgått från riksdagens beslut. Instruktionen har inte avspeglat förändringarna av Försvarsmaktens uppdrag på ett tydligt sätt. Dessa har istället i första hand uttryckts genom regleringsbrevet. Instruktionen har emellertid sedan 2010 större dignitet som styrande dokument.

År 2000 föreskrev instruktionen att Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån, och att hela Sverige ska kunna försvaras.⁸⁵ Från och med 2010 ändrades detta krav till att Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.⁸⁶ Detta är i linje med inriktningsbeslutet 2009. Under 2010 anpassades instruktionen till regeringens syn att myndigheter ska styras strategiskt. Det innebar att verksamhetsdelen i regleringsbrevet minskade till förmån för en utökad instruktion. Vid samma tid tillkom att Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter.⁸⁷ Det betyder att Försvarsmakten måste återuppta den försvarsplanering som under flera år legat på en låg nivå.

3.5.2 *Regleringsbrevet*

Regeringens årliga regleringsbrev till Försvarsmakten ger en närmre bild av hur försvars- och inriktningsbesluten har förmedlats. Innehållet i regleringsbrevet motsvarar till stor del dessa beslut, men innehåller oftast inte några preciseringar. I några fall hänvisas till olika särskilda regleringsbeslut som har fattats efter försvars- respektive inriktningsbeslut. Regleringsbrevet avser endast ett år i taget, inte försvarsbeslutsperioden som sådan, vilket medför en uppsplittrad bild av verkställigheten av försvars- respektive inriktningsbesluten.

Innehållet i Försvarsmaktens regleringsbrev har varierat mycket mellan åren. Till exempel har Försvarsmaktens historiskt sett så kallade kärnuppgift, att försvara Sverige, utgått ur regleringsbrevet sedan 2005.

I flera fall är verksamhetsmålen och de operativa förmågorna öppna för olika tolkningar. Till exempel kan det för ett visst år stå att Försvarsmakten alltid ska ha en viss förmåga, för att sedan året därpå ha ändrats till att myndigheten ska ha förmågan utan ordet alltid, vilket alltså skulle kunna tolkas som

⁸⁵ 1–2 §§ förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁶ 2 § första stycket förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁷ 3 § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

en kravsänkning. När verksamhetsdelen drogs ned i regleringsbrevet för 2010 och 2011 utökades, som nämnts ovan, Försvarsmaktens instruktion med verksamhetsuppgifter. Instruktionen är ett dokument inom ramen för regelstyrningen och som sådant krävs att dess innehåll är såväl stringent som varaktigt. I den bemärkelsen, kan enligt Riksrevisionen, förutsättningarna ha stärkts för en mer tydlig styrning.

3.5.3 *Styr signaler om en fortsatt nationell inriktning*

Under den granskade perioden har försvarsplaneringen successivt minskat. 2010 ändrades detta då regeringen beslutade att öka försvarsplaneringen. Försvarsmakten ska numera ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter.⁸⁸ Från och med 2013 har kraven på operativ planering ytterligare preciserats.⁸⁹ Av granskningen framgår att det som styrsignal har haft stor betydelse för Försvarsmakten.

Regeringen har även höjt kraven på den civila försvarsplaneringen genom att 2013 ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att utveckla denna. Uppdraget till MSB handlar om att stärka civila myndigheters planering för höjd beredskap, och att dessa ska kunna lämna stöd till Försvarsmakten inom ramen för totalförsvaret och den pågående reformeringen av Sveriges försvar.⁹⁰ Detta skiljer sig från tidigare förhållanden då MSB under 2010 avvecklade merparten av civilförsvarsförråden med tillhörande materiella förmågor. Syftet var att avveckla förmågor för att kunna utveckla nya.⁹¹

Konsekvenserna av ett uppehåll i försvarsplaneringen

Konsekvensen av att försvarsplaneringen bedrivits på en lägre nivå framgår bland annat av Försvarsmaktens interna planeringsunderlag.⁹² Försvarsmakten skriver att genom försvarsplaneringen har brister i insatsorganisationen kunnat upptäckas. Det handlar om briser när det gäller det materiella och personella läget (vid vissa förband och funktioner), bristande samövning, planläggning

⁸⁸ 3 § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁹ Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet. (3 § tredje stycket förordningen (2012:899) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten).

⁹⁰ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utveckla planeringen inför höjd beredskap (civilt försvar), 25 april 2013.

⁹¹ Myndighetens för samhällsskydd och beredskap årsredovisning för 2010.

⁹² Försvarsmakten skriver att försvarsplanering har genomförts för att bedöma och inrikta den operativa förmågan. Denna planering kommer, enligt Försvarsmakten, att få en allt tydligare roll som underlag för insatsorganisationens utveckling

och tillgänglighet samt prestanda i vissa materielsystem.⁹³ Försvarsmakten har identifierat brister i den operativa förmågan relaterat till gällande uppgifter.⁹⁴

Vår bedömning är att minskad försvarsplanering påverkade samverkan och kontakter mellan civila och militära resurser negativt. Detta framgick bland annat av Riksrevisionens tidigare granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR: 2011:15).

I sitt underlag inför inriktningsbeslutet 2009 uttryckte Försvarsmakten att planering och förberedelser i likhet med vad som genomfördes under 1990-talet i dagsläget inte bedöms vara meningsfullt. Försvarsmakten hänvisade samtidigt till planering och förberedelser för en höjning av beredskap och förstärkning av insatsförmågan för territoriell integritet och vissa begränsade stridshandlingar mot Sverige, som en förutsättning för att förband ska kunna utvecklas såväl kvantitativt som kvalitativt.⁹⁵

3.5.4 Säkerhetspolitisk bedömning inför försvarsbeslut 2015

Den nuvarande Försvarsberedningen redovisade sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i maj 2013. Jämfört med den föregående försvarsberedningens omvärldsanalys, konstaterar den nuvarande att dagens utveckling går snabbare och är mer komplex och svårförutsägbar än förut. Beredningen lämnar en katalog över olika gräns- och sektoröverskridande hot som den anser vara aktuella, till exempel terrorism, organiserad brottslighet, migrationsströmmar, m.m. Dessa hot berör stora delar av samhället och vissa av dem är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt.⁹⁶

När det gäller läget i Ryssland drar försvarsberedningen slutsatsen att Ryssland ser världen omkring sig som mer instabil och potentiellt hotfull. Ryssland oroas särskilt av hur den strategiska balansen förändras i och med att Nato går vidare med att bygga upp ett europeiskt robotförsvar. USA och Nato framställs av Ryssland som den största geopolitiska utmaningen och som militärt dimensionerande.⁹⁷

⁹³ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.7.

⁹⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.8.

⁹⁵ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, Bilaga 1, 23 383:51503. Det betyder alltså att fram till att försvarsplaneringen ökade hade det i en lägre utsträckning skett försvarsplanering som grund för myndighetens utformning.

⁹⁶ Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33), 213 f.

⁹⁷ Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33), s. 146.

När det gäller efterföljande uppdrag till Försvarsberedningen beslutade försvarsministern om en förlängd tid,⁹⁸ med anledning av händelserna i Ukraina och Rysslands agerande, som innebar att Försvarsberedningen behövde komplettera och utveckla sin säkerhetspolitiska bedömning.

3.6 Försvarsmaktens tolkning och inriktning

I de tre försvars- och inriktningsbesluten fanns viktiga skillnader, men även flera likheter. Till exempel har nationell och internationell förmåga samt förmåga till territoriell integritet och till att lämna stöd till samhället hela tiden funnits med.

Det är dock svårt att se den närmare innebörden av försvarsbeslutens mål och krav på förmåga. I denna del av granskningen har därför undersökts hur Försvarsmakten har uppfattat sitt uppdrag under den granskade perioden. Det har betydelse för bedömningen av tydlighet och transparens och handlar bland annat om graden av samstämmighet mellan Försvarsmaktens inriktning och riksdagens beslut.

Avsnittet är baserat på interna styrdokument, budgetunderlag och tal med mera. Nedan sker en kortare redogörelse av våra iakttagelser. För en mer utförlig redogörelse, se elektronisk bilaga 6.

Som har konstaterats i den tidigare genomgången av Försvarsbesluten så har målsättningarna för det militära försvaret i flera avseenden varit likartade. Däremot har de operativa kraven förändrats och i det senaste inriktningsbeslutet haft en mycket övergripande karaktär.

3.6.1 *Perioden i samband med försvarsbeslutet 2002–2004*

Skiftar fokus

I samband med perioden för försvarsbeslutet 2002–2004 hänvisar Försvarsmakten till internationella insatser och till en bredare hotbild som grunden för Försvarsmaktens inriktning. Exempelvis förklarar Försvarsmakten i sin perspektivstudie för 2000–2001 att Försvarsmakten skiftar fokus⁹⁹ från invasionsförsvar till insatsförsvar med ökade krav på internationella insatser och till att uppträda i en bredare konfliktskala.¹⁰⁰ Försvarsmakten hänvisar i olika källor till internationella insatser som styrande på kort sikt, samtidigt som förmågan att utveckla insatsorganisationen skulle vara styrande på lång sikt.

⁹⁸ Pressmeddelande, 4 mars 2014, Försvarsdepartementet.

⁹⁹ Som en följd av Försvarsmaktens förslag 1999-05-19 och därpå följande riksdagsbeslut.

¹⁰⁰ Försvarsmaktsidé och målbild, Årsrapport från Perspektivplaneringen 2000–01.

I myndighetens budgetunderlag ges bland annat bilden av att på kort sikt var internationella insatser av hög prioritet, samtidigt som förmågan till utveckling av insatsorganisationen skulle prioriteras på lång sikt.¹⁰¹

Behov av ökad tydlighet

Försvarsmakten efterlyser även i olika källor ett tydligare långsiktigt mål att utvecklas mot. Ur perspektivstudien för 2002–2003 kan utläsas att Försvarsmaktens uppgifter var under utveckling. Försvarsmaktens uppgifter, och dess relativa vikt, var inte lika entydiga och självklara som tidigare.

Försvarsmakten pekar på en förändring av inriktningen, samtidigt som dess närmare innebörd delvis uppfattats som oklar. Sammantaget ger Försvarsmakten tydligt uttryck för en ökad internationell prioritet, men pekar samtidigt på att avsaknaden av en tydlig hotbild påverkar förutsättningarna för hur Försvarsmakten ska uppfatta sitt uppdrag.

3.6.2 Perioden i samband med försvarsbeslutet 2005–2007

De internationella ambitionerna ökar

För perioden knuten till försvarsbeslutet 2005–2007 framgår hur Försvarsmakten ger den internationella inriktningen ökad tyngd. Den internationella dimensionen står nu i centrum och blir på ett tydligare sätt internt styrande. Den nationella dimensionen finns kvar, men har ett långsiktigt mer abstrakt perspektiv genom att omnämnas inom ramen för en så kallad grundläggande försvarsförmåga.

Exempelvis förklarar Försvarsmakten i sina budgetunderlag för 2006 respektive 2007 att de internationella ambitionerna ökat ytterligare,¹⁰² och att kraven på internationell förmåga i många stycken har varit dimensionerade för reformering och försvarsmaktsplanering.¹⁰³ Av Försvarsmaktens underlag framgår att den internationella inriktningen haft en överordnad ställning. Exempelvis skriver Försvarsmakten i sin utvecklingsplan för 2007 att myndigheten ska sträva efter att skapa en flexibel insatsförmåga som är ändamålsenlig internationellt, *samtidigt* som den också bidrar till nationell försvarsförmåga.¹⁰⁴

¹⁰¹ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2003 med särskilda redovisningar, 2002-03-01, 23 383:62418.

¹⁰² Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar, BU 06/SR, 2005-02-28, 23 383:63848.

¹⁰³ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, BU 07/SR, 2006-04-25, 23 383:66586

¹⁰⁴ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007–2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s.12.

Blir på ett tydligare sätt dimensionerande

Den internationella ambitionen skulle på ett avgörande sätt dimensionera Försvarsmaktens utformning, dess förmåga till väpnad strid på kort och medellång sikt samt förutsättningarna för fortsatt utveckling.^{105 106} På samma sätt präglas bland annat Försvarsmaktens perspektivstudie för 2007 av att den internationella inriktningen står i centrum. Försvarsmakten skriver att huvuddelen av alla förband behöver vara användbara för insatser globalt, i Europa och dess närområden *samt* på och i anslutning till vårt territorium. Därför måste förbanden dimensioneras för att klara insatser både i mer avlägsna delar av världen och för att göra insatser i vårt närområde. I 2008 års budgetunderlag påpekas att även om det i första hand är kraven på internationell insatsförmåga som är drivande för utvecklingen så stärker detta även den nationella förmågan i motsvarande grad. Sammantaget framgår att Försvarsmaktens internationella dimension har fått en överordnad roll för myndighetens utveckling.

3.6.3 Perioden efter inriktningsbeslutet 2009

Ökad tillgänglighet utan behov av återtagande

Till att börja med har inriktningsbeslutets betoning av tillgänglighet utan behov av återtagande ett tydligt genomslag. Försvarsmakten är inriktad på sin förmåga till hög tillgänglighet i närtid, och inte som förr på en förmåga på kort respektive lång sikt. Även vikten av att kunna agera enskilt såväl som tillsammans med andra framhävs i Försvarsmaktens interna underlag.

Inriktningen övergår till ett nationellt fokus

Men därutöver har även förhållandet mellan den internationella och den nationella inriktningen förändrats. I inriktningsbeslutet ingick styrande formuleringar av såväl nationell som internationell karaktär. Men i inriktningsbeslutets breda och mer övergripande militära mål och krav på operativ förmåga framgick inte några tydliga omprioriteringar avseende förhållandet mellan nationell och internationell inriktning.

Istället framgår av Försvarsmaktens interna underlag att regeringens anvisning om återinförd försvarsplanering har haft en stor inverkan för hela Försvarsmakten. Enligt Riksrevisionens bedömning är det framför allt genom denna förändring som myndighetens inriktning svängt från ett fokus på

¹⁰⁵ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007–2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s.12.

¹⁰⁶ Vidare förklarade dåvarande ÖB sig nöjd med försvarsbeslutet och sade sig var nöjd med "...den tydliga principiella inriktningen mot ett internationellt användbart insatsförsvar." Försvarsmakten i framtiden, general Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

internationell verksamhet till att återigen ställa den nationella dimensionen i centrum. Den internationella dimensionen finns kvar, fast är inte lika framträdande. Exempelvis skriver Försvarsmakten att "i kommande period fokuseras mot ett återtagande av nationell förmåga till väpnad strid inom ramen för dimensionerande tyfall".¹⁰⁷

Vidare framgår av interna underlag hur marin- och flygstridskrafter nu ska utvecklas primärt för att kunna verka i vårt närområde, istället för att som tidigare vara inriktade mot både mot nationella och internationella insatser. Vad gäller arméförbanden ska Försvarsmakten återigen, enligt budgetunderlagen för 2013 och 2014 från 2016 prioritera dess förmåga att verka i brigads ram.

Närområdet bör vara dimensionerande

I sin perspektivplanering 2013 förklarar Försvarsmakten att närområdet bör vara dimensionerande för Försvarsmakten och att dimensioneringen bör baseras på suveränitetsaspekten i de nationella intressena, och att framtida förmågor bör utgå från att säkerställa bland annat en responsförmåga som kan utöva effekt i närområdet.¹⁰⁸ Försvarsmakten skriver även att försvarsplaneringen på ett tydligare sätt understryker vikten av att kunna möta ett allvarligt hot än de analyser som gjordes inför inriktningsbeslutet 2009.¹⁰⁹ I Försvarsmaktens underlag inför inriktningsbeslutet, uppgavs istället att den försvarsplanering som förts under 1990-talet inte var meningsfull, samtidigt som planering och förberedelser för en höjning av beredskapen och en förstärkning av insatsförmågan uppgavs vara en förutsättning för att förband ska kunna utvecklas kvantitativt och kvalitativt.¹¹⁰

I inriktningsbeslutet ingick vissa formuleringar avseende prioritering. Exempelvis skulle marin- och flygstridskrafterna utvecklas för att verka i Sveriges närområde, men utöver det var inriktningen av en bredare och mer övergripande karaktär. I praktiken har dock Försvarsmaktens inriktning som en följd av regeringens krav på försvarsplanering ändrats till att i högre utsträckning utgå från den nationella dimensionen.

¹⁰⁷ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34–35.

¹⁰⁸ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM 2013-276:1.

¹⁰⁹ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM 2013-276:1, s. 51.

¹¹⁰ Försvarsmaktens underlag inför inriktningsbeslutet, 30.1.2009

Sammantagen bedömning

Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag och tillhörande inriktning på verksamheten har svängt kraftigt under den granskade perioden. Försvarsmakten har rört sig från ett internationellt fokus till att i hög grad återgå till att ställa den nationella dimensionen i centrum. Vidare har inriktningen svängt från att handla om kort och lång sikt till att i linje med det senaste inriktningsbeslutet istället fokusera på kort sikt för att kunna användas med hög tillgänglighet.

Försvarsmaktens tolkning ligger inom ramen för försvars beslutens mål och krav. Samtidigt har målen varit breda och mindre precisa, vilket ger utrymme för tolkningar, och gör det delvis svårt att bedöma förhållandet mellan Försvarsmaktens tolkning av ställda mål och krav.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens uppdrag har förändrats under den granskade perioden. Uppdragets olika delar har också varierat i dignitet mellan åren. Det sätt på vilket Försvarsmaktens uppdrag har presenterats har också förändrats över tiden. Det gör att den samlade bilden av uppdraget är komplex och öppen för tolkning.
- Försvarsberedningarna har överlag lämnat positiva säkerhetspolitiska bedömningar, framför allt för de två första försvarsbesluten. Även inför det senaste inriktningsbeslutet var bedömningen överlag positiv, men i sin senaste rapport är beredningen mer försiktig och pekar framför allt på att den säkerhetspolitiska utvecklingen är svårbedömd.
- Målen för det militära försvaret har förändrats, men inte i några avgörande avseenden. Det finns flera gemensamma nämnare över tiden. Det finns också flera formuleringar som har återkommit i olika former.
- Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga har emellertid förändrats kraftigt över tiden. I tidigare försvarsbeslut var kraven mer precisa än i det senaste inriktningsbeslutet. I flera avseenden har kraven sänkts när det gäller den nationella försvarsförmågan, medan de har höjts avseende förmåga att genomföra internationella insatser.
- Försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 innebar en kraftig förändring i fråga om framför allt Försvarsmaktens krav på förmåga. Kraven sänktes när det gäller att på kort sikt kunna använda Försvarsmaktens resurser för att stå emot väpnat angrepp. Istället betonades vikten av en breddad hotbild och av internationella insatser. Försvarsbeslutet innebar även en kraftig reduktion av krigsorganisationen och av grundorganisationen.

- Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 var i linje med föregående försvarsbeslut. Kraven om att på kort sikt kunna försvara landet tonades ned ytterligare, medan ambitionerna höjdes när det gäller internationella insatser. På lång sikt skulle Försvarsmakten, efter beslut av regering och riksdag, kunna utveckla förmåga. Försvarsbeslutet innebar ytterligare reduktioner i krigsorganisationen liksom av grundorganisationen.
- Inriktningsbeslutet 2009 innebar högre krav på tillgänglighet än de två föregående försvarsbesluten. Med beslutet breddades inriktningen. Uppdelningen mellan en utlandsstyrka och en nationell insatsorganisation upphörde. Tanken var att det inte finns någon motsättning mellan nationell försvarsförmåga och internationell krishantering. Att försvara landet respektive göra internationella insatser upphörde som enskilda försvarspolitiska mål.
- Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag och tillhörande inriktning på verksamheten har förändrats under den granskade perioden. Försvarsmakten har rört sig från ett internationellt fokus till att i hög grad återgå till att ställa den nationella dimensionen i centrum. Vidare har inriktningen svängt från att handla om kort och lång sikt till att i linje med det senaste inriktningsbeslutet istället fokusera på hög tillgänglighet på kort sikt.
- Försvarsmaktens tolkning ligger inom ramen för försvarsbeslutens mål och krav. Samtidigt har målen varit breda och mindre precisa, vilket ger utrymme för tolkningar och gör det delvis svårt att bedöma förhållandet mellan Försvarsmaktens tolkning av ställda mål och krav.



4 Perspektiv på Försvarsmaktens omställning

I detta kapitel skildras hur Försvarsmakten omställning har förändrat myndighetens insatsorganisation och grundorganisation. Dessutom behandlas några andra väsentliga förändringar inom Försvarsmakten.

4.1 Insatsorganisationen har minskat kraftigt

Volymen på insatsorganisationen, eller krigsorganisationen som den kallades förut, har minskat kraftigt sedan millennieskiftet. Trots det finns flera olika typer av förband kvar i dag. Till stora delar är bredden är bibehållen även om volymen minskat kraftigt.

Avsikten har bland annat varit att höja den materiella och personella kvaliteten för att tillmötesgå ökade internationella ambitioner och högre krav på beredskap. Det finns också problem med att jämföra målen i försvarsbeslut, vilket påverkar förutsättningarna för jämförelser över tiden.¹¹¹ Trots att jämförelser i viss utsträckning kan vara svåra anser vi att det är viktigt de görs, inte minst för att bidra till tydlighet och transparens.

Detta avsnitt bygger på de mål som regeringen har gett uttryck för i de försvarspolitiska propositionerna. Dessa mål avser vad insatsorganisationen huvudsakligen ska bestå av.¹¹² Detta betyder att det är en ungefärlig redovisning, eftersom detaljnivån varierar mellan de olika försvars- och inriktningsbesluten. Exakta jämförelser är därför svåra att göra, eftersom underlagen skiljer sig mellan försvars- och inriktningsbesluten. Riksdagen har i allt väsentligt bifallit regeringens förslag i dessa delar.¹¹³ Vid något tillfälle har dock riksdagen uttryckt önskemål om att få veta mer. Ett exempel på detta är när försvarsutskottet vid

¹¹¹ Exempelvis betyder avsaknaden av ett visst förband inte alltid att en verksamhet inte längre skulle bedrivas. Verksamheten kan till exempel ha flyttats till ett annat förband.

¹¹² Flera förband som tillkommer i senare kolumner fanns även 1996, även om de inte särredovisades.

¹¹³ Fram till 2009 angav regeringen i sin budgetproposition vad insatsorganisationen i huvudsak skall bestå av för förband. Från och med 2009 anges vad insatsorganisationen i huvudsak bör bestå av för förband i det inriktningsbeslut som fattades då.

¹¹⁴ Bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2001:68; bet. 2004/05:FöU4 och 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143; bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

beslutet 2000 ansåg att vissa av de aviserade nya förbandstyperna var oklara, och att regeringen därför borde återkomma med förtydliganden om detta.¹¹⁵

4.1.1 *Markstridskrafter*

Markstridskrafterna har reducerats kraftigt under granskningsperioden. I regeringens proposition inför 1996 års försvarsbeslut skulle markstridskrafterna uppgå till 165 000 man och hemvärnet bestå av 95 000 man.¹¹⁶ Detta kan jämföras med dagens insatsorganisation (det vill säga inklusive sjö- och luftstridskrafter) som, när den är fullt rustad och klar, enligt regeringen kommer att uppgå till cirka 50 000 man.¹¹⁷

Försvarsbeslutet för 2002–2004 innebar att markstridskrafternas 13 brigader lades ned för att ersättas av bland annat 16 mekaniserade bataljoner.¹¹⁸ Det handlade alltså om en mycket kraftig reduktion av krigsorganisationen arméförband.

Genom försvarsbeslutet 2004 reducerades insatsorganisationen ytterligare. Många förband uppvisade vid denna tid allvarliga brister när det gäller användbarhet och tillgänglighet. Tanken var därför att aveckla en del av förbanden, och låta materiel och personal från dessa förstärka de kvarvarande förbanden.¹¹⁹ ¹²⁰ Antalet mekaniserade bataljoner inom armén halverades från 16 till 8.¹²¹

Inriktningsbeslutet 2009 syftade till att insatsorganisation 2014 ska bestå av dels stående förband, dels kontraktsförband. De åtta mekaniserade bataljonerna ska ersättas med sju modulärt uppbyggda och flexibla manöverbataljoner¹²² med tillhörande förstärkningsresurser. Till detta kommer reservförband¹²³ med längre beredskapstid.

¹¹⁵ Bet 1999/2000:FöU2, s. 4, rskr. 1999/2000:168.

¹¹⁶ Prop. 1996/97:4, s. 58.

¹¹⁷ Prop. 2009/10:Utgiftsområde 6, s. 21.

¹¹⁸ Prop. 1999/2000:30.

¹¹⁹ Försvarets förutsättningar, ESO 2011:2, s. 125 f.

¹²⁰ Regeringen föreslog att Försvarsmakten skulle ha förmåga att samtidigt leda och genomföra två insatser av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Därutöver ansåg regeringen att Försvarsmakten skulle utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga. Detta kom att förverkligas i och med uppsättandet av den nordiska stridsgruppen 2008.

¹²¹ Prop. 2004/05:5.

¹²² Regeringen har beslutat (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 49) att nya benämningar ska införas på manöverbataljonerna. Detta för att bättre spegla krigsförbandens faktiska innehåll och motsvara vedertagna internationella benämningar. De nya benämningarna är mekaniserad bataljon (5), motoriserad skyttebataljon (1) samt lätt skyttebataljon (1).

¹²³ För att på längre sikt öka uthållighet och volym ska det inrättas en förbandsreserv. Denna ska bestå av fyra mekaniserade bataljoner, och ska kunna förstärka insatsorganisationen om det uppstår hot mot Sverige (inte för användning utomlands). Tre är efter beslut ska förbandsreserven kunna tillföras insatsorganisationen.

Enligt beslutet 2009 ska hemvärnet minska i volym samtidigt som det ska utvecklas. Antalet bataljoner minskas från 60 till 40, varav en del utvecklas till nationella skyddsstyrkor med hög generell tillgänglighet. Som ett komplement till insatsorganisationen tillkommer en personalreserv med militär personal som tidigare tjänstgjort i Försvarsmakten. Ur denna personalreserv ska personal krigsplaceras för en förbandsreserv. Under ett antal år efter avslutad anställning är avsikten att all militär personal som inte engagerat sig i hemvärnet ska ingå i denna personalreserv.¹²⁴

¹²⁴ Prop. 2008/09:140, s. 47 och s. 50.

Tabell 4.1 Utvecklingen av markstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband	Utgångsläge		Mål		
	1996 ¹²⁵	2001 ¹²⁶	2004 ¹²⁷	2008 ¹²⁸	2014 ¹²⁹
Armébrigader	16	13			
Mekaniserade bataljoner			16	8	
Manöverbataljoner ¹²⁸					7
Luftburen bataljon			1	1	
Stadsskyttebataljoner			6		
Artilleri/haubitsbataljoner	17		4	3	2
Luftvärnsbataljoner	22		4	2	2
Jägarbataljoner			2	1	1
Ingenjörspionjärbataljoner			4	2	2
Underhållsbataljoner			4		
Säkerhetsbataljon				3	1
Underrättelsebataljon					1
Förbindelsebataljon				1	

För 1996 och 2001 redovisas brigader. Dessa innehöll huvuddelen av de bataljoner som särredovisas 2004, 2008 och 2014. Detaljupplösningen var således mindre för de två första åren, vilket skulle kunna förklara till exempel att stadsskyttebataljonerna inte finns med dessa år.

4.1.2 Sjöstridskrafter

Även de marina stridskrafterna har kraftigt minskat i volym under den granskade perioden.

Försvarsbeslutet 2000 innebar för marinens del att de två ytstridsflottiljerna och ubåtsflottiljen kvarstod, men att antalet ytstridsfartyg reducerades till tolv

¹²⁵ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹²⁶ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹²⁷ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹²⁸ Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38).

¹²⁹ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f.).

¹³⁰ Med bataljonstridsgruppleddning.

och antalet ubåtar skulle vara fem.¹³¹ Kustartilleriet avvecklades för att ersättas med en amfibiekår bestående av tre bataljoner.

Genom försvarsbeslutet 2004 minskades antalet amfibiebataljoner från tre till en, medan de båda sjöstridsflottiljerna och ubåtsflottiljen blev kvar.¹³²

Med inriktningsbeslutet 2009 skulle den kvarvarande amfibiebataljonen göras om till en manöverbataljon med amfibisk förmåga.¹³³ Därutöver är förändringarna med det nya inriktningsbeslutet mer marginella.

Tabell 4.2 Utvecklingen av sjöstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband /plattform	Utgångsläge Mål				
	1996 ¹³⁴	2001 ¹³⁵	2004 ¹³⁶	2008 ¹³⁷	2014 ¹³⁸
Sjöstridsflottiljer (antal ytstridsfartyg)	2 (30) ¹³⁹	2 ¹⁴⁰ (24) ¹⁴¹	2 (12) ¹⁴²	2 (7) ¹⁴³	2 (7) ¹⁴⁴
Ubåtar	12	9	5	4	4
Amfibiebataljoner	5	6	3	1	
Manöverbataljon med amfibisk förmåga					1
Kustartilleribataljoner	3	3			
Kustförsvarsbataljoner	12	6			
Tungt kustrobotbatteri	1	1			

¹³¹ Tillkom ytterligare två ubåtar i materielreserv.

¹³² Prop. 2004/05:5.

¹³³ Regeringen har beslutat (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 49) att manöverbataljonen med amfibisk förmåga åter ska benämnas amfibiebataljon.

¹³⁴ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹³⁵ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹³⁶ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹³⁷ Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38 och 65).

¹³⁸ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f och s 65 f.).

¹³⁹ 6 korvetter, 12 robotbåtar samt 12 patrullbåtar.

¹⁴⁰ Antal flottiljer anges inte i inriktningspropositionen. Riksrevisionen antar dock att regeringen avsåg vidmakthålla två flottiljer, eftersom det var två flottiljer före och två efter det aktuella försvarsbeslutet.

¹⁴¹ Fördelningen mellan korvetter och övriga ytstridsfartyg anges ej i inriktningspropositionen.

¹⁴² Korvetter och patrullbåtar.

¹⁴³ Korvetter.

¹⁴⁴ Korvetter.

Olika minkrigsenheter ingår inte i tabellen ovan. Dessa enheter är svåra att kunna jämföra över tiden, eftersom målen för dessa har varierat i fråga om benämningar som inte är överensstämmande (minkrigsavdelningar, minkrigsflottiljer respektive minkrigsdivisioner). Målen har även ibland endast angetts i antal fartyg.

4.1.3 *Luftstridskrafter*

Även flygvapnet har genomgått omfattande förändringar. Framför allt handlar det om ett minskat antal stridsflygdivisioner.

Genom försvarsbeslutet 2000 minskade antalet stridsflygdivisioner från 13 till 8. Samtidigt förändrades stridsflygplansflottan till att endast bestå av JAS 39 Gripenplan. Antalet flygplan skulle uppgå till 200.¹⁴⁵

I och med försvarsbeslutet 2004 halverades antalet stridsflygdivisioner från åtta till fyra. Luftstridskrafterna skulle utvecklas mot fyra JAS 39- divisioner med differentierad beredskap.¹⁴⁶ Den redan påbörjade utvecklingen av en gemensam mark- och sjöoperativ helikopterbataljon skulle fullföljas.¹⁴⁷

När det gäller flygstridskrafterna innebar inriktningsbeslutet 2009 inga större förändringar. De fyra stridsflygdivisionerna skulle finnas kvar.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Prop. 1999/2000:30.

¹⁴⁶ Prop. 2004/05:5.

¹⁴⁷ Prop. 2004/05:5.

¹⁴⁸ Prop. 2008/09:140.

Tabell 4.3 Utvecklingen av luftstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband	Utgångsläge Mål				
	1996 ¹⁴⁹	2001 ¹⁵⁰	2004 ¹⁵¹	2008 ¹⁵²	2014 ¹⁵³
Stridsflygdivisioner	20	13	8	4	4
Stridslednings- och luftbevakningsbataljoner	9	6	3	3	1
Flygbasbataljoner	24	16	8	2	2
Helikopterflottiljer ¹⁵⁴		1			
Helikopterbataljoner			2	1	1

4.2 Grundorganisationen har krympt

Att lägga ned förband i grundorganisationen har varit en förhållandevis medborgarnära och omdebatterad fråga. Förutom försvars- och säkerhetspolitiken har frågan handlat om regional- och arbetsmarknadspolitik.

Försvarsmaktens grundorganisation har reduceras sedan millennieskiftet. Det har bland annat handlat om att anpassa organisationen till en krympande insatsorganisation. För att få en mer rationell produktionsapparat har utbildningen av olika truppslag koncentrerats till färre platser och regementen, flottiljer, skolor och centra på färre orter. Tanken har varit att därigenom dra nytta av samordningsfördelar inom respektive garnison.¹⁵⁵

4.2.1 Försvarsbeslutet 2000

2000 föreslog regeringen att antalet organisationsenheter i grundorganisationen skulle minska från 101 till 45 genom att 61 enheter lades ned och 5 nya inrättades. Till detta kom att en enhet föreslogs omlokaliseras

¹⁴⁹ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹⁵⁰ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹⁵¹ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹⁵² Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38 och s. 66).

¹⁵³ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f och s. 68.).

¹⁵⁴ Helikopterbataljoner och -divisioner fanns initialt inom samtliga försvarsgrenar (prop. 1996/97:4, s. 79).

¹⁵⁵ Syftet med att koncentrera verksamhet till färre men större garnisoner är att förbandsproduktionen kan bli effektivare då en större andel verksamhet kan samordnas och dela på gemensamhetslokaler och viss stödverksamhet. Kostnaderna för personal och lokaler kommer därför att minska. Den totala overheadkostnaden borde alltså bli lägre än om verksamheten vore spridd, som den var innan omställningen. Även den totala produktionskostnaden för insatsförbanden borde bli lägre, eftersom borde bli lägre då fler kan dela på gemensamma anläggningar m.m.

till annan ort. Beslutet grundades på att det fanns en betydande överkapacitet i förhållande till det framtida utbildningsbehovet. Tanken var även att motverka att flera utbildningsplattformar bedrev samma typ av utbildning.¹⁵⁶

På operativ nivå ville regeringen att ledningen koncentrerades till en samlokaliserad operativ insatsledning, som skulle bildas bland annat av delar av högkvarteret samt olika regionala enheter. Den operativa insatsledningen skulle bestå av tre taktiska kommandon för vardera mark-, sjö- och luftstridskrafterna samt en operationsledning.¹⁵⁷ Den operativa insatsledningen förlades till Uppsala garnison.

Riksdagen beslutade i allt väsentligt enligt vad regeringen hade föreslagit. Riksdagen hade inga invändningar mot de överväganden som gjorts av regeringen och som leder fram till den beskrivna organisationen i stort för Försvarsmakten, förutom att antalet flygflottiljer borde vara fyra till antalet i stället för fem som regeringen föreslagit.¹⁵⁸

4.2.2 Försvarsbeslutet 2004

Försvarsbeslutet 2004 innebar ytterligare nedskärningar i grundorganisationen. Regeringen föreslog inför försvarsbeslutet att grundorganisationen skulle minska till 32 organisationsenheter genom att 16 enheter skulle läggas ned och 6 enheter omlokaliseras för att skapa en mer samlad produktionsapparat. Syftet var att ytterligare koncentrera verksamheten med fler enheter till färre orter och där bilda större garnisoner för att på så vis nå samordningsfördelar. Ett exempel på det var artilleriregementet A 9, som skulle flyttas från Kristinehamn till Boden. Därutöver föreslogs att en organisationsenhet skulle omorganiseras till annan verksamhet och att fyra nya organisationsenheter inrättades.¹⁵⁹ Sju månader senare återkom regeringen till riksdagen med ett förslag om att lägga ned de tre regionala

¹⁵⁶ Prop. 1999/2000:30, s. 60 f. och s. 92 f. samt prop. 1999/2000:97, s. 5 f.

¹⁵⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 72 samt prop. 1999/2000:97, s. 14.

¹⁵⁸ Bet. 1999/2000:FöU2, s. 156 och s. 164, rskr. 1999/2000:168 samt bet. 1999/2000:FöU7, s. 7, rskr. 1999/2000:250 och bet. 1999/2000:FöU8, s. 8, rskr. 1999/2000:251. Riksdagen beslutade att Upplands flygflottilj (F 16) skulle läggas ned senast vid utgången av 2003. Utskottet bedömde att de fyra kvarvarande flottiljerna skulle ha de långsiktigt bästa förutsättningarna för att bedriva en rationell och miljöanpassad verksamhet. Som en följd av det beslutade också riksdagen att Flygvapnets Uppsalaskolor inte skulle läggas ned och Flygskolan inte skulle inordnas i Upplands flygflottilj, såsom regeringen hade föreslagit. Dessutom ansåg riksdagen att Amfibiestridsskolan inte borde inordnas i ett av amfibieregementena, utan i stället vara en angelägenhet för hela amfibiekåren.

¹⁵⁹ Prop. 2004/05:43, s. 51 f.

militärdistriktsstaberna vid utgången av 2005.¹⁶⁰ Vid det laget hade antalet organisationsenheter minskat till 34.¹⁶¹

Riksdagen biföll i sin helhet vad regeringen hade föreslagit i fråga om grundorganisationen.¹⁶²

4.2.3 *Försvarsbeslutet 2009*

Försvarsbeslutet 2009 innebar inga förändringar för grundorganisationen.¹⁶³

Det innebär att den omstrukturerade grundorganisationen (exklusive skolor och centra) i dag finns på 14 platser i landet. Dessa är koncentrerade till följande områden: sydöstra Norrbotten, Stockholm/östra Mälardalen, Östergötland/Småland, Västergötland samt Skåneland. Vissa av dessa 14 förband är kraftigt specialiserade varför det är viktigt att de kan samverka med andra förband.¹⁶⁴

4.2.4 *Motiv och urval för att rationalisera grundorganisationen*

Försvarsmaktens fredsförband kan värderas ur olika perspektiv. Vissa fungerar främst som utbildningsplattformar, medan andra har en mer operativ funktion. Det finns också en säkerhetspolitisk och militärstrategisk dimension, då närvaron av ett militärt förband har ett signalvärde i förhållande till omvärlden. Närvaro i olika delar av landet är också en viktig faktor för att underlätta rekryteringen.

I försvarsbeslutsproposition 2004 skrev regeringen att utgångspunkterna för förändringen av grundorganisationen var att effektivitet och långsiktighet skulle vara styrande, och att försvarsgrenarna skulle integreras mera.¹⁶⁵ Regeringen framhöll att de faktorer som styr grundorganisationens utformning skulle vara

¹⁶⁰ Prop. 2004/05:160.

¹⁶¹ Av prop. 2004/05:43, s. 51 f. och 62 f. framgår antalet 29. Skillnaden beror på att följande organisationsenheter inte beaktats: Försvarsmusikcentrum som lades samman med Livgardet 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 6, s. 43 f., bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104), Försvarsmaktens telenät- och markeleförband, Hemvärnets stridsskola, Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum samt Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum. I dag finns 35 organisationsenheter i grundorganisationen enligt bilaga 1 till Försvarsmaktens instruktion (2007:1266); Särskilda operationsgruppen tillkom 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6, s. 48, bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92).

¹⁶² Bet. 2004/05:FöU4 och bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143; bet. 2005/06:FöU2, rskr. 2005/06:28. Riksdagen gav därutöver regeringen till känna att den förutsatte att detachementet i Arvidsjaur skulle vara av samma personella omfattning som den tidigare verksamheten vid dåvarande Norrlands dragonregemente (K 4).

¹⁶³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹⁶⁴ Exempelvis helikopterflottiljen i Linköping.

¹⁶⁵ I försvarsberedningens rapport, som låg till grund för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition, stod att även om avvecklingar och omlokaliseringar till större garnisoner ger små nettobesparingar på kort sikt är de ändå nödvändiga för att undvika framtida kostnader för underhåll och renoveringar. Sammanslagning av verksamhet kommer på kort sikt kräva investeringar. Dock bör ett högre utnyttjande av befintliga resurser i sin tur leda till högre effektivitet. (Försvar för en ny tid (Ds 2004:30), s. 92 f.)

spårbara. Följande faktorer kom att ligga till grund för utveckling respektive avveckling av förband inom grundorganisationen: utbildningsförutsättningar, integrerad garnison, kompetenscentrum, hyreskostnad, behov av nyinvesteringar och miljöfrågor. Därtill kommer två sammanfattande faktorer: en rationell och effektiv plattform¹⁶⁶ respektive en långsiktigt hållbar enhet.¹⁶⁷

När det gäller territoriell integritet menade regeringen att det är nödvändigt att marina förband har baseringsmöjligheter för att kunna lösa uppgifter främst i Östersjön och i Västerhavet. Med motsvarande krav som grund ska flygförband vara baserade i norra och södra Sverige.¹⁶⁸

Regeringen uttryckte i sin proposition även att säkerhetspolitiska förhållanden måste återspeglas i utformningen av grundorganisationen. Regeringen menade att den förändrade hotbilden innebar nya typer av hot, som främst berörde de två största städerna Stockholm och Göteborg. Regeringen ansåg det nödvändigt att säkerställa att det finns utbildade militära förband och resurser som kan uppträda i dessa två områden.¹⁶⁹ När förslaget till ny grundorganisation förelåg ansåg regeringen att det säkerhetspolitiska behovet redan var tillfredsställt för Stockholm och Göteborg.¹⁷⁰ När det gäller bland annat Gotland fördes resonemang utifrån olika perspektiv i regeringens analys. Bland annat var övningsbetingelser en bedömningsgrund. Senare tids diskussion om Gotlands militärstrategiska betydelse hade inte en framträdande plats i regeringens motivering.¹⁷¹

4.3 Försvarsmaktens fredstida verksamhet

En central del av Försvarsmaktens omvandling har handlat om att skapa bättre förutsättningar att använda försvaret i samband med olika former av insatser. Därför har vi undersökt hur Försvarsmakten har redovisat hur verksamheten

¹⁶⁶ I detta fall avses med ordet plattform ett utbildningsförband.

¹⁶⁷ Prop. 2004/05:43, s. 20 f.

¹⁶⁸ Prop. 2004/05:43, s. 21.

¹⁶⁹ Prop. 2004/05:43, s. 21 f.

¹⁷⁰ Regeringen förklarade att i Stockholmsregionen skulle det finnas ett antal förband som skulle vara särskilt utbildade för att uppträda i den miljön (Livgardet i Kungsängen, Första amfibieregementet i Berga samt marinens fartyg i Muskö). Det skulle också finnas specialresurser att tillgå inom en begränsad tid från Karlsborg. I fråga om Göteborg lades visserligen Fjärde amfibieregementet ned, men dit skulle ju i stället Försvarsmaktens sjukvårdscentrum flytta. Regeringen menade att det också skulle vara möjligt att basera fartygsförband där, och sjöbevakningscentralen skulle få vara kvar.(Prop. 2004/05:43, s. 53.)

¹⁷¹ I avvägningen mellan förband där förbandet P 18 på Gotland ingick att ansågs alla förband var för sig ha goda förutsättningar, dock att P 7 i Revingehed i södra Skåne ansågs ha de bästa övningsbetingelserna. Utöver de rent produktionsrelaterade skälen framhöll regeringen att internationaliseringen var viktig och att de så kallade nya hoten hade blivit allt tydligare, och att detta talade för att behålla P 7 medan P 18 kunde läggas ned tillsammans med P 10 i Strängnäs och I 5 i Östersund. (prop. 2004/05:5, s. 164.)

sett ut under perioden 2001–2013. Detta för att få en bild av vad förändringen inneburit.

4.3.1 *Insatser*

Insatser i Sverige

Fram till 2006 redovisades inte alla typer av insatser i Sverige i de öppna delarna av Försvarsmaktens årsredovisning. Från och med årsredovisningen för 2006 ingår uppgifter om bevakningsinsatser och från och med årsredovisningen för 2010 ingår även insatser vid kränkningar eller befarade kränkningar av territorialgränsen. Under 2012 rapporteras cirka 150 bevakningsinsatser, sex konstaterade kränkningar och fem händelser som kan vara en kränkning. Dessutom rapporteras 133 händelser där föranmälan av utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg uteblivit eller meddelat tillstånd för tillträde har överskridits.

Försvarsmakten har sedan länge en uppgift att bistå det civila samhället vid kriser eller särskilda händelser där myndighetens personal och materiel kan bidra med nytta. Det handlar om olika former av insatser vid statlig räddningstjänst.¹⁷² Försvarsmakten har också i uppgift att vid behov kunna lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Detta förutsätter dock att Försvarsmakten har lämpliga resurser och att det inte allvarligt hindrar den ordinarie verksamheten eller medverkan i statlig räddningstjänst.¹⁷³

Insatser utomlands

Inriktningen mot internationella insatser har varit av stor betydelse i omställningen av Försvarsmakten.

För att belysa omfattningen av Försvarsmaktens internationella insatser har vi utgått från regeringens mål för varje enskilt år, som det framgår av de årliga regleringsbrev. Där visas omfattningen av de väpnade styrkor som regeringen har beslutat att sätta in i specificerade insatser i andra länder. Här avses alltså rent militär personal, vilket också är det som riksdagen tar ställning till i sina beslut. Omfattningen på insatserna varierar: från några hundra

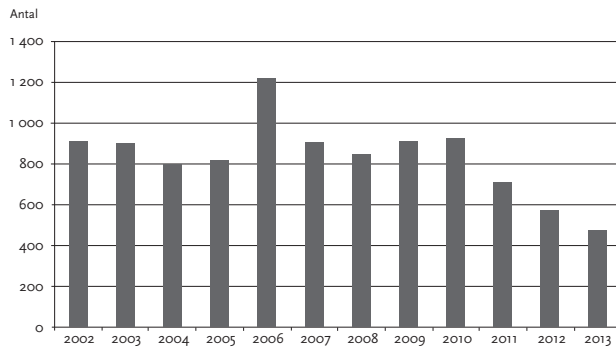
¹⁷² Enligt 4 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta omfattar fjäll-, flyg- och sjöräddning, eftersök av försvunna personer i andra fall samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och miljöräddningstjänst till sjöss.

¹⁷³ 1 och 6 §§ förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. De insatser som Försvarsmakten utför varierar i omfattning och intensitet, från att avläsa sensorer på en övervakningscentral eller dylikt, till större insatser såsom att bistå civilbefolkning i Södra Sverige som drabbats av stormen Gudrun, sanera stränderna på Tjörn efter ett oljeutsläpp och att hantera det norska militärflygplan som kolliderade med berget Kebnekajse i Norrbotten. De vanligast förekommande insatserna är röjning av ammunitionseffekter, eftersök av försvunna personer och sjöräddning.

tjänstgörande till att en handfull personer deltar. De insatser som Sverige har deltagit i har letts av Nato, Förenta nationerna, Europeiska unionen och OSSE¹⁷⁴. Figuren nedan visar omfattningen.

Sammantaget framgår av Försvarsmaktens redovisning att volymen på de internationella insatserna har varierat och under de senaste åren gradvis minskat.

Figur 4.4 Omfattningen av de väpnade styrkor som den svenska Försvarsmakten bidrar med i internationella insatser 2002–2013



Källa: Regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten 2002–2013.

4.3.2 Användningen av marinens och flygvapnets resurser

Användningen av olika resurser speglar framför allt hur mycket övning som utförs. För att uppnå god förmåga behöver förbanden öva fortlöpande. En indikator på övningsverksamheten är hur mycket olika resurser brukas. Granskningens genomgång visar på omfattande variationer i utnyttjandet av resurserna.

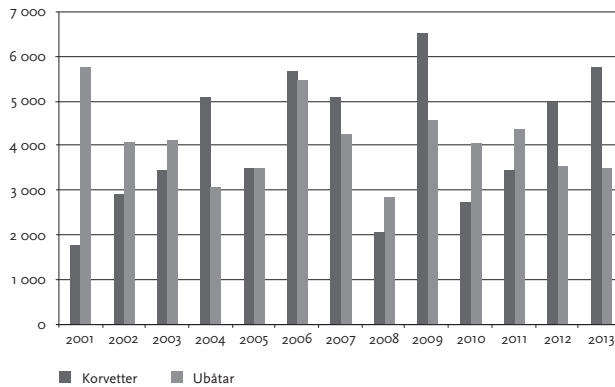
För att illustrera den verksamhet som har bedrivits inom marinen har vi gått igenom hur mycket flottiljernas korvetter och ubåtar har använts. Antalet gångtimmar varierar kraftigt mellan åren. En förklaring till detta är att det är få fartyg i drift, vilket innebär att när ett fartyg läggs upp för underhåll får det stort genomslag. Försvarsmakten har förklarat vissa av skillnaderna med insatser: 2009 medverkade Sverige med korvetter i en internationell insats i Adenviken¹⁷⁵ och 2006–2007 i en insats i Medelhavet. För 2008 hänvisar

¹⁷⁴ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, som är ett säkerhetspolitiskt samarbetsorgan där alla europeiska stater, USA, Kanada och länderna i Centralasien deltar.

¹⁷⁵ Operation Atalanta.

Försvarsmakten till låga målsättningar och ekonomiska begränsningar som förklaring till ett lägre användande.¹⁷⁶

Figur 4.5 Gångtimmar för korvetter och ubåtar 2001–2013



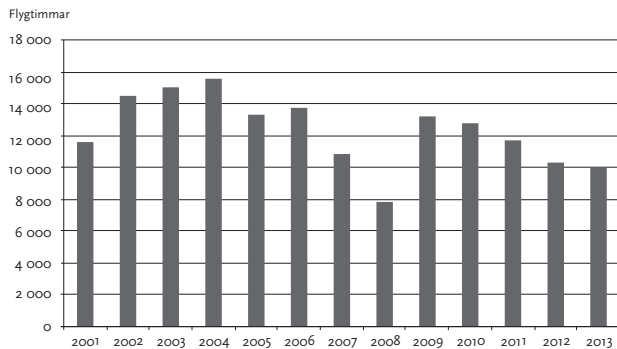
Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

Även när det gäller luftstridskrafterna framgår att användningen har varierat under den granskade perioden. 2008 nådde antalet flygtimmar endast upp till hälften av antalet timmar 2004 då flygtiden var som högst. Försvarsmakten angav att orsaken till minskningen var att man inte hade tilldelat så mycket flygtid. Den låga flygtidstilldelningen ska dock inte ha påverkat insatskraven på kort sikt, men återväxten och grundutbildningen blev kraftigt försenad. Försvarsmakten menade att det är av yttersta vikt att tilldelningen av flygtid i framtiden motsvarar kraven för utbildning, beredskap och insats.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001, 2004 samt 2006–2010.

¹⁷⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2008, s. 48. Orsaken till att tilldelningen av flygtiden blev så låg har inte kommenterats av Försvarsmakten.

Figur 4.6 Flygtimmar för stridsflygplan 2001–2013



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

4.3.3 Övningsverksamheten har vid flera tillfällen fått stå tillbaka

Övningsverksamheten, som är en avgörande förutsättning för att uppnå god förmåga, har varierat under den granskade perioden.

Av Försvarsmaktens årsredovisningar framgår att myndigheten i varierande utsträckning har kunnat genomföra planerade övningar.¹⁷⁸ Under 2001 kunde alla planerade övningar inte genomföras. Även för 2007 rapporterar Försvarsmakten att planerade övningar inte kunnat genomföras på grund av ekonomiska och personella skäl. För 2008 fick Försvarsmakten en kraftigt reducerad övningsplan, och övningsverksamheten kom att genomföras lågintensivt under två år. Under 2010 ökade övningsverksamheten med anledning av Nordic Battle Group. Året därpå reducerades övningsverksamheten, även denna gång av ekonomiska skäl. Detta förefaller ha bestått även under 2012.¹⁷⁹

¹⁷⁸ För att ett krigsförband ska ha operativ förmåga krävs bland annat att det finns utbildad personal, materiel och att det genomförs övningar. För att insatsorganisationen som helhet ska uppnå avsedd operativ förmåga måste insatsförbanden också måste vara samövade så att de kan samverka vid en insats.

¹⁷⁹ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

4.4 Andra viktigare processer i omställningen

Utöver det ovan nämnda har det pågått ett antal centrala processer som har haft relevans för omställningen av Försvarsmakten. Vi går inte in på dem i detalj, utan nämner dem endast kortfattat för att komplettera den övriga genomgången. För en närmare redogörelse, se elektronisk bilaga 7. För en närmare redogörelse av ett antal utredningar av betydelse i detta sammanhang, se elektronisk bilaga 9.

Rationaliseringar och besparingar

Tanken bakom rationaliseringar och sänkta kostnader har varit att kunna finansiera såväl sänkta anslag som en utveckling av myndigheten. I försvarsbeslutet 2004 uttalade regeringen att det krävs en omfattande och skyndsamt avveckling av såväl materiel som personal för att skapa utrymme för att bygga det nya försvaret. Detta gick dock inte i den takt och omfattning som regeringen hade förväntat sig. Dessutom uppkom omfattande kostnader för att avveckla personal – 4 miljarder kronor under de tre åren 2000–2002. Totalt uppgick avvecklingskostnaderna till drygt 17,5 miljarder kronor mellan 1998–2008. Under samma period minskade materielanslagen minskat med cirka en fjärdedel i löpande priser.¹⁸⁰

Personalförsörjning och personalreduktion

Försvarsmakten har haft svårt att anpassa myndighetens tillgång på personal till myndighetens behov. Detta kan delvis förklaras av att behoven har förändrats i takt med omställningen. Beslutet att lägga värnplikten vilande till förmån för ett nytt system baserat på frivillighet är en av Försvarsmaktens största reformer någonsin. Det är än så länge för tidigt att på allvar bedöma utfallet av den pågående personalreformen, som är tänkt att vara fullt genomförd till 2019. Försvarsmakten tar i sin årsredovisning för 2012 upp att det finns osäkerheter, särskilt när det gäller i vilken takt man kommer att kunna anställa tidvis tjänstgörande gruppbefäl.¹⁸¹ 2013 gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att det behövs åtgärder för att trygga försvarets personalförsörjning på lång sikt. Regeringen tillsatte därför hösten 2013 en utredning om Försvarsmaktens personalförsörjning.¹⁸²

¹⁸⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

¹⁸¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

¹⁸² Dir. 2013:94

Materieförsörjning

Regeringen har framhållit vikten av att effektivisera Försvarens materieförsörjning. Försvarens materieförsörjning avviker från många andra myndigheter genom att kostnadsslaget för utrustning tar i anspråk en väsentligt större andel av driftskostnaderna.

I samband med inriktningsbeslutet 2009 signalerade regeringen tydligt att egen utveckling ska undvikas om det inte är absolut nödvändigt. I stället ska materiel i första hand vidmakthållas och uppgraderas om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om ändå ny materiel behöver anskaffas bör det ske genom att köpa befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Om inte något av dessa alternativ är möjligt bör utveckling ändå kunna ske. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas.¹⁸³

Kraven på tillgänglighet har förändrats

Kraven på tillgänglighet har förändrats under den granskade perioden. Samtidigt har numerären i krigsorganisationen minskat avsevärt sedan millennieskiftet. Försvarens beslutet 2000 innebar en omfattande nedrustning. För att säkerställa förmågan att kunna möta ett omfattande militärt angrepp skulle försvaret genom förmåga till anpassning kunna rusta upp och anpassa sin beredskap om omvärldsläget förändrades.¹⁸⁴

Med försvarens beslutet 2004 skedde en förändring, och krav på differentierad beredskap infördes.¹⁸⁵ Det innebar att endast de förband som behövdes och klarade att möta hot i det omedelbara tidsperspektivet eller för att delta i internationella insatser hade högre beredskap.¹⁸⁶ Till följd av det säkerhetspolitiska läget skulle det inte längre behövas förband med längre beredskap (3–5 år). Skulle det uppstå ett angreppshot efter en långvarig försämring av omvärldsutvecklingen menade regeringen att det med största sannolikhet skulle se annorlunda ut än det gamla invasionshotet, och då skulle det behövas andra förband och resurser.¹⁸⁷

¹⁸³ Prop. 2008/09:140, s.86 f.

¹⁸⁴ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

¹⁸⁵ 2003 beslutades om differentierad beredskap för förband indelad i fem steg (förbandsgrupper) från ett fåtal dagar upp till fem år. För internationella styrkeregister gällde till exempel i allmänhet beredskapstider från 7 till 30 dagar, ibland även 60 eller 90 dagar. (prop. 2004/05:5, s.47)

¹⁸⁶ Prop. 2005/05:5, s. 47.

¹⁸⁷ Prop. 2005/05:5, s. 47.

I och med inriktningsbeslutet 2009 har kraven på tillgänglighet skärpts. Regeringen skriver att vid beslut om höjd beredskap bör huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar, och tillgängligheten bör inte överstiga en vecka för något förband. Vidare bör normalt delar av insatsorganisationen vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera. Vid normal beredskap bör huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen normalt vara tillgängliga inom tre månader, och inget förband bör normalt ha en beredskap på mer än sex månader.¹⁸⁸

4-5 Sammanfattande iakttagelser

- Sammantaget har markstridskrafterna reducerats väsentligt såväl till antalet förband som till personal. De stridande enheternas beskaftenhet har ställts om till ett modulärt ändamål som ska möjliggöra en mer flexibel användning.
- Sjöstridskrafterna har genomgått omfattande förändringar inom båda vapenslagen. Kustartilleriet har upphört och ersatts med en enda amfibiebataljon. I flottan har antalet ytstridsfartyg och ubåtar reducerats i stor omfattning.
- Antalet stridsflygdivisioner har minskat avsevärt. Samtidigt tjänstgör numera endast en typ av stridsflygplan – JAS 39 Gripen.
- Samtidigt med förändringarna av insatsorganisationen har grundorganisationen reducerats kraftigt i syfte att bli mer rationell i förhållande till produktionskraven. Motiven för att rationalisera grundorganisationen har i första hand produktionsrelaterade.
- Försvarsmaktens fredstida insatser och användning av sina resurser har varierat under perioden. Under senare år har omfattningen av de väpnade styrkor som Försvarsmakten bidrar med vid internationella insatser avtagit.

¹⁸⁸ Prop. 2008/09:140, s. 47; prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6.



5 Uppföljning och redovisning av omställningen

I föregående kapitel har behandlats den omfattande förändring som Försvarsmakten har genomgått. Förändringen har omfattat såväl styrande inriktning och ställda krav som myndighetens struktur och organisation. Det betyder, enligt Riksrevisionens bedömning, att det är viktigt att genom regeringens information till riksdagen på ett rimligt sätt kunna följa innebörden av de beslut som har fattats. Försvarsmaktens årsredovisning är viktig för regeringen, men även som en information till riksdagen och allmänheten.

I detta avsnitt behandlas därför frågan om i vilken utsträckning resultatet av omställningen har följts upp och om detta tydligt framgår i regeringens rapportering och Försvarsmaktens öppna åiterrapportering.¹⁸⁹ I frågan ingår även huruvida det på regeringens initiativ har skett en övergripande uppföljning.

Vår utgångspunkt har varit att informationen bör vara tillräckligt tydlig och relevant samt på ett rimligt sätt relatera till Försvarsmaktens kraftiga förändring.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

5.1 Regeringens och Försvarsmaktens information

Detta avsnitt innehåller en beskrivning och analys av regeringens information till riksdagen genom sina budgetpropositioner och inriktningspropositioner.

¹⁸⁹ Mått och beskrivningar som tar hänsyn till förändringar i uppdragen

På samma sätt beskrivs och analyseras Försvarmaktens årsredovisningar till regeringen.¹⁹⁰

Avsnittet bygger på en genomgång av regeringens budgetpropositioner för åren 2001–2014, aktuella propositioner till grund för nya försvars- eller inriktningsbeslut och på Försvarmaktens årsredovisningar. För en mer utförlig genomgång av detta, se bilaga 8. När det gäller Försvarmaktens årsredovisningar har vi behandlat öppna bilagor eftersom dessa fyller en viktig informationskanal, även för riksdagen och allmänheten. Hemliga bilagor har delvis studerats, som bakgrundsinformation. Sekretessbelagd information är av naturliga skäl mycket relevant, när det gäller både tydlighet och transparens, men är samtidigt bara tillgänglig för en mycket begränsad skara. Granskningen har inte varit inriktad mot förutsättningarna för regeringen att följa omställningen, utan mot regeringens information till riksdagen, liksom Försvarmaktens öppna redovisning, med fokus på övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut i form av förändrade mål och krav, bedömningen av Försvarmaktens operativa förmåga, samt utvecklingen av Försvarmaktens insatsorganisation och grundorganisationen.

5.1.1 *Regeringens information till riksdagen om förändringar av mål och krav*

Som vi har visat i granskningen har det skett stora förändringar avseende kraven på vad Försvarmakten förväntas kunna göra och vilken förmåga Försvarmaktens förväntas ha. På så vis har såväl Försvarmaktens resultat som det sätt på vilket resultaten har värderats förändrats.

