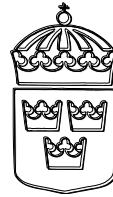


Regeringens skrivelse

2011/12:173



Riksrevisionens rapport om genomförandegruppen

Skr.
2011/12:173

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 september 2012

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Besparingar i försvarets materielförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5). Regeringen framhåller bland annat betydelsen av att hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Vidare påminner regeringen om de principer för verksamhetsanpassad styrning av myndigheterna som riksdagen ställt sig bakom.

Regeringen konstaterar att riksdagen i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 har informerats om genomförandegruppens arbete och att riksdagen har bifallit regeringens förslag om besparingar i budgetpropositionen för 2009.

I skrivelsen redovisar regeringen de åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta för regeringens styrning av materielförsörjningen. Som ett led i detta har materielredovisningen utvecklats i budgetpropositionen för 2012. I kommande budgetpropositioner avser regeringen att återkomma i frågan om en förbättrad redovisning.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	7
	Bilaga Besparingar i försvarets materielförsörjning - Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)	8
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 september 2012	104

Riksrevisionen har granskat den s.k. genomförandegruppen – en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Granskningen har redovisats i rapporten *Besparingar i försvarets materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 15 mars 2012. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

2 Riksrevisionens iakttagelser

I granskningsrapporten *Besparingar i försvarets materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5)* konstaterar Riksrevisionen att regeringen under 2007 såg ett behov av att göra besparingar i statsbudgeten. Regeringen ansåg att försvaret, precis som andra utgiftsområden, borde kunna genomföra besparingar. Regeringen hade under 2006 och 2007 beslutat om kostnadsreduktioner för att åstadkomma omfördelning av resurser inom försvaret. I budgetpropositionen för 2008 påpekade regeringen att det återstod arbete inom materielprocessen för att Försvarmakten skulle kunna nå de uppställda kostnadsreduktionerna. I januari 2008 tillsatte regeringen genomförandegruppen för att ta fram besparingsförslag m.m. inom försvarsmaterielområdet genom att avbryta, inte påbörja eller sänka ambitionen för vissa materielprojekt. Gruppen utgjordes av statssekreterarna från Förvars-, Finans- och Näringsdepartementen, tre partiföreträdare för fp, c respektive kd samt chefer och handläggare inom Regeringskansliet. I sin slutrapport från juni 2008 föreslog genomförandegruppen att 16 materielprojekt skulle avbrytas och en sänkt ambitionsnivå för ytterligare 16 projekt. I enlighet med genomförandegruppens förslag, föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2009, att anslagsramen för materieförsörjningen skulle reduceras med sammanlagt 2,8 miljarder kronor åren 2009–2011. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag.

Riksrevisionen konstaterar att upprättandet av en genomförandegrupp för att åstadkomma besparingar är ett exempel på detaljstyrning av Försvarmakten från regeringens sida och en avvikelse från den vanliga fördelningen av ansvar och uppgifter som råder mellan regering och myndighet.

En god och effektiv hushållning med offentliga medel är en prioriterad fråga och Riksrevisionens granskning var därför fokuserad på att undersöka om besparingarna långsiktigt bidrog till ett effektivt resursutnyttjande samt hur Försvarmaktens verksamhet påverkades av besparingarna. Vidare har Riksrevisionen prövat om regeringens redovisning till riksdagen om besparingarna varit tillfredsställande.

Riksrevisionen konstaterar att viktiga utgångspunkter för besparingarna var att tillämpa regeringens då nya materieförsörjningsstrategi och minska andelen utvecklingsprojekt samt att påverka Försvarmaktens dåvarande operativa förmåga så lite som möjligt. Dessa faktorer har dock, enligt Riksrevisionen, fått begränsad påverkan på valen av projekt

som skulle avbrytas eller reduceras, t.ex. överensstämmer besparingarna inte helt med regeringens materielförsörjningsstrategi då endast cirka 30 procent av de 32 projekten utgörs av utvecklingsprojekt. I praktiken sattes, enligt Riksrevisionen, möjligheten till utgiftsminskningar i främsta rummet, och även projekt med färdigutvecklad materiel ströks.

Riksrevisionen menar att det inte kan betraktas som effektivt resursutnyttjande att först lägga ner verksamhet för att sedan relativt snart återuppta den. Totalt har 15 av 32 projekt återtagits eller är på väg att återtas. I vissa fall har detta inneburit nya kostnader.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmaktens bedömning av besparingarnas påverkan på den operativa förmågan visar att 17 av de 32 utvalda projekten har kvarstående brister i någon form, även efter att projekt har återkommit i materielplaneringen. Detta gäller framför allt armé- och marinstridskrafterna samt internationella insatser. I granskningsrapporten påpekar dock Riksrevisionen att Försvarsmaktens operativa förmåga påverkas av fler faktorer än tillgången på materiel.