För att över tiden förhålla sig till och värdera de resultat som lämnas, behövs det alltså också en förståelse för de mål och krav som har ställts och hur dessa förhåller sig till varandra.

Övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut i budgetpropositionerna

En genomgång av regeringens budgetpropositioner visar att regeringen på ett sakligt sätt redogör för gällande års militära mål och operativa krav. Det handlar om en kort och koncis redogörelse med hänvisning till gällande riksdagsbeslut. Därmed är regeringens budgetpropositioner i första hand ett verktyg för redovisning av resultaten från föregående år.

¹⁹⁰ Regeringen informerar riksdagen på flera olika sätt. Det handlar om såväl skriftlig som muntlig information. Den skriftliga informationen omfattar bland annat om propositioner och skrivelser, exempelvis regeringens budgetpropositioner och propositioner till grund för nya försvars- och inriktningsbeslut. En central källa för den information som regeringen förmedlar till riksdagen är Försvarmaktens återrapportering till regeringen. Försvarmakten lämnar även muntlig information till exempelvis riksdagens försvarsutskott genom föredragningar.

Däremot blir det svårare att genom budgetpropositionerna få tydlig information om hur nya mål och krav förhåller sig till de tidigare krav som ställts. I de budgetpropositioner som avser ett inledande år efter ett nytt försvarsbeslut lämnar inte regeringen någon tydligare förklaring av hur nya mål och krav förhåller sig till tidigare mål och krav. Detta gör det svårt att närmare förhålla sig till den information som lämnas, eftersom det ställer krav på läsarens förmåga sätta angivna mål och krav i ett sammanhang. Det kan vara svårt att göra jämförelser mellan mål och krav knutna till olika försvarsbeslut. Men det är samtidigt en viktig fråga för att ge förutsättningar för tydlighet och transparens, eftersom förändringen av mål och krav i sin tur har inverkat på hur regeringen har värderat Försvarmaktens resultat. Det handlar även om motiven till den föreslagna budgeten.

I budgetproposition för 2006, som behandlade övergången mellan två försvarsbeslut, presenterades nya militära mål och operativa krav. Regeringen hänvisade inom ramen för politikens inriktning till att det fattats ett nytt försvarsbeslut. Men regeringen redogjorde inte närmare för hur det nya försvarsbeslutets mål och krav på vad myndigheten ska klara av förhöll sig till föregående försvarsbeslutet.¹⁹¹

I budgetpropositionen för 2011, som behandlade övergången till 2009 års inriktningsbeslut, förklarade regeringen bland annat att den pågående reformen innebar förändringar på flera områden i syfte att skapa ett användbart och tillgängligt försvar. Syftet skulle vara att stärka Sveriges försvarsförmåga. Regeringen redogjorde för att de operativa kraven hade förändrats och att värderingen av förbanden kommer att förändras. Här förklaras att kraven på förbandens beredskap kommer att höjas och att vissa förband tidigare haft lågt ställda krav materiellt och personellt, och på så vis varit svåra att värdera. Detta skulle i framtiden bli tydligare.¹⁹² Men någon utförligare förklaring av hur de nya kraven förhåller sig till kraven i föregående försvarsbeslut lämnades inte, annat än att kraven på användbarhet och flexibilitet skulle öka. Vilka krav som eventuellt hade sänkts och innebörden av detta, framgick inte.¹⁹³

¹⁹¹ Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 6., s.15–16. Regeringen skriver dock om den övergripande framtida inriktningen, till exempel om att omvärldsläget är gott och att beredskapen därför kan vara anpassad till uppgifterna om territoriell integritet och internationella insatser.

¹⁹² Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 6.

¹⁹³ I en budgetproposition ingår en tidsförskjutning, av naturliga skäl, eftersom budgetpropositionen lämnas i september, och i viktiga avseenden bygger på årsredovisningar från föregående budgetår. Den verksamhet som redovisas i en årsredovisning har i sin tur sin grund i bland annat regleringsbrev som beslutats året före själva verksamhetsåret. På så vis kan det som redovisas grundas på en uppgiftsställning som är ett par gammal och kan därför skilja sig från den uppgiftsställning som gäller under det år budgetpropositionen beslutas.

Inriktningspropositioner lämnar delvis jämförelser mellan nya och tidigare krav på vad Försvarsmakten ska klara av

I regeringens inriktningspropositioner till grund för nya försvars- och inriktningsbeslut ingår i högre utsträckning information av jämförande karaktär, även om propositionerna i första hand är framåtblickande. I propositionerna ingår främst information om hur Försvarsmakten ska utvecklas, med hänvisning till omvärldsutvecklingen och den säkerhetspolitiska utvecklingen. I mindre utsträckning presenteras information som tydliggör hur den nya inriktningen förhåller sig till den hittillsvarande inriktningen och till ställda mål och krav med mera.

I propositionen för 2005–2007 års försvarsbeslut ingick vissa tydligare jämförelser. Regeringen förklarade att det nya förslaget innebar sänkta krav på Försvarsmaktens förmåga att kunna genomföra mer omfattande militära operationer. Det innebar, skrev regeringen, att antalet förband i insatsorganisationen kunde minska betydligt. Det gällde även antalet sjömål som samtidigt ska kunna bekämpas och alltså antalet ytstridsfartyg, ubåtar och amfibieförband. Även kraven på antalet luftmål som skulle kunna bekämpas kunde minska, och därmed antalet JAS-divisioner och luftvärnsförband. Vidare kunde antalet lednings- och logistikförband reduceras, i enlighet med de förändrade kraven.¹⁹⁴ Med denna information förklarade alltså regeringen att kraven på förmåga till större samlade operationer hade sänkts mellan de bägge försvarsbesluten. Samtidigt skulle kraven på Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser öka, och medföra konsekvenser i insatsorganisationens utformning, genom att förband avsatta för detta ändamål måste ha hög beredskap.¹⁹⁵ ¹⁹⁶

I regeringens inriktningsproposition 2009 gjordes delvis jämförelser som förhöll sig till tidigare krav i förhållande till regeringens nya förslag på krav. Det handlade om hur den rådande organisationen förhöll sig till regeringens nya förslag om höjda krav på tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Prop. 2004/05:5, s. 45.

¹⁹⁵ Prop. 2004/05:5, s. 45.

¹⁹⁶ I denna proposition ingick även ett kortare avsnitt om erfarenheter från reformarbetet, som byggde på riksdagens utredning om Försvarsmaktens utbildning och förbandsutveckling med mera. Bland annat konstaterades i denna utredning att målen för Försvarsmaktens verksamhet i olika nivåer varit oprecisa. Det hade varit svårt att se sambanden mellan säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter, utformningen av Försvarsmakten, och kraven på förbandsverksamhet samt personal och materieförsörjning.

¹⁹⁷ Exempelvis konstateras att tillstånden i arméstridskrafterna är godtagbart, om man utgår från de krav på operativ förmåga och delförmåga som var gällande från det förra försvarsbeslutet. Men om man utgår från ökade krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet så höjs kraven väsentligt avseende kompletta förband. Vidare var huvuddelen av arméstridskrafterna att beteckna som tunga, vilket inte, enligt regeringen, svarade mot ett behov av tillgänglighet och flexibilitet. Vidare ingick framåtblickande information om förmågeutvecklingen, om hur armé-, marin- och flygstridskrafternas förmåga bör utvecklas. Prop. 2008/09:140.

Regeringen gick igenom stridskrafterna och konstaterade att det fanns brister i olika avseenden. Det framgår emellertid inte huruvida det rörde sig om brister i förhållande till föregående försvarsbesluts kravställning eller om det handlade om regeringens nya förslag, eller båda två.

Regeringen hänvisade till ökade krav på flexibilitet och användbarhet och konstaterade bland annat att endast en mindre andel av arméstridskrafterna var lätta. Förhållandet behövde förskjutas mot en högre andel lätta förband. Det gavs emellertid inte någon utförligare förklaring, inte heller ifråga om eventuella nackdelar, med en övergång från tyngre mekaniserade förband till lättare mekaniserade förband. Därmed saknades en mer fullständig information i underlaget.¹⁹⁸ När det gäller marina förband och flygstridskrafter tar regeringen upp vissa brister, men det är svårt att utläsa om och i så fall på vilket sätt det nya förslaget förhöll sig till föregående försvarsbeslut.

Försvarsmakten har i sina årsredovisningar inte med utförligare jämförelser

Som har konstaterats ovan innebar försvarsbeslutet 2004 bland annat att kraven hade sänkts på förmåga till mer omfattande militära operationer. Försvarsmakten behandlade detta i sin årsredovisning för 2005. Försvarsmakten uttryckte detta som att kravställningen till följd av försvarsbeslutet skiljde sig i flera avseenden. Försvarsmaktens förklarade att bedömningsgrunderna för Försvarsmaktens förmåga nu skulle vara bättre anpassade till den faktiska säkerhetspolitiska situationen. Ett militärt angrepp mot Sverige var inte sannolikt under överskådlig framtid och den förändrade omvärldssituationen hade lett till nya uppgifter och större krav på flexibilitet. Enligt Försvarsmakten skulle de nationella uppgifterna bestå, och kombineras med efter hand ökande internationella uppgifter.¹⁹⁹

Här framgår alltså att Försvarsmakten inte tog upp vilka krav som i och med det nya försvarsbeslutet hade sänkts. Med andra ord var Försvarsmaktens information delvis missvisande och innebar inte en rättvisande jämförelse mellan försvarsbeslutens kravställningar.

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 konstaterar Försvarsmakten att kraven har ökat avseende flexibilitet och användbarhet ökat i och med det nya försvarsbeslutet. Försvarsmakten gör en viss jämförelse genom att hänvisa till att den tidigare värderingen av insatsorganisationen från föregående försvarsbeslut utgick från krav på en *begränsad* operativ förmåga i nuvarande omvärldsläge och med *lägre krav* på förband i insatsorganisationen. Utöver detta görs inte någon utförligare jämförelse.²⁰⁰ I efterföljande årsredovisning

¹⁹⁸ Prop. 2008/09:140, s.59–61.

¹⁹⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2005.

²⁰⁰ Försvarsmaktens årsredovisning 2010.

för 2011 hänvisar Försvarsmakten till nya krav i form av ökad tillgänglighet och användbarhet. Som har noterats ovan förklarade Försvarsmakten i årsredovisningen 2010 att kraven skulle ha ökat. Detta behandlas dock inte i 2011 års redovisning, som alltså istället hänvisar till nya krav avseende tillgänglighet och användbarhet.

Lite jämförelser och beskrivning av utvecklingen på längre sikt

Som redan nämnts är den redovisning som sker i regeringens budgetpropositioner till riksdagen i första hand nulägesorienterad, och relaterar till kommande budgetår. Propositionerna innehåller endast jämförelser i begränsad utsträckning, även om det ingår vissa numerära jämförelser, i regel för tre år i taget. Även när det gäller resultatbedömningen och bedömningen av operativ förmåga sker vissa jämförelser, men det är i begränsad utsträckning. Till exempel har regeringen under senare år framhåvt sin bedömning om att förmågan ska ha ökat sedan 2006.²⁰¹ Regeringen lämnar dock ingen tydlig förklaring till denna bedömning. Regeringen tar heller inte upp det faktum att kraven på förmåga hade sänkts i försvarsbeslutet 2004, för att med inriktningsbeslutet 2009 ha förändrats. Detta med högre krav på tillgänglighet i form av en tyngdpunktsförskjutning från ett försvar som utgick från behov av återtagning till ett försvar med högre krav på tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet utan behov av återtagning.

Några underlag för denna sorts jämförelser över längre tidsperioder finns inte i regeringens budgetpropositioner.

Detta kan jämföras med budgetpropositionen för 2014 som innehåller ett exempel på en mer utförlig redogörelse. Regeringen presenterar här, efter ett tillkännagivande av riksdagen, en fördjupad och innehållsrik redovisning av Försvarsmaktens personalförsörjning över en längre tid.

När det gäller Försvarsmaktens så ingår i högre utsträckning exempel på myndighetens utveckling över längre sikt. Exempelvis presenterade Försvarsmaktens i sin årsredovisning insatsorganisationens utveckling i form av antalet krigsförband för perioden 2001–2006 samt inriktningen för 2007.²⁰²

Vidare har Försvarsmakten sedan 2005 i enlighet med regeringens återrapporteringskrav redovisat ett antal resultatindikatorer. Men dessa har handlat om effektivitet och hushållning, och inte om resultat med koppling till utvecklingen av Försvarsmaktens förmåga.

²⁰¹ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 6, s. 24.

²⁰² Försvarsmaktens årsredovisning för 2007.

5.1.2 *Informationen om Försvarsmaktens förmåga är otydlig*

I regeringens budgetpropositioner till riksdagen lämnar regeringen en bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga. Givet Försvarsmaktens omställning är värderingen av Försvarsmaktens förmåga mycket viktig information för resultaten av de beslut som har fattats av riksdagen. Riksrevisionen har i granskningen därför undersökt hur regeringen har informerat riksdagen om Försvarsmaktens förmåga. Vår genomgång är baserad på regeringens budgetpropositioner för 2001–2013. För en mer utförlig redogörelse, se bilaga 8. Vi har även studerat Försvarsmaktens bedömning av sin operativa förmåga. Överlag finns ett starkt samband mellan Försvarsmaktens bedömning och regeringens information till riksdagen.

Regeringens information till riksdagen och Försvarsmaktens information i sin öppna bilaga ska inte röja uppgifter som kan äventyra rikets säkerhet. Det påverkar förutsättningarna för hur detaljerad informationen kan vara. Vi kan ändå konstatera att regeringens bedömningar av Försvarsmaktens förmåga inte är lika informativa som för tio femton år sedan. Informationen har kortats ned och innehållet har minskat. Vidare har för senare års budgetpropositioner används begrepp såsom "förmåga att över tiden", utan att dess innebörd egentligen framgår.

Utöver detta finns ett antal andra förhållanden som påverkar tydligheten och transparensen i regeringens och Försvarsmaktens redovisning.

Speglar i första hand det gångna året

Till att börja med är varje års bedömning kopplad till det gångna året. Det har i väldigt begränsad utsträckning ingått övergripande jämförelser över flera år, liksom information med jämförelser mellan olika år. Detsamma gäller Försvarsmaktens redovisning.

Sammantaget är det därför mycket svårt att genom regeringens bedömningar följa hur Försvarsmaktens förmåga har förändrats. Bedömningarna svarar i första hand på frågan hur regeringen värderar förmågan för ett år i taget.

Bedömningen görs i förhållande till rådande och försämrat omvärldsläge

I de två första försvarsbesluten för 2002–2004 respektive 2005–2007 var riksdagens krav på förmåga indelade i olika omvärldslägen. I kraven för gällande inriktningsbeslut hänvisas till så kallad utveckling och i regeringens närmre beskrivning hänvisas till framtida hot och en försämrad omvärldsutveckling.

Vid en jämförelse mellan beslutens olika kravställningar framgår att regeringens respektive Försvarsmaktens övergripande bedömningen varit

förhållandevis positiv inom ramen för gällande omvärldsläge och negativ i händelse av ett försämrat omvärldsläge. Detta har i sin tur ställt krav på en närmare förståelse för skillnaden mellan ett positivt och ett negativt omvärldsläge.

Under senare år har regeringen i sin bedömning i första hand hänvisat till rådande omvärldsläge. Regeringens bedömning är positiv, inklusive förmågan till utveckling av insatsorganisationen. Samtidigt hänvisas till en rad problem i myndighetens förmåga, med hänvisning till ett försämrat omvärldsläge. Sammantaget uppstår här en otydlighet, när det gäller det senaste inriktningsbeslutet 2009, när det gäller förhållandet mellan regeringens hänvisning till försämrat omvärldsläge och riksdagens krav på operativ förmåga till utveckling. I de operativa kraven som riksdagen beslutade om i inriktningsbeslutet 2009 hänvisas inte på samma sätt som tidigare försvarsbeslut till olika krav för olika omvärldslägen. Vidare är det otydligt huruvida det är Försvarmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav, eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav på förmåga som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.

Precis som regeringen har Försvarmakten i sin bedömning i första hand hänvisat till det rådande omvärldsläget. Exempelvis hänvisade Försvarmakten i sina årsredovisningar för försvarsbeslutsperioden 2002–2004 till en godtagbar förmåga att stå emot väpnat angrepp, fastän med hänvisning till rådande positiva omvärldsläge. Försvarmakten uttryckte det som att förmågan att stå emot ett väpnat angrepp, i nuvarande omvärldsläge är godtagbar, men i ett försämrat omvärldsläge fanns en rad allvarliga brister.²⁰³ I samma form har Försvarmakten under efterföljande år presenterat sin bedömning med hänvisning till olika omvärldslägen. Inom ramen för rådande inriktningsbeslut tar Försvarmakten upp att myndigheten fortfarande har begränsningar i att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot vid ett försämrat omvärldsläge.²⁰⁴

Den säkerhetspolitiska bedömningen framgår inte

Vidare kan konstateras att regeringen inte närmare redogör för sin säkerhetspolitiska bedömning. Det är också oklart vilken säkerhetspolitisk bedömning regeringen respektive Försvarmaktens har utgått ifrån, liksom huruvida det råder samsyn.

Säkerhetspolitiska underlag skapas kontinuerligt, bland annat av Försvarmakten. Det handlar dock om bedömningar, och dessa kan se olika ut av olika parter. Försvarsberedningarna gör samlade och mer övergripande säkerhetspolitiska

²⁰³ Försvarmaktens årsredovisning 2003.

²⁰⁴ Försvarmaktens årsredovisning 2012.

bedömningar inför försvarsbesluten, och regeringen presenterar i sin inriktningsproposition till grund för nya försvarsbeslut en säkerhetspolitisk omvärldsbeskrivning. Budgetpropositionerna innehåller emellertid inte någon information om hur regeringens säkerhetspolitiska bedömning förhåller sig till den bedömning som låg till grund inför gällande försvarsbeslut.

Nya bedömningsgrunder utan att det tydliggörs

Vid övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut används nya bedömningsgrunder utan att detta tydliggörs. Exempelvis innebar 2007 års budgetproposition att bedömningen av Försvarsmaktens förmåga hade skett mot nya bedömningskriterier, som en följd av att kraven hade ändrats i och med det nya försvarsbeslutet. Regeringen redogjorde emellertid inte för hur den nya bedömningsgrunden förhöll sig till föregående. Att kraven i praktiken har sänkts framgick inte. De sänkta kraven handlade om att den försvarspolitiska målsättningen om att försvara Sverige mot väpnat angrepp hade övergått från att vara ett mål, med vissa delkrav, på kortare sikt till att bara vara det på mycket lång sikt. Detta innebar att det som tidigare hade varit en svag punkt i bedömningen av Försvarsmaktens förmåga inte längre fanns med. Med andra ord hade bedömningen från 2006 påverkats positivt, eftersom den hade gjorts mot lägre krav.²⁰⁵

Uppgift i förhållande till förmåga

Av regeringens budgetpropositioner framgår att regeringen under senare år i en ökande utsträckning har hänvisat till att Försvarsmakten har löst sina uppgifter, snarare än kraven på operativ förmåga. På så vis förmedlas i regel en positiv bild av att myndigheten har löst tilldelade uppgifter. Detta förhållande uttrycks genom att regeringen uppger att Försvarsmakten *har haft* förmåga att möta ställda krav, vilket kan jämföras med tidigare års budgetpropositioner som i första hand hänvisade till vad Försvarsmakten *har* för förmåga.

Riksrevisionen har tidigare tagit upp denna fråga, och konstaterade i granskningsrapporten Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22) att regeringen och Försvarsmaktens värderingar inte har utgått från hela kravbild.

Regeringens sätt att värdera Försvarsmakten har i den bemärkelsen förändrats, utan att regeringen har redogjort för detta på ett tydligt sätt. Värderingsgrunden

²⁰⁵ I föregående försvarsbeslutsperiod hänvisades till riksdagens beslut om försvarspolitiska mål samt till riksdagens beslut om att insatsorganisationen ska utvecklas i enlighet med krav på operativ förmåga. Från och med budgetpropositionen för 2010 handlar det istället om mål och uppgifter, i linje med försvarsbeslut 2009. På så vis utgår senare års resultatbedömningar från riksdagens beslut om målen med det militära försvaret, av regeringen tilldelade uppgifter samt av insatsorganisationen ska utvecklas i enlighet med de krav på operativ förmåga som riksdagens beslut om.

har vidgats till att fästa större betydelse vid årets löpande fredstida uppgifter. På så vis uppstår en otydlighet kring i vad mån det är förmågan att lösa ställda uppgifter under det år som har gått, eller om det är kraven på operativ förmåga beslutade av riksdagen, som är styrande för regeringens bedömning. Att under året ha haft förmåga att tillmötesgå kraven på ställda uppgifter är naturligtvis ett viktigt ingångsvärde bland andra i en bedömning. Men det begränsas kraftigt som bedömningsgrund av att Försvarsmakten, som tur är, inte regelbundet måste lösa alla uppgifter som myndigheten förväntas kunna lösa. Dessutom kan uppgifterna skilja sig kraftigt mellan olika år. Förändringar mellan olika år kan handla om graden av aktivitet från främmande makt i Sveriges närområde, såväl som omfattning och komplexitet i svenska utlandsinsatser.

Försvarsmakten hänvisar liksom regeringen i ökad utsträckning till vad myndigheten har löst för uppgifter. Exempelvis skriver Försvarsmakten i 2011 års årsredovisning att Försvarsmakten *under det gångna året* i huvudsak levt upp till de krav som har ställts på omvärldsbevakning. Försvarsmakten har också under perioden upprätthållit sin förmåga att hävda Sveriges territoriella integritet genom att upptäcka och avvisa kränkningar. Myndigheten har även genomfört internationella insatser och lämnat stöd till samhället. Först mot slutet kommer Försvarsmakten in på händelser och hot vid ett försämrat omvärldsläge, och gör då bedömningen att det finns en rad problem i form av begränsningar när det gäller personal, materiel, övning, planläggning, prestanda på materielsystem, med mera.²⁰⁶

Väsentliga förändringar sker utan att det tydligt framgår

Vidare finns ytterligare exempel på hur förhållanden av betydelse för bedömningen har förändrats utan att det har framgått på ett tydligt sätt.

I början av 2000-talet nedprioriterades Försvarsmaktens försvarsplanering. Fram till budgetpropositionen för 2010 behandlade inte regeringen frågan om Försvarsmaktens försvarsplanering. Men i 2010 års budgetproposition togs Försvarsmaktens försvarsplanering upp. Då hänvisas till planeringen som eftersatt och utan en samlad process de senaste tio åren. Därefter har bristande planläggning hänvisats till som en brist i Försvarsmaktens operativa förmåga i händelse av ett försämrat omvärldsläge.²⁰⁷

²⁰⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2011

²⁰⁷ Hur synen på försvarsplaneringen förändrades framgår vid en närmare genomgång av ett antal tidigare budgetpropositioner. I budgetpropositionen 2001 konstaterade regeringen att det omfattande omstruktureringsarbetet lett till att anpassningsplaneringen nedprioriterats, men att det var angeläget att anpassningsplaneringen förbättrades. Men i nästa års värdering konstaterade regeringen att Försvarsmakten anmält att någon fördjupad planering för nationell försvar inte skett, och inte heller anpassningsplanering för mer omfattande militära operationer. Denna gång kommenterade emellertid inte regeringen detta, trots att den alltså året innan hänvisat till den bristande planeringen som ett problem som måste åtgärdas.

På så vis har alltså inom cirka en tioårsperiod försvarsplaneringen haft en tydlig plats i värderingen av Försvarsmaktens förmåga, för att sedan saknas i värderingen, och därefter återkomma och hänvisas till som viktigt. Det framgår inte vad som är orsaken till denna förändring i synsätt – exempelvis om det handlar om att regeringen kraftigt förändrat sin värdering av omvärldsläget.

Regeringen har i en mindre utsträckning ställt krav på jämförelser av operativ förmåga bakåt i tiden

Av regeringens regleringsbrev framgår att regeringen genom åren periodvis ställt vissa krav på jämförelser mellan olika år. I regleringsbrevet för 2012 och 2013 ska Försvarsmakten jämföra med föregående år och analysera utvecklingen över tid.²⁰⁸ Vi har inte funnit någon sådan redovisning i Försvarsmaktens öppna del av sin årsredovisning. I regleringsbrevet för 2011 står att skillnader i jämförelse med föregående års värdering ska lyftas fram. Även denna årsredovisning saknar denna sorts återredovisning. I regleringsbrevet för 2010 finns det inte något krav på tidsjämförelse. I regleringsbrevet för 2009 finns krav att redovisa hur den operativa förmågan har förändrats.

Årsredovisningen 2009 innehåller en jämförelse med föregående år, och anger att förmågan är på en likvärdig nivå som 2008. Årsredovisningen 2008 jämför på ett abstrakt sätt genom att säga att den positiva trenden har brutits. Årsredovisningen för 2007 innehåller delvis en jämförelse mot föregående år och det konstateras att för en av delförmågorna har nivån förbättrats (förmågan att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmåga till internationella insatser).

Dessförinnan saknas återrapporteringskrav för operativ förmåga i regleringsbrevet. Sammantaget har regeringen i en begränsad utsträckning ställt krav på Försvarsmakten att göra jämförelser av operativ förmåga bakåt i tiden.

Jämförelse mellan försvars- och inriktningsbesluten

Av kapitel 3 i granskningen framgår hur de operativa kraven förändrats mellan de tre försvars- och inriktningsbesluten. Riksrevisionens bedömning är att graden av precisering i kraven har avtagit. I försvarsbeslutet för 2002–2004 ingick ett antal delkrav i riksdagens beslut, som var kopplade till riksdagens fyra mål. Även i försvarsbeslutet 2005–2007 ingick i riksdagens beslut avseende förmåga ett antal preciseringar som närmre redogjorde för kraven. I inriktningsbeslutet 2009 ingick inte några närmre preciseringar.

²⁰⁸ Övriga krav handlar om att Försvarsmakten ska värdera och redovisa den samlade operativa förmågan i insatsorganisationen utifrån myndighetens instruktion. Värderingen ska ske på fyra nivåer (förbands-, taktisk, operativ och militärstrategisk-).

Jämförs graden av relevant information förmedlad av regeringen genom sina budgetpropositioner framgår att informationsgraden har avtagit, mellan den första försvarsbeslutsperioden och efter det nuvarande inriktningsbeslutet. Avseende kravet på förmåga till försvar mot väpnat angrepp tog regeringen i sin budgetproposition för 2002 upp sådana brister som skydd mot NBC-stridsmedel, informationskrigföring och förmågan att möta hot och insatser med kryssningsmissiler samt att det saknades förmåga att möta hot med insatser av ballistiska robotar. Denna information kan kopplas till motsvarande krav på förmåga som var formulerad i riksdagens beslut.

Under senare år har regeringens information varit av en övergripande karaktär när det gäller vad Försvarsmaktens förmåga. En mer detaljerad karaktär har informationen haft om problem, men då med hänvisning till kraven om att hantera händelseutvecklingar och hot vid ett försämrat omvärldsläge, och alltså inte till riksdagens krav på förmåga.

5.1.3 *Regeringens budgetpropositioner till riksdagen avseende Försvarsmaktens insatsorganisation*

Regeringen informerar årligen riksdagen i budgetpropositionen om läget i Försvarsmaktens insatsorganisation. Rapporteringen har i första hand fokus på det aktuella året.²⁰⁹ När det gäller stridskrafternas utveckling hänvisar regeringen till målsättningar. Dessa är i regel inte specificerade utan beskrivs i mindre utsträckning närmare i relation till övergripande mål utifrån gällande försvars- och inriktningsbeslut. Ibland framgår om målen till exempel har sänkts, och även orsaker till detta.²¹⁰ Vilka de ursprungliga målen var framgår emellertid inte, även om det ibland förekommer hänvisningar till försvars-, respektive inriktningsbeslut utan att i sak ange mål.²¹¹

Vidare presenteras information om exempelvis pågående insatser och övningar som har utförts liksom om materielinköp med mera, som kan ha bidragit till förmågeutvecklingen. Men informationen värderas inte på ett tydligt sätt till övergripande långsiktiga mål. Att det har genomförts övningar, eller skett materielinköp, är givetvis viktig information. Men samtidigt framgår inte av informationen vilka krav som ställts på övningsverksamheten, och hur detta förhåller sig till riksdagens mål.

På samma sätt drar regeringen slutsatser om huruvida målen i angiven inriktning har uppnåtts i respektive stridskraft. Men det framgår i regel

²⁰⁹ Vilket innebär att tidigare förändringar inom ramen för då gällande försvars- eller inriktningsbeslut inte behandlas. I vissa avseenden förmedlas mycket information avseende det gångna året. I liten utsträckning är denna information tydligt kopplad till aktuellt försvarsbeslut.

²¹⁰ Exempelvis prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6; prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 6.

²¹¹ Regeringen beskriver endast vilka förband som har vidmakthållits.

inte vilka målen är, och hur dessa mål förhåller sig till försvars- och inriktningsbesluten. Detta gör det svårt att förhålla sig till informationen.²¹²

De brister vi har iakttagit kan illustreras med följande exempel. För 2002 skrev regeringen att målen hade eller i huvudsak hade nåtts, utan att ange vilka målen var eller hur de såg ut. För 2014 är framställningen likartad. Regeringen anger att den successiva uppbyggnaden av insatsorganisation 2014 i stort sett har följt målen, med undantag för rekryteringen av tidvis tjänstgörande soldater. Regeringen går igenom utvecklingen för olika förband och gör genomgående bedömningen att utvecklingen i allt väsentligt motsvarar riksdagens beslut. Vidare framgår att verksamheten för olika förband ska ha gått enligt plan för 2012. Men det framgår inte med vilken takt utvecklingen går – det vill säga regeringen anger inte tydligt hur utvecklingen förhåller sig till riksdagens beslut.²¹³ Regeringen gör till exempel inte några större tidsjämförelser för att på ett tydligare sätt redogöra för utvecklingen av insatsorganisationen.

När det gäller övergången mellan olika försvarsbeslut behandlar regeringen i sin budgetproposition för 2010 det nya inriktningsbeslutet.²¹⁴ Det sker inte någon tydligare förklaring av exempelvis skillnaden mellan föregående försvarsbesluts struktur för armétridskrafterna och strukturen för armétridskrafterna ur det nya försvarsbeslutet.²¹⁵

Sammantaget är det genom regeringens rapportering om insatsorganisationens utveckling svårt att förhålla sig till de uppgifter som presenteras. Det sker i mindre utsträckning en övergripande ackumulerad redovisning utifrån målen ur gällande försvarsbeslut. Därför är det svårt att få en dynamisk bild av insatsorganisationens utveckling efter ett försvars- respektive inriktningsbeslut.

Försvarsmaktens information om insatsorganisationen

Försvarsmaktens information utgör underlag för regeringens information till riksdagen. Vi har därför gått igenom de öppna delarna av Försvarsmaktens årsredovisningar för 2002–2013.

I de öppna delarna av Försvarsmaktens årsredovisningar lämnas i flera avseenden information om det gångna året. Försvarsmaktens information är av samma grundläggande karaktär som regeringens. Det handlar om en redovisning med både positiva och negativa inslag, exempelvis om genomförda övningar och förmodade effekter, liksom problem i form av personalbrister

²¹² Detta kompenseras till del om man istället tar del av tidigare års budgetpropositioner, eftersom där finns information om den framtida inriktningen. Informationen är dock övergripande och avser de närmaste åren.

²¹³ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 29 f.

²¹⁴ Prop. 2009/10:1, s. 26 f.

²¹⁵ Prop. 2009/10:1, s. 35.

eller inställda övningsmoment. I detta avseende ger Försvarsmaktens årsredovisningar information utifrån det gångna året. I likhet med regeringens budgetpropositioner är kopplingen mellan informationen över det gångna året och övergripande mål ur riksdagens försvars- respektive inriktningsbeslut svag. Exempelvis anges överlag i årsredovisningarna att målen per krigsförband har uppnåtts alternativt i allt väsentligt har uppnåtts. Eftersom det inte framgår hur dessa mål förhåller sig till övergripande mål, blir redovisningen otydlig.

För de första åren redovisas utvecklingsläget i insatsorganisationen per förbandstyp med avseende på antalet förband och vilken målsättning som gäller (skapa nya förband, utveckla befintliga förband, fortsätta utveckling av förband eller vidmakthålla eller avveckla förband).²¹⁶ För 2002 redovisas läget i insatsorganisationen med denna typ av kvantitativa målsättningar som mål för 2002 (rapportperioden, förfluten tid) och som inriktning för 2003 och 2004. Målen sammanfaller alltså med läget. Om det betyder att målen är uppnådda framgår inte. Det framgår inte heller om målen härrör från försvarsbeslutet 2000. Det är därför svårt att förstå vad redovisningen innebär och att bilda sig en uppfattning av hur långt införandet av insatsorganisationen har kommit och om den utvecklats enligt vad riksdagen hade beslutat.

2007 börjar Försvarsmakten redovisa mer. Under rubriken Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap redovisas per förband vilka delar därav som har utbildats under året och resultatet av detta. Till exempel redovisas för 171. stridsflygdivisionen vid Blekinge flygflottilj att hela divisionen har utbildats och att hälften av den utbildades mot en högre målsättning, och att denna målsättning inte är helt uppnådd. Den andra halvan, som utbildats mot lägre krav hade dock uppnått målen.²¹⁷ Vilka mål som gällde framgår inte. För året därpå, 2008, anges dock ett mål för respektive förband: vilken kompetens personalstyrkan skulle ha uppnått (så kallad PersQ²¹⁸). Kompetensmålen var lågt satta för alla förband (PersQ 2) förutom för de förband som var ämnade att delta i internationella insatser (PersQ 4).

Regeringen har i regleringsbrev sedan 2010 gett Försvarsmakten i uppdrag att följa upp inriktningsbeslutet avseende ekonomi, insatsorganisation, personalförsörjning samt materielförsörjning.²¹⁹ Från och med 2010, som var det första verkställighetsåret av den innevarande beslutsperioden, redovisas

²¹⁶ 2003 är det oklart vad som egentligen redovisas. Under rubriken *Läget i insatsorganisationen* ser det ut som att av döma av kolumnrubriceringen ut som att det är målen som redovisas. Det kan dock vara så att det är läget som redovisas, och att rubriceringen blivit fel och blandats samman med att målen anges för de två kommande åren.

²¹⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2007, s. 18.

²¹⁸ Skala: PersQ 1–PersQ 5, där PersQ 5 är högst.

²¹⁹ När det gäller uppföljningen av insatsorganisationen ska uppföljningen vara relaterad till fastställda förbandsmålsättningar och fastställd planering. (Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010, punkt 26.)

därför så kallade förbandskort för respektive insatsförband. Där redovisades mot fastställda förbandsmålsättningar för gällande insatsorganisation. Dessa redovisningar är dock sekretessbelagda och framgår av en hemlig bilaga. Det gör att det till stora delar saknas relevant information i den öppna bilagan. När det gäller förbandsmålsättningarna framgår av 2010, 2011 och 2012 års redovisning att Försvarsmakten själv fastställt dessa. Målsättningarna var styrda så att de skulle svara mot vilka uppgifter krigsförbanden klarar av att lösa med de resurser som verkligen finns.²²⁰ Detsamma gäller när Försvarsmakten redovisar införandet av insatsorganisationen 2012.²²¹ Hur de mål som Försvarsmakten har satt förhåller sig till riksdagsbeslutet framgår inte. Det betyder att det är oklart huruvida uppföljningen har skett mot det som riksdagen hade beslutat eller inte.

Den öppna redovisningen av insatsorganisationen under den granskade perioden har alltså överlag inte varit tydligt relaterad till riksdagens beslut om insatsorganisationen. Även om rapporteringen delvis har utvecklats under den granskade perioden är det svårt att förhålla sig till informationen eftersom det saknas tydlig information om förhållandet till riksdagens mål.

5.1.4 Förändringar i grundorganisationen

Ett viktigt motiv till att minska Försvarsmaktens grundorganisation har varit att anpassa den till en mindre krigsorganisation. Nedskärningarna i Försvarsmaktens grundorganisation har varit en viktig och omdiskuterad åtgärd i Försvarsmaktens omställning. Tanken har bland annat varit att det ska leda till besparingar. Vi har därför har undersökts hur regeringen och Försvarsmaktens har följt upp och redovisat resultaten av dessa organisatoriska förändringar.

Regeringens löpande uppföljning i budgetpropositionerna

Regeringens budgetpropositioner till riksdagen åren 2001–2008 behandlar förändringarna av grundorganisationen i samband med försvarsbesluten 2000 och 2004, och även i viss mån försvarsbeslutet 1996. Inriktningsbeslutet 2009 innebar inte några förändringar i grundorganisationen.

I budgetpropositionen för 2002 tar regeringen upp att det rådde stora variationer av övertalighet och personalbrist på olika förband. Spontana avgångar av yngre, välutbildade officerare var fler än vad Försvarsmakten hade räknat med, vilket ansågs äventyra myndighetens kompetens- och åldersprofil. När det gäller omlokaliseringar sågs inte mycket om personal som valt att sluta i Försvarsmakten i stället för att följa med till den nya orten. Inte heller framgår de konsekvenser för förbandens förmåga som blivit följden av detta.

²²⁰ Försvarsmaktens årsredovisning 2010, underbilaga 4.1, s. 5.

²²¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012, bilaga 3.1, s. 7.

I budgetpropositionen för 2004 uttryckte regeringen att möjligheterna att följa upp och utvärdera förändringarna i grundorganisationen borde förbättras. Därför gav regeringen i uppdrag åt Försvarsmakten att komma med förslag på att utvärdera genomförandet av försvarsbeslutet 2004. Detta ledde senare till att det i regleringsbrevet infördes preciserade återrapporteringskrav för olika kostnadslag per organisationsenhet.

År 2007 är det osäkert vad regeringen menar. Regeringen skriver både att förändringarna av Försvarsmaktens grundorganisation har genomförts och att de i allt väsentligt har genomförts. Regeringens uttalande om utfallet saknar dock koppling till hur planen såg ut.²²²

Regeringens årliga rapportering till riksdagen är med något undantag av summarisk karaktär. Det handlar i stort sett om huruvida den går enligt plan eller inte. I övrigt saknas helt beskrivningar av eventuella konsekvenser av icke-produktionsrelaterade faktorer. Till exempel har inte den säkerhetspolitiska dimensionen av att Försvarsmakten lämnar vissa regioner behandlats.

Försvarsmaktens uppföljning i sin årsredovisning

Försvarsmakten har i sina i sina årsredovisningar i vissa avseenden lämnat förhållandevis detaljerad information om utfallen av grundorganisationsförändringar. Men det har mer handlat om att följa upp – bocka av – att samtliga åtgärder har genomförts, ofta på en relativ detaljnivå.²²³

För varje berörd organisationsenhet, eller del därav, redovisas avvecklings- och personalkostnader uppdelade på olika underliggande variabler. Som exempel på detaljeringsnivå kan nämnas att i årsredovisningen för 2008 redovisades kostnader för nybyggnation av en spohall och en militärrestaurang samt i vilket läge projektet befann sig vid utgången av året.

Av redovisningen framgår inte någon samlad bedömning av om produktionsapparaten har effektiviserats, inklusive såväl positiva som negativa konsekvenser. Inte heller redovisas information om nettobesparingar för respektive omställningsåtgärd, vilket delvis kan vara svårt eftersom rationaliseringar är långsiktiga. I stället redovisas om åtgärden pågår eller om den har genomförts. Vidare saknas information om i vilken utsträckning rekryteringsmöjligheterna har påverkats.²²⁴ Det saknas även information

²²² I de försvarspolitiska inriktningspropositionerna som det ingår planer för avveckling och omlokalisering m.m. av respektive organisationsenhet eller del därav. Denna information lämnas alltså inte i den årliga rapporteringen till riksdagen.

²²³ Som exempel kan nämnas att OH-projektörer och stövlar som lämnats i gåva till Försvarets materielverk respektive Rikspolisstyrelsen har redovisats i Försvarsmaktens årsredovisningar.

²²⁴ Att det är möjligt att attrahera och rekrytera rätt personer är en grundläggande förutsättning för att producera insatsförband. Om all utbildning för ett visst truppslag sker på endast en ort, och denna ligger geografiskt perifert, kan det bli svårt att rekrytera personal.

om huruvida Försvarsmakten förlorat väsentlig personal i samband med omlokalisering. Slutligen har vi inte heller funnit någon information om eventuell personal som avgått, i enlighet med vad som var avsikten, men som sedan återgått i tjänst genom konsultkontrakt eller som återanställts. Regeringen har inte gett Försvarsmakten i uppdrag att redovisa ovanstående uppgifter. Därför har Försvarsmakten inte heller genomfört denna typ av mer uttömmande uppföljning av förändringarna av Försvarsmaktens grundorganisation.

Här kan även noteras att expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har konstaterat att det inte har ägt rum någon samlad utvärdering av de ekonomiska effekterna av förändringarna i grundorganisationen 1999–2009. ESO har också kommit fram till att nyinvesteringar i mark, anläggningar och lokaler till ett värde av cirka 7,3 miljarder kronor ska ha gjorts under perioden 2000–2009.²²⁵

Sammantaget har det alltså inte skett någon mer uttömmande uppföljning av organisationsförändringarnas effekter. Samtidigt har Försvarsmakten i sina underlag tagit upp ytterligare nedläggningar av organisationsenheter, eller delar av dessa, som ett sätt att sänka kostnaderna.

Försvarsberedningen har gjort viss uppföljning

Försvarsberedningen lämnade 2004 en redogörelse för den dittills genomförda förändringen av grundorganisationen.²²⁶ Beredningen konstaterade att nedläggningar och omlokaliseringar med några undantag hade genomförts enligt plan. Trots omfattande nedläggningar hade kostnaderna ökat för den totala förbandsverksamheten med 244 miljoner kronor i fasta priser sedan 2000. Samtidigt kunde utbildning och övning inte bedrivas som avsett. Beredningen konstaterade att nedläggningar och omlokaliseringar ger begränsade besparingar på kort och medellång sikt såvida inte personal kan avvecklas, vilket visat sig vara svårt. Därtill kräver omlokaliseringar om- eller nybyggnation, vilket genererar ökade lokalkostnader.²²⁷

²²⁵ ESO-rapport 2011:2, s. 23.

²²⁶ Ds 2004:30.

²²⁷ Dessutom hade personalkostnaderna har ökat som andel av förbandsanslaget, eftersom övertalig personal inte kunnat avvecklas. Kostnaderna för personalavveckling var höga, inte minst för förtida pensioner, och uppgick till mellan 1 och 1,5 miljarder kronor årligen under försvarsbeslutsperioden. Detta påverkade övning och utbildning negativt, vilket gick emot intentionerna i det föregående försvarsbeslutet. Också besparingar på underhåll och stödverksamhet var begränsade, trots att försvarsbeslutet pekade ut detta som en besparings- och rationaliseringskälla.

Försvarsberedningen drog slutsatsen att det är nödvändigt att lägga ned etablissemang i grundorganisationen för att begränsa framtida kostnader, men att det endast medför mindre besparingar under de första åren.^{228 229}

5.2 Samlad övergripande uppföljning

Som granskningen har visat har Försvarsmaktens omställning sedan millennieskiftet inneburit omfattande förändringar. I detta avsnitt har undersökts i vilken utsträckning regeringen kompenserat sin redovisning till riksdagen genom att utföra eller lämna uppdrag om uppföljning för längre tidsperioder, exempelvis knuten till försvarsbesluten.

Granskningen visar att uppföljningar har ägt rum. Dock avser inte någon av dessa uppföljningar samtliga delar av ett försvarsbeslut. Det är vissa delar av försvarsbesluten som har valts ut för att följas upp. Det är sällan någon uppföljning kommer in på konsekvenser för insatsorganisationens förmåga att utföra olika insatser.

Nedan redovisas vilka övergripande uppföljningar som har ägt rum.

5.2.1 Riksdagen har låtit göra två utvärderingar

Utvärderingen av försvarsbesluten 2000 och 2001

Försvarsutskottet tillsatte 2003 en särskild utredare för att följa upp och utvärdera vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001. I uppdraget ingick att undersöka tre systemområden: utbildning, förbandsutveckling och beredskap.²³⁰

Utredaren konstaterade att det fanns allvarliga brister på alla tre områden. Utbildningssystemet byggde på avskaffad repetitionsutbildning där värnpliktiga skulle kunna kallas in under en femårsperiod, men eftersom för få värnpliktiga utbildades blev konsekvenserna negativa för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga.²³¹ Förbandsutvecklingen skulle inte nå de kvalitativa mål

²²⁸ Ds 2004:30, s. 66 f. Detta beror på att personalkostnaden består som lön, förtida pension eller något annat slags avvecklingsåtgärd i flera år. Om det inte går att minska personalkostnaderna och därmed bereda möjlighet att bygga upp insatsförmågan är utvecklingsprognosen i en krympande eller oförändrad ekonomi svag, enligt beredningen.

²²⁹ Försvarsberedningen lyfte fram personalkostnader och personalavveckling som väsentliga hinder för omställningen av Försvarsmakten. Beredningen menade att behovet av yrkesofficerare dimensioneras av grundorganisationen, inte insatsorganisationen som det borde vara. Dessutom motsvarade inte personalstrukturen insatsorganisationens behov, då de yngre officerarna var för få och de äldre för många. Ds 2004:30, s. 99 f.

²³⁰ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1.

²³¹ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 37 f.

som svarar mot den inriktning riksdagen beslutat.²³² Bristerna kunde förklaras med att Försvarsmakten inte hade förmått att ta fram hållbara beslutsunderlag, och att Regeringskansliet inte haft tillräcklig förmåga att självständigt kritiskt granska underlagen. Därför hade heller inte försvarskommittén kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.²³³

Utredaren uttalade sig även om operativ förmåga. Utredaren ansåg att kraven på operativ förmåga inte var tillräckligt tydligt formulerade. Utredaren var också kritisk mot att värderingen relaterades till rådande omvärldsläge, vilket innebar att en förmåga med stora brister kunde hänvisas till som godtagbar.²³⁴

När det gäller den operativa förmågan ansåg utredaren att den var förhållandevis god i fråga om att kunna hävda territoriell integritet och att bidra till fred och säkerhet i omvärlden, men inte när det kom till att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Utredaren hade svårt att förstå att Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget skulle vara godtagbar, vilket Försvarsmakten hade redovisat i sin årsredovisning.²³⁵

Riksdagens utvärdering av försvarsbeslutet 2004

Försvarskommittén tillsatte 2007 en särskild utredare som skulle göra en utvärdering av försvarsbeslutet 2004. Två delar av försvarsbeslutet skulle utvärderas: inriktningen av insatsorganisationen och den internationella förmågan.²³⁶

Denna utvärdering framstår inte som lika tydlig som den föregående. Utredaren drog slutsatsen att insatsorganisationen i stort kommer att ha den omfattning och sammansättning som försvarsbeslutet avsåg, men kunde inte säga när detta skulle inträffa. Däremot skulle antalet enheter inom respektive område vara få eller till och med enstaka, vilket skulle medföra känslighet för störningar i kompetensförsörjningen. När det gäller internationell förmåga drog utredaren slutsatsen att kapacitetsutvecklingen av internationell förmåga väl motsvarade identifierade behov på kortare och lägre sikt, dock inte på lång sikt på grund av för liten tillgång på kompetent personal.²³⁷

²³² Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 43 f.

²³³ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 43 f.

²³⁴ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 65 f.

²³⁵ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 65 och 72.

²³⁶ Sveriges riksdag: 2007/08:RFR6.

²³⁷ Sveriges riksdag: 2007/08:RFR6, s. 44 f.

5.2.2 Regeringen har i begränsad utsträckning gjort samlad uppföljning

När det gäller regeringens uppföljning av försvarsbesluten så har vi undersökt i vilken utsträckning regeringen har genomfört eller gett i uppdrag att göra samlade uppföljningar av försvarsbesluten.

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2004

I regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition till riksdagen inför försvarsbeslutet 2004 redovisade regeringen hur det gått att genomföra föregående försvarsbeslut. Regeringens information byggde dock på riksdagens försvarskotts utvärdering av vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001.²³⁸ Informationen var alltså redan känd i riksdagen, och det handlade alltså inte om någon ny utvärdering från regeringens sida.

Regeringens utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut

I samband med budgetpropositionen för 2009 lämnade regeringen sina bedömningar av genomförandet av försvarsbeslutet 2004. Men detta handlade i första hand om regeringens bedömningar, och inte om en mer utförlig uppföljning.

Regeringen bedömde att Försvarsmaktens förmågeutveckling, insatsorganisationens utveckling och genomförandet av internationella insatser i stort sett låg i linje med riksdagens och regeringens beslut. När det gäller den nordiska stridsgruppen NBG 08 blev den dock dyrare än avsett, framför allt beroende på att det var svårt att förutse kostnaderna för att vara ledarnation.²³⁹ Materieförsörjningen var den del av Försvarsmakten som regeringen ansåg hade mest brister. Positivt var dock enligt regeringen att spårbarheten mellan förmågor och materiel hade utvecklats, dock inte i den omfattning riksdagen hade önskat.²⁴⁰

Regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp omställningen

Utöver ovanstående uppföljningar har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och granska omställningsarbetet inom det militära försvaret. Regeringens uppdrag inbegrep även Försvarsmaktens stödmyndigheter.²⁴¹ Tillvägagångssättet var att gå igenom de underlag som de berörda försvarsmyndigheterna hade redovisat till regeringen. Uppdraget var en del i uppföljningen av att kostnader för förvaltning och stöd skulle minskas med

²³⁸ Prop. 2004/05:5 samt riksdagen 2003/04:URD1.

²³⁹ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, bilaga 1, s. 105.

²⁴⁰ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, bilaga 1, s. 111 f.

²⁴¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Fortifikationsverket samt dåvarande Pliktverket.

2 miljarder kronor senast vid utgången av 2009.²⁴² Det betyder att uppföljningen handlade om de eventuella besparingar som uppstått genom olika åtgärder.

Statskontoret kom fram till att drygt 2 miljarder kronor hade kunnat frigöras under perioden 2004–2008. Dessa hade antingen direkt eller indirekt kommit Försvarmakten till del. Trots viss osäkerhet i enskilda delar bedömde Statskontoret att regeringens målsättningar för den samlade omställningen hade uppnåtts i fråga om kostnadsreduktioner och minskade beställningar. Statskontoret bedömde också att genomförda kostnadsreduktioner och neddragningar i allt väsentligt borde vara bestående. Enligt Statskontorets bedömning hade detta bidragit till att Försvarmakten hade kunnat bedriva förbandsproduktion och genomföra insatser med högre ambitioner än vad som annars skulle ha varit fallet.²⁴³ Statskontoret kunde dock inte i alla delar fastställa om alla frigjorda resurser kommit Försvarmakten till del.²⁴⁴ Den samlade bedömningen var ändå att resultatet av omställningsarbetet indikerade att regeringens mål i fråga om kostnadsreduktioner, minskade beställningar av materiel och omfördelningar av resurser i allt väsentligt hade uppnåtts.²⁴⁵

Regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp nätverksbaserat försvar

Vidare gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Försvarmaktens utvecklingsarbete med att införa ett nätverksbaserat försvar (NBF).²⁴⁶ Utgångspunkten för granskningen var skriftliga underlag i form av Försvarmaktens budgetunderlag och återrapporteringar till regeringen.

Statskontoret kunde konstatera att utvecklingen av NBF snarast kunde ses som visionärt och konceptuellt och att det var inriktat på åtgärder som skulle skapa förutsättningar för olika saker, alltså något slags indirekta åtgärder. De första åren var målen oklara, vilket gjorde det svårt att följa upp resultatet av arbetet med NBF. Sedan stramade Försvarmakten upp målbilden, och från och med 2007 blev målen mer konkreta.²⁴⁷

²⁴² Regeringsbeslut 7, 2006-08-31, Fö2006/2036/EPS samt regeringsbeslut 10, 2008-09-11, Fö2008/787/EPS.

²⁴³ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 7 f.

²⁴⁴ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 25.

²⁴⁵ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 14.

²⁴⁶ Regeringsbeslut 2002-11-07, Fö2002/353/MIL. Nätverksbaserat försvar är ett koncept som går ut på att länka samman olika funktioner (beslutsfattare, informationssystem, vapensystem, med mera) i ett nätverk.

²⁴⁷ Statskontoret: Införande av ett nätverksbaserat försvar (2007-05-07).

5.2.3 *Regeringens skrivelser saknar en övergripande uppföljning av omställningen*

Efter en genomgång av regeringens skrivelser från Försvarsdepartementet till riksdagen under den granskade perioden har vi inte funnit några skrivelser som behandlar uppföljning eller annan samlad information om omställningen av Försvarsmakten, eller dess innebörd i fråga om till exempel operativ förmåga.

5.2.4 *Regeringen har tillsatt utredningar som berör omställningen*

Regeringen har under den granskade perioden tillsatt en rad olika utredningar inom flera olika områden. Dessa utredningar har framför allt handlat om rationaliseringar och ekonomi samt styrning. Det handlar bland annat om Försvarsstyrningsutredningen (2005) och Försvarsförvaltningsutredningen (2005) samt Stödutredningen (2009) och Försvarsstrukturutredningen (2010). Vidare har det ägt rum utredningar knutna till personalförsörjningen. Utredningen om totalförsvarplikten, låg till grund för beslutet att låta värnplikten vara vilande. Efter beslutet om att låta värnplikten vara vilande beslutades om en utredning om en framtida personalförsörjning (2010). För mer information om ett antal väsentliga utredningar, se bilaga 9.

5.2.5 *Försvarsberedningens information*

Försvarsberedningarna har haft i uppdrag att ta fram underlag för säkerhets- och försvarspolitik. Beredningarnas arbete har legat till grund för regeringens försvarspolitiska propositioner. Beredningarna har till viss del lämnat information av uppföljande karaktär; huvuddelen har dock avsett bedömningar inför framtiden.

Inför försvarsbeslutet 2004

Försvarsberedningen inför försvarsbeslutet 2004 ägnade sig mer åt information om hur den gångna försvarsbeslutsperioden förlöpt. Beredningen hänvisade till att en uppföljning förelåg, och kommenterade denna.²⁴⁸ Beredningen gick sedan igenom utvecklingen av insatsorganisationen och konstaterade bland annat att vissa delar av denna var i tämligen gott skick medan andra delar var i sämre skick.²⁴⁹ Beredningen presenterade en utförlig redogörelse för den hittillsvarande reformeringen av Försvarsmakten och kom med ett antal förklaringar till problemen med att genomföra riksdagens försvarsbeslut.²⁵⁰

²⁴⁸ Det framgår inte vilken uppföljning beredningen avser. Riksrevisionen tolkar det som att det handlade om den uppföljningen försvarsutskottet beställde: Sveriges riksdag; 2003/04:URD1.

²⁴⁹ Ds. 2003:34.

²⁵⁰ Ds. 2004:30.

Inför försvarsbeslutet 2009

Försvarsberedningen inför 2009 års beslut analyserade vilka behov som fanns och jämförde med den rådande organisationen och hur denna förhöll sig till framtida krav. Till exempel kom beredningen fram till att det fanns för många tunga mekaniserade förband i förhållande till behoven av flexibilitet och rörlighet. I mindre utsträckning ingick jämförelser bakåt i tiden eller information av uppföljande karaktär.²⁵¹

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- I regeringens budgetpropositioner behandlas resultaten avseende insatsorganisationen utveckling och Försvarsmaktens förmåga i huvudsak för ett år i taget.
- Innebörden av förändrade mål och krav redovisas inte på ett tydligt sätt, vilket gör det svårt att förhålla sig till den information som lämnas. Det finns i begränsad utsträckning information som möjliggör jämförelser i samband med förändringar av kravställningar.
- Med ändrade krav i försvars- och inriktningsbesluten har resultaten också en annan innebörd, men det framgår inte på ett tydligt sätt i regeringens information.
- Bakomliggande säkerhetspolitisk bedömning har haft ett stort inflytande på regeringens och Försvarsmaktens bedömning av förmåga. Bedömningarna under den granskade perioden har gjorts med hänvisning till rådande "goda" säkerhetspolitiska förhållanden och i andra hand med hänvisning till ett så kallat försämrat omvärldsläge. På så vis har under hela perioden Försvarsmaktens förmåga hänvisats till som god, under rådande omvärldsläge, och förknippats med ett flertal olika problem om det skulle uppstå ett försämrat omvärldsläge.
- Det framgår inte klart av regeringens rapportering till riksdagen vad som ligger till grund för bedömningen av Försvarsmaktens operativa förmåga.
- I ökande utsträckning har bedömningen av Försvarsmaktens förmåga handlat om en bedömning av huruvida Försvarsmakten har löst sina uppgifter snarare än om en bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till ställda mål och krav.
- Försvarsmaktens öppna redovisning till regeringen är strukturerad på samma sätt som regeringens rapportering till riksdagen. Försvarsmaktens redovisning omfattar dock mer information, i vissa avseenden på mer detaljerad nivå.

²⁵¹ Ds. 2008:48.

- Regeringen har löpande informerat riksdagen om åtgärder i insatsorganisationen. Informationen avser till största delen det gångna året. Någon ackumulerad redovisning utifrån gällande försvarsbeslut lämnas inte.
- När det gäller grundorganisationen, som haft en central roll i ambitionen om rationaliseringar, har regeringen löpande i budgetpropositioner informerat riksdagen om utfallet genom att hänvisa till huruvida utvecklingen har gått enligt plan eller inte, utan att i budgetpropositionen ge någon närmre förklaring till hur planen ser ut.
- Försvarsmakten har följt upp hur grundorganisationen ställts om, i flera avseenden mycket ingående. I vad mån produktionen av förband har blivit effektivare framgår inte av redovisningen. Inte heller framgår utfallet i andra väsentliga avseenden, till exempel personalkonsekvenser.
- Försvarsbesluten till grund för Försvarsmaktens omställning har delvis följts upp. Det handlar om övergripande uppföljningar av försvarsbeslut, med regeringen och även riksdagen som beställare. Sammantaget rör det sig dock om en uppföljning av vissa delar av reformeringen, snarare än om en mer övergripande, systematisk och samlad uppföljning.
- Sammantaget har det därför inte genom en övergripande uppföljning varit möjligt att se om målen har uppfyllts i de tidigare försvarsbesluten.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens förändring genom de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten. Syftet har varit att undersöka om Försvarsmaktens förändring har varit tydlig och transparent.

Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Förutvarande invasionsförsvar, styrt och utformat för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. Istället har det skett och sker fortfarande en utveckling mot ett insatsförsvar med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser. Granskningen visar även att förutom att Försvarsmaktens struktur och resurser har förändrats, så har Försvarsmaktens inriktning svängt över tiden. Riksrevisionen menar att detta förstärker vikten av tydlighet och transparens i redovisningen av resultat, så att det finns goda underlag för framtida utveckling av myndigheten.

Riksrevisionens samlade bild är att mycket information och resultat kring denna förändring har presenterats genom redovisning och uppföljning. Men på flera viktiga avseenden finns brister avseende tydlighet och transparens, vilket sammantaget skapar en otydlighet kring vad omställningen av Försvarsmakten har gett för resultat. Riksrevisionen anser även att innebörden, när det gäller förmåga och resurseffektivitet, av svängningar i Försvarsmaktens inriktning kan behöva tydliggöras.

6.1 Det svenska försvaret har gått igenom en stor förändring

6.1.1 *Breda försvarspolitiska mål*

Riksrevisionens bedömning är att Försvarsmakten under omställningen har genomgått omfattande förändringar, samtidigt som myndighetens uppdrag på ett övergripande plan har handlat om fyra huvudelement: nationellt försvar, internationella insatser, territoriell integritet och att kunna bistå samhället vid kriser.

Tonvikt och prioritet mellan dessa uppdrag har förändrats över tiden. Uppdraget avseende territoriell integritet och stöd till samhället har hela tiden funnits med. En större förändring har istället handlat om krav och inriktning när det gäller nationell försvarsförmåga och förmåga till internationella insatser.

På så vis har alltså centrala formuleringar i försvarsbesluten varit av likartad karaktär, samtidigt som de operativa kraven har förändrats kraftigt. Exempelvis baserades 1996 års försvarspolitiska mål och målen från 2004 på ungefär samma formuleringar. Men däremellan hade kraven på operativ förmåga förändrats kraftigt, och inriktningen svängt till att ge ökad prioritet åt internationella insatser. Kraven om nationell försvarsförmåga har ändrats från att i tidigare försvarsbeslut ha uttryckts som att försvara landet mot väpnat angrepp till att istället handla om att Försvarsmakten ska kunna göra insatser, nationellt och internationellt, utan att det i inriktningsbeslutet närmre preciseras vad detta innebär. På samma sätt har kraven höjts avseende förmåga till internationella insatser, och gäller numera globalt, med samtliga försvarsgrenar och med en ökad numerär.

Vidare framgår av granskningens historiska tillbakablick att militära mål och operativa krav i äldre försvarsbeslut uttrycktes på ett mer precist sätt. Ställda mål och krav har, enligt Riksrevisionens bedömning, gradvis under omställningen blivit mer övergripande, och har i det senaste inriktningsbeslutet en mycket övergripande karaktär.

Sammantaget har den styrande inriktningen varit komplex och av en bredare karaktär, även om det finns skillnader. Riksrevisionens bedömning är att de mål som har legat till grund för reformeringen har varit breda och öppna för tolkning, vilket har påverkat förutsättningarna för uppföljning och återredovisning.

6.1.2 *Försvars- och inriktningsbesluten förändrar mål och krav*

Av en mer detaljerad genomgång av försvars- och inriktningsbesluten framgår alltså att i jämförelse med försvarsbeslutet 1996 innebar försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 stora skillnader. Målen var ungefär desamma men kraven för Försvarsmaktens förmåga till försvar mot väpnat angrepp förändrades genom att de uttrycktes i form av fyra tidsperspektiv. Tidigare krav på kortare sikt hade omformulerats till krav på mycket lång sikt (mer än tio år). Stora delar av krigsorganisationen bedömdes inte längre var motiverad och skulle avvecklas. Istället fästes ökad betydelse vid internationella insatser.

Även i försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 var de försvarspolitiska målen desamma, fast deras inbördes ordningsföljd ändrades. De operativa kraven sänktes, så tillvida att kravet om att kunna försvara Sverige mot ”begränsade insatser” togs bort, liksom uppgiften om att kunna höja förmågan att försvara mot i första hand insatser med fjärrstridsmedel och begränsade lufttrörliga insatsstyrkor. Istället innebar beslutet höjda krav på förmåga till internationella insatser. Sverige skulle nu kunna genomföra två insatser av bataljons storlek som skulle omfatta fredsfrämjande insatser över hela skalan.

Inriktningsbeslutet 2009 och efterföljande styrning av regeringen har inneburit ytterligare förändringar. Insatsorganisationen är i huvudsak densamma, men målen har en bredare och mer övergripande karaktär. Istället ligger fokus på flexibilitet och användbarhet och vikten av höga krav på tillgänglighet. Krigsorganisationen ska på mycket kort sikt vara fullt användbar. En väsentlig förändring är alltså att det hittillsvarande sättet att styra Försvarsmakten genom krav ställda med olika tidsperspektiv har utgått. Vidare innebar regeringens uppgifter till Försvarsmakten att internationella och nationella insatser uttrycktes gemensamt, som ett medel för att säkra svensk säkerhet. Även detta är enligt Riksrevisionens bedömning en väsentlig förändring. Sedan länge har nationell försvarsförmåga och förmåga till internationella insatser handlat om två olika försvarspolitiska mål och uppgifter.

Samtidigt har regeringen efter inriktningsbeslutet ökat kraven om försvarsplanering. Riksrevisionens bedömning är att därmed har regeringen delvis förtydligat sin uppgiftsformulering ur inriktningsbeslutet. Detta har skett inom ramen för regeringens styrning, och inte kopplat till riksdagens beslut.

Sammantaget har enligt Riksrevisionens bedömning genom de tre försvarsbesluten skett en gradvis förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen. Riksdagens beslut avseende mål och krav på operativ förmåga har fått en mer övergripande karaktär. Det har i sin tur lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarsmakten. Konskvensen av detta är bland annat att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut, vilket gör det svårare för riksdagen att värdera Försvarsmakten. En försvarad transparens och tydlighet har enligt Riksrevisionens bedömning även en negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet och hushållning.

6.1.3 *Omfattande avveckling och minskning av Försvarsmaktens krigsorganisation och grundorganisation*

Försvars- och inriktningsbesluten har inneburit kraftiga förändringar i form av framför allt en minskad volym i Försvarsmaktens krigsorganisation. En jämförelse mellan den krigsorganisation som regering och riksdag angav som utgångsläge vid försvarsbeslutet 1996 och målen för den krigsorganisation som beslutades om 2009 ger en bild av storleken på den avveckling som skett. Som en följd av en radikalt minskad krigsorganisation har även Försvarsmaktens grundorganisation minskat mycket, men inte lika mycket som när det gäller krigsorganisationen.

Armétridskrafterna minskat mycket kraftigt i volym, liksom även sjöstridskrafterna och flygstridskrafterna som har styrts mot väsentligt lägre mål för hur stor krigsorganisationen ska vara.

6.1.4 *Försvarsmaktens inriktning har svängt över tiden*

Den närmre innebörden av riksdagens beslut och regeringens styrning framgår av Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag. Granskningen visar att genom försvarsbeslutet 2002–2004 ändrades fokus i Försvarsmaktens inriktning från nationell försvarsförmåga till att utgå från en bredare hotbild. Samtidigt gav också Försvarsmakten uttryck för behovet av en tydligare långsiktig inriktning.

Försvarsmaktens uttryck för osäkerhet kring inriktningen minskade, enligt Riksrevisionen, genom försvarsbeslutet för perioden 2005–2007. Enligt Riksrevisionens bedömning fick Försvarsmaktens internationella verksamhet i närtid en mer central betydelse, medan Försvarsmakten tog upp den nationella dimensionen inom ramen för en så kallad grundläggande försvarsförmåga med ett långsiktigt perspektiv.

Med inriktningsbeslutet 2009 hade kraven på tillgänglighet höjts – Försvarsmakten skulle inte längre behöva återta förmåga för att kunna användas och detta har fått stor betydelse för Försvarsmaktens interna styrning. I inriktningsbeslutet 2009 ingick formuleringar med nationell tonvikt, men samtidigt hade uppgiften om att försvara Sverige, som ett enskilt försvarspolitiskt mål, utgått och ersatts av ett mer neutralt förhållningssätt mellan den nationella och internationella dimensionen av Försvarsmaktens verksamhet. Men efter att regeringen har återinfört kraven på försvarsplanering, och lämnat nya anvisningar om innebörden av detta, samt genom andra styrsignaler såsom återupptagen civil försvarsplanering så har Försvarsmakten inriktat sin verksamhet mot den nationella dimensionen. Detta har påverkat hela Försvarsmakten och gett den nationella dimensionen en framträdande plats i Försvarsmaktens interna styrning, och den står återigen i centrum.

Eftersom styrande ingångsvärden i form av försvarspolitiska mål ur försvarsbesluten varit mycket breda och likartade, har Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag legat inom ramen för regeringens och riksdagens beslut. Samtidigt har i praktiken mindre uppenbara förändringar i prioritering och tonvikt mellan besluten följts av stora förändringar i Försvarsmaktens inriktning.

Sammantaget har det alltså skett en övergång från en tid med differentierade krav på tillgänglighet till ett försvar med krav på högre tillgänglighet; liksom en förändring från ett försvar med fokus på internationella insatser följt av en så kallad återgång till en mer nationell inriktning. Det betyder att under Försvarsmaktens omställning har väsentliga ingångsvärden för förmågeskapande processer avseende personal, materiel, logistik, utbildning och övning med mera förändrats över tiden. Riksrevisionen har inte närmre undersökt genomförandet av detta, men vill framhålla att detta i sig talar för vikten av höga ambitioner hos regeringen och Försvarsmakten avseende tydlighet och transparens – för att genom redovisning och uppföljning klargöra resultaten av fattade beslut.

6.2 Regeringens och Försvarsmaktens redogörelse för uppnådda resultat

Försvarsmaktens omfattande förändring gör att det är viktigt att regeringen och Försvarsmakten genom sin information redogör för och bedömer resultaten. Riksrevisionens utgångspunkt är att det är rimligt att det finns en spårbarhet mellan beslutad inriktning och resultat. När en central myndighet som Försvarsmakten förändras i grunden måste det finnas goda förutsättningar för riksdagen att följa innebörden av fattade beslut, både av ekonomiska skäl och för att riksdagen ska kunna värdera Försvarsmakten som resurs för svensk säkerhet.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att i flera olika avseenden har det redovisats resultat under den granskade perioden, men att det samtidigt finns utrymme för åtgärder som kan stärka förutsättningarna för uppföljning och redovisning.

6.2.1 *Innebörden av förändrade mål och krav framgår bara delvis*

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen i sin information och redovisning i regel på ett tydligt sätt redogör för riksdagens och regeringens mål för det militära försvaret och för operativa krav på förmåga. Men som vi har visat har målen och kraven förändrats genom försvars- och inriktningsbesluten mål och krav förändrats, och innebörden av detta har varit svåröverskådlig, men i praktiken haft stor effekt på Försvarsmaktens inriktning. Enligt Riksrevisionens bedömning är det rimligt att regeringen tydligare förklarar innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav. Den närmare innebörden av ändrade operativa krav och ändrade uppgiftsformuleringar framgår bara delvis i regeringens propositioner. Regeringens redovisning skulle vinna på att det tydligare framgår hur innebörden av ett nytt försvarsbeslut förhåller sig till mål och krav i föregående beslut. Det handlar till exempel om utförligare jämförelser mellan försvarsbesluten och tillhörande mål och krav.

Sammantaget finns enligt Riksrevisionens bedömning utrymme för förbättringar i detta avseende. I samband med nya försvarsbeslut bör regeringen på ett tydligare sätt informera om hur eventuella förändringar i kommande mål och krav förhåller sig till tidigare målsättningar och operativa krav.

6.2.2 *Bedömningen av Försvarsmaktens förmåga är tveksam*

Speglar det gångna året

Regeringens bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga har enligt Riksrevisionens bedömning i flera avseenden delvis varit tveksam. Ett övergripande problem är att regeringen i sin bedömning speglar det gångna året utan att i någon större utsträckning jämföra med tidigare års förmågebedömningar. Givet den omfattande förändring som ägt rum, både

avseende struktur och inriktning, blir detta ett problem. Det blir svårt att förhålla sig till och värdera regeringens bedömning. Informationsvärdet skulle öka, menar Riksrevisionen, om regeringen i sin bedömning tydligare relaterade till tidigare års bedömningar. Även Försvarmaktens bedömning av förmåga präglas av detta förhållande. Försvarmakten har precis som regeringen i sin öppna redovisning fokuserat på det gångna året utan att i någon större utsträckning göra jämförelser bakåt i tiden. Som vi tidigare har konstaterat har Försvarmakten bara i begränsad utsträckning varit ålagd av regeringen att göra detta, men samtidigt finns det inte något som hindrar att Försvarmakten på eget initiativ i större högre utsträckning gör relevanta jämförelser.

Sammantaget har den begränsade mängden jämförelser inneburit att det varit svårt att på ett rimligt sätt förhålla sig till utvecklingen av Försvarmaktens förmåga, eftersom den information som lämnas så ensidigt är relaterad till ett år i taget.

Abstrakta säkerhetspolitiska hänvisningar

Vidare har regeringen och Försvarmakten genomgående hänvisat till olika säkerhetspolitiska omvärldsbedömningar i samband med sin redovisning.

I de två första försvarsbesluten för 2002–2004 respektive 2005–2007 var riksdagens krav på förmåga indelade i olika omvärldslägen. Vid en jämförelse mellan beslutens olika kravställningar framgår att regeringens och Försvarmaktens övergripande bedömning var förhållandevis positiv inom ramen för gällande omvärldsläge och mer negativ i händelse av ett försämrat omvärldsläge.

Avseende gällande inriktningsbeslut uppstår emellertid en oklarhet. Till skillnad från de tidigare försvarsbesluten ingår inte i rådande inriktningsbeslut i kraven på förmåga någon koppling till olika omvärldslägen. När regeringen då hänvisar till en rad brister i förmågan i händelse av ett försämrat omvärldsläge uppstår en oklarhet kring hur detta ska tolkas i förhållande till riksdagens beslut om krav på förmåga. En tolkning är att förutsatt att Försvarmakten inte ställs inför en allvarlig prövning så är bedömningen positiv. Men om Försvarmakten ställs inför en svårare prövning så är bedömningen negativ.

Vidare är det otydligt huruvida det är Försvarmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav, eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav på förmåga som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Även denna fråga bör enligt Riksrevisionens bedömning klargöras av regeringen inför riksdagens kommande försvarsbeslut.

Säkerhetspolitiska förhållanden bör förstås ha betydelse vid värderingen av Försvarmakten i sin helhet. Det sätter myndigheten i ett sammanhang.

Men Riksrevisionen ser samtidigt utmaningar med att i hög utsträckning värdera myndighetens förmåga utifrån olika säkerhetspolitiska förhållanden. Av historien vet vi att det är svårt att bedöma den säkerhetspolitiska utvecklingen. Vi vet också att den snabbt kan förändras.

En ytterligare oklarhet uppstår eftersom det i regeringens budgetpropositioner och i Försvarsmaktens öppna årsredovisningar inte lämnas någon närmare redogörelse av den säkerhetspolitiska bedömningen och om regeringen respektive Försvarsmakten har utgått ifrån samma säkerhetspolitiska bedömning.

Riksrevisionen anser att informationen skulle vinna på om regeringens värdering på ett tydligare sätt utgår från ställda operativa krav – som i sin tur bör vara av sådan art att det, utan hinder av sekretess, på ett rimligt sätt går att bedöma mot dessa. Även ur detta perspektiv finns alltså ett intresse av att regeringen inför kommande försvarsbeslut överväger förslag som tydliggör riksdagens krav på förmåga.

Oklarheter kring vad det är som bedöms

Vidare framgår av granskningen att i sin värdering har regeringen och Försvarsmakten i ökad utsträckning fäst betydelse vid Försvarsmaktens löpande verksamhet i form av insatser med mera. Här bör dock beaktas att Försvarsmakten skiljer sig på ett avgörande sätt från många andra myndigheter eftersom en central del av myndighetens existens handlar om att vara en försäkring, snarare än om att hela tiden användas. Den löpande verksamheten fungerar därför i en begränsad utsträckning som ett mått på vad myndigheten ska klara av. Av granskningen framgår heller inte några drastiska förändringar avseende Försvarsmaktens insatsverksamhet. Volymen har inte ökat, även om komplexiteten i vissa insatser kan ha höjts.

I förmågebedömningarna har emellertid i ökad utsträckning hänvisats till att myndigheten har löst sina uppgifter, vilket enligt Riksrevisionens bedömning bara delvis ger svar på Försvarsmaktens operativa förmåga. En delförklaring till denna utveckling skulle kunna vara att kraven på förmåga har förändrats. Exempelvis har ambitionerna höjts avseende internationella insatser och tidigare krav på förmåga mot väpnat angrepp sänkts till mer övergripande krav på att kunna genomföra insatser. Det kan, enligt Riksrevisionens bedömning, ha inneburit att i värderingen så har Försvarsmaktens löpande verksamhet, särskilt internationella insatser, ökat i relativ betydelse. Men denna sorts förändringar har inte regeringen eller Försvarsmakten redogjort för, vilket sammantaget bidrar till en oklarhet.

6.2.3 *Informationen om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation är svår att förhålla sig till*

Av granskingen framgår även att när det gäller redovisningen av insatsorganisationen finns det utrymme för ökad tydlighet och transparens.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen i budgetpropositioner har informerat riksdagen om hur insatsorganisationen har utvecklats. Denna redovisning omfattar till största delen det gångna året. De förändringar som ägt rum dessförinnan behandlas i mindre grad. Omfattningen på redovisningen varierar mellan åren, och det går inte att mer ingående följa olika förband. Regeringen drar även slutsatser om i vad mån den beslutade inriktningen har följts inom respektive stridskraft, dock utan att ange vad inriktningen består i eller hur den förhåller sig till långsiktiga mål.

Riksrevisionen kan konstatera att det över längre tid är svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation. Det saknas tydligare ackumulerad redovisning som är kopplad till respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en tydligare uppfattning av implementeringen i insatsorganisationen.

6.2.4 *Informationen om förändringar i grundorganisationen är summarisk i relevanta avseenden*

Riksrevisionen konstaterar att det även när det gäller omvandlingen av Försvarsmaktens grundorganisation finns brister i regeringens information till riksdagen. Regeringen har redogjort för strukturomvandlingen på ett mer summariskt sätt som mer har handlat om huruvida omstruktureringen har gått enligt plan eller inte. Däremot redogörs inte närmare för denna plan eller om det rör sig om en ursprunglig eller en reviderad plan. Regeringen skriver också ibland både att förändringar har genomförts och de i allt väsentligt har genomförts. På så vis lämnas öppet för tolkning om vad som egentligen avses. Vidare saknas exempelvis information om i vilken utsträckning personal har valt att inte följa med vid omlokaliseringar, och vilka konsekvenser det kan ha fått. Inte heller förutsättningarna för rekrytering och att kunna behålla personal har behandlats när förbandsproduktionen koncentrerats till färre platser. Regeringen redovisar vilka faktorer som legat till grund för omstruktureringen av grundorganisationen. Av redovisningen framgår att det i första hand var produktionsrelaterade faktorer. Även om den säkerhetspolitiska dimensionen ingick i bedömningen hade den inte en lika framträdande betydelse.

6.3 Begränsad övergripande uppföljning

Av granskningen framgår att det har skett ett mindre antal större uppföljningar, dels på uppdrag av riksdagens försvarskommitté, dels på uppdrag av regeringen. Från regeringen sida handlar det om att Statskontoret har haft uppföljningsuppdrag av regeringen och regeringen har delgivit riksdagen en utvärdering av försvarsbeslutet 2004. På uppdrag av riksdagen har två utvärderingar som behandlat försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 och försvarsbeslutet 2005–2007 genomförts. Den första var inriktad mot områdena utbildning, förbandsutveckling och beredskap. Den andra var inriktad mot insatsorganisationens inriktning och internationell förmåga. Regeringens uppdrag till Statskontoret avsåg endast omställningens påverkan på ekonomin inom försvarsmyndigheterna samt införandet av konceptet nätverksbaserat försvar. Den utvärdering regeringen gjorde av försvarsbeslutet från 2004, och som delgavs riksdagen i budgetpropositionen för 2009, hade en mer övergripande ansats och var mycket summarisk. Den var inte utförd av någon mer fristående utredare.

Därutöver sker delvis uppföljning genom försvarsberedningarna, men försvarsberedningarna är i första hand av framåtblickande karaktär och ger inte särskilt mycket information om resultaten av tidigare försvarsbeslut. Utöver detta har det under den granskade perioden tillsatts ett antal utredningar inom försvarets område, men dessa har i första hand handlat om andra frågor än att mer övergripande följa upp försvarsbesluten.

Varken regeringen eller Försvarsmakten har gjort någon samlad utvärdering av reduktionen av grundorganisationen med avseende på besparingar och effektivisering. Den dåvarande försvarsberedningen lämnade dock 2004 en redogörelse för dittills genomförda förändringar och kom fram till att det initialt uppstod ökade kostnader och att utbildning och övning blev utsatta för störningar. Då det nu gått tio år sedan det sista försvarsbeslutet som innebar större förändringar i grundorganisationen är det rimligt med en mer övergripande utvärdering, som också tar hänsyn till konsekvenser på längre sikt.

Sammantaget menar Riksrevisionen att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad, i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som ägt rum. Den har inte varit heltäckande, i förhållande till respektive försvarsbeslut eller omfattat det fulla innehållet i besluten. På så vis har regeringens löpande rapportering bara delvis kompenseras av mer övergripande uppföljning. Det innebär att nya försvarsbeslut har fattats utan att regeringen säkerställt att tidigare försvarsbeslut följts upp på ett tillräckligt sätt. Enligt Riksrevisionens bedömning kan därför riksdagens förutsättningar för framtida beslut förbättras genom att regeringen i framtiden säkerställer en mer samlad uppföljning.

Detta för att få underlag för framtida beslut och eventuella behov av att omvärdera tidigare inriktning. Detta talar för att det behövs ett mer utpekat ansvar för en regelbunden och mer samlad uppföljning av Försvarsmaktens utveckling, som ett komplement till den övriga rapportering som sker.

6.4 Rekommendationer

Granskningen har visat att Försvarsmakten har genomgått en omfattande förändring. Med tanke på omfattningen och betydelsen av denna förändring, så har regeringen ett viktigt ansvar för att lämna relevant information till riksdagen. Denna information är viktig både som underlag för beslut om bland annat statsbudgeten och för att ge riksdagen förutsättningar att värdera Försvarsmakten som resurs för Sveriges säkerhet. Regeringens och Försvarsmaktens öppna redovisning och uppföljning är av stor betydelse för detta. Riksrevisionen menar dock att här finns utrymme för förbättringar. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för tydlighet och transparens skulle vinna på om regeringen och Försvarsmakten ser över möjligheterna att inom ramen för öppen information tydligare följa upp och redovisa Försvarsmaktens utveckling.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen menar, i likhet med vad riksdagens försvarsutskott har gett uttryck för, att generell hållna målsättningar påverkar förutsättningarna för bland annat uppföljning. Riksrevisionen tar inte ställning till gällande mål och krav i sig, men menar att förutsättningarna för styrning och för riksdagens insyn skulle kunna stärkas om mål och krav förtydligades. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att regeringen bör se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Det handlar om att ge tydligare information om Försvarsmaktens utveckling. Regeringen kan även i en ökad utsträckning säkerställa att det sker en övergripande uppföljning. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga.

- Formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.
- Förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.
- Stärk central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekade ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Förutom att Försvarsmaktens redovisning riktar sig till regeringen, så bidrar Försvarsmakten genom sin öppna redovisning även till riksdagens insyn och allmänhetens förståelse för Försvarsmakten. Frågan är viktig, inte minst i ljuset av Försvarsmaktens stora omställning med bland annat ett nytt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet, som inte ger samma naturliga allmänna insyn som det tidigare värnplikssystemet. Riksrevisionen rekommenderar därför Försvarsmakten att:

- Tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut. I Försvarsmaktens redovisning kan även i högre grad ingå jämförelser och beskrivningar över längre tidsförlopp.
- Tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara förhållandet mellan säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.

Referenser

Författningar

Budgetlagen (2011:203)

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarmakten

Förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Sveriges riksdag

Bet. 1995/96: FöU1

Bet. 1996/97: FöU1

Bet. 1996/97: FöU4

Bet. 1999/2000: FöU2

Bet. 1999/2000: FöU7

Bet. 1999/2000: FöU8

Bet. 2001/02: FöU2

Bet. 2003/04: FöU6

Bet. 2004/05: FöU4

Bet. 2004/05: FöU5

Bet. 2005/06: FöU2

Bet. 2008/09: FöU10

Bet. 2009/10: FöU1

FÖRSVARSMAKTENS OMSTÄLLNING

Bet. 2011/12: FöU1

Yttr. 2004/05: FöU1

2003/04: URD1

2007/08: RFR6

Regeringen

Prop. 1991/92:102

Prop. 1995/96:12

Prop. 1996/97:4

Prop. 1998/99:74

Prop. 1999/2000:30

Prop. 1999/2000:97

Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 6

Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 6

Prop. 2001/02:10

Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 6

Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 6

Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 6

Prop. 2004/05:5

Prop. 2004/05:43

Prop. 2004/05:160

Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6

Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6

Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6

Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6

Prop. 2008/09:140

Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 6

Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 6

Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6

Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6

Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6

Skr. 2005/06:131

Regleringsbrev för Försvarsmakten 2000–2013

Regeringsbeslut 2002-11-07, Fö2002/353/MIL

Regeringsbeslut 7, 2006-08-31, Fö2006/2036/EPS

Regeringsbeslut 10, 2008-09-11, Fö2008/787/EPS

Regeringsbeslut 3, 2010-01-14, *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014*,
Fö2009/1354 /MIL

Regeringsbeslut 3, 2011-03-31, med avisningar för försvarsplanering, Fö2009/1354/MIL

Regeringsbeslut 4, 2011-09-15, *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt
samarbete*, Fö2011/1381/MFI

Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI, *Uppdrag att redovisa kompletterande
underlag om långsiktig ekonomisk balans*

Försvarsdepartementet: Rapport från Stödutredningen (Fö 2009:A)

Uppdrag den 25 april 2013 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om civilt
försvar vid höjd beredskap

Statens offentliga utredningar

Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen (SOU 2002:108)

Styrningen av försvaret (SOU 2005:92)

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96)

Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86)

Forskning och utveckling samt försvarslogistik i det reformerade försvaret (SOU 2011:36)

Kommittédirektiv

Direktiv till utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12
och 2004:113)

Direktiv till utredningen om en förändrad totalförsvarsplikt (dir. 2007:147, 2009:4 och
2009:28)

FÖRSVARSMAKTENS OMSTÄLLNING

Direktiv till utredningen om personalförsörjning för det reformerade försvaret (dir. 2009:58)

Direktiv till utredningen om en ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten (dir. 2010:45 och 2010:104)

Direktiv till utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning (dir. 2013:94)

Försvarsberedningen

Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9)

Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8)

Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34)

Försvar för en ny tid (Ds 2004:30)

Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)

Försvar i förändring (Ds 2008:48)

Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33)

Försvarsmakten

Försvarsmaktens årsredovisningar med bilagor och underbilagor 2001–2014

Försvarsmaktens budgetunderlag med särskilda redovisningar 2003–2014

Försvarsmaktens underlag till regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 23 383:51503

Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871

Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578

Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007–2016, 2006-04-27, 23 320:66929

Försvarsmaktens utvecklingsplan 2013–2022 del 1, Politisk strategisk inriktning, 2012-02-29, 23 320:53070

Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014–2023 del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821

Militärstrategisk doktrin 2002

Militärstrategisk doktrin 2011

Årsrapport från perspektivplaneringen 2000–01 Försvarsmaktsidé och målbild

Årsrapport från perspektivplaneringen 2002–2003: *Målbildsinriktningar för Försvarsbeslut 2004*, Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182

Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, 2007-12-20, 23 382:63862

Rapport från perspektivstudien 2009 – *Det militärstrategiska utfallsrummet*, 2010-01-29, 23 382:51673

Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1

Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, överbefälhavare.

Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, överbefälhavare

Övriga tryckta källor

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: Försvarets förutsättningar (ESO 2011:2)

Statskontoret: *Omställningen av det militära försvaret* (2009:11)

Statskontoret: *Införande av ett nätverksbaserat försvar* (2007-05-07)

Statskontoret 2005:7: *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*

Myndighetens för samhällsskydd och beredskap årsredovisning för 2010

Otryckta källor

Överbefälhavarens anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2002, 2003, 2005 samt 2012

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunikationsmarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

FÖRSVARSMAKTENS OMSTÄLLNING

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens omställning under de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten. Syftet har varit att undersöka om den omfattande förändring som Försvarsmakten genomgått har varit tydlig och transparent.

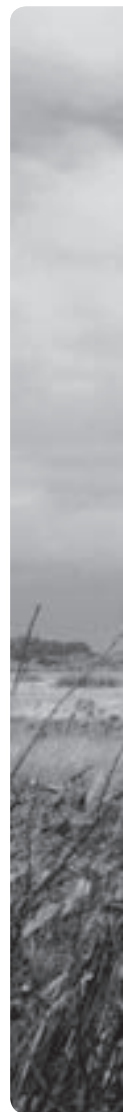
Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Det tidigare invasionsförsvaret har till stora delar avvecklats och istället har det skett – och sker fortfarande – en utveckling mot ett insatsförvar. Försvarsmaktens struktur och resurser har minskat kraftigt i volym. Samtidigt har även Försvarsmaktens inriktning svängt över tiden.

Riksrevisionens samlade bild är att regeringen och Försvarsmakten har presenterat information om denna förändring. I flera viktiga avseenden har det dock funnits brister i tydlighet och transparens, vilket bidrar till en otydlighet kring vad Försvarsmaktens omställning har lett till.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 336 3
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE





Bilaga 1.

Anslagsposter för beräkning av anslagsutvecklingen 1999–2013

Försvarmaktens omställning (RiR 2014:4)



RIKSREVISIONEN

Bilaga 1

Anslagsposter för beräkning av anslagsutvecklingen 1999-2013

1999

Förbandsverksamhet och beredskap m.m.
Fredsfrämjande truppinsatser/Fredsfrämjande förbandsinsatser
Utveckling och investering
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer

2000–2001

Förbandsverksamhet och beredskap m.m.
Fredsfrämjande truppinsatser/Fredsfrämjande förbandsinsatser
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer

2002–2006

Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.
Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer

2007–2008

Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.
Materiel och anläggningar
Forskning och teknikutveckling
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer

2009

Förbandsverksamhet och beredskap m.m.
Fredsfrämjande truppinsatser/Fredsfrämjande förbandsinsatser
Anskaffning av materiel och anläggningar
Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar
Forskning och teknikutveckling
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer

2010–2013

Förbandsverksamhet och beredskap m.m.
Fredsfrämjande truppinsatser/Fredsfrämjande förbandsinsatser
Anskaffning av materiel och anläggningar
Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar
Forskning och teknikutveckling



Bilaga 2.

Tidigare försvarsbeslut

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



RIKSREVISIONEN

Bilaga 2

Tidigare försvarsbeslut

För att sätta den granskade perioden i ett sammanhang redovisas här kortfattat vad som har föregått den granskade perioden när det gäller vissa viktigare företeelser.

FÖRSVARSBESLUT

I försvarsutredningen till grund för försvarsbeslutet 1972 ingick inte några väsentliga skillnader, förutom när det gäller operativa direktiv. Försvarsmakten skulle kunna möta och om möjligt hejda en angripare, till skillnad från föregående försvarsbeslut som innebar att försvarsmakten skulle kunna möta, hejda och *slå* en angripare.¹

Försvarsbeslutet 1977² framhöll bland annat att totalförsvaret var en angelägenhet för hela folket och att hela landet skulle försvaras.³ Överbefälhavare hade sedan dess börjat påtala bristande balans mellan uppgifter och resurser.⁴

Försvarsbeslutet 1982⁵ innebar att de grundläggande försvarspolitiska principerna kvarstod. Bland annat behandlades fortsatt frågan om risken för överraskande anfall. En minskning av antalet freds- och krigsförband, som hade inletts 1968, fortsatte.⁶

Försvarsbeslutet 1987 innebar inga större förändringar avseende de försvarspolitiska målsättningarna, men i propositionen till grund för beslutet framhölls betydelsen av effektiv samordning inom totalförsvaret liksom åtgärder för att förbättra uthållighet och försörjningsberedskap.⁷ Nya anvisningar för det operativa krigsförberedelsearbetet formulerades. En skillnad var att dessa nu omfattade samtliga totalförsvarsmyndigheter och att vikten av militär och civil samordning och stöd betonades.

PLANERING OCH KRIGSPLANLÄGGNING

Mellan 1969 och 1989 utfärdade sittande överbefälhavare fem så kallade operationsorder eller operativa verk. I dessa gjordes grundläggande bedömningar av operativ och strategisk art. Cheferna för landets militärområden, militärbefälhavarna, fick sina uppgifter för olika situationer och den fredstida beredskapen reglerades.⁸

¹ SOU 2002:108, s. 510.

² Baserat på 1974 års försvarsutredning.

³ Dock skedde fortsatta reduktioner i krigsorganisationen, av besparingsskäl. Detta bottnade i 1969 års beslut om att avskaffa full pris- och lönekompensation. I och med detta avskaffande skulle istället kostnadsökningar mötas med bland annat en successivt minskad freds- och krigsorganisation.

⁴ SOU 2002:108, s. 510-512.

⁵ Baserat på underlag av en försvarskommitté som tillsattes 1978 och som resulterade i flera delbetänkanden.

⁶ SOU 2002:108, s. 512-517. Två år efter att försvarsbeslutet fattas lämnade regeringen nya anvisningar för det operativa arbetet med krigsförberedelser. Anvisningarna byggde till stor del på förslag från Överbefälhavaren och i jämförelse med 1975 års anvisningar hade kravet på uthållighet nu preciserats.

⁷ SOU 2002:108, s. 518-519.

⁸ Utredningen förklarar att dessa så kallade Öpverk ytterst var resultatet av den politiska processen som slutligen lett fram till riksdagens försvarsbeslut, det vill säga försvarsutredningar och kommittéer och sedan utmynnat i försvarsbeslut med angiven inriktning, resursfördelning och krigsorganisation.

Utöver krigsplaner och operativa verk genomfördes även operativa studier. Detta för att ge underlag för successiva revideringar och kompletteringar av ÖB:s order för krigsplanläggningen. Det handlade även om att utbilda och träna personal i operativa befattningar. Dessa operativa studier var omfattande och skedde var och en under ett antal år. Studierna behandlade bland annat frågor som överraskande angrepp, invasionsförsvaret, värdering av materiella och personella resurser utgående från uthållighet, analys av totalförsvarsmyndigheters möjligheter att stödja försvarsmakten samt agerande vid kort militär förvarning.⁹

DET SVENSKA TOTALFÖRSVARET

En grundläggande förutsättning för att kunna försvara Sverige var att vi skulle ha ett totalförsvaret. Om Sverige angreps var Försvarsmakten beroende av tillförsel av ammunition, drivmedel, livsmedel, med mera. Motståndsviljan var beroende av att väsentliga funktioner i samhället kunde upprätthållas. Ansvaret för detta var uppdelat på olika myndigheter. Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar (ÖEF) och från och med 1986 Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB) bar ansvar för många områden. På så vis omfattande det svenska totalförsvaret bland annat ett olje- och drivmedelsförråd och försörjningsberedskap inom hälso- och sjukvård.¹⁰

Totalförsvaret utgick från erfarenheterna från andra världskriget om att ett modernt krig är totalt. Genom olika författningar reglerades därför alla vuxna medborgares skyldigheter. Det innebar bland annat att myndigheter inom totalförsvaret ska samverka med varandra. Totalförsvarsverket ägde rum på högre och lägre regional nivå samt på lokal nivå. På samtliga nivåer övades totalförsvarsverket regelbundet, vilket bland annat skulle bidra positivt till förhållandena mellan myndighetschefer och krigsplacerad stabspersonal.¹¹

En beredskapsorder tillkom under 1960-talet (ÖB Kuppförsvarsorder) och kom att bli styrande för beredskapen mot ett överraskande angrepp. Principen var att ta vara på fredsorganisationens resurser.¹²

Krigsplanläggningen skulle i sin tur även följa anvisningar från regeringen, som enligt utredningen i fram till 1985 utarbetades efter ÖB:s förslag till anvisningar. (SOU 2002:108, s. 523).

⁹ SOU 2002:108, s. 529-530.

¹⁰ SOU 2002:108, s. 556-572.

¹¹ SOU 2002:108, s. 591-592.

¹² SOU 2002:108, s. 600.



Bilaga 3.

Inriktningsbeslutet 2009

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



Bilaga 3

Inriktningsbeslutet 2009

Här följer ytterligare, mer detaljerad information om det senaste inriktningsbeslutet 2009.

Enligt inriktningsbeslutet ska stridskrafterna inriktas mot en beredskap som kontinuerligt anpassas efter rådande hot- och risknivåer i vårt närområde. Luft- och sjöstridskrafterna som är i drift ska snabbt kunna anpassas i förhållande till behoven. För att klara av den bemanning som krävs för den nya beredskapsnivån tillämpas inte värnplikten, som i stället ersatts med ett system med fast eller tidvis anställda soldater. För marinen och flygvapnet ska de flesta gruppbefäl, soldater och sjömän vara kontinuerligt tjänstgörande¹ medan armén i större utsträckning ska ha tidvis tjänstgörande soldater och gruppbefäl.²

Insatsorganisation 2014 innebär även att Försvarsmakten ska övergå till att låta krigsförband ansvara för både insatser, produktion och vidmakthållande. Till stöd för insatsorganisationen har en så kallad basorganisation inrättats. I och med insatsorganisation 2014 lämnades därför uppdelningen i en grundorganisation och en insatsorganisation. Tidigare var samtlig personal anställd i grundorganisationen och krigsplacerad på en annan befattning i insatsorganisation.³ Denna organisatoriska förändring började gälla från och med den 1 januari 2013.⁴

När det gäller materiel ska den i första hand vidmakthållas och uppgraderas om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om ny materiel ändå behöver anskaffas bör det ske utifrån på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Först om inte någotdera av dessa alternativ är möjligt bör utveckling dock kunna ske.⁵

Den nya insatsorganisationen bör enligt försvarbeslutet vara intagen 2014, och bedöms också rent formellt vara intagen, men det kommer att dröja länge innan den är har uppnått full förmåga. Många förband är ännu inte fullt operativa, framför allt på grund av bristande personaluppfyllelse. I regeringens proposition ingick ett förbehåll att utvecklingen av den nya insatsorganisationen endast skulle ske i den takt som ekonomin medger. I takt med att resurser kan frigöras genom rationaliseringar inom försörjning av personal, materiel, logistik, m.m. ska dessa användas för att bygga upp den nya insatsorganisationen. Detta utgör också en restriktion, och regeringen framhöll att inriktningen framgent kan komma att justeras när det gäller omställningstakt, förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet.

¹ Sex år med möjlighet till förlängning.

² Prop. 2008/09:140.

³ Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

⁴ Försvarsmaktens organisationsstruktur (FM Org 13) är uppdelad på dels en insatsorganisationsdel, dels en basorganisationsdel. Insatsorganisationsdelen består av krigsförband med fast anställd eller kontrakterad personal. I basorganisationsdelen ingår staber och stödenheter samt skolor och centra. (Försvarsmaktens årsredovisning 2012).

⁵ Prop. 2008/09:140.

Vid vilken tidpunkt den nya insatsorganisationen uppnått förmåga och är fullt operativ sägs det inget om.⁶

I sin proposition angav regeringen

”att ett militärt försvar med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, bäst tillgodoser satsmakernas behov av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet.”⁷

Vidare redogjorde regeringen under rubriken Skälen för regeringens bedömning mer ingående för vad omvärldsbevakning, insatser och utveckling skulle kunna handla om. Regeringen hänvisade till fyra delområden i form av 1. *omvärldsbevakning*; 2. *insatser – kränkningar, incidenter och terrorism*; 3. *insatser – förebyggande samt hantering av konflikter och krig* samt 4. *Utveckling*.

I sitt betänkande behandlade inte riksdagen skälen för regeringens bedömning avseende operativ förmåga. Det kan noteras att riksdagen inte gav uttryck för någon kritik av regeringens bedömning om vilka förmågor försvaret *borde* ha.⁸

När det gäller *omvärldsbevakning* handlade det bland annat om att Försvarsmakten bör ha förmåga att upptäcka hot och att skapa underlag för beredskapshöjningar.

Avseende *insatser för kränkningar, incidenter och terrorism* uttrycktes att Försvarsmakten bland annat bör ha förmåga att upptäcka och hantera kränkningar och incidenter. Förmågan ska kunna öka genom samverkan med andra myndigheter och länder.

Insatser – förebyggande samt hantering av konflikter och krig tar gemensamt upp insatser av nationell eller internationell karaktär. Det uttrycker sig som att Försvarsmakten bör ha förmåga att verka för att *förebygga och hantera konflikter och krig nationellt, i närområdet och utanför närområdet* samt att möta såväl kvalificerade som okvalificerade aktörer med mera. Regeringen skrev även att för att vidmakthålla förmåga att kraftsamla vid en allvarlig konflikt som hotar Sveriges säkerhet *bör Försvarsmaktens ha förmåga att leda förband på brigadnivå*. Denna förmåga var även viktig för svenska förbands möjlighet att verka och vara effektiva i multinationella insatser.⁹

När det gäller *Utveckling* konstaterade regeringen bland annat att förmåga till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas.

⁶ Prop. 2008/09:140.

⁷ Prop. 2008/09:140, s. 35.

⁸ Bet. 2008/09:FöU10.

⁹ Prop. 2008/09:140, s.43.



Bilaga 4.

Försvarsmaktens uppdrag i dess instruktion

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



RIKSREVISIONEN

Bilaga 4

Försvarsmaktens uppdrag i dess instruktion

Här följer en närmare genomgång av Försvarsmaktens uppdrag som det framgår av myndighetens instruktion i dess olika lydelse sedan bildandet 1994. Kursiverad text är citat.

1994

I den första instruktionens grundversion lyder Försvarsmaktens uppdrag så här.

- *Försvarsmakten har till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp. Försvarsmakten skall ha sådan krigsduglighet och beredskap att den verkar avhållande mot sådana angrepp.¹*
- *Försvarsmakten skall i fred hävda Sveriges territoriella integritet samt organisera krigsförband och förbereda förbandens användning för landets försvar. Försvarsmakten skall också kunna ställa en utlandsstyrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet - - - samt kunna delta i utbildning för fredsbevarande verksamhet.²*

Försvarsmakten har alltså en kärnuppgift: att försvara Sverige mot väpnade angrepp, och ha förmåga och beredskap för att förebygga angrepp. Dessutom ska Försvarsmakten hävda den territoriella integriteten samt organisera krigsförband och en utlandsstyrka.

1997

Tre år efter att Försvarsmakten bildats ändrar regeringen uppdraget i instruktionen. Utgångspunkten har förflyttats från själva kärnuppgiften, att försvara Sverige, till att skapa förutsättningar för densamma. Uppdraget lyder därefter på följande sätt.

- *Försvarsmaktens huvuduppgift är att i fred vidta förberedelser för att i krig kunna försvara Sverige mot väpnade angrepp som hotar landets frihet och oberoende. Ett angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela Sverige skall kunna försvaras.³*
- *Försvarsmakten skall i fred*
 1. *övervaka och hävda Sveriges territoriella integritet i luften, till sjöss och på marken,*
 2. *kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser,*
 3. *kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred, och*
 4. *ha en beredskap som medger att huvuddelen av Försvarsmaktens organisation inom ett år efter särskilt beslut har uppnått full krigsduglighet. Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning skall vidare*

¹ 1 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

² 2 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

³ 1 § förordningen (1997:1201) om ändring i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas för att motsvara framtida krav och behov.⁴

- Försvarsmakten skall organisera krigsförband och förbereda förbandens användning för landets försvar och för de övriga uppgifter som anges i första stycket.⁵

Försvarsmaktens uppdrag har nu blivit mer detaljerat. Uppgiften att hävda territoriell integritet kvarstår, men beskrivs mer ingående som att det handlar om att övervaka i luften, till sjöss och på marken. Så gick det redan till, men av någon anledning ansåg regeringen att det behövde preciseras. En hypotes skulle kunna vara att inför kommande nedskärningar förtydliga att Försvarsmakten inte gav upp någon aktivitet.

Nu är det också första gången som uttrycket ”hela Sverige ska kunna försvaras” förekommer. Det står dock ingenting om hur länge Sverige ska kunna försvaras.

Flera uppgifter har tillkommit.

Uppgiften att ställa en utlandsstyrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet har nu utökats till att avse kvalificerade förband och andra resurser för fredsfrämjande och humanitära insatser. Detta är en ambitionshöjning från regeringen, att det ska vara fråga om en viss kvalifikationsnivå på förbanden och att det också ska kunna utföras humanitär verksamhet. Med bestämningen fredsfrämjande vidgas också användningsområdet för förbanden från att endast kunna agera fredsbevarande.

Tre övriga uppgifter har tillkommit i instruktionen. Det första är att kunna lämna stöd till samhället vid svåra påfrestningar i fred (kriser). Denna uppgift utfördes redan tidigare, men har preciserats genom att införa den i instruktionen. Det andra är att beredskapen ska medge att huvuddelen av Försvarsmakten vid behov inom ett år ska kunna ha uppnått full krigsduglighet. Det tredje är att beredskap, organisation och planläggning ska medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas för att motsvara framtida krav och behov.

Uppgiften att organisera krigsförband och förbereda dessa för att försvara Sverige har nu breddats till att omfatta även de nu tillkommande uppgifterna.

2000

År 2000 utfärdar regeringen en ny instruktion för Försvarsmakten.

Uppdraget till myndigheten är som följer.

- *Grunden för Försvarsmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid.*⁶
- *Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.*⁷
- *Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.*⁸

⁴ 2 § första stycket förordningen (1997:1201) om ändring i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

⁵ 2 § andra stycket förordningen (1997:1201) om ändring i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten.

⁶ 1 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷ 2 § första stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

- *Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.⁹*
- *Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.¹⁰*
- *Försvarsmakten skall ha den operativa förmåga, de kompetenser och den insatsorganisation som regeringen beslutar. Försvarsmakten skall även upprätthålla den beredskap som regeringen beslutar.¹¹*
- *Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning skall medge att Försvarsmaktens förmåga kan anpassas för att motsvara förändrade krav och behov.¹²*
- *Försvarsmakten skall genomföra den planläggning och vidta de förberedelser som behövs för att kunna lösa myndighetens uppgifter.¹³*

Egentligen har inte mycket förändrats i uppdraget. Det som avviker mot förut är följande. Uppgiften att hävda den territoriella integriteten har återgått till att vara ospecificerad. Stödet till det civila samhället har däremot blivit mer specificerat, då det talas om att Försvarsmakten också ska kunna samverka med andra myndigheter och ställa resurser till förfogande. När det gäller operativ förmåga och beredskap har detta blivit ospecificerat. En nyhet är att uppdraget har tillförts att Försvarsmakten ska planera och förbereda sig för att kunna lösa sina uppgifter.

2008

Efter sju och ett halvt år och med en ny regering vid makten förändras Försvarsmaktens uppdrag. Det som händer är att uppgifterna i de tre sista styckena utgår. I övrigt är uppdraget identiskt med hur det sett ut sedan 2000.

De uppgifter som sedan 2000 *inte* längre ingår i instruktionen är alltså:

- Försvarsmakten ska ha den operativa förmåga, kompetens och den insatsorganisation som regeringen beslutar samt upprätthålla den beredskap som regeringen beslutar.
- Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning ska medge att förmågan kan anpassas för att motsvara förändrade krav och behov.
- Försvarsmakten ska genomföra den planläggning och vidta de förberedelser som behövs för att kunna lösa uppgifterna.

⁸ 2 § andra stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

⁹ 2 § tredje stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁰ 2 § fjärde stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

¹¹ 3 § första stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

¹² 3 § andra stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

¹³ 3 § tredje stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

2010

JANUARI 2010

Efter två år ändras uppdraget igen i Försvarsmaktens instruktion. Det lyder från och med 2010 sålunda.

- *Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.*¹⁴
- *Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.*¹⁵
- *Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.*¹⁶
- *Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna enligt första stycket självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.*¹⁷

Från och med 2010 är alltså uppdraget som det formuleras i instruktionen till Försvarsmakten tämligen förändrat.

En uppgift att upprätthålla ett militärt försvar har införts, liksom att denna verksamhet ska utvecklas. Samtidigt har skrivningarna om att försvaret ska ske ”mot väpnat angrepp var det är kommer ifrån” och att ”hela Sverige ska kunna försvaras” tagits bort. I stället har tillkommit att Försvarsmakten ska främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Tillkommit har också att utöver att hävda territoriell integritet ska Försvarsmakten värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet. Detta ska kunna ske även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer. Det nationella perspektivet har därmed tonats ned till förmån för internationella insatser.

När det gäller stöd till civilsamhället har kraven på samverkan och att kunna ställa resurser till förfogande utgått. Försvarsmakten ska i stället med befintlig förmåga och resurser lämna sådant stöd.

AUGUSTI 2010

Den 1 augusti 2010 tillkommer ett stort antal verksamhetsuppgifter i Försvarsmaktens instruktion.

- *Försvarsmakten ska bedriva omvärldsbevakning och kunna upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige, svenska intressen och de insatser som Sverige deltar i.*¹⁸

¹⁴ 1 § förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁵ 2 § första stycket förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁶ 2 § andra stycket förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁷ 2 § tredje stycket förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁸ 3 § första stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

- *Försvarmakten ska ta fram underlag för beslut om höjd beredskap och om insatser samt underlag för beslut om förändringar i insatsorganisationens utformning och beredskap.*¹⁹
- *Försvarmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter.*²⁰
- *Försvarmakten ska med myndighetens tillgängliga resurser kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut. Försvarmakten ska vid beslut om höjd beredskap kunna använda hela insatsorganisationen för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen.*²¹
- *Försvarmakten ska kunna förebygga konflikter och verka vid alla konfliktnivåer. Försvarmakten ska ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser. Därutöver ska Försvarmakten kunna stödja och genomföra insatser för säkerhetssektorreform och bidra till uppbyggnaden av andra länders försvarsförmåga samt med myndighetens befintliga förmåga och resurser bidra till stöd för humanitär verksamhet.*²²
- *Försvarmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd.*²³

Dessa nya uppgifter innebär ett väsentligt utökat uppdrag för Försvarmakten. Vi vill särskilt uppmärksamma att från och med augusti 2010 ska Försvarmakten ha en aktuell operativ planering. Det innebär att Försvarmakten måste börja med att bygga upp en försvarsplanering, något som myndigheten inte haft på flera år. Försvarmakten ska också kunna lämna och ta emot militärt stöd. Detta är en följd av den solidaritetsförklaring Sverige uttalat gentemot de nordiska länderna och medlemsstaterna i Europeiska unionen. En annan viktig sak är att Försvarmakten med tillgängliga resurser omedelbart ska kunna påbörja en insats.

2013

Från och med 2013 preciseras kraven på operativ planering. Följande har lagts till.

- *Försvarmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarmaktens verksamhet. Försvarmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet.*²⁴

¹⁹ 3 § andra stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²⁰ 3 § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²¹ 3 a § första stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²² 3 a § andra stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²³ 3 a § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

²⁴ 3 § tredje stycket förordningen (2012:899) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Detta innebär alltså att alla resurser ska omfattas av planeringen.
Dessutom tillkommer en uppgiftsskyldighet för Försvarsmakten gentemot
andra berörda myndigheter om förhållanden i planeringen som har betydelse.



Bilaga 5.

Mål och krav på förmåga i Försvarmaktens
regleringsbrev

Försvarmaktens omställning (RiR 2014:4)

Bilaga 5

Mål och krav på förmåga i Försvarens regleringsbrev

Här följer en genomgång av väsentligare förändringar i regeringens verksamhetsmål och krav på operativ förmåga för Försvarensmakten som det framgår av regleringsbrev för 2000–2013. Citat är markerade med kursiv stil.

REGLERINGSBREVEN FÖR 2000–2001

I regleringsbrevet för 2000 finns vid uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp ett krav på *förmåga som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden*. Detta krav har utgått i 2001 års regleringsbrev.

Vid uppgiften territoriell integritet har för 2001 tillkommit ett krav på förmåga att kunna samverka med andra myndigheter.

Vid uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden har kraven på förmåga byggts ut och blivit mer detaljerade. Exempelvis kravet på att kunna delta i fredsframtvängande och fredsbevarande insatser med markförband kompletterats. Från och med 2001 gäller även att Försvarensmakten ska kunna samverka med andra länder

När det gäller uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred har för 2001 tillkommit att Försvarensmakten också ska ha förmåga att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och därutöver kunna lämna stöd till andra myndigheter.

REGLERINGSBREVET FÖR 2002

För uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden har tillkommit, utöver att kunna planera och genomföra insatser, också att kunna utvärdera dessa.

För uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred har den 2001 tillkomna förmågan att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och därutöver kunna lämna stöd till andra myndigheter utgått.

REGLERINGSBREVET FÖR 2003

För varje uppgift har tillkommit att Försvarensmakten *alltid* ska kunna ha respektive förmåga. I övrigt överensstämmer skrivningarna med 2002 års regleringsbrev.

För att underlätta orienteringen anges nedan de delar av 2003 års regleringsbrev som avser verksamhetsmål och förmågekrav. Skälet till att inte motsvarande delar av 2000 års regleringsbrev anges, är att 2003 års regleringsbrev är det första som är tillgängligt elektroniskt.

• *Vad avser uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp skall Försvarensmakten alltid*

- *ha förmåga att möta olika former av informationsoperationer och därigenom bidra till samhällets totala motståndsförmåga,*

- ha förmåga att upptäcka och möta begränsade angrepp mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana,

- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,

- ha förmåga att upptäcka och möta intrång av stridskrafter på vårt territorium samt

- ha förmåga att förebygga och minska verkningar vid angrepp med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC) och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot sådana.

Försvarsmakten skall ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år efter regeringens beslut)

- kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som bidrar till att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur samt

- kunna utveckla ytterligare förmåga att möta angrepp med fjärrstridsmedel samt begränsade luftförliga insatsstyrkor.

Försvarsmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år efter regeringens beslut), efter anpassningsåtgärder, kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära angrepp i form av samordnade operationer.

Försvarsmakten skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (i ett tiotårsperspektiv) kunna utveckla förmåga att möta flera olika typer av väpnade angrepp, även sådana med mera omfattande operationer inkluderande utnyttjandet av NBC-stridsmedel.

● Vad avser uppgiften att hävda Sveriges territoriella integritet skall Försvarsmakten alltid

- ha förmåga att upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet och särskilt i Östersjöområdet snabbt kunna öka denna förmåga i anslutning till akuta kriser,

- ha förmåga att upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter samt

- ha förmåga att tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet.

● Vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden skall Försvarsmakten alltid

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsbevarande operationer, främst i Europa och dess närhet, men även globalt,

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsframtvingande operationer i Europa och dess närhet,

- ha förmåga att kunna skydda sig mot begränsade NBC-angrepp,

- ha förmåga att lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet, främst i Europa och dess närhet samt

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt (inom fem år efter beslut av regeringen) skall Försvarsmakten med mindre styrkor kunna delta i fredsframtvingande operationer även globalt.

- *Vad avser uppgiften att bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall Försvarsmakten alltid - ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande.*

Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall inte utgöra en utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa resurser, såsom materielslag och förnödenheter.

REGLERINGSBREVET FÖR 2004

Regleringsbrevet för 2004 innehåller inte några förändringar vad avser verksamhetsmål och förmågekrav jämfört med 2003.

REGLERINGSBREVET FÖR 2005

I regleringsbrevet för 2005 har tillkommit en relativt detaljerad inledning på övergripande nivå. Det handlar om att målet är att upprätthålla den territoriella integriteten, förebygga att angrepp på viktiga funktioner samt fredsfrämjande insatser internationellt. Det handlar också om att kunna ha förmågan att höja förmågan att möta olika former av hot och att skydda verksamhet eller objekt vid en försämrad utveckling. Till sist ska Försvarsmakten kunna klara att på sikt utveckla en omfattande försvarsförmåga om det skulle ske en allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring.

Inledningen lyder så här i sin helhet:

Målet för verksamhetsområdet är att det militära försvaret, inom ramen för sin huvuduppgift, förmågan att kunna föra väpnad strid, skall uppnå den förmåga och genomföra de insatser som anges nedan.

I- Försvarsmakten skall övervaka vårt territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar och i samverkan med andra myndigheter hävda vår territoriella integritet. Vidare skall Försvarsmakten bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla från respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande. Försvarsmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.

II- Vid en försämrad utveckling utgår kraven från att vi samtidigt med detta måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta olika former av hot. I ett sådant läge ställs ökade krav på att kunna skydda verksamhet eller objekt samt att kunna bistå andra myndigheter, bland annat vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet. Vidare ställs ökade krav på inhämtning, utbyte och analys av information och underrättelser i syfte att kunna upptäcka hot och aktörers förmåga och avsikter. Fler samordnade taktiska övningar behöver kunna genomföras, liksom insatser i syfte att öka förmågan och för att demonstrera politisk vilja. Försvarsmakten skall också kunna förstärka pågående internationella insatser samt kunna höja sin

förmåga till fredsframtvingande åtgärder, inte minst för att öka uthålligheten.

III- Försvarsmakten skall också, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av riksdag och regering, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Uppgiften ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser, för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga. Försvarsmakten skall tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden så som säkerhetspolitisk, militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmågor och kompetenser. Forskning, studier, materielutveckling och försök behöver bedrivas för att utveckla nya förmågor och kompetenser. Vidare måste nya och befintliga förband kunna utvecklas för att därigenom tillägna sig olika förmågor och funktioner. Allt mer av kompetensutvecklingen kan göras i samarbete med andra länder. Detta med syftet att öka kompetensen för att på sikt kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.

Denna text finns endast med i regleringsbrevet för 2005.

De operativa förmågorna territoriell integritet och internationella insatser har slagits ihop i 2005 års regleringsbrev. Kravet att Försvarsmakten *alltid* ska klara detta har utgått. Dessutom har delförmågorna försvara Sverige och lämna stöd till det civila samhället utgått. I stället har det tillkommit två nya förmågor, som återges nedan.

II - Vad avser förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser skall Försvarsmakten:

- Kontinuerligt följa omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter. Detta ger bl.a. underlag för beslut om höjning av Försvarsmaktens operativa förmåga nationellt eller internationellt. Härvid är underrättelseverksamheten och internationellt utbyte av särskild vikt.

- Efter beslut höja beredskapen i insatsorganisationen för att kunna hantera allvarliga hot mot vår säkerhet eller för att kunna förstärka pågående internationella insatser.

- Möta ökade krav på att skydda verksamhet eller objekt samt kunna bistå andra myndigheter bl.a. vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet.

III - Vad avser förmåga att efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet skall Försvarsmakten:

- Upprätthålla grundläggande kompetenser, särskilt för väpnad strid, för att på lång sikt kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer. Detta medför dock inte något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen utöver de som blir en följd av ovan redovisade

uppgifterna I och II. För att uppnå ovanstående förmåga skall Försvarsmakten:

Tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i en rad olika avseenden inklusive militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmåga och kompetenser.

Bedriva studier, materielutveckling och försök samt lägga forskningsuppdrag för att utveckla ny förmåga och kompetenser. Vidare måste förmåga finnas att kunna utveckla nya och befintliga förband för att därigenom utveckla förmåga och funktioner.

Bedriva kompetensutveckling delvis i samarbete med andra länder. Detta för att uppnå ökad kompetens att på lång sikt kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.

Dessa två förmågor är till stora delar sammanfallande med vad som står i avsnitt II och III i inledningen. Alltså i stort sett en upprepning.

REGLERINGSBREVET FÖR 2006

Som nämns ovan har redan i 2006 års regleringsbrev den 2005 införda relativt omfattande tredelade inledningen utgått.

Övriga förändringar är som följer.

Beträffande förmåga I (hävda territoriell integritet och medverka i fredsfrämjande insatser) har kraven på samverkan med andra myndigheter och utveckling av internationella samarbeten utgått när det gäller att upptäcka kränkningar. Vidare har kravet på att skydda verksamhet eller objekt och kunna bistå andra myndigheter vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet flyttats till förmåga II. Så omnämns också att den nordiska snabbinsatsstyrkan (NBG 08) ska kunna vara en av de insatser som ska vara av bataljons storlek. Inte längre nämns att ett antal faktorer måste vägas samman vid bedömningen av vilket slags insats vi ska bidra med och när det ska ske.

REGLERINGSBREVET FÖR 2007

Beträffande förmåga I (hävda territoriell integritet och medverka i fredsfrämjande insatser) har vissa preciseringar skett. Bland annat står Nato nämnt som samverkanspartner när det gäller att leda, planera och följa upp deltagande i insatser.

Nytt är det 2002 slopade kravet på att Försvarsmakten med tillgängliga resurser även ska kunna bistå andra myndigheter vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer.

Beträffande förmåga II (att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot samt kunna öka förmågan till internationella insatser) har några nyheter tillkommit. Vid första delförmågan nämns att omvärldsbevakningen även ska utgöra underlag för beredskapshöjningar, och inte endast höjning av operativ förmåga. Den andra delförmågan har utökats från att omfatta att kunna förstärka pågående internationella insatser till att omfatta förmågan till desamma generellt, det vill säga det behöver inte vara pågående. Den tredje delförmågan har utgått.

Tre nya delförmågor under förmåga II har tillkommit. De lyder så här:

Försvarsmakten skall i samverkan med andra myndigheter tidigt kunna upptäcka CBRN-händelser inom Sverige och i närområdet.

Försvarsmakten skall kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer enskilt eller i samverkan med andra myndigheter.

För att möta hot eller insatser mot civila mål och vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet skall Försvarsmakten efter beredskapshöjningar med ökad uthålligheten och ambition kunna bistå andra myndigheter vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer. Försvarsmakten skall även kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.

Med den sista meningen i tredje stycket har den 2002 slopade uppgiften att kunna bidra till samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred åter införts.

I övrigt är det inte några väsentligare förändringar jämfört med föregående års regleringsbrev.

REGLERINGSBREVET FÖR 2008

Den enda väsentliga förändringen i 2008 års regleringsbrev återfinns vid förmåga I (hävda territoriell integritet och medverka i fredsfrämjande insatser). Den sjunde delförmågan har utökats med att med kort varsel kunna evakuera egen personal från internationella insatser.

REGLERINGSBREVET FÖR 2009

I regleringsbrevet för 2009 sker vissa förändringar.