Vidare menar Riksrevisionen att arbetet med att ta fram besparingarna präglas av bristande dokumentation och konstaterar att viktiga styr signaler från regeringen till Försvarsmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats. Detta skapar otydligheter i styrningen och försvårar uppföljningen. Vidare ifrågasätter Riksrevisionen om myndigheternas sakkunskap togs tillvara tillräckligt genom att Försvarsmaktens roll enbart bestod i att, under snäva tidsramar, ta fram konsekvenserna av att lägga ner eller sänka ambitionen för de projekt genomförandegruppen föreslog. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte därigenom har gjort tillräckliga konsekvensanalyser i samband med besparingarna, som också togs fram väldigt snabbt.

Riksdagen har informerats om genomförandegruppen och besparingarna genom budgetpropositionerna för 2008 respektive 2009. Riksdagen har inte begärt fördjupad information om besparingarna. Riksrevisionen menar dock, att riksdagen inte har fått tillfredsställande information om besparingarnas fullständiga innebörd och effekter genom att konsekvenserna av besluten inte har beskrivits närmare för riksdagen.

Vid ett ekonomiskt läge som kräver snabba besparingar bör, enligt Riksrevisionen, formerna för genomförandet av dessa noga övervägas. Avsteg från de vanliga rutinerna kan försvåra ett ansvarsutkrävande. Riksrevisionen anser vidare att kraven på dokumentation måste uppfyllas för att säkerställa spårbarhet. Riksrevisionen noterar att regeringen arbetar på att utveckla sin redovisning till riksdagen, men vill ändå påpeka vikten av att regeringen ser till att riksdagen känner till vilka konsekvenser anslagsminskningar kan få, så att den kan fatta välgrundade och medvetna beslut. Sammanfattningsvis rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bör säkerställa spårbarhet och uppföljning i styrningen samt se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar. Därutöver bör regeringen säkerställa att myndigheternas sakkunskap tillvaratas vid viktiga förändringar i materielförsörjningen, samt att riksdagen får den information riksdagen behöver för att fatta beslut.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2011/12:173

Regeringen vill inledningsvis påminna om att riksdagen informerades om genomförandegruppen i budgetpropositionen för 2008. Resultatet av gruppens arbete beskrevs i budgetpropositionen för 2009. Det framgick där att regeringen med genomförandegruppens överväganden som utgångspunkt tagit fram ett förslag avseende hur en anslagsminskning borde genomföras. De viktigare materielprojekt som skulle avbrytas eller reduceras framgick tydligt. Med denna information som grund föreslog regeringen således vilka belopp som borde anvisas för respektive anslag. Riksdagen har bifallit regeringens förslag.

I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2008 att det fanns en effektiviseringspotential inom Försvarmaktens verksamhet, framför allt inom materieförsörjningen. I samma budgetproposition aviserade regeringen att den avsåg tillsätta en genomförandegrupp under Förvarsdepartementets ledning, med uppgift att närmare föreslå hur besparingar kunde åstadkommas. Riksdagen hade inget att anföra mot regeringens redovisade arbetsmetod (bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47).

Mot bakgrund av bristerna i Försvarmaktens interna styrning och kontroll samt den obalans i ekonomin som då fanns behövdes det säkerställas att Försvarmaktens ekonomi var i balans för att statsmakterna skulle kunna besluta om en långsiktigt hållbar inriktning för försvaret. I juni 2008 redovisade genomförandegruppen sina besparingsförslag som ett underlag i Regeringskansliets beredningsprocess för kommande budgetproposition. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2009 att anvisade belopp för försvarsmateriel skulle minskas med 659 miljoner kronor 2009, 789 miljoner kronor 2010 och 1 331 miljoner kronor fr.o.m. 2011 (prop. 2008/2009:1, vol. 5, s. 61f.).

Under 2009–2011 uppgick beloppet således sammanlagt till 2,8 miljarder kronor och en permanent minskning med 1 331 miljoner kronor skulle göras. Delar av dessa medel beräknades i stället under anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* för att skapa möjligheter för den fortsatta ominriktningen av Försvarmakten. Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119).

Kvalitetssäkring och faktagranskning av konsekvensanalyser och genomförandegruppens övriga ekonomiska underlag genomfördes i såväl skriftlig som muntlig dialog med Försvarmakten. Regeringens bedömning är att styrningen är förenlig med de principer för bland annat verksamhetsanpassad styrning som etablerats (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Regeringen delar inte Riksrevisionens slutsatser att besparingarna haft negativ påverkan på Försvarmaktens operativa förmåga. Riksdagens bifall till regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009 avsåg projekt som ännu inte var förbandssatta eller i operativt bruk vid tidpunkten för besparingsbesluten och torde därför inte kunna ha lett till en försämring av förmågan. Konsekvenserna av att avbryta projekten