Vid förmåga II (att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot samt kunna öka förmågan till internationella insatser) har det skett följande förändringar.

Tredje och fjärde delförmågorna – att upptäcka CBRN-händelser och att kunna genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer – har utgått. Dessa finns redan vid delförmåga I (hävda territoriell integritet och medverka i fredsfrämjande insatser), men har sedan regleringsbrevet 2007 också funnits vid delförmåga II.

I övrigt har vid delförmåga II tillkommit att Försvarsmakten ska samverka med andra myndigheter vid omvärldsbevakningen (första stycket). Vilka myndigheter som avses specificeras inte.

REGLERINGSBREVET FÖR 2010

2010 sker en radikal förändring i regleringsbrevet. Innehållet beträffande verksamhetsmål och operativ förmåga har krympt väsentligt och samtidigt skiftat fokus. Samtidigt har Försvarsmaktens instruktion utökats. Under rubriken Operativ förmåga finns sedan 2010 följande skrivet i regleringsbrevet.

Försvarsmakten ska, för att lösa myndighetens uppgifter, ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen.

Vidare ska Försvarsmakten ha förmåga att periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept. Försvarsmakten ska under 2010 även utveckla sin

förmåga för att, i enlighet med prop. 2008/09:140 på några års sikt ha förmågan att:

- *över tiden hålla cirka 2000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt samt*
- *kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek.*

REGLERINGSBREVEN FÖR 2011–2013

Från och med 2011 har verksamhetsmål och krav på operativ förmåga helt utgått i regleringsbreven. I stället hänvisas till att Försvarsmakten ska redovisa sin operativa förmåga utifrån de uppgifter som anges i myndighetens instruktion.



Bilaga 6.

Försvarmaktens tolkning av sitt uppdrag

Försvarmaktens omställning(RiR 2014:4)



RIKSREVISIONEN

Bilaga 6

Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag

I denna bilaga behandlas Försvarsmaktens tolkning och styrning utifrån regeringens och riksdagens uppdrag.¹

Försvarsmakten och försvarsbeslutsperioden 2002–2004

INTERNATIONELL PRIORITET OCH EN VISS OKLARHET

Av Försvarsmaktens mer övergripande strategiska inriktning framgår att inriktningen börjar ändras, med en ökad betoning av internationella insatser och av en breddad hotbild. Försvarsmaktens förklarar exempelvis i sin doktrin från 2002 att de fyra uppgifter myndigheten fått från riksdagen kan omsättas till fyra militärstrategiska mål, som kan betraktas både nationellt och internationellt. Målen handlar om att förebygga, dämpa, skydda och försvara.^{2 3}

Uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden har fått större vikt än tidigare och tillsammans med den breda hotbilden utgör detta grunden för en ominriktning mot mindre men i vissa fall mer kvalificerat försvar som flexibelt ska gå att anpassa – ett insatsförsvar.⁴

I sin perspektivstudie för 2000–01 förklarade Försvarsmakten att myndigheten skiftar fokus⁵, från invasionsförsvar till insatsförsvar, vilket bland annat handlar om en utveckling mot en organisation med ökade krav på internationella insatser och att kunna uppträda i en bredare konfliktskala.⁶

Samtidigt kan utläsas ur perspektivstudien för 2002–2003 att Försvarsmaktens uppgifter var under utveckling. Försvarsmaktens uppgifter, och dess relativa vikt, var inte lika entydiga och självklara som tidigare. Försvarsmakten skrev att hotet från terrorismen tenderar att växa sig starkare.⁷ Vidare hade Försvarsmakten tagit fram fyra målbildsinriktningar⁸, med olika betoning av nationell och internationell inriktning, och

¹ Framför allt har dokument av central betydelse studerats. Det handlar om styr- och inriktningsdokument på längre sikt i form av Försvarsmaktens perspektivplanering (PERP) och Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), liksom underlag med ett kortare tidsperspektiv i form av budgetunderlag. Vi har gått igenom tal och skrifter av nuvarande och tidigare överbefälhavare, som ger uttryck för vilken tolkning och inriktning Försvarsmakten arbetar mot.

² Militärstrategisk doktrin 2002, s.55.

³ Vidare förklarade ÖB i sina förord att kalla krigets slut och den säkerhetspolitiska utvecklingen inneburit stora förändringar för Försvarsmakten. Det hade inneburit att försvarsplaneringen ska utgå från större bredd och för den operativa planeringen ska skapas en teoretisk grund för Försvarsmaktens verksamhet. (Militärstrategisk doktrin 2002).

⁴ Militärstrategisk doktrin 2002, s. 67.

⁵ Som en följd av Försvarsmaktens förslag 1999-05-19 och därpå följande riksdagsbeslut.

⁶ Försvarsmaktens idé och målbild, Årsrapport från Perspektivplaneringen 2000-01.

⁷ Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsinriktningar för Försvarsbeslut 2004 – Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182, s. 41-42.

⁸ Det handlade om en betoning på internationella insatser i höga konfliktnivåer; betoning på internationella insatser i låga konfliktnivåer; betoning på nationell krishantering för att kunna möta ökade hot i vårt närområde och lika stor betoning på internationella insatser som på nationella krishantering.

rekommenderat en utveckling mot en målbild med lika stor betoning på internationella insatser som på nationella insatser.⁹

I myndighetens budgetunderlag ges bland annat bilden av att på kort sikt var internationella insatser av hög prioritet, samtidigt som förmågan till utveckling av insatsorganisationen skulle prioriteras på lång sikt.¹⁰ Huvudsyftet var skapa ett flexibelt insatsförsvar med förmåga till anpassning mot en i framtiden breddad hot- och riskbild.¹¹ I tidigare års budgetunderlag behandlas bland annat den ekonomiska situationen och ökade internationella ambitioner.

Vidare framgår att Försvarsmakten pekar på en i sitt budgetunderlag för 2004 att myndigheten måste ha ett långsiktigt mål att utvecklas mot. Tidigare var hotet från Sovjetunionen dimensionerande för försvarets långsiktiga inriktning. Nu handlar det om att ha förmåga att hantera osäkerhet i det långa perspektivet; Försvarsmakten måste ha en grundläggande försvarsförmåga som ger statsmakten handlingsfrihet.¹²

Vikten av den internationella dimensionen framgår tydligt i budgetunderlag för 2005 där Försvarsmakten hänvisade till sitt underlag till försvarsbeslutet 2004. I detta hade medvetet skett en nedprioritering av nationell förmåga i intervallet 5–10 år. I stället hade ambitionen att kunna ställa förband till förfogande för internationella insatser varit styrande för alla Försvarsmaktens utvecklingsalternativ.¹³

Sammantaget framgår hur Försvarsmaktens framhåver en förändring av inriktningen, samtidigt som dess närmare innebörd i viss utsträckning uppfattats som oklar. Även om den internationella inriktningen tydligt hade börjat prioriteras, ger Försvarsmakten samtidigt uttryck för att avsaknaden av en tydlig hotbild inneburit en oklarhet kring hur myndigheten ska uppfatta sitt uppdrag.

FÖRSVARSMAKTEN SKA GÅ MOT EN NY INRIKTNING

Av tal av dåvarande ÖB vid Folk & Försvars konferens 2003 framgår att Försvarsmaktens uppdrag delvis uppfattas som otydligt. ÖB menade att försvarets uppgifter var ganska tidlöst formulerade, men att den närmare innebörden behövde ses över. Internationella åtaganden ställde mest omedelbara krav och ”kraven på förmåga att delta i fredsframtvängande insatser blir i stor utsträckning kvalitativt styrande. Detta kan översättas till krav på kvalificerad förmåga till väpnad strid.”¹⁴ Här används alltså begreppet kvalificerad i samband med internationella insatser och inte mer mot en nationell dimension. ÖB hänvisade till grundläggande frågor om försvarets långsiktiga inriktning i avsaknad av en tydlig hotbild. Det handlade om avvägningen mellan å ena sidan omedelbara och konkreta behov av internationell förmåga, och å andra sidan långsiktig kompetens och

⁹ Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsinriktningar för Försvarsbeslut 2004 – Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182, s. 12-14.

¹⁰ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2003 med särskilda redovisningar, 2002-03-01, 23 383:62418

¹¹ I processen skulle nätverksbaserat försvar var en av grundstenarna.

¹² Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2004 med särskilda redovisningar, 2003-02-28, 23 383:63305, s. 2.

¹³ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2005 med särskilda redovisningar, 2004-02-27, 23 383:62995

¹⁴ Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Salen, 21 januari 2003.

utvecklingsförmåga.¹⁵ ÖB förklarade att växande internationella uppgifter och de nya hoten (exempelvis storskalig terrorism) får stor betydelse för de krav som ställs på Försvarsmaktens omedelbara förmåga och tillgänglighet. Samtidigt var kraven på mångsidighet, kompetens och utvecklingsbarhet långsiktigt styrande.^{16 17}

Året dessförinnan hänvisade ÖB till omfattningen av pågående förändringsarbete.¹⁸ Invasionsförsvaret, som tagit 50 år att bygga, höll på att omvandlas till ett mer flexibelt och effektivt insatsförsvaret.¹⁹

ÖB konstaterade att avvecklingen handlade om närmast ofattbara dimensioner. Det rörde sig exempelvis om 4 000 bandvagnar, 2 500 terrängbilar och praktiskt taget alla kustartillerianläggningar som sprängts ned i berggrunden i skärgården. Parallellt med detta skedde en förnyelse och modernisering av Försvarsmakten, liksom en internationalisering och utveckling.²⁰

FÖRSVARSMAKTEN FRÅN 2005 FRAM TILL INRIKTNINGSBESLUTET 2009

Av styrande underlag för försvarsbeslutsperioden 2005–2007 framgår att Försvarsmaktens uppfattar att uppdraget har förtydligats.

Försvarsmakten konstaterade i sitt budgetunderlag för år 2006 att riksdagens försvarsbeslut 2004 förstärker den tidigare inriktningen mot ett insatsförsvaret. De internationella ambitionerna hade, enligt Försvarsmakten, ökat ytterligare och försvarsmaktsutvecklingen följer en tydlig inriktning mot att skapa ett tillgängligt insatsförsvaret.^{21 22}

Även i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2007 konstateras att de ökade kraven på internationell förmåga i många stycken varit dimensionerade för reformeringen och försvarsmaktsplaneringen. Försvarsmakten uttryckte den nationella dimensionen på följande vis: ”Försvarsmaktens reformarbete tar

¹⁵ Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.

¹⁶ Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.

¹⁷ Hederstedt konstaterade att det förut fanns en hotbild som var styrande på både kort och lång sikt. Nu måste denna hotstyrda planering ersättas av en förmågestyrning. Anpassningsförmåga handlade, enligt Hederstedt, inte om att blicka bakåt utan istället om att säkerställa möjligheten att kunna anpassa försvaret till verklighetens nya krav. Försvarsmakten borde, enligt Hederstedt, utvecklas mot en struktur där internationell insatsförmåga utvecklas hand i hand med den grundläggande försvarsförmågan. Vidare måste tillgängligheten för olika typer av insatser ökas. Hederstedt pekade även på vikten av folklig förankring och avslutande med att efterlysa en bred och saklig genomlysning av Försvarsmaktens uppgifter och förutsättningar på kort och lång sikt. (Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.)

¹⁸ Hederstedt påpekade även att det nog var få utanför Försvarsmakten som riktigt hade insett den fulla vidden av de förändringar som pågick. Förändringen handlade om att snabbt avveckla de delar av det gamla invasionsförsvaret som inte hade någon plats i det framtida försvaret, samt om att organisera om ledning och förband; utveckla nya doktriner, system och förband för ett framtida nätverksbaserat försvaret (målet var att förverkliga detta inom tio år). Slutligen handlade förändringarna om att utveckla förmågan att delta i multinationella insatser.

¹⁹ ”Det handlar om ett insatsförsvaret som skall kunna användas för att förebygga och dämpa kriser och konflikter, som skall kunna skydda och försvara vårt land, som skall kunna anpassas till förändrade framtida behov och som sist men inte minst ska kunna ta sig an vidgade internationella uppgifter.” (På väg mot ett nytt försvaret, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 20 januari 2002.)

²⁰ På väg mot ett nytt försvaret, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 20 januari 2002.

²¹ Försvarsmakten framhävde även senare års utgiftstak och limiter som allvarliga då de inneburit tvära kast i planeringsförutsättningarna.

²² Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar, BU 06/SR, 2005-02-28, 23 383:63848.

också utgångspunkt i det stöd Försvarsmakten skall kunna lämna i händelse av nationella krig och i hävdandet av nationell integritet.” Samtidigt framhölls bland annat vikten av balans mellan insatsförmåga och långsiktig utveckling – både insatsförmåga i dag och långsiktig utveckling skulle säkerställas.²³

Den internationella inriktningen har fått ökad tyngd. Försvarsmakten skriver i sin utvecklingsplan för 2007 att myndigheten ska sträva efter att skapa en flexibel insatsförmåga som är ändamålsenlig internationellt, samtidigt som den också bidrar till nationell försvarsförmåga. (Den internationella förmågan skulle alltså tjäna som en utgångspunkt). I dokumentet behandlas myndighetens militärstrategiska inriktning, i form av flera olika delområden.²⁴ Nationell förmåga behandlas i en mindre skala som en delmängd av så kallad grundläggande försvarsförmåga med ett mer långsiktigt perspektiv.²⁵

Försvarsmaktens internationella förmåga skulle öka såväl kvalitativt som kvantitativt. Enligt Försvarsmakten skulle denna ambition på ett avgörande sätt dimensionera Försvarsmaktens utformning, dess förmåga till väpnad strid på kort och medellång sikt samt förutsättningarna för fortsatt utveckling.^{26 27}

På samma sätt präglas Försvarsmaktens perspektivstudie för 2007 av att den internationella inriktningen står i centrum. Försvarsmakten skriver att huvuddelen av alla förband behöver vara användbara för insatser globalt, i Europa och dess närområden *samt* på och i anslutning till vårt territorium. Därför måste förbanden dimensioneras för att klara insatser både i mer avlägsna delar av världen och för att göra insatser i vårt närområde.

Försvarsmakten hänvisar till Gotland och skriver att förband med så kallad expeditionär förmåga inte endast är väsentliga för internationella insatser på stora avstånd utan även för insatser i närheten av eget territorium.²⁸ Huvuddelen av Försvarsmaktens förmåga kan i dagsläget prioriteras mot internationella insatser.²⁹ Huvuddelen av förbanden ska vara användbara för internationella insatser och att samtliga förband även ska vara användbara på eller i närheten av det egna territoriet.³⁰ I

²³ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, BU 07/SR, 2006-04-25, 23383:66586.

²⁴ Omvärld, hot och utmaningar, Grundläggande försvarsförmåga, Internationell förmåga och Forsatt utveckling inom Försvarsmakten.

²⁵ På lång sikt, i händelse av allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk förändring och därav följande successiva politiska beslut, ska kunna utvecklas och användas för mer omfattande operationer samtidigt som det har ett värde för förmågan att genomföra internationella insatser. Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 12.

²⁶ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 12.

²⁷ Av Försvarsmaktens övningsverksamhet uttryckt i 2007 års FMUP framgår att övningsverksamheten skulle utvecklas mot att vara bi- och multilateral, samtidigt som också påpekas att kvalificerade övningar i närområdet ska eftersträvas. Möjligheten att ersätta nationell övning med internationell ska eftersträvas om det är rationellt och utvecklar insatsorganisationen. Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 53 f.

²⁸ Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 15-16.

²⁹ Eftersom i dagens läge är kraven på militär effekt på och nära svenskt territorium relativt små. Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 19.

Försvarsmakten skriver även att den dimensionerande metoden är väpnad strid i hela konfliktskalan.

³⁰ Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 20.

perspektivplanens rapport 2009 konstaterar Försvarsmakten att 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut på två punkter innebär väsentligt förändrade uppgifter för Försvarsmakten. Dels handlar det om en ökad betoning på att kunna agera med andra, dels handlar det om ökade krav på användbarhet och tillgänglighet.³¹

I 2008 års budgetunderlag påpekas att även om det i första hand är kraven på internationell insatsförmåga som är drivande för utvecklingen stärker detta även den nationella förmågan i motsvarande grad.³² Försvarsmakten hänvisar även till regeringens försvarspolitiska inriktning och syftar på en utökning av internationella insatser och beredskap.³³ Försvarsmakten hänvisar till regeringens höjda internationella ambition, uttryckt i planeringsanvisningarna för budgetunderlaget för 2008 respektive budgetpropositionen för 2007.

I nästföljande års budgetunderlag åberopas budgetpropositionen för 2008, eftersom regeringen inte hade lämnat några planeringsanvisningar. Försvarsmakten skriver att det internationella engagemanget ska öka med en dubblering, och att internationella insatser ska vara grundläggande vid utvecklingen av insatsförbanden.³⁴

FÖRSVARSMAKTEN SKA KLARA BÅDE OCH

Håkan Syrén skrev under sin tid som ÖB tre böcker³⁵, och i den första konstaterades att tidigare var internationella uppgifter en bonusförmåga. Det skilde sig från det mindre och mer flexibla insatsförsvaret, som ska kunna användas för uppgifter utomlands och hemma.³⁶

I sin efterföljande skrift konstaterade ÖB att Försvarsmakten tidigare hade en tydlig uppgift med en helt dominerande nationell uppgift, och framförde följande: ”Förutsättningarna för säkerhet var nu förändrade och Försvarsmaktens viktigaste uppgift hade förändrats till att handla om att arbeta för fred, säkerhet och frihet gemensamt med andra utanför Sveriges gränser – på platser där oro eller konflikter uppstår och i den globala världsordningen som påverkar oss alla.” Försvarsmakten ska naturligtvis fortsätta ha förmåga att hävda och försvara Sveriges territorium, men denna uppgift har i frånvaro av militära angreppshot av tidigare slag inte en lika framträdande plats.³⁷

I den tredje skriften behandlades frågan om Försvarsmaktens uppgifter ytterligare. Försvarsmakten ska kunna verka både nationellt och internationellt och ha förmåga både nu och i framtiden.^{38 39 40 41}

³¹ Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet, 2010-01-29, 23382:51673.

³² Här kan jämföras med ÖB:s skrift.

³³ BU 08/SR, 2007-02-27, 23 383:63650, s. 4.

³⁴ BU 09/SR, 2008-02-29, 23 383:64128, s. 3.

³⁵ ... där han vände sig till Försvarsmaktens personal, med ambitionen att förklara vad omställningen av Försvarsmakten handlade om.

³⁶ Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, Överbefälhavare.

³⁷ Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, Överbefälhavare.

³⁸ Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s.1.

³⁹ Skriften tar upp prestationer av det insatta insatsförsvaret i form av insatser för att hävda territoriell integritet, ge stöd till samhället och internationella insatser; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s. 18-20.

⁴⁰ Internationella insatser är det sista ledet i en lång förberedelsekedja, och övningsverksamheten har fått allt fler internationella inslag; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s.25-26.

Vidare tas upp att avvägningen mellan nationell och internationell inriktning är styrande för utvecklingen av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska kunna ge bidrag som ger respekt och inflytande i det internationella samfundet.⁴²

I sitt anförande 2005 förklarade ÖB sig nöjd med försvarsbeslutet och sade sig var nöjd med "...den tydliga principiella inriktningen mot ett internationellt användbart insatsförsvar".⁴³

Samtidigt efterfrågade ÖB mer långsiktighet i beslutet och hänvisade till vikten av nationell civil och militär samverkan. ÖB påpekade att det ibland kunde upplevas som svårare med nationell interoperabilitet än med nationell sådan.⁴⁴ ÖB förklarade bland annat att statsmaktens mål saknar koppling till militära angreppshot i vårt närområde och att målen bör vara långsiktigt stabila, så länge den säkerhetspolitiska situationen i Europa ställer krav på en omprövning av försvarspolitik.⁴⁵

I sitt tal 2009 behandlade ÖB utmaningar inför ett nytt försvarsbeslut. ÖB tog upp omställningen av försvaret och påpekade att sedan en lång tid hade försvarsekonomi varit i fokus. Försvarsmaktens uppgift, konstaterade ÖB, var på ett övergripande plan tydlig och handlar om förmåga till väpnad strid. Här förklarade även ÖB att krav som kan kopplas till det direkta försvaret av Sverige inte hade diskuterats sedan länge.⁴⁶

Återgång till nationell inriktning

Av Försvarsmaktens styrdokument framgår att under de senaste fem åren har fokus förändrats så att den nationella inriktningen numera står i centrum. Den internationella dimensionen finns kvar, fast är mer nedtonad. Detta framgår på olika sätt enligt nedan.

NÄROMRÅDET STÄLLS I CENTRUM

Precis som i andra dokument av central betydelse ingår i budgetunderlagen mål och inriktning för Försvarsmaktens verksamhetsgrenar. Av en jämförelse över tiden framgår att från budgetunderlagen för 2011 och framåt anger Försvarsmaktens att marina förband och flygförband i första hand är dimensionerade för närområdet. För arméförband anges som mål att kunna verka i brigad-, bataljons- och kompaninivå, utan någon närmare koppling

⁴¹ ÖB:s skrift hänvisar till svårigheten att identifiera nationella intressen i en allt mer internationaliserad värld, och till vikten av en fördjupad analys och konkretisering av våra nationella intressen; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s. 44.

⁴² Fyra exempel nämns som skulle kunna vara styrande för den politiska inriktningen och hur Försvarsmakten bör utvecklas. Det handlar om att möjliggöra nationell hantering av fredstida krisituationer som berör svenskt territorium. Det handlar om att utforma Försvarsmaktens å att myndigheten kan agera med andra länder i regionen på internationellt vatten eller lufrum. För det tredje handlar det om att utforma Försvarsmakten så att Sverige får inflytande vid gemensamma insatser i närområdet och om att utforma möjligheter till medverkan i multinationella underrättelse- och ledningsorgan.

⁴³ Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

⁴⁴ Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

⁴⁵ Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005.

⁴⁶ Operativa krav och behov hade hamnat i bakgrunden till följd av att omvärldsläget inneburit att det varit svårt att konkretisera militära hot.

till om det är nationellt eller internationellt.⁴⁷ Dessförinnan, exempelvis i budgetunderlaget för 2010, uttrycktes inte en prioritering på detta sätt. I stället förklarades att marina förband⁴⁸ och flygförband skulle inriktas både mot nationella och internationella insatser. För arméförband kan jämföras med budgetunderlaget för 2009 i vilket angavs att dessa skulle utvecklas för att kunna verka i strid upp till bataljonsgrupper, och med lägre prioritet i brigadsstridsgrupp.

Av budgetunderlagen för 2013 och 2014 framgår bland annat att för arméförbanden ska från 2016 Försvarsmakten prioritera förmåga att verka i brigads ram. Verkansförmågan ska utvecklas genom tillförsel av artillerisystem, och att stridsvagn 122 och stridsfordon 90 med varianter ska livstidsförslängas. För marina resurser uttrycks att dess primära uppgift är att i och utanför närområdet skydda svenska intressen. Flygstridskrafter ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och i vårt närområde.⁴⁹

På samma sätt förklarar Försvarsmakten i sin utvecklingsplan för 2013 att marinstridskrafterna liksom flygstridskrafterna ska utvecklas primärt för att kunna verka i vårt närområde. Inriktningen för arméstridskrafter handlar om att sätta upp användbara, tillgängliga och flexibla bataljonsgrupper.⁵⁰ Detta kan jämföras med utvecklingsplanen för 2007 i vilken i stället förklarades att marinens insatsförband ska ha förmåga och högt stridsvärde för att snabbt kunna sättas in i såväl internationella som nationella insatser. I utvecklingsplanen uppgavs att flygstridskrafterna ska kunna användas behovsstyrt, såväl internationellt som nationellt.⁵¹

I 2014 års utvecklingsplan anges att övningsverksamheten ska dimensioneras utifrån ett antal kriterier. Här framgår en tydligare nationell dimension, samtidigt som internationella krav ska fortsätta att vara dimensionerande. Försvarsmakten skriver att ”i kommande period fokuseras mot ett återtagande av nationell förmåga till väpnad strid inom ramen för dimensionerande tyfall.”⁵²

Samtidigt kvarstår den internationella ambitionen och Försvarsmakten skriver att internationella övningar är grundläggande för att kunna genomföra kvalificerade internationella uppdrag.⁵³ I utvecklingsplanen för 2014 har tillförts ett antal planeringsscenarioer i syfte att ”utgöra en grund för en övergripande beskrivning av krav på Försvarsmaktens operativa förmåga på kort och medellång sikt.”⁵⁴

⁴⁷ BU/SR, 2008-02-29, 23 383:64128, s. 3.

⁴⁸ Här kan noteras att kapacitet för luftförsvar vid amfibieförbandet skulle ambitionssänkas, genom att luftvärmsplutonen inom den amfibiska tilläggsförmågan avvecklas och det förbandsbundna luftvärdet begränsas till truppvärn.

⁴⁹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar, 2013-02-28, 23383:53446, s. 11-15.; Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013 med särskilda redovisningar, 2012-02-29, 23383:53071, s. 27-32

⁵⁰ FMUP 13 – del 1, Politisk strategisk inriktning, 2012-02-29, 23 320:53070, s.13.

⁵¹ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 26-31.

⁵² FMUP 14 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34-35.

⁵³ FMUP 14 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34-35.

⁵⁴ I 2014 års FMUP förklaras att utgångsvärden för planeringen har reducerats mot bakgrund av och med utgångspunkt från det som i stället tas upp i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMST). Det handlar om specifikt inriktade delar har utgått, liksom stora delar av kapitlet krav på insatsorganisationen.

⁵⁵ FMUP 14 – del 1, Utgångsvärden för planeringen, 2013-02-28, 23 320:52821, s.10.

Utan inbördes prioritering presenteras sex typscenarier som handlar om territoriell integritet (normalt eller försämrat omvärldsläge), internationell insats (normalt eller försämrat omvärldsläge), upprätthållande av regional stabilitet (nationellt eller internationellt) och slutligen anges försvar mot väpnat angrepp i begränsad omfattning.⁵⁶

Vidare förklaras i perspektivplanering 2013 att närområdet bör vara dimensionerande för Försvarsmakten⁵⁷. För att säkerställa den nationella suveräniteten bör framtida förmågor utgå från att säkerställa bland annat en responsförmåga som kan utöva effekt i närområdet.⁵⁸ Här skriver Försvarsmakten även att försvarsplaneringen på ett tydligare sätt understryker vikten av att kunna möta ett allvarligt hot än de analyser som gjordes inför försvarsbeslutet 2009.⁵⁹

Särskilt tydlig blir förändringen av inriktning när man avslutningsvis *som en egen rekommendation till regeringen skriver att närområdet bör vara i fokus*. Försvaret av Sverige bör utgöra geografisk utgångspunkt för utformningen av insatsorganisationen.⁶⁰

NY MILITÄRSTRATEGISK DOKTRIN OCH FÖRSVARSMAKTENS STRATEGISKA INRIKTNING

I sin doktrin 2011⁶¹ återknyter Försvarsmakten till kraven på operativ förmåga att genomföra omvärldsbevakning, genomföra insatser och utveckla insatsorganisationen.⁶² Bland annat skriver Försvarsmakten att den operativa förmågan ska uppnås enskilt eller tillsammans med andra, och ska kontinuerligt kunna omfatta flera insatser samtidigt. Inom varje insats ska olika stridskrafter kunna utnyttjas samordnat. Dessutom ska Försvarsmakten efter förberedelser kunna kraftsamla hela insatsorganisationen för att enskilt, eller tillsammans med andra, kunna möta ett allvarligt militärt hot.⁶³

I fråga om insatser skriver Försvarsmakten att dessa kan äga rum i anslutning till svenskt territorium i syfte att hävda Sveriges territoriella integritet och suveräna rättigheter. Det kan *även* (egen kursivering) handla om internationell konfliktanhandling.⁶⁴ Försvarsmaktens förmåga ska täcka hela skalan från att kontinuerligt upptäcka och hantera kränkningar till att ”genomföra väpnad strid i lågintensiva till högintensiva miljöer”.^{65 66}

⁵⁶ Försvarsmakten förklarar att dess insatsförmågor prioriteras med hänsyn till behovet av att kunna genomföra insatser inom ramen för ovan angivna planeringsscenarier. FMUP 14 – del 1, Utgångsvärdet för planeringen, 2013-02-28, 23 320:52821, s.11.

⁵⁷ och att dimensioneringen bör baseras på suveränitetsaspekten i de nationella intressena.

⁵⁸ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1.

⁵⁹ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1., s.51.

⁶⁰ Det innebär, enligt Försvarsmakten, att förmågan och ambitionsnivån att genomföra internationella insatser vid varje given tidpunkt bestäms av vilka förmågor som är operativt tillgängliga.(Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1, s.51)

⁶¹ 2011 beslutades om en ny militärstrategisk doktrin (MSD), och i och med denna upphävdes 2002 års militärstrategiska doktrin.

⁶² Militärstrategisk doktrin 2011, s. 78.

⁶³ Militärstrategisk doktrin 2011, s. 78.

⁶⁴ Den nationella dimensionen sker i nära samverkan med andra svenska myndigheter, medan internationella insatser sker i samverkan med andra länder.

⁶⁵ Militärstrategisk doktrin 2011, s. 79.

⁶⁶ Försvarsmakten har också med en punkt i sin militärstrategiska doktrin som kallas Utveckling. Med utveckling avses här att ”det militära försvaret ska ha förmåga att anpassa sin kapacitet till nya hot och utmaningar och även kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling. Förmågan till väpnad strid –

FÖRSVARSMAKTENS STRATEGISKA INRIKTNINGSDOKUMENT (FM SI)

Försvarsmaktens doktrin 2011 kan jämföras med hur Försvarsmakten presenterar sin tolkning av sitt uppdrag i sitt så kallade strategiska inriktningsdokument (FM SI).^{67 68}

Försvarsmakten poängterar vikten av anpassning. Förändringar ska vara en naturlig del av myndighetens verksamhet.⁶⁹ I tidigare försvarsbesluts krav på anpassning handlade det om att ha potential till förändring medan det numera mer handlar om en pågående löpande förändring. En viktig skillnad är därmed att det inte längre avsätts resurser för att kunna anpassa eller förändra verksamheten till nya krav.

ANVISNINGAR FÖR FÖRSVARSPLANERING AV STOR STRATEGISK BETYDELSE

Av granskningen framgår att regeringens anvisningar för försvarsplanering haft stor betydelse. Försvarsmakten skriver till exempel i sin FMSI att regeringens anvisningar för försvarsplanering är en styrsignal av stor strategisk betydelse.⁷⁰ När Försvarsmakten hänvisar till gällande försvars- och säkerhetspolitiska inriktningar hänvisas bland annat till regeringens anvisningar för försvarsplanering.⁷¹

FM SI avslutas med ”Överbefälhavarens Beslut i Stort” som är ett internt styrande beslut.⁷² ÖB konstaterar att regeringens inriktningar för insatsorganisation 2014 från 2009 och framåt fortsätter att vara utgångspunkten för Försvarsmaktens planering.⁷³

även för att möta en kvalificerad moståndare – måste därför upprätthållas.” Militärstrategisk doktrin 2011, s. 79.

⁶⁷ Försvarsmakten konstaterar att myndigheten utgår från riksdagens och regeringens beslut om uppgifter och tilldelat ekonomiskt anslag. Utifrån detta inriktar Överbefälhavaren verksamheten med ett strategiskt inriktningsdokument för Försvarsmakten och för doktriner. Strategiskt inriktningsdokument (FM SI) redovisar myndighetens verksamhetsidé, vision och värdegrund samt inriktning och strategiska förändringsmål för verksamhet, produkter, organisation och sakområden. (FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.2.)

⁶⁸ I FM SI presenteras inledningsvis en övergripande strategisk grund för verksamheten. Försvarsmakten ska genomföra en beredskapsplanläggning och en operativ planläggning. Beredskapsplanläggningen fastställs i Försvarsmaktens beredskaps- och insatsorder, medan den operativa planläggningen fastställs i försvarsplaner. FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.2.

⁶⁹ Försvarsmakten anger fem strategiska förändringsmål. Det handlar om att öka tillgängligheten, att öka förmågan att verka med andra, effektivisera administrativt stöd och logistik, att vara en attraktiv arbetsplats för nya och befintliga medarbetare och att stärka värdegrunden genom handling. FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.3.

⁷⁰ 2011-03-31, Anvisningar för försvarsplanering, Regeringsbeslut 3.

⁷¹ 2011-09-15, Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete, Regeringsbeslut 4. Försvarsmakten hänvisar vidare till bland annat till Sveriges solidaritetsförklaring, och till regeringens önskan att Sverige bör öka sitt engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning. Förutom detta hänvisar regeringen till regeringens proposition, regleringsbrev 2012 - ”dimensioneringsgrund utgörs av väpnad strid mot kvalificerade moståndare” - samt till försvars- och säkerhetspolitiska inriktningar hämtade ur regeringens proposition och från regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete.

⁷² Det ligger till grund för försvarsmaktsplanering i form av FMUP 2014 och budgetunderlaget för 2014 liksom för försvarsplanering och långsiktiga militärstrategiska analyser. På så vis hänvisas till detta beslut i exempelvis Försvarsmaktens budgetunderlag 2014.

⁷³ I noten till detta hänvisar Försvarsmakten till:

- Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010-2014, Regeringsbeslut 3, Försvarsdepartementet, Fö2009/1354/MIL
- Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete, Regeringsbeslut 4, 2011-09-15, Fö2011/1381/MFI
- Anvisningar för försvarsplanering 2011, Regeringsbeslut 3, Försvarsdepartementet, Fö2011/569/MFI
- Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten med ändringar t.o.m. SFS 2012:122.

ÖB:s beslut inleds med att ”Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige samt främja svensk säkerhet och svenska intressen självständigt, men även i samverkan med andra.” Dessutom anges att ”Sveriges befolkning ska uppfatta Försvarsmakten som en garant för nationell säkerhet.”

När det gäller dimensioneringen anges att krigsförbanden ska dimensioneras för väpnad strid mot en kvalificerad motståndare.⁷⁴

När det gäller inriktningen för försvarsplaneringen skriver ÖB att denna ska fullföljas ned till förstahandsuppgift för krigs- och hemvärnsförband. Vidare ska planeringen breddas genom att det tas fram nya omfall. Nationell planering ska prioriteras till Östersjöområdet, och nya hot såsom cyberhot ska beaktas i större utsträckning än tidigare.

Vidare skriver Försvarsmakten i sitt svar på regeringens uppdrag (regeringsbeslut 7⁷⁵ 7⁷⁶) att regeringens anvisningar för försvarsplanering innebär en precisering av Försvarsmaktens uppgifter och krav på operativ förmåga, som det har uttrycks i övriga centrala styrdokument (instruktion, regleringsbrev och inriktningsbeslut).⁷⁷

NATIONELL INRIKTNING

Vidare framgår av Försvarsmaktens svar på regeringens begäran hur Försvarsmakten väljer att presentera sin tolkning av sitt uppdrag. Försvarsmakten skriver: ”Den operativa utgångspunkten för Försvarsmakten utgörs av den faktiska förekomsten av militära förmågor i vårt närområde. Dessa förmågor medger att operationer kan genomföras mot svenskt territorium och svenska intressen. Därutöver medför ett deltagande i internationella insatser att också delvis andra hotbilder behöver kunna hanteras. För att kunna möta denna bredd av möjliga hot och faktiska risker krävs att den beslutade reformen fullföljs med bibehållen operativ bredd.”⁷⁸

Hur den nationella dimensionen blivit mer framträdande framgår även tydligt i Försvarsmaktens svar till regeringen under rubriken operativa konsekvenser vid en prolongerad ekonomi år 2019. Försvarsmakten ger här en utförlig konsekvensbeskrivning ur ett nationellt perspektiv, och tar först i slutet av denna redogörelse upp att även den internationella förmågan riskerar att sjunka.⁷⁹ Värt att notera, avseende den betydelse som regeringens anvisningar för försvarsplanering har fått, är också att målet för reformen 2019, enligt Försvarsmakten, är att ha ett försvar som utgår från

⁷⁴ Det ska finnas förmåga att genomföra insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor, och dessa insatser kan vara både kortvariga och långvariga. Försvarsmaktens verksamhet ska i ökad utsträckning fokusera på insatser, nationellt och internationellt, samt krigs- och hemvärnsförbandens tillgänglighet. (FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.10.)

⁷⁵ Regeringen beslutade den 4 oktober 2012 att ge Försvarsmakten i uppdrag att i samband med framtagnandet av budgetunderlaget för 2014 redovisa ett kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans.

⁷⁶ Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI.

⁷⁷ Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI, Regeringsbeslut 7.

⁷⁸ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871.

⁷⁹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871. Försvarsmakten skriver att förmågan att genomföra en gemensam operation för att möta ett begränsat väpnat angrepp får avgörande begränsningar. Insatsorganisationens förmåga att försvara ett begränsat område accentueras ytterligare. Uthålligheten sjunker och området som kan försvaras blir mindre. En reduktion av antalet krigsförband gör också att uthålligheten att hantera systematiska kränkningar minskar betydligt ”och att det endast kan ske med geografiska begränsningar”. Vidare riskerar ”förmågan att delta i internationella insatser enligt den nivå riksdagen har beslutat nedgrä.”

inriktningspropositionen *och* utifrån försvarsplaneringen (egen kursivering).⁸⁰

När det gäller förhållandet mellan internationell och nationell dimension uttalar Försvarsmakten följande: ”Utfallsrummet begränsas därmed inte enbart till vår närmaste omvärld i form av hot och arenor för insatser, även om flera faktorer i vårt närområde återigen tilldrar sig vårt intresse i allt ökande grad.”⁸¹

I sitt tal i Sälen 2011 konstaterade ÖB att den nationella planeringen återupptagits 2010, efter att ha legat nere i tio år på grund av så kallad operativ time-out. Återtagandet av en högre beredskap kommer att dröja då det tar tid innan alla system är återlagda. ÖB framförde följande. ”När försvarsplaneringen är fullt genomförd ha alla delar av Försvarsmakten tydliga mål för vad som krävs för att kunna lösa sina fördefinierade uppgifter, en nödvändighet för ett insatsförsvar. Det kommer också ge Försvarsmakten en bild av hur vi klarar att lösa uppgifter inom en given resursram.”

ÖB påpekade att den så kallade strategiska time-outen inte var något nytt, utan den har medfört att Försvarsmakten har ett omfattande återtagande att göra. Det är också något Försvarsmakten arbetar med när Försvarsmakten nu genomför nationell försvarsplanering.⁸²

FÖRHÅLLET MELLAN LÅNG OCH KORT SIKT

I sitt tal på Folk & Försvar i Sälen 2012 konstaterade ÖB att den försvarsmakt som nu utvecklas kommer att ha en förmåga i enlighet med riksdagens beslut som är rimlig i förhållande till det förhållandevis gynnsamma säkerhetspolitiska läge i vårt närområde *just nu*. ”Men den försvarsmakt vi nu bygger ska vara materiell med samtliga personalkategorier övade 2019. Inriktningsbeslutet, inklusive den säkerhetspolitiska analysen, sträcker sig till och med 2014. För tidsperioden därefter har det inte gjorts någon säkerhetspolitisk analys.”⁸³

ÖB summerade sitt tal med att 2009 års försvarsbeslut skapar militära förutsättningar som behövs på kort sikt, men att det behövs ett mer långsiktigt perspektiv. Det är viktigt med en balans mellan omedelbar tillgänglighet och långsiktig handlingsfrihet.⁸⁴

På samma sätt angav Försvarsmaktens generaldirektör i Sälen även att försvarets uthållighet är rimlig, med utgångspunkt från den omvärldsbeskrivning som låg till grund för den försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 och en potentiell motståndares resurser.⁸⁵ Det betyder alltså att han hänvisar till en 4–5 år gammal omvärldsbeskrivning i sin bedömning.

⁸⁰ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871, s.8-10.

⁸¹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871.

⁸² ÖB anförande i Sälen 2012.

⁸³ ÖB anförande i Sälen 2012.

⁸⁴ ÖB anförande i Sälen 2012.

⁸⁵ Tal av generaldirektör Peter Sandwall, Folk och Försvars Rikskonferens, Sälen den 14 januari 2014.



Bilaga 7.

Processer i omställningen

Försvarsmaktens omställning(RiR 2014:4)



Bilaga 7

Processer i omställningen

Vi går i denna bilaga igenom ett antal centrala processer som haft relevans för omställningen av Försvarsmakten, som komplement till den övriga genomgången i granskningsrapporten.

Höga förväntningar på rationaliseringar och besparingar

Att rationalisera verksamheten har ingått som en grundförutsättning för Försvarsmaktens omställning. Genom rationaliseringar och sänkta kostnader har tanken varit att kunna finansiera såväl sänkta anslag som en utveckling av myndigheten.

I försvarsbeslutet 2004 uttalade regeringen att det krävs omfattande och skyndsamt avveckling av såväl materiel som personal för att skapa utrymme för att bygga det nya försvaret. Detta gick dock inte i den takt och omfattning som regeringen förväntat sig. Regeringen ansåg att de neddragningar som gjorts var otillräckliga i förhållande till de operativa kraven. Det hade blivit svårare än förväntat att genomföra reformen. Regeringen förklarade detta med att tillståndet i flera av de förband som ärvdes från den gamla krigsorganisationen inte motsvarade de nya krav som ställdes. De resurser som var avsedda för förbandsproduktion koncentrerades inte till prioriterade förband, vilket gjorde att det uppstod brister över en större bredd av insatsorganisationen. Så medförde också metoderna för att avveckla personal stora kostnader under flera år. Enbart under de tre åren 2000–2002 uppgick kostnaden för att avveckla personal till 4 miljarder kronor. Därtill kom det omoderna ekonomistyrningssystemet som gjorde resultatstyrning, som försvårade uppföljning och återrapportering.

Ovanstående resonemang är i linje med det som fördes inför försvarsbeslutet 2009. Regeringen uttalade att i takt med att resurser kan frigöras genom rationaliseringar inom försörjning av personal, materiel, logistik, m.m. ska dessa användas för att bygga upp den nya insatsorganisationen. Detta utgör också en restriktion, och regeringen framhåller att inriktningen i framtiden kan komma att justeras när det gäller omställningstakt, krav på förmåga, materiel, organisation och verksamhet.¹

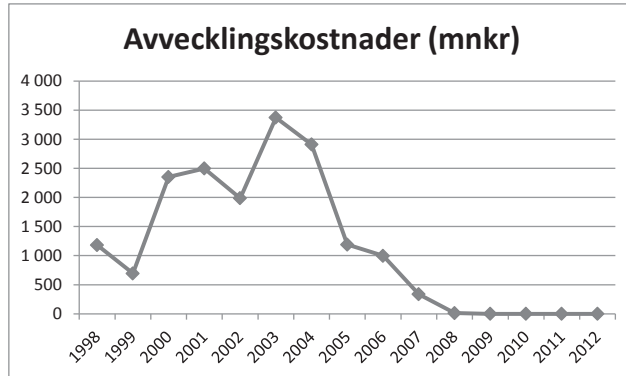
Materiella investeringar och avveckling av materiel

Avvecklingen av materiel har inneburit en omfattande process i form av att materiel förstörs respektive säljs. Försvarsmakten har redovisat de kostnader som uppstått till följd av avveckling. Dessa kostnader avser avveckling av personal, förnödenheter samt anläggningar och fastigheter.² Totalt uppgår avvecklingskostnaderna till drygt 17,5 miljarder kronor för den granskade perioden. Då 2009 års försvarsbeslut inte innebar ytterligare avveckling, går avvecklingskostnaderna mot noll 2009.

¹ Prop. 2008/09:140.

² Kostnader för omstruktureringssåtgärder, till exempel omflyttning av personal och förhyrning av nya lokaler, ingår inte i avvecklingskostnader.

Figur 1: Avvecklingskostnader inom Försvarsmakten 2001–2012 (mnkr)



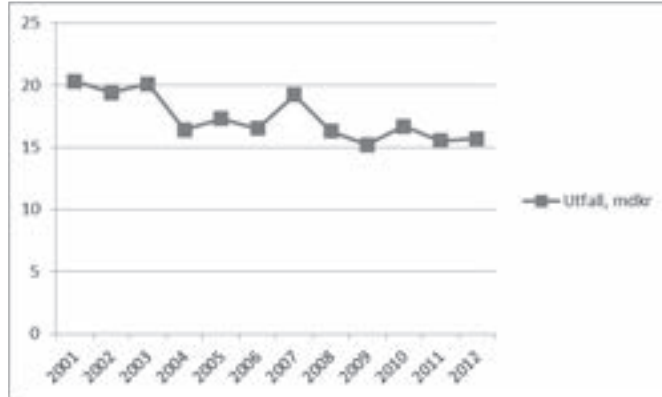
Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

Frågan om Försvarsmaktens materielinvesteringar är komplex, eftersom det handlar om att balansera långa tidshorisonter och myndighetens uppgifter både i närtid, men även på lång sikt. Ett försvarsbeslut respektive försvarspolitisk inriktning avser en period om 4–5 år, medan materiel anskaffas (projekteras, beslutas, utvecklas) under en följd av år och förväntas efter leverans ha en livslängd på uppemot 25–30 år, eller mer.³ Vidare har avveckling av materiel varit en viktig del i myndighetens omvandling. Denna avveckling ska i huvudsak ha gått enligt plan – en plan som i sin tur är ett avtryck av den försvarspolitiska inriktningen. Som vi har visat i granskningen har denna inriktning svängt över tiden. Vi går i granskningen inte närmare in på denna fråga, att rådande mer nationella tonvikt har inneburit andra förutsättningar och behov än tidigare mer internationella fokus.

Under åren 2001–2012 har materielanslagen minskat och således kostnaderna för utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling av materiel, med cirka en fjärdedel i löpande priser.

³ Exempelvis beställdes de nya korvetterna av Visbyklass, för cirka 15 år sedan och konstruerades för att kunna operera med smygteknik längs Sveriges Östersjö kust mot en angräpare. Sedan dess har förmågan att kunna utföra internationella insatser blivit viktigare.

Figur 2: Utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling av materiel 2001–2012 (mdkr)



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

Personalförsörjning och personalreduktion

Riksrevisionen har i flera tidigare granskningar behandlat Försvarsmaktens personalförsörjning, exempelvis frågan om problem med övertalighet bland vissa personalgrupper liksom frågan om problem med tillgången till rätt nyckelkompetenser⁴. På ett övergripande plan kan konstateras att Försvarsmakten har haft svårt med att anpassa myndighetens tillgång på personal till myndighetens behov. En delförklaring till detta har enligt Riksrevisionens bedömning varit att myndighetens behov har förändrats i takt med omställningen.

Riksdagens beslutade den 19 maj 2010 att anta regeringens förslag om ett nytt personalförsörjningssystem. Beslutet om att lägga värnplikten vilande till förmån för ett nytt system baserat på frivillighet är en av Försvarsmaktens största reformer någonsin. Strax därefter tillsatte regeringen en ny utredning med uppdrag att se över vilka åtgärder som behövde vidtas om värnplikten avskaffas. Denna utredning gjorde bland annat bedömningen att det var svårt att bedöma totala omställningskostnader i det nya systemet.⁵

Vidare sker en förändring inom Försvarsmakten i form av införseln av ett tvåbefälssystem med dels officerare, dels specialistofficerare. Officerare gör en ledarkarriär medan specialistofficerare ska utveckla en djup facklig kompetens. Det är meningen att de flesta officerare ska vara specialistofficerare (5 200) och övriga officerare (3 300). Växlingen har dock gått trögt, och vid försvarsbeslutet 2009 hade endast 300 officerare blivit specialistofficerare.

⁴ Nedläggningar av förband har även inneburit att övertalig personal kunnat sägas upp. Samtidigt har det även inneburit en förlust av personal med nyckelkompetens.

⁵ Dir 2009:58; SOU 2010:86.

Det är än så länge för tidigt att på allvar bedöma utfallet av pågående personalreform, som är tänkt att vara fullt genomförd till 2019. Försvarmakten tar i sin årsredovisning för 2012 upp att det finns osäkerheter, särskilt när det gäller i vilken takt det kommer gå att anställa tidvis tjänstgörande gruppbefäl.⁶ Den 2 maj 2013 föreslog ett enigt försvarsutskott att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att det behövs åtgärder för att trygga försvarets personalförsörjning på lång sikt. Regeringen bör utreda hur rekryteringsbasen kan breddas.⁷ Den 24 oktober 2013 beslutade regeringen om ett direktiv för en utredning om Försvarmaktens personalförsörjning.⁸

⁶ Försvarmaktens årsredovisning 2012.

⁷ Pressmeddelande 2 maj 2013.

⁸ Dir. 2013:94.



Bilaga 8.

Regeringens bedömning av operativ
förmåga

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



RIKSREVISIONEN

Bilaga 8

Regeringens bedömning av operativ förmåga

I denna bilaga lämnar vi en närmare redogörelse för regeringens mål och krav samt bedömning av operativ förmåga i Försvarsmakten.

PROPOSITIONER KNUTNA TILL DET FÖRSVARSBESLUTET FÖR PERIODEN 2002–2004

Till att börja med har vi undersökt vilka krav regeringen har utgått ifrån i sin bedömning av operativ förmåga under försvarsbeslutsperioden. I budgetpropositionerna används riksdagens försvarspolitiska mål som grund för de förmågebedömningar som görs. Det handlar om de fyra delmålen i försvarsbeslutet som redogjorts för i granskningsrapporten.

I budgetpropositionen för 2001 hänvisade regeringen till Försvarsmaktens bedömning att den samlade operativa förmågan var godtagbar i dåvarande säkerhetspolitiska läge. Regeringen skriver att den inte gör någon annan bedömning än Försvarsmakten, men påpekar att det är synnerligen angeläget att utbildnings- och övningsverksamheten kan öka i intensitet och förbandsnivåer. Den viktigaste åtgärden för att förbättra Försvarsmaktens förmåga i respektive uppgift är att öka personalens kompetens. Samtidigt konstaterade regeringen att det omfattande omstruktureringsarbetet inneburit att anpassningsplaneringen nedprioriterats och fortfarande är behäftad med osäkerheter. Regeringen skrev också att det är angeläget att anpassningsplaneringen förbättras.¹ Försvarsmakten fick i uppgift att i budgetunderlaget för 2002 redovisa sin planering. Regeringen skrev också att FM begärt att kraven borde öka så att sjö- och luftstridskrafter kan delta internationellt. Regeringen svarade att kraven inte skulle ändras då, utan att det fick ske vid nästa försvarsbeslut.

På samma sätt bedömde regeringen att förmågan för 2002 var godtagbar, givet rådande säkerhetspolitiska läge. Här nämnde dock regeringen samtidigt att Försvarsmakten anmält att någon fördjupad operativ planering för nationellt försvar inte hade skett, och att detta även gällde för anpassningsåtgärder för mer omfattande militära operationer. Regeringen kommenterade inte detta, utan konstaterade att den gör samma bedömning som Försvarsmakten.²

När regeringen sedan i budgetproposition för 2003 redovisade myndighetens förmåga var bedömningen fortsatt att utgå från tidsperspektiv när den hänvisade till Försvarsmaktens bedömning att i nuvarande säkerhetspolitiska omvärldsläge var förmågan god att lösa uppgiften försvar mot väpnat angrepp. Vid ett försämrat omvärldsläge var dock bedömningen att det föreligger brister inom framför allt ledning, precisionsbekämpning på långa avstånd, underrättelseinhämtning, logistik och helikopterunderstöd. Regeringen sade också att Försvarsmaktens planering förutsatte tillräcklig säkerhetspolitisk förvarning och att successiva anpassningsåtgärder kunde

¹ Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 6

² Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 6

vidtas. Regeringen bedömde att mot bakgrund av rådande säkerhetspolitiska läge var den operativa förmågan i olika avseenden godtagbar. Regeringen underströk vikten av att riksdagens beslut om inriktningen för det militära försvaret genomfördes skyndsamt.³

För 2004 menade regeringen att försvarsreformen inte gått i den takt som var avsett. Trots detta var den samlade bedömningen att förmågan var godtagbar. Regeringen hänvisade till att omvärldsläget hade förbättrats ytterligare i Sveriges närområde. Regeringen hänvisade även till Försvarsmaktens bedömning i sin årsredovisning. Enligt denna var förmågan godtagbar i rådande omvärldsläge. Vid ett försämrat omvärldsläge bedömdes brister finnas bland annat inom områdena ledning, samövning av högre förband, långräckviddig precisionsbekämpning, underrättelseinhämtning, logistik samt helikopterunderstöd. Uthålligheten bedömdes vara begränsad vid operationer i mer än en riktning.⁴

I sin budgetproposition för 2005 hänvisade regeringen till sin inriktningsproposition med förslag på ett nytt mål för politikområdet. Målsättningen låg i linje med riksdagens beslut om mål för föregående försvarsvarsbeslutsperiod, fransätt att ordningsföljden hade ändrats. För föregående år bestod målen för verksamhetsområdet Det militära försvaret av de mål som riksdagen beslutat om för totalförsvarsresurserna. Målen för Det militära försvaret var alltså att skapa resurser som går att använda för de försvarspolitiska mål som riksdagens hade beslutat. Med det nya förslaget bedömde regeringen i stället att målet för verksamhetsområdet borde vara att det militära försvaret, inom ramen för sin huvuduppgift (förmågan att föra väpnad strid) skulle uppnå den förmåga och genomföra de insatser som krävs. Regeringen förklarade i samma budgetproposition bland annat att insatsförsvaret skulle utformas med en bredare hotbild som utgångspunkt, och med ett tydligare fokus på internationella insatser och territoriell integritet, även om en grundläggande försvarsförmåga och kompetens skulle upprätthållas.⁵

I sin bedömning av Försvarsmaktens förmåga kvarstod fortfarande indelningen mot huvudändamålen för politikområdet Totalförsvaret. Regeringen menade att de tre skalstegen inte var tillräckligt precisa, och ville utveckla ett värderingsinstrument för att skapa bättre förutsättningar för att kunna mäta den operativa förmågan i mer absoluta termer. Detta för att ge förbättrade förutsättningar att kunna redovisa resultaten av det gångna året för riksdagen.⁶ I avvaktan på det nya försvarsbeslutet skulle redovisningen för detta och nästkommande år vara av mer deskriptiv karaktär.

I likhet med tidigare budgetpropositioner gjorde regeringen en kortare genomgång av vad Försvarsmakten redovisat, och gjorde sedan egen analys och drog slutsatser. Regeringen förklarade att trots bristerna var förmågan godtagbar, med hänvisning till det goda säkerhetspolitiska läget. Regeringen betonade vikten av att genomföra tidigare fattat beslut av riksdagen om ett flexibelt insatsförsvaret. Regeringen betonade också vikten att leda förband på högre nivåer, då det är en viktig och efterfrågad kompetens vid

³ Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 6

⁴ Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 6

⁵ Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 6

⁶ Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 6

internationella insatser. Regeringen nämnde även att förmåga till stöd till samhället är god, bland annat på grund av att omfattande samverkan med andra myndigheter hade ägt rum.⁷

Även i budgetpropositionen för 2006 bedömde regeringen utifrån verksamhetsområdets mål att resurserna ska kunna användas för de huvudändamål som har angetts för politikområdet Totalförvar. Regeringen förklarade att Försvarsmaktens bedömning hade gjorts i relation till rådande säkerhetspolitiska läge och de krav som ställts i riksdagens beslut 2001. Regeringen hänvisade återigen till att värderingsmodellen inte är tillräckligt tydlig då den inte redovisar egentlig förmåga i absoluta termer, varför en ny borde utvecklas med fler skalsteg och som bättre återspeglar förmågan. Regeringen menade att förmåga skulle redovisas i absoluta termer som svarar mot regeringens krav på operativ förmåga och delförmågor.⁸

Regeringen bedömde att förmågan var godtagbar i tre av huvuduppgifterna och god i en av dem. På samma sätt som förr var dock bedömningen att för att kunna möta mer omfattande militära operationer skulle det krävas successiva beslut och anpassningsåtgärder. På så sätt var den förmågebudömning Försvarsmaktens rapporterat när det gäller att stå emot väpnat angrepp sett till ett försämrat omvärldsläge behäftad med brister inom ledning, underrättelseinhämtning och logistik. Återigen betonade regeringen vikten av förmåga till väpnad strid på högre nivåer med hänvisning till kommande krav inom ramen för EU:s snabbinsatsstyrka (tidigare var detta viktigt för nationell försvarsförmåga). Även i andra avseenden hänvisade regeringen till internationella insatser som motiv för att vidmakthålla och utveckla förmåga. Regeringen menade även att det är viktigt att ytterligare utveckla förmågan till samverkan med andra myndigheter, för att öka samhällets samlade krishanteringsförmåga.⁹

BEDÖMNINGEN SKER MOT NY KRAVSTÄLLNING – OMVÄRLDSLÄGET FORTSÄTTER HA BETYDELSE – INTERNATIONELL DIMENSION FORTSÄTTER
Hösten 2006 avgick den socialdemokratiska regeringen och efterträddes av en moderatledd alliansregering. I budgetpropositionen för 2007 hänvisade regeringen till att styr- och finansieringsformerna för Försmakten måste förbättras. Det måste finnas tydliga och uppföljningsbara mål för försvarets verksamhet, så att bland annat redovisningen till riksdagen kan förbättras. Regeringen pekade på att den insatsförbandsorienterade ekonomistyrningsmodellen borde förbättras när det gäller spårbarhet, målformuleringar och redovisning i relation till riksdagens krav på operativ förmåga.¹⁰

Som nämnts ovan var riksdagens försvarspolitiska mål ungefär desamma som i föregående försvarsbeslut. Regeringen skrev också att resultatbedömningen gjorts i förhållandet till riksdagens mål för politikområdet Totalförvar. Målen för verksamhetsområdet Det militära försvaret och Det civila försvaret hade förändrats. Kraven på Försvarsmakten uttryckt som mål för verksamhetsområdet Det militära

⁷ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 6.

⁸ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6.

⁹ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6.

¹⁰ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6, s. 14.

försvaret var nu, att inom ramen för sin huvuduppgift förmågan att kunna föra väpnad strid, uppnå den förmåga och genomföra de insatser som krävs. Regeringen skrev att det är utifrån denna kravställning resultatbeskrivningen görs. Vidare hänvisade regeringen till riksdagens beslut om operativ förmåga. Denna förmåga avser att i nutid kunna hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till insatser utomlands samt vid försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige. Dessutom skulle förmågan till internationella insatser kunna öka vid allvarlig eller varaktigt försämrad omvärldsutveckling. Vid successiva beslut av regering och riksdag skulle förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer kunna utvecklas.¹¹

Regeringen gör inte någon närmare analys av hur den nya bedömningsgrunden förhåller sig till föregående. Att kraven förändrats framgår dock av regeringens bedömning, eftersom den försvarspolitiska målsättningen att försvara Sverige mot väpnat angrepp inte längre används som bedömningsgrund. På detta sätt framgår inte längre vad som tidigare varit en svagare punkt i bedömningen av Försvarsmaktens förmåga. I stället handlar kravställningen om att i närtid kunna hävda Sveriges territoriella integritet och förebygga och medverka i internationella kriser. Regeringen menade således att med de krav som ställs på Försvarsmakten är förmågan sådan att den till största delen motsvarar fastställda krav.¹²

Om förmågan vid ett försämrat omvärldsläge framhöll regeringen att det inte fanns brister som innebär att någon ny förmåga behöver skapas, men att det kan innebära att en större mängd resurser måste finnas användbara. Förmågan vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling bedömde regeringen att den sammataget motsvarade behovet och att fastställda krav ska ha uppfyllts.¹³ Dock lämnades inget besked om vilka krav som avsågs.

Regeringen gjorde avslutningsvis en mycket kort sammantagen bedömning enligt vilken den samlade operativa förmågan ska ha haft en positiv utveckling. Enligt insatsorganisationsvärderingen för 2005 ska Försvarsmakten ha uppfyllt flera av kraven på operativ förmåga.¹⁴

Nästföljande budgetproposition för 2008 innebar ytterligare förändringar. Politikområdets namn ändrades från Totalförsvar till försvar och verksamhetsområdena ändrades om. Till exempel upphörde verksamhetsområdena Det militära försvaret och Det civila försvaret och ersattes med Insatser, Uppbyggnad av beredskap och Forskning och utveckling. Området Insatser avser övervakningsuppgifter och ingripande mot kränkningar liksom internationella uppgifter. Regeringen betonade vikten av användbarhet och flexibilitet. Uppgiften att genomföra internationella insatser skulle vara grundläggande vid utvecklingen av förbanden. Regeringen betonade även vikten av förmågan till väpnad strid och hänvisade till ett brett spektrum av internationella insatser och för att värna territoriell integritet. På samma sätt pekade regeringen på vikten av civil-militär samverkan som en del av ambitionen av multifunktionella insatser. Sammantaget, om man återkopplar till riksdagens fyra

¹¹ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6.

¹² Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6.

¹³ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6.

¹⁴ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6.

försvarspolitiska mål, var det två av dessa som regeringen betonade under det att de två andra egentligen inte nämndes.¹⁵

Regeringens hänvisade i resultatbedömningen till att resurserna ska kunna användas för de huvudändamål som angetts för politikområdet Försvar. Enligt regeringen hade den samlade operativa förmågan utvecklats positivt. För flertalet av de krav som ställts kunde Försvarsmakten lösa tilldelade uppgifter. Regeringen bedömde att Försvarsmaktens samlade förmåga hade utvecklats positivt. Deltagande i internationella insatser hade stärkt förmågan till väpnad strid på sikt. Regeringen uttryckte dock att särskild uppmärksamhet måste riktas på förmågorna att upptäcka kränkningar och hantera händelseutvecklingar vid ett försämrat omvärldsläge. Särskilda insatser borde enligt regeringens mening vidtas för att minimera personella och materiella brister.¹⁶

I budgetpropositionen för 2009 markerade regeringen vikten av fortsatt förnyelse av försvaret. Till skillnad från föregående år hänvisade regeringen även till hot och säkerhetspolitiska utmaningar för Sverige som motiv till detta. Enligt regeringen underströk händelseutvecklingen i Georgien vikten av fortsatt modernisering av försvaret för att öka användbarheten för förbanden att kunna användas nationellt. Återigen ansåg regeringen att den samlade operativa förmågan hade förbättrats något. Regeringen uppgav att Försvarsmakten hade kunnat möta flertalet av de krav som ställts. Regeringen hänvisade bland annat till att pågående och genomförda internationella och nationella insatser hade bidragit till förmågan till väpnad strid.¹⁷

I budgetpropositionen för 2010 hänvisade regeringen till det nya inriktningsbeslutet med nya försvarspolitiska mål från och med 2010. Det nya målet för det militära försvaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- Hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Vidare upprepades att försvaret ska genomföra de insatser som riksdag och regering beslutar. Försvarsmakten, enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer ska lösa följande uppgifter:

- Försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och anta myndigheter vid behov.

¹⁵ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 6, s.19.

¹⁶ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 6

¹⁷ Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 6

Regeringen förklarade att den nya inriktningen syftar till att stärka Sveriges försvarsförmåga samtidigt som utvecklingen ska ske i den takt som ekonomin tillåter.¹⁸ Från 2010 ska kraven öka på Försvarsmakten i enlighet med den nya inriktningen.¹⁹

Förmågebedömningen för aktuellt år, det vill säga 2008, samt för nästkommande år, sker dock med hittillsvarande bedömningsgrund. Regeringens bedömning är att Försvarsmaktens förmåga är godtagbar och att flertalet av de krav som ställts har tillmötesmåtts, men i flera fall med begränsad uthållighet. Den samlade operativa förmågan ska ha nedgått i förhållande till 2007, eftersom tillgången till kontrakterade markförband minskat sedan den nordiska stridsgruppen (NBG 08) avvecklades. Vidare ska Försvarsmakten, enligt regeringen, ha minskat övningsverksamheten, till följd av ekonomiska problem, utan att regeringen förändrat krav och målsättningar.

Förmågan att hävda Sveriges territoriella integritet, och fredfrämjande insatser är enligt regeringen dock fortfarande godtagbar, liksom även förmågan att bidra till samhället vid allvarliga/extraordinära händelser. När det gäller förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige för dock regeringen detta är ett nytt resonemang, som delvis tycks vara kopplat till en ny kravställning. Regeringen hänvisar till brister på grund av eftersatt planering av mobiliseringsåtgärder och problem med materielförsörjningen när det gäller tillgångsredovisning och behov för förband med lägre beredskap (fordon och mörkermateriel). Detta leder, enligt regeringen, sammantaget till begränsad handlingsfrihet om omvärldsläget skulle försämras.²⁰

I budgetpropositionen för 2011 skedde ytterligare förändringar i hur regeringen motiverar sina bedömningar. Det är också i detta års budgetproposition som regeringen hänvisar till sitt beslut om att omarbeta myndighetens försvarsplanering, som enligt regeringen under det senaste decenniet inte varit föremål för en samlad process.²¹ Kravställningen utgick dock fortfarande från den som gällde föregående år. Regeringen skrev att de operativa kraven från och med 2010 har förändrats i enlighet med riksdagens försvarspolitiska inriktning. Värderingen av Försvarsmaktens operativa förmåga kommer att förändras, vilket, enligt regeringen, påverkar jämförbarheten under något år. Till skillnad från föregående år gjorde dock inte regeringen någon värdering av om kraven hade höjts eller sänkts. Regeringen bedömde att framtida värderingar skulle komma att bli mer rättvisande i takt med att förband som haft låg beredskap höjer sin beredskap.²²

Med utgångspunkt från 2009 års förmågekrav redovisade regeringen, med hänvisning till Försvarsmaktens bedömningar, sin sammantagna bedömning. Återigen återkopplas i högre utsträckning till det säkerhetspolitiska läget. Avseende territoriell integritet och förmågan att bidra till fredsfrämjande insatser, skulle enligt Försvarsmaktens bedömning förmågan vara godtagbar

¹⁸ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6, s. 19 f.

¹⁹ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6, s.24.

²⁰ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6

²¹ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 6

²² Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 6.

utifrån rådande omvärldsläge. Regeringen bedömde förmågan som godtagbar. På samma sätt hänvisades till briser vid ett försämrat omvärldsläge till följd av bland annat materiella och personella briser samt på grund av bristande planering och tillgänglighet och prestanda i vissa materielsystem. Regeringen bedömde förmågan som bristfällig till godtagbar. Slutligen menade regeringen att förmågan vid en allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling hade nedgått de senaste åren. Men detta är, enligt regeringen, i linje med de förändrade ambitionerna i riksdagens försvarspolitiska inriktning. Regeringen gör ändå bedömningen godtagbar.²³

VÄRDERINGEN SKER MOT NYA MÅL

Från och med budgetpropositionen för 2012 börjar den nya kravställningen gälla i enlighet med riksdagens försvarsbeslut för perioden 2010–2014. Regeringen utvecklar sin ambition om försvarsplanering, och betonar vikten av att det sker planering med en helhetssyn utifrån hela hotskalan.²⁴ Regeringen skriver även att närområdesperspektivet är centralt för försvarspolitiken. Regeringen förklarar samtidigt att det inte längre finns en uppdelning mellan nationell insatsorganisation för Sverige och en särskild utlandsstyrka för internationella insatser. Det ska heller inte finnas någon uppdelning mellan nationell och internationell förmåga. Reformen ska stärka både den nationella och den internationella förmågan.²⁵

Regeringen förklarar sedan att utifrån riksdagens inriktning framgår Försvarsmaktens uppgifter och krav på operativa förmågor i myndighetens instruktion. Regeringen uppger att Försvarsmakten under 2010 ”haft en operativ förmåga som möjliggör att, enskilt och tillsammans med andra, kunna genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen”. Regeringen gör sedan bedömningen att det fortfarande finns begränsningar i förutsättningarna för Försvarsmakten att möta mer omfattande händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Det rör sig främst om brister avseende materiel och personal, men även avseende planläggning och tillgänglighet och prestanda i vissa materielsystem. Regeringen avslutar med bedömningen att den operativa förmågan successivt kommer att öka i takt med att omställningen fortsätter. Vidare hänvisar regeringen även till ett utkast till värdering baserad på en beskrivning avseende befintlig insatsorganisation som Sverige lämnat till Nato. Nato ska enligt regeringen ha gjort bedömningen att Försvarsmakten har en operativ förmåga som avskräcker från anfall, och om det misslyckas kan försvara landet mot alla utom ytterst ihärdiga anfall.²⁶

När det kommer till inriktning förklarar regeringen att Försvarsmaktens värdering och redovisning ska ske utifrån ställda uppgifter och gällande operativ planering. Någon tydlig koppling till riksdagens försvarspolitiska mål görs egentligen inte. Regeringen skriver i stället att Försvarsmakten utifrån riksdagens och regeringens försvarspolitiska inriktning ska ha en

²³ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 6.

²⁴ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s.20.

²⁵ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s.20.

²⁶ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

operativ förmåga och planering som gör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen.²⁷

På samma sätt fortsätter regeringen i budgetpropositionen för 2013 att på ett mer övergripande sätt hänvisa till riksdagens inriktning för försvaret, för att sedan (när det gäller kravbilden) hänvisa till regeringens beslut om Försvarsmaktens uppgifter och krav på operativ förmåga uttryckt i Försvarsmaktens instruktion. Liksom året innan bedömer regeringen att Försvarsmakten under 2011 haft förmåga att över tiden möta de krav som ställs på omvärldsbevakning, insatser för att hävda Sveriges territoriella integritet och insatser internationellt samt utveckling av insatsorganisationen. På samma sätt som för året innan uttrycker regeringen det åter som att ”det fortfarande finns begränsningar” avseende förutsättningarna för Försvarsmakten att möta hot i ett försämrat omvärldsläge. Utan någon mer utförlig beskrivning exemplifierar regeringen med brister avseende personal och materiel och planering och tillgänglighet och prestanda i materielsystem.²⁸

I budgetpropositionen för 2014 använder regeringen delvis ett nytt sätt att resonera. Precis som tidigare uppges Försvarsmaktens *ha haft* förmåga att över tid möta de krav som ställts på områdesbevakning, insatser *för att hävda Sveriges territoriella integritet* och insatser internationellt samt utveckling av insatsorganisationen. Precis som för tidigare år är bedömningen att *det fortfarande* finns begränsningar i förutsättningarna att kunna möta händelseutvecklingar och hot vid ett försämrat omvärldsläge. Men samtidigt uttrycker regeringen det som att Försvarsmakten likväl kan möta de hot som utmaningar som finns *i dagens omvärld*. Regeringen avslutar med att under 2012 har Försvarsmakten haft förmåga att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar med grund i förmågan till väpnad strid.²⁹

Detta sätt att resonera kan jämföras med regeringens eget resonemang i samma proposition. När det gäller förmågan att möta målen för vår säkerhet förklarar nämligen regeringen att inom utgiftsområdet ingår att hantera incidenter, olyckor och kriser. Den största delen av resultatet är dock att utveckla och upprätthålla en förmåga att avvärja eller hantera mer sällan förekommande men allvarigare hot mot målen för vår säkerhet. Att bedöma samhällets förmåga att hantera de hot som kan uppstå, såväl civila som militära, är utmanande eftersom förmågan mycket sällan prövas. I stället får bedömningen ske genom olika former av kvalitativa bedömningar, utifrån exempelvis olika krisfall inom Försvarsmaktens försvarsplanering eller myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.³⁰

²⁷ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

²⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6.

²⁹ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6.

³⁰ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 16.



Bilaga 9.

Utredningar

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



Bilaga 9 Utredningar

I denna bilaga går vi kortfattat igenom några av de utredningar som haft viss relevans för omställningen av Försvarsmakten.

FÖRSVARSTYRNINGSUTREDNINGEN

Efter att riksdagen pekat på problem att utöva den styrning den var ålagd att utöva över Försvarsmakten, gav riksdagen regeringen till känna att det borde tillsättas en utredning för att se över styrningen. Regeringen tillkallade därför en särskild utredare med uppdrag att se över styr- och finansieringsformerna inom försvaret.¹

Utredningen konstaterade bland annat att regeringen, vid sidan av de generella återrapporteringskraven, specificerar cirka 150 mer eller mindre omfattande krav på återrapportering.² Det stora antalet mål i regleringsbrev till Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter gör att myndigheterna själva måste avgöra hur alla mål och prioritering ska avvägas. Det förbättrar inte styrningen, utan försvagar den snarare.³

Utredningen ansåg också att regeringens underlag till riksdagen inte ger vägledning om hur långt insatsorganisationen utvecklats i förhållande till det framtida målet och hur stor del av de budgeterade kostnaderna som upparbetats.⁴

FÖRSVARSFÖRVALTNINGSUTREDNINGEN

Regeringen tillkallade senare också en särskild utredare som skulle se över lednings- och myndighetsstrukturen inom det militära försvaret. Utredningens övergripande slutsats var att de kvantitativa och kvalitativa förändringarna i övergången från invasions- till insatsförsvaret inte hade fått tillräckligt genomslag i försvarsförvaltningen. För Försvarsmaktens del kunde utredningen konstatera att den centrala ledningen skulle kunna reduceras ytterligare och att förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler skulle kunna rationaliseras.⁵

STÖDUTREDNINGEN

2009 ansåg regeringen att stödet till Försvarsmakten behövde utredas, då fördelningen mellan operativ verksamhet och stöd ansågs skev till den operativa verksamhetens nackdel. Denna gång skedde utredningen internt i Försvarsdepartementet. Stödutredningen ansåg att det fanns potential att spara mycket pengar på dels högkvarteret, dels FMLOG.⁶

¹ Dir. 2004:12 och 2004:113.

² SOU 2005:92, s. 126–127; Statskontoret 2005:7 Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, s. 10 f. och 75 f. Återrapporteringen tyngs av så många generella krav rörande miljö, jämställdhet, integration m.m. att fokus på försvarsförmågan riskerar att förloras ur sikte. Åtskilliga återrapporteringskrav är så detaljerade att de verkar spegla en förtoendeklyfta mellan regering och Försvarsmakten.

³ SOU 2005:92, s. 14; Statskontoret 2005 Försvarets styrning – styrkedjan från statsmaktens beslut till verklighet, s. 18.

⁴ SOU 2005:92, s. 120; Statskontoret 2005:7 Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, s. 42 f. I stället redogörs för de bedömningar som Försvarsmakten gjort beträffande de övergripande målen för totalförsvaret (som i stort anses vara uppfyllda), vilket kan ge uppfattningen att framtida målet för insatsorganisationen i stort sett redan uppnåtts.

⁵ SOU 2005:96.

⁶ Rapport från Stödutredningen (Fö 2009:A).

UTREDNINGEN OM TOTALFÖRSVARSPLIKTEN

Utredningen om totalförsvarspunkten tillsattes för att överväga vilka åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av gruppbefäl, soldater och sjömän.⁷

UTREDNINGEN OM FÖRSVARSMAKTENS FRAMTIDA PERSONALFÖRSÖRJNING

Utredningen om försvarsmaktens framtida personalförsörjning tillsattes för att se över och föreslå de åtgärder som behövs för att kunna anpassa Försvarsmaktens personalförsörjning till försvarsbeslutet 2009.⁸ Utredningen föreslog att Försvarsmakten skulle anställa gruppbefäl, soldater och sjömän dels som kontinuerligt tjänstgörande, dels som tidvis tjänstgörande.⁹

FÖRSVARSTRUKTURUTREDNINGEN

Försvarsstrukturutredningen tillsattes för att bidra till förutsättningar för omställningsarbetet.¹⁰ Utredningen kom fram till att det fanns ett omfattande behov av förändring. Till exempel Försvarsmaktens ekonomiska redovisning var så komplex att det är svårt att förstå vad den visar och att materielförsörjningen skulle kunna läggas samman med logistikverksamheten.¹¹

⁷ Dir. 2007:147, 2009:4 och 2009:28.

⁸ Dir. 2009:58.

⁹ SOU 2010:86.

¹⁰ Dir 2010:45 och 2010:104.

¹¹ SOU 2011:36.

Ekonomiska förutsättningar
för en fortsatt omställning
av försvaret

RIR 2014:7



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-339-4

RIR 2014:7

FOTO: JOHAN LUNDAHL/COMBAT CAMERA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:7

Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-18

DNR: 31-2012-0950

RIR 2014:7

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret

Riksrevisionen har granskat försvarets ekonomiska förutsättningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Förvarsdepartementet och Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Thomas Dawidowski* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Alexander von Gussisch* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Thomas Dawidowski

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet och Försvarmakten.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskningen	15
1.2 Granskningens syfte och avgränsningar	16
1.3 Genomförande	17
1.4 Rapportens disposition	18
2 Utgångspunkter för omställningen	19
2.1 Bakgrunden till en ny inriktning (2007–2008)	19
2.2 Underlag för inriktningspropositionen (2009)	25
2.3 Inriktningspropositionen 2009 samt riksdagens och regeringens beslut	33
2.4 Sammanfattande iakttagelser	36
3 Försvarsmaktens anslagsutveckling	41
3.1 Faktisk och föreslagen anslagsutveckling	41
3.2 Disponibla medel och anslagsförbrukning	43
3.3 Pris- och löneomräkning	46
3.4 Sammanfattande iakttagelser	50
4 Försvarsmaktens kostnader	53
4.1 Kostnader uppdelade på kostnadsslag	53
4.2 Verksamhetsgrenar	56
4.3 Produktgrupper och produkter	57
4.4 Direkta kostnader och omkostnader	58
4.5 Sammanfattande iakttagelser	61
5 Uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet	63
5.1 Omstruktureringen av försvarets stödverksamhet	63
5.2 Utveckling av grund- och basorganisationen	69
5.3 Reformeringen av personalförsörjningen	73
5.4 Utveckling och effektivisering inom materieförsörjningen	80
5.5 Sammanfattande iakttagelser	86
6 Ekonomisk utveckling efter 2013	91
6.1 Försvarsmaktens redovisade kostnadsutveckling fram till 2019	91
6.2 Utvecklingen inom förbandsverksamheten	95
6.3 Utvecklingen inom materieförsörjningen	100
6.4 Sammanfattande iakttagelser	101

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

7	Slutsatser och rekommendationer	103
7.1	Riksrevisionens övergripande bedömning	104
7.2	Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad	105
7.3	Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar	107
7.4	Rekommendationer	110
	Bilagor	111
	Bilaga 1 Föreslagna organisationsförändringar	111
	Bilaga 2 Anslagssammanställning	113
	Bilaga 3 Kostnader inom Försvarsmakten	117
	Bilaga 4 Anslagsjusteringar inom förbandsanslaget i budgetpropositionen 2014	119

Sammanfattning

Försvarsmakten genomgår en omfattande reformering som kräver att ambitions- och kostnadsökningar måste balanseras mot rationaliseringar och ambitionsminskningar. Detta har ställt förändringar, effektiviseringar och besparingar i fokus.

Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå inriktningen för försvaret. Granskningen omfattar också en bedömning av vilken roll frågor om långsiktig ekonomi har spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning. Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009, samt belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Riksrevisionen bedömer vidare att frågor om långsiktig ekonomi haft en alltför underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför beslut.

Granskningens bakgrund

2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition innebär ett stort framtida åtagande för Försvarsmakten. Personalförsörjningen har övergått till att bedrivas utifrån frivillighet och nya personalkategorier har införts. Insatsorganisationen ska förändras och bemannas med de nya personalkategorierna för att samlat utgöra en tillgänglig och användbar försvarspolitisk resurs. Tiden efter inriktningspropositionen kännetecknas av detta reformarbete, vilket naturligt fått konsekvenser på en mycket längre sikt än bara fram till 2014. Försvarsmakten planerar för en omställningsprocess som kommer ta många år innan alla förbanden är bemannade, utrustade och når full operativ förmåga.

Med beslutet om inriktningspropositionen fastställdes också att finansieringen av omställningen skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer regeringen beräknade i budgetpropositionen 2009. Regeringen betonade att reformarbetet skulle bedrivas i den takt ekonomin tillät.

Eftersom satsningen på en tillgänglig och användbar insatsorganisation innebär ökade förbandskostnader måste medel hämtas från annat håll i organisationen.

Försvarsmakten som helhet har behövt genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Detta har ställt den så kallade stödverksamheten i fokus för rationaliseringar och besparingar samt att uthålligt få ner kostnaderna för materiel.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning utgått från följande frågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Granskningens resultat

Riksrevisionens genomgång av underlaget inför beslutet om försvarets framtida inriktning visar att en reformerad personalsförsörjning samt en insatsorganisation med hög tillgänglighet och användbarhet bedömdes innebära ökade kostnader. För att ha råd med denna förändring var det nödvändigt att se över och anpassa övriga kostnader inom försvaret.

Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen avsåg perioden fram till 2014. De verksamhetsmässiga målen som beskrevs låg dock längre fram i tiden. Till exempel beräknades förband i insatsorganisationen inte bli fullt uppfyllda med personal och materiel förrän långt senare än 2014. De ekonomiska beräkningarna omfattade således en organisation där förband skulle inneha en lägre personaluppfyllnad än i den färdiga organisationen.

Sammantaget innebär detta enligt Riksrevisionen att beräkningar inte redovisades av vad en fullt utbyggd försvarsmakt i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta. I stället angav regeringen att ambitions- och kostnadsökningar löpande ska vägas av mot rationaliseringar och ambitionsminskningar och att reformeringen av försvaret bara kan ske i den takt som ekonomin medger.

Underlagen var osäkra och delvis bristfälliga

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten påpekade stora osäkerheter i beräkningarna som ingick i underlaget. Underlaget som Försvarsmaktens beräkningar baserade sig på omfattade bara preliminära personalramar för verksamheten. Inom materielområdet pekade Försvarsmakten också på långsiktiga risktaganden inom materieförsörjningen, men utvecklade inte närmare vad detta innebär i ekonomiska termer. Det var vidare inte klarlagt vilken besparingspotential som egentligen var rimlig inom bland annat forskning och utveckling samt logistik och materieförsörjning.

Sammantaget menar Riksrevisionen att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden, och åtskilliga utredningsinsatser har därför behövts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärderna.

Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar

För att kunna finansiera en insatsorganisation med ökad tillgänglighet och användbarhet var det nödvändigt med en rad rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder. Granskningen visar att åtgärder både planerats och pågått på en rad områden, bland annat inom stödverksamhet och logistik, organisationsförändringar och materieförsörjning.

Samtidigt visar granskningen att ambitionshöjningarna hittills har gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande, och att anslaget för förbandsverksamhet har tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarsmakten föreslog i underlaget till 2009 års inriktningsproposition.

Problemet är att en omfördelning av kostnader har skett långsammare än planerat. Samtidigt har många kostnader ökat, särskilt kostnaderna för personal och tjänster. Riksrevisionen kan även konstatera att omkostnader fortfarande utgör cirka hälften av Försvarsmaktens kostnader för förbandsverksamhet. På en övergripande nivå förefaller därmed kostnaderna inom Försvarsmakten kvarstå på en problematisk nivå, sett till en fortsatt omställning.

Resultatet av rationaliseringar är lägre än planerat, försenat och i vissa delar oklart

Underlaget inför inriktningspropositionen 2009 visade att en rad åtgärder behövdes för att möjliggöra en omställning av försvaret. Ett flertal områden var i fokus för olika besparings- och rationaliseringsåtgärder.

Riksrevisionen kan konstatera att ansträngningar gjorts för att åstadkomma besparingar inom bland annat forskning och utveckling, logistik- och materieförsörjning samt i viss mån grundorganisationen, det vill säga de förband, skolor och centrum där verksamheten bedrivs.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att antaganden om möjliga besparingar sänkts, men också förskjutits över tid. Förseningar och risken för mindre besparingar innebär således sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Granskningen har också visat att är svårt att följa hur besparingar och ambitionssänkningar inom stödverksamheten kommer till nytta inom Försvarsmakten. Det beror bland annat på att det ekonomiska resultatet av besparingarna inte har redovisats på ett samlat sätt.

Mer rationaliseringar och tillförsel av medel ska balansera förbandsanslaget framöver

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av insatsorganisationen kommer det utöver anslagsförstärkningar även behövas ytterligare rationaliseringar i verksamheten. Det handlar bland annat om besparingar inom personalområdet. Samtidigt är det viktigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Det framtida materielbehovet behöver hanteras

Försvarsmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013–2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av de operativa kraven. Enligt Försvarsmakten innebär bristerna inom materieförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiserar. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat granska konsekvenserna för försvarets förmågor. Däremot pekar en tidigare genomförd granskning från Riksrevisionen (RiR 2013:22) på materielbrister som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder. Men enligt Riksrevisionens mening förändrar regeringens åtgärder inte läget i grunden, utan problemen inom materieförsörjningen återstår att hantera.

En återgång till gamla kostnadsstrukturer

Riksrevisionens sammanställning av olika bedömningar om det ekonomiska läget i Försvarsmakten på några års sikt pekar mot en kostnadsstruktur som liknar den som fanns innan reformarbetet inleddes. Försvarsmaktens bedömningar om framtida behov innebär att materielanslagen återgår till en relativt sett hög nivå. Uthålligt sänkta kostnader för materielen är något som tidigt förts fram som en viktig planeringsförutsättning för omställningen av försvaret. Exempelvis tog Försvarsberedningen i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materieförsörjningen var ineffektiv, bland annat att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse.

Förvisso kan det antas att denna fördelning mellan anslagen är förenad med en försvarsmakt med en betydligt högre tillgänglighet och förmåga än vad som var fallet innan. Dock ligger kostnaden för detta långt över de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen.

Riksrevisionens rekommendationer

Försvarsmakten är mitt uppe i en stor omställningsprocess. Regeringens och Försvarsmaktens kontroll över processen brister i vissa grundläggande avseenden. För att stärka kontrollen och därmed förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för omställningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- *Regeringen* bör utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Den ekonomiska uppföljningen bör samlat omfatta dels den planering som gäller för rationaliseringar och besparingar, dels uppnådda resultat. Mål och resultat bör också analyseras och förklaras. Det bör också göras en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet inom Försvarsmakten.
- *Regeringen* bör redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Även om exempelvis ett inriktningsbeslut för försvaret normalt omfattar fyra–fem års sikt kan konsekvenserna av beslutet sträcka sig över betydligt längre tid. Redovisningen bör utgå från de mål som regeringen föreslår, exempelvis för förmåga, uppgift och organisation.
- *Regeringen* bör utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Denna utredning bör omfatta hur kopplingen kan stärkas mellan förmåga, ambitionsförändringar och ekonomi. Detta hindrar inte att *Försvarsmakten* redan nu utvecklar en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas.
- *Försvarsmakten* bör vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Den modell och de erfarenheter som gjorts inom ramen för reformeringen av försvarslogistiken kan användas i det fortsatta arbetet.

1 Inledning

Försvaret genomgår en omfattande omställning. Ett invasionsförsvar ersätts med ett mindre, men mer användbart försvar med förmåga att kunna verka i och utanför Sverige. Under de närmast föregående försvarsperioderna har den internationella förmågan varit i fokus. Under senare tid har dock försvaret av Sverige och närområdet fått alltmer uppmärksamhet. Samtidigt som förbanden har blivit färre består kravet på att Försvarsmakten ska ha beslutade förmågor inom samtliga arenor (i luften, på marken, i vattenvolymen och på vattenytan).

Inriktningen för Försvarsmaktens utveckling innebär väsentliga förändringar. Bland annat ställs ökade krav på beredskapen hos förbanden. Det ska inte längre finnas förband som kräver återtagning och komplettering under längre tid. Krav på att rationalisera basorganisationen och stödmyndigheterna genomförs också i syfte att omfördela medel till den operativa verksamheten. En annan stor förändring är att värnplikten förklarats som vilande och ersatts med ett en personalförsörjning baserad på frivillighet. En annan viktig princip var den så kallade solidaritetsförklaringen, som betyder att Sverige ska ha förmåga att ge och ta emot militärt stöd.

1.1 Motiv till granskningen

Omställningen av försvaret innebär att Försvarsmakten måste förändra sitt arbetssätt. Processerna för materiel- och personalförsörjning utvecklas och reformeras. Även organiseringen och strukturerna förändras inom och mellan försvarsmyndigheterna, beroende på nya behov från insatsorganisationen och för att resurser ska kunna frigöras.

Finansieringen av vidmakthållande och omställning skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009.¹ Enligt regeringen skulle den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar ske i den takt som ekonomin medgav.

De senaste åren har allt mer av försvarsdebatten kommit att handla om huruvida det överhuvudtaget är möjligt att nå den operativa förmåga som krävs för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter. Riksrevisionen har

¹ Prop. 2008/2009:140 *Ett användbart försvar*, s.107.

i en granskning av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) bedömt att det kommer finnas brister i förmågan även då den beslutade organisationen är fullt införd.² Överbefälhavaren (ÖB) har framfört att en tillräcklig förmåga inte kommer att kunna upprätthållas i perspektivet 2019. Redan 2015 behövs det enligt ÖB ökade anslag för att finansiera kostnaderna för förbandsverksamheten³.

1.2 Granskningens syfte och avgränsningar

Denna granskning syftar till att utreda de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten att genomföra den omställning som följer av beslutet om ny försvarspolitisk inriktning. 2009 lämnade regeringen en proposition om försvarets strategiska inriktning för försvarets förmågor, organisationsutveckling och verksamhet från och med 2010 och tillsvidare, vilken i huvudsak bejakades av riksdagen. Omställningen ställer höga krav på förändringar, rationaliseringar, besparingar samtidigt som förmågan och beredskapen ska utvecklas.

Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009. Granskningen belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

Granskningen utgår från två revisionsfrågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret?
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Riksrevisionen gör inte någon egen ekonomisk beräkning av kostnader för en framtida försvarsmakt. Däremot granskas de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som förekommit vid olika tidpunkter. Dessa ställs i relation till den faktiska utvecklingen fram till i dag och förväntad utveckling framöver.

² Insatsorganisation 2014.

³ Försvarsmakten (2012) *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015*, HKV 23 383:54582.

1.3 Genomförande

För att besvara granskningsfrågorna har vi använt följande metoder:

- Försvarsmaktens *anslagsutveckling* har kartlagts, både med hänsyn till den planerade utveckling som angetts av regeringen som planeringsförutsättning och sett till den faktiska tilldelning som efter hand har beslutats.
- Vi har analyserat den *kostnadsutveckling* som hittills följt av den försvarspolitiska inriktningen. Särskilt fokus ligger på försvarets omkostnader och utvecklingen av dessa.
- På kort sikt kan kostnaderna snabbt påverkas genom en anslagsomfördelning mellan de olika försvarsanslagen. Dock bygger en långsiktig ekonomi på att Försvarsmakten lyckas genomföra *organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar* som medger en förändrad anslagsstruktur över tid. Vi har därför följt upp ett antal områden som i planeringsunderlag och beslut angetts som betydelsefulla att utveckla och förändra, främst med syftet att sänka kostnaderna. Det handlar om vilka åtgärder som har vidtagits och vilka effekter som har uppnåtts inom försvarets stödverksamhet, grund- och basorganisation, personalförsörjning och materieförsörjning.
- Sammantaget ger ovanstående underlag för att bedöma den ekonomiska balansen i Försvarsmakten. Avslutningsvis går vi igenom den *planerade kostnadsutvecklingen* fram till 2019. Genom att relatera denna till dagens anslagsnivåer kan vi dra slutsatser om de ekonomiska förutsättningarna att genomföra den planerade inriktningen.

Vi har bedömt underlagen utifrån tydlighet och fullständighet samt redovisade riskbedömningar och konsekvensanalyser. Vi värderar också underlagen mot bakgrund av de vägval som därefter har gjorts och som har följder för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. En utgångspunkt för granskningen är budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning inom statens verksamhet.⁴

Granskningen bygger på underlag inför inriktningspropositionen: Försvarsmaktens perspektivstudier, budgetunderlag samt Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport från 2008. Särskilt inriktningspropositionen samt efterföljande inriktningsbeslut har använts för att fastställa omställningens utgångspunkter. Vidare har vi studerat budgetunderlag, årsredovisningar, budgetpropositioner och andra planeringsdokument för att kunna belysa utvecklingen perioden efter inriktningspropositionen. Planerings- och redovisningsdata från Försvarsmakten har använts med syftet att ytterligare

⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

belysa den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen. Intervjuer har genomförts på såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten.

Granskningen har genomförts av Johan Brandström (fram till 2014-02-28) och Thomas Dawidowski.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 görs en genomgång av de underlag som togs fram inför inriktningspropositionen. Kapitlet belyser även själva propositionen och det tillhörande riksdagsbeslutet.

Kapitel 3 redovisar utvecklingen av försvarsanslagen. Redovisningen omfattar även en jämförelse mellan utfallet och de bedömningar som gjordes i underlagen till inriktningspropositionen.

Kapitel 4 belyser kostnadsutvecklingen inom Försvarsmakten.

Kapitel 5 innehåller en uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet från 2009: åtgärder och utveckling inom områdena stödverksamhet, grund- och basorganisation, personalförsörjning samt materieförsörjning.

Kapitel 6 belyser de återstående delarna av omställningen utifrån tillgängliga ekonomiska bedömningar och Försvarsmaktens planering.

Rapporten avslutas i kapitel 7 med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Utgångspunkter för omställningen

I detta kapitel beskrivs riksdagens inriktningsbeslut från 2009, den tillhörande propositionen och de övriga viktigaste beslutsunderlagen. Genomgången omfattar målsättningarna för försvarets omställning, vilka de ekonomiska konsekvenserna skulle bli och vad som enligt planeringen skulle krävas för att uppnå önskad utveckling av försvaret från och med 2010. Genomgången görs i syfte att etablera en utgångspunkt som utvecklingen efter inriktningsbeslutet kan jämföras med. Särskilt intressant är beräkningar av framtida kostnader samt olika förslag till besparingar.

Genomgången av underlag tar inledningsvis upp Försvarmaktens perspektivstudie från 2007 samt Försvarsberedningens förslag. Dessa underlag innehåller förslag till principer för den framtida inriktningen av försvaret. De innehåller även, i varierande grad, information om de ekonomiska konsekvenserna av olika förslag.

Därefter studeras mer detaljerade beräkningar av kostnader och besparingar inför regeringens proposition och riksdagens beslut. Försvarmakten viktigaste underlag för inriktningspropositionen lämnades i myndighetens budgetunderlag för 2009 samt i det särskilda underlaget inför inriktningspropositionen, det så kallade 30-januariunderlaget.⁵

2.1 Bakgrunden till en ny inriktning (2007–2008)

2.1.1 Perspektivstudien (2007)

Olika utredningsinsatser om försvarets framtida inriktning startade redan 2005 då regeringen gav i uppdrag till Försvarmakten att redovisa en perspektivstudie.⁶ Perspektivstudiens syfte var att identifiera vägvalsfrågor för Försvarmaktens utformning och utveckling i ett 20-årigt perspektiv. Detta innefattade även att belysa alternativ utanför då gällande försvarspolitisk inriktning och regelverk. I december 2007 slutredovisade Försvarmakten

⁵ I underlaget för propositionen (Fö2008/3305/MIL) och i propositionen hänvisas dessutom till Ekonomistyrningsverkets rapport *Försvarmaktens interna styrning och kontroll* (ESV 2008:19) och till utredningarna om totalförsvarspikten och om den frivilliga försvarsverksamheten.

⁶ Regeringsbeslut 11, 2005-10-20, Fö2005/2484/MIL.

sitt förslag till långsiktig utveckling.⁷ Försvarsmakten bedömde att vissa funktioner inom insatsorganisationen närmade sig kritiskt låg förmåga. Den långsiktiga hållbarheten ifrågasattes eftersom dåvarande läge byggde på ett arv, materiellt och kompetensmässigt, från en större organisation. Därför menade Försvarsmakten att det krävdes kraftfulla åtgärder för att ha kvar "förmågebredden", samtidigt som ett antal förband och funktioner skulle utvecklas och bli mer tillgängliga.

Förslaget i perspektivstudien innebar en inriktning mot en insatsorganisation som skulle präglas av tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet. Beredskapen skulle höjas för samtliga förband. Förbanden skulle kunna användas såväl nationellt som internationellt. Inriktningen utgick från en personalförsörjning baserad på frivillighet.

2.1.2 *Försvarsberedningens rapport (2008)*

I juni 2008 redovisade en enig Försvarsberedning sitt förslag till försvarets framtida utveckling⁸. Rapporten tar vid där Perspektivstudien 2007 slutade. Försvarsberedningen är en arbetsgrupp under regeringen. Regeringen brukar normalt kalla samman denna beredning före varje nytt riksdagsbeslut gällande försvaret. Inför inriktningspropositionen 2009 lämnade beredningen en säkerhetspolitisk rapport och en försvarspolitisk rapport. Fokus i granskningen ligger på den senare rapporten eftersom den mer direkt behandlar försvarets inriktning.

Försvarsberedningen slog fast ett antal viktiga principer för strukturen och processerna inom försvaret, som introducerades i den föregående perspektivstudien. Bland annat återkommer begrepp som stående förband, kontraktsförband, nationella skyddsstyrkor, en personalförsörjning baserad på frivillighet med mera. Marin- och flygstridskrafterna skulle i stor utsträckning bemannas med heltidsanställd personal, medan markstridskrafterna endast till en mindre del skulle bestå av heltidsanställd personal. Markstridskrafterna föreslogs över tid kunna hålla upp till 2 000 personer insatta internationellt och nationellt. Om det krävs skulle hela insatsorganisationen kunna användas.

2.1.3 *Ekonomi i underlagen*

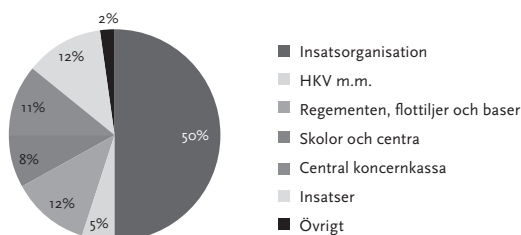
Både perspektivstudien från 2007 och Försvarsberedningens rapport från 2008 pekade på att reformeringen av personalförsörjningen samt en ökad tillgänglighet och användbarhet skulle innebära ökade kostnader inom förbandsverksamheten. Underlagen framhöll därför med olika detaljeringsgrad behovet av besparingar och omfördelningar för att balansera ökade kostnader och ambitionshöjningar.

⁷ Försvarsmakten (2007) *Perp-rapport 2007*, HKV beteckning 23 382:63862.

⁸ Ds 2008:48 *Försvaret i användning*.

Ett belysande exempel på behovet av åtgärder gjordes i perspektivstudien 2007 genom att redogöra för de omfattande omkostnaderna i Försvarsmaktens verksamhet, det vill säga kostnader som är gemensamma för hela organisationen och som inte påverkas av man lägger till eller för bort enskilda delar. Ett förhållande som framhävdes var att endast hälften av kostnaderna inom förbandsanslaget var direkt relaterade till antalet förband i insatsorganisationen. En stor del av kostnaderna var i stället relaterade till gemensamma kostnader. I figur 1 beskrivs kostnadsfördelningen.

Figur 1 Fördelning av kostnader inom Försvarsmaktens förbandsanslag (2007)



Källa: Rapport från perspektivstudien 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet

Försvarsberedningen konstaterade att med vissa rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning, stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kunde det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som riksdagen beslutat⁹. Det framgick dock inte explicit hur stor denna ekonomiska ram var. Beredningen menade vidare att i takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar.

Begränsad ekonomisk analys

I perspektivstudien gjordes en långsiktig studie av försvarets ekonomi. Med stöd av denna analys kunde Försvarsmakten pröva ambitionsförändringarna, givet en angiven anslagsnivå. Det förslag som lämnades i perspektivstudien bedömdes således ligga inom ramen för den ekonomiska nivå som regeringen angett som planeringsförutsättning. Dock kan Riksrevisionen konstatera flera begränsningar och problem med den genomförda kalkylen. Ett exempel är att i kalkylen antogs full kostnadstäckning för prisutveckling på materiel samt att inga större generationsväxlingar vad gäller materiel sker under den

⁹ Ds 2008:48, s.16–17.

beräknade perioden. Den beräknade försvarsmaktsstrukturen skiljer sig också något åt från den som föreslogs i senare underlag, till exempel vad gäller personalvolymen. Beräkningarna avsåg kostnader för att upprätthålla en framtida försvarsmaktsstruktur vid ett givet tillfälle, de avsåg inte de utgifter som skulle vara nödvändiga för att ta sig till det önskade läget.

Försvarsmakten har till Riksrevisionen framfört att ekonomiberäkningen som redovisades i perspektivstudien inte syftade till att i detalj planera och beräkna en specifik organisation, utan bara till att tjäna som ett utgångsvärde och inriktning att sträva mot i en fortsatt detaljerad och faktiskt planering.¹⁰

2.1.4 *Föreslagna åtgärder för en ekonomi i balans*

Effektivare materieförsörjning och logistik

I rapporten från perspektivplaneringen räknade Försvarsmakten med att kostnader för materiel och anläggningar kunde sänkas med 2 miljarder kronor i dåvarande penningvärde till drygt 15 miljarder kronor. Detta byggde på ett antal viktiga antaganden och åtgärder.

I början av 2007 fastställdes en ny materieförsörjningsstrategi för Försvarsmakten. Strategin tar sin utgångspunkt i behoven som följer av beslut om användbara insatsförband. Principiellt ska egenutveckling av materiel undvikas. I stället förordas andra alternativ såsom livstidsförvärfande åtgärder, anskaffning av befintlig och beprövad materiel samt utveckling i samarbete med andra länder. I rapporten problematiseras samtidigt möjligheterna till en billigare materieförsörjning eftersom det finns risker att strategin inte leder till de avsedda fördelarna.

I planeringen antogs en full priskompensation för ökade materielkostnader. Dock konstateras i perspektivrapporten att de senaste decenniernas utveckling av försvarsanslaget, kostnadsutveckling och priskompensation har inneburit efterhand minskande köpkraft.¹¹

En viktig utgångspunkt i rapporten var att inga avgörande materiella generationsskiften kunde förutses det närmaste decenniet (omkring 2008–2018). Om sådana sker skulle även förutsättningarna för det försvarspolitiska konceptet förändras.¹² Försvarsmakten framhåller i rapporten att stora investeringar nyligen var genomförda och kostnaderna handlade om att vidmakthålla denna materiel. På sikt skulle det dock komma nya generationsskiften för materiel, med ökade kostnader som konsekvens. Det

¹⁰ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹¹ Perp-rapport 2007, s. 67.

¹² Ibid., s. 76.

fanns därför ett behov för Försvarsmakten att kunna hantera ökade utgifter för materiel på sikt.

Försvarsmakten ansåg vidare att logistikorganisationen i hela dess bredd borde studeras i fortsatta fördjupade analyser. Detta var ett arbete som Försvarsmakten avsåg att påbörja under våren 2008.¹³

Också Försvarsberedningen tog i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materielförsörjningen var ineffektiv. Enligt beredningen fanns det därför en stor rationaliserings- och förändringspotential inom detta område. Ett exempel som fördes fram var att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse. Sverige satsade cirka 33 procent av försvarsbudgeten medan genomsnittet av andra EU-länders satsningar på materiel var cirka 19 procent¹⁴.

Beredningen redovisade vidare att dåtidens logistikorganisation innehöll många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter. Enligt beredningen behövde Försvarets materielverk renodlas till en organisation för anskaffning av materiel. I rapporten betonas också de principer gällande materielförsörjning som behandlats ovan.

Behov av utveckling och effektivisering av personalförsörjningen

Den modell för personalförsörjning som Försvarsmakten förde fram i perspektivrapporten byggde helt på frivillighet. Det vill säga ett system där soldater och sjömän anställs. Även Försvarsberedningen följde denna princip och föreslog ett system som grundade sig på bemanning med frivillig personal. Enligt Försvarsberedningen kunde därmed en grund för tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet skapas.

Enligt Försvarsmaktens beräkningar i perspektivstudien skulle en vidareutveckling och reformering av personalförsörjningen innebära en ökning av antalet yrkesofficerare med 1 300 personer och en minskning av de civilanställda med 500 personer¹⁵. Dessutom skulle 6 800 soldater och sjömän anställas. Försvarsmakten lade dock in en brasklapp kring dessa personaltal och menade att en översyn behövde göras innan den totala personalvolymen kunde fastställas. Med ett antagande om att inga avtalsmässiga eller andra hinder skulle föreligga gjordes en prognos över personalförsörjningen. Med en föreslagen omfördelning av medel till förbandsanslaget beräknades

¹³ Perp-rapport 2007, s. 78.

¹⁴ Försvarsberedningen använder sig av strategiska indikatorer framtagna av European Defence Agency. EDA utgörs av alla EU-länder förutom Danmark.

¹⁵ Jämfört med personalläget år 2007.

personalkategorin GSS¹⁶ (7 600 personer) med start 2010 vara fullt rekryterade under 2012. Om inte överföring av medel skulle ske kunde endast 4 700 personer vara rekryterade 2013. Möjligheterna till personaltillväxt bedömdes således vara beroende av förutsättningarna att sänka andra kostnader.¹⁷

Försvarsberedningen föreslog ett antal principer för personalförsörjningen, som anknöt till perspektivstudiens förslag. Beredningen föreslog att det skulle finnas stående och kontrakterade förband. De stående förbanden skulle utgöras av heltidsanställd personal, dock med en tidsbegränsning om 4–6 år. De kontrakterade förbanden behövdes enligt Försvarsberedningen för att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym. Kontraktsanställd personal föreslogs ha en anställning liknande den som gällde för reservofficerare.¹⁸

Försvarsberedningen gick inte in på detaljer runt vilka volymer som skulle behövas av olika kategorier anställda. Vad gäller officerare konstaterade dock beredningen att det förelåg obalanser som främst gällde ålderstruktur samt fördelningen mellan högre och lägre officerare. Vidare framhölls att införandet av ett tvåbefälssystem¹⁹ skulle utgöra ett viktigt led i att öka försvarets användbarhet. Försvarsberedningen ansåg även att reservofficerssystemet borde utvecklas då det ansågs vara ett rationellt och effektivt sätt att förse insatsorganisationen med officerskompetens.²⁰

Behov av översyn och rationaliseringar i grundorganisationen

Försvarsberedningen menade att rationaliseringar i lednings- och stödverksamheten och avveckling av grundorganisationsenheter var en förutsättning för att långsiktigt frigöra resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet. En grundorganisation anpassad efter insatsorganisationens behov med färre men tillräckligt stora garnisoner skulle enligt försvarsberedningen öka rationaliteten i stödverksamheten och därmed Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsberedningen förde fram en rad förslag till rationaliseringar inom personal-, materiel- och logistikförsörjning samt stödverksamhet. Man föreslog också vissa förändringar i förmågebredd och i vissa delar förmågedjup.²¹ Försvarsberedningen uppskattade att de

¹⁶ GSS = gruppbefäl, soldater och sjömän.

¹⁷ Perp-rapport 2007, s. 71.

¹⁸ Ds 2008:48, s.72.

¹⁹ De två officerskategorierna består av *officer*, med taktisk/operativ och en mer generell kompetensinriktning samt av *specialistofficer*, som med en specifik kompetens kompletterar officeren.

²⁰ Ds 2008:48, s.74–75.

²¹ *Ibid.*, s. 16 och 84–85. Förmågebredd handlar exempelvis förmåga att kunna göra insatser i vattenvolymen, på vattenytan, på marken och i luften. Förmågedjupet handlar om den kapacitet som finns avseende en specifik förmåga.

föreslagna rationaliseringarna skulle medge en överföring av 3–4 miljarder kronor från stödverksamheten till den operativa verksamheten.²²

Försvarsmakten hade tidigare i rapporten från perspektivplaneringen anmält att myndigheten avsåg att återkomma med en fördjupad analys inom områdena ledning, logistik och grundorganisation.²³ Inom ramen för perspektivplaneringen förde Försvarsmakten endast ett generellt resonemang som gick ut på att snabba grundorganisationsförändringar medför stora risker. Erfarenheter från tidigare försvarsbeslut var att man generellt överskattar besparingsmöjligheter och underskattar förändringsbehov och till detta kopplade investeringar. Det fanns enligt Försvarsmakten även anledning att väga rekryteringsmöjligheter och militärstrategiska aspekter mot besparingseffekter av grundorganisationsförändringar. På lite längre sikt övervägde dock Försvarsmakten att iverkliga mindre verksamhetsorter.²⁴

2.2 Underlag för inriktningspropositionen (2009)

Under perioden närmast inför regeringens inriktningsproposition är det främst två olika underlag från Försvarsmakten som är av intresse: dels Försvarsmaktens budgetunderlag från 2009, dels det särskilda underlag myndigheten tog fram för propositionen. Båda dessa underlag innehåller beräkningar, besparingar och förslag till utformning av den framtida organisationen.

Försvarsmakten redovisade budgetunderlaget för 2009 i ett huvudunderlag med tre kompletteringar. Även om budgetunderlaget har ett relativt kortsiktigt perspektiv finns i detta underlag också redovisningar och underlag med förslag på längre sikt.

Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009 togs fram efter planeringsanvisningar från regeringen.²⁵ Planeringsanvisningarna gav bland annat den ekonomiska ramen för perioden 2010–2014 samt slog fast vilka av kraven för den operativa förmågan som skulle vara dimensionerande. I anvisningarna lades vikt på redovisningar av kommande besparingar och konsekvenserna av dessa åtgärder

²² Rapporten anger inte vilket penningvärde dessa siffror utgår från.

²³ Detta kom sedermera att hanteras i en komplettering till budgetunderlaget 2009.

²⁴ Perp-rapport 2007, s. 77.

²⁵ Regeringsbeslut 5 *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningsproposition 2009*, Fö2008/3305/MIL. Av anvisningarna framgår att regeringens arbete med inriktningspropositionen bland annat utgick från Perspektivstudien 2007, Försvarsmaktens budgetunderlag 2009 med kompletteringar samt Försvarsberedningens rapporter. Dessa underlag behövde dock enligt regeringen kompletteras i ett antal avseenden.

2.2.1 Budgetunderlaget för 2009 med kompletteringar

Försvarsmakten pekade på en strukturell obalans

Inför ingången av 2009 meddelade Försvarsmakten i sitt budgetunderlag att verksamheten befann sig i en strukturell obalans. Enligt Försvarsmakten föranleddes obalansen av regeringens ökade krav på förmåga till internationella insatser, vilket öka kostnaderna inom förbandsverksamheten. Mot denna bakgrund föreslog myndigheten att regeringen skulle omfördela medel mellan myndighetens anslag²⁶. Försvarsmakten ansåg att obalanserna var så allvarliga att man dessutom föreslog regeringen att lämna ytterligare planeringsanvisningar för perioden från och med 2010²⁷.

Efter anvisningar från regeringen²⁸ lämnade Försvarsmakten därefter flera kompletterande underlag som innehöll förslag på besparingar som syftade till att åstadkomma en ekonomisk balans för perioden efter 2010²⁹.

Som en följd av de föreslagna besparingarna kunde upp till 2 500 yrkesofficerare och civila behöva sägas upp. Försvarsmaktens ambition var att genomföra denna förändring parallellt med nyrekryteringar så långt gällande lagstiftning tillät.³⁰ Vidare konstaterade Försvarsmakten att reduceringar även varit nödvändiga inom materielområdet för att uppnå en ekonomisk balans.

Den 16 juni 2008 återkom Försvarsmakten med ytterligare underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation med mera³¹. Försvarsmakten redovisade här bland annat ett samlat underlag för en föreslagen grundorganisatorisk förändring.³²

²⁶ Försvarsmakten hade tidigare förelagt en omfördelning gällande 2008 från anslagen för materielanskaffning (750 miljoner kronor) och forskning och teknikutveckling (100 miljoner kronor). Denna omfördelning föreslogs även för 2009. Från och med 2010 föreslog Försvarsmakten en omfördelning om 700 miljoner kronor från anslaget för materielanskaffning och 150 miljoner kronor från anslaget för forskning och teknikutveckling till förbandsanslaget.

²⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar, HKV beteckning 23383:64128.

²⁸ Anvisningar för verksamhetens genomförande under 2008 samt planeringsanvisningar för komplettering av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, 2008-04-10, Fö2008/170/Sl. Regeringen anvisade en lägre omfördelning av medel från materiel- och forskningsanslag än vad som hemställts av Försvarsmakten.

²⁹ Försvarsmakten föreslog kostnadsreduceringar och omstruktureringar inom lednings- och logistikområdet samt inom grundorganisationen.

³⁰ Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, 2008-05-15, HKV beteckning 23 383:68992, bilaga 1 s.7

³¹ Försvarsmaktens fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation m.m., 2008-06-16, HKV beteckning 23383:63134

³² Det samlade förslaget innehåller också de besparingsförslag som lagts tidigare. Dock har beräkningarna korrigerats. Försvarsmakten påpekar att beräkningarna innehåller ett antal större osäkerheter.

Tabell 1 Besparingar inom förbandsverksamheten 2009–2014 (miljoner kronor, prisläge 2008)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalkostnader	-33	-517	-598	-612	-560	-545
Hyseskostnader	9	-16	-136	-108	-115	-111
Stödkostnader	0	-18	-161	-243	-245	-245
Övrigt	0	0	-26	-26	-26	-26
Summa	-24	-551	-921	-989	-946	-927

Källa: Försvarsmaktens fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation m.m., 2008-06-16, HKV-beteckning 23383:63134, bilaga 1, s. 7.

Trots ovanstående besparingar bedömde Försvarsmakten att det fanns ett ytterligare behov av medel inom anslaget 6.1 (förbandsverksamhet m.m.). Försvarsmakten hänvisade också till att reduceringar inom materielområdet riskerade leda till en obalans mellan insatsorganisationens behov, ambition i förnåmteutveckling och materieförsörjningen. Försvarsmakten pekar på dels de besparingar regeringen beslutat om i budgetpropositionen för 2008, dels på den ytterligare besparing om 650 miljoner kronor som regeringen beslutat från 2009.³³

I budgetpropositionen för 2009 föreslogs anslagsomfördelningar

Regeringen beaktade Försvarsmaktens underlag genom att föreslå åtgärder i budgetpropositionen för 2009. Tidigare hade det beslutats om ett anslagstillskott på tilläggsbudget för 2008. Denna tilldelning gällde även för 2009. Utöver detta föreslog regeringen en rad reduceringar av materielanslaget. En del av dessa medel omfördelades till förbandsanslaget.³⁴ Reduceringsarna avsåg dels tidigare beslut om effektivisering, dels reduceringar som en följd av den så kallade Genomförandegruppens arbete. Utöver detta minskades materielanslaget 2009 och 2010 ytterligare för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen inom försvaret³⁵. Med dessa förslag ansåg regeringen att försvarets ekonomi var i balans och att inga förändringar behövde göras i grundorganisationen.³⁶

³³ Enligt planeringsanvisningarna från regeringen skulle Försvarsmakten utgå ifrån att materielanslaget skulle minska med 650 miljoner kronor år 2009. Minskningen skulle grundas på förslag från den s.k. Genomförandegruppen. 130 miljoner kronor av dessa medel skulle omfördelas till förbandsanslaget.

³⁴ Budgetproposition för år 2009, Uo6, s. 61-62.

³⁵ Reducerings som genomfördes för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen återfördes 2010 och 2011. Källa: Budgetpropositionen för år 2010, Uo6, s. 60.

³⁶ "Inga militära förband läggs ned", Brännpunkt SvD, 2008-09-13

2.2.2 *Försvarets underlag för inriktningspropositionen*

Kort efter budgetpropositionen för 2009 fick Försvaretsmakten i uppdrag av regeringen att ta fram ytterligare underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen.³⁷ Planeringsanvisningarna gav bland annat den ekonomiska ramen för perioden 2010–2014 samt anvisade att Försvaretsmakten skulle utgå från beräknade belopp i budgetpropositionen för 2009³⁸. Anvisningarna slog också fast vilka av kraven för den operativa förmågan som skulle vara dimensionerande. I anvisningarna lades vikt på redovisningar av kommande besparingar och konsekvenserna av dessa åtgärder.

Försvaretsmakts förslag låg inom planeringsramarna

Försvaretsmakten redovisade en insatsorganisation där samtliga förband skulle ha en beredskapstid understigande ett år. Enligt Försvaretsmakten skulle tillgängligheten, användbarheten och flexibiliteten öka. Samtidigt pekade Försvaretsmakten på att förutsättningarna att på vissa områden behålla tillräcklig förmågebredd var kritiska på sikt.³⁹

För att uppnå den föreslagna lösningen med en planering i ekonomisk- och verksamhetsmässig balans föreslog Försvaretsmakten dels reduceringar i insatsorganisationen, dels ambitionssänkningar inom produktion, ledning, logistik (inklusive materielförsörjning) samt inom forskning och teknikutveckling. Detta innebar en fokusering mot tillgänglighet och användbarhet på kort sikt. Prioriteringen innebar samtidigt en ambitionssänkning vad gäller uthållighet samt långsiktig utveckling.⁴⁰

Försvaretsmakts förslag till anslagsfördelning låg inom de planeringsramar som gavs av regeringen. Förslaget omfattade perioden 2010 till 2014. I tabell 2 redovisas Försvaretsmakts förslag till anslagsfördelning.

³⁷ Planeringsanvisningar för Försvaretsmakts underlag för inriktningsproposition 2009, regeringsbeslut 5, 2008-11-06, Fö2008/3305/MIL. Av anvisningarna framgår att regeringens arbete med inriktningspropositionen bland annat utgick från perspektivstudien 2007, Försvaretsmakts budgetunderlag 2009 med kompletteringar samt Försvaretsberedningens rapporter. Dessa underlag behövde dock, enligt regeringen, kompletteras i ett antal avseenden.

³⁸ Försvaretsmakten kunde dock föreslå omfördelningar mellan anslag.

³⁹ Försvaretsmakts underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30, HKV 23 383:51503.

⁴⁰ Ibid.

Tabell 2 Förslag till fördelning mellan olika anslag (miljoner kronor, prisnivå 2009)

Anslag	2009 ⁴	2010	2011	2012	2013	2014
Förbandsverksamhet och beredskap (1.1)	19 866	19 728	20 354	20 404	20 504	20 619
Fredsfrämjande (1.2)	2 480	2 480	2 430	2 380	2 280	2 165
Anskaffning materiel och anläggningar (1.3)	8 802	9 653	8 817	8 817	8 817	8 817
Vidmakthållande, avveckling m.m. materiel och anläggningar (1.4)	6 970	6 043	6 484	6 484	6 484	6 484
Forskning och teknikutveckling (1.5)	979	852	779	779	779	779
Summa	39 097	38 756	38 864	38 864	38 864	38 864

Källa: Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30.

*År 2009 visas som jämförelse. Dessa uppgifter kommer från budgetpropositionen för år 2009.

Försvarmakten räknade också i detta underlag med att behovet av medel på anslaget för förbandsverksamhet skulle öka när antalet anställda och kontrakterade soldater och sjömän ökar.⁴¹ Den största ökningen i förbandsanslaget skulle ske mellan verksamhetsåren 2010 och 2011, för att därefter plana ut.

Initialt i perioden planerade Försvarmakten att materieförsörjningen skulle fokusera på att vidmakthålla befintlig dimensionerande materiel och kompletterande anskaffning för att avhjälpa vissa brister. I underlaget hade också tidigare nämnda beslut att dra ned på och i vissa fall helt lägga ned materielanskaffning inarbetats. Försvarmakten framhöll att det ekonomiska utrymmet på materielanslagen på lite längre sikt skulle innebära en utveckling med lägre förnyelsetakt än tidigare planerat. Det framgår dock inte av underlaget vilka konsekvenser detta i övrigt skulle få. I förhållande till planeringsanvisningarna föreslog Försvarmakten även en omfördelning av medel från forskning och utveckling till förbandsverksamhet.

⁴¹ I jämförelse med perspektivstudien 2007 har underlaget om personalförsörjning förändrats. Detta beror på dels på förändrade ekonomiska ramar, dels ändrade prioriteringar av uppgifter.

Besparingar och omfördelningar av anslag skulle krävas

Ovanstående förslag till anslagsfördelning byggde på en rad antaganden. Dessa antaganden innebar både besparingar inom Försvarsmakten och omfördelningar mellan anslag.

Tabell 3 Planerade besparingar inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet m.m. samt omfördelningar från andra anslag 2010–2014 (miljoner kronor, prisnivå 2009)

	2010	2011	2012	2013	2014
Utvecklingsverksamhet	100	100	100	100	100
Ledningsområdet	20	81	84	97	88
Logistikområdet	25	100	300	600	600
Övrigt		15	35	25	25
Grundorganisation (reducerad verksamhet inom 1.1)	275	291	280	233	233
Summa besparingar och kostnadsreduceringar inom anslaget 1.1	420	587	799	1 055	1 046
Kostnadsreduceringar Stöd-utredningen tillförs anslaget 1.1				350	350
Delsumma	420	587	799	1 405	1 396
Omfördelning från anslag 1.2		50	100	200	315
Omfördelning från anslag 1.5	30	300	300	300	300
Total omfördelning	30	350	400	500	615
Summa anslaget 1.1 (frigjort utrymme samt omfördelningar)	450	937	1 199	1 905	2 011

Källa: Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 2009-01-30, 23 383:51503 samt LEDS inriktning för planeringen under 2009, 2009-02-27.