innebar därför snarare ett vidmakthållande av befintlig förmåga. Vidare är det viktigt att poängtera att operativ förmåga, som Riksrevisionen skriver i granskningsrapporten, beror på fler faktorer än tillgången på viss ny materiel. Exempel på sådana faktorer är befintlig materiel, utbildningsnivån hos personalen, organisationens utformning, tillgång till underrättelser, ledarskap och taktisk anpassning. Regeringen kan konstatera att Försvarsmakten i årsredovisningarna för åren 2009–2011 har redovisat en i huvudsak godtagbar operativ förmåga. Vidare var målen för Försvarsmaktens operativa förmåga under omarbetning inför regeringens arbete med och riksdagens godkännande av den försvarspolitiska inriktningsproposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09: FöU10, rskr. 2008/09:292). Dessa nya mål var inte kända för genomförandegruppen, då Försvarsberedningen ännu inte hade lämnat sin rapport *Försvar i användning* (Ds 2008:48). Det framgår inte heller av Riksrevisionens rapport om Riksrevisionen, i sin informationsinhämtning, lät Försvarsmakten utvärdera mot de då rådande målsättningarna eller de nya målsättningarna i inriktningspropositionen.

Efter att riksdagen beslutat om den ovan nämnda försvarspolitiska inriktningspropositionen med förslag om nya krav på förbandens tillgänglighet och användbarhet var det, i den utsträckning ekonomin medgav, naturligt att Försvarsmakten reviderade förbandens behov och i planering återlade en viss del av materielen och att vissa projekt som tidigare avbrutits eller reducerats togs tillbaka.

En av utgångspunkterna för genomförandegruppens arbete var att bidra till implementeringen av regeringens inriktning för materielförsörjningsprocessen, genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till färdigutvecklad försvarsmateriel. Regeringen bedömer att så skedde. Mot bakgrund av att besparingen skulle tas ut i närtid och att materielpianeringen till sin natur är långsiktig samt att verksamhet i närtid i stor utsträckning redan är bunden i beställningar till industrin, innefattar riksdagens bifall av regeringens besparingsförslag att, i vissa fall, även pågående upphandlingar av på marknaden redan befintlig materiel avbryts för att nå besparingsmålet.

Regeringen värnar särskilt om svenska soldaters och sjömäns säkerhet i insatsområden. Detta präglade också regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009. Ett exempel på detta gäller insatsen i Afghanistan. Avgörande faktorer för förslaget att avbryta anskaffning av taktisk obemannad flygfarkost (UAV) var att det gick att vidmakthålla kvaliteten på underrättelseinformationen på rådande nivå bland annat genom samarbete med övriga deltagande länder i insatsen. Vidare var insatsförbanden i Afghanistan prioriterade före andra förband att få utbildning på och tillgång till splitterskyddad terrängbil RG 32 (Galten).

Regeringen noterar Riksrevisionens kritik om bristande dokumentation av genomförandegruppens arbete men konstaterar att genomförandegruppen lämnat en slutrapport samt att riksdagen inte bett om ytterligare information kring gruppens arbete.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2011/12:173

Regeringen fortsätter utveckla myndighetsstyrningen i enlighet med den inriktning som framgått i bland annat den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Utgångspunkten är att styrningen av myndigheterna ska vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen kan vara detaljerad när det bedöms vara befogat. Styrning sker genom att kombinera flera olika styrformer. Regeringen ska styra Försvarmakten på det sätt som bedöms mest lämpligt givet styrbehovet och situationen. Myndighetsstyrningen, i form av uppgifter, mål och regler m.m., kompletteras med kontakter för att i huvudsak utbyta information.

Genomförandegruppen var en intern arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att ta fram underlag för regeringens ställningstaganden till budgetpropositionen för 2009. Väl etablerade rutiner finns för arbetet med budgetpropositionen samt krav på tillhörande dokumentation. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska, vid beredningen av regeringsärenden, behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om registrering, arkivering och gallring av allmänna handlingar.

I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att det är viktigt att det görs konsekvensanalyser vid större förändringar inom materieförsörjningen. Detta görs inom Regeringskansliet bland annat genom att upplysningar inhämtas från myndigheter. Myndigheternas redovisning utgör ett viktigt underlag för regeringens beslut i olika frågor och för att möjliggöra för regeringen att göra en samlad bedömning.

Regeringen har sedan tidigare identifierat ett behov av en utvecklad styrning och uppföljning av materieförsörjningen. Som tidigare redovisats pågår ett arbete i Regeringskansliet med att se över och föreslå förbättringar när det gäller regeringens styrning av materieförsörjningen. Som ett led i detta har en utveckling av materielredovisningen gjorts i budgetpropositionen för 2012. I kommande budgetpropositioner avser regeringen återkomma i frågan om en förbättrad redovisning.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad genom denna skrivelse.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 september 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om genomförandegruppen