Besparingar planerades av Försvarsmakten på en rad områden inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet. Inom utvecklingsverksamhet⁴² och inom ledningsområdet skulle besparingar göras på 120–200 miljoner kronor om året under perioden fram till 2014. Vidare gick det enligt Försvarsmakten att göra betydande ekonomiska effektiviseringsvinster genom strukturella och organisatoriska förändringar av logistik- och materieförsörjningsprocessen. Kostnadsänkningarna kunde realiserars i den takt som nödvändiga beslut togs. Med ett riksdagsbeslut 2009 kunde organisationsförändringar och eventuella

⁴² Här avses verksamhet inom anslaget 1.1 förbandsverksamhet m.m. som kan betecknas som utvecklingsverksamhet.

uppsägningar genomföras. Full effekt inom ny verksamhet skulle uppnås 2011 och personalavveckling avslutas 2012. Inom grundorganisationen planerades för en reducerad verksamhet under perioden.

Ytterligare kostnadsreduceringar till följd av stödutredningen om 350 miljoner kronor skulle genomföras årligen inom försvarsområdet från år 2013.

Med dessa reduceringar och vissa omfördelningar från anslagen 1.2 och 1.5 innebar Försvarsmaktens förslag sammantaget att ett ökande utrymme skapas inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet m.m. från 450 miljoner kronor 2010 till cirka 2 000 miljoner kronor år 2014.

Förslaget byggde på reduktion av verksamhet och avveckling av personal

Försvarsmakten slog fast att grundorganisationen skulle utvecklas och förändras.⁴³ För det första skulle grundorganisationen utformas efter insatsorganisationens behov. För det andra var förändringar nödvändiga för att åstadkomma en verksamhet i balans och en långsiktigt hållbar personalekonomi. Eftersom en reduktion av antalet heltidstjänstgörande anställda, främst yrkesofficerare, var nödvändig krävdes förändringar och rationaliseringar. Organisationsförändringarna skulle följas av en avveckling av personal. Försvarsmakten avsåg att snarast genomföra grundorganisatoriska förändringar som myndigheten själv kunde besluta om. I senare delen av perioden fram till 2014 förutsattes förändringar som skulle kräva beslut av riksdag och regering. Beslut avseende strukturella förändringar i grundorganisationen förväntades inte kunna tas förrän tidigast 2014.⁴⁴

I underlaget lämnades en kalkyl för personalutvecklingen fram till 2019. I en tabell angavs den planerade personaltillgången efter att samtliga åtgärder genomförts, inklusive en överföring av cirka 2 000 yrkesofficerare till specialistofficersbefattningar, avveckling av cirka 1 000 officerare och minskningar av civilanställda efter genomförda grundorganisationsförändringar. Den totala personalkostnaden för de beräknade volymerna redovisades inte. I stället angavs en styckkostnad för respektive personalkategori. Personalvolymerna utgick från en föreslagen insatsorganisation med bedömda personalramar. Dessa personalramar skulle bland annat ligga till grund för utveckling av preliminära förbandsmålsättningar. Några fastställda förbandsmålsättningar fanns dock

⁴³ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30, s. 68–70.

⁴⁴ Förslaget om grundorganisatoriska förändringar var ett omarbetat förslag som lämnades i samband med budgetunderlaget för 2009.

inte vid denna tidpunkt. Däremot fastställdes så kallade förbandsspecifikationer i slutet av 2011.⁴⁵

Även om det inte anges några totala beräknade kostnader för en fullt uppfyllt organisation går det att utifrån redovisade uppgifter uppskatta hur Försvarsmakten vid detta tillfälle såg på utvecklingen av personalkostnader⁴⁶. Den uppskattade personalkostnaden, givet de styckkostnader som redovisades, uppgår i målbilden 2019 till cirka 9 700 miljoner kronor⁴⁷. Vidare framgår av de personalflödesberäkningar Riksrevisionen tagit del av att Försvarsmakten räknade med att kostnaden för heltidsanställda i princip skulle vara densamma 2019 som 2009, dock med en annan fördelning mellan personalkategorier. Kostnaderna för personal under utbildning beräknades att kunna halveras under motsvarande period, från cirka 2 200 miljoner kronor till 1 100 miljoner kronor.

Beräkningarna av det totala personalbehovet utgick från grundorganisationsförändringar. Till exempel skulle antalet så kallade utbildningsplattformar inom armén reduceras från fem till fyra. Inom flygvapnet skulle en utbildningsplattform avvecklas. Utöver detta redovisade Försvarsmakten ett antal förslag till förändringar av grundorganisationen.⁴⁸

I stort kalkylerade Försvarsmakten att personalvolymerna skulle vara i balans 2019, det vill säga att tillgången skulle motsvara behoven. Dock skulle det då finnas ett visst överskott av yrkesofficerare och reservofficerare – i övrigt bedömdes organisationens behov vara tillgodosett.

Försvarsmakten konstaterade dock att det var av stor vikt för planeringen att ovan nämnda överföring och avveckling av personal kunde genomföras. Försvarsmakten beräknade kostnaden för utebliven avveckling till cirka 1 200 miljoner kronor per år från och med 2011.

Minskad materielanskaffning

Enligt underlaget hade Försvarsmakten genomfört minskningar inom materielområdet för att nå en planering i ekonomisk- och verksamhetsmässig balans⁴⁹. Förutsättningarna för att på sikt vidmakthålla tillräcklig förmågebredd var dock inom vissa områden kritiska och vissa förmågor riskerade att helt

⁴⁵ Förbandsspecifikationer bygger på de resurser som vid en tidpunkt finns tillgängliga på ett förband. Specifikationen är alltså inte automatiskt på samma nivå som målsättningen för ett förband.

⁴⁶ Uppskattning genom att beräkna antalet av olika personalkategorier i en fullt uppfyllt organisation gånger den beräknade styckkostnaden.

⁴⁷ Exklusive hermvärn samt med ett antagande om 38 dagars tjänstgöring per år för GSS/T och reservofficerare.

⁴⁸ Se bilaga 1.

⁴⁹ Dessa reduceringar kan kopplas till regeringens tidigare beslut om reduceringar och avbrytande av materielanskaffning.

utgå om de reducerades ytterligare. Sådana exempel är ubåtsjakt, luftvärn och indirekt eld⁵⁰. Ytterligare minskningar var endast möjliga om kraven på operativ förmåga ändrades.⁵¹

Enligt Försvarsmakten var också behovet av omsättning, eller genomförande av halvtidsmodifieringar och renoveringar, av större materielsystem stort inom den 10-åriga planeringsperioden (2009 till 2019). Det var inte möjligt att inrymma alla behov inom anvisade ekonomiska ramar. Försvarsmaktens materielsystem behövde därför generellt användas längre tider än vad som tidigare planerats.⁵²

2.3 Inriktningspropositionen 2009 samt riksdagens och regeringens beslut

2.3.1 *Inriktningspropositionen 2009*

Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition hade en tydlig förankring i de underlag som hittills redovisats i detta kapitel. Förslagen till riksdagsbeslut behandlade målen för det militära försvaret, krav på operativ förmåga och inriktningen av insatsorganisationen. Kraven på förmåga knöt an till den breda ambitionen att ha en tillgänglig och användbar insatsberedskap såväl i Sverige som utomlands.

Inriktningspropositionen lämnade ett antal mål och inriktningar för försvarets operativa förmåga, organisation, arbetssätt och ekonomi. Målen och inriktningarna gäller från och med 2010. Samtidigt har inriktningspropositionen också stor betydelse för försvarspolitiken på längre sikt.

När det gäller Försvarsmaktens operativa förmåga så betonades att förbanden ska ha en ökad tillgänglighet, användbarhet och beredskap. Fokus låg både på den internationella och nationella arenan.⁵³ Förmågebredden skulle bevaras, det vill säga inga förmågor skulle avvecklas.

Regeringen bedömde att denna utveckling skulle ta tid och att den inte skulle kunna slutföras under perioden 2010–2014. Slutligen skulle dock alla insatsförband vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om höjd beredskap eller mobilisering.⁵⁴

⁵⁰ Indirekt eld kan ges exempelvis genom att använda artilleriförband.

⁵¹ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, s. 17, bilaga 1.

⁵² *Ibid.* s. 17 och 28.

⁵³ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 47.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 72.

Inga grundorganisationsförändringar

En utvecklad operativ förmåga skulle kräva åtgärder i myndighetens organisation och arbetssätt. Regeringen framhöll att det är Försvarsmakten som beslutar om sin organisation inom de ramar riksdagen och regeringen lagt fast.⁵⁵

Dock kan Riksrevisionen konstatera att propositionen inte behandlade några förbandsnedläggningar eller andra grundorganisationsförändringar som kräver riksdagens beslut.⁵⁶ I stället betonade regeringen att inga nedläggningar av organisationsenheter skulle ske inom grundorganisationen under dåvarande mandatperiod, det vill säga fram till riksdagsvalet 2010.⁵⁷ Regeringen angav exempelvis att stödverksamhet samt logistik- och materieförsörjningsprocessen skulle ses över, men att detta inte skulle leda till en sammanslagning av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Pliktverket, vilket en tidigare statlig utredning hade talat för.⁵⁸

En ytterligare skillnad mot det tidigare underlaget var att regeringen föreslog att fyra mekaniserade bataljoner skulle organiseras i en förbandsreserv utanför insatsorganisationen. På Gotland skulle det även förrädsställas ett stridsvagnskompani.

Besparingar och omställningar var nödvändiga men krävde fortsatta utredningar

Regeringen angav att anslagsnivån under perioden skulle utgå från de nivåer som beräknades i budgetpropositionen 2009, det vill säga föreslagna anslag för året 2009 och beräknade anslag 2010 och 2011.⁵⁹ Anslagen hanteras alltså i vanlig ordning genom de årliga budgetpropositionerna, som har ett treårigt perspektiv. Det tydliggjordes också i propositionen att insatsorganisationens utveckling och därmed också beredskapens och förmågans utveckling skulle ske i den takt som ekonomin medger.⁶⁰

För att kunna finansiera omställningen av försvaret skulle det krävas besparingar och nedskärningar.⁶¹ Enligt regeringen skulle resurser behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. Regeringen

⁵⁵ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, s. 56.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 108.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 12.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 106, 45 och 91.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 107.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 45.

⁶¹ *Ibid.*, s. 45.

betonade betydelsen av att anpassa och effektivisera personalområdet. Det handlade exempelvis om de civilanställdas roll, officerskårens struktur och kompetens och balansen mellan antalet officerare, specialistofficerare, civila och soldater.⁶²

Regeringen gjorde en kortfattad analys av Försvarsberedningens uppskattade besparingspotential om 3–4 miljarder kronor samt av Försvarsmaktens planerade besparingar för en sammanhållen logistik. Slutsatsen blev att förslagen måste klarläggas efter noggrannare genomlysning och beräkning. Någon sådan genomlysning gjordes emellertid inte i inriktningspropositionen, utan regeringen meddelade att en fördjupning på detta område skulle ingå i budgetpropositionen för år 2010.⁶³

2.3.2 Riksdagens inriktningsbeslut

Riksdagens inriktningsbeslut för försvaret från 2009 fastställde regeringens föreslagna strategiska inriktning för försvarets förmågor, organisationsutveckling och verksamhet från och med 2010 och tills vidare.⁶⁴

Riksdagen delade regeringens bedömning att den ekonomiska nivån för utgiftsområdet Försvaret, som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009, skulle vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition. Inriktningen för insatsorganisation 2014 respektive personalförsörjning kunde dessutom bara genomföras i den takt som ekonomin tillåter.

Riksdagen erinrade om behovet av att reformera logistiken. Riksdagen delade också regeringens mening att det inte skulle ske några nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen under innevarande mandatperiod, det vill säga fram till riksdagsvalet 2010. I övrigt tog inte riksdagen ställning till de underlag som Försvarsmakten tidigare lämnat för den framtida inriktningen – som lade vikt vid organisationsförändringar och reduceringar som kräver regeringens och riksdagens godkännande.

2.3.3 Regeringens inriktningsbeslut

Med stöd av riksdagens ställningstagande till inriktningspropositionen beslutade regeringen om insatsorganisationens inriktning från och med 2010 och tills vidare. Regeringen menade att Försvarsmakten stod inför ett omfattande förändringsarbete. För att arbetet skulle kunna ske effektivt och

⁶² Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 81.

⁶³ I budgetpropositionen 2010 rapporterade regeringen en avsikt att tillsätta en eller flera genomförandekommittéer med uppdrag att lämna förslag på hur bland annat logistikstödet bör vara utformat.

⁶⁴ Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

snabbt behövdes ett långsiktigt inriktningsbeslut vid sidan av instruktionen och regleringsbrevet.

Genom beslutet fastställdes flera av de förslag som tidigare hanterats av regeringen och riksdagen. Beslutet rör två områden: ekonomin samt inriktningen för insatsorganisationen.

Beslutet går inte in i några detaljer kring ekonomin utan fastställer helt kort att som planeringsförutsättning gäller de ekonomiska nivåer som beräknades i budgetpropositionen för 2009.

I beslutet lämnades också en strategisk inriktning för de tre försvarsgrenarna, ledning, logistik, personalförsörjning och materieförsörjning. Det anges vissa mål för förbandens beredskap och övrig beskaffenhet. Av central betydelse är att inriktningen för insatsorganisation 2014 och personalförsörjningen bara kan genomföras i den takt som ekonomin tillåter.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Tidiga utredningar pekade på behovet av att omfördela medel och se över kostnader

Riksrevisionens genomgång av de olika underlag som sedermera ledde fram till inriktningspropositionen 2009 visar tydligt att omställningen från ett värnpliktsförsvar till en personalförsörjning baserad på frivillighet skulle innebära ökade kostnader för förbandsverksamheten. Till detta ska läggas en högre ambition i och med förbandens ökade tillgänglighet och användbarhet.

Genomgående teman i underlagen och i propositionen var därför dels behovet av anslagsomfördelningar, dels att resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. En stor vikt låg också vid en ekonomiskt balanserad planering, en betoning som sannolikt har sin grund i tidigare års problem inom Försvarsmaktens ekonomistyrning.

Inför inriktningspropositionen befann sig Försvarsmakten i en osäker ekonomisk situation

Åren innan den försvarspolitiska inriktningspropositionen befann sig Försvarsmakten i ekonomisk obalans. Enligt Försvarsmakten berodde obalansen på att regeringen ökat ambitionerna vad gäller internationella insatser i förhållande till försvarsbeslutet 2004. Läget var särskilt problematiskt inom förbandsverksamheten.

I samband med att budgetunderlag togs fram samt efter planeringsanvisningar från regeringen lämnade Försvarmakten en rad förslag till hur denna ekonomiska obalans skulle hanteras. Förslagen omfattade bland annat omfördelningar från materielanslag till förbandsanslag, besparingar inom grundorganisationen och avveckling av personal.

Regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 innebar dock att en annan lösning valdes. Istället för att fokusera på strukturella förändringar av organisationen föreslogs mer omfattande nedskärningar inom materieförsörjningen för att åstadkomma en ekonomisk balans i perioden fram till 2011. Nedskärningarna var dels av tillfällig karaktär, dels en följd av ambitionen att effektivisera och ändra inriktningen på materieförsörjningen.

Försvarmaktens underlag för propositionen bygger på ambitionssänkningar, en reducerad grundorganisation och sänkt materielambition

Försvarmaktens underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen innebar bland annat ambitionssänkningar inom produktion, ledning, logistik, materieförsörjning samt inom forskning och teknikutveckling. Försvarmakten återkom också till tidigare förslag till grundorganisationsförändringar som ett medel för att också åstadkomma avveckling av personal, dock i en omarbetad form. Försvarmaktens avsikt var att under 2010 till 2012 genomföra grundorganisationsförändringar som myndigheten själv kunde besluta om. Under perioden från 2012 skulle det dock genomföras reduceringar som skulle kräva beslut av regering och riksdag.

Inom materielområdet föreslog Försvarmakten reduceringar för att kunna åstadkomma en plan i ekonomisk balans, i enlighet med de anslagssänkningar som tidigare beslutats. Reduceringsarna skulle ske både genom ambitionssänkningar och genom att stoppa anskaffningsprojekt. Enligt Försvarmakten innebar detta förslag en markant ambitionssänkning avseende uthållighet samt insatsorganisationens långsiktiga utveckling.

Regeringen och riksdagen fattade beslut om försvarets inriktning 2010 och framöver

Med beslutet om försvarets inriktning under perioden 2010–2014 slogs fast att Försvarmaktens insatsorganisation ska utvecklas i enlighet med de krav på operativ förmåga som riksdagen beslutat samt i den takt ekonomin medger. Försvarmakten skulle bland annat införa ett nytt personalförsörjningssystem och tillämpa utvecklade principer för materieförsörjning.

Regeringen angav att resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer

användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Regeringen framförde att den inriktning som föreslås kan komma att behöva justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet.

Liksom i föregående budgethantering så valde dock regeringen och riksdagen att inte direkt bejaka Försvarsmaktens önskemål om att genomföra omfattande grundorganisationsförändringar.

Viktiga åtgärder för kostnadsreduceringar var inte utredda när inriktningsbeslutet fattades

I inriktningspropositionen kommenterar regeringen kortfattat Försvarsmaktens ekonomiska underlag och Försvarsberedningens uppskattade besparingsförslag i inriktningspropositionen. Några ytterligare ekonomiska beräkningar redovisas inte utan regeringen fastslår att ytterligare utredningsinsatser krävs för att bedöma potentialerna i besparingsförslagen. Regeringen betonade samtidigt att inga grundorganisationsförändringar skulle ske under mandatperioden.

Vissa brister och problem i underlagen

Riksrevisionen kan konstatera att underlagen för inriktningspropositionen på olika sätt och i varierande grad hanterade och beräknade de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna inriktningen. Dock finns vissa begränsningar och problem vad gäller analysen av de ekonomiska konsekvenserna. Det gäller exempelvis kalkylernas fullständighet och de antaganden som gjorts för olika kostnader.

Det förslag som redovisas i Försvarsmaktens underlag för propositionen innehåller förutom förslag till förband i insatsorganisationen och beräknade personalbehov fram till 2019 även bedömningar av vilken materielomsättning som kommer att vara möjlig på lite längre sikt. De anslagsbehov och besparingsförslag som redovisas sträcker sig dock bara fram till 2014 och personalbehovet grundar sig inte i fastställda förbandsmålsättningar, utan utgjordes av tidiga planeringsramar för verksamheten. Den ekonomiska balansen i förslaget vilade också på att viss verksamhet skulle strykas. Vidare framgår det inte vilka ekonomiska konsekvenser eller risker prioriteringarna inom materieförsörjningen skulle innebära på sikt.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten har metoder för att göra långsiktiga ekonomiska beräkningar. Men en sådan kalkyl har bara redovisats en gång under perioden fram till inriktningsbeslutet. Det gällde ett tidigt förslag till inriktning från 2007, som efteråt kom att förändras flera gånger,



både sett till Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen och riksdagens och regeringens beslut. I övrigt har den ekonomiska planeringshorisonten varit 3 år, som normalt är inom ramen för statens budgethantering.

3 Försvarsmaktens anslagsutveckling

I detta kapitel redovisas Försvarsmaktens anslagsutveckling i en rad perspektiv. Vi jämför de faktiska förslagen till anslagsnivåer med det förslag Försvarsmakten lämnade i sitt underlag för inriktningspropositionen.

Analysen omfattar även disponibla anslag samt pris- och löneomräkning. Syftet är att utifrån detta belysa Försvarsmaktens finansiella situation under perioden 2009 till 2014.

3.1 Faktisk och föreslagen anslagsutveckling

I tabell 4 redovisas den faktiska anslagsutvecklingen under perioden 2010–2014 i 2009 års prisläge. Anslagens utveckling beror bland annat på inriktningen av verksamheten, bedriven verksamhet samt uppräknning för pris- och löneförändringar. I tabellen ingår också den anslagsfördelning som föreslogs av Försvarsmakten i underlaget för inriktningspropositionen.

Av tabellen framgår att anslaget 1.1 Förbandsverksamhet har ökat under perioden. 2014 har anslaget ökat med drygt 2,5 miljarder kronor jämfört med nivån 2010, vilket motsvarar en ökning på 13 procent. Även anslag 1.4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar har mellan åren 2010–2014 ökat med drygt 1 miljard kronor (21 procent).

En kraftig sänkning av anslaget 1.3 Anskaffning av materiel m.m., på drygt 1,4 miljarder kronor (–14 procent), gjordes redan 2011 och ligger sedan dess kvar på denna lägre nivå. Även relativt stora sänkningar har gjorts på anslag 1.2 Fredsfrämjande insatser och anslag 1.5 Forskning och teknikutveckling.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Tabell 4 Jämförelse mellan Försvarsmaktens förslag till anslagsfördelning och faktisk utveckling 2010–2014 (miljoner kronor, prisläge 2009)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet					
Förslag i underlag	19 728	20 354	20 404	20 504	20 619
Faktisk utveckling	19 418	20 546	20 743	21 334	22 006
Differens	-310	192	339	830	1 387
1.2 Fredsfrämjande förbandsinsatser					
Förslag i underlag	2 480	2 430	2 380	2 280	2 165
Faktisk utveckling	2 446	2 196	2 146	2 048	1 677
Differens	-34	-234	-234	-232	-488
1.3 Anskaffning av materiel m.m.					
Förslag i underlag	9 653	8 817	8 817	8 817	8 817
Faktisk utveckling	10 104	8 622	8 540	8 675	8 667
Differens	451	-195	-277	-142	-150
1.4 Vidmakthållande m.m.					
Förslag i underlag	6 043	6 484	6 484	6 484	6 484
Faktisk utveckling	5 306	6 101	6 048	6 099	6 394
Differens	-737	-383	-436	-385	-90
1.5 Forskning och teknikutveckling					
Förslag i underlag	852	779	779	779	779
Faktisk utveckling	849	710	695	577	576
Differens	-3	-69	-84	-202	-203
Summa förslag i underlag	38 756	38 864	38 864	38 864	38 864
Summa faktisk utveckling	38 123	38 175	38 172	38 733	39 320

Källa: Försvarsmaktens underlag inför regeringens försvarspolitiska proposition 2009 samt budgetpropositionerna för respektive år.

3.1.1 *Försvarsmaktens förslag jämfört med faktiskt utveckling*

Försvarsmakten redovisade i sitt underlag inför inriktningspropositionen ett förslag till anslagsfördelning för perioden 2010–2014⁶⁵. Förslaget utgick från de antaganden som redovisades i övrigt i detta underlag, vilket omfattade exempelvis grundorganisatoriska förändringar och besparingar inom försvarslagistiken.

Av tabell 4 framgår att anslagsutvecklingen under perioden 2010–2014 avviker avsevärt från det förslag till anslagsfördelning som Försvarsmakten förde fram i underlaget till inriktningspropositionen. Jämfört med förslaget har anslaget för förbandsverksamhet varit högre respektive år, med undantag för år 2010. Den faktiska utvecklingen har inneburit att anslagsnivån ligger cirka 2 600 miljoner kronor högre 2014 än 2010. Försvarsmakten räknade i sitt förslag med att nivån skulle behöva vara cirka 820 miljoner kronor högre för motsvarande period. Den faktiska utvecklingen har således inneburit högre anslag i denna del. Samtidigt har i princip samtliga övriga anslag varit lägre än den nivå som föreslogs av Försvarsmakten. Anslagen för materiel och Forskning och teknikutveckling (1.3, 1.4 och 1.5) var 2014 cirka 1 390 miljoner kronor lägre än 2010. Försvarsmaktens förslag för denna del innebar en nivå som var cirka 780 miljoner kronor lägre 2014 än 2010.

Försvarsmakten har till Riksrevisionen kommenterat anslagsutvecklingen och jämförelsen med de förslag som myndigheten lämnade för inriktningspropositionen. Enligt Försvarsmakten har inte avgörande delar av Försvarsmaktens förslag genomförts, vilket medför att jämförelsen blir teoretisk. Försvarsmakten menar att i de flesta fall har kostnader inte ökat jämfört med den struktur regering och riksdagen beslutat, utan bara i jämförelse med det underlag som Försvarsmakten lämnade in.⁶⁶ Riksrevisionen instämmer i sak med Försvarsmaktens synpunkt, men menar att jämförelsen ändå har ett värde för att kunna relatera den faktiska utvecklingen till de antaganden som gjorts vid olika tidpunkter för att uppnå ekonomisk balans.

3.2 **Disponibla medel och anslagsförbrukning**

Föregående avsnitt behandlade föreslagna anslag i budgetpropositionen jämfört med det förslag till anslagsfördelning som Försvarsmakten tidigare lagt fram. Föreslagna anslag i budgetpropositionen uttrycker de prioriteringar regeringen har för verksamheten.

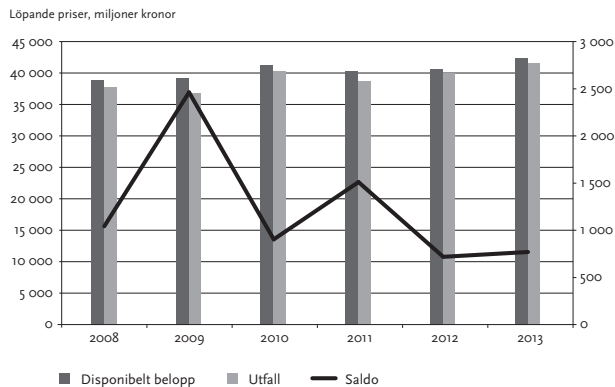
⁶⁵ Försvarsmaktens underlag inför regeringens försvarspolitiska proposition 2009, s.76

⁶⁶ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

De anslagsmedel som i slutändan står till Försvarsmaktens förfogande benämns som disponibla anslag. Disponibla anslag utgörs av tilldelade medel plus eventuella beviljade anslagssparanden minus indragningar.

Figur 2 redovisar det totala disponibla anslaget för Försvarsmakten i förhållande till den faktiska anslagsförbrukningen. Skillnaden mellan disponibla anslag och förbrukningen är det så kallade saldot, som utgör ingående överföringsbelopp för nästkommande år.

Figur 2 Försvarsmaktens disponibla anslag samt anslagsförbrukning 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)



Källa: Försvarsmaktens anslagsredovisning 2009–2012.

Under perioden har det varje år skett en underförbrukning av de disponibla anslagen. Under perioden pendlar underutnyttjandet mellan 26 procent av de disponibla anslagen. Tabell 5 visar hur saldot för respektive år fördelas på de olika anslagen. Negativa tal betyder att utgifterna har överskridit disponibla anslag.

Tabell 5 Saldo per anslag 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet m.m.	1 211	52	425	180	-208
1.2 Fredsfrämjande insatser	865	393	690	811	1065
1.3 Anskaffning materiel och anläggningar	203	273	395	-140	13
1.4 Vidmakthållande materiel och anläggningar	168	161	-38	-127	-105
1.5 Forskning och teknikutveckling	6	17	32	-13	-3
Summa	2 454	896	1 503	711	762

Källa: Försvarsmaktens anslagsredovisning 2009–2013.

Vad gäller anslaget 1.1 förbandsverksamhet m.m. har underutnyttjandet överlag sjunkit under perioden, även om vissa variationer mellan åren kan ses. År 2013 utnyttjades anslagskrediten på detta anslag. Det förhållandevis stora anslagssparandet 2009 var delvis planerat av Försvarsmakten. Avsikten var att utnyttja anslagssparande från 2008 och 2009 för att förstärka verksamheten 2010 och 2011. Det har också förekommit under perioden att Försvarsmakten befarat ett överdrag och vidtagit åtgärder som i sin tur istället lett till ett anslagssparande. Anslag kopplade till anskaffning och vidmakthållande av materiel har tidigare underutnyttjats, men har år 2012 och 2013 överskridits något. Det tidigare underutnyttjandet 2009 till 2011 är i princip helt kopplat till då gällande utgiftsbegränsningar⁶⁷. För anslaget 1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar gällde utgiftsbegränsningar om 200 miljoner kronor 2009 och 2010 samt 300 miljoner kronor 2011. För anslaget 1.4 Vidmakthållande av materiel och anläggningar gällde utgiftsbegränsningar om 160 miljoner kronor för respektive år 2009 och 2010.

Relativt sett har det mest omfattande underutnyttjandet gjorts inom anslaget 1.2 Fredsfrämjande insatser. År 2013 utnyttjades bara 54 procent av detta anslag. Försvarsmakten tilldelas dock inte hela anslagsbeloppet. Av det totala anslagssparandet för anslaget 1.2 på 1 065 miljoner kronor, har regeringen inte tilldelat Försvarsmakten 460 miljoner kronor vilket innebär att Försvarsmakten sparat cirka 605 miljoner kronor. Ett liknande mönster finns även för föregående år. Totalt sett mellan 2009 och 2013 är det cirka 1 800 miljoner kronor som regeringen behållit på detta sätt.

Underutnyttjande av anslag eller saldo ett visst år redovisas som ett ingående överföringsbelopp nästkommande år. En myndighet får inte automatiskt

⁶⁷ Försvarsmaktens årsredovisning.

behålla hela detta belopp. Regeringen kan välja att återta hela eller delar av detta belopp genom en så kallad indragning⁶⁸. Regeringen har varje år under perioden 2009–2013 dragit in en del av den underförbrukning som redovisas ovan. I tabell 6 redovisas dessa indragningar på Försvarsmaktens olika anslag.

Tabell 6 Indragningar år 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet m.m.	-570	-464	-219	-1	-6
1.2 Fredsfrämjande insatser		-791	0	-621	-744
1.3 Anskaffning materiel och anläggningar		-3	-205	-395	0
1.4 Vidmakthållande materiel och anläggningar	-230	-8	-161		0
1.5 Forskning och teknikutveckling				-32	0
Övriga	-105				
Summa	-906	-1 267	-585	-1 048	-750

Källa: Försvarsmaktens anslagsredovisning 2009–2013.

Sambandet mellan tabellerna med anslagsutnyttjandet respektive indragningar förskjuts ett år. År 2009 gjorde Försvarsmakten ett underutnyttjande på totalt 2,4 miljarder kronor. Av detta fick Försvarsmakten behålla cirka 1,2 miljarder kronor. Vid en jämförelse av saldona i tabell 5 ovan och indragningarna i tabell 6 kan konstateras följande. 2009 till 2012 var anslagssparandet totalt cirka 5,5 miljarder. Motsvarande indragningar uppgick till cirka 3,7 miljarder. Försvarsmakten fick därmed behålla cirka 1,8 miljarder av de sparade anslagen. Största delen av dessa 1,8 miljarder har varit sparande inom förbandsanslaget.

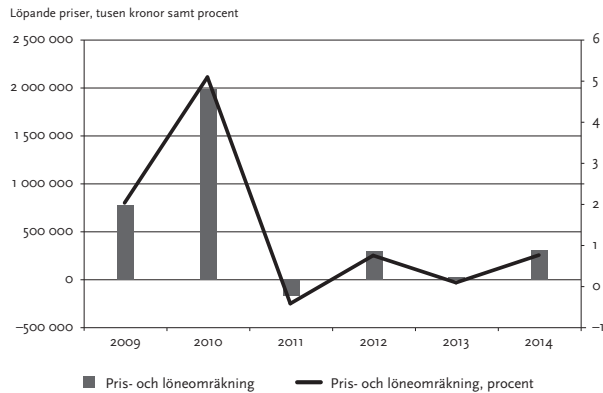
3.3 Pris- och löneomräkning

Inom statsförvaltningen räknas varje år anslag upp enligt en viss metodik för att täcka pris- och löneutveckling. Inom försvarsområdet används en utvecklad modell för detta jämfört med den generella modell som används för övriga statsförvaltningen. Modellen inom försvarsområdet benämns försvarsprisindex (FPI). FPI sammanställs varje år av Försvarsdepartementet. Liksom för övriga myndigheter innehåller modellen ett så kallat produktivitetsavdrag. Detta innebär att myndigheterna inte får full ersättning för prisutvecklingen utan ett avdrag görs varje år för en beräknad produktivitetsutveckling.

⁶⁸ 4 § jfr. m. 7 § Anslagsförordning (2011:223).

I figur 3 redovisas den faktiska pris- och löneomräkning som gjorts varje år för försvarsanslagen.

Figur 3 Total pris- och löneomräkning (löpande priser, tusen kronor samt procent)



Källa: Anslagshärledning i respektive års budgetproposition.

Under perioden 2009–2014 har pris- och löneomräkningen gett en total kompensation på cirka 3,2 miljarder kronor. Som synes av figuren kan det förekomma kraftiga svängningar mellan enskilda år. Under perioden 2009–2014 har pris- och löneomräkningen ökat det sammanlagda försvarsanslaget med 8 procent, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig ökning på 1,6 procent.⁶⁹

Sett till den anslagstilldelning som skett under perioden (se bilaga 2) och den del som utgörs av pris- och löneomräkning kan Riksrevisionen konstatera att försvarsanslaget i princip hållits oförändrat under perioden 2009–2014. Den ackumulerade nettoeffekten på anslaget är en reduktion med 146 miljoner kronor.

Skillnaden mellan anslagsförändringen och den totala pris- och löneomräkningen kan på årsbasis vara omfattande. 2010 ökade anslaget med 1 miljard kronor. Pris- och löneomräkningen utgjorde nära 2 miljarder, vilket innebär att under detta år uppstod en real anslagsminskning med omkring 970 miljoner kronor. Samtidigt har nettoeffekten varit positiv under åren 2013 och 2014 (med 560 respektive 588 miljoner kronor).

⁶⁹ Uppdelat på de olika anslagen varierar detta index. För förbandsverksamhet och internationella insatser blir ersättningen under perioden totalt cirka 12 procent, för materiel cirka 4 procent samt för Forskning och teknikutveckling cirka 7 procent.

3.3.1 *Pris- och löneomräkning i förhållande till faktisk kostnadsutveckling*

Om den erhållna kompensationsen för pris- och löneomräkning som redovisats ovan faktiskt motsvarar den pris- och löneutveckling som Försvarsmakten möter har varit föremål för debatt. Försvarsmakten hävdar att det på sikt sker en urholkning av köpkraften. Detta sker, enligt Försvarsmakten, på två olika sätt. Dels genom prisökningar på försvarsmateriel, dels genom produktivetskravet.⁷⁰

Försvarsmakten för fram risker för urholkningseffekter

Försvarsmakten menar att kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel historiskt sett varit större än den priskompensation som myndigheten erhåller. Detta har sin grund i att Försvarsmakten måste hantera en rad kostnadsdrivande faktorer, exempelvis ofördelaktiga marknadsförhållanden, relativa förmåge- och effektbehov i förhållande till omvärlden, korta serielängder samt svenska särlösningar.⁷¹

Vidare menar Försvarsmakten att myndigheten har begränsade möjligheter att möta de produktivetskrav som ställs på alla myndigheter genom det så kallade produktivetsavdraget. Möjligheten till en förbättrad produktivitet påverkas av bland annat val av materielsystem, personalkategorier och volymer, grundorganisation samt anslagsförändringar som inte knyts till en förändrad ambition.⁷²

Försvarsmakten påpekar även att om krav på rationalisering inte särskiljs från produktivetskrav kan dubbla effektivitetskrav uppstå. Det vill säga att förutom det effektiviseringskrav som följer av produktivetsavdraget kan beslut om rationaliseringar ställa ytterligare rationaliseringskrav på verksamheten.

Generella Principer bakom pris- och löneomräkning

Ovanstående resonemang bör ställas i relation till dels de generella principer som ligger bakom pris- och löneomräkningen för statliga myndigheter, dels vilka möjligheter som kan finnas att möta en kostnadsutveckling.

Syftet med pris- och löneomräkningen i den statliga budgetprocessen är att skilja ut inflation och löneökningar inom en verksamhet, för att förhandlingar om anslag enbart ska avse reala förändringar. Pris- och löneutvecklingen är också ett viktigt verktyg för att öka produktiviteten i den statliga verksamheten.

Vad gäller försvarsmateriel beror den sammantagna kostnadsutvecklingen dels på prisförändringar, dels på volymförändringar. En ökning av prestanda

⁷⁰ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, 2013-10-01, FM2013-276:1, Bilaga 1, s.7ff.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

eller kvalitet ska inte betraktas som en prisförändring, utan som en volymförändring. Denna åtskillnad är väsentlig på försvarsområdet, där teknisk utveckling och prestandahöjning kan medföra kostnadsökningar. Sådana kostnadsökningar ska alltså inte ses som en prisinflation och därför inte täckas av en generell prisomräkning. I stället ska teknisk utveckling och prestandahöjningar hanteras genom politiska beslut, det vill säga vid förhandlingar om anslag.⁷³

Förslag för att kunna hantera en kostnadsutveckling

En befarad kostnadsutveckling för försvarsmateriel kan mötas på en rad olika sätt. Försvarsmakten har fört fram reducering av antal enheter, ökat vidmakthållande, lägre omsättningstakt, användning av modifierad civil materiel, sänkt kravställning samt förbättrad beställarroll gentemot leverantörer⁷⁴. Vidare framgår även av materieförsörjningsstrategin att ökade kostnader på materielsidan ska mötas av bland annat en effektivare upphandling och internationella samarbeten.

Regering och riksdag har tidigare behandlat frågan

Regeringens och riksdagens tidigare ställningstagande i frågan framgår av proposition 1998/99:74 samt betänkande 1998/99: FöU5. I samband med riksdagsbeslutet avskaffades den så kallade teknikfaktor som infördes genom 1992 års försvarsbeslut. Inför beslutet om att avskaffa teknikfaktorn gjordes en granskning av vilken påverkan den tekniska utvecklingen haft på kostnadsutvecklingen när det gäller försvarsmateriel⁷⁵. Denna granskning påvisade att en överkompensation sker för materiel med liten andel utvecklingskostnader. Samtidigt visade granskningen också att underkompensation skett vid utveckling av mer högteknologiska system. Därför föreslogs att systemet med generell teknikfaktoruppräknning borde ses över.

Regeringen ansåg i prop. 1998/99:74 att det saknades motiv till en generell kostnadsuppräknning av Försvarsmaktens materielanslag utöver försvarsprisindex. Regeringen ansåg att utrymme för teknisk förnyelse bör skapas genom att reservera medel inom fastställda ekonomiska ramar.

Av 2009 års inriktningsproposition framgår att regeringen inte finner anledning att ändra sin tidigare bedömning. Utöver ställningstagandet vad gäller kostnadsutvecklingen på materiel konstaterade regeringen också att Försvarsmakten tagit hänsyn i planeringen till det generella rationaliseringskrav som åligger alla myndigheter. Regeringen menar då att

⁷³ ESV 2010:18 *Översyn av försvarsprisindexet för materiel*.

⁷⁴ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, s.9.

⁷⁵ Bet. 1998/99: FöU5, s.14ff

Försvarsmakten i sitt underlag för propositionen angett att medel har allokerats för att möta denna effekt.⁷⁶

Vidare gjordes inför budgetpropositionen 2011 en översyn av försvarsprisindex avseende försvarets materielanslag⁷⁷. Översynen föranleddes av att det system som då fanns för omräkning var betydligt mer komplext än det som tillämpades för övriga delar av statsförvaltningen. Omräkningarna hade även resulterat i kraftiga svängningar mellan åren. Detta gjorde att omräkningarna varit svåra att prognostisera, vilket i sin tur försvårat möjligheterna till planering. I stället föreslogs en reviderad ordning och sammansättning av omräkningarna. Regeringen bedömde att det reviderade FPI skulle öka transparensen och förutsägbarheten i de årliga omräkningarna av försvarets materielanslag.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Den faktiska anslagsfördelningen skiljer sig från det som föreslogs i underlaget till inriktningspropositionen

Riksrevisionens kan konstatera att anslagsmedel har flyttats och justerats mellan olika anslag under perioden. Försvarsmaktens förslag till anslagsfördelning i underlaget till inriktningspropositionen utgick från de beräknade nivåer som angetts i budgetpropositionen för år 2009. Dessa beräknade nivåer hade bland annat justerats genom en minskning av anslagen för materiel och en ökning av förbandsanslag. Som framgått av kapitel 2 lade Försvarsmakten fram en plan i ekonomisk balans fram till 2014. Den faktiska anslagsutvecklingen därefter har dock inneburit att omfördelningarna accentuerats i förhållande till föreslagen plan. Förbandsanslaget har tillförts mer medel än vad som föreslogs av Försvarsmakten. Övriga anslag har jämfört med Försvarsmaktens förslag blivit lägre. Sammantaget innebär den faktiska utvecklingen en något annan balans mellan anslagen än den som föreslogs av Försvarsmakten i underlaget till inriktningspropositionen.

Under perioden sker en underförbrukning av anslag

Under perioden förbrukar Försvarsmakten inte hela sitt disponibla anslag. Totalt sett uppgår underförbrukningen till cirka 5,5 miljarder kronor under perioden 2009–2012. Den största underförbrukningen har skett inom anslaget för internationella insatser samt för förbandsverksamhet. I det förstnämnda fallet är det dock en del av medlen som inte tilldelas Försvarsmakten.

⁷⁶ Prop. 2008/09:140, s.109.

⁷⁷ Prop. 2010/11:1, s.205ff.

Underförbrukning kan föras över till nästa års budget genom så kallat anslagssparande. Men regeringen kan också välja att dra tillbaka de oförbrukade medlen till statskassan. Av de 5,5 miljarder som nämnts ovan drogs cirka 3,7 miljarder kronor tillbaka av regeringen. Det är främst inom förbandsanslaget som Försvarsmakten fått behålla anslagssparande mellan åren.

Pris- och löneomräkningen

Försvarsmakten har mellan åren 2008 och 2014 fått en kompensation för ökade priser och löner som motsvarar en cirka 8 procentig ökning av försvarsanslagen. Sett till den anslagstilldelning som skett under perioden och den del som utgörs av pris- och löneomräkning kan Riksrevisionen konstatera att försvarsanslaget i princip hållits oförändrat under perioden 2009–2014.

Försvarsmakten hävdar dock att den pris- och löneomräkning som sker inte motsvarar den faktiska kostnadsutveckling som myndigheten möter över tid. Försvarsmakten menar att på sikt leder detta till en urholkning av myndighetens köpkraft. Vidare menar Försvarsmakten att man har vissa begränsningar i möjligheterna att möta det produktivetskrav som krävs av alla myndigheter.

Dessa synpunkter måste vägas mot de generella principer som ligger bakom pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkning är ett sätt att rensa kostnadsförändring från prispförändring så att förhandlingar i budgetarbetet ska avse enbart reala förändringar. Vidare är omräkningen det instrument som regeringen har till sitt förfogande för att öka produktiviteten i den statliga förvaltningen. Systemet ska samtidigt ge incitament för myndigheterna att omdisponera sina resurser så att de kan tillgodogöra sig en effektivisering.

De orsaker till ökade kostnader som förs fram på materielområdet hänger ofta ihop med kostnadsutveckling och inte prispförändring. Det senare hanteras inom ramen för prisomräkning medan det förstnämnda förhandlas och beslutas politiskt, det vill säga inom ramen för förhandlingar om nivå och fördelning mellan anslag. Det kan dock finnas anledning att beakta möjliga effekter av så kallade dubbla rationaliseringskrav.

Vidare redovisar såväl Försvarsmakten som regeringen olika åtgärder som kan möta en sådan befarad kostnadsutveckling. De åtgärder som föreslås har delvis olika karaktär. Åtgärder som till exempel effektivare upphandling och internationella samarbeten kan leda till en minskad kostnad. Det kan emellertid vara svårt att i förväg uppskatta denna vinst och räkna in den i planeringen. Åtgärder som exempelvis mindre volymer eller en minskad omsättningstakt ger en mer konkret ekonomisk effekt som kan vara lättare att förhålla sig till i en planeringssituation.

4 Försvarsmaktens kostnader

I kapitel 2 kunde vi konstatera att förändringarna inom försvaret bedömdes innebära ökade kostnader för bland annat löner, övningar, beredskap och genom ökad materielförlitning. Därför lades stor vikt på strukturella förändringar av Försvarsmaktens arbetssätt och organisation. Detta var nödvändigt för att Försvarsmakten skulle kunna balansera kostnadsökningar mot rationaliseringar och effektiviseringar. Kostnadsutvecklingen och kostnadsstrukturen behövde därför förändras.

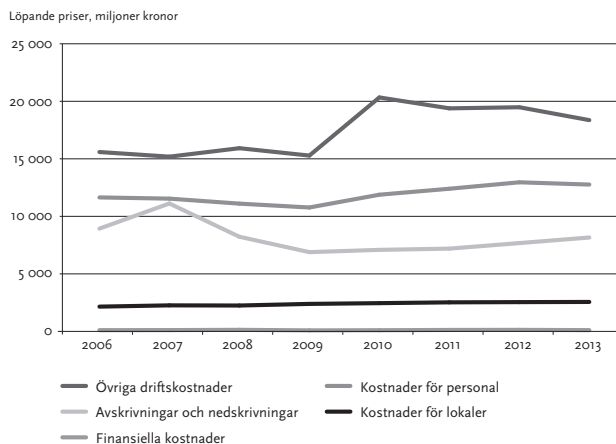
I detta kapitel går vi på olika sätt igenom hur Försvarsmaktens kostnader fördelas och utvecklas. Genomgången ger en grund för att kunna bedöma vilka kostnader som är intressanta att följa med hänsyn till behovet av de förändringar och rationaliseringar som identifierades under framtagandet av inriktningspropositionen. Bland annat studeras utvecklingen av olika kostnadsslag samt direkta kostnader och omkostnader.

Fokus ligger på de senaste årens kostnadsutveckling, med betoning på 2011 och 2012.

4.1 Kostnader uppdelade på kostnadsslag

Figur 4 visar hur resurser har förbrukats i Försvarsmakten åren 2006–2013. Figuren omfattar Försvarsmaktens samtliga kostnader uppdelat på fem olika kostnadsslag: personal, lokaler, övriga driftskostnader, finansiella kostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.

Figur 4 Verksamhetens kostnader 2006–2013 (miljoner kr, löpande priser)



Källa: Försvarsmaktens resultaträkning (årsredovisning) för respektive år.

Som framgår av figur 4 kan vissa förändringar konstateras. Vad gäller personalen har kostnaderna stigit sedan år 2009. Mellan år 2009 och 2012 har den årliga kostnaden för personal stigit med cirka 2 miljarder kronor i löpande priser. Förklaringen till ökningen ges främst av fler årsarbetskrafter inom soldatkategorin. Vidare har även avtal om internationell arbetskyldighet, åtgärder för omstrukturering samt personalförsörjning av officerskategorier medfört ökade kostnader.⁷⁸

Vidare framgår av figur 4 att *övriga driftskostnader* ökar kraftigt under år 2009. Denna kategori utgörs bland annat av kostnader för värnplikt, hemvärn, materiel, varor och tjänster. De ökade driftskostnaderna kan förklaras dels av korrigerade lagervärden för vissa beredskapsvaror (2,8 miljarder kronor mellan år 2009 och 2010), dels av ökade kostnader för tjänster⁷⁹.

De ökade tjänstekostnaderna utgörs till största delen av materielkonsulter och övriga externa tjänster. Tjänstekostnaderna ökade kraftigt mellan 2009 och 2010 (cirka 1 500 miljoner kronor). Därefter har dessa kostnader ökat ytterligare men i en mindre omfattning. Övriga kostnadsslag har legat på en förhållandevis jämn nivå under perioden.⁸⁰

⁷⁸ Försvarsmaktens resultaträkning för 2010, 2011 och 2012.

⁷⁹ Den felaktigt bokförda tillgången kan möjligen få effekten att kurvan är missvisande (för låg) under åren 2006–2008.

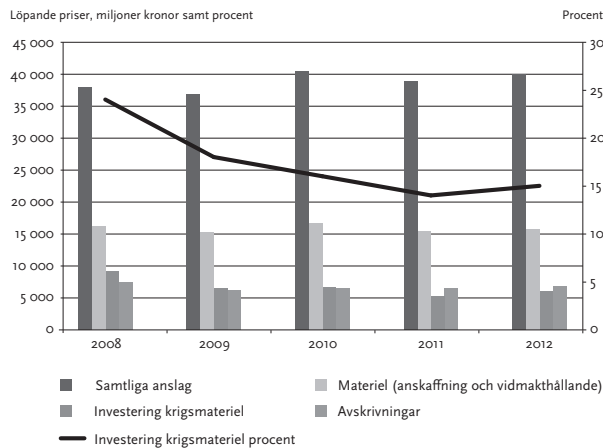
⁸⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2009–2012.

Det är viktigt att påpeka att detta är en bild av hur resursförbrukningen ser ut i organisationen såsom den redovisas i resultaträkningen. Inom vissa kostnadslag kan det finnas en skillnad mellan utgiftsnivån och kostnaderna. Exempelvis leder en investering i ett nytt materielsystem till utgifter. Materielsystemet genererar dock kostnader först när det används och förbrukas. Materielkostnaderna sorteras in under kostnadsslagen "avskrivningar och nedskrivningar" och "övriga driftskostnader". För personalen är däremot kostnaderna och utgifterna nära varandra, eftersom de kostnader som personalen genererar till största delen består av löner.

Minskande investeringar i materiel

Figur 5 belyser utgifter och kostnader för materiel. Figuren visar dels hur anslagen för materielanskaffning och vidmakthållande av materiel utvecklats i förhållande till det totala försvarsanslagen, dels hur investeringarna i materiel minskat över tiden.⁸¹ Figuren omfattar även kostnader för materiel i form av avskrivningar.

Figur 5 Materielanslag, investeringar och avskrivningar i förhållande till Försvarsmaktens anslag, 2008–2012 (löpande priser, miljoner kronor samt procent)



Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2012 samt finansiella noter i årsredovisning 2008 till 2011.

⁸¹ Investeringar avser krigsmateriel som aktiveras och tas med i balansräkningen och är en del av utgifterna inom anslaget 1.3.

Av figur 5 framgår att investeringarnas andel av materielanslaget sjunkit under perioden, med undantag för år 2012. Detta kan tolkas som att Försvarsmakten i början av perioden fått leveranser av tidigare beslutad anskaffning. Vi vet sedan tidigare kapitel att både Försvarsmakten och regeringen gjorde bedömningen att omsättningstakten på materiel kunde minska under en period, vilket innebär allt lägre investeringsnivåer. Denna typ av investeringsmått säger inte något om ändamålsenligheten av materielen. Uppgifterna ger dock en övergripande bild av den takt i vilken materielen omsätts. En fråga som kan ställas i sammanhanget är vilken investeringsnivå som krävs för att upprätthålla reallt *existerande* kapital⁸²? En för låg investeringsnivå riskerar att urholka värdet på den existerande materielen, vilket kan innebära eroderande materiell status.

4.2 Verksamhetsgrenar

Försvarsmakten delar in sin verksamhet i sex olika verksamhetsgrenar: insatser, uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap, utveckling, övriga verksamheter, fredsfrämjande verksamhet samt skydd, olyckor och stöd till det civila. Försvarsmakten fördelar samtliga kostnader på dessa verksamhetsgrenar.

Olika typer av omkostnader och overhead, som är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna bedriva efterfrågad verksamhet, kopplas till en intern verksamhetsgren som benämns VG o. Kostnader inom VG o fördelas restlöst till de olika verksamhetsgrenarna.⁸³ Omfattningen av dessa omkostnader kommer att behandlas i ett separat avsnitt längre fram i kapitlet.

Tabell 7 visar hur kostnaderna fördelat sig mellan olika verksamhetsgrenar under åren 2011 och 2012.

⁸² Med reallt existerande kapital avses existerande materielstock. Investeringstakten beror på i vilken omfattning vapensystem ska vidmakthållas och förnyas.

⁸³ Försvarsmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

Tabell 7 Kostnader per verksamhetsgren 2011–2012 (miljoner kronor, löpande priser)

Verksamhetsgren	2011	2012
VG1 Insatser	3 016	2 956
VG2 Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap	34 797	36 330
VG3 Utveckling	1 673	1 303
VG4 Övriga verksamheter	340	314
VG5 Fredsfrämjande verksamhet	66	112
VG6 Lag skydd, olyckor och stöd till civil verksamhet	10	23
Summa	39 902	41 038

Källa: Försvarsmaktens redovisning.

Av tabellen framgår att den absolut största delen av resursförbrukningen sker inom verksamhetsgren 2, det vill säga uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap. Mellan 2011 och 2012 har kostnaderna för denna verksamhet ökat med cirka 1,5 miljarder kronor.

4.3 Produktgrupper och produkter

Inom Försvarsmakten används det så kallade produktbegreppet. Inom myndigheten finns cirka 150 produkter.⁸⁴ Till exempel utgör ett förband eller en insats en produkt, men annan verksamhet kan också utgöra en produkt.

Produktbegreppet används i Försvarsmakten för att fördela alla kostnader till en slutprodukt eller ett resultat. Alla kostnader som är förknippade med att producera en viss produkt (exempelvis ett förband) ska fördelas ut på respektive produkt. Detta kallas för en "restlös kostnadsfördelning".

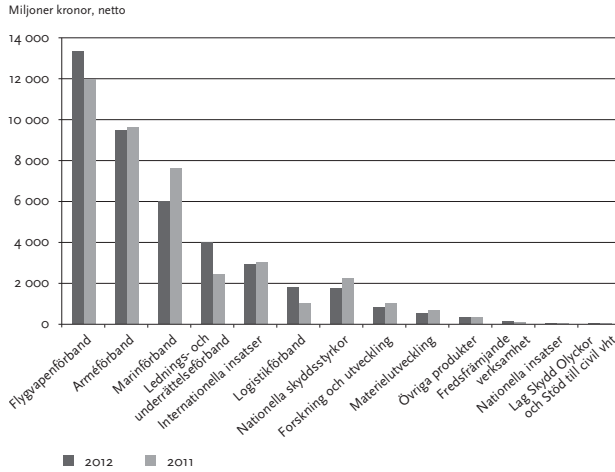
Varje produkt är inordnad i någon av Försvarsmaktens verksamhetsgrenar. Produkter som utgörs av förband är kopplade till verksamhetsgren 2 (uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap), medan en produkt som avser en insats (exempelvis den pågående insatsen i Afghanistan) sorterar under verksamhetsgren 1 (insatser).

Alla produkter grupperas till olika produktgrupper, exempelvis arméförband eller flygförband. Totalt sett finns 14 produktgrupper som samlar produkter av

⁸⁴ Med en produkt avses en externt efterfrågad förmåga eller resurs som skapar nytta för uppdragsgivare och skattebetalare. Källa: Försvarsmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

liknande art. I figur 6 nedan har Försvarsmaktens resursförbrukning delats upp på produktgrupper för åren 2011 och 2012.

Figur 6 Kostnader per produktgrupp (miljoner kronor, netto) 2011–2012



Källa: Försvarsmaktens redovisning.

De produktgrupper som förbrukar mest resurser är flygvapenförband (cirka en tredjedel av kostnaderna under år 2012) samt arméförband, följt av marinförbanden. Kostnader för lednings- och underrättelseförband samt logistikförband närapå fördubblades mellan 2011 och 2012.

4.4 Direkta kostnader och omkostnader

Ovanstående avsnitt har belyst utvecklingen av Försvarsmaktens totala kostnader i ett antal olika skärningar. Nästa steg är att närmare studera direkta kostnader och olika typer av omkostnader. Då omkostnader främst förekommer på förbandsanslaget kommer endast detta anslag att studeras i detalj.

Med *direkta kostnader* avses kostnader som direkt kan hänföras till en specifik produkt eller produktgrupp inom verksamhetsgrenarna 1–6. Produkterna utgörs främst av insatsförband och insatser.

Med *omkostnader* avses dels kostnader som inte direkt kan hänföras till en specifik produkt, dels av kostnader som är gemensamma för olika delar av verksamheten. Dessa kostnader hänförs till den försvarsmaktsinterna verksamhetsgrenen o, för att sedan fördelas med olika fördelningsnycklar till verksamhetsgrenarna 1–6. Dessa omkostnader kan exempelvis utgöras av kostnader för lokaler, anläggningar, stödverksamhet, personalutbildning, drift av försvarsmaktsgemensamma skolor och centrum samt central och lokal ledning och administration. Omkostnader benämns ibland indirekta kostnader eller overhead.⁸⁵

I olika grad kan omkostnader härledas till produkter. Exempelvis kan lokala omkostnader kopplas till de produkter som produceras på den lokala platsen. Beroende på hur tydligt omkostnader kan härledas används olika metoder för att fördela omkostnader till den slutliga kostnadsbäraren – produkten.⁸⁶

4.4.1 *Kostnadsslag och kostnadsstrukturer*

I kapitel 2 redovisades den kostnadsbild som framgick av perspektivplaneringen 2007. Av denna rapport framgick att endast hälften av kostnaderna inom förbandsanslaget berodde på antalet förband. I detta sammanhang fördes också en diskussion om fasta och rörliga kostnader. Försvarsmakten menade att på något års sikt är huvuddelen av kostnaderna inom försvarslagen fasta. Detta innebär att på kort sikt kan förändringar av organisationen vara förknippade med omställningskostnader som är större än de möjliga besparingarna. I ett längre perspektiv är kostnaderna i huvudsak rörliga. Dock krävs ett aktivt ställningstagande till en förändrad kostnadsnivå.⁸⁷

Ett liknande resonemang har också framförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). FOI menar att stora fasta kostnader och långsiktiga bindningar inom Försvarsmakten försvårar en anpassning av verksamhet och kostnader till aktuell omvärldssituation. Att upprätthålla en organisation med stor flexibilitet är ofta mer krävande i termer av resurser och kostnader än att bygga en organisation för en bestämd uppgift.⁸⁸

4.4.2 *Fördelning mellan kostnadslag inom förbandsanslaget*

Nedan har kostnaderna inom förbandsanslaget under åren 2011 och 2012 delats upp på kostnadsslag⁸⁹. Förbandsanslaget är det största anslaget och finansierar

⁸⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, s. 46.

⁸⁶ Försvarsmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

⁸⁷ Perp-rapport 2007, s.64.

⁸⁸ FOI (2007) *Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*, Mars 2007, FOI-R-2241-SE.

⁸⁹ Exklusive anslagspost 1.1.4 Militära underrättelser. Hela denna kostnad bokas som central overhead på förbandsanslaget.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

en stor del av verksamheten. Direkta kostnader i tabellen är kostnader för personal, infrastruktur och verksamhet. Centrala omkostnader har delats in i central utbildning, central ledning och central overhead. Lokala omkostnader består av kostnader för lokal drift och administration.

Tabell 8 Fördelning mellan olika kostnadsslag inom förbandsanslaget under 2011 och 2012 (löpande priser, miljoner kronor)

	2011	2012
Personal	4 679 (24%)	4 725 (22%)
Infrastruktur	1 803 (9%)	1 513 (7%)
Verksamhet	3 565 (18%)	3 970 (19%)
Lokala omkostnader	5 254 (26%)	4 542 (21%)
Varav lokal drift och administration	5 254	4 542
Centrala omkostnader	4 544 (23%)	6499 (31%)
Varav central overhead	1 568	4 469
Varav central ledning	2 266	1 492
Varav central utbildning	710	538
Ej allokerat	-242 (0%)	407 (0%)
Summa	19 845	21 248

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarsmaktens redovisning.

Av de totala kostnaderna inom förbandsverksamheten under åren 2011 och 2012 utgörs ungefär 50 procent av olika typer av omkostnader och kostnader för infrastruktur. Vid en jämförelse mellan åren kan en ökning ses inom centrala omkostnader, främst för central overhead, och en minskning inom lokala omkostnader. Totalt sett ökar dock omkostnaderna med 1,2 mdkr mellan dessa år. Enligt Försvarsmakten kan skillnaderna mellan åren förklaras av att den så kallade försvarsmaktsskassan har hanterats på olika sätt i redovisningen för 2011 och 2012. Redovisningen skiljer sig mellan åren på grund av införandet av ekonomi- och resursledningssystemet SAP PRIO.⁹⁰

⁹⁰ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Ökande kostnader för personal och tjänster

Under perioden 2009 till 2013 ökade den årliga kostnaden för *personal* med cirka 2 miljarder kronor. Ökningen föranleddes främst av att Försvarsmakten från och med 2009 började anställa fler soldater. Dessa öknings är i sin tur en följd av den reformerade personalförsörjningen. Försvarsmaktens personalkostnader har också påverkats av omstruktureringsåtgärder samt införande av ett nytt anställningsavtal som bland annat inneburit en skyldighet för personalen att göra insatser utomlands.

Kostnaderna för *tjänster* har ökat kraftigt mellan åren 2009 och 2010, för att därefter ligga kvar på en högre nivå. Ökningen förklaras främst av ökade kostnader för materielkonsulter och andra externa tjänster.

Inom verksamhetsgrenarna ligger starkt fokus under perioden på *uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap*. Mellan åren 2011 och 2012 ökade kostnaderna för denna verksamhet med cirka 1,5 miljarder kronor. Fördelningen mellan olika produktgrupper visar att flygvapenförband haft de högsta kostnaderna under 2011 och 2012, följt av arméförband. Kostnaderna inom marinförbanden har minskat mellan åren 2011 och 2012.

Omkostnader utgör fortfarande hälften av de totala kostnaderna

Försvarsmaktens kostnader kan delas in i en del som avser direkta kostnader för bland annat förband och en del som avser olika typer av omkostnader. De direkta kostnaderna omfattar personalkostnader för soldater och officerare, men också verksamhetskostnader. Verksamhetskostnader består av kostnader för övningsdygn, drift- och underhåll med mera. Omkostnader utgörs av kostnader för ledning, viss utbildning samt kostnader för lokal drift och administration vid olika organisationsenheter.

Av kapitel 2 har framgått att Försvarsmakten 2007 beräknade att ungefär hälften av de totala kostnaderna för verksamheten på förbandsanslaget utgjordes av omkostnader. Detta föranledde ett förslag från Försvarsmaktens sida om att se över kostnaderna. Av Försvarsmaktens redovisning för år 2011 och 2012 framgår att andelen omkostnader ligger på ungefär hälften av de totala kostnaderna på förbandsanslaget. Den relativa och absoluta omfattningen av omkostnader har alltså inte minskat.

Investeringar i materiel sjunker, men är detta ett uttryck för lägre behov?

Försvarsmakten gick in i försvarsbeslutsperioden 2010–2014 med en reducerad ram för anskaffning och vidmakthållande av materiel. Investeringarna, det vill säga värdet av den materiel som börjar användas i organisationen, sjunker varje år relativt det totala anslaget. Denna utveckling är, i princip, förväntad eftersom den följer av vad regering och riksdag slagit fast. I underlagen till inriktningspropositionen konstaterades att under en period fanns relativt sett gott om materiel, varför omsättningstakten kunde sänkas. En minskad omsättningstakt kan speglas i att investeringsnivåerna blir lägre. En obesvarad fråga är dock vilken nivå på investeringarna som är lämplig sett till behovet av omsättning på olika sikt. Dessa frågor har flera olika aspekter och kommer att behandlas ytterligare i kapitel 5 och 6.

5 Uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet

I detta kapitel följer vi upp de viktigaste verksamhetsförändringarna och andra åtgärder som enligt de olika underlagen till inriktningspropositionen behövdes för att skapa rätt förutsättningar för insatsorganisationens utveckling.

I kapitel två kunde vi se hur många underlag för regeringens inriktningsproposition var behäftade med osäkerheter samt att ytterligare utredningar skulle krävas för att bedöma möjliga besparingsåtgärder.

Genomgången i detta kapitel syftar till att belysa genomförandet och resultatet av de åtgärder som regeringen eller Försvarsmakten bedömde var av särskild vikt. Kapitlet behandlar följande områden: omstruktureringar och kostnadsreduceringar av försvarets stödverksamhet, grundorganisationsutveckling, bemanningen av bas- och insatsorganisationen samt utveckling och effektivisering av materieförsörjningen.

5.1 Omstruktureringen av försvarets stödverksamhet

Försvarsmaktens stödverksamhet inom områdena forsknings- och utvecklingsverksamhet, materieförsörjning och logistikverksamhet har sedan en längre tid genomgått omstruktureringar och nedskärningar⁹¹. Genomgången i detta avsnitt belyser utvecklingen från 2007 och sträcker sig fram till nutid.⁹² 2007 pågick genomförandet av reduktioner med koppling till försvarsbeslutet från 2004. Samtidigt som Försvarsmakten gjorde dessa reduktioner tog myndigheten fram underlag för det efterföljande inriktningsbeslutet, vilket innehöll nya förslag till reduktioner inom stödverksamheten.

⁹¹ I SOU 2011:36 *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret drogs slutsatsen att Försvarsmakten har svårigheter i att uttrycka sitt behov av stödverksamhet och att det inte finns någon entydig definition av vad som är att betrakta som stödverksamhet.*

⁹² Genomgången avser förändringar inom anslagen 1.1, 1.3, 1.4 och 1.5.

Omfattningen av besparingsförslagen har varierat

Sett till stödverksamheten har ett antal besparingsmål behandlats i olika sammanhang. Förslagen har varierat både vad gäller besparingsbelopp och vilken verksamhet som besparingarna avser

De mest omfattande förslagen kom från Försvarsberedningen 2008, som talade om 3–4 miljarder kronor i besparingar per år⁹³. Denna bedömning omfattade dock också vissa neddragningar i förmågebredd och förmågedjup, det vill säga förmågor i insatsorganisationen. Efterföljande utredningar har främst fokuserat på stödverksamhet i form av forskning och utveckling samt materieförsörjning och logistik. Antagandena om möjliga besparingar har också sänkts något över tid. Den så kallade Stödutredningen föreslog 2009 totalt cirka 3 miljarder kronor i besparingar per år⁹⁴. Dessa kostnadsreduceringar beräknades falla ut under perioden 2010 till 2014.

Den senaste utredningen, Försvarsstrukturutredningen (FSU), innehöll olika förslag som bedömdes innebära en årlig kostnadsminskning på cirka 2,4 miljarder kronor 2014 jämfört med utfallet 2008⁹⁵. Utredningen sammanfattade sitt besparingsförslag enligt följande:

Tabell 9 Bedömda besparingar inom stödverksamhet 2012 respektive 2014 i förhållande till utfallet 2008

Anslag	Berörd verksamhet	Besparing 2012	Besparing 2014
1:1	- Drift och underhåll - Servicetjänster - Inköp av förnödenheter - Organisations-, metod- och materielutveckling	-313	-889
1:3	- Materielanskaffning - Organisations-, metod- och materielutveckling	-204	-447
1:4	- Vidmakthållande av materiel - Materielavveckling - Organisations-, metod- och materielutveckling	-544	-818
1:5	- Forskning - Teknikutveckling - Koncernövergripande FoU	-241	-241
Summa		-1 302	-2 425

Källa: SOU 2011:36, s.607

⁹³ Ds 2008:48.

⁹⁴ Jämfört med utfallet för år 2008. Besparingarna är angivna i 2008 års prisläge. Källa: FÖ 2009:A Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten.

⁹⁵ SOU 2011:36.

Som framgår av tabell 9 föreslog utredningen besparingar inom i princip samtliga av Försvarsmaktens anslag. Förslagen riktade sig både mot forsknings- och utvecklingsverksamhet, logistik och materieförsörjning. Av de förslag utredningen förde fram antogs att ungefär 1 300 miljoner redan vara omhändertagna av Försvarsmakten⁹⁶ (Se Besparing 2012 i tabell 9). Fram till och med 2014 föreslog FSU ytterligare besparingar, vilka skulle innebära att kostnaderna kunde sänkas med 2 425 miljoner kronor jämfört med nivån år 2008.

Försvarsstrukturutredningen, Stödutredningen och Försvarsmaktens egen logistikutredning har delvis olika utgångspunkter. Gemensamt är dock att de relaterar till den ekonomiska nivån på verksamheten år 2008⁹⁷. Ingen av utredningarna bryter ned besparingsförslagen till årliga beting, utan använder endast enskilda jämförelseår.

5.1.1 *Besparingar inom forskning och teknikutveckling*

En del av de besparingar som antogs ha uppnåtts fram till och med år 2012 avsåg besparingar inom forskning och utveckling. Av totalt 1 302 miljoner kronor utgjorde 822 miljoner kronor besparingar inom forskning och utveckling. Fram till år 2014 skulle en ytterligare minskning ske inom forskning och teknikutveckling omfattande totalt 987 miljoner kronor jämfört med nivån 2008.⁹⁸ Försvarsmakten instämde i stort med utredningens bedömningar vad gäller reduceringar inom forskning och utveckling under perioden fram till 2012⁹⁹.

De besparingar som genomförts inom forskning och teknikutveckling hade enligt Försvarsmakten omfördelats dels inom respektive anslag dels mellan anslag:

- För anslaget 1.1 *Förbandsverksamhet* innebar detta en omfördelning mellan olika typer av befattningar i insatsförbanden.
- Genomförda och planerade reduktioner inom anslaget 1.3 *Anskaffning av materiel* omfördelades inom samma anslag, från "materielanskaffning före beslut om serieanskaffning" till anskaffningsåtgärder av materiel för insatsförbanden.

⁹⁶ 877 miljoner kronor inom forskning och teknikutveckling samt 425 miljoner kronor inom logistikverksamhet. Källa: Försvarsmaktens budgetunderlag för 2012.

⁹⁷ Vidare varierar även den relativa kostnadsnivån. Stödutredningen utgår från en kostnad 2008 om cirka 10 miljarder kronor. Försvarsstrukturutredningen använder olika utgångspunkter, men ligger på en jämförelsenivå om cirka 27 miljarder kronor.

⁹⁸ SOU 2011:36, s. 609.

⁹⁹ Försvarsmakten (2011) *Försvarsmaktens yttrande över betänkanudet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, HKV beteckning 23250:55798.

- Likaså för anslaget 1.4 inplanerades genomförda reduktioner avseende "vidmakthållande för andra aktiviteter för uppbyggnad/vidmakthållande av insatsförbanden" inom samma anslag.¹⁰⁰
- Genomförda åtgärder inom anslaget 1.5 *Forskning och teknikutveckling* omfördelades fullt ut till andra anslag (se också kapitel 3).

Ett annat sätt att belysa anslagsförändringarna är att undersöka utvecklingen inom verksamhetsgren 3 *Utveckling*, oavsett vilket anslag som verksamheten belastar (se också kapitel 4). En jämförelse mellan åren 2008 och 2012 visar att anslagsbelastningen inom denna verksamhet minskat från cirka 2 240 miljoner kronor till 1 300 miljoner kronor 2012.¹⁰¹

Området är dock fortfarande föremål för nedskärningar. I oktober 2011 gav regeringen Försvarmakten ett uppdrag att redovisa ett förslag om hur 100 miljoner kronor skulle kunna frigöras från anslaget 1.5 (Forskning- och teknikutveckling) med början 2013¹⁰². Försvarmakten redovisade förslag på reduceringar men framhöll samtidigt att anslagets storlek börjar närma sig en kritisk nivå för att kunna skapa en långsiktig kostnadseffektivitet¹⁰³. I ett underlag till Riksrevisionen har Försvarmakten fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att fortsätta reduceringar inom de områden som varit föremål för reduceringar, det vill säga forskning och teknikutveckling inklusive officersutbildning.¹⁰⁴

I budgetpropositionen för år 2013 föreslog regeringen en omfördelning om cirka 118 miljoner kronor från anslaget för forskning och utveckling till anslaget för förbandsverksamhet.

5.1.2 *Besparingar inom logistikverksamhet*

Förändringar inom försvarslogistiken har också varit en viktig delkomponent i rationaliseringarna av Försvarmaktens stödverksamhet. Riksrevisionens genomgång av olika besparingsförslag om logistik- och materieförsörjning, såsom de framställts i utredningar och budgetunderlag sedan 2008, visar att det har funnits en förhoppning om att uppnå besparingar på minst en halv miljard kronor årligen från och med 2012.

¹⁰⁰ Försvarmakten (2011) *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, s. 30–31.

¹⁰¹ Försvarmaktens årsredovisning för år 2008 respektive 2012. Vissa justeringar av verksamhetsgrenens omfattning har skett över åren. Viss verksamhet har exempelvis flyttats från VG3 till VG2.

¹⁰² Regeringsbeslut Fö 2011/1680/MFU, 2011-11-10.

¹⁰³ Förslag till och konsekvenser av en reduktion av anslaget för forskning och utveckling med 100 mkr. Källa: *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, HKV beteckning 23250:52238, 2012-03-01.

¹⁰⁴ Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

Som nämnts tidigare i kapitel 2 lade Försvarsmakten inför inriktningspropositionen fram ett förslag som innebar besparingar inom logistikverksamheten¹⁰⁵. I samband med Försvarsstrukturutredningens arbete ändrade sig dock Försvarsmakten angående de tidigare besparingsmöjligheterna. Försvarsmakten angav istället att möjliga besparingar genom personalreduktioner och verksamhetseffektivisering kunde uppgå till 116,5 miljoner kronor år 2012, 136,5 miljoner kronor 2013 samt 229,5 miljoner kronor år 2014¹⁰⁶. Detta förslag omfattar alltså mindre besparingar än i Försvarsmaktens tidigare uppskattning.

Försvarsstrukturutredningen landade i uppskattade besparingar om 425 miljoner kronor år 2012 jämfört med 2008 samt 1 438 miljoner kronor år 2014 jämfört med år 2008 (det vill säga en del av de belopp som anges i tabell 9). Jämfört med besparingsförslagen inom forskning och utveckling ligger således tyngdpunkten i de föreslagna besparingarna mellan 2012–2014 inom logistiken¹⁰⁷.

Försvarsmakten framförde i sitt remissvar en rad invändningar mot utredningens slutsatser. Bland annat menade Försvarsmakten att de uppskattade besparingarna inom logistikverksamheten föreföll väl tilltagna¹⁰⁸. Försvarsmakten hävdade vidare att det förelåg ett behov av att frigöra cirka 700 miljoner kronor från och med 2013, men att detta inte fullt ut kunde hanteras med hjälp av utredningens besparingsförslag¹⁰⁹.

Regeringen gav i oktober respektive november 2012 Försvarsmakten och Försvarets materielverk i uppdrag att dels förbereda och genomföra verksamhetsövergångar med mera, dels redovisa hur ytterligare besparingar inom logistik- och materieförsörjning skulle kunna uppnås. Besparingsbetingen var 330 miljoner kronor från och med 2013, respektive 430 miljoner kronor per år från och med 2014, det vill säga en total besparing om 760 miljoner kronor per år¹¹⁰. Myndigheterna redovisade dessa uppdrag i mars 2012¹¹¹.

¹⁰⁵ Besparing 2010: 25 mkr, 2011:100 mkr, 2012: 300 mkr, 2013: 600 mkr, 2014: 600 mkr. I underlaget anger Försvarsmakten att detta är besparingar inom anslaget 1.1. Försvarsstrukturutredningens bedömda möjligheter till besparingar fördelar sig på anslagen 1.1, 1.3 samt 1.4.

¹⁰⁶ SOU 2011:36, s.313–314. Försvarsmakten angav bland annat att de tidigare uppgifterna också involverade andra myndigheter.

¹⁰⁷ Utredningens förslag påverkar både Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

¹⁰⁸ Försvarsmakten (2011) Försvarsmaktens yttrande över betänkandet *Forskning och utveckling samt försvarslogistik* (SOU 2011:36), bilaga 1, s.32.

¹⁰⁹ Försvarsmakten hade i Budgetunderlaget för 2012 från 2013 och framåt planerat in 700 mkr i frigjorda ekonomiska medel till följd av rationaliseringar efter Försvarsstrukturutredningens (FSU) förslag.

¹¹⁰ Regeringsbeslut Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU.

¹¹¹ Försvarsmakten (2011) Försvarsmaktens yttrande över betänkandet *Forskning och utveckling samt försvarslogistik* (SOU 2011:36).

Logistikverksamheten behandlas flera gånger i riksdagen

Mot bakgrund av Försvarsstrukturutredningens förslag föreslog regeringen i budgetpropositionen för år 2012 att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att fatta beslut om organisationstillhörighet för den verksamhet som bedrivs inom ramen för Försvarsmaktens logistikverksamhet¹¹².

Vidare angav regeringen att redan genomförda kostnadsreduceringar inom framförallt forskning och utveckling uppgick till cirka 1 300 miljoner kronor¹¹³. För att säkerställa den fortsatta takten i försvarsreformen angav regeringen att cirka 230 miljoner kronor skulle frigöras med början under 2012. Från och med 2013 skulle sammanlagt cirka 700 miljoner kronor per år göras tillgängligt genom överföringar mellan anslag såväl som frigörande av medel inom anslag¹¹⁴. Dessa medel skulle enligt regeringen frigöras till följd av redan genomförda och pågående effektiviseringar som redovisats av Försvarsstrukturutredningen.

Riksdagen avslag dock regeringens begäran om bemyndigande att fatta beslut om organisationstillhörighet med hänvisning till att mer information om de olika etapperna i genomförandet behövdes¹¹⁵.

Regeringen återkom till riksdagen i april 2012 med en proposition¹¹⁶. I juni 2012 biföll riksdagen regeringens proposition¹¹⁷. Därefter uppdrog regeringen åt Försvarsmakten och Försvarets materielverk att "förbereda och genomföra inordnande av viss verksamhet från Försvarsmakten", med syftet att överföringarna skulle leda till besparingar om minst 760 miljoner kronor per år från och med 2015¹¹⁸.

Uppföljning visar att besparingarna blir försenade och mindre än beräknat

Utöver redovisning av hur själva arbetet med omdaning av logistiken fortskridit har Försvarsmakten haft i uppgift att i årsredovisningarna för 2010 respektive 2011 redovisa omfördelningen av medel som skett från så kallad stödverksamhet till operativ verksamhet, det vill säga hur frigjorda och omfördelade medel har använts.

¹¹² Prop. 2011/12:1, Uo 6, s.52.

¹¹³ I enlighet med Försvarsstrukturutredningens bedömning.

¹¹⁴ Överföringar av medel till förbandsanlag från andra anslag med anledning av omställningen av försvaret uppgick enligt förslag i budgetpropositionen till 227 miljoner kronor 2012 och 579 miljoner kronor från och med 2013.

¹¹⁵ Bet. 2011/12:F6U1, rskr. 2011/12:92.

¹¹⁶ Prop. 2011/12:86.

¹¹⁷ Bet. 2011/12:F6U9, rskr. 2011/12:291.

¹¹⁸ Regeringsbeslut Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU (ändring) 2012-08-28. I de tidigare uppdragen till myndigheterna skulle 330 miljoner kronor sparas per år från och med 2013 och 430 miljoner kronor per år från och med 2014.

I årsredovisningen för 2010 redovisade Försvarsmakten att Försvarsmaktens logistik haft ett rationaliseringskrav om 75 miljoner kronor årligen sedan 2008.¹¹⁹

För år 2011 redovisade Försvarsmakten resultatet genom att återge delar av den rapportering som gjordes till Försvarsstrukturutredningen. Försvarsmakten konstaterade också att rationaliseringar under åren 2008 till 2011 inom Försvarsmaktens logistik uppgått till 292 miljoner kronor, men Försvarsmakten kunde inte ange i vilken mån detta var besparingar utöver de som uppskattades i Försvarsstrukturutredningen. Försvarsmakten hade också i sitt remissvar på utredningen understrukit att man inte till fullo kunnat härleda hur de underlag om logistik som myndigheten lämnade till utredaren utvecklats till betänkandets besparingsförslag¹²⁰.

Regeringen gav under 2012 Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken¹²¹. Statskontorets utvärdering från 2013 visar bland annat att det finns stor risk för att regeringens besparingskrav inte kommer att kunna uppnås. Besparingarna riskerar att varken realiseras fullt ut eller inom de utsatta tidsramarna. Enligt utvärderingen räknar inte myndigheterna med att kunna uppnå besparingskravet om 760 miljoner kronor från och med 2015. Sammantaget bedömer myndigheterna att de kan uppnå 610 miljoner kronor år 2016. Statskontoret iaktar även vissa omständigheter som gör det svårt att följa upp reformen. Bland annat har regeringens krav förändrats vad gäller tidpunkter när besparingarna ska vara genomförda.

5.2 Utveckling av grund- och basorganisationen

Fram till år 2011 bestod Försvarsmakten av en insatsorganisation och en grundorganisation. Från 2011 och tillsvidare används begreppen insatsorganisation, basorganisation och grundorganisation.

Försvarsmaktens *grundorganisation* fastställs genom myndighetsinstruktionen och består av alla förband, skolor och centrum samt Högkvarteret.

Försvarsmakten bestämmer sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerad av instruktionen.¹²² Av myndighetens instruktion framgår även

¹¹⁹ Försvarsmaktens årsredovisning för 2010, ub. 4:1. Försvarsmakten påpekar här att Försvarsstrukturutredningens arbete pågår och att det därför kan vara lämpligt att återkomma med redovisning år 2011.

¹²⁰ Försvarsmakten (2011) *Försvarsmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, bilaga 1, s.32.

¹²¹ *Uppdrag till Statskontoret att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken*, 2012-12-20, Fö2011/613/MFU (delvis).

¹²² Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt § 14 består Försvarsmaktens grundorganisation av de organisationsenheter som anges i bilaga 1 till denna förordning.

att Försvarsmakten ska ha en *insatsorganisation* bestående av krigsförband inklusive hemvärn med nationella skyddsstyrkor.

Försvarsmaktens personal är antingen placerad i insatsorganisationen eller i *basorganisationen*, där den senare syftar till att utgöra ett stöd för insatsorganisationens förband och bemanna skolor och centrum.

Flera olika förslag till förändrad grundorganisation har förts fram

I kapitel 2 framgick att Försvarsmakten både i budgetunderlaget 2009 och i underlaget till inriktningspropositionen föreslog förändringar i grundorganisationen. Försvarsmakten ville lägga ned eller förändra sin verksamhet på en rad orter.

De beräknade besparingseffekterna av de olika förslagen har varierat mellan de olika underlagen. Det förslag som redovisades i samband med budgetunderlaget 2009 innebar att strax över 900 miljoner kronor kunde sparas per år från och med 2011¹²³. Som också framgick av kapitel 2 föreslog regeringen dock en annan lösning som innebar att medel istället omfördelades från materielanslagen.

I underlaget till inriktningspropositionen utgjorde ett omarbetat förslag till grundorganisationsförändringar en väsentlig del av antagandena (se bilaga 1 för en sammanställning av förslagen). I detta förslag räknade Försvarsmakten med att kunna sänka kostnaderna inom förbandsanslaget 1.1 med upp till cirka 1 miljard kronor årligen från och med 2013¹²⁴. Bland annat ville Försvarsmakten minska antalet utbildningsplattformar inom armén och flygvapnet samt lämna ett flygplatsområde. Även förändringar inom lednings- och logistikorganisation föreslogs.

Regeringen behandlade inte utvecklingen av grundorganisationen i någon större utsträckning vare sig i inriktningspropositionen eller i inriktningsbeslutet för perioden 2010–2014. I propositionen föreslogs att inga nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen skulle ske under innevarande mandatperiod, det vill säga fram till 2010¹²⁵.

Försvarsmakten fortsätter avisera behov av förändringar

I budgetunderlagen för 2010 och 2011 återkom Försvarsmakten till behovet av att förändra och rationalisera grundorganisationen. Försvarsmakten angav att myndigheten avsåg att påbörja de omstruktureringar som myndigheten

¹²³ Se avsnitt 2.2.1.

¹²⁴ Se avsnitt 2.2.2. Till dessa besparingar inom förbandsanslaget föreslogs även omfördelningar från andra anslag samt ett antaget tillskott med anledning av Stödutredningen.

¹²⁵ Prop. 2008/2009:140, s.12.

själv kunde besluta om¹²⁶. Samtidigt påtalade Försvarsmakten behovet av mer omfattande grundorganisationsförändringar. Myndigheten avsåg att återkomma i denna fråga i budgetunderlaget för år 2012. I samband med dessa uttalanden efterfrågade Försvarsmakten också att regeringen lämnade planeringsanvisningar för förslag till utformning av en anpassad grundorganisation.

Budgetunderlaget för 2012 innehöll dock inga större förändringsförslag. Enligt Försvarsmakten kunde ekonomin balanseras genom mindre personalreduceringar och rationaliseringar inom basorganisationen. Försvarsmakten betonade dock vikten av basorganisationsförändringar med start 2013 för att planeringen ska kunna fullföljas. Återigen framfördes att regeringen därför borde besluta om lämplig planeringsanvisning till Försvarsmakten.

I budgetunderlaget för 2013 lämnade Försvarsmakten inte någon avgörande information eller begäran om beslut som rör utvecklingen av grundorganisationen. Bara vissa mindre förändringar föreslogs i insats- och basorganisationen. Slutsatsen blir att under 2012 och 2013 preciserades inte några större förändringar inom grundorganisationen i budgetunderlag.

Vissa förändringar genomförs medan andra avbryts

Samtidigt som Försvarsmakten i budgetunderlagen aviserade fortsatta behov av grundorganisationsförändringar genomfördes vissa av de förslag som förts fram i underlaget till inriktningspropositionen. Bland annat omorganiserades stridsvagnsutbildningen och utbildningen av ingenjörskorps. Vidare lades även ett antal sjölägescentraler ned. I några fall ändrade sig Försvarsmakten efter det att myndigheten utrett konsekvenserna av förslagen ytterligare. Bland annat avbröts planerna på att lämna ett flygplatsområde och planen att utveckla en gemensam lägescentral övergavs. Vidare tog regeringen under 2011 beslut om stridsledningcentraler. Beslutet innebar att Försvarsmakten inte fick lägga ned verksamhet som planerat.

Förslag om mer omfattande förändringar uteblir dock

Av de förslag om grundorganisationsförändringar som lämnades inför inriktningspropositionen 2009 har en del genomförts och andra har avbrutits av olika anledningar. Regeringen har även beslutat om vissa mindre organisationsförändringar samt att viss verksamhet inte får läggas ned. Vad gäller större grundorganisationsförändringar, till exempel neddragning av antalet utbildningsplattformar inom armén och flygvapnet, har Försvarsmakten inte återkommit med förslag.

¹²⁶ Förändringar inom ramen för Försvarsmaktens instruktion.

Riksrevisionen kan konstatera att spårbarheten mellan genomförda rationaliseringar och kostnadsutveckling har varit begränsad¹²⁷. Konsekvensen av uteblivna rationaliseringar är likaså svår att uppskatta. Försvarsmakten gjorde tidigare bedömningen att uteblivna förändringar skulle innebära en kostnad om 1 200 miljoner kronor om året från och med 2011¹²⁸. Av de personalberäkningar som gjordes i Försvarsmaktens underlag framgår att större grundorganisationsförändringar, exempelvis nedläggning av utbildningsplattformar, stod för drygt 50 procent av den planerade avvecklingen av yrkesofficerare. Vad gäller civila arbetstagare stod avveckling inom Försvarsmaktens logistik på en rad orter för cirka 65 procent av den planerade avvecklingen¹²⁹.

Regeringen har inte lämnat några specifika planeringsanvisningar för en anpassad grundorganisation¹³⁰. Regeringen betonade snarare i regleringsbrev att Försvarsmakten måste redovisa ekonomiska och operativa effekter och andra konsekvenser om myndigheten lämnar förslag på organisationsförändringar som kräver regeringens eller riksdagens beslut.

Det som Försvarsmakten tidigt målade upp som ett väsentlig antagande för genomförande av inriktningsbeslutet har med tiden allt mer fått stått tillbaka. Riksrevisionen kan konstatera att genomförande av eller förslag till några större förändringar av grundorganisationen inte förekommit. Eftersom grundorganisationsförändringar bland annat föreslogs av Försvarsmakten som ett medel för att också kunna omstrukturera myndighetens personalsammansättning har följden blivit att andra medel har fått användas för detta (mer om detta i avsnitt 5,3).

Förutom Riksrevisionens sammanställning i det föregående finns det inte någon samlad redovisning av vilka åtgärder som faktiskt har satts i verket och vilka besparingar detta inneburit. Att därutöver uppskatta ekonomiska konsekvenser som uteblivna grundorganisationsförändringar medfört är mycket svårt.

¹²⁷ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, 2013-02-28, bilaga 1, s.15, HKV beteckning 23381:53871. Enligt Försvarsmakten är genomförda åtgärder en del av ett större antal såväl mindre som större förändringar av den samlade planeringen och budgeten.

¹²⁸ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, 2009-01-30, s.46, HKV 23383:51503. Denna summa beräknades utifrån att Försvarsmakten skulle ha ett överskott av personal om cirka 2 500 årsarbetskrafter.

¹²⁹ Här fanns en koppling mellan övrig verksamhet som Försvarsmakten bedrev på de aktuella orterna. Nedläggning av en utbildningsplattform skulle kunna innebära att också logistikverksamheten försvann på aktuella orter.

¹³⁰ Regeringen har i något fall avslagit Försvarsmaktens förslag.

5.3 Reformeringen av personalförsörjningen

Den mest utmärkande aktiviteten under inriktningsperioden är reformeringen av personalförsörjningen. Liksom tidigare består personalen av anställda, frivilliga och hemvärnspersonal. Officerskåren har förändrats genom införande av officerare (tidigare benämnda som yrkesofficerare) och specialistofficerare. För soldatförsörjningen har värnplikten ersatts av anställd så kallad GSS-personal (gruppbefäl, soldater och sjömän). Liksom tidigare finns också civilanställda, hemvärnsmän och reservofficerare.

Inom alla personalkategorier finns kontinuerligt tjänstgörande (K) samt tidvis tjänstgörande (T) som endast vissa perioder är i Försvarsmaktens tjänst och som har en annan anställning utanför myndigheten som grund för sin försörjning.

För organiseringen och bemanningen av både Försvarsmaktens insatsorganisation och basorganisation utnyttjas alla dessa kategorier för att fastställa de personella behoven, både sett till antal anställda och kompetens.³¹

Insatsorganisationen utgörs av krigsförbanden där all personal är krigsplacerad. Inom insatsorganisationen finns det både befattningar som ska bemannas av tidvis och kontinuerligt tjänstgörande personal, beroende på verksamhetens karaktär och kravet på beredskap.

Basorganisationen ska stödja insatsorganisationens behov, till exempel vad gäller rekrytering av personal. Inom basorganisationen finns endast befattningar som ska bemannas kontinuerligt. Försvarsmakten har valt att inte placera basorganisationens personal i krigsorganisationen³². Försvarsmakten för samtidigt fram att basorganisationen är en förutsättning för att kunna producera krigsförbanden och för att kunna göra insatser.³³

I regeringens inriktningsproposition betonades betydelsen av att Försvarsmakten utvecklar och effektiviserar personalförsörjningen samtidigt som förbanden ska bemannas upp med kompetent personal. Utvecklingen inom personalområdet var också, som behandlats i avsnittet ovan, nära sammankopplat med planerade förändringar inom grundorganisationen.

5.3.1 Försvarsmaktens bedömning av personalbehov

Inför arbetet med förslaget till ny inriktningsproposition 2009 redovisade Försvarsmakten för regeringen det sammanlagda personalbehovet för den nya organisationen. Det redovisade personalbehovet grundade sig på en beräkning

³¹ Försvarsmakten har också så kallade oberoende befattningar, vilka inte kräver en militär utbildning. Dessa befattningar kan bemannas av både civil och militär personal.

³² Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s.21.

³³ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

av hur många befattningar den föreslagna organisationen skulle innehålla. Antalet befattningar i olika kategorier inom den föreslagna organisationen uppgick till cirka 33 500¹³⁴. Man bestämde vidare att det behövdes cirka 31 600 individer för att bemanna denna organisation. Det innebär att cirka 2 000 befattningar förutsattes hållas vakanta över tid.¹³⁵

Mellan åren 2010 och 2014 har Försvarsmakten reviderat personalbehovet vid flera tillfällen och redovisat det löpande i myndighetens budgetunderlag. Försvarsmakten har rapporterat att behovssiffrorna har ändrats främst med anledning av utebliven avveckling av personal samt en underskattning av behovet av personal bland insatsförbanden.

Som en del i omstruktureringen av verksamheten beslutade Försvarsmakten den 4 juni 2012 om en omorganisering. Denna organisation benämns FMORG 13 och infördes 1 januari 2013. Organisationsbeslutet föregicks av en analys av de kompetenskrav som ställs i olika befattningar. Arbetet beaktade också behovet av att officerskårens sammansättning skulle anpassas till krigsförbandens faktiska behov.¹³⁶

Resultatet av denna översyn blev att antalet befattningar inom organisationen ökade jämfört med det förslag som lämnades inför inriktningspropositionen. Antalet befattningar ökade till cirka 34 400¹³⁷. Antalet individer som skulle bemanna denna organisation beräknades i budgetunderlaget för år 2014 till cirka 32 400¹³⁸. En mindre ökning kan således konstateras jämfört med tidigare underlag¹³⁹.

Fler officerare bemannar färre befattningar

Vid en jämförelse mellan de tidigare och nuvarande befattnings- och bemanningsstrukturerna framkommer några skillnader. Vad gäller olika officerskategorier (yrkes-, och specialistofficerare) har det skett en förskjutning av befattningar mellan insatsorganisationen och bas-/produktionsorganisationen. Jämfört med tidigare finns det fler officersbefattningar i insatsorganisationen och färre befattningar i bas-/

¹³⁴ Beräknat utifrån befattningar för yrkes- och specialistofficerare, reservofficerare, GSS/K och GSS/T samt civilanställda. Utöver detta finns även i detta underlag befattningar inom nationella skyddsstyrkor samt ett antal frivilligavtal.

¹³⁵ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹³⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för år 2012, s.13.

¹³⁷ Antalet befattningar i insatsorganisationen ökade något medan befattningar i basorganisationen minskade.

¹³⁸ Enligt Försvarsmakten omfattar summan 32 400 även cirka 350 officerare som bemannar uppdrag på andra myndigheter, så kallade FM-uppdrag. Dessa 350 individer avlönas inte av Försvarsmakten.

¹³⁹ Det kan dock konstateras att motsvarande uppgift varit följande över åren. BU10: 31 600, BU11: 32 700, BU12: 33 100, BU13: 34 050.

produktionsorganisationen. Dock minskar det totala antalet officersbefattningar i FMORG 13¹⁴⁰.

Om vi i stället jämför hur många individer som krävs för att bemanna dessa officersbefattningar framträder en delvis annorlunda utveckling. I Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen beräknades behovet av officerare (yrkes- och specialistofficerare) till cirka 8 500¹⁴¹. Enligt Försvarmakten inkluderar inte denna målbild behovet av officerare som tjänstgör på andra myndigheter.¹⁴²

Enligt den målbild som redovisas i Försvarmaktens budgetunderlag för 2014 behövs 9 200 officerare för att bemanna organisationen. Enligt Försvarmakten inkluderar detta officerare som tjänstgör vid andra myndigheter än Försvarmakten. Behovet av officerare på Försvarmakten är därmed lägre, det vill säga 8 850 officerare. Jämförelsen ger således resultatet att *fler* officerare bemannar *färre* befattningar¹⁴³. Uppenbarligen har införandet av FMORG13 inneburit att rörliga befattningar minskat i omfattning eller löses på annat sätt.

Antalet soldatbefattningar och behovet av personal för att bemanna dessa har ökat

Antalet soldatbefattningar (GSS/K och GSS/T) har ökat med cirka 700¹⁴⁴. Den största ökningen av soldatbefattningar sker inom lednings- och underrättelseförband. Behovet av soldater för att bemanna dessa befattningar har också ökat, dock i något mindre grad (cirka 450 soldater).

Antalet civila befattningar ökar, men bemannas av ungefär lika många personer

Inom ramen för civila befattningar har det också skett förändringar. Inom de civila befattningarna finns det något fler kategorier än vad som normalt brukar redovisas i budgetunderlag och liknande¹⁴⁵. Totalt sett finns det dock cirka 1 500 fler civila befattningar i FMORG13 än vad som beräknades i underlaget till inriktningspropositionen. För att förstå denna ökning behöver de civila befattningarna analyseras efter kategori.

¹⁴⁰ Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen innehöll 9 921 officersbefattningar. FMORG13 innehåller 9 370 officersbefattningar.

¹⁴¹ 3 276 yrkesofficerare samt 5 197 specialistofficerare.

¹⁴² Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

¹⁴³ Detta gäller även om hänsyn tas till de 350 officerare som tjänstgör vid andra myndigheter.

¹⁴⁴ Respektive kategori ökar ungefär lika mycket.

¹⁴⁵ Fasta civila befattningar i insatsorganisationen, civila deltidsbefattningar i insatsorganisationen samt fasta civila befattningar i basorganisationen.

Antalet *fasta civila befattningar i bas-/produktionsorganisationen* är ungefär detsamma i de olika organisationslösningarna (cirka 3 500). Inom denna kategori sker dock vissa omfördelningar. Den största skillnaden är att inom logistikförband minskar antalet fasta civila befattningar medan de ökar inom arméförbanden.

Vad gäller *fasta civila befattningar inom insatsorganisationen* har dessa ökat. Den största delen av ökningen hänför sig till Högkvarteret.

Inslaget av *deltidsbefattningar för civila specialister* i insatsorganisationen har ökat påtagligt. Denna kategori av befattningar återfinns nu i betydligt fler enheter inom insatsorganisationen än tidigare. Största ökningen har skett inom vissa logistikförband. Försvarsmakten har till Riksrevisionen fört fram att i underlaget för inriktningspropositionen beskrevs denna kategori som "specialister". Till huvuddelen handlar dessa befattningar om specialkompetens inom medicin och teknik.¹⁴⁶

Om vi istället betraktar behovet av personal för att bemanna ovanstående civila befattningar blir resultatet att behovet ökar, men i liten grad. I underlaget till inriktningspropositionen bemannas cirka 5 500 befattningar av 5 045 individer¹⁴⁷. I budgetunderlaget för år 2014 är planerade verksamhetsövergångar till Försvarets materielverk, om cirka 1 200 individer, inräknade och målet för kontinuerligt tjänstgörande civila arbetstagare uppgår till 5 100 individer.

5.3.2 *Personalstrukturens nuvarande läge*

Ovanstående avsnitt har behandlat hur befättningsstrukturen och behovet av personal i olika kategorier har utvecklats. En ytterligare faktor i analysen är den personal som finns tillgänglig inom Försvarsmakten. Försvarsmakten anger ett behov av personal av olika kategorier för att bemanna olika befattningar. Detta behöver dock inte betyda att den nuvarande tillgången på personal motsvarar det behov som Försvarsmakten anger. Det kan till exempel saknas personal med viss kompetens eller så kan det finnas för många av en viss personalkategori.

Försvarsmakten har under lång tid haft skevheter i personalstrukturen sett till beslutad organisation. Dessa problem kan identifieras i analyser av personalens kompetens, befälsgrader, kategori och i vissa fall ålder. Kompetensbrister leder bland annat till vakanser inom vissa personalkategorier och riskerar begränsa insatsorganisationens användbarhet.¹⁴⁸ Bristerna kan likaväl leda till överskott av viss kompetens.

¹⁴⁶ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

¹⁴⁷ I underlaget förefaller befattningar avsedda för civila deltidsspecialister inte påverka behovssiffran.

¹⁴⁸ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, bilaga 2, s. 16.

Ett viktigt syfte med reformen av personalförsörjningen var att skapa förutsättningar för en personalstruktur som bättre svarar mot Försvarmaktens behov. I samband med inriktningspropositionen hade Försvarmakten identifierat en överkapacitet inom vissa personalkategorier. Utöver avgångar av naturliga orsaker (pension, egen begäran) fanns även ett behov av att aktivt avveckla personal inom kategorierna officerare och civilanställda.

Utmaningen för Försvarmakten var således att omstrukturera tillgången på personal för att kunna bemanna kravställda befattningar på effektivast möjliga sätt. Som nämnts ovan hade Försvarmakten inför inriktningspropositionen anmält ett behov av att minska vissa kategorier av personal till förmån för andra. Detta skulle främst ske genom grundorganisationsförändringar.

För att omstrukturera den dåvarande tillgången på personal beräknades vilket flöde som skulle behövas in och ut ur organisationen. En stor del av det beräknade utflödet av officerare under åren 2012 till 2014 utgjordes av avveckling av personal till följd av omstrukturering av grundorganisationen. Det fanns vidare en plan att överföra officerare från befattningar för yrkesofficerare till specialistofficersbefattningar. Enligt den tidigare planen räknade Försvarmakten med att cirka 2 000 officerare kunde bli aktuella för sådan överföring.

Vid en jämförelse av den tidigare personalflödesberäkningen och det verkliga utfallet fram till och med år 2012 kan konstateras att utvecklingen gått långsammare än planerat¹⁴⁹. Resultatet av ovanstående åtgärder har inneburit att Försvarmakten för närvarande har följande personaltillgång i olika kategorier.

¹⁴⁹ Vad gäller officerare totalt (yrkes- och specialistofficerare) gav flödesberäkningarna inför inriktningspropositionen att cirka 1 680 officerare skulle anställas under perioden 2009–2012, medan cirka 2 000 skulle lämna Försvarmakten (egen begäran, pension, uppsägning m.m.). Utfallet mellan 2009 och 2012 blev att cirka 1 600 officerare anställdes, medan cirka 1 800 officerare lämnade Försvarmakten av olika skäl. År 2012 planerades ursprungligen avveckling av cirka 350 officerare, motsvarande summa hanterades då genom ett riktat pensionserbjudande. Det bör dock påpekas att i den ursprungliga planen antog en personalavveckling åren 2013 och 2014 om totalt 800 officerare.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Tabell 10 Heltidsanställd personal placerad på befattning med nivåkrav enligt FMORG 13 (år 2013)

Kategori ¹⁵⁰	Officers- befatt- ningar	Specialist- officers- befatt- ningar	Civila befatt- ningar	Soldat- befatt- ningar	Ej kravsatt	FM uppdrag
OFF/K	3 874	2 927	420	30	273	313
SO/K	66	1 199	11	33	30	1
CVAT	82	123	4 882	24	248	6
GSS/K	8	83	12	5 078	210	0
Summa personal	4 030	4 332	5 325	5 165	761	320
Antal befattningar	4 014	5 356	5 812	6 795	Uppgift saknas	Uppgift saknas

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013 (bilaga 2). Uppgifter om antal befattningar har hämtats från ORG13.

Tabell 11 Tidvis anställda och antal befattningar per kategori (år 2013)

	Antal anställda	Antal befattningar
Officerare tidvisanställda (inkl. RO ¹⁵¹)	6 459	504
Specialistofficerare tidvisanställda	102	1 190
GSS/T	2 666	9 544
Civila tidvisanställda	Uppgift saknas	1 168

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013 (bilaga 2). Uppgifter om antal befattningar har hämtats från ORG13.

Av ovanstående tabeller framgår att bristen på personal främst finns inom olika soldatkategorier. Till största delen handlar detta om en förväntad brist på personal, eftersom rekryteringen för soldatkategorin inte har pågått särskilt länge och är ett område under tillväxt.

Vidare saknas det även i förhållande till antalet befattningar cirka 20 procent specialistofficerare. I förhållande till tidigare plan har fler officerare placerats på specialistofficersbefattningar.

¹⁵⁰ OFF/K = kontinuerligt anställd officer, SO/K = kontinuerligt anställd specialistofficer, CVAT = civil arbetstagare samt GSS/K = kontinuerligt anställt gruppbefäl/soldat/sjöman.

¹⁵¹ RO = Reservofficerare.

Vad gäller tidvis anställda officerare (reservofficerare) förefaller det finnas en tillgång som vida överstiger antalet befattningar i organisationen.

Försvarsmakten har utformat befattningarna mot olika typer av personalkategorier. Men i praktiken bemannas de på ett mer flexibelt sätt. Exempelvis bemannas 9 procent av de civila befattningarna av militär personal. Vidare utgörs den faktiska bemanningen av specialistbefattningar till 73 procent av officerare vilka har rätt kompetens för befattningen. Samtidigt som detta indikerar ett effektivt resursutnyttjande av den tillgängliga personalen får det följder för personalkostnaderna.

Stora skillnader i bemanningsläget mellan olika delar av organisationen

Tabell 10 och Tabell 11 ovan visar bemanningsläget i hela Försvarsmakten. I Försvarsmaktens organisation finns cirka 34 400 befattningar exklusive hemvärnet.¹⁵² Av dessa befattningar finns cirka 5 800 i basorganisationen samt cirka 28 600 i insatsorganisationen. Sett till andelen bemannade befattningar är bemanningsgraden i basorganisationen mycket hög och ligger nära det totala behovet. Inom insatsorganisationen är bara drygt hälften av befattningarna bemannade. Detta beror på ovan nämnda brister i soldatkategorier samt inom vissa officerskategorier.

Inom befattningar avseende olika tidvisa anställningar finns det förutom soldatbefattningar även olika typer av officersbefattningar och civila befattningar. Enligt Försvarsmaktens redovisning förefaller tillgången på reservofficerare vara god¹⁵³. Försvarsmakten har dock i andra sammanhang redovisat att det snarare finns ett överskott av reservofficerare. Detta beror på att reservofficerssystemet under många år inte haft något inflöde genom utbildning. Tillgången består således av arvet av reservofficerare, vilket medfört en ogynnsam ålders- och kompetensstruktur.¹⁵⁴

Vad gäller de civila deltidsbefattningarna som finns inom insatsorganisationen (cirka 1 200) är uppfyllnaden låg.¹⁵⁵ Det är vidare oklart hur dessa befattningar påverkar de totala behovsuppgifterna vad gäller civila arbetstagare.

¹⁵² Antalen befattningar utgår från Försvarsmaktens interna organisationsstruktur FMORG13. Organisationen inklusive hemvärnet utgörs av totalt 55 000 befattningar.

¹⁵³ Tillgången på reservofficerare med specialistofficerskompetens förefaller dock vara mindre, givet att ingen av de 6 459 tidvis anställda officerarna har denna kompetens.

¹⁵⁴ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2014, bilaga 1, s.28, 2013-02-28, beteckning 23383:53446.

¹⁵⁵ Riksrevisionens egen bearbetning av personaluppgifter från Försvarsmakten.

5.4 Utveckling och effektivisering inom materieförsörjningen

Av kapitel 2 har framgått att försvarets materieförsörjning stod inför stora förändringar som en följd av inriktningsbeslutet 2009. Omställningen av försvaret skulle delvis finansieras genom att effektivisera materieförsörjningen. Det framgick även att Försvarsmakten gick in i inriktningsperioden med en reducerad ram för materielanskaffning.

I inriktningspropositionen var regeringens åsikt att Sverige hade förhållandevis stora mängder modern materiel för insatsorganisationens behov. Regeringen gjorde därför bedömningen att omsättningstakten skulle kunna minska under ett antal år.

Av kapitel 4 framgick även att investeringarna i materiel har minskat under ett antal år. Över tiden har alltså det ekonomiska värdet minskat av materiel som levererats till Försvarsmakten.

I avsnittet nedan går vi igenom hur behoven av materiel räknas fram inom Försvarsmakten och vilka faktorer som påverkat denna process. Vi undersöker även hur stort behovet har varit de senaste åren och i vilken mån detta har kunnat läggas in i materielplanen (för anskaffning). Vidare studeras hur det så kallade handlingsutrymmet och flexibiliteten i materielplaneringen har utvecklats de senaste åren.

5.4.1 *Processen för att beräkna materielbehov*

Behovet och planeringen av materiel påverkas av en rad faktorer och växer fram varje år i Försvarsmaktens interna arbetsprocesser. Enligt regleringsbrevet ska Försvarsmakten i budgetunderlaget lämna in en investeringsplan för materiel för kommande 10-års period. Denna investeringsplan ger uttryck för Försvarsmaktens avvägda planering för anskaffning och vidmakthållande av materiel.

Investeringsplanen utarbetas av Försvarsmakten genom den årliga försvarsmaktsplaneringen (FMP). FMP innebär i princip att tidigare fastställd planering granskas och analyseras utifrån nytillkommen information och styr signaler för att fastställa eventuella förändringsbehov.

För att fastställa materielbehovet granskas gällande materielplaner och investeringsplaner i en rad perspektiv.

För det första bedöms fastställda planer i förhållande till önskad *förmågeutveckling*. Den önskade förmågeutvecklingen sammanfattas i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI). FMSI bygger bland annat på slutsatser från försvarsplanering och perspektivplanering. FMSI togs fram första gången under den försvarsmaktsplanering som ledde fram till budgetunderlaget för år 2014.

För det andra ska behovet av materiel ställas i relation till önskad utveckling av *insatsorganisationen*. I Försvarsmaktens utvecklingsplan anges behov och inriktningar för de olika försvarsgrenarna på såväl kort som lite längre sikt.

För det tredje behöver den *tekniska livslängden* hos existerande materiel och därtill kopplat *omsättningsbehov* vägas av. På detta område är det främst Försvarets materielverks uppgift att ge underlag genom systemlivcykelplaner.

För det fjärde kan det även finnas behov som härleds ur *utbildnings- och stödorganisationen*. Till exempel i vilken omfattning som det krävs simulatorer och utbildningshjälpmedel för att producera förband.

Till sist påverkar även krav som följer av *säkerhetsföreskrifter och lagstiftning*.

Sammantaget ska allt detta vägas in i ett avvägningsbeslut som fastställs av ÖB. Utgående från avvägningsbeslutet utarbetas sedan Försvarsmaktens utvecklingsplan samt budgetunderlag, där materielplanen och investeringsplanen utgör en viktig del.

Försvarsplaneringen har enligt Försvarsmakten påverkat ambitionsnivån

Det är viktigt att påpeka att det över åren skett några förändringar i ovan beskrivna process. En viktig skillnad är att Försvarsmakten med uppdrag och direktiv från regeringen återupptagit den försvarsplanering som varit vilande under ett antal år. Försvarsmakten meddelade i budgetunderlaget för år 2014 att försvarsplanarbetet nått en sådan nivå att detta kunde utgöra underlag för insatsorganisationens utveckling. Försvarsmakten beskriver arbetet med försvarsplanering på följande sätt.

Försvarsplanering omvandlar politisk inriktning av Försvarsmakten, via militärstrategiska bedömningar, till operativa och taktiska planer för genomförande av insatser. Resultatet av försvarsplaneringen, Försvarsplanen, ska vara omedelbart användbar och baseras på tillgängliga resurser och de uppgifter som Försvarsmakten kan ställas inför de närmaste åren. Försvarsplanen utgör grund för inriktning av beredskap och mobilisering, påverkar doktrinutveckling och förmågeutveckling samt utgör referens för Försvarsmaktens insatsorganisationsvärdering.¹⁵⁶

Försvarsmakten har framhållit att myndigheten uppfattat en höjd ambitionsnivå i förhållande till den inriktning som följer av regeringens inriktningsproposition. I en särskild skrivelse i samband med budgetunderlaget 2013 skrev Försvarsmakten att myndigheten genom bland annat försvarsplaneringen uppfattat en högre målsättning för främst det

¹⁵⁶ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013.

nationella försvaret än vad som redovisades i myndighetens underlag för regeringens inriktningsproposition från 2009¹⁵⁷.

Försvarsmakten förde också fram i samband med perspektivplaneringen 2013 att försvarsplaneringen understryker på ett tydligare sätt än analyser inför inriktningspropositionen 2009 vikten av att kunna möta ett allvarligt hot på sikt¹⁵⁸.

Förändringstrycket ökar

Ovan har den årliga process beskrivits som leder fram till respektive års bedömning av det framtida behovet av materiel. Tabell 12 nedan visar den ekonomiska volymen avseende de förslag till förändringar om materiel som har behandlats under försvarsmaktsplaneringen de senaste tre åren. Försvarsmaktsplaneringen som genomförs år 2012 ger underlag för det budgetunderlag som överlämnas i början av år 2013, vilket avser verksamhetsåret 2014.

Tabell 12: Inkomna förändringsförslag (miljoner kronor)

Planeringsår	Summa inkomna förslag
FMP10-BU12	cirka 20 000
FMP11-BU13	cirka 20 000
FMP12-BU14	cirka 35 000 + JAS 39E

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarsmaktens arbetsmaterial 2014-03-17.

Som framgår av tabellen har den totala summan av de identifierade förändringsbehoven under FMP 10 och 11 varit cirka 20 miljarder kronor. Under FMP 12 summerar föreslagna förändringar till cirka 35 miljarder kronor. Under FMP 12 tillkom utöver den summa som redovisas ovan även inplanering av JAS 39E. En betydlig ökning av den ekonomiska volymen av förslagen till förändringar kan således märkas i den senaste planeringsomgången.

Eftersom den totala summan av förändringsförslagen normalt överstiger tillgängligt utrymme måste Försvarsmakten prioritera mellan olika behov. Utifrån ett antal kriterier görs en avvägning. Dessa kriterier utgjordes i den senaste försvarsmaktsplaneringen av insatsförmågor och deras prioritet samt Försvarsmaktens uppgifter i en viss rangordning¹⁵⁹. Riksrevisionen konstaterar att denna rangordning har förändrats över tiden.

¹⁵⁷ Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015, 2012-04-27, HKV 23 383:54582.

¹⁵⁸ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1, s.51.

¹⁵⁹ Dessa kriterier framgår av en hemlig bilaga till Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, 2012-06-29, HKV 23100:605578.

Avvägningsarbetet omfattar en mängd justeringar av både förändringsförslag och gällande planer. Det vill säga under arbetets gång kan både reduceringar, förskjutningar, ökningarna med mera göras, både av förändringsförslag och i planer¹⁶⁰. Resultatet av arbetet resulterar i ett antal så kallade plus- och minuspaket som utgör grund för ÖB:s avvägningsbeslut.

5.4.2 *Avvägning och prioritering av anskaffning och vidmakthållande av materiel*

Syftet med avvägningen är att ge grund för utvecklingsplanen och budgetunderlaget. Det vill säga att det är i avvägningsbeslutet som den slutgiltiga prioriteringen fastställs varje år. Nedan har vi undersökt vilken planeringssituation Försvarsmakten befunnit sig i respektive år samt i vilken mån det har gått att finna lösningar¹⁶¹.

Avvägningar inom materielområdet 2012 till 2014

I besluten avseende verksamheten 2012 och 2013 konstaterade Försvarsmakten att avvägningar kring anskaffning och vidmakthållande av materiel skulle ske mot nya anslagsramar.

Ur budgetpropositionen för 2011 utläste Försvarsmakten att anslaget för materielanskaffning skulle komma att minska med 5,8 miljarder kronor under perioden 2012–2021. Samtidigt konstaterades att anslaget för vidmakthållande av materiel för motsvarande period skulle höjas med cirka 770 miljoner kronor¹⁶². Enligt Försvarsmakten skulle detta innebära att planerade utgifter i materielplanen skulle överstiga tillgängliga medel i perioden med cirka 2,5 miljarder kronor.¹⁶³

Avvägningen resulterade dock i att belastningen på anslagen ökade ytterligare under perioden 2012–2021. Sammantaget innebar detta att inplanerad anskaffning och vidmakthållande översteg tillgängliga medel med cirka 3 miljarder kronor. För att hantera detta beslöt Försvarsmakten att balans i anslagen under perioden skulle uppnås genom ökad kvalitetssäkring, förskjutningsplanering samt rationaliseringar.

¹⁶⁰ Resultatet av avvägningen medför att vissa av förändringsförslagen kan planeras in i den nya materielplanen samtidigt som andra förslag prioriteras bort. Bortprioritering kan ske även om förslaget bejakas, med hänvisning till ekonomiska skäl. Förslaget kan dock återkomma i nästa års planeringsomgång.

¹⁶¹ ÖB *avvägningsbeslut 2013–2022*, ändringstryck, 2012-06-29, H/S 23 386:81767 samt ÖB *avvägningsbeslut 2014–2023*, 2012-12-10, H/S 23 383:82043 med komplettering 2013-02-07, H/S 23 383: 80603.

¹⁶² Försvarsmakten hänvisar i detta sammanhang till budgetpropositionen för år 2011. Försvarsmakten justerar gällande utrymme genom att prolongera tillgänglig information till att gälla en 10-årsperiod.

¹⁶³ Övertrycket innebär således att det saknas 2,5 miljarder över en tioårsperiod.

Inför avvägningsbeslutet för 2013–2022 hade planeringsramarna för materiel återigen ändrats. Detta som en följd av budgetpropositionen för 2012.¹⁶⁴ Inför balanseringen av perioden 2013–2022 konstaterade Försvarsmakten att liggande materielplan översteg tillgängliga medel med cirka 2 miljarder kronor. Försvarsmakten justerade dock det planeringsbara utrymmet genom att ta hänsyn till planerade rationaliseringar inom materieförsörjning, logistik samt forskning och teknikutveckling. Det vill säga åtgärder som Försvarsstrukturutredningen redan föreslagit. På detta sätt omfördelade Försvarsmakten medel inom anslagen genom att stryka viss verksamhet och istället inplanera anskaffning (se också avsnitt 5.1.1).

Sammantaget innebar detta att utrymmet i planen för anskaffning kunde öka.¹⁶⁵ Försvarsmakten bedömde att anslagen kunde balanseras i kommande treårsperiod. Dock förutsågs att problemen skulle öka under perioden på grund av omsättningsbehovet av materiel.¹⁶⁶

Avvägningsbeslutet för perioden 2014–2023 kom att starkt påverkas av anskaffningsbeslutet av JAS 39E Gripen samt utarbetandet av FMSI 12. Detta fick till följd att Försvarsmakten fick göra avvägningar och balanseringar i flera steg. Ett problem som uppstod under processen var att beslutet om anskaffning av JAS 39E Gripen samt tvingande materielåtgärder innebar att Försvarsmakten inte hade råd med högt prioriterade förändringsförslag. Detta trots att ovanligt stora reduceringspaket hade föreslagits.¹⁶⁷

Enligt Försvarsmaktens konsekvensanalys skulle reduceringarna vara acceptabla om vissa andra prioriterade förändringsförslag kunde planeras in. Ytterligare kompletterande balansering fick därför genomföras.

Ett viktigt ställningstagande hade gjorts av ÖB i avvägningen: Försvarsmakten ska styras efter operativa principer fastställda i FMSI. Därför behövdes ytterligare reduceringar, dels för att kunna möta ovan nämnda prioritering, dels för att bättre uppnå olika delar av FMSI. Försvarsmakten ansåg att osäkerheterna i planeringen var stora och att ytterligare åtgärder behövde genomföras inför utarbetandet av budgetunderlaget 2015.

¹⁶⁴ Regeringen föreslog i propositionen att mot bakgrund av Försvarsstrukturutredningens betänkande omfördela medel från bland annat anslagen för anskaffning och vidmakthållande av materiel till förbandsanslag. Källa: ÖB avvägningsbeslut 2013–2022.

¹⁶⁵ ÖB avvägningsbeslut 2013–2022.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ ÖB avvägningsbeslut 2014–2023, med komplettering 2013-02-07.

Svår prioriteringssituation vad gäller materiel

Avvägningsbesluten som beskrivs ovan är Försvarsmaktsinterna dokument som utgör ett underlag för budgetunderlaget. I underlag inför inriktningspropositionen samt i efterföljande budgetunderlag framhåller Försvarsmakten konsekvent att planeringen innebär ambitionssänkningar inom området på sikt eller att en obalans föreligger mot slutet av respektive planeringsperiod. I budgetunderlaget för 2014 betonas att det finns ett behov av att omsätta driftsatta system, då flera av dessa inom tioårsperioden når slutet av sin operativa, taktiska, tekniska eller ekonomiska livslängd. Flera av dessa system har enligt Försvarsmakten en avgörande betydelse för den operativa effekten.

Utifrån det planeringsunderlag Riksrevisionen gått igenom förefaller Försvarsmakten ha svårigheter att balansera bedömda behov av materiel nu och i framtiden med de medel som antas vara tillgängliga vid olika tidpunkter. Samtidigt är materielplaneringsprocessen komplicerad och beroende av en rad faktorer både vad gäller tillgången på materiel och utvecklingen i omvärlden. Även om det bedömda behovet av materiel uttryckt som det ekonomiska värdet av förändringsförslag stadigt ökat under perioden är det svårt att bedöma rimligheten i alla förslag, särskilt ur ett helhetsperspektiv. Dock har bedömningen att materielbehoven inte kunnat tillgodoses återkommit de senaste åren.

5.4.3 Handlingsutrymme och flexibilitet

Regeringen har uttalat att det är viktigt med ökat handlingsutrymme och flexibilitet i materieförsörjningen. Materieförsörjningen måste kunna hantera snabbt förändrade behov. Därmed blev det viktigt att minska ekonomiska bindningar och långa ledtider i materieförsörjningen.

Försvarets materielverk följer årligen upp hur materieförsörjningen utvecklas¹⁶⁸ och använder en rad olika mått för att beskriva materieförsörjningsstrategins effekter. Försvarets materielverks redovisning baseras på den samlade orderstocken vid utgången av varje år. Redovisningen belyser fördelningen mellan hur mycket som anskaffas av på marknaden befintlig materiel i förhållande till nytutveckling och vidmakthållande.

År 2012 var fördelningen mellan dessa tre kategorier cirka 20 procent nytutveckling, cirka 40 procent anskaffning av befintlig materiel samt cirka 40 procent vidmakthållande. Sett över tiden har andelen nytutveckling legat runt 20 procent sedan 2008. Under samma period har andelen anskaffning av befintlig materiel ökat från runt 30 till cirka 40 procent. Den andel som avser

¹⁶⁸ Försvarets materielverks årsredovisning för år 2012, s.27–29.

vidmakthållande har sjunkit något under perioden. Tendensen är således en viss ökning av andelen materiel som anskaffas på marknaden. Dock ska sägas att dessa andelar beror på hur orderstockens volym varierar totalt över åren, men även av hur inflödet av nya beställningar ser ut.

Vad gäller ekonomisk handlingsfrihet, det vill säga att inte binda upp kapital över långa perioder, mäter myndigheten detta genom att redovisa genomsnittlig kapitalbindning. Utvecklingen sedan 2003 har inneburit att bindningstiden mätt i år minskade mellan 2003 till 2009 (från 4 till 2,2 år). Därefter har den stigit något. År 2012 var den genomsnittliga kapitalbindningen 3 år. Försvarets materielverk ser dock vissa positiva trender då anskaffning av större materielsystem på marknaden successivt kommer att bidra till ökad handlingsfrihet. Även om Försvarets materielverk ser vissa indikationer på en kommande period med ökad handlingsfrihet finns faktorer som motverkar detta. Förväntade beställningar av JAS 39E Gripen med mera, i kombination med oförändrade anslag för Försvarmakten, kan ge utdragna projekt och därmed minska handlingsfriheten.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har i detta kapitel följt upp några områden som pekats ut som centrala att utveckla för att kunna genomföra inriktningsbeslutet från 2009: logistikverksamhet, forskning- och teknikutveckling, grundorganisation, personalområdet och materieförsörjning. Alla dessa områden skulle på olika sätt effektiviseras och på så vis bidra till att skapa förutsättningar för insatsorganisationens utveckling och finansiering. På den övergripande nivån kan Riksrevisionen konstatera att dessa olika besparingsområden ofta hänger samman på ett mer eller mindre komplext sätt. Det är också viktigt att komma ihåg att omstruktureringsarbetet innehåller både expansion av viss verksamhet och reduktion av annan verksamhet. Det vill säga ambitionshöjningar och kostnadsökningar ska balanseras mot effektiviseringar och reduceringar.

Besparingar har genomförts inom forskning och utveckling

Inom området forskning och teknikutveckling har betydande reduceringar genomförts jämfört med de nivåer som gällde 2008. Dessa reduceringar kan också i hög grad verifieras genom Försvarmaktens redovisning. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att användningen av dessa reduceringar för annan verksamhet berott på var reduceringen uppstått.

Medel som tidigare finansierat verksamhet av forsknings- och teknikutvecklingskaraktär inom ramen för materielanskaffning och vidmakthållande har omfördelats till andra områden inom samma anslag. I det förstnämnda fallet har reduceringen på ett område bidragit till att balansera

kostnader inom förbandsverksamhet. När det gäller omfördelningarna inom materielanslagen handlar det snarare om att reduceringen balanserar andra angelägna materielbehov i linje med materieförsörjningsstrategin. I båda fallen handlar det om att skapa tillgängliga och användbara förband. I det ena fallet genom personalförändringar, i det andra genom materielltillförsel.

Försvarsmakten har fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att fortsätta reduceringar inom forskning och teknikutveckling.

Inom logistik- och materieförsörjning har besparingarna varit lägre än planerat, försenade och svåra att följa upp

Logistik- och materieförsörjningen har varit föremål för flera utredningar och bedömningar av besparingspotentialer. Utöver genomförda besparingar inom logistikområdet som genomförts före 2012, och där resultatet är något oklart, fastställdes besparingsbetinget på verksamheten till 760 miljoner kronor från och med år 2015. Detta krav delas av Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Riksrevisionen kan konstatera att trots omfattande utredningsinsatser på området har utfallet av genomförda besparingar varit svåra att följa upp. En möjlig orsak till dessa svårigheter är att besparingsbetingen uttrycks som nivåsenkningar mellan två referensår. Detta gör det svårt att bedöma i vilken takt besparingarna skett.

Vad som dock är klart är att de ursprungliga planerna förskjutits i tiden. Det finns en risk att de möjliga besparingarna blir lägre än regeringens mål. Förseningarna samt risken för lägre besparingar på området innebär således något sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Effektiviseringen inom logistikområdet riskerar därmed ge ett mindre bidrag till kostnadsökningar inom andra områden.

Större förändringar av grundorganisationen har uteblivit

Nära kopplat till stödverksamheten har det funnits ambitioner att se över kostnaderna inom grundorganisationen. Försvarsmakten har visat ett intresse för att göra vissa anpassningar av grundorganisationen. Ett flertal olika bedömningar gjordes inför inriktningsbeslutet av möjligheterna att göra besparingar inom detta område. Grundorganisationsförändringar sågs även av Försvarsmakten som ett medel för att göra omstruktureringar inom personalområdet.

Det som tidigt målades upp av Försvarsmakten som en viktig framgångsfaktor för genomförande av inriktningsbeslutet har dock med tiden allt mer fått stå tillbaka. Regeringen fastslog i inriktningspropositionen att det inte skulle ske några nedläggningar i grundorganisationen under dåvarande mandatperiod (fram till 2010). Försvarsmakten har därefter genomfört några förändringar myndigheten själv kunnat besluta om. Vissa förändringar av

grundorganisationen har också avbrutits då de inte visat sig ge tillräckliga besparingar i förhållande till omställningskostnaderna. I något fall har regeringen motsatt sig Försvarsmaktens förslag.

Samtidigt har Försvarsmakten aviserat en avsikt att återkomma med förslag om grundorganisationsförändringar som kräver beslut av regering och riksdag. Sådana förslag har dock uteblivit.

Riksrevisionen kan konstatera att det är oklart vilka sammantagna ekonomiska effekter genomförda respektive uteblivna förändringar har haft. Uteblivna större grundorganisationsförändringar innebär emellertid att ambitionen att använda detta som ett medel för att åstadkomma förändringar inom personalområdet inte fungerat. Försvarsmakten har istället fått finna andra medel för detta.

Stora utmaningar inom personalförsörjningen

Den mest utmärkande aktiviteten under inriktningsperioden är reformeringen av personalförsörjningen. Det handlar främst om en övergång från en soldatförsörjning baserad på plikt till att enbart utnyttja anställd personal samt införande av nya personalkategorier.

Både antalet befattningar i Försvarsmakten och behoven av personal har reviderats flera gånger. Försvarsmakten har angett att detta bland annat beror på utebliven avveckling av personal samt underskattning av behovet av personal i insatsförbanden.

En genomgång av uppgifter om personal och organisation visar att antalet och fördelningen av befattningar justerades i samband med införandet av en ny organisation. Detta fick också effekter på behovet av personal, bland annat ökar antalet officerare per befattning. Inom civila befattningar är antalet fasta befattningar ungefär detsamma.

Bemanningsläget i basorganisationen, sett till andelen tillsatta befattningar, är i dag relativt gott. Inom insatsorganisationen är antalet och andelen otillsatta tjänster betydligt mer omfattande. Till största delen handlar det om en förväntad brist på personal på soldatbefattningar, eftersom rekryteringen för soldatkategorin inte har pågått särskilt länge. Men det finns också ett antal befattningar för specialistofficerare som inte är tillsatta.

Officerare används i viss utsträckning på befattningar som utformats för andra typer av personalkategorier. Detta kan förstås utifrån det arv av personal och kompetens som fanns innan personalförsörjningen reformerades

Personalkostnaderna har ökat

Enligt Riksrevisionens tolkning av det förslag som Försvarsmakten förde fram inför inriktningspropositionen skulle kostnader för tillväxt inom soldatkategorierna i princip kunna balanseras genom en reduktion av officerare och civila, i kombination med minskade hyreskostnader med mera. Utvecklingen blev dock en annan. I kapitel 4 framgick att personalkostnaderna mellan 2009 och 2012 ökade med cirka 2 miljarder kronor.

Detta kan förklaras utifrån en rad delfaktorer. Soldattillväxten under perioden har i stort sett följt plan vad gäller de kontinuerligt anställda soldaterna. Samtidigt har in- och utflöde av officerare inte uppnått det resultat som tidigare planerats, vilket kan kopplas till att de organisationsförändringar som Försvarsmakten tidigare föreslog uteblev. Balanseringen av kostnader mellan olika personalkategorier som tidigare planerats har således inte kunnat uppfyllas.

Vidare förefaller inte flödet mellan olika personalkategorier påverka personalkostnaderna, åtminstone inte i det korta perspektivet. I viss mån har även omstruktureringskostnader i samband med införande av olika avtal påverkat kostnadsbildningen.

Ändrade utgångspunkter och ökat tryck inom avvägningen av materiel

Vad gäller materieförsörjningen gick Försvarsmakten in i perioden med en reducerad ram för materialanskaffning. Detta påverkar de planeringsramar som Försvarsmakten har att hålla sig till vid avvägning och balansering mot anslag, det vill säga det utrymme som finns i materielplanen för nya materielbehov.

I tidigare kapitel har framgått att investeringarna minskat varje år som en följd av en beslutad lägre omsättningstakt. Sett till de planeringsomgångar som genomförts de tre senaste åren verkar detta dock inte motsvaras av ett minskat behov. Vissa kända brister har funnits under perioden och Försvarsmakten har i budgetunderlagen påpekat osäkerheterna och ökat omsättningsbehov på längre sikt. Riksrevisionen konstaterar att minskade planeringsramar hanteras bland annat med förskjutningsplanering. Medel som skulle frigöras med anledning av Försvarsstrukturutredningens betänkande har också omfördelats inom materielanslagen för att balansera materielbehoven. Bland annat har rationaliseringar inom logistik samt forskning och teknikutveckling använts för anskaffning av materiel.

Försvarsmakten har mot slutet av perioden nya prioriteringar för avvägningar mellan insatsförmågor. Vidare har Försvarsmakten uppfattat en högre ambition, dels genom slutsatser från försvarsplaneringen, dels genom inplaneringsbeslut av JAS 39E Gripen och Helikopter16. Det sistnämnda har

visserligen åtföljts av en anslagsförstärkning, som dock enligt Försvarmakten inte motsvarar hela kostnadsökningen. Detta har lett till en allt svårare avvägning. Försvarmakten har bara till viss del kunnat planera in prioriterade förslag till anskaffning.

Riksrevisionen konstaterar att vissa positiva tecken kan ses över tiden när det gäller ambitionen att uppnå en ökad handlingsfrihet i materieförsörjningen. Utifrån den uppföljning av kapitalbindningstid som görs av Försvarets materielverk finns tecken på en ökad handlingsfrihet framöver. Detta kan dock snabbt ändras, till exempel genom nya beslut om större investeringar i kombination med oförändrade materielanslag.

6 Ekonomisk utveckling efter 2013

I detta kapitel behandlas den ekonomiska planeringen efter 2013. Bedömningar av kostnadsbilden har gjorts i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 och i en särskild redovisning från Försvarsmakten av kostnaderna under perioden 2013–2019. I kapitlet ställs dessa underlag samman och bedöms i förhållande till Försvarsmaktens kostnadsstruktur och till regeringens åtgärder. De framtida kostnaderna relateras till tidigare gjorda bedömningar som behandlats i tidigare kapitel, bland annat utifrån anslagstilldelningen. På så vis undersöks förutsättningarna för att realisera den planerade inriktningen.

6.1 Försvarsmaktens redovisade kostnadsutveckling fram till 2019

I detta avsnitt redovisas Försvarsmaktens bedömningar av kostnadsutvecklingen fram till år 2019. Utifrån dessa uppgifter har Riksrevisionen försökt att belysa den anslagsnivå som krävs för att täcka Försvarsmaktens bedömda behov¹⁶⁹.

Figur 7 visar Försvarsmaktens disponibla anslag år 2008 och anslag år 2013¹⁷⁰. Uppgifterna för år 2019 bygger på Försvarsmaktens bedömningar om den långsiktiga ekonomin. För anslagen för fredsfrämjande insatser samt forskning och teknikutveckling har Riksrevisionen kompletterat figuren med uppgifter från budgetunderlaget 2014.

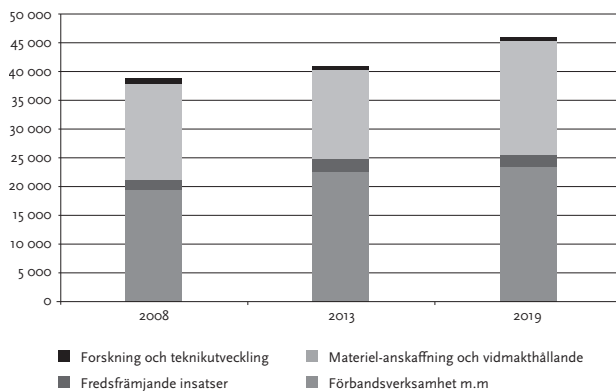
¹⁶⁹ Uppgifterna i denna analys bygger på Försvarsmaktens bedömningar av vad som krävs för en operativt relevant organisation.

¹⁷⁰ Försvarsmaktens regleringsbrev 2013. Läs mer om disponibla anslag i kapitel 3.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Figur 7 Jämförelse av disponibla anslag 2008, tilldelade anslag 2013 samt bedömd kostnadsnivå 2019

Milljoner kronor, år 2008 i prisnivå 2008, år 2013 och 2019 i prisnivå 2013



Källa: Riksrevisionen bearbetning av uppgifter från Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans samt budgetunderlag för år 2014

Figur 7 syftar till att visa vilka konsekvenser Försvarsmaktens bedömning skulle få för framtida anslag. Figuren möjliggör också en jämförelse med den tidigare fördelningen mellan anslagen.

Försvarsmaktens bedömning innebär att anslaget totalt sett behöver växa cirka fem miljarder kronor över dagens anslagsnivåer. Kostnaderna ökar redan 2014 och växer gradvis fram till 2019 års angivna kostnadsnivå. Av underlaget framgår inte det ackumulerade behovet av medel under perioden. Dock framgår av underlagen att efter en period där materielanslagens andel sjunkit och där förbandsanslaget vuxit, blir materielanslagets andel större. Sett till de bedömningar Försvarsmakten gör av materielbehovet framöver kan denna andel antas växa ytterligare åren efter 2019.

Med hjälp av Försvarsmaktens underlag kan vi också se vilka kostnader som bedöms öka inom förbandsverksamheten, se tabell 13.¹⁷¹

¹⁷¹ Kostnadsbedömningarna i denna del avser anslaget 1.1.1 inom förbandsanslaget. Utöver detta finns inom samma anslag även bland annat militär underrättelseverksamhet. För några kostnadslag saknas uppgifter vissa år. För år 2013 har kostnader för infrastruktur och verksamhet kompletterats med budgetuppgifter. Tabellen innehåller en årlig kostnad för produktivitetsavdrag. Detta innebär att Försvarsmakten har räknat in en kostnad varje år för detta avdrag.

Tabell 13 Kostnader inom förbandsanslaget 2013–2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2013–2019
Personal- kostnader	10 541	10 761	11 036	11 060	11 029	11 158	11 150	609 (6%)
varav löne- kostnader	10 327	10 392	10 610	10 686	10 734	10 799	10 862	535 (5%)
varav övrig ers.	214	214	271	219	223	288	216	2 (1%)
varav prodavdrag		155	155	155	72,5	72,5	72,5	
Infrastruktur	2 665¹⁷²						2 900	235 (9%)
Verksamhet	9 073¹⁷³						9 700	627 (7%)
varav personal- relaterade	1 495	1 557	1 628	1 695	1 753	1 795	1 825	330 (22%)
varav tjänste- kostnader	2 626	2 747	2 870	2 992	3 114	3 236	3 365	739 (28%)
varav övrigt							4 510	

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans¹⁷⁴

Enligt prognosen kommer kostnaderna att öka med 6–8 procent under perioden 2013–2019. Exempelvis ökar personalkostnaderna med cirka 600 miljoner kronor (6 procent). Kostnader för infrastruktur bedöms öka med cirka 226 miljoner kronor (8 procent). Verksamhetskostnader, som bland annat utgörs av olika typer av personalrelaterade kostnader (exempelvis för ersättningar, övningar och resor) samt kostnader för tjänster bedöms öka med nära 700 miljoner kronor (7 procent).

En återgång till tidigare fördelning av kostnader

Denna analys indikerar att en återgång sker till hur fördelningen av kostnader såg ut inför inriktningsbeslutet. Även förbandskostnadernas relativa storlek återgår till 2008-års omfattning. I detta sammanhang vill Riksrevisionen återknyta till det resonemang som Försvarsberedningen förde i sin rapport från 2008: Andelen resurser som går till materiel och logistikförsörjning var hög och att denna borde kunna minskas. Enligt Riksrevisionens analys visar underlagen att Försvarsberedningens förhoppningar i denna del inte har infriats.

¹⁷² Uppgiften saknas i RB7-underlaget. Har kompletterats med uppgift från budgetunderlaget för 2013.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, HKV 23381:53 871.

Oförändrade omkostnader inom förbandsanslaget

I föregående kapitel har Riksrevisionen uppmärksammat uppdelningen mellan direkta kostnader och omkostnader. Omkostnadernas utveckling på sikt framgår inte uttryckligt av Försvarmaktens redovisning. Däremot har en fördelning av kostnader per krigsförband redovisats, vilket summerat utgör de direkta kostnaderna inom anslaget.¹⁷⁵ Eftersom vi också har uppgifter om de totala kostnaderna inom anslaget kan vi räkna ut en uppskattad framtida omkostnad.¹⁷⁶ Resultatet redovisas i tabell 14.

Tabell 14 Bedömda direkta kostnader och omkostnader för förbanden i insatsorganisationen 2014 och 2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2014	2019	Förändring 2014–2019
Totala kostnader för krigsförbanden ¹⁷⁷	Ca 12 490	Ca 14 200	1 710
Total kostnad inom förbandsanslaget	22 340 ¹⁷⁸	24 390	2 050
Differens (uppskattning av omkostnader) ¹⁷⁹	9 850	10 190	340

Källa: Riksrevisionens beräkning utifrån uppgifter från Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans samt budgetunderlag för 2014.

Av tabellen framgår kostnaderna för förbanden år 2014 kommer att vara cirka 12,5 miljarder kronor. År 2019 kommer denna kostnad att ha ökat till cirka 14,2 miljarder kronor. Det beror på dels tillväxten av soldater i förbanden, dels den ökade verksamheten. Samtidigt förändras inte de bedömda omkostnaderna jämfört med nivåerna 2011 och 2012 (se avsnitt 4.4.2). Eftersom de direkta kostnaderna inom förbandsanslaget ökar kommer andelen omkostnader sjunka från cirka 50 procent (2011–2012) till 44 procent (2014) och 42 procent (2019).

¹⁷⁵ *Fördjupade ekonomiska underlag*, underbilaga, 2013-02-28, H/S 23381:80754.

¹⁷⁶ Omkostnader = Totala kostnader – Direkta kostnader.

¹⁷⁷ Kostnader fördelade per krigsförband innehåller enligt uppgift inte effekter av planerade rationaliseringar. Denna kostnad ställs därför mot en totalsumma exklusive planerade rationaliseringar men inklusive ackumulerat produktivitetsavdrag.

¹⁷⁸ Uppgiften om totala kostnader för 2014 kommer från budgetunderlaget för 2014 eftersom denna uppgift saknas i redovisningen för regeringsbeslut 7.

¹⁷⁹ Denna uppskattning av omkostnader är inte helt jämför med uppgifterna redovisade i kapitel 4. Detta beror på att uppgifterna i kapitel 4 visas i produktperspektivet, medan uppgifterna i detta kapitel utgår från organisationsbegreppet.

6.2 Utvecklingen inom förbandsverksamheten

På kort sikt är verksamheten balanserad

I det kortare perspektivet är förbandsanslaget balanserat. Försvarsmakten framhåller i budgetunderlaget för 2014 att förbandsanslaget är i ekonomisk balans under perioden 2014 till 2016 under förutsättning att vissa föreslagna överföringar mellan anslag beviljas¹⁸⁰ och att ett prognostiserat anslagssparande under 2013 om 100 miljoner kronor får utnyttjas. Försvarsmakten meddelade dock att ambitionsminskningar i verksamheten om 300 miljoner kronor behöver genomföras under 2016.

På längre sikt finns förutsättningar för ekonomisk balans

I Försvarsmaktens redovisning från 2013 om den långsiktiga ekonomin framkom att det fanns ett relativt omfattande underskott inom förbandsanslaget. Det berodde på ökade personal- och verksamhetskostnader. Men anledning av denna redovisning har regeringen och Försvarsmakten vidtagit nya åtgärder.

I tabell 15 har Riksrevisionen utifrån Försvarsmaktens och regeringens redovisning försökt att beräkna läget inom förbandsanslaget 2019. Till underskottet adderas en ackumulerad kostnad för att möta produktivitetsavdraget. Planerade och beräknade rationaliseringar inom verksamheten har också räknats in.

¹⁸⁰ Från anslaget 1.2 Försvarsmaktens internationella verksamhet till anslaget 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Tabell 15 Bedömt läge inom förbandsanslaget år 2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

Personalkostnader, infrastruktur samt verksamhetskostnader	23 750
Tillägg ackumulerat produktivitetsavdrag	697
Delsumma	24 390
Ram	22 037
Underskott innan åtgärder	-2 353
Rationalisering och effektiviseringar:	610 mkr (omdaning försvarslogistik ¹⁸¹) 430 mkr (planerade rationaliseringar) 500 mnkr (sänkta personalkostnader/RB5)
Anslagsförstärkning fr.o.m. 2014 (BP14)	500
Nettoeffekt av övriga anslagsjusteringar redovisade i BP14 med sikte efter år 2017	255 ¹⁸²
Summa	-58

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, budgetpropositionen för 2014 samt underlag från Försvarsmakten.

Tabell 15 visar att innan åtgärder inom förbandsverksamheten uppstår år 2019 ett underskott om cirka 2 350 miljoner kronor. Dessa ökade kostnader förefaller dock i stort kunna hanteras genom olika rationaliseringar, effektiviseringar, anslagsförstärkningar och anslagsöverföringar.

Riksrevisionen vill dock framhålla två osäkerheter med kalkylen. För det första innebär många av beslutade anslagsjusteringar också nya uppgifter, vilket får betydelsen att de inte kan anses leda till en nettoförstärkning av förbandsanslaget. Enligt Försvarsmakten uppgår därför nettotillskottet av dessa anslagsjusteringar till 255 miljoner kronor (se fotnot 182).

För det andra har Försvarsmakten fört fram till Riksrevisionen att delar av besparingen enligt regeringsbeslut 5 (500 mnkr) är samma som Försvarsmakten har föreslagit i underlaget från 2013-02-28 avseende långsiktig ekonomi (430

¹⁸¹ I RB7-redovisningen angav Försvarsmakten att åtgärder kopplade till omdaning av logistiken som mest planeras ge besparingar om 610 mnkr per år från och med 2016. Regeringens beslut var dock att förändringarna skulle ge besparingar om minst 760 mnkr per år från och med 2015.

¹⁸² Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07 samt intervju med företrädare för Försvarsmakten 2014-03-11. Den nya särkostnadsmodellen ger enligt budgetpropositionen för 2014 en justering på 300 mnkr. Enligt Försvarsmakten är nettoeffekten till förbandsanslaget något mindre, cirka 250 mnkr. Denna justering beror samtidigt på antalet insatser framöver. Dessutom ges ett nettotillskott på 5 mnkr till följd av minskade utbildningsvolymerna samt rationaliseringar inom officersutbildningen.

mnkr).¹⁸³ Denna dubbelräkning riskerar att minska rationaliseringsmöjligheten enligt ovanstående kalkyl. Riksrevisionen har dock inte inom ramen för denna granskning kunnat närmare verifiera denna överlappning.

I följande avsnitt analyserar vi tabell 15 närmare.

6.2.1 Regeringens och Försvarsmaktens åtgärder

Pågående besparingar inom försvarslogistik samt rationaliseringar

Enligt planeringen kommer kostnaderna för försvarslogistiken sänkas med 610 mnkr (se kap 5). Dessutom genomför Försvarsmakten rationaliseringar och besparingar inom andra områden omfattande 430 mnkr.

Försvarsmakten har också lämnat ett antal förslag till ytterligare rationaliseringsåtgärder, bland annat organisationsförändringar kopplat till mindre antal JAS 39 Gripen samt till förändringar av flödet i personalförsörjningen (tväbefälssystemet). Dessa åtgärder berörde officersutbildningen, yrkes- och befattningsutbildning, stödverksamhet utöver omdaning av logistikverksamhet, effekter av fördjupat internationellt samarbete samt nivåförskjutningar inom personalområdet. Försvarsmakten anförde att dessa åtgärder behöver analyseras ytterligare och avser därför att återkomma i ärendet i budgetunderlaget för 2015.¹⁸⁴

Regeringen har beslutat om anslagsjusteringar

I budgetpropositionen för år 2014 framgår föreslagna och beräknade anslag för åren 2015 till och med 2017. Regeringen meddelade en rad justeringar. För att stödja den fortsatta reformeringen av försvaret har anslaget för förbandsverksamhet och beredskap ökat för perioden.¹⁸⁵ Anslaget ökas med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 och 500 miljoner kronor från och med 2017.

I budgetpropositionen för 2014 gör regeringen flera andra anslagsjusteringar som påverkar nivån efter 2017. Det handlar exempelvis om finansiering av driften av medeltungt helikoptersystem, stöd till polisen, effekter av den kostnadsmässiga avräkningen etcetera. Enligt Försvarsmakten innebär många av dessa anslagsjusteringar också nya uppgifter, vilket får betydelsen att de inte kan anses leda till en nettoökning av förbandsanslaget. Enligt Försvarsmakten uppgår nettotillskottet av dessa anslagsjusteringar till 255 miljoner kronor.¹⁸⁶

¹⁸³ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹⁸⁴ RB7-redovisningen.

¹⁸⁵ Prop. 2013/14:1, s. 60.

¹⁸⁶ Se fotnot 182.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Med anledning av sådana effekter samt eftersom nya justeringar föreslås kontinuerligt av regeringen i samband med budgetprocesserna anser Riksrevisionen att man bör vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser utifrån dagens information om beslutade anslagsjusteringar.

Regeringen har beslutat om besparingar inom personalkostnaderna

I föregående avsnitt kunde vi konstatera att personalkostnaderna inom förbanden ökar med cirka 600 miljoner kronor (6 procent) mellan 2013–2019. Tabell 16¹⁸⁷ belyser mer detaljerat utvecklingen av kostnaderna inom Försvarsmaktens personalkategorier.

Tabell 16 Kostnadsutveckling uppdelat i personalkategorier 2013–2019 (lönekostnader samt övriga ersättningar, miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2013–2019
Yrkesofficerare	2 535	2 425	2 385	2 318	2 291	2 316	2 329	–206
Specialist-officerare	2 362	2 410	2 454	2 475	2 501	2 526	2 534	172
Reservofficerare	75	74	75	72	73	72	71	–4
Tidvis anställda gruppbefäl, sjömän och soldater (GSS/T)	210	240	286	305	312	323	317	107
Kontrakt- anställda grupp- befäl, sjömän och soldater (GSS/K)	1 609	1 699	1 901	1 976	2 011	2 059	2 076	467
Civila arbetstagare	2 646	2 653	2 654	2 653	2 661	2 657	2 645	–1
Övriga	233	233	237	233	234	238	233	0
Ej allokerat	872	872	892	874	875	897	872	0
Summa	10 542	10 606	10 883	10 906	10 958	11 088	11 078	536

Källa: Försvarsmaktens redovisning av regeringsbeslut 7.

På denna mer detaljerade nivå framgår att ackumulerat över perioden bedöms den största ökningen av kostnader ske inom soldatkategorierna (GSS/K samt GSS/T). Tidvis tjänstgörande soldater utgör en mycket liten andel av kostnaderna.

¹⁸⁷ Försvarsmakten har utgått från ett något lägre antal officerare jämfört med uppgifterna i budgetunderlaget för 2014. Officerare som tjänstgör vid andra myndigheter räknas inte in.

Inom officerskategorierna minskar den bedömda kostnaden för yrkesofficerare, ökar för specialistofficerare samt minskar något för reservofficerare.

Officerskategorier utgör mellan 47 och 45 procent av de totala kostnaderna. Mellan 2013 och 2019 har kostnaderna för officerare en svagt minskande trend. Soldatkategorierna utgör mellan 17 och 22 procent av personalkostnaderna, med en stigande trend. Civila arbetstagare utgör omkring 24–25 procent av kostnaderna under perioden. Dessutom kan vi konstatera att nettokostnadsökningen för personalen i hela Försvarsmakten är något lägre än ökningen av personalkostnaderna inom förbandsanslaget. Det betyder att samtidigt som förbandsverksamhetens personalkostnader ökar kommer personalkostnaderna inom andra delar av myndigheten att minska.

Efter att Försvarsmakten avrapporterat sin bedömning av det långsiktiga ekonomiska behovet 2013–2019 gav regeringen ett nytt uppdrag till Försvarsmakten att minska lönekostnaderna i verksamheten med 500 miljoner kronor från år 2019.¹⁸⁸ Den lägre årliga lönekostnaden ska uppnås successivt från och med 2014. För att uppnå detta ska andelen tidvis tjänstgörande öka och andelen kontinuerligt tjänstgörande minska. Vidare ska en förskjutning ske från officerare till specialistofficerare och vidare till gruppbefäl, soldater och sjömän. Det totala antalet yrkesofficerare och civilanställda ska minska.

Som skäl för beslutet anförde regeringen att Försvarsmakten angett ökade långsiktiga personalbehov. Regeringen påpekade att jämfört med det underlag Försvarsmakten lämnade inför inriktningspropositionen 2009 hade det angivna personalbehovet ökat med fler än 2 000 kontinuerligt tjänstgörande. Regeringen ansåg därför att det var nödvändigt att genomföra justeringar av Försvarsmaktens planering så att den stämmer bättre överens med de bedömningar som tidigare redovisats av regeringen till riksdagen. Regeringens förde fram att alla möjligheter att bedriva verksamheten mer effektivt och rationellt bör provas innan eventuella reduceringar av insatsorganisationen kan övervägas.

I en bilaga till budgetpropositionen för 2014 redovisade också regeringen sin bedömning av krigsförbandens bemanning, personalkostnader och antalet anställda i Försvarsmakten¹⁸⁹. Regeringen betonade att det är Försvarsmakten, inom ramen för gällande beredskapskrav, som bör besluta vilken bemanning som krävs för ett visst förband.

¹⁸⁸ Regeringsbeslut 5.

¹⁸⁹ Prop. 2013/14:1 s. 26.

6.3 Utvecklingen inom materieförsörjningen

Enligt regeringens särskilda uppdrag skulle Försvarsmakten redovisa de investeringar i materiel och anläggningar som planeras under perioden 2013–2019¹⁹⁰.

Försvarsmakten redovisade i sitt svar olika exempel på materiel som planeras inom ramen för materielanslagen. Vidare framgick av svaret att det finns betydande utgifter för materiel som Försvarsmakten anser sig behöva, men som inte ryms inom nuvarande anslag. Utöver de planerade investeringarna framförde Försvarsmakten att det är nödvändigt med ett tillskott av medel. Det behövs ytterligare 51,1 miljarder kronor under perioden 2014–2023 för att kunna upprätthålla en operativt relevant insatsorganisation i förhållande till de uppgifter och krav på operativ förmåga som framgår av försvarsplanen. Med hänsyn tagen till olika produktionsförutsättningar bedömdes dock behovet vara något lägre, cirka 31,5 miljarder kronor. Försvarsmakten menade att ökningen måste ske med stegvist ökade anslag under perioden. I detta sammanhang påpekade Försvarsmakten att med hänsyn till produktionskapaciteten kommer en operativt relevant insatsorganisation bli avsevärt försenad. Även med ett tillskott av medel kommer uppbyggnaden ta längre tid än vad som tidigare planerats.¹⁹¹

Regeringens utreder investeringsplaneringen

Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredare som ska föreslå förändringar i processen för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.¹⁹² Syftet är vidare att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut om materiel på strategisk nivå.

Av budgetpropositionen för år 2014 framgår att det sedan tidigare finns öknings anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar med anledning av tidigare beslutade anskaffningar (bland annat medeltungt helikoptersystem och JAS 39 E). För anslaget 1,5 forskning och teknikutveckling sker inga större förändringar. Utöver detta meddelade regeringen en avsikt att i närtid komma med nya anvisningar för försvarsplanering.

¹⁹⁰ Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI.

¹⁹¹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, Bilaga 1, 2013-02-28, HKV 23381:53871.

¹⁹² Dir. 2013:52 *Investeringsplanering för försvarsmateriel*.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har Riksrevisionen på olika sätt undersökt de förslag och bedömningar som gjorts om Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar framöver. Kapitlet behandlar olika åtgärder som genomförs eller planeras och som har effekt på Försvarsmaktens ekonomi. Riksrevisionen vill framhålla att uppgifterna om utvecklingen av Försvarsmaktens framtida ekonomi har delvis olika karaktär. För det första finns uppgifter där anslagsnivåer är en begränsande planeringsförutsättning. Exempelvis är redovisningen av inriktning och verksamhet i Försvarsmaktens budgetunderlag balanserad mot föreslagna och beräknade anslag. För det andra finns uppgifter som baseras på bedömda behov med utgångspunkt i vad Försvarsmakten anser behövs för att kunna lösa sina uppgifter.

Givet vissa antaganden bedöms förbandsverksamheten vara i balans

Under vissa förutsättningar är förbandsverksamheten i balans under perioden 2014–2016. Bland annat krävs anslagssparande och omdisponering av anslag.

På längre sikt kommer dock kostnaderna att öka och därmed behoven av åtgärder. I ett underlag från Försvarsmakten från 2013 identifierades ett långsiktigt underskott på cirka 2,3 mdkr. Enligt Riksrevisionens kalkyl kommer dock dessa ökade kostnader nu kunna hanteras genom olika rationaliseringar, effektiviseringar, besparingar, anslagsförstärkningar och anslagsöverföringar.

Detta innebär ett fortsatt fokus på rationaliseringar och effektiviseringar. Riksrevisionen vill i sammanhanget dock betona de brister som iakttagits i granskningen av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) och i granskningen av marinen och flygvapnets bemanning (RiR 2012:18). I dessa granskningar konstaterades betydande brister på personal och förbandsenheter. Det är därmed nödvändigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Läget är mer problematiskt vad gäller materielen

På materielsidan har Försvarsmakten bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet. Försvarsmakten har upprepat hävdad att en ekonomisk balans på anslagen för anskaffning av materiel har åstadkommit genom att anskaffningar skjutits framåt i tiden, reducerats eller förskjutits utanför planeringsperioden. Försvarsmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013 till 2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av myndighetens bedömning av de operativa kraven.

Enligt Försvarsmakten innebär bristerna inom materieförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiseras. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat granska konsekvenserna för försvarets förmågor. Visserligen har Riksrevisionen 2013 granskat tillgången på viktig materiel i insatsorganisationen (RiR 2013:22) och funnit brister som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser. Vi måste dock i denna del utgå från Försvarsmaktens bedömningar. Myndigheten har flera gånger tydligt redovisat att den ekonomiska utvecklingen på sikt är ett allvarligt bekymmer. Enligt myndigheten innebär en oförändrad anslagsnivå att uppgifter och ambitionsnivå på sikt måste ses över.

Regeringen har tagit ett viktigt steg genom att tillsätta en särskild utredare som ska som ska föreslå förändringar i processen för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Regeringen har också tidigare beslutat om vissa tillskott av anslagsmedel med anledning av anskaffning av medeltungt helikoptersystem samt utveckling och anskaffning av Jas 39 E. Utöver detta meddelar regeringen att inriktningen av materieförsörjningen, som framgår av den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140), ligger fast. Enligt Riksrevisionens mening förändrar regeringens åtgärder inte läget i grunden, utan problemen inom materieförsörjningen återstår att hantera.

Återgång mot tidigare kostnadsstruktur

Tidigt i planeringsperioden betonades betydelsen av att minska materielkostnadernas andel av försvarsanslaget. Den dåvarande tillgången på materiel medgav att omsättningen av materiel kunde sänkas under en period. Dessutom behövde stödverksamheterna rationaliseras till förmån för den operativa verksamheten vid förbanden.

Riksrevisionens sammanställning av olika kostnadsbedömningar indikerar en framtida anslagsstruktur där fördelningen mellan Försvarsmaktens olika anslag liknar den som förelåg innan reformarbetet inleddes. Exempelvis innebär Försvarsmaktens bedömningar om framtida behov att materielanslagens relativa storlek kommer att återgå till en högre nivå. Detta tyder på att de kostnadsstrukturer som behövde förändras dessvärre kvarstår.

7 Slutsatser och rekommendationer

2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition innebär ett stort framtida åtagande för Försvarsmakten. Personalförsörjningen har övergått till att bedrivas utifrån frivillighet och nya personalkategorier har införts. Insatsorganisationen ska förändras och bemannas med de nya personalkategorierna för att samlat utgöra en tillgänglig och användbar försvarspolitisk resurs. Tiden efter inriktningspropositionen kännetecknas av detta reformarbete, vilket naturligt fått konsekvenser på en mycket längre sikt än bara fram till 2014. Försvarsmakten planerar för en omställningsprocess som kommer att ta många år innan alla förbanden är bemannade och når full operativ förmåga.

Med beslutet fastställdes att finansieringen av omställningen skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer regeringen beräknade i budgetpropositionen 2009. Regeringen betonade att reformarbetet skulle bedrivas i den takt ekonomin tillät.

Eftersom satsningen på en tillgänglig och användbar insatsorganisation bedömdes innebära ökade förbandskostnader måste medel hämtas från annat håll i organisationen. Försvarsmakten som helhet har behövt genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Detta har ställt den så kallade stödverksamheten i fokus för rationaliseringar och besparingar samt att uthålligt få ner kostnaderna för materiel.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning utgått från följande frågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret
- Har långsiktig ekonomi fått en tillräcklig betydelse vid beslut om försvarets inriktning?

Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009. Granskningen belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

7.1 Riksrevisionens övergripande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Även om Försvarsmakten hittills bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar och betydande åtgärder vidtagits för att sänka kostnaderna kommer det även fortsättningsvis att krävas rationaliseringar i verksamheten. Till detta ska läggas att Försvarsmakten har bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet av materiel. Trots vissa åtgärder från regeringens sida återstår fortfarande att hantera de grundläggande problemen inom materieförsörjningen.

Det fortsatta behovet av rationaliseringar och besparingar behöver samtidigt ställas i relation till de brister i Försvarsmaktens förmåga som framgått av andra granskningar från Riksrevisionen. Det är viktigt att rationaliseringar noggrant vägs av mot behoven av personal och materiel som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdag och regering beslutat.

Riksrevisionen kan konstatera att ovanstående situation uppstått av en rad orsaker. Ett viktigt inslag för att uppnå en ekonomisk balans har varit omfördelningar av medel mellan anslag och genom anslagssparanden. Däremot har myndigheten inte i förhållande till tidigare planer i tillräcklig omfattning lyckats skapa en kostnadsfördelning som ger förutsättningar för en fortsatt omställning av organisationen. Även om Försvarsmakten både före och efter beslutet om den framtida inriktningen arbetat med att rationalisera forskning- och utveckling, logistik och materieförsörjning och organisation, balanserar inte dessa åtgärder den utveckling av förbanden som myndigheten anser vara nödvändig framöver. Om man inte lyckas hantera de kvarstående behoven av rationaliseringar och de utestående frågorna kring materieförsörjningen riskerar Försvarsmaktens behov av medel långt överstiga de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen 2009.

Riksrevisionen menar att ambitionen att löpande balansera kostnads- och ambitionsökningar mot effektiviseringar och reduceringar ställer stora krav på tillgång till ett tydligt beslutsunderlag och på uppföljningen. Det kommer framöver därför vara av stor vikt att detta område kan utvecklas.

Långsiktig ekonomi har haft en underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför inriktningsbeslutet. De ekonomiska bedömningar som gjordes avsåg en organisation med initial förmåga. De verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av reformen sträckte sig dock längre än så. Underlagen inför inriktningspropositionen satte stor förhoppning till olika åtgärder som till del inte genomfördes. Propositionen satte snarare andra områden i fokus, utan att utreda dem fullt ut. Många av åtgärderna visade sig senare heller inte ge besparingar i den takt som antagits. Långsiktiga

ekonomiska frågor fick i praktiken en mindre betydelse eftersom omställningen skulle ske i den takt ekonomin tillät. Därmed flyttades fokus till att i ett mer kortsiktigt perspektiv skapa balans mellan uppgifter och resurser, på bekostnad av överväganden om möjligheterna till försvarets utveckling på sikt. Risken är att det blir oklart när omställningen egentligen ska anses vara genomförd, till exempelvis har tidpunkten för måluppfyllnad gällande rekrytering av personal förskjutits. En uppskattning av kostnader och utgifter kopplade till de förslag som fördes fram i propositionen borde ha kunnat göras med större transparens och fullständighet. Riksrevisionen anser att dessa utmaningar föranleder ett behov av att inför kommande beslut om försvarets inriktning på ett tydligare sätt redovisa möjliga ekonomiska utfall av föreslagna beslut.

7.2 Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad

Reformen förutsätter en hållbar förändring av kostnader

Omställningen av försvaret innebär ökade personalkostnader. Även andra kostnader, såsom utbildning och övning, ökar för att uppfylla regeringens krav på ökad tillgänglighet och användbarhet. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen konstaterade regeringen att ambitionshöjningar inom insatsorganisationen måste mötas med ambitionssänkningar och rationaliseringar. Särskilt områdena materielförsörjning, personalförsörjning, forskning och utveckling, logistik och annat stöd pekades ut som potentiella besparingsområden.

Riksrevisionen kan konstatera att strategin för att finansiera omställningen av försvaret byggde på omfördelning av medel mellan olika verksamheter inom försvaret. En sådan omfördelning medför ett behov av att varaktigt förändra resursförbrukningen i myndigheten.

Kostnaden redovisades inte för en fullt uppfyllt insatsorganisation

Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen avsåg i enlighet med regeringens anvisningar perioden fram till och med 2014. De verksamhetsmässiga målen som beskrevs låg dock längre fram i tiden. Till exempel beräknades förband i insatsorganisationen inte bli fullt uppfyllda med personal och materiel fram till 2014. De ekonomiska beräkningarna omfattade en organisation där förband skulle inneha en lägre personaluppfyllnad. Enligt Försvarsmaktens underlag skulle till exempel bara cirka 65 procent av soldatbefattningarna vara uppfyllda år 2014.

I samband med inriktningspropositionen 2009 redovisade inte den dåvarande Försvarsberedningen eller regeringen någon beräkning av kostnader för en fullt intagen insatsorganisationen. Regeringen konstaterar, som tidigare nämnts, att ambitionshöjningar inom insatsorganisationen måste mötas av ambitionssänkningar och rationaliseringar inom materieförsörjning, personalförsörjning, logistik och annat stöd. Några ytterligare ekonomiska beräkningar redovisades inte, utan regeringen fastslog att ytterligare utredningsinsatser skulle krävas för att bedöma potentialerna i besparingsförslagen. Försvarsmakten hade i underlagen lämnat förslag för en balanserad ekonomi som vilade på omfattande förändringar av grundorganisationen, det vill säga de förband, skolor och centrum där verksamheten bedrivs. Regeringen och riksdagen betonade dock att inga sådana förändringar skulle ske under mandatperioden, det vill säga fram till 2010.

Försvarsmaktens beräkningar utgick från preliminära bedömningar och hanterade inte vissa ekonomiska risker

Försvarsmakten lämnade flera underlag inför inriktningspropositionen, där myndigheten allteftersom förde fram olika beräkningar och uppskattningar av besparingsförslag. Bedömningen av kostnader fram till 2014 grundade sig dock inte i några fastställda förbandsspecifikationer med utgångspunkt i de nya kravställningar som skulle följa av omställningen. Det var först under 2011 som Försvarsmakten fastställde så kallade krigsförbandsspecifikationer. Underlaget som Försvarsmaktens beräkningar baserade sig på var i stället preliminära personalramar för verksamheten. Inom materielområdet pekade Försvarsmakten också på långsiktiga risktaganden inom materieförsörjningen, men utvecklade inte närmare vad detta innebär i ekonomiska termer. Det var vidare inte klarlagt vilken besparingspotential som egentligen var rimlig inom bland annat forskning- och utveckling samt logistik och materieförsörjning.

Sammantaget menar Riksrevisionen att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden och åtskilliga utredningsinsatser har därför behövts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärderna.

7.3 Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar

Ambitionshöjningarna har gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande

Det totala försvarsanslaget har i reala termer i stort sett hållits oförändrat mellan 2009 och 2014. Samtidigt visar Riksrevisionens beräkningar att anslaget för förbandsverksamheten tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarsmakten föreslog i underlaget till 2009-års inriktningsproposition. År 2014 ligger förbandsanslaget omkring 1 300 miljoner kronor högre än vad Försvarsmakten räknade med i sitt underlag till inriktningspropositionen. Delvis beror detta på omfördelningar från andra anslag, delvis på att medel genom anslagssparande kunnat flyttas mellan åren. Slutsatsen blir att Försvarsmakten hittills kunnat ekonomiskt balansera förbandsverksamheten inom ramen för tilldelade anslag.

Omfördelning av kostnader har skett långsammare än planerat

Försvarsmaktens kostnadsutveckling har under perioden blivit mer omfattande än vad som ursprungligen antogs. Enligt Riksrevisionens tolkning av det förslag som Försvarsmakten förde fram inför inriktningspropositionen skulle kostnader för tillväxt inom soldatkategorin i princip kunna balanseras genom en reduktion av officerare och civila, i kombination med minskade hyreskostnader med mera. Utvecklingen blev dock en annan: jämfört med Försvarsmaktens tidigare underlag ökade personalkostnaderna med cirka 2 miljarder kronor mellan 2009 och 2013. Samtidigt ökade också kostnaderna för tjänster.

Riksrevisionen kan även konstatera att omkostnader, det vill säga kostnader som inte direkt kopplas till insatsförbanden eller andra "slutprodukter", fortfarande utgör cirka hälften av Försvarsmaktens kostnader för förbandsverksamhet. Både i Försvarsmaktens perspektivstudie från 2007 och Försvarsberedningens rapport från 2008 diskuterades behovet att sänka omkostnaderna för att kunna ha råd med satsningarna på förbanden. På en övergripande nivå förefaller därmed kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kvarstå på en problematisk nivå, sett till en fortsatt omställning.

En viktig förklaring till utvecklingen ligger i att Försvarsmaktens ursprungliga förslag om organisationsförändringar skulle sänka kostnaderna genom avveckling av personal och verksamheter inte ledde till några mer omfattande åtgärder. Det som sedermera beslutades innebar att de mer omfattande organisationsförändringarna uteblev och att medel i stället tillfördes från andra verksamheter och anslag. Ökande kostnader finansieras via ett tillskott av medel samtidigt som oönskade kostnadsstrukturer i Försvarsmakten riskerar att kvarstå. Riksrevisionen kan konstatera att det är oklart vilka sammantagna

ekonomiska effekter genomförda respektive uteblivna förändringar har haft. Det är dock klart att ambitionen att använda avveckling av personal och nedläggning av verksamheter som ett medel för att uppnå mer omfattande besparingar inom personalområdet inte fungerat.

Resultatet av rationaliseringar är mindre än planerat, försenat och i vissa delar oklart

Underlaget inför inriktningspropositionen 2009 visade att en rad åtgärder behövdes för att möjliggöra en omställning av försvaret. Som nämnts i det tidigare behövede Försvarsmakten skapa ett ekonomiskt utrymme för en höjd ambition inom insatsverksamheten och för att reformera personalförsörjningen. Ett flertal områden var i fokus för olika besparings- och rationaliseringsåtgärder.

Riksrevisionen kan konstatera att ansträngningar gjorts för att åstadkomma besparingar inom bland annat forskning och utveckling, logistik- och materieförsörjning samt i viss mån grundorganisationen. Resultaten av dessa arbeten har dock varierat. Kostnadsreduceringar har uppnåtts inom framför allt forskning- och utveckling samt inom logistikverksamheten. Försvarsmakten har dock fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att reducera mer inom forskning och teknikutveckling. Inom logistikverksamheten har effektiviseringsresultaten underträffat målen och förskjutits framåt i tiden. Inom grundorganisationen har det skett vissa förändringar, men mer omfattande nedläggningar av verksamhet har hittills uteblivit.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att antaganden om möjliga besparingar sänkts, men också förskjutits framåt i tiden. Förseningar och risken för mindre besparingar innebär således sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Granskningen har också visat att är svårt att följa hur besparingar och ambitionssänkningar inom stödverksamheten kommer till nytta inom Försvarsmakten. Det beror bland annat på att det ekonomiska resultatet av besparingarna inte har redovisats på ett samlat sätt.

Mer rationaliseringar och tillförsel av medel balanserar förbandsanslaget framöver

Försvarsmakten har under perioden 2009–2013 bedrivit verksamheten inom tilldelade anslag. Fram till 2014 har ekonomin i princip kunnat balanseras med hjälp av anslagsomfördelningar. För att möjliggöra en fortsatt utveckling av insatsorganisationen kommer det utöver anslagsförstärkningar även att behövas ytterligare fokus på rationaliseringar i verksamheten. Det handlar bland annat om besparingar inom personalområdet.

Riksrevisionen vill i sammanhanget betona de brister som iakttagits i granskningen av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) och i

granskningen av marinens och flygvapnets bemanning (RiR 2012:18). I dessa granskningar konstaterades betydande brister på personal och förbandsenheter. Det är därmed viktigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Det framtida materielbehovet behöver hanteras

På materielsidan har Försvarsmakten bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet. Försvarsmakten har upprepat hävdats att en ekonomisk balans på anslagen för anskaffning av materiel har åstadkommits genom att anskaffningar skjutits framåt i tiden, reducerats eller förskjutits utanför planeringsperioden. Försvarsmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013–2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av myndighetens bedömning av de operativa kraven.

Enligt Försvarsmakten innebär bristerna inom materielförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiserats. Enligt myndigheten innebär en oförändrad anslagsnivå att uppgifter och ambitionsnivå på sikt måste ses över. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat granska konsekvenserna för försvarets förmågor. Dock har Riksrevisionen i en annan granskning (RiR 2013:22) konstaterat brister på tillgången på viktig materiel i insatsorganisationen som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser.

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder. En särskild utredare har tillsatts för att föreslå förändringar i processen för regeringens styrning av investeringar i försvarsmateriel. Regeringen har också beslutat om vissa tillskott av anslagsmedel med anledning av anskaffning av medeltungt helikoptersystem samt utveckling och anskaffning av Jas 39 E. Enligt Riksrevisionens mening förändrar dock regeringens åtgärder inte läget i grunden, utan problemen inom materielförsörjningen återstår att hantera.

En återgång till gamla kostnadsstrukturer

Riksrevisionens sammanställning av olika bedömningar om det ekonomiska läget i Försvarsmakten på några års sikt pekar mot en kostnadsstruktur som liknar den som fanns innan reformarbetet inleddes. Försvarsmaktens bedömningar av framtida behov innebär att materielanslagen återgår till en relativt sett hög nivå. Uthålligt sänkta kostnader för materielen är något som tidigt förts fram som en viktig planeringsförutsättning för omställningen av försvaret. Exempelvis tog Försvarsberedningen i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materielförsörjningen var ineffektiv, bland annat att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse.

Förvisso kan det antas att denna fördelning mellan anslagen är förenade med en försvarsmakt med en betydligt högre tillgänglighet och förmåga än vad som var fallet innan. Dock ligger kostnaden för detta långt över de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen. Enligt Riksrevisionen tyder detta på att det inte funnits en tillräcklig samsyn mellan Försvarsmakten och regeringen om vilka behov som följer av inriktningen.

7.4 Rekommendationer

Försvarsmakten är mitt uppe i en stor omställningsprocess. Regeringens och Försvarsmaktens kontroll över processen brister i vissa grundläggande avseenden. För att stärka kontrollen och därmed förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för omställningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- *Regeringen* bör utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Den ekonomiska uppföljningen bör samlad omfatta dels den planering som gäller för rationaliseringar och besparingar, dels uppnådda resultat. Mål och resultat bör också analyseras och förklaras. Det bör också göras en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet inom Försvarsmakten.
- *Regeringen* bör redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Även om exempelvis ett inriktningsbeslut för försvaret normalt omfattar fyra-fem års sikt kan konsekvenserna av beslutet sträcka sig över betydligt längre tid. Redovisningen bör utgå från de mål som regeringen föreslår, exempelvis för förmåga, uppgift och organisation.
- *Regeringen* bör utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Denna utredning bör omfatta hur kopplingen kan stärkas mellan förmåga, ambitionsförändringar och ekonomi. Detta hindrar inte att *Försvarsmakten* redan nu utvecklar en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas.
- *Försvarsmakten* bör vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Den modell och de erfarenheter som gjorts inom ramen för reformeringen av försvarslogistiken kan användas i det fortsatta arbetet.

Bilaga 1 Föreslagna organisationsförändringar

Vapenslag/åtgärd	Beslut av
Armén	
Stridsvagnsverksamheten koncentreras till färre platser	Försvarsmakten
Utbildning av planerade åtta manöverbataljoner föranleder ett behov av fyra plattformar som utbildar och vidmakthåller dessa. Totalt finns fem plattformar. En plattform skulle således avvecklas.	Regering och riksdag
Utbildningen av ingenjörskorpbataljoner koncentreras från två till en plats	Regering och riksdag
Ett mindre verksamhetsställe omlokaliseras	Regering och riksdag
Marinen	
Förberedda baseringsmöjligheter avvecklas	Försvarsmakten
Överflödiga etablissemang för förläggning och förplägnad avvecklas och effektiviseras	Försvarsmakten
Samordning av förband	Regering och riksdag
Flygvapnet	
Ett flygplatsområde lämnas senast 2010.	Försvarsmakten
Stridslednings- och luftbevakningsbataljonen med tillhörande utbildningsbataljon överförs till annan organisationsenhet under 2010.	Försvarsmakten
Stödet till frivilligverksamheten i Flygvapnet centraliseras. Centralisering av grundläggande soldatutbildning till en plats påbörjas 2010.	Försvarsmakten
Stridsskolan har kvar antingen en starkt minimalistisk struktur på nuvarande verksamhetsställe eller överförs till ett annat verksamhetsställe i Mälardalsregionen	Regering och riksdag
En av dagens utbildningsplattformar avvecklas med början 2012. En av flygets skolor omlokaliseras med början 2012	Regering och riksdag
Delar ur transport- och specialflygheten påbörjar en förflyttning som innebär att förbandet samlas till färre geografiska platser.	Regering och riksdag
Helikopterflottiljen påbörjar under 2011 en centraliseringsprocess.	Regering och riksdag

förs.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

Vapenslag/åtgärd	Beslutas av
Lednings- och underrättelseförband	
GLC/NOC utvecklas med start 2010	Försvarsmakten
Antalet sjölägescentraler reduceras från fem till två, för att slutligen helt överföras till GLC	Försvarsmakten
Logistikförband	
Reformerad försvarslogistik kommer leda till reduktioner genom OPS-lösningar, effektivare planering och ledning samt genom införande av gemensamma processer på Teknikkontoren	Försvarsmakten
Hemvärnsförband	
Reduktioner i antalet utbildningsgrupper	Regering och riksdag
Skolor och centra	
I Mälardalen bör en garnisonsort kunna lämnas. Det finns också rationaliseringsmöjligheter kopplad till en militärhögskola.	Regering och riksdag

Bilaga 2: Anslagsammansättning

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande insatser m.m.							
Anslag	20 413 323						
Pris- och löneomräkning	203 445						
Beslut	6 466						
Överföring till/från anslag	-248 650						
Övrigt	o						
Summa	-38 739			21 175 190	21 775 514	22 570 994	23 711 315
1.1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.		19 866 051	19 882 368	164 748	402 940	204 797	467 635
Pris- och löneomräkning		573 369	464 750	819 772	23 779	352 862	229 459
Beslut		1 447 524	-81 129	163 965	60 000	218 930	367 892
Överföring till/från anslag		-2 568 165	16 352	144 337	113 605	18 891	75 335

forts.

¹⁹³ Härledningen för anslagen 1.3 samt 1.4 för år 2009 kommer från FOI-rapporten Det svenska försvarets anslagsutveckling, FOI-R-2694:SE. Övriga uppgifter från respektive års budgetproposition.

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Övrigt			-383 556	1 292 822	600 324	795 480	1 140 321
Summa	-547 272	16 317	2 310 834	2 286 985	2 206 894	1 874 628	1 874 628
1.2 Försvarsmaktens insatser internationellt							
Pris- och löneomräkning	2 480 000	0	2 537 312	23 522	26 151	17 896	39 017
Beslut	0	0	91 512			1 543	
Överföring till/från anslag	0	0	-34 200	-250 000	-50 000	-99 530	-367 892
Övrigt	2 480 000						-3 391
Summa	2 480 000	57 312	9 125 855	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 856 194
1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar¹⁹³							
Pris- och löneomräkning	8 802 340	10 847 912	-240 002	-82 133	-116 313	-115 659	
Beslut	179 913	743 510	-515 709	-72 088	134 407	5 796	
Överföring till/från anslag	-786 300	148 254	-966 346	-10 000			
Övrigt	-7 809 137	1 153 808					-13 671
Summa	-4 833	1 722 057	18 094	6 639 196	6 526 369	6 492 416	6 704 249
1.4 Vidmakthållande m.m.							
Pris- och löneomräkning	6 969 637	5 976 563	-132 210	-59 753	-84 754	-83 622	
Beslut	0	670 545	-388 021	-61 067	-6 497	101 357	
Överföring till/från anslag	-223 605	100 843	1 179 346				
Summa	7 193 242	3 518	7 993	194 098	194 098	194 098	194 098

Bilaga 3 Kostnader inom Försvarsmakten

Tabell Verksamhetens kostnader 2006–2013 (miljoner kronor, löpande priser)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁹⁴
Kostnader för personal	11 583	11 478	11 043	10 708	11 819	12 337	12 898	12 700
Kostnader för lokaler	2 093	2 203	2 189	2 330	2 395	2 465	2 485	2 500
Övriga driftskostnader	15 528	15 126	15 861	15 220	20 271	19 324	19 420	18 300
Finansiella kostnader	48	54	76	30	43	66	74	50
Avskrivningar och nedskrivningar	8 873	11 056	8 164	6 828	7 026	7 133	7 615	8 100

¹⁹⁴ Uppgifterna för år 2013 är prognos för året enligt Försvarsmaktens delårsrapport 2013, 2013-08-15, HKV 23 386:61111.

Bilaga 4 Anslagsjusteringar inom förbandsanslaget i budgetpropositionen 2014

Belopp (mnkr)	Fr.o.m.	Förklaring
500	2017	Stöd till den fortsatta reformeringen av det militära försvaret
30	2016	Stöd i form av medeltung helikopterkapacitet till polisens Nationella insatsstyrka och vissa andra polisiära enheter
300	2014	Justering av beräkningsmodellen avseende särutgifter för Försvarsmaktens internationella verksamhet
-44	2014	Beloppet beräknas istället under anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt
-1,6	2014	För att säkerställa kompetensförsörjningen
5	2014	Till följd av minskade utbildningsvolymerna och rationaliseringar inom officersutbildningen
35,2	2016	För finansiering av driften av medeltungt helikoptersystem
111,9	2014	Med anledning av den nya personalförsörjningen med färre kontraktsanställda i internationella insatser
-30	2016	I syfte att finansiera en ökning av anslaget 1:8 Försvarets radioanstalt
-20,7	2015	På grund av minskad verksamheten inom statsflyget
106	2014	Till följd av effekter av den kostnadsmässiga avräkningen
-31,5	2014	Beräknade samordningsvinster i samband med e-förvaltningsprojekt som genomförs i statsförvaltningen

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunikationsmarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN FORTSATT OMSTÄLLNING AV FÖRSVARET

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Försvarsmakten genomgår en omfattande reformering som kräver att ambitions- och kostnadsökningar måste balanseras mot rationaliseringar och sänkta ambitioner. Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå målen för försvarets framtida inriktning. Granskningen omfattar också en bedömning av vilken roll frågor om den långsiktiga ekonomiska planeringen har spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning.

Granskningen visar att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Även om Försvarsmakten hittills bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar och att betydande åtgärder har vidtagits för att sänka kostnaderna kommer det även fortsättningsvis att krävas rationaliseringar i verksamheten. Dessutom återstår att hantera de grundläggande problemen inom materieförsörjningen. Vidare bedömer Riksrevisionen att den långsiktiga ekonomiska planeringen har haft en underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför inriktningsbeslutet 2009.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten samt redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Regeringen bör dessutom utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Försvarsmakten bör utveckla en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov samt vidareutveckla sin uppföljning av genomförda rationaliseringar och besparingar.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-339-4
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 september 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Enström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret

