

Regeringens skrivelse

2011/12:18

Riksrevisionens rapport
om svenska bidrag till
internationella insatser



Regeringens skrivelse

2011/12:18



Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till
internationella insatser

Skr.
2011/12:18

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 oktober 2011

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14). Regeringen instämmer i många avseenden med Riksrevisionen i dess iakttagelser av Sveriges bidrag till internationella insatser. Regeringen har redan genomfört eller har för avsikt att genomföra flera åtgärder som Riksrevisionen berör. I skrivelsen redovisas de åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av rapporten.

Innehållsförteckning

Skr. 2011/12:18

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	10
	Riksrevisionens rapport Svenska bidrag till internationella insatser, RiR 2011:14.....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 2011	145

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av svenska bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Riksrevisionen har redovisat granskningen i rapporten Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14). Granskningen finns i *bilagan*. Den 14 april 2011 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport till Regeringskansliet. Folke Bernadotteakademien har lämnat synpunkter på Riksrevisionens bedömning av den egna myndigheten. Denna skrivelse har tagits fram för att redogöra för regeringens åtgärder med anledning av rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat svenska bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Syftet med granskningen har varit att bedöma förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande när det gäller svenska bidrag till internationella insatser. Riksrevisionens utgångspunkter för granskningen har varit de ambitionsökningar som regeringen gett uttryck för avseende svenskt deltagande i internationella insatser och stöd till länder i kris och konflikt, inte minst så som de uttrycks i regeringens skrivelse Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) som riksdagen ställde sig bakom 2008.

Granskningen har fokuserat på regeringens hantering av svenska bidrag men även hur de berörda myndigheterna har hanterat verksamheten.

Regeringen har formulerat övergripande mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser. Riksrevisionen finner dock att det saknas en tydlig koppling mellan dessa mål och motiv och regeringens styrning av de insatser som genomförs samt att målen och motiven i sig saknar konkretisering. Riksrevisionen menar att det inte är tydligt vad svenska bidrag förväntas uppnå i enskilda sammanhang eller mot vilka kriterier det svenska engagemanget ska värderas och att regeringens styrning av berörda myndigheter huvudsakligen handlar om vad respektive myndighet ska bidra med och inte vad bidragen i sig skall syfta till.

Riksrevisionen saknar en samlad rapportering till riksdagen av det svenska engagemanget och hur det ser ut i förhållande till uttalade motiv och ambitioner samt hur verksamheten utvecklas över tid. Riksrevisionen anser att regeringens rapportering är alltför begränsad vad gäller redovisning av resultat.

Det system för resurstilldelning och redovisning som används i dag begränsar, enligt Riksrevisionen, möjligheterna för riksdagen att få insyn i de totala kostnaderna för svenska bidrag och hur kostnaderna utvecklas över tid, samt hur de fördelas per utgiftsområde, myndighet eller land. Myndigheterna har, noterar Riksrevisionen, olika förutsättningar för sin medverkan i internationella insatser utifrån hur myndigheterna styrs och

var de rekryterar personal samt finansiering. Resurstilldelning för Försvarsmaktens anslag 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* baseras på särkostnadsmodellen, vilket innebär att anslaget utformats för att finansiera de extrakostnader som uppkommer vid internationella insatser. Regeringen betonar vikten av samverkan mellan svenska aktörer, inklusive civil-militär samverkan, i internationella sammanhang. Riksrevisionen anser dock inte att regeringen har förtydligat vad detta bör innebära i praktiken. Riksrevisionen saknar såväl en struktur för samverkan som samsyn kring hur arbetet ska bedrivas. De samverkansfunktioner som har etablerats matchar enligt Riksrevisionens bedömning inte frågornas komplexitet och de saknar formell status och mandat att fatta beslut. Enligt Riksrevisionens uppfattning sker samverkan framförallt i syfte att utbyta och överföra information och den erfarenhetshandling som sker mellan myndigheter har i huvudsak fokus på arbetsgivarfrågor och borde breddas. Riksrevisionen har också granskat styrningen av svenska myndigheters engagemang i internationella sammanhang och anser att styrningen sker i parallella processer vilket man menar begränsar förutsättningarna för tydlighet kring hur samverkan ska bedrivas och hur synergier ska uppnås. Enligt Riksrevisionen finns det motstridiga intressen som regeringen inte har löst ut vilket leder till att civil-militär samverkan i praktiken överläts till personer som är utsända i fält.

I Riksrevisionens rapport konstateras att det inte finns några tydliga riktlinjer inom biståndsområdet som styr inriktningen på samverkan och synergier mellan utvecklingssamarbetet och internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Riksrevisionen konstaterar att policyn för säkerhet och utveckling samt policyn för humanitärt bistånd är de två policydokument som tydligast kan kopplas till civil krishantering och svenska bidrag till internationella insatser. Dessa dokument anses dock ge liten operationell vägledning och snarare belysa utmaningar och risker i denna typ av samverkan.

Riksrevisionen har även belyst Folke Bernadotteakademiens mandat och förutsättningar att driva samverkan. Riksrevisionen anser att Folke Bernadotteakademien saknar de formella förutsättningarna att vara den samordnande kraft som regeringen har avsett. Det är, enligt Riksrevisionen, oklart om Folke Bernadotteakademien svarar mot de behov och funktioner som regeringen har gett myndigheten att hantera.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av ovan redovisade iakttagelser och slutsatser föreslår Riksrevisionen ett antal åtgärder för regeringen för att öka förutsättningarna för ett samlat och effektivt resursutnyttjande.

- Regeringen bör konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser samt med viss regelbundenhet redovisa inför riksdagen hur de politiska målsättningarna omsätts i praktiken och på vilket sätt verksamheten utvecklas i relation till svenska målsättningar och motiv.

- Regeringen bör informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag till internationella insatser. För att skapa förutsättningar för

kostnadskontroll och effektivt resursutnyttjande bör regeringen tydliggöra såväl resurstilldelning som redovisning av kostnader för det svenska engagemanget.

- För militära förbandsbidrag bör regeringen pröva särkostnadsmodellens roll i samband med riksdagsbeslut då den endast visar en del av de totala kostnaderna för Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser.

- För bidrag i form av personal handlar det framför allt om att vidta åtgärder för att etablera en tydligare modell för resurstilldelning till de myndigheter som bidrar med personal.

- Regeringen bör i sin styrning klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas eftersom behovet av svensk samverkan varierar mellan olika situationer.

- Regeringen bör pröva andra modeller eller funktioner för att säkerställa samverkan över departementsgränser och mellan myndigheter. En sådan funktion bör ha ett tydligt mandat och beslutsbefogenheter.

- Regeringen bör se över styrningen av de berörda myndigheterna samt aktuella policydokument så att dessa är samstämmiga och inte ger motstridiga signaler.

- Regeringen bör i sammanhanget pröva ändamålsenligheten och effektiviteten i nuvarande utformning av Folke Bernadotteakademiens mandat och verksamhet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Verksamhet med särskilda förtecken

Regeringen instämmer i många avseenden med Riksrevisionen i dess iakttagelser av Sveriges bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Det förtjänar dock poängteras att verksamheten bedrivs med särskilda förtecken:

- De flesta myndigheter involverade i internationella insatser har andra huvudsakliga uppgifter än att delta i krishanteringsinsatser.

- De internationella insatserna, i synnerhet bidragen till EU:s civila insatser, har utvecklats kraftigt under 2000-talet. Detta har skett samtidigt som insatserna blivit mer omfattande, både i storlek och uppdrag – verksamheten bedrivs i länder som genomgår eller just genomgått konflikter och kriser. Förändringar kan komma snabbt och kraven på flexibilitet är stora.

- Genom att bidra med civil och militär personal bidrar Sverige inte bara till fred, säkerhet och utveckling i ett specifikt land, utan också till att stärka t.ex. EU och FN.

Regeringen instämmer också i Riksrevisionens uppfattning att en mer samlad bild av Sveriges bidrag bör kunna presenteras för riksdagen. Frågan försvåras dock av att anslagsstrukturen bygger på att Regeringskansliets verksamhet är mycket omfattande.

Det är angeläget att målsättningar och motiv för de svenska bidragen till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området tydligt framgår. Målen med Sveriges militära förbandsbidrag framgår av de propositioner som regeringen lägger fram för riksdagen innan beslut fattas om att skicka en väpnad styrka utomlands. Det bör dock understrykas att såväl civila som militära insatser har mål fastställda i och med de mandat och styrdokument som tas fram för dem. Dessa tas fram av de organisationer och institutioner (FN, Nato, EU eller OSSE) som leder insatserna. Sverige deltar aktivt i utarbetandet av dessa. Möjligheterna att påverka mål och mandat och insatsernas styrdokument varierar dock i de olika organisationerna/institutionerna och beror på i vilken utsträckning Sveriges ställning i respektive organisation/institution ger utrymme för sådan påverkan. I EU är Sverige med och beslutar om mandat för varje enskild insats, medan så inte är fallet i till exempel FN där detta är en fråga för säkerhetsrådet.

Sveriges engagemang syftar ytterst till att värna respekten för ett antal universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Denna värdegrund återspeglas i ett antal globala deklARATIONER och konventioner samt resolutioner antagna av FN:s säkerhetsråd. Till detta kommer regeringens politik såsom den uttrycks till exempel i den årliga utrikesdeklarationen, Politiken för global utveckling samt propositioner och skrivelser – i synnerhet Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51).

Vidare vägleds Sveriges bedömningar av mål och mandat för insatser av ett antal policydokument och handlingsplaner, däribland dem som gäller säkerhet och utveckling, jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll, demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter liksom den nationella handlingsplanen för genomförande av resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Med grund i dessa dokument är viktiga principer för Sveriges bedömningar av enskilda insatsernas mandat bland annat att insatserna ska ha en bred ansats, utgå från ett starkt lokalt ägarskap, ske som del av en rationell rollfördelning mellan olika aktörer, stödja en demokratisk utveckling samt respekt för mänskliga rättigheter, inte minst kvinnors och barns rättigheter, vara kapacitetshöjande för värdlandet, ha goda förutsättningar att nå resultat och ha ett 1325-perspektiv. Det ligger dock i krishanteringens natur att varje situation är unik och att principerna måste tillämpas med hänsyn tagen till de specifika omständigheter som råder i det enskilda fallet.

Militära bidrag

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om att rapporteringen till riksdagen inte innehållit en tydlig analys av bidragens utveckling över tid och koppling till den aviserade ambitionshöjningen när det gäller militära förbandsbidrag. Regeringen återrapporterar om svenska militära förbandsbidrag i de propositioner som regeringen lägger fram för riksdagen inför förlängning av en insats. Resultaten av Sveriges militära förbandsbidrag redovisas även i budgetpropositionen.

Riksrevisionen pekar i sin rapport på att det militära engagemanget inte har ökat sett till antalet utsända, trots högre kostnader. Detta beror till stor del på de högre krav som ställs framför allt i Afghanistan när det gäller att skydda de svenska väpnade styrkorna genom till exempel skyddade fordon och olika specialförmågor för att kunna stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna. Vad gäller ambitionen för militära insatser vill regeringen poängtera att målsättningen, enligt riksdagens inriktningsbeslut våren 2009, är att Försvarsmakten 2014 ska ha en förmåga att över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Beslut om att delta i enskilda insatser måste dock prövas utifrån de behov som uppstår och de förfrågningar som Sverige får från internationella organisationer (FN, EU, OSSE och Nato).

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens iakttagelser om att dagens anslagsstyrning inte har någon tydlig bäring på de totala kostnaderna för svenska förbandsbidrag. Genom särkostnadsmodellen har den finansiella styrningen av insatser förtydligats och beslutsunderlaget för riksdagen förbättrats. Beräkningar och redovisning enligt denna modell används i den årliga beredningen av statsbudgeten och i regeringens underlag till riksdagsbeslut om enskilda förbandsbidrag. I och med särkostnadsmodellen redovisar Sverige kostnaderna på ett likartat sätt som andra länder. Det är viktigt att skilja på var medlen kommer ifrån (finansiering) och hur medlen används (förbrukning). Uppföljningen av totalkostnad för hur medlen förbrukas vid insatser görs hos Försvarsmakten genom skärningar som går över flera anslag.

Forum för samverkan och samordning

Frågan om samverkan har varit och förblir angelägen och central i styrning av de svenska bidragen till internationella insatser. Formellt sker samverkan genom Regeringskansliets löpande gemensamma beredning av alla beslut. Genom strategiska samtal mellan de involverade departementen nås en gemensam bild om mål och medel för krishanteringen. De berörda myndigheterna ges möjlighet att lämna synpunkter inte minst inom ramen för en kontinuerlig dialog mellan Regeringskansliet och dessa myndigheter. Regeringen har inrättat en samverkansfunktion inom Regeringskansliet för att stärka samverkan i samband med internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området och för att bidra till mer effektiva och samordnade svenska insatser. Samverkansfunktionen sammanträder huvudsakligen på statssekreterarnivå. Därutöver sammanträder tjänstemän på andra nivåer i olika forum. Särskilda samråd äger också rum med berörda myndigheter. Ett exempel på detta är den samrådsgrupp som Folke Bernadotteakademin bjuder in till och där såväl representanter för departement som myndigheter deltar. Andra samråd kan ske på tematisk eller geografisk basis, till exempel för Afghanistan, Somalia och Sudan. Det är regeringens bedömning att dessa olika forum för samverkan är ändamålsenliga.

Folke Bernadotteakademien har enligt instruktion och regleringsbrev att bidra till nationell samverkan för ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser samt att samverka med berörda myndigheter och organisationer för att utveckla arbetssätt och metoder för samordnade och effektiva internationella insatser inklusive former för multifunktionell och civil-militär samverkan.

Regeringen instämmer i att mer kan göras i form av i synnerhet rent praktisk samordning, till exempel för att samordna besök av svenska representanter, att organisera sammankomster för svenskar som arbetar med likartade frågor men för olika organisationer liksom för att förbättra informationsutbytet med berörda ambassader. Det bör dock påpekas att de utsända svenskarna utgör en del av den organisation som står för insatsen och står under respektive insats befälskedja.

Civil-militär samverkan

Det ökade antalet komplexa kriser i världen har bidragit till en ökad efterfrågan på breda insatser som omfattar såväl militära, politiska, utvecklingsinriktade och humanitära aktörer som aktörer ur rättssektorn. Samverkan mellan civila och militära aktörer i olika typer av freds- och statsbyggande insatser är ofta en förutsättning för en effektiv insats. Sådan civil-militär samverkan är dock inte okomplicerad.

Med civil-militär samverkan avser regeringen att civila och militära aktörer ska sträva efter samma övergripande mål och ha god kännedom om varandras medel för att uppnå det målet. Det kan ske genom styrning, informationsutbyte eller samverkan. Syftet med civil-militär samverkan är att de militära respektive civila återuppbyggnadsinsatser som görs i ett land eller en specifik region ska vara ömsesidigt förstärkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den aktuella regionen/det aktuella landet. De mest centrala dokumenten som berör civil-militär samverkan är relevanta propositioner, regleringsbrev för berörda myndigheter, skrivelser, i synnerhet Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:89) samt policydokumenten Policy för säkerhet och utveckling (2010) och Policy för Sveriges humanitära bistånd (2010). Sverige följer därutöver internationella överenskommelser och principer och definitioner från OECD:s biståndsorgan (DAC) för vad som kan klassificeras som bistånd (ODA). Det innefattar även principer för hur biståndet kan göras mer effektivt, bland annat genom överenskommelser i Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accraöverenskommelsen. Dessutom finns internationella koncept och riktlinjer som gäller för insatser i de organisationer till vilka Sverige bidrar med civil och/eller militär personal.

Syftet med de båda policydokumenten är att på en övergripande nivå slå fast mål och inriktning för svenskt humanitärt bistånd och bistånd relaterat till säkerhet och utveckling. Målgruppen för policydokumenten är berörda svenska aktörer. Deras verksamhet utgör vanligtvis en del av en större internationell insats. Den samordning som avses i policydokumenten rör därför svenskt bistånd i ett bredare internationellt sammanhang och då främst med internationella aktörer och andra givare.

Regeringen understryker att det är viktigt att hålla isär utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd samt insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Dessa utgör olika biståndsformer och har därmed olika förutsättningar för en eventuell samverkan med militära aktörer. Den humanitära policyn är tydlig vad gäller samverkan mellan militära och humanitära aktörer och ger inte motstridiga signaler i förhållande till andra policydokument. Även policyn för säkerhet och utveckling slår fast att olika aktörers roller och mandat måste hållas isär. Däremot finns inget som förhindrar informationsutbyte dem emellan.

Av bland annat Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) samt i skrivelsen Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling (skr. 2009/10:129) framgår att regeringen vill se en ökad civil-militär samverkan. Ett exempel på detta är regeringens beslut att inrätta en senior civil representant i Mazar-e Sharif (Afghanistan). År 2012 ska en övergång ske till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan. En översyn av strategin för utvecklings-samarbetet med Afghanistan (2009–2013) ska genomföras under 2011, bland annat i syfte att titta närmare på hur olika politikområden bidrar till utveckling i Afghanistan.

Regeringen instämmer med Riksrevisionen i att civil-militär samverkan kan komma att tillämpas på olika vis av relevanta aktörer. Utgångspunkten är dock alltid regeringens målsättningar med det svenska deltagandet i varje enskild insats, och de behov av civil-militär samverkan som följer av dessa mål. Varje myndighet som deltar i en insats har att bidra till civil-militär samverkan utifrån dess särskilda uppdrag och kompetens. Dessa aktörer styrs av olika lagar, regler, policyer, regleringsbrev, instruktioner och regeringsbeslut som tillsammans med regeringens inriktning av bidragen till krishantering sätter ramverket för i vilken utsträckning civil-militär samverkan kan ske. Detta möjliggör flexibilitet och innebär att samverkan måste ske aktörs- och insatsspecifikt.

Samarbetsstrategier

Samarbetsstrategierna utgör i första hand ett styrinstrument för de insatser som finansieras över biståndsanslaget. Dessa insatser bereds och beslutas av Sida. Strategierna hanterar inte annat svenskt stöd, och inte heller sådant som finansieras över andra delar av biståndsanslaget. Varje strategi ska innehålla ett avsnitt om samstämmighet som sätter Sidans bistånd i relation till andra politikområden och stöd till det aktuella landet. Syftet med detta är att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande och att dra slutsatser kring möjligheten för biståndet att verka katalytiskt eller som komplement till dessa faktorer eller ansträngningar för utveckling inom andra politikområden. Regeringen bedömer att detta avsnitt borde kunna nyttjas bättre för att teckna en helhetsbild av det svenska engagemanget i det aktuella landet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har för avsikt att konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser. I uppdragen till myndigheterna kommer regeringen precisera att syftet med de svenska bidragen är att bidra till de mål som ställts upp för respektive insats. Samtidigt vill regeringen poängtera att internationella insatser inte får ske på bekostnad av myndigheternas möjlighet att fullgöra sina kärnuppgifter och uppnå de mål regeringen angett för myndigheternas kärnverksamhet i Sverige. För de militära insatserna bör motiv och mål tydligare kunna lyftas fram i de propositioner som avser att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land. En skrivelse om den civila krishanteringen är under utarbetande i syfte att inför riksdagen redovisa de politiska målsättningarna för och omfattningen av deltagande i sådana insatser.

Regeringen anser att samarbetsstrategiernas avsnitt ”samstämmighet för utveckling” bättre bör kunna beskriva bilden av Sveriges engagemang i ett land, inklusive krishanteringsresurser, utan att strategiernas omfattning ökar. Det ger möjlighet att sätta biståndet i en större, samlad kontext och regeringen avser att se över denna möjlighet. Regeringen avser att utveckla informationen till riksdagen för att bättre kunna ge en samlad bild av omfattningen och lokaliseringen av samt kostnaderna för de svenska bidragen till internationella insatser. Detta görs med början i budgetpropositionen för 2012 och kommer att utvecklas ytterligare.

Ett mer effektivt och resultatriktat bistånd är prioriterat av regeringen, liksom att resultat redovisas på ett tydligt och transparent sätt. Sedan tillträdet 2006 har regeringen stärkt resultatstyrningen och uppföljningen av den verksamhet som det svenska biståndet stöder. Utöver vad Riksrevisionen rekommenderar har regeringen därför för avsikt att också skärpa kraven på resultatredovisning för de internationella krishanteringsinsatser som Sverige bidrar med civil personal till. Detta är en del av den samlade översynen av biståndet och arbetet för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet. Vidare förbereds för närvarande en mer systematiskt uppföljning av myndigheternas genomförande av regeringens uppdrag att bidra med personal till insatserna, bland annat genom ett förbättrat prognosarbete. Återredovisningskraven från myndigheterna bör, genom krav i regleringsbrev, kunna utvecklas och göras mer lika. I det arbete kan erfarenheter från det bilaterala och multi-bilaterala utvecklings-samarbetet nyttjas. Genom så kallade dimensioneringsbeslut, som har använts sedan år 2011, ger regeringen de myndigheter för vilka omfattningen av bidragen till internationella insatser inte styrs genom regleringsbrev (Folke Bernadotteakademin, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Domstolsverket) en tydligare styrning och utökad framförhållning för rekryteringen av personalbidrag.

Regeringen avser även vidta åtgärder för att stärka samordningen av rättsväsendets myndigheter när det gäller deras medverkan i

internationella krishanteringsinsatser. Regeringen bedömer att en allt större efterfrågan på personal till dessa insatser kräver att formerna för det internationella deltagandet utvecklas och att myndigheternas olika delar stärks var för sig men även inbördes utan att detta inverkar menligt på den nationella verksamheten. Skr. 2011/12:18

Regeringen har inte för avsikt att för närvarande ompröva särkostnadsmodellen.

Regeringen bedömer att det för närvarande inte är motiverat att ompröva samverkansfunktionen, eftersom denna funktion på statssekreterarnivå är relativt nyinrättad och bör få verka under längre tid innan andra modeller eller funktioner prövas.

Regeringen anser det angeläget att alla berörda myndigheter bidrar till ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Regeringen avser att se över hur en bättre samordning kan åstadkommas inklusive frågan om Folke Bernadotteakademins roll att bidra till samordning.

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att göra en myndighetsanalys och ändamålsenlighetsbedömning av Folke Bernadotteakademien. Statskontorets myndighetsanalys överlämnades till regeringen den 16 september 2011.

Regeringen anser att Riksrevisionens granskningsrapport Svenska bidrag till internationella insatser är slutbehandlad.



RiR 2011:14

Svenska bidrag till internationella insatser

Till riksdagen

Datum: 2011-03-29
Dnr: 31-2009-1449
RiR: 2011:14

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

Svenska bidrag till internationella insatser

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av svenska bidrag till internationella insatser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Försvarmakten, Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Rikspolisstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Matilda Hultgren* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Emma Öståker* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Matilda Hultgren

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet, Förvarsdepartementet,
Justitiedepartementet
Försvarmakten
Folke Bernadotteakademien
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Rikspolisstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Granskningens bakgrund och inriktning	13
1.1 Granskningens syfte	14
1.2 Bedömningsgrund	14
1.3 Avgränsningar	16
1.4 Granskningens genomförande	18
1.5 Rapportens struktur	19
2 Bidrag i form av militära förband	21
2.1 Motiv och utgångspunkter för militära förbandsbidrag	21
2.2 Styrning och beslut med fokus på bidragens utformning	24
2.3 Bredare insatser med fokus på samverkan	26
2.4 Rapportering med fokus på närvaro och förmåga	28
2.5 Finansiering av militära förbandsbidrag	29
2.6 Sammanfattande iakttagelser	34
3 Bidrag i form av civil och militär personal	37
3.1 Motiv och utgångspunkter för personalbidrag	38
3.2 Flera myndigheter bidrar med personal	39
3.3 Begränsad rapportering till riksdagen	43
3.4 Finansiering av civil och militär personal	44
3.5 Sammanfattande iakttagelser	48
4 Synergier med utvecklingssamarbetet	51
4.1 Utgångspunkter för svenskt utvecklingssamarbete	51
4.2 Internationella och nationella riktlinjer styr verksamheten	53
4.3 Otydlig styrning avseende samverkan och synergier	55
4.4 Sammanfattande iakttagelser	58
5 Samverkansformer i Sverige	59
5.1 Regeringen betonar samverkan men förtydligar inte hur den ska bedrivas	59
5.2 Forum för samordning och samverkan på departementsnivå	61
5.3 Folke Bernadotteakademien – myndighet med särskilt ansvar för samverkan	65
5.4 Regeringen rapporterar om förbättrad samverkan	69
5.5 Sammanfattande iakttagelser	70
6 Samstämmighet och samverkan i praktiken	71
6.1 Kosovo – ingen samstämmig ansats	71
6.2 Afghanistan – flera utmaningar återstår	73
6.3 SSR – ansats till ökad samverkan men med begränsningar	78
6.4 Sammanfattande iakttagelser	81

Forts.

7	Slutsatser och rekommendationer	83
7.1	Höga ambitioner men ingen samlad bild av bidragen eller vad de bidrar till	84
7.2	Mer resurser tilldelas men svårt att följa kostnaderna	86
7.3	Samverkan – begränsad vägledning i central fråga	88
7.4	Rekommendationer till regeringen	92
	Förkortningar	95
	Käll- och litteraturlista	97
Bilaga 1	Fördelning av kostnader enligt särkostnadsmodellen	103
Bilaga 2	Försvarsmaktens produktredovisning	107
Bilaga 3	Översikt av bidrag i form av personal	109
Bilaga 4	Samverkansfunktioner och grupper	121
Bilaga 5	Kosovo och Afghanistan	125
Bilaga 6	Några internationella utblickar	129

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat svenska bidrag till internationella insatser.

Granskningens bakgrund

Motiv: Granskningen har motiverats utifrån de ambitionsökningar som regeringen har gett uttryck för avseende svenskt deltagande i internationella insatser och stöd till länder i kris och konflikt. Det handlar om en ökad tilldelning av resurser men också ökade ambitioner vad gäller hur verksamheten ska genomföras. Vidare är systemet för att utforma och förmedla de svenska bidragen komplext såtillvida att det inbegriper flera politikområden samt berör flera departement och myndigheter.

Syfte: Syftet med granskningen är att bedöma förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande.

Granskningens genomförande: Deltagande i och bidrag till internationella insatser handlar i korthet om att Sverige bidrar med personalresurser till den internationella organisation som har i uppdrag att leda och genomföra insatsen. Granskningen omfattar svenska bidrag till internationella insatser i form av militära förbandsbidrag, och bidrag i form av sekunderad civil och militär personal. Övrigt svenskt stöd i form av bilateralt utvecklingssamarbete till konfliktländer och stöd till säkerhetssektorreform (SSR) ingår också i granskningen men har framför allt granskats utifrån regeringens ambitioner om samstämmighet och samverkan, samt uttalanden rörande "samlade svenska bidrag" och synergier.

Granskningen har fokuserat på regeringens hantering av svenska bidrag men även hur de berörda myndigheterna har hanterat verksamheten. Granskningen baseras på en kartläggning och analys av styrning, finansiering och rapportering. Riksrevisionen har därtill genomfört ett stort antal intervjuer med personal både i Sverige och utsända till Kosovo och Afghanistan.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

Begränsad konkretisering av övergripande mål och motiv. Regeringen har formulerat övergripande mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan dessa mål och motiv och regeringens styrning av de insatser som genomförs. Exempelvis har regeringen inte konkretiserat de mål och motiv som formulerats på övergripande nivå när det handlar om svenska bidrag till enskilda insatser eller länder. Det är därmed inte tydligt vad svenska bidrag förväntas uppnå i enskilda sammanhang eller mot vilka kriterier det svenska engagemanget skall värderas. Regeringens styrning av berörda myndigheter handlar huvudsakligen om vad respektive myndighet ska bidra med och inte vad bidragen i sig skall syfta till. Det är en verksamhet där målet blir att bidra.

Begränsad redovisning av omfattning, nytta och resultat. Trots att det finns en nationell strategi för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser finns det ingen samlad rapportering om det svenska engagemanget till riksdagen. Det finns därmed ingen samlad bild av hur det svenska engagemanget ser ut i förhållande till uttalade motiv och ambitioner eller hur verksamheten utvecklas över tid. Vidare är regeringens rapportering begränsad vad gäller redovisning av resultat och vad det svenska engagemanget har bidragit till. Regeringen har påtalat svårigheterna att redovisa direkta samband mellan insatser, resultat och effekter när det gäller internationella insatser. Enligt Riksrevisionens mening utgör dock denna utmaning inte nödvändigtvis grund för att låta bli att utveckla rapporteringen. Internationellt utvecklingssamarbete genomförs också i komplexa miljöer där det är svårt att redovisa resultat av verksamheten på kort sikt. Trots detta har regeringen ställt tydliga krav på redovisning av resultat i det sammanhanget.

Mer resurser tilldelas men svårt att följa kostnaderna. Resurstilldelningen har successivt ökat och uppgick till nästan tre miljarder kronor år 2010. Tilldelade medel till Försvarsmakten för deltagande med förband i internationella insatser har ökat med en miljard de senaste sju åren. Parallellt med detta har Folke Bernadotteakademins budget flerdubblats under de senaste fem åren. Regeringen har pekat på vikten av att följa kostnadsutvecklingen men få försök till uppföljande redovisning har presenterats för riksdagen. Det "lapptäcke" av anslag som finansierar verksamheten och som identifierades för över tio år sedan kvarstår och har snarare blivit mer svåröverskådlig under senare år. Med det system för resurstilldelning och redovisning som finns idag finns det begränsade möjligheter för riksdagen att få insyn i de totala kostnaderna för svenska bidrag och hur kostnaderna utvecklas över tid. Det går inte att få en samlad bild av bidragen utifrån vare sig utgiftsområde, myndighet eller land.

Beslut om militära förbandsinsatser har ingen bäring på totala kostnader. Försvarsmaktens deltagande med militära förbandsbidrag finansieras bland annat via ett särskilt anslag

för internationella insatser. Resurstilldelning och redovisning enligt detta anslag baseras på särkostnadsmodellen, vilket innebär att anslaget utformats för att finansiera de extrakostnader som uppkommer vid internationella insatser. Beräkningar och redovisning enligt denna modell används i den årliga beredningen av statsbudgeten och i regeringens underlag till riksdagsbeslut om enskilda förbandsbidrag. Samtidigt är de totala kostnaderna för Försvarsmaktens deltagande betydligt högre än vad detta anslag indikerar. Det handlar om skillnader på flera miljarder kronor. Det innebär att dagens anslagsstyrning och de underlag som ligger till grund för riksdagens beslut inte har någon tydlig bäring på de totala kostnaderna för svenska förbandsbidrag. Det innebär även en betydande risk för att de totala kostnaderna underskattas.

Samverkan – begränsad vägledning i central fråga. Regeringen har under lång tid varit tydlig i sina ambitioner om vikten av fortsatt utveckling av samverkan mellan svenska aktörer, inklusive civil-militär samverkan, i internationella sammanhang. Regeringen har även lyft fram sina ambitioner vad gäller ökad samstämmighet, synergier och samlade svenska bidrag. Samtidigt har regeringen inte förtydligat vad detta innebär i praktiken. Det finns inte heller någon ändamålsenlig struktur för samverkan, eller en samsyn kring hur arbetet ska bedrivas. De samverkansfunktioner som har etablerats matchar enligt Riksrevisionens bedömning inte frågornas komplexitet. Regeringen har informerat riksdagen om etablerandet av en samverkansfunktion. Denna funktion saknar dock formell status och har inget beslutsmandat. Det förefaller därför inte vara någon större skillnad mellan de funktioner och samverkansgrupper som funnits sedan tidigare. Det är också oklart om denna funktion har någon roll utöver informationsutbyte.

Regeringen styr i parallella processer. Den konkreta styrningen av svenska myndigheters engagemang i internationella sammanhang styrs i parallella processer vilket bidrar till att begränsa förutsättningarna för tydlighet kring hur samverkan skall bedrivas och hur synergier skall uppnås. Regeringens styrning av Sida och Försvarsmakten i fallet Afghanistan tyder på att det finns motstridiga intressen som regeringen inte har löst ut. Det får till följd att de förtydliganden av svensk politik om civil-militär samverkan som inte har hanterats på nationell nivå i praktiken överläts till personer som är utsända i fält.

Folke Bernadotteakademien – tydligt uppdrag men begränsade förutsättningar. Folke Bernadotteakademins mandat visar att myndigheten förväntas lösa en rad svåra frågor som hänger samman med samordning och samverkan. Samtidigt har myndigheten mycket begränsade förutsättningar att driva samverkan. Det är därmed oklart om Folke Bernadotteakademien svarar mot de behov och funktioner som regeringen har gett myndigheten att hantera. Samtidigt har Folke Bernadotteakademien under åren tilldelats fler uppgifter vilket har resulterat i att bredden i verksamheten är stor och att myndigheten har vuxit kraftigt. Därtill har antalet personal och tilldelning av resurser flerdubblats under de senaste fem åren.

Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning och rapportering av svenska bidrag till internationella insatser inte har utformats på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande.

Rekommendationer

Med bakgrund av redovisade iakttagelser och slutsatser föreslår Riksrevisionen ett antal åtgärder för att öka förutsättningarna för ett samlat och effektivt resursutnyttjande.

- Regeringen bör konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser samt med viss regelbundenhet redovisa inför riksdagen hur de politiska målsättningarna omsätts i praktiken och på vilket sätt verksamheten utvecklas i relation till svenska målsättningar och motiv.
- Regeringen bör informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag till internationella insatser. För att skapa förutsättningar för kostnadskontroll och effektivt resursutnyttjande bör regeringen tydliggöra såväl resurstilldelning som redovisning av kostnader för det svenska engagemanget.
 - För militära förbandsbidrag bör regeringen pröva särkostnadsmodellens roll i samband med riksdagsbeslut då den endast visar en del av de totala kostnaderna för Försvarmaktens deltagande i internationella insatser.
 - För bidrag i form av personal handlar det framför allt om att vidta åtgärder för att etablera en tydligare modell för resurstilldelning till de myndigheter som bidrar med personal.
- Regeringen bör i sin styrning klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas eftersom behovet av svensk samverkan varierar mellan olika situationer.
 - Regeringen bör pröva andra modeller eller funktioner för att säkerställa samverkan över departementsgränser och mellan myndigheter. En sådan funktion bör ha ett tydligt mandat och beslutsbefogenheter.
 - Regeringen bör se över styrningen av de berörda myndigheterna samt aktuella policydokument så att dessa är samstämmiga och inte ger motstridiga signaler.
 - Regeringen bör i sammanhanget pröva ändamålsenligheten och effektiviteten i nuvarande utformning av Folke Bernadotteakademiens mandat och verksamhet.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Svenskt deltagande i och bidrag till internationella insatser utgör en viktig del av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. I korthet handlar det svenska engagemanget om att bidra till säkerhet och utveckling i världen men också om att främja nationell säkerhet och svenska intressen.¹ Svenskt deltagande i internationella insatser omfattar både militära förbandsbidrag och bidrag i form av sekonderad personal.

Regeringen har i olika sammanhang betonat betydelsen av att Sverige bidrar till freds- och säkerhetsfrämjande insatser.² En viktig utgångspunkt för det svenska engagemanget i internationella insatser är att Sverige deltar tillsammans med andra och att det finns ett FN-mandat i grunden. De insatser som Sverige bidrar till leds vanligtvis av en multilateral organisation. Sveriges medlemskap i FN, EU, OSSE, och samarbete med Nato utgör därför en central grund för svenska bidrag till insatser som leds av dessa organisationer.

Under det senaste decenniet har internationella insatser blivit alltmer allomfattande till sin karaktär. Majoriteten av världens väpnade konflikter är idag inomstatliga och alltmer komplexa jämfört med tidigare då konflikter var en fråga stater emellan. Insatser för att skapa fred och säkerhet i ett område genomförs därför ofta parallellt med insatser för att bidra till återuppbyggnad och utveckling på längre sikt. Det innebär att civila och militära aktörer ofta agerar inom samma geografiska område, och att samverkan mellan dessa aktörer har blivit allt viktigare.

Regeringen har vid flera tillfällen gett uttryck för ambitionshöjningar vad gäller de svenska bidragen till internationella insatser. Under det senaste decenniet har det svenska engagemanget expanderat såtillvida att tilldelningen av resurser för militära och civila bidrag har ökat. Vidare har allt fler svenska myndigheter engagerats i att bemanna internationella insatser. Vad gäller

¹ Se t.ex. skr. 2007/08:51 och prop. 2007/08:1.

² Skr. 2000/01:2 och 2007/08:51, Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4, skr. 2007/08:89, prop. 2002/03:122 och prop. 2007/08:89 samt i försvarspolitiska beslut under 2000-talet.

svenskt engagemang i kris- och konfliktområden bidrar Sverige även med stöd till säkerhetssektorreform (SSR), humanitära insatser och internationellt utvecklingssamarbete. Parallellt med ökad tilldelning av resurser för svenska bidrag till internationella insatser har delar av svenskt utvecklingssamarbete inriktats på länder i kris och konflikt. Regeringen har i detta sammanhang framhållit betydelsen av samverkan mellan olika svenska aktörer, inklusive civil-militär samverkan, för att uppnå samstämmighet och synergier.

1.1 Granskningens syfte

Riksrevisionen har granskat svenska bidrag till internationella insatser. Syftet med granskningen är att bedöma förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande. För att besvara det övergripande syftet med granskningen har arbetet inriktats på följande delfrågor:

- Har de ambitioner som politiken ger uttryck för omsatts i tydlig styrning och rapportering av verksamheten?
- Har insatserna styrts med god kostnads kontroll?
- Samverkar civila och militära aktörer i enlighet med statsmakternas intentioner?
- Finns det en samlad och transparent redovisning till riksdagen av insatsernas genomförande och kostnader?

Granskningen har motiverats utifrån de ambitionsökningar som regeringen har gett uttryck för avseende svenskt deltagande i internationella insatser och stöd till länder i kris och konflikt. Det handlar om en ökad tilldelning av resurser men också ökade ambitioner vad gäller hur verksamheten ska genomföras. Vidare är systemet för att utforma och förmedla de svenska bidragen komplext så tillvida att det inbegriper flera politikområden samt berör flera departement och myndigheter.

1.2 Bedömningsgrund

En allmän utgångspunkt för granskningen är de politiska ambitioner som statsmakterna har formulerat i olika sammanhang under de senaste fem till tio åren. En summering av ambitionerna för det svenska engagemanget finns i den "Nationella strategin för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet" som riksdagen ställde sig bakom 2008.³

³ Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet Skr. 2007/08:51, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292

Strategin utgör en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Syftet med strategin är att skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande samt ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar. I korthet handlar strategin om att Sverige ska vara en *aktiv internationell aktör*, att den *svenska förmågan ska öka* och att svenska insatser om möjligt ska utformas som *samlade bidrag*.

Riksrevisionen anser att en viktig utgångspunkt för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande är att det finns en tydlig styrning och en samlad och rättvisande rapportering om de svenska bidragen. Det handlar bland annat om att det bör finnas en tydlig styrkedja utifrån de målsättningar och motiv som formulerats för det svenska engagemanget. Vidare bör det finnas information om bidragens inriktning och omfattning samt vilken nytta och resultat de förväntas bidra till respektive har bidragit till.

Förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande handlar också om att det bör finnas en redovisning av hur tilldelade medel utnyttjas och de totala kostnaderna för verksamheten samt information om kostnadsutvecklingen över tid.

Riksrevisionen utgår i sina bedömningar av styrning, redovisning och rapportering från de kriterier som återfinns i lagar och förordningar som föreskriver en god och effektiv hushållning av offentliga medel.⁴ Utöver dessa tillkommer budgetlagens krav på redovisning och bokföring,⁵ samt lagens krav på redovisning till riksdagen.⁶

Samverkan är något som regeringen har betonat under längre tid.⁷ Enligt Riksrevisionens mening är en väl fungerande samverkan av grundläggande betydelse för att uppnå regeringens ambitioner om samstämmighet, synergier och samlade svenska bidrag. Det är även viktigt för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande. Riksrevisionen har i sin bedömning utgått ifrån att en förutsättning för en väl fungerande samverkan mellan berörda aktörer är att det finns en tydlig styrning; en etablerad, känd och genomtänkt struktur för samverkan; en samsyn kring hur arbetet ska bedrivas, samt en inbördes förståelse för att man har olika uppdrag. Dessa bedömningskriterier baseras dels på de krav som finns i allmänna bestämmelser om samverkan mellan myndigheter inom staten⁸, dels på de krav som Riksrevisionen har formulerat

⁴ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 1§.

⁵ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 45§.

⁶ Lag (1996:1059) om statsbudgeten 2§.

⁷ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:F6U2, rskr. 1999/2000:168, Skr. 2007/08:51, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

⁸ Förvaltningslagen (1986:223) 6 § och Myndighetsförordning (2007:515) 6 §.

i en tidigare granskning avseende samverkan.⁹ Kriterierna ligger i linje med de ingångsvärden för samverkan som Försvarsberedningen har formulerat vad gäller civil-militär samverkan.¹⁰

1.3 Avgränsningar

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för svenskt deltagande i och bidrag till internationella insatser. Deltagande i och bidrag till internationella insatser handlar i korthet om att Sverige bidrar med personalresurser till den internationella organisation som har i uppdrag att leda och genomföra insatsen. Sverige bidrar till att insatsen bemannas med lämplig personal så att den kan genomföras på bästa möjliga sätt.

Granskningen omfattar:

- Svenska bidrag till internationella insatser i form av militära förbandsbidrag.
- Svenska bidrag till internationella insatser i form av sekonderad civil och militär personal.
- Svenskt stöd i form av bilateralt utvecklingssamarbete till konfliktländer och stöd till säkerhetssektorreformer (SSR) ingår också i granskningen men har endast granskats utifrån regeringens ambitioner om samstämmighet och samverkan, samt uttalanden rörande "samlade svenska bidrag" och synergier.

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande. Riksrevisionen har inte gjort någon självständig bedömning av måluppfyllelse, resultat eller effekter av vare sig de internationella insatser som Sverige bidrar till eller de svenska bidragen som sådana. Däremot ingår en redogörelse för hur verksamheten och dess resultat rapporteras till regeringen och riksdagen.

Granskningen har fokuserat på regeringens hantering av svenska bidrag vilket innebär att Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet har ingått i granskningen. Flera myndigheter är på olika sätt engagerade i internationella insatser. I granskningen ingår Försvarsmakten som ansvarar för att utforma militära förbandsbidrag och sekonderingar av militär personal. Vidare ingår Rikspolisstyrelsen (RPS), Folke Bernadotteakademien (FBA), och Myndigheten för samhällsskydd

⁹ Riksrevisionen 2009:27.

¹⁰ Ds 2008:48.

och beredskap (MSB). Dessa myndigheter har lång erfarenhet av och står för de största bidragen av civil personal till internationella insatser. Folke Bernadotteakademien ingår även i egenskap av att myndigheten har ett särskilt ansvar för konflikt- och krishantering och för samverkan. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) ingår i granskningen mot bakgrund av att det är den myndighet som ansvarar för bilateralt utvecklingssamarbete och finansierar sådana projekt och program som ingår i begreppet "samlade svenska bidrag".

Granskningen avser framför allt perioden 2005 till 2010, men i vissa fall ingår tillbakablickar till början av 2000-talet för att visa på utvecklingen under en längre period.

Svenskt stöd till insatser i Kosovo och Afghanistan har använts som exempel för att konkretisera och illustrera olika aspekter i granskningen. Kosovo och Afghanistan har valts på grundval av att de är länder där Sverige har bidragit till säkerhet och utveckling på flera olika sätt och under längre tid. För mer information om svenska insatser till dessa länder se bilaga 5.

Samverkan är ett genomgående tema i granskningen. Riksrevisionen har granskat de samverkansformer som finns mellan olika svenska myndigheter. Granskningen har även behandlat den samverkan som bedrivs inom Regeringskansliet med koppling till internationella insatser. Utöver svenskt engagemang i Kosovo och Afghanistan, används stöd till SSR som ett konkret exempel för att belysa samverkan i praktiken. Samverkan med internationella aktörer har inte ingått i granskningen. Motivet till denna avgränsning är att regeringen under flera år särskilt har betonat samverkan mellan svenska aktörer.

Internationella insatser omnämns på olika sätt beroende på sammanhang och syfte med insatsen, t.ex. kan insatser benämnas i termer av freds- och säkerhetsfrämjande eller att det handlar om civil och militär krishantering. Utgångspunkten i granskningen har varit att granska den process som omgärdar svenska bidrag oavsett övergripande syfte med insatsen. Riksrevisionen har därför valt att använda begreppet internationella insatser utan specifika referenser till typ av insats. I samband med hänvisningar till politiska uttalanden förekommer dock referenser till de begrepp som används i det aktuella sammanhanget.

1.4 Granskningens genomförande

Granskningen baseras på en kartläggning och analys av den styrning och rapportering som omgärdar svenska bidrag till internationella insatser och annat svenskt stöd till konfliktområden. Dokumentanalysen har inriktats på att identifiera följande aspekter;

- Hur formuleras myndigheternas uppdrag att bidra med personal?
- Vilken koppling finns mellan övergripande mål och enskilda bidrag?
- Vilka målsättningar har formulerats för bidragen och verksamheten?
- Hur rapporteras verksamheten? Vilka krav finns på rapportering?

Kartläggningen omfattar dels en genomgång och analys av övergripande styrdokument och rapportering som till exempel propositioner, betänkanden, strategier och policydokument dels en genomgång av de specifika dokument som reglerar berörda myndigheter såsom instruktioner, regleringsbrev och strategier. Den rapportering som myndigheterna utformar i form av slutrapporter från insatser och årsredovisningar har också ingått i kartläggningen. Riksrevisionen har även granskat den planeringsprocess, med tillhörande dokument, som omgärdar beslut om svenska militära förbandsinsatser i Kosovo och Afghanistan. Det handlar om dokument i form av anmodan, svar på anmodan, propositioner, regeringsbeslut, anvisningar och operationsplaner.

Vad gäller Kosovo och Afghanistan har Riksrevisionen begärt in information från berörda myndigheter om bidrag och insatser under perioden 2000 till 2010 för en genomgång av specifika styrdokument, utvärderingar och rapportering. De berörda myndigheterna har dessutom uppmanats att skicka en förteckning över de samverkansgrupper, nätverk eller forum som myndigheten deltar i om civil-militär samverkan eller myndighetssamverkan med bäring på internationella insatser.

Riksrevisionen har analyserat de riktlinjer som anges för myndigheternas deltagande i anslagsposternas användningsområden, samt de särskilda regeringsbeslut som tas för svenskt deltagande i internationella insatser. Riksrevisionen har även begärt in information från Utrikesdepartementet om de anslagsposter som regeringen har till sitt förfogande för "freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet" som finansieras över utgiftsområde 5, Internationell samverkan, och utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, med särskilt fokus på beslut som gäller Kosovo och Afghanistan.

Utöver granskning och kartläggning utifrån olika dokument har Riksrevisionen genomfört intervjuer med ansvariga chefer, projektledare och handläggare på departementsnivå och myndighetsnivå. Inom ramen för granskningen

har även intervjuer genomförts med personer som är, eller nyligen har varit verksamma i Kosovo och Afghanistan. Ett besök i Kosovo genomfördes i juni 2010 då projektgruppen träffade representanter för olika svenska myndigheter inklusive representanter för EULEX.

För att analysera myndigheternas redovisning och kostnader för bidrag i form av personal har Riksrevisionen genomfört en fördjupad granskning av tre myndigheter; FBA, MSB och RPS. En särskild granskning av Försvarsmaktens redovisning av internationella insatser har genomförts i samarbete med den del inom Riksrevisionen som ansvarar för den årliga revisionen av Försvarsmakten.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en internationell jämförelse av hur några andra länder (Storbritannien, Nederländerna och Danmark) har hanterat frågan om samstämmighet och samverkan i sina bidrag till internationella insatser. De tre länderna har valts mot bakgrund av att flera intervjuade under förstudien lyfte upp dessa länder som goda förebilder. En sammanfattning av de viktigaste iakttagelserna finns i bilaga 6.

1.5 Rapportens struktur

De första två kapitlen efter inledningen innehåller Riksrevisionens iakttagelser om bidrag i form av militära förband (kapitel 2) respektive bidrag i form av militär och civil personal (kapitel 3). I dessa kapitel finns även en redogörelse för bidragens omfattning och finansiering. I kapitel 4 redovisas Riksrevisionens iakttagelser om förutsättningarna för synergier med utvecklingsarbetet. Kapitel 5 och 6 innehåller de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort som rör samverkan mellan berörda aktörer på olika nivåer samt den samverkan som bedrivs i praktiken mellan svenska bidrag (militära förband och personalbidrag) samt svenskt utvecklingsarbete. Iakttagelser om FBA, som är en central myndighet för samverkan finns i kapitel 5. Varje kapitel avslutas med sammanfattande iakttagelser.

Kapitel 7 innehåller Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer med anledning av de iakttagelser som har gjorts i granskningen.

Till rapporten finns även ett antal bilagor med mer detaljerad information och fördjupning i vissa specifika aspekter av den granskade verksamheten.

2 Bidrag i form av militära förband

Sverige har under lång tid bidragit med militära förband till konflikter och kriser runt om i världen. Den första svenska FN-insatsen med förband genomfördes i Suez 1956 och har därefter följts av insatser på flera olika platser, såsom Sinai, Cypern, Libanon, Kongo, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Liberia, Tchad och Afghanistan.

2.1 Motiv och utgångspunkter för militära förbandsbidrag

Det finns flera motiv för att bidra med militära förbandsbidrag. Av den nationella strategin framgår att utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar och prioriteringar ska vara styrande för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Samtidigt framgår det att även försvarspolitiska frågor ska beaktas vid beslut om insatser.¹¹

2.1.1 Internationella insatser – en huvuduppgift för Försvarsmakten

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja svensk säkerhet.¹² Försvarsmakten har således den dubbla uppgiften att värna Sveriges territoriella integritet och att bidra till fred och säkerhet.¹³ Som ett svar på de förändringar som har ägt rum i omvärlden med nya globala och komplexa hot har Sverige gjort en rad förändringar i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken under de senaste två decennierna.

Sedan 1996 har Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser lyfts fram som en av Försvarsmaktens huvuduppgifter.¹⁴ Inom Försvarsmakten pågår därför en omstrukturering från att i huvudsak ha haft i uppgift att

¹¹ skr. 2007/08:51, Intern promemoria som formulerades i slutet av 2004.

¹² Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292

¹³ Skr. 2007/08:51.

¹⁴ Prop. 1995/96:12 bet. 1995/96:F6U1, skr. 1995/96:32, prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:F6U2, rskr. 1999/2000:168; prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:F6U4, rskr. 2004/05:143; prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

försvara Sveriges gränser vid en eventuell invasion (invasionsförsvar) till ett försvar som bygger på insatser såväl inom som utanför landets gränser (insatsförsvar).¹⁵ Ambitionen har bland annat varit att skillnaderna mellan att genomföra insatser nationellt och internationellt ska minskas.¹⁶

Efter det senaste försvarsbeslutet 2009 har uppdelningen även försvunnit i organisatoriska termer såtillvida att det sedan årsskiftet 2010/11 inte längre finns någon särskild utlandsstyrka. Internationell tjänstgöring har blivit en obligatorisk del för Försvarsmaktens anställda, och därmed görs ingen tydlig åtskillnad mellan verksamhet i Sverige och internationellt.¹⁷

2.1.2 Internationella insatser med fokus på ökad förmåga

Att bidra med militära förband till internationella insatser motiveras även utifrån att det bidrar till ökad militär förmåga i Sverige.¹⁸

Sedan början av 2000-talet har regeringen betonat att Sveriges förmåga att delta i internationella insatser behöver utvecklas och öka i både omfattning och kvalitet.¹⁹ I försvarspolitiska beslut har regeringen aviserat målsättningar vad gäller Sveriges förmåga att kunna leda och genomföra internationella insatser av en viss storlek samt förmåga uttryckt i termer av antal personer som är insatta i insats. Samtidigt har regeringen lyft fram att erfarenheterna av internationella insatser ska utnyttjas och att deltagande i internationella insatser är betydelsefullt för utvecklingen av vår nationella försvarsförmåga och så att förmågan till väpnad strid på sikt stärks.²⁰

¹⁵ Statsmakterna avskrev invasionshotet 1999. Prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224.

¹⁶ I samband med försvarsbeslutet 2004 framhöll försvarsutskottet att "de nationella och internationella uppgifterna var två sidor av samma mynt och att skillnaderna mellan att kunna genomföra insatser nationellt och internationellt bör minimeras". Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143. Liknande formuleringar har även förekommit i andra sammanhang, se t.ex. budgetpropositionen för utg.omr. 6.

¹⁷ Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

¹⁸ Förmåga handlar i korthet om vad Försvarsmakten har kapacitet att genomföra, dvs. att ha kompetens och tillgängliga resurser i tillräcklig omfattning för att kunna lösa en given uppgift under vissa förhållanden.

¹⁹ Prop. 2004/05:5 s. 69, bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143. skr. 2007/08:51 s. 5 och 7. bet. 2007/08:UFöU4, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292. s. 42.

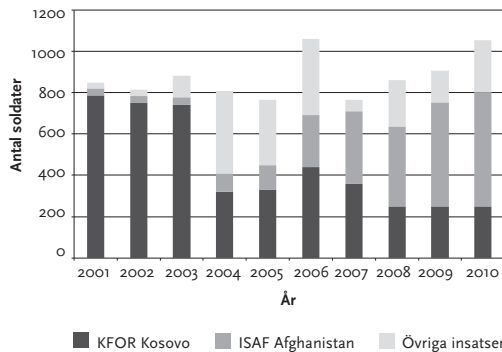
²⁰ Exempel framkommer tex i Prop. 2001/022:1 ou 6, s. 25, prop. 2007/08:1 uo 6. Förutom att internationella insatser ses som ett medel för att utveckla Försvarsmaktens förmåga i allmänna termer lyfter regeringen även fram att det innebär en möjlighet att utveckla en rad specifika förmågor vad gäller exempelvis interoperabilitet. (Begreppet interoperabilitet så som det används inom Försvarsmakten avser "Förmåga att multinationellt kunna fungera effektivt tillsammans ska kunna ske genom att tjänster utbytes mellan och utnyttjas av system, militära enheter eller militära styrkor. Uppnås genom en internationell standardiseringsprocess"). Även förmåga så som snabb-insatsförmåga, bataljonsinsats, operativ bredd samt förmåga att snabbt kunna förstärka pågående insatser. Som ett led i utvecklingen av nationell förmåga har regeringen även betonat vikten av att svenska officerare ges möjlighet att tjänstgöra på bataljons- och brigadchefsnivå i internationella insatser, liksom i högre staber. Detta återopas i prop. 2006/07:1, utg.omr. 6.

2.1.3 Ökade ambitioner men inga större skillnader i omfattning

Regeringen har aviserat att ambitionen är att svenska bidrag till internationella insatserna ska öka. I den nationella strategin formulerar regeringen ambitionsökningen i termer av att en fördubbling av utlandsstyrkans förmåga ska åstadkommas.²¹

Samtidigt som de politiska ambitionerna har gett uttryck för en ökning av det militära engagemanget har omfattningen på den svenska styrkan utomlands legat på ungefär samma nivå om man ser till antalet utsända personer, det vill säga runt 800 - 900 personer med några undantag. Av diagrammet nedan framgår storleken på den svenska styrkan sedan början av 2000-talet.

Diagram 1 Omfattning av svensk styrka (förband/soldater) 2001-2010.



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001-2010. Posten övriga insatser består under olika år av bidrag till SFOR BiH, EUFOR BiH Operation Althea, MONUC Kongo, UNMIL Liberia (SHIBRIG), EU 02 Makedonien, UNIFIL Libanon, EUROR Tchad och Centralafrikanska Republiken samt Operation Atalanta Adenviken utanför Somalias kust Eunafor.

Som framgår ovan utgjorde engagemanget i Kosovo den enskilt största insatsen under flera år. Under de senaste fem åren har bidraget till Kosovo minskat samtidigt som förbandsbidragen till Afghanistan har ökat till att vara det enskilt största bidraget.

²¹ Försvarsbeslut 2004, Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, skr. 2007/08:51. S.7.

2.2 Styrning och beslut med fokus på bidragens utformning

2.2.1 Planeringen avser bidragens omfattning och sammansättning

Det är riksdagen som beslutar om svenska väpnade styrkor får användas utomlands.²² Inför riksdagsbeslut om svenskt bidrag till en internationell insats genomförs en särskild planeringsprocess som avser att ta fram ett förslag på hur ett lämpligt bidrag skulle kunna se ut. Hanteringen baseras på en formaliserad dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²³

Planeringsprocessen inför en internationell insats handlar i huvudsak om bidragets omfattning, utformning och sammansättning, det vill säga frågor som rör typen av vapenslag, antal personer, utrustning, materiel osv. Efter Riksdagsbeslut tar Försvarsmakten fram en operationsplan (OPLAN) som baseras på den plan som har tagits fram av den organisation som leder insatsen. Den svenska planeringen har fokus på "insatsvarorna" och vem som gör vad. Det handlar bland annat om personalansvar, logistik, rotation, förmågeanpassning och avveckling. Det faktiska innehållet i uppdraget, och följaktligen vad det svenska bidraget ska göra, styrs av ansvarig, genomförande organisation. I fallen Kosovo och Afghanistan är det NATO som lägger fast ramarna för vad som ska göras inom insatsen.

Svenska bidrag ingår i en militär hierarki där den svenske militäre chefen ansvarar för det svenska bidraget men lyder under en regional befälhavare som i sin tur är underställd den högste chefen för ISAF i Afghanistan respektive KFOR i Kosovo. Utrymmet för den svenske militära chefen att initiera och genomföra självständiga operationer är beroende av var den svenska chefen befinner sig i NATOs ledningskedja. I Afghanistan där Sverige har ansvar för ett regionalt område har den svenska chefen ett relativt stort utrymme att initiera och genomföra operationen så länge de överensstämmer med de ramar som finns fastställda för ISAF:s verksamhet.

²² Regeringsformen kap. 15. § 16 anger att regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Enligt lag (2010:450) får högst 3000 personer anställas i Försvarsmakten samtidigt tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands i internationella militära insatser. Den gängse proceduren för beslut om svenska förbandsbidrag är att regeringen presenterar ett förslag om svenskt engagemang i en internationell insats för formellt beslut av riksdagen. Förslaget presenteras i en särskild proposition av vilken det, förutom en beskrivning av bakgrund och sammanhang, finns ett förslag om det svenska bidragets omfattning och mandat samt finansiering. Försvarsmakten ansvarar för att utforma de militära förbandsbidragen. Ett förbandsbidrag består av utsänd personal och som normalt har en tjänstgöringstid på sex månader.

²³ I form av ställda anmodan och svar på anmodan.

2.2.2 *Otydliga målsättningar för vad svenska bidrag ska uppnå*

Det finns en rad allmänna utrikes- och försvarspolitiska motiv för att Sverige ska delta i internationella insatser med militära förband. De svenska bidragen till exempelvis Kosovo och Afghanistan har dock inte varit klargjorda inför riksdagsbeslut. Det är därmed inte tydligt på vilka grundvalar regeringen föreslår att Sverige ska bidra med förband till det aktuella landet. I vissa propositioner anges motiv eller resonemang om det svenska bidragets uppgift i allmänna ordalag,²⁴ medan det i andra propositioner inte finns motsvarande resonemang.²⁵ I underlagen inför riksdagsbeslut anges inte heller att Sverige ska bidra till att uppnå de av NATO fastställda målen för insatserna i Kosovo respektive Afghanistan. Att det är dessa mål som Sverige ska bidra till är underförstått men har inte redovisats på ett tydligt sätt.

I den formella planeringsprocessen som omgärdar svenska militära förbandsbidrag till Kosovo och Afghanistan finns det inte några tydliga mål uppsatta för vad de svenska bidragen förväntas uppnå på medellång och långsikt.²⁶ Riksrevisionen har heller inte funnit några specifika mål avseende vilka förmågor som Försvarsmakten ska utveckla genom att delta i dessa internationella insatser. Generella krav när det gäller utveckling av förmåga anges i Försvarsmaktens regleringsbrev men utan att specificera vad som ska uppnås med att delta i specifika insatser. Motsvarande iakttagelser har även FOI gjort i en utvärdering av det svenska Provincial Reconstruction Team (PRT) i Afghanistan 2009.²⁷ Försvarsmakten har också i olika dokument efterfrågat förtydligande om syfte och mål på medellång sikt för myndighetens deltagande.²⁸ Sedan sommaren 2010 finns det generella övergripande mål angivna för den svenska närvaron som helhet. Dessa är dock generellt hållna och det är därmed svårt att bedöma Försvarsmaktens verksamhet i förhållande till dessa formuleringar.

²⁴ Inför beslut om truppbidrag till Afghanistan: Prop. 2005/06:34 sidan12. "Sveriges stöd till den politiska processen och önskan att bidra till en grundläggande säkerhet för Afghanistans befolkning och internationella hjälparbetare har varit skäl som motiverat ett svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan". Prop. 2006/07:83 s. 14: "Den svenska ISAF-styrkans uppgift är att medverka till att det relativa lugnet i norra Afghanistan bibehålls".

²⁵ Prop. 2008/09:69.

²⁶ Riksrevisionen har granskat regeringens beslut samt de uppdrag (anmodan) som regeringen (Försvarsdepartementet) formulerat till Försvarsmakten rörande svenska truppbidrag till Kosovo och Afghanistan. Riksrevisionen har även tagit del av Försvarsmaktens operationsplaner för de senaste kontingenterna i Kosovo och Afghanistan. Operationsplanen anger en precisering av den övergripande operationsplanen (som tagits fram av NATO) utifrån det svenska bidragets utformning.

²⁷ En av slutsatserna var att det saknas en rimlig kedja mellan slutmålen för den svenska insatsen och målsättningarna för varje sexmånadersperiod (dvs. för varje enskild kontingent). Ett av problemen, ansåg FOI, var att PRT utgör en helhet där den militära delen endast är en del. För den strikt militära verksamheten finns tydliga mål uppsatta inom ramen för ISAF, men för att uppfylla även de två andra komponenterna för PRT krävs en nationell målsättning vilket i dag inte finns. Utvärdering av PRT MeS, FOI, FOI-RH-0951-SE. Riksrevisionen har tagit del av en öppen version.

²⁸ FM årsredovisning 2007, bil.4.

2.3 Breddare insatser med fokus på samverkan

Behovet av samverkan mellan civila och militära aktörer har fått särskild uppmärksamhet i samband med den internationella utvecklingen mot mer allomfattande insatser. Internationella insatser har gått från att vara en i huvudsak militär angelägenhet till att även inkludera social och ekonomisk utveckling, samhällsbyggande och mänskliga rättigheter. FN, EU och NATO samt enskilda länder har utvecklat och använder sig av en rad olika begrepp såsom "Comprehensive Approach", "Integrated missions", "Civil Military Cooperation", "Whole of Government Approach", 3D Approach (Diplomacy-Defence-Development) och "Multifunctional Operations".²⁹ Gemensamt för dessa begrepp är att de anger ett övergripande förhållningssätt i internationella insatser som bygger på ökad samverkan mellan civila och militära aktörer.

På operativ och taktisk nivå har det utvecklats strategier som till exempel CIMIC (Civil Military Cooperation).³⁰ CIMIC används ofta för att beskriva det militärstrategiska perspektivet på samverkan i fält. I korthet handlar CIMIC om att skapa sådana förhållanden som stödjer genomförandet av den militära insatsen och dess syften genom att samverka med civila aktörer och stödja civila samhällsfunktioner. I konkreta termer handlar det ofta om att möta lokala behov (till exempel i form av återuppbyggnadsprojekt som genomförs med egna eller externa resurser) för att därigenom vinna civilbefolkningens stöd. På engelska brukar denna strategi benämnas "to win hearts and minds". En nära och förtroendefull kontakt med civilbefolkningen antas underlätta informationsinhämtning och bidra till säkerhet för den egna truppen (så kallad force protection) och därmed underlätta genomförandet av den militära insatsen.

2.3.1 Svenska förband samverkar i enlighet med insatsens ansats

Civil-militär samverkan anses vara en nyckel till framgång i de insatser som genomförs och något som tydligt betonats av regeringen. Regeringen har vid upprepade tillfällen angett att samverkan mellan civila och militära aktörer måste förbättras och utvecklas.³¹ Samtidigt är den formella styrningen av svenska förbandsbidrag nästan obefintlig i detta avseende. Förutom vissa referenser till vilken funktion inom förbandet som ansvarar för samråd och

²⁹ Comprehensive Approach används av flera länder inklusive NATO. Integrated Mission och Integrated Approach har utvecklats och lanserats för FN-missioner, men används även av flera länder. EU använder sig bl.a. av begreppet Civil Military Cooperation (CMCO) som utvecklades 2003. Whole of Government Approach används bl.a. av Storbritannien.

³⁰ Se Försvarsmaktens handbok CIMIC 31-10-2005, 09 833:75758.

³¹ Se t.ex. prop. 2007/08:1 utg.omr. 6.

samverkan³² finns det lite som reglerar hur det militära bidraget ska samverka med civila aktörer i fält. Riksrevisionen har dock funnit skrivningar som anger att civil-militär samverkan ska genomföras med insatsens så kallade effektmål som grund.

I fallet Afghanistan innebär det att det svenska förbandet agerar i enlighet med det så kallade COIN-konceptet som utgör en grundstrategi i ISAF:s verksamhet.³³ COIN är en militär och politisk strategi för att vinna lokalbefolkningens förtroende. Den handlar om att skapa sociala incitamentsstrukturer som innebär att civilbefolkningen väljer att stödja den lokala ordningsmakten (och de internationella förbanden) i stället för den motståndsrörelse som finns i landet. COIN innehåller flera steg med både militära och civila komponenter.³⁴ Strategin handlar inte bara om vad militärerna ska göra utan bygger även i hög grad på att det finns civila aktörer som kan bidra med återuppbyggnad och utveckling. COIN understryker vikten av samordning av militära och civila medel.³⁵

I Kosovo samverkar det svenska bidraget genom så kallade samverkans- eller observationsteam (LMT)³⁶ i enlighet med KFOR:s ansats.³⁷ LMT består av små militära enheter vars huvuduppgift är att inhämta information genom att samverka med lokalbefolkningen och institutioner, samt internationella organisationer. Informationen rapporteras och sammanställs på KFOR:s huvudkvarter i Pristina och bidrar till en uppdaterad bild av säkerhetsläget.³⁸

³² Exempelvis anges att det är CIMIC-funktionen vid svenska PRT i Afghanistan som leder samrådsmöten med svenska myndigheter på plats.

³³ COIN är en förkortning av det engelska begreppet counterinsurgency. Fishstein, Paul (2010) *Winning hearts and Minds? Examining the relationship between Aid and Security in Afghanistan's Balkh Province*. Tufts university. *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, Stefan Olsson, Försvarsanalys, Användarrapport september 2009.

³⁴ Counter Insurgency översätts vanligen inom Försvarsmakten med termen upprorsbekämpning. COIN kan, enligt Försvarsmakten, betraktas som en militär strategi (stridskoncept) med politiska utgångspunkter. I beskrivningar av COIN ingår ofta följande steg: Shape – Clear – Hold – Build. I korthet handlar det om att först rensa en by på motståndsmän med militära och/eller polisiära metoder. Sedan skapas ett samarbete med byns ledning och befolkning för att hålla motståndsmännen borta. Samtidigt påbörjas också rekonstruktionsarbete i form av vägbyggen, skolbyggen m.m. Därefter kan militära trupperna dra sig tillbaka om allt fungerar väl. Se även FOI-RH-0951-SE, sidan 29-31. Riksrevisionen har tagit del av en öppen version. FOI, Olsson, 2009.

³⁵ FOI-RH-0951-SE, Riksrevisionen har tagit del av en öppen version. COIN-doktrinen och dess verksamhet har fått viss kritik från biståndsaktörer och forskare eftersom den i allt för hög grad fokuserar på säkerheten utifrån det militära (och det internationella truppbidrags-) perspektivet i stället för att utgå ifrån afghanska prioriteringar. Vissa forskare menar även att antagandet om att skjuta till bistånd till osäkra områden för att på så sätt vinna afghanernas förtroende (win hearts and minds) har fått motsatt effekt. Fishstein, P. 2010.

³⁶ LMT – Liaison Monitoring Team.

³⁷ Regeringens prop. 2009/10:37. Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR), s. 12.

³⁸ Utvärdering av de svenska samverkansteamens i Kosovo och Bosnien och Hercegovina, FOI-R-2554-SE, sidan 9 2008 samt intervjuer med representanter för Försvarsmakten i Kosovo.

Samverkan genom LMT handlar främst om att upprätta en underrättelsekanal för KFOR och i andra hand om samverkan för att uppnå gemensamma mål. Tyngdpunkten i det svenska bidraget till KFOR har förskjutits allt mer mot LMT och stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetssektorstrukturer (SSR) vilket enligt regeringen utgör ett naturligt led i utfasningen av den militära närvaron i Kosovo.³⁹

2.4 Rapportering med fokus på närvaro och förmåga

Det finns flera former av rapportering om de svenska förbandsbidragen till internationella insatser. Utsända kontingentschefer rapporterar så gott som dagligen om aktuella händelser och ansvarar även för att formulera en slutrapport vid avslutat uppdrag. Försvarsmakten återrapporterar årligen till regeringen i årsredovisningen i enlighet med de återrapporteringskrav som formulerats i myndighetens regleringsbrev. Riksdagen informeras årligen om de svenska förbandsbidragen i samband med beslut om statsbudgeten men även vid formella beslut om bidrag med förband. Även om det finns betydande rapportering handlar den i huvudsak om de svenska bidragens storlek och sammansättning och hur insatserna påverkar Försvarsmaktens förmåga. Rapporteringen om vad de svenska förbanden har åstadkommit är däremot begränsad såtillvida att den är översiktlig och utan förtydligande resonemang.

Försvarsmakten ska årligen göra en bedömning av den operativa effekten (där så är tillämpligt) och hur insatsen bidrar till Försvarsmaktens förmågeutveckling.⁴⁰ Den bedömning om operativ effekt och förmåga som Försvarsmakten rapporterar om i sina årsredovisningar är kortfattad och saknar underbyggande resonemang. Det är bland annat oklart på vilket sätt insatserna bidrar till ökad förmåga och vad som egentligen avses med operativ effekt. Exempelvis skriver Försvarsmakten i årsredovisningen för 2009 att den "ökade nationella samordningen mellan Försvarsmakten och andra myndigheter samt internationell samverkan avseende bistånds-/ utvecklingsarbete och polisiär utveckling har ökat den operativa effekten." Det är oklart vad dessa bedömningar baseras på eftersom Försvarsmakten inte gör några separata utvärderingar av sin verksamhet i fält.⁴¹

³⁹ Den svenska kontingenten i Afghanistan innehåller också s.k. samverkansteam som där går under benämningen MOT – Military Observational Teams.

⁴⁰ Försvarsmaktens regleringsbrev. Utöver de krav på redovisning som anges i regleringsbrevet har Riksrevisionen funnit ett dokument med krav på återrapportering av de svenska förbandsinsatserna från regeringens sida. Svenskt deltagande i Afghanistan, regeringsbeslut, FO2004/71/MIL, 2004-05-27.

⁴¹ De svenska militära cheferna skriver slutrapporter som framför allt innehåller information om sådant som ingår i den svenska chefens huvudansvar, dvs. personal och arbetsmiljöfrågor, utrustning och materiel, eventuella svårigheter på "campen" samt en ekonomisk redogörelse. Rapporterna har inte till uppgift att svara på hur väl kontingenten har löst sin uppgift eller vilka resultat som har uppnåtts med den svenska närvaron.

Regeringens årliga rapportering till riksdagen innehåller bedömningar om att verksamheten vid de internationella insatser där svensk förband deltagit har genomförts med bra resultat samt att insatserna har bidragit till ökad säkerhet och stabilitet.⁴² De senaste åren har rapporteringen av enskilda insatser kompletterats med korta omdömen som till exempel att *den svenska styrkan bedöms ha god effekt i insatsområdet*.⁴³ Vidare redovisas Försvarsmaktens och regeringens bedömning att organisation, utrustning, och bemanning av utlandsstyrkan i stort har svarat mot de krav som ställs.⁴⁴ Regeringen redogör ibland även för hur Försvarsmaktens förmåga att samverka med civila aktörer har sett ut. Regeringen rapporterade 2005 följande: "Det svenska bidraget till ISAF har gett erfarenheter av nära samverkan mellan militära och civila insatser i stödet till de afghanska myndigheterna".⁴⁵ Exakt samma mening återkommer i propositionen året efter. Samtidigt skriver regeringen att det är dess strävan att förbättra samverkan mellan civila och militära aktörer.⁴⁶ Att samverkan mellan civila och militära aktörer måste förbättras och utvecklas återkommer regeringen till under flera år. År 2009 skriver regeringen att Försvarsmakten samverkar med andra svenska myndigheter, främst Sida, och att samverkan har fördjupats under året.⁴⁷ Regeringen förklarar inte på vilket sätt samverkan har fördjupats.

Det är huvudsakligen i budgetpropositionerna som regeringen i korthet redovisar utvecklingen avseende svenska förbandsinsatser. De specifika propositioner för ISAF och KFOR som regeringen presenterat för riksdagen innehåller inga bedömningar av vad bidragen hittills har uppnått i termer av resultat eller effekter.

2.5 Finansiering av militära förbandsbidrag

När regeringen fått riksdagens bemyndigande att delta med en väpnad styrka i en insats uppdrar regeringen åt Försvarsmakten att ställa en sådan styrka till förfogande. Riksdagen beviljar ett högsta belopp som Försvarsmakten får använda för sitt deltagande. Förbandsbidrag finansieras från utgiftsområde 6, anslag 1.2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* som Försvarsdepartementet ansvarar

⁴² Snarlika skrivningar i prop. 2005/06:1, 2006/07:1, prop. 2008/09:1, 2009/10:1

⁴³ Exempel Kosovo tex.prop. 2009/10:1 utg.omr. 6. och angående Afghanistan prop. 2009/10:1 och 2010/11:1 utg. omr. 6).

⁴⁴ Prop. 2009/10:1 uo 6, prop. 2010/11:1 utg. omr. 6.

⁴⁵ Utg. omr. 6, prop. 2005/06:1.

⁴⁶ Utg. omr. 6, prop. 2006/07:1.

⁴⁷ Utg. omr. 6, prop. 2009/10:1.

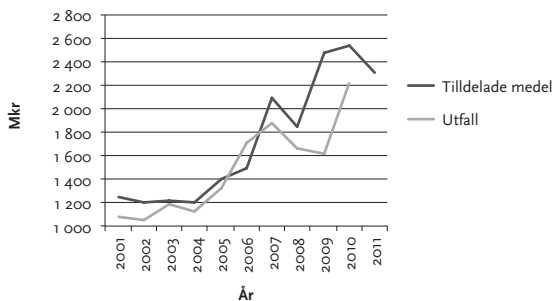
för.⁴⁸ Kostnaderna⁴⁹ för en insats beror bland annat på längden på insatsen, vilken uppgift som ska lösas, geografiskt avstånd från Sverige samt vilken typ av förband som sätts in.

2.5.1 Ökad tilldelning via anslag för internationella insatser

De medel som riksdagen årligen anslår för fredsfrämjande truppinsatser har ökat under de senaste tio åren. Anslagsökningen motsvarar en fördubbling jämfört med 2001. Förbrukade medel på anslag har ökat i motsvarande grad.⁵⁰

I diagrammet nedan redovisas hur mycket medel som har tilldelats enligt anslaget för fredsfrämjande förbandsinsatser samt hur mycket av medlen som har utnyttjats.

Diagram 2 Tilldelning av anslagsmedel för internationella insatser och utfall (mkr)



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001-2009, budgetpropositionerna för 2010 och 2011. Tilldelade medel i tabellen innehåller inte anslagssparande från föregående år eller omdisponerade medel, och därav följer att utfallet är högre än tilldelade medel ett år.

⁴⁸ Anslaget benäms ibland fredsfrämjande förbandsinsatser och ibland internationella insatser. Riksrevisionen har i denna granskning valt att använda benämningen internationella insatser.

⁴⁹ Begreppet kostnader kommer användas konsekvent i det här kapitlet för att beskriva utfall mot anslag, även om det som redovisas som utfall till och med 2008 avsåg utgifter. Syftet med att använda kostnader konsekvent är att förenkla läsningen. Förändringen skedde i och med införandet av kostnadsnärlig anslagsavräkning inom staten 2009 (bet. 2008/09:FIU15, rskr. 2008/09:30). Kostnadsnärlig anslagsavräkning betyder att myndigheternas förvaltningsutgifter från och med budgetåret 2009 ska avräknas mot anslag det år till vilket kostnaden hänförs sig. (Basbok i statlig redovisning 2010:32). Riksrevisionen har inte tagit hänsyn till inflation och de siffror som anges avser därför löpande priser.

⁵⁰ Anslaget har dock inte sett likadant ut över tiden och kostnader har förts mellan olika anslag och anslagsposter vilket gör det svårt att jämföra tilldelningen över tiden.

Ökningen ligger i linje med de ambitionshöjningar vad gäller de militära bidragen till internationella insatser som regeringen tidigare har aviserat.⁵¹

Vad gäller de specifika insatserna i Kosovo och Afghanistan har Riksrevisionen gjort en beräkning som baseras på Försvarsmaktens årliga redovisning av kostnader för svenska förbandsbidrag från det att insatserna började till och med 2010. För perioden uppgår förbandsbidraget till Kosovo till en kostnad av nästan 6,4 miljarder kronor och bidraget till Afghanistan till drygt 5,5 miljarder kronor.⁵² Sammantaget uppgår de redovisade kostnaderna på anslaget för de internationella förbandsinsatserna till cirka 14,9 miljarder kronor under perioden 2001-2010.⁵³ De totala kostnaderna är dock större då detta anslag inte omfattar alla kostnader för militära förbandsbidrag till internationella insatser.

2.5.2 *Kostnader för internationella insatser särredovisas*

Under de senaste tio åren har kostnaderna för internationella insatser särredovisats. Modellen och anslagsfördelningen för internationella insatser har varierat över tiden men gemensamt har varit att de kostnader som uppstår när Försvarsmakten deltar med militära förband har budgeterats och redovisats separat.

Sedan 2008 tillämpar regeringen en särskild modell, den så kallade särkostnadsmodellen, för beräkning av anslaget (tidigare anslagsposten) för fredsfrämjande insatser. Särkostnadsmodellen bygger på en uppdelning mellan olika kostnader och i korthet handlar det om att endast de kostnader som blir aktuella vid en internationell insats ska redovisas. Exempel på sådana kostnader är lönetillägg vid utlandsuppdrag, förbandsrekognoserings, inspektionsresor, materieltransporter, ledighetsresor, anpassad materiel, kost, avveckling av camp, hemkomstverksamhet och erfarenhetsseminarium. Till detta kommer även grundlön för reservofficerare, beredskapskontrakterad personal och särskilt rekryterad personal (för detaljerad översikt se bilaga 1).

⁵¹ Bl.a. inför försvarsbeslutet 2004 och i budgetpropositionen 2007. I inledningen av den nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet lyfter regeringen även fram det faktum att ambitionshöjningen inom området bl.a. tagit sig uttryck i en ökning av resurserna för förbandsinsatser.

⁵² Redovisade utfall för Kosovo (2001 tom 2009) respektive Afghanistan (2003 tom 2009) inklusive kostnader för uppbyggnad av Camp Northern Lights enligt anslag/anslagspost fredsfrämjande insatser. Baserat på Försvarsmaktens årsredovisningar 2001 t.o.m 2009.

⁵³ År 2008 infördes särkostnadsmodellen vilket gör att det inte är helt rättvisande att jämföra mellan åren innan och efter dess. Trenden att tilldelade medel har ökat kvarstår dock oavsett särkostnadsmodellens införande.

De större kostnadsposter som inte räknas som särkostnader utgörs av löner för tillsvidare anställd personal som är utsänd, samt kostnader för den personal som utför lednings- och sambandsuppgifter som genomförs i Sverige, bland annat för de personer vid högkvarteret som arbetar med Försvarsmaktens internationella insatser.⁵⁴ Inte heller den utbildning som förbanden genomför på sitt hemmaförband räknas, utan enbart den specifika missionsförberedande utbildning som sker på Livgardet i anslutning till att förbandet ska skickas iväg. Samtlig materiel införskaffas och avskrivs av grundorganisationen och belastar därmed inte heller den internationella insatsen.⁵⁵

Uppdelningen kan förefalla enkel och tydlig men innehåller i praktiken vissa gränsdragningsproblem som rör vilka kostnader som ska belastas anslaget för internationella förbandsinsatser. Riksrevisionen har även tidigare konstaterat att Försvarsmakten har problem med sina underlag för beräkning i enlighet med särkostnadsmodellen.⁵⁶

2.5.3 *Riksdagens beslut om förbandsbidrag avser endast särkostnader*

I samtliga propositioner som riksdagen har tagit ställning till om svenska militära förbandsbidrag till internationella insatser har riksdagen även fattat beslut om förväntade kostnader för insatsen. I dessa propositioner klargörs inte att kostnaderna enbart utgör så kallade särkostnader. Att de internationella insatserna är mer omfattande i finansiella termer än vad som redovisas är tydligt. Som Försvarsmakten själva uttrycker det i årsredovisningen för 2009: "För att kunna genomföra internationella insatser, vilka utgör cirka 5 procent av Försvarsmaktens verksamhet, krävs ett omfattande arbete i Sverige. Detta görs inom ramen för förbandsverksamheten i form av exempelvis utbildning, övningar, rekrytering och förrådshållning".⁵⁷

2.5.4 *Flera kostnadsberäkningar för internationella insatser*

Särkostnadsmodellen utgör inte den enda redovisningen av Försvarsmaktens kostnader för internationella insatser. I rapporteringen till riksdagen redovisas även sådana kostnader som uppstår för internationella insatser men som belastar andra anslag. Dessa två uppgifter skiljer sig åt.

⁵⁴ Enligt intervju arbetar ca 200-300 personer på Försvarsmaktens högkvarter med uppgifter som relaterar till internationella insatser. Dock inte på heltid.

⁵⁵ Utlandsstyrkan belastas enbart med driftkostnader och underhåll samt kostnader för att återställa materielen till ursprungligt skick. Underlag från Försvarsmakten.

⁵⁶ Se rapportering från årlig revision om årsredovisningarna 2007 och 2009. S. 2-3/5, Dnr 32-2007-0835; DÅR Rapport 2009 s. 5/6, Dnr 32-2009-0559-1; Löpande granskningsrapport 2009 s. 3-4/5, Dnr 32-2009-0559-2

⁵⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2009, s. 13.

I tabellen nedan redovisas dels kostnader i enlighet med anslaget internationella insatser, dels kostnader i enlighet med Försvarsmaktens verksamhetsgren internationella insatser.

Tabell 1. Redovisning av Försvarsmaktens anslagsförbrukning (mkr)

Förbrukade anslagsmedel	2007	2008	2009
Förbrukade anslagsmedel enligt anslag 1.2 Internationella insatser	1 876	1 665	1 664
Förbrukade anslagsmedel enligt verksamhet Internationella insatser (inkl. anslag 1.1 Förbandsverksamhet)	2 675	6 274	2 570

Anslagspost 6:1.2 (2007 och 2008) och anslag 1:2.1 (2009 och 2010)

Källa: Förbrukade anslagsmedel – Prop. 2010/11:1, Prop. 2009/10:1, Prop. 2008/09:1.

Av tabellen framgår att kostnaderna för verksamhetsgrenen är avsevärt större än de som redovisas på det särskilda anslag som avser internationella insatser. Det handlar om skillnader i miljarder kronor.

Utöver dessa två redovisningar som regeringen presenterar till riksdagen redovisar Försvarsmakten i sin årsredovisning även kostnader för internationella insatser i enlighet med myndighetens produktredovisning (se bilaga 2). En jämförelse mellan de siffror som redovisas i enlighet med särkostnadsmodellen för anslaget internationella insatser (6:1.2) och de kostnader som Försvarsmakten presenterar i enlighet med produktredovisningen visar också på stora skillnader. Differensen uppgår till drygt två miljarder 2010, knappt en miljard 2009, drygt fem miljarder 2008 och drygt två miljarder 2007.⁵⁸

Samtliga tre uppgifter kan anses ge en bild av hur mycket de internationella insatserna har kostat utifrån olika perspektiv, men visar samtidigt på svårigheten att få klarhet i vad det svenska engagemanget i internationella insatser faktiskt kostar.

⁵⁸ I årsredovisningen 2007 presenterade Försvarsmakten kostnader för internationella insatser på 4,2 miljarder kr i tabell 3 i huvuddokumentet, utgifter för samma verksamhet på 2,7 miljarder kr i tabell 4 i samma dokument och direkta utgifter på 1,9 miljarder kr i bilaga 4 Försvarsmaktens årsredovisning 2007, iakttagelserna framförda i årlig revisionsrapport, Dnr 32-2007-0835.

Produktredovisningen skulle kunna vara en mätare om totala kostnader men som Riksrevisionen flera gånger har påtalat är den fördelning av kostnader som görs inom produktredovisningen inte rättvisande.⁵⁹ Vid intervjuer på Försvarsmakten under hösten 2010 framkom att det fortfarande kvarstår problem med fördelningen av materialkostnader.⁶⁰ Detta innebär att de kostnader som redogörs enligt produktredovisningen inte kan sägas vara fullt ut rättvisande. Både Försvarsmakten och Försvarsdepartementet anser att produktredovisningen inte fullt ut går att använda sig av eftersom uppgifterna som presenteras i enlighet med denna inte är tillförlitliga.⁶¹

2.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har i flera sammanhang aviserat en tydlig ambitionsökning i såväl kvalitativa som kvantitativa termer. Tilldelade medel för internationella insatser har fördubblats under de senaste tio åren. Antalet utsända personer i svenska förbandsbidrag har dock inte ökat i motsvarande utsträckning under perioden utan ligger, med något undantag, på en relativt jämn nivå.
- Det finns flera politiska motiv för att bidra med svenska militära förband till en internationell insats. Samtidigt finns det inga tydliga formuleringar i underlagen till riksdagsbeslut om varför Sverige bidrar eller vad det svenska bidraget förväntas uppnå i mer konkreta termer. Det finns inte heller några tydliga referenser till de mål som har formulerats av den organisation som leder den militära insatsen.
- Den rapportering som Försvarsmakten presenterar är framför allt inriktad på att redovisa närvaro och förmågeutveckling. Regeringens årliga rapportering till riksdagen innehåller kortfattade bedömningar som till exempel att verksamheten har genomförts med bra resultat, att insatserna har bidragit till ökad säkerhet och stabilitet samt att organisation, utrustning och bemanning svarar mot de krav som ställs. Det är dock oklart vad dessa bedömningar baseras på.

⁵⁹ År 2007 framfördes i en promemoria ställd till Försvarsmakten att de materielkostnader som uppstår vid internationella insatser och som är betydande inte avskrivs på ett rättvist sätt. Årlig revision PM 2007, Dnr 32-2007-0835, s. 2-3. År 2008 framfördes i rapport ställd till Försvarsmakten att personalkostnaderna som redovisades om internationella insatser sannolikt var för låga då enbart de direkta lönekostnaderna för utlandsstyrkan och NBC uppgick till ett högre belopp än de i produktredovisningen angivna beloppen. Årlig revision, rapport 2008 Dnr 32-2008-0655-3, s. 3. Under 2009 tog Riksrevisionen upp synpunkter på att internationella insatser redovisades med positiva utfall på kostnader för materiel vilket gav sken av att insatserna haft intäkter istället för kostnader för materiel. Årlig revision, rapport 2009 Dnr 32-2009-0559, s. 4.

⁶⁰ Intervju Försvarsmakten 2010-11-08.

⁶¹ Årsredovisningarna 2007-2009 se även ÅR rapport s 3/10, Dnr 32-2008-0655-3

- Regeringen har betonat ökad samverkan mellan civila och militära aktörer men har inte förtydligat hur Försvarsmakten ska öka samverkan med svenska civila myndigheter som agerar på plats.
- Regeringen har under flera år rapporterat till riksdagen att Försvarsmaktens förmåga till civil-militär samverkan har ökat, men att den även fortsättningsvis måste öka. Detta visar att regeringen har högre ambitioner för verksamheten än hur den ser ut i dag. Samtidigt är det oklart vad bedömningarna baseras på och vad som måste öka för att uppnå god samverkan.
- Samtidigt som det finns ett särskilt anslag för beslut om resurser till internationella insatser är det oklart vad de totala kostnaderna uppgår till. Det hänger bland annat samman med att den särkostnadsmodell som används endast visar de extra kostnader som uppstår i samband med en internationell insats. Beräkningar i enlighet med denna modell används både i den årliga beredningen av statsbudgeten och i regeringens underlag inför riksdagsbeslut om enskilda förbandsbidrag.
- I Försvarsmaktens redogörelse till regeringen om kostnader för internationella insatser redovisas sedan några år tillbaka även i enlighet med beräkningsmodellen produktredovisning. En jämförelse mellan de kostnader som presenteras i produktredovisningen och de som redovisas i anslagsredovisningen visar på väsentliga skillnader i utfall.

3 Bidrag i form av civil och militär personal

Sverige bidrar årligen med ett stort antal militärobservatörer, poliser och civila experter, så kallade sekonderingar, till olika internationella insatser som genomförs inom ramen för FN, EU, OSSE eller annat bilateralt eller multilateralt organ. Insatsernas karaktär varierar och kan innefatta bland annat medling, rådgivning, förhandlingsstöd, övervakning, utbildning, förtroendeskapande åtgärder eller stärkande av rättsstaten. Det kan även vara personal som ska hantera administrativa funktioner så som löner och personalfrågor samt tekniker av olika slag. Gemensamt för personalbidragen är att de består av enskilda individer som arbetar utifrån uppdrag som har formulerats av den organisation som leder insatsen.⁶² Sverige ansvarar för att besluta vilka insatser som ska prioriteras, i vilken omfattning Sverige ska bidra samt för rekrytering av personal som svarar mot formulerade krav.

Bidrag i form av civil och militär personal till internationella insatser hanteras av flera myndigheter som i sin tur är underställda tre olika departement; Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Utrikesdepartementet har en särskild roll då det är detta departement som beslutar om inriktning, omfattning och finansiering av de svenska personalbidragen. Sammantaget är ett stort antal personer inom olika myndigheter engagerade i att rekrytera personal och bemanna olika tjänster.⁶³

⁶² Processerna för hur bemanningen går till skiljer sig mellan olika organisationer. Som exempel kan nämnas att FN vanligtvis efterfrågar bidrag med personal till sina insatser i generella termer medan EU skickar ut listor med specifika uppdragsbeskrivningar i form av så kallade "Call for Contributions".

⁶³ För att hantera förfrågningar om bidrag från internationella organisationer och prioritera mellan politiska önskemål och myndigheternas kapacitet att hitta rätt personal finns en så kallad *Beredningsgrupp för personalärenden*. Denna grupp har under flera år bestått av representanter på gruppchefs nivå från både Regeringskansliet och myndigheter. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet sammanträder gruppen månatligen med syfte att behandla aktuell rekrytering och sekonderingsärenden till civila krishanteringsinsatser, inklusive militärobservatörer. Beredningsgruppen har funnits i olika former i mer än 15 år. Jfr SOU 1999:29. Sedan årsskiftet 2010/11 har ansvaret för gruppen förts över till Folke Bernadotteakademien. Enligt uppgift från FBA kommer gruppen att ha samma grundläggande roll som tidigare men kommer delvis arbeta enligt nya former.

3.1 Motiv och utgångspunkter för personalbidrag

Det finns en rad motiv och utgångspunkter för det svenska engagemanget i form av personalbidrag till internationella insatser. Som framgått tidigare är det framför allt utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar och prioriteringar som ska vara styrande för svenskt deltagande i internationella insatser.⁶⁴ I grunden handlar ett beslut om svenskt engagemang om hur Sverige bedömer en aktuell situation, men det kan även finnas intresse från svensk sida att visa solidaritet eller engagemang visavis den organisation som leder den internationella insatsen. Ett engagemang från svensk sida kan även handla om att svara på en internationell förväntan på Sverige om att bidra. Andra utgångspunkter att beakta är att Sverige har en uttalad ambition att vara en lojal bidragsgivare och ha ett brett geografiskt engagemang.⁶⁵

Regeringens uttalade ambitionsökning är inte lika tydlig som när det gäller militära förbandsbidrag men regeringen har bedömt att efterfrågan på svensk expertis är stor. Regeringen har slagit fast att svenska bidrag i form av stöd från rättsväsendet måste öka för att tillgodose de internationella behoven.⁶⁶ Vidare finns det en ambition om att Sverige ska bemanna ca 5-6 procent av EU:s civila krishanteringsinsatser. När det gäller bemanning med militära observatörer baseras prioriteringarna bland annat på att Sverige vill visa engagemang i FN samt att visa engagemang för internationella insatser där Sverige inte bidrar med militära förband. Flexibilitet bedöms i dessa sammanhang vara viktigt för att Sverige snabbt ska kunna svara på de behov som uppkommer.⁶⁷

Sveriges breda ansats till deltagande i internationella insatser har resulterat i att Sverige vid årsskiftet 2010/2011 hade 232 civila personer och 27 militärobservatörer utsända till ca 30 olika insatser fördelade på cirka 20 olika länder i världen. Sammanlagt var 259 personer utskickade via sju olika myndigheter. För en detaljerad översikt av de svenska personalbidragen se bilaga 3.

⁶⁴ Skr. 2007/08:51 samt en intern interdepartemental promemoria som formulerades i slutet av 2004.

⁶⁵ Intervjuer på Utrikesdepartementet i oktober och november 2011. Intern interdepartemental promemoria PM UD och FÖ, daterad 2004-09-13, slutlig version daterad 2004-12-07.

⁶⁶ Skr. 2007/08:51, s. 20.

⁶⁷ Intervjuer Utrikesdepartementet.

3.2 Flera myndigheter bidrar med personal

Bidrag i form av personal hanteras av flera myndigheter. Försvarmakten, RPS, MSB och FBA är sedan flera år involverade i personalbemanningen. Under senare år har allt fler myndigheter engagerats. Exempelvis bidrar även Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Försvårshögskolan, Tullverket och Kriminalvården med personal till olika insatser.

3.2.1 Svårt få fram en översikt över myndigheternas bidrag

Det är svårt att få fram en översikt över omfattningen och inriktningen på svenska personalbidrag samt hur engagemanget utvecklats över tid. FBA har sedan 2008 i uppdrag att månadsvis till Utrikesdepartementet redovisa antalet utsända civila personer. Denna översikt ger en bild av läget vad gäller civil personal vid en viss tidpunkt. Samtidigt är det för en utomstående betraktare inte helt lätt att få en bild av hur det svenska engagemanget ser ut i sin helhet, hur det ser ut på årsbasis eller hur det förändras från år till år. Det är bland annat svårt att i efterhand göra en sammanställning utifrån myndigheternas årsredovisningar på grund av att myndigheterna redovisar sitt deltagande på olika sätt.⁶⁸ Som en konsekvens går det inte heller att utifrån dessa redovisningar göra en jämförelse mellan myndigheterna.

För att få en bild av hur berörda myndigheters bidrag har sett ut under de senaste tre åren har Riksrevisionen gjort en översikt av utsänd personal baserad på Folke Bernadotteakademins sammanställningar samt Försvarmaktens årsredovisningar. Av tabellen nedan framgår antalet utsända personer från olika myndigheter i december åren 2008 - 2010.⁶⁹

⁶⁸ Exempelvis redogör RPS och FBA för antalet sekunderade medan MSB redogör för sin internationella verksamhet som helhet, utan att urskilja sekonderingarna. Försvarmakten redogör för antalet utsända, men det är oklart om det rör sig om årsarbetskrafter eller det totala antalet utsända personer.

⁶⁹ Tabellen är inte helt rättvisande eftersom den visar antalet civila utsända en viss månad medan Försvarmaktens utsända baseras på årsredovisningarna.

Tabell 2: Utsänd personal per myndighet i december år 2008-2010

	2008	2009	2010
RPS	97	105	106
FBA	59	70	83
MSB	40	30	26
Kriminalvården	10	6	10
Tullverket	3	4	6
Domstolsverket		1	1
Åklagarmyndigheten		1	
Försvarshögskolan	2	3	
Totalt civil personal	211	220	232
Försvarsmakten	51	46	27
Totalt	262	266	259

Källa: Sammanställningen baseras på FBAs rapporteringen till UD om utsända i december 2008-2010 "Civil personal i freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande åtgärder", samt Försvarsmaktens årsredovisningar 2008-2010.

Av tabellen framgår att antalet utsänd civil personal från de aktuella myndigheterna har ökat under de senaste tre åren. RPS:s personalbidrag är störst och ligger på en jämn nivå medan antalet utsända från FBA har ökat och antalet utsända från MSB har minskat. Sammanställningen inkluderar all utsänd civil personal, det vill säga även personal som är anställd vid internationella organisationers huvudkontor samt till exempel vissa tjänster vid svenska representationen till FN och anställda vid svenska ambassaden i Liberia. Totalt har bidrag i form av personal legat runt 260 personer de senaste tre åren.

3.2.2 Olika förutsättningar för myndigheternas medverkan

Svenska myndigheter är skyldiga att bidra med personal för deltagande i internationella sammanhang.⁷⁰ Men de myndigheter som bidrar med personal till internationella insatser har sinsemellan olika förutsättningar att bidra. Vad gäller RPS, FBA och MSB är uppdraget att bidra tydliggjort i särskilda förordningar medan Försvarsmaktens uppdrag anges i regleringsbrevet. Försvarsmakten och RPS:s deltagande styrs även av särskilda regleringsbrev som tydligt anger inriktning och omfattning. I dessa regleringsbrev specificerar

⁷⁰ Myndighetsförordningen 2007:515 7]

regeringen medel som avsatts till olika insatser vilket i praktiken motsvarar det förväntade antalet tjänster som ska tillsättas.⁷¹ Detta kan jämföras med FBA och MSB som styrs genom enskilda beslut, vilket innebär att myndigheterna vid årets början inte vet i vilken omfattning verksamheten ska bedrivas.⁷²

Vidare har myndigheterna olika förutsättningar i och med att RPS och Försvarsmakten främst rekryterar personal från den egna personalstyrkan medan både MSB och FBA huvudsakligen rekryterar personal externt. Något förenklat fungerar MSB och FBA som rekryteringsfirmor för personal med specifik kompetens till internationella tjänster. Båda myndigheterna har inrättat resurspooler som de rekryterar personal i från. Personalprofilen skiljer sig mellan FBA och MSB men trots det har det uppkommit svårigheter med gränsdragning i vissa sammanhang.

På frågan varför myndigheterna har så olika planerings- och verksamhetsförutsättningar för att bedriva likartad verksamhet, har Utrikesdepartementet förklarat att det är ett resultat av att verksamheten har vuxit fram stegvis. Anledningen till att RPS, Försvarsmakten och även Kriminalvården får särskilda regleringsbrev motiveras utifrån att dessa rekryterar från sin egen personalstyrka, vilket bedöms innebära större behov av framförhållning.⁷³

3.2.3 Verksamhet där målet är att bidra

Det finns inga specifika mål angivna för svenska bidrag i form av civil och militär personal men som verksamhet ingår de främst i det politikområde som avser att säkerställa Sveriges intressen och förbindelser med andra länder. Verksamheten finansieras dock även med medel från biståndsbudgeten.

I uppdraget till de myndigheter som bidrar med personal finns inte heller några tydliga formuleringar kring vilka mål eller resultat personalbidragen förväntas bidra till.⁷⁴ Det finns därmed inte några angivna mål för verksamheten utöver de övergripande målen för svenskt engagemang i internationella insatser som anges i den nationella strategin. Myndigheterna har därmed enbart i uppdrag att bidra genom rekrytering av personal.

⁷¹ Se t.ex. Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2011 om anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet samt RPS regleringsbrev för budgetåret 2011 om anslag 1:2 freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet och anslag 1:1 Bistandsverksamhet anslagspost 12, Freds- och säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande.

⁷² Både MSB och FBA har i intervjuer uttryckt att detta har varit försvärande i planeringen av verksamhet. Från och med 2009 har regeringen tagit så kallade inriktningsbeslut för MSB och FBA:s verksamhet vad gäller sekonderingar. Dessa inriktningsbeslut har inte täckt hela årets verksamhet utan nya beslut har kommit under året, men besluten har ändå gett myndigheterna en bättre framförhållning.

⁷³ Intervju UD oktober 2010.

⁷⁴ Riksrevisionen har granskat instruktioner, regleringsbrev samt villkor i anslag och anslagsposter. Regeringsbeslut under utg.omr.7, anslagspost 28 som rör Afghanistan och Kosovo 2000-2009. Samt särskilda regeringsbeslut fattade av Försvarsdepartementet i en särskild arkivgranskning.

3.2.4 Begränsad information om innehåll och resultat

Som en följd av hur uppdragen till myndigheterna är formulerade har regeringen huvudsakligen formulerat rapporteringskrav i termer av att myndigheterna ska redovisa sitt deltagande. Bortsett från regeringens krav på MSB finns det inga tydliga förväntningar från regeringen att myndigheterna ska redogöra för verksamhetens innehåll eller resultat. MSB:s återrapporteringskrav är däremot mer omfattande vad gäller omfattning, inriktning och finansiering samt resultat, och de är den enda myndighet som har fått i uppdrag att redovisa sin verksamhet utifrån den nationella strategin.⁷⁵

Samtlig utsänd personal har omfattande krav på att regelbundet rapportera till sin utsändande myndighet om utvecklingen i insatsen, säkerhetsläget samt eventuella personalfrågor. Den rapportering av verksamheten som återfinns i myndigheternas årsredovisningar är däremot översiktlig när det gäller bedömningar av vad deltagandet har inneburit för såväl den internationella insatsen som för den utsändande organisationen. Riksrevisionen har funnit en tendens till att närmast identiska skrivningar återkommer år efter år. Det gäller exempelvis resultaten av RPS:s närvaro i olika internationella insatser under en treårsperiod.⁷⁶

Försvarsmakten redogör kortfattat i sin årsredovisning för vilka insatser de har bidragit med personal till, samt vilken slags personal som de har bidragit med. Vidare redogör myndigheten kortfattat för sin bedömning av verksamheten, till exempel att deltagandet har bidragit till att utveckla den svenska internationella konflikthanteringsförmågan och att stödet bedöms ge ett bra resultat för mottagarna och en god svensk insyn och möjligheter till påverkan.⁷⁷

MSB redogör i årsredovisningen för hela sin internationella verksamhet. Redovisningen är mer utförlig än övriga myndigheters men inte i paritet med de omfattande krav som ställs på myndigheten. FBA redovisar årligen, i enlighet med regeringens krav, en sammanställning över hur många individer och till vilka missioner de har sekonderat personal.⁷⁸

⁷⁵ Regleringsbrev sedan år 2009 då MSB bildades. Rapporteringskraven avser dock inte bara bidrag i form av personal till internationella insatser utan hela MSB:s internationella verksamhet.

⁷⁶ RPS årsredovisningar åren 2006-2008. RPSs utlandssektion har på eget initiativ skrivit en rapport om RPSs freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet.

⁷⁷ Försvarsmaktens årsredovisningar åren 2007-2009.

⁷⁸ Årsredovisningar för MSB och FBA.

3.2.5 Erfarenhetshantering med fokus på arbetsgivarfrågor

FBA har sedan myndigheten bildades 2002 haft i uppgift att hantera erfarenheter av internationella insatser och vara sammanhållande när det gäller att hantera erfarenheter som rör det svenska civila bidraget till internationella insatser.⁷⁹ I samband med intervjuer vid FBA har det framkommit att myndigheten arbetar med erfarenhetshantering inom alla sina ansvarsområden. Men när det gäller erfarenheten av svenskt deltagande med personal har myndigheten än så länge inte presenterat några resultat. MSB och RPS har börjat etablera egna system för erfarenhetsåterföring. Vad gäller MSB har de kommit så långt att de har utvecklat en särskild databas⁸⁰ medan RPS arbetar med att systematiskt begära in information från sina utsända.⁸¹ Gemensamt för dessa erfarenhetssystem är att de huvudsakligen handlar om personaladministrativa aspekter och baseras på enkäter till de utsända.

Sammantaget finns det parallella system för viss erfarenhetshantering, men FBA som har det nationella ansvaret har ännu inte etablerat något system. Därmed finns det heller inte någon översiktlig sammanställning av erfarenheter eller nyttan av internationella erfarenheter för olika verksamheter. I samband med intervjuer har det dock framkommit att utlandstjänstgöring bedöms vara utvecklande för den enskilde individen och att vissa personer antas ha nytta av erfarenheterna i sin fortsatta yrkesutövning. Men även helt motstridiga uppgifter har framkommit, till exempel att utlandstjänstgöring inte nödvändigtvis är positivt för personens karriär i Sverige.

3.3 Begränsad rapportering till riksdagen

Regeringens rapportering till riksdagen om bidrag i form av personal är uppsplittrad och begränsad i flera avseenden. Det är därför svårt för riksdagen att få en bild av verksamhetens inriktning, omfattning och resultat samt att följa hur det svenska engagemanget utvecklas i förhållande till de motiv och utgångspunkter som har formulerats. Rapporteringen till riksdagen om bidrag i form av civil och militär personal återfinns i de årliga budgetpropositionerna men i och med att verksamheten inte utgör ett eget verksamhetsområde rapporteras den inte samlat. Rapporteringen återfinns både under

⁷⁹ Förordning (SFS 2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien, §2 p.8. FBA ska hantera erfarenheter från internationella insatser och vara sammanhållande för erfarenhetshanteringen som rör det svenska civila bidraget till internationella insatser.

⁸⁰ Intervju MSB.

⁸¹ Intervju RPS.

utgiftsområde 5 och utgiftsområde 7. I samtliga propositioner de senaste fem åren redogör regeringen för att Sverige har bidragit med svensk personal till olika internationella insatser men inte för hur många personer som faktiskt har varit utsända eller till vilka insatser. Under flera år i rad anger regeringen i budgetpropositionerna att "Sverige har deltagit i flertalet av FN:s 18 fredsfrämjande insatser, samt i samtliga EU:s 12 insatser". Av rapporteringen framgår att Sverige genom sina personalbidrag bidrar till olika övergripande mål, men i och med att det saknas information om storleken på det svenska engagemanget i förhållande till de insatser som genomförs är det svårt att få en uppfattning om vilken roll svenska bidrag spelar i olika sammanhang och gentemot olika organisationer.

Regeringen har under flera år pekat på att det är svårt att mäta resultaten av internationella insatser då det är komplicerat att få en uppfattning av konkreta resultat vid en enskild tidpunkt eller på kort sikt. Vidare pekar regeringen på svårigheter att isolera en svensk insats från andra faktorer som påverkar utvecklingen.⁸² Samtidigt bedömer regeringen att "fredsfrämjande insatser har en stabiliserande effekt som inte kan uppnås på annat sätt och som ofta är en förutsättning för långsiktigt hållbar fredlig, ekonomisk och social utveckling". Under de senaste tre åren har redovisningen blivit något mer utförlig såtillvida att den innehåller illustrerande exempel på insatser som har haft en positiv utveckling.

3.4 Finansiering av civil och militär personal

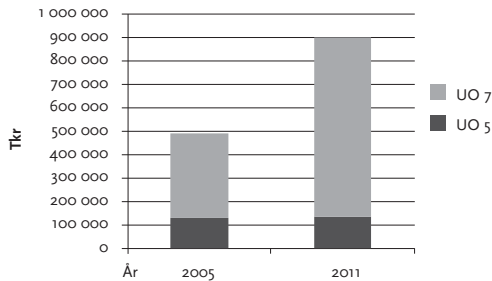
Det är svårt att få fram en sammanställning över kostnader och att följa kostnadsutvecklingen för svenska personalbidrag till internationella insatser, vilket i hög utsträckning hänger samman med hur bidragen finansieras.

3.4.1 *Komplicerad anslagsstruktur för personalbidrag*

En översiktlig jämförelse mellan de anslag och anslagsposter som relaterar till konflikthantering och fredsfrämjande insatser, där finansiering av bidrag i form av personal ingår, visar att fördelningen av medel har ökat från 494 miljoner kronor 2005 till 904 miljoner kronor 2011.

⁸² Budgetprop. 2005, 2007 och 2008.

Diagram 3. Fördelning av medel från utgiftsområde 5 och 7, 2005 till 2011



Av diagrammet ovan framgår att ökningen av tilldelade medel för konflikthantering och fredsfrämjande insatser framför allt har skett inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Resurstilldelningen inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan har däremot varit på ungefär samma nivå vid de två tidpunkter som redovisas.

I vilken omfattning den ökade resurstilldelningen gäller bidrag i form av personal går inte klargöra av flera olika orsaker. För det första finansieras personalbidrag genom flera olika anslag och anslagsposter inom två olika utgiftsområden i statsbudgeten. För det andra används anslagen inte enbart till att finansiera bidrag i form av personal utan även andra former av stöd inom området.

Bidrag i form av personal finansierades 2011 genom sammanlagt 13 olika anslagsposter, varav 7 anslagsposter främst användes för finansiering av sekunderad personal (se översikt i bilaga 3). Övriga anslagsposter utgjorde antingen generell finansiering till FBA eller poster där både finansiering av bidrag i form av personal och annan verksamhet ingick.⁸³

Att denna konstruktion innebär svårigheter i samband med kostnadsuppföljning är känt sedan tidigare och har påtalats i olika utredningar.⁸⁴ En jämförelse mellan 2005 och 2011 visar att svårigheterna snarare ökar än minskar då antalet anslagsposter som används för att finansiera personalbidrag har ökat. Ytterligare en försvårande omständighet för kostnadsuppföljning över tid är att de anslag som används för att finansiera personalbidrag har bytt namn och i viss mån även användningsområde under perioden.

⁸³ I uträkningen ingår även grundfinansiering av FBA och MSB.

⁸⁴ Riksdagens revisorer 2001/02:RR17, SOU 1999:29 s.54-57 och SOU 2000:74 s.68.

För att få fram uppgifter om medelstillelningen för bidrag i form av personal måste därför en mer djupgående kartläggning göras. Riksrevisionen har sammanställt hur mycket medel som regeringen har allokerat via regleringsbrev. I sammanställningen ingår även finansiering av personalbidrag genom särskilda beslut som regeringen och Regeringskansliet fattat. Enligt denna sammanställning uppgick tilldelade medel för sekunderad personal till ca 410 miljoner kronor för 2010 (för uträkning se bilaga 3).

På grund av det som redovisas ovan har Riksrevisionen inte kunnat ta fram tillräckligt med underlag för att dra slutsatser kring hur kostnaderna för personalbidrag har utvecklats över tid. Däremot kan Riksrevisionen konstatera att tilldelningen till vissa myndigheter har ökat under de senaste åren. Exempelvis har tilldelade medel till RPS ökat från 137 miljoner kronor år 2005 till 200 miljoner kronor år 2011.⁸⁵

3.4.2 *Olika principer för finansiering och redovisning*

Enligt Riksrevisionens beräkning uppgick tilldelade medel för bidrag i form av personal till ca 410 miljoner kronor 2010. Det är dock oklart vad den totala kostnaden uppgår till. Regeringens olikartade styrning av berörda myndigheters personalbidrag genom regleringsbrev eller särskilda beslut innebär att formerna för finansiering skiljer sig åt mellan olika myndigheter. En annan skillnad mellan de berörda myndigheterna är att i vissa fall omfattar anvisade medel både direkta och indirekta kostnader medan andra myndigheter har en konstruktion där indirekta kostnader finansieras i särskild ordning. Ytterligare en försvårande omständighet i uppföljningen av kostnaderna är att de berörda myndigheterna redovisar tilldelade medel enligt olika principer.

Till exempel finansieras MSB:s deltagande i form av personal av både avgifter och bidrag. Därtill har myndigheten ett grundanslag som ska täcka indirekta kostnader och OH för myndighetens internationella verksamhet där personalbidrag är en del av verksamheten. Denna grundfinansiering avräknas i efterhand mot biståndsbudgeten.

FBA har en liknande konstruktion där myndighetens bidrag i form av personal finansieras med bidrag från regeringen. Därtill har myndigheten anslagsfinansiering som får användas till att täcka såväl direkta som indirekta kostnader och OH.

⁸⁵ Enligt RPS:s regleringsbrev 2005 till 2011.

Till skillnad mot MSB och FBA finansieras RPS:s deltagande i internationella insatser genom två olika anslag som ska användas till såväl direkta kostnader som utlandsstyrkans andel av RPS:s indirekta kostnader och OH.

Regeringskansliet har inte angett, vare sig i särskilda beslut eller i regleringsbrev, vilka principer för fördelning av overheadkostnader som ska gälla för denna typ av verksamhet. I avsaknad av sådana riktlinjer har varje myndighet utformat egna principer för fördelning av overheadkostnader. Detta innebär att det är svårt att få fram en rättvisande bild över insatsernas totala kostnader. Det innebär också att det är omöjligt att med dagens konstruktion göra en eventuell jämförelse mellan myndigheternas kostnader.

Det är oklart varför myndigheterna har så olika finansieringsformer trots att de i detta avseende bedriver likartad verksamhet. En förklaring till att regeringen gärna fattar beslut och fördelar medel i form av särskilda bidrag istället för via anslag kan vara att det ger möjlighet till ökad flexibilitet. Samtidigt innebär en sådan hantering ökad administration för såväl myndigheterna som Regeringskansliet och svårigheter i kostnadsuppföljningen. För en mer detaljerad översikt över de finansiella villkoren och redovisningsmodellen hos respektive myndighet, se bilaga 3.

3.4.3 *Ingen redovisning av kostnaderna för riksdagen*

Som en följd av att verksamheten finansieras från flera anslag och anslagsposter är det svårt att utifrån den redovisning som finns i budgetpropositionerna få en samlad bild av kostnadsutvecklingen för svenska bidrag i form av personal. Regeringen har inte heller lämnat någon särskild redovisning eller sammanställning till riksdagen. Vid två tillfällen har regeringen berört frågan om finansiering av sekunderad personal till internationella insatser i budgetpropositionerna. Exempelvis konstaterade regeringen för ca fem år sedan att kostnaderna för utsänd personal hade ökat och att kostnadsutvecklingen borde följas noga.⁸⁶ Därefter har inte regeringen återkommit till frågan.

⁸⁶ Prop. 2006/07: 1, utgiftsområde 5.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Att bidra med personal till internationella insatser är ett konkret politiskt verktyg som genomförs i ett komplext system bestående av flera departement och myndigheter. Det finns en tydlig politisk ambition att Sverige ska bidra brett, både i geografiska termer och i valet av organisationer och insatser. Samtidigt som det finns uttalade ambitioner och motiv för svenskt deltagande är det svårt att få fram en årlig översikt över den faktiska utvecklingen och omfattningen på de svenska personalbidragen i regeringens rapportering till riksdagen. Folke Bernadotteakademin rapporterar månatligen om civila bidrag men det finns ingen instans som har i uppgift att sammanställa både civila och militära bidrag eller hur de sammantaget fördelas geografiskt eller på organisationer och insatser. Berörda myndigheter rapporterar dessutom om sina personalbidrag på olika sätt.
- Den rapportering som regeringen lämnar till riksdagen innehåller begränsad information om vad som har uppnåtts med den svenska närvaron, både utifrån politiska motiv med de svenska bidragen och utifrån de målsättningar som finns formulerade för den internationella insatsen på plats. Rapporteringen görs i generella termer och utan att hänsyn tas till proportionalitet. Utan resonemang om det svenska bidragets storlek i förhållande till den internationella insatsen som helhet kan denna typ av rapportering ge intryck av att de svenska bidragen är mer omfattande än vad de är.
- Utsänd personal rapporterar om den löpande verksamheten till sina "hemmamyndigheter". De myndigheter som bidrar med personal rapporterar i sin tur om verksamheten i samband med årsredovisningen. Rapporteringskraven och rapporteringen som sådan varierar dock mellan myndigheter emellan. Sammantaget finns det relativt mycket rapportering men lite analys av vad personalbidragen har bidragit till.
- Den erfarenhetshandling som finns inom de myndigheter som ingår i granskningen har huvudsakligen fokus på arbetsgivarfrågor. Folke Bernadotteakademin som har ett särskilt ansvar för erfarenhetshandling men har ännu inte presenterat några sammanställningar från denna verksamhet.

- Regeringens uppdrag till de myndigheter som bidrar med personal formuleras på olika sätt för olika myndigheter. Vissa myndigheter får årligen tydliga anvisningar om att bemanna ett visst antal namngivna insatser medan andra myndigheters uppdrag formuleras i mer allmänna termer alternativt i särskilda beslut under året. Detta skapar en politisk flexibilitet och möjlighet att anpassa verksamheten till utvecklingen i omvärlden. Samtidigt innebär det att de myndigheter som bidrar med personal har olika förutsättningar vad gäller planering, framförhållning och intern styrning av denna verksamhet. Därtill ges berörda myndigheter olika finansiella förutsättningar.
- Med dagens system för resurstilldelning och redovisning av kostnader är det svårt att få en samlad bild av de totala kostnaderna samt att följa kostnadsutvecklingen över tid. Det finns flera anledningar till detta. Det handlar dels om att civila och militära personalbidrag finansieras från ett stort antal anslagsposter som även används för att finansiera annan verksamhet. Det handlar också om att myndigheter finansieras på olika sätt, både via regleringsbrev och särskilda beslut. Vidare finns det inga entydiga principer för vare sig finansiering eller redovisning av direkta och indirekta kostnader. Detta får till följd att det inte går att jämföra myndigheterna med varandra.

4 Synergier med utvecklingssamarbetet

Regeringen har i flera sammanhang betonat att utvecklingssamarbetet utgör en viktig del av den samlade svenska förmågan och att synergier alltid ska eftersträvas.⁸⁷

4.1 Utgångspunkter för svenskt utvecklingssamarbete

Sverige har lång erfarenhet av att bedriva internationellt utvecklingssamarbete med andra länder. Målet för det svenska internationella utvecklingssamarbetet är att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor".

4.1.1 *Gemensam politik för global utveckling*

Målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete finns bland annat angivet i den av riksdagen antagna Politiken för global utveckling (PGU) från 2003.⁸⁸ Politiken behandlar emellertid inte bara utvecklingssamarbete, utan slår också fast grunden för en sammanhållen och samstämd svensk politik för global utveckling. Politiken för global utveckling gäller för alla politikområden. Av PGU framgår ett övergripande mål för samtliga politikområden samt ett kompletterande mål för utvecklingssamarbetet. Enligt PGU har utvecklingssamarbetet en viktig funktion när det gäller att komplettera och stödja åtgärder som vidtas på andra politikområden inom ramen för politiken för global utveckling. Detta förtydligades ytterligare i samband med regeringens förnyelse av Politiken för global utveckling 2008.⁸⁹ Genom skrivelsen förstärkte även regeringen vikten av samstämmighet och samverkan mellan politikområden.

⁸⁷ T.ex. Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, s. 6-8, samt skr.2007/08:89.

⁸⁸ Prop. 2002/03:122, be.. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4.

⁸⁹ Skr. 2007/08:89.

4.1.2 Sida – finansier av svenska biståndsinsatser

Flera svenska myndigheter får medel från den så kallade biståndsramen⁹⁰ som sammantaget uppgår till en procent av svensk bruttonationalinkomst (BNI). Biståndsramen för 2011 är cirka 35 miljarder kronor. Ramen fördelas, utöver avräkningar, över ett större antal anslag och anslagsposter. Det volymmässigt största anslaget är utan jämförelse anslaget för biståndsverksamhet som uppgår till 27,6 miljarder kronor 2011.⁹¹

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) ansvarar för att utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv finansiera sådana insatser som bidrar till att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet.⁹² Sida finansierar sällan enskilda individers deltagande i internationella insatser eller organisationer, däremot finansierar Sida andra svenska myndigheters biståndsverksamhet.

För att kunna räknas som bistånd i form av utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd måste medlen användas i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) fastställda principer (Official Development Assistance - ODA). Det innebär att medlen enbart får användas för att finansiera verksamhet till länder som är klassade som så kallade utvecklingsländer. Målet med verksamheten måste vara att bidra till ekonomisk utveckling och välfärd för utvecklingsländerna. Medlen får inte användas för militära ändamål.⁹³

4.1.3 Ökat fokus på konfliktländer

Sverige har sedan 2007 fokuserat det bilaterala utvecklingssamarbetet till färre antal länder. Ett resultat av denna så kallade landfokusering är att Sverige ska behålla och vidareutveckla samarbetet med länder i en konflikt eller postkonfliktsituation. Det innebär att en betydande del av Sveriges utvecklingssamarbete ska inriktas på sådana länder där även andra stödsatser av mer militär karaktär kan förekomma.⁹⁴

⁹⁰ T.ex. FBA, Rikspolisstyrelsen, Svenska institutet, Kriminalvården, Nordiska afrikainstitutet

⁹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Regeringsbeslut III:6 2010-12-22 UF2010/75652/UD/PLAN (slutligt) UF2010/75649/UD/USTYR

⁹² Förordning (2010:1080) med instruktion för Sida, 1§.

⁹³ OECD Glossary of statistical terms.

⁹⁴ Totalt 12 länder ingår i denna grupp av prioriterade länder: Afghanistan, Burundi, Colombia, DR Kongo, Guatemala, Irak, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Västbanken-Gaza och Östtimor.

Stöd som rör freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet finansieras över flera anslag och anslagsposter.⁹⁵ Sida har en särskild anslagspost som avser humanitära insatser och konfliktrelaterad verksamhet. År 2011 uppgick den till cirka 2,7 miljarder varav högst 200 miljoner kronor får användas för insatser avseende konfliktrelaterad verksamhet.⁹⁶ Denna anslagspost har ökat med drygt en miljard sedan 2005 vilket kan ses som en indikation på regeringens ökade ambitioner beträffande främst humanitärt bistånd men även vad gäller svenskt engagemang i konflikttrabbade länder. Medel för den konfliktrelaterade verksamheten ska användas i enlighet med Policyn för säkerhet och utveckling samt särskilda regeringsbeslut.⁹⁷ En utgångspunkt för dessa insatser är att de ska präglas av snabbhet och flexibilitet.

4.2 Internationella och nationella riktlinjer styr verksamheten

Svenskt utvecklingssamarbete genomförs inte isolerat utan hänger i hög grad samman med de ramar och riktlinjer som har formulerats av det internationella samfundet. Sverige har ingått en rad internationella överenskommelser som påverkar utformning och genomförande av det svenska biståndet. Viktiga överenskommelser är till exempel Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra som slår fast generella principer som ytterst syftar till att öka biståndets effektivitet.

4.2.1 Parisdeklarationen – en överenskommelse för ökad effektivitet

Parisdeklarationen antogs 2005 av mer än 100 länder.⁹⁸ Deklarationen innebär att biståndsgivare och biståndsmottagare har skrivit under ett antal åtaganden som handlar om hur de ska arbeta och förhålla sig till varandra. Målsättningen med Parisdeklarationen var att göra biståndet effektivare genom att ta fram instrument för att uppnå tydligare resultat. Det handlar bland annat om att göra FN:s millenniemål mer mätbara. Millenniemålen syftar till att halvera fattigdomen till 2015. Centralt i Parisdeklarationen är principen om mottagarländernas ägarskap. Det betyder att det är mottagarländerna som ska styra utvecklingspolitiken och att givarländerna ska främja ländernas kapacitet att leda utvecklingsprocessen. Givarna ska även anpassa sig till ländernas

⁹⁵ Tex. så är Sidas stöd till verksamhet i Afghanistan finansierat över anslagspost 6 Asien (ram) och stödet till Kosovo går över anslag 2:1, anslagspost 6:1 Reformsamarbete i Östeuropa.

⁹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2011 om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Regeringsbeslut III:6 2010-12-22 UF2010/75652/UD/PLAN (slutligt) UF2010/75649/UD/USTYR, villkor för anslagsposterna.

⁹⁷ UD2007/43979/USTYR.

⁹⁸ *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005.

nationella processer och ta ländernas egna strategier och mål för utveckling som utgångspunkt vid utformning av stödinsatser. Detta innebär att givarna behöver koordinera sitt arbete. Åtagandena i Parisdeklarationen befastes av givar- och mottagarländer vid ett så kallat högnivåmöte i Accra i september 2008 då Handlingsplanen för Accra antogs.⁹⁹ Utrikesutskottet har pekat på vikten av att Sverige ska verka för de principer som Parisagendan innebär.¹⁰⁰

4.2.2 Nationell styrning med fokus på mål och resultat

På nationell nivå finns en rad olika policydokument, strategier och riktlinjer som har beslutats av regeringen om det svenska utvecklingssamarbetet. Flera dokument utgör en allmän grund för verksamheten och ska genomsyra allt svensk biståndsverksamhet.

Regeringen fattade i början av 2008 beslut om en modell för mål- och resultatstyrning inom utvecklingssamarbetet.¹⁰¹ I denna slår regeringen fast att "Sveriges utvecklingssamarbete ska präglas av kvalitet och effektivitet. Detta förutsätter bland annat en tydlig styrning från regeringen och att information om det svenska utvecklingssamarbetets resultat inhämtas systematiskt och bedöms och analyseras mot uppställda mål".¹⁰² Syftet med stärkt styrning av samarbetet med länder och regioner är att öka det svenska bilaterala utvecklingssamarbetets effektivitet genom ökad resultatorientering och kvalitetssäkring. Modellen beskriver på ett förenklat sätt styrningskedjan (med början i regeringens beslut) och genom vilka led som resultaten ska redovisas.

Modellen är fokuserad på styrningen av Sida och av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Hur övrig verksamhet som finansieras av biståndsanslaget berörs av modellen framgår inte. Det finns inga referenser till modellen i de övriga biståndsmyndigheternas regleringsbrev.

I linje med resultatstyrningsmodellen och i syfte att "förtydliga ambitionerna inom utvecklingssamarbetet" har regeringen utarbetat ett flertal policydokument. Dokumenten gäller för både det bilaterala och det multilaterala utvecklingssamarbetet och är med ett undantag ämnesmässiga (tematiska). Policydokumenten innehåller krav på hur de olika ämnesområdena ska hanteras inom utvecklingssamarbetet. Av dokumenten framgår olika målformuleringar, vilka delar av det svenska utvecklingssamarbetet som omfattas samt riktlinjer för hur de ska genomföras. Av tolv planerade tematiska policydokument är nio utarbetade av regeringen. Av dessa är Policy:n för

⁹⁹ *Accra Agenda for Action*, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2008.

¹⁰⁰ Se t.ex. bet. 2009/10:UU2.

¹⁰¹ Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet, regeringen, 2008.

¹⁰² *Ibid.*

säkerhet och utveckling samt Policyn för Sveriges humanitära bistånd de som tydligast kan kopplas till civil krishantering och svenska bidrag till internationella insatser.

4.3 Otydlig styrning avseende samverkan och synergier

Regeringen har vid upprepade tillfällen pekat på betydelsen av samverkan och synergier mellan internationella insatser och utvecklingssamarbete. Svenska internationella insatser ska utformas så att de utgör en integrerad och samlad del av svensk politik gentemot ett aktuellt land, och i det sammanhanget menar regeringen att svenskt utvecklingssamarbete utgör en viktig del av den samlade svenska förmågan. Samtidigt finns det inga tydliga riktlinjer inom biståndsområdet som styr i denna riktning. De policydokument som finns ger liten vägledning och pekar snarare på de utmaningar och risker som en nära samverkan mellan civila och militära aktörer kan innebära.

4.3.1 Inga internationella riktlinjer för samverkan

OECD:s biståndskommitté (DAC), som samordnar de internationella biståndsgivarnas rapportering om biståndet och tar fram riktlinjer, har tagit fram riktlinjer för hur biståndsgivarna ska agera i så kallade sviktande stater.¹⁰³ De innehåller bland annat ett antal principer som bygger på hur Parisdeklarationen ska hanteras i konfliktsituationer. Dessa slår fast att det finns ett tydligt samband mellan politiska, säkerhetsmässiga och utvecklingsmässiga mål och att dessa måste samordnas. OECD/DAC:s principer ger dock ingen vägledning för hur biståndet ska agera i relation till militära aktörer.

4.3.2 Ingen svensk policy för samverkan och synergier

De policydokument som finns inom ämnesområdet och som berör samverkan och synergier utgörs av två dokument som båda beslutades av regeringen 2010. De är regeringens Policy för säkerhet och utveckling¹⁰⁴ och Policy för Sveriges humanitära bistånd.¹⁰⁵ Ingen av dessa ger en tydlig vägledning för hur biståndsaktörer, vare sig inom utvecklingssamarbetet eller inom den humanitära verksamheten, ska agera för att genom samverkan uppnå synergier.

¹⁰³ Principles for good international engagement in fragile states and situations, OECD/DAC principles April 2007.

¹⁰⁴ Policy för säkerhet och utveckling inom svenskt utvecklingssamarbete, Bilaga till UF/2010/38380/SP, 2010-08-05.

¹⁰⁵ Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016, Bilaga till UF2010/39010/SP, 2010-08-12.

I policyn för säkerhet och utveckling konstaterar regeringen att krig och väpnad konflikt utgör ett av de största hindren för utveckling och fattigdomsbekämpning. Det övergripande målet för den verksamhet som relaterar till säkerhet och utveckling i Sveriges internationella utvecklingssamarbete är därför att bidra till varaktig fred som möjliggör utveckling. I policyn uppmärksammas betydelsen av freds- och statsbyggande och de särskilda utmaningar som utvecklingssamarbete möter i konflikt- och postkonfliktländer. Av policyn framgår att bistånd inte sällan genomförs *parallellt med militära insatser*. Enligt policyn blir koordineringen och arbetsfördelningen mellan militära och civila insatser särskilt viktiga när den militära närvaron inte står under FN:s ledning¹⁰⁶ Det gäller också *samverkan mellan olika svenska aktörer*. Vidare framgår att det i sådana situationer krävs ett tydliggörande av roller samt av olika politikområdens mål och begränsningar. Vidare betonas vikten av att hålla isär de militära och civila rollerna oavsett vilken typ av internationell närvaro det är frågan om. Detta eftersom en internationell militär närvaro ibland riskerar att uppfattas som part i konflikten. Det framgår även att det är särskilt viktigt att värna om att det humanitära biståndet hålls isär från de militära aktörernas roll, men att det även är viktigt för annat utvecklingsbistånd.

I regeringens policy för humanitärt bistånd anges att humanitära aktörer är i behov av en klar rollfördelning mellan sig själva och väpnade grupper (inklusive internationella militära förband) eftersom en sammanblandning kan minska de humanitära aktörernas säkerhet och möjlighet att verka. Samtidigt framhåller regeringen att i de fall internationell militär eller polisär närvaro finns i ett humanitärt krisområde kan denna närvaro ha en säkerhetshöjande verkan och underlätta för humanitära organisationers genomförande av hjälpinsatser.

4.3.3 *Samarbetsstrategierna styr enbart det bilaterala biståndet*

För varje land eller region där Sverige bedriver mer långsiktigt utvecklingssamarbete utarbetas en samarbetsstrategi. Strategierna är regeringens tydligaste styrinstrument av det bilaterala biståndet och avser huvudsakligen Sidas utvecklingsinsatser. Dessa dokument definierar främst vilka områden som svenskt utvecklingssamarbete ska fokusera på. Det finns ingen tydlig koppling till andra svenska insatser.¹⁰⁷ Så som samarbetsstrategierna är utformade utgör de inga instrument för att styra samverkan och synergier mellan olika svenska bidrag och stödsatser gentemot ett enskilt land.

¹⁰⁶ FN styr i sina insatser över både civila och militära komponenter.

¹⁰⁷ Varje samarbetsstrategi innehåller ett avsnitt som heter samstämmighet för utveckling vars syfte är att sätta biståndet i relation till andra politikområden. Avsnittet är tänkt att både identifiera möjliga synergier och tydliggöra eventuella målkonflikter.

Kosovostrategin visar inte alla svenska bidrag

Av den aktuella samarbetsstrategin för Kosovo framgår att det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo 2009 - 2012 är ett stärkt EU-närmande, ökad stabilitet och ekonomisk tillväxt. Det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo ska inriktas på tre sektorer: miljö och klimat, utbildning samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Under rubriken samstämmighet för utveckling nämns kortfattat att Sverige sedan den väpnade konflikten 1999 har haft "ett omfattande engagemang för Kosovo, genom den svenska KFOR-styrkan, i form av utvecklingsbistånd och genom att bidra med personal till UNMIK:s polisstyrka. Därtill har stöd funnits till sekonderingar inom UNMIK, OSSE och andra multilaterala organisationer på plats i Kosovo. Sverige kan komma att bidra till EULEX i Kosovo med upp till 100 personer, främst poliser, åklagare och domare".¹⁰⁸ Utöver detta nämns inte hur utvecklingssamarbetet ska länkas samman med övriga insatser eller hur dessa ska utformas så att de kompletterar biståndet.

Det svenska stödet till SSR genom Försvarsmakten nämns inte fastän detta stöd till sin form påminner om biståndsverksamhet (se även avsnitt om SSR i kapitel 6). Försvarsdepartementet menar att de inte bjöds in till att delta i framtagandet av strategin och därmed inte kunde påverka dess innehåll.¹⁰⁹

Afghanistanstrategin ger ingen vägledning om samverkan för synergier

Av den aktuella samarbetsstrategin för Afghanistan (2009-2013) framgår att det övergripande målet för utvecklingssamarbetet är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska få förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Samarbetet ska inriktas på områdena demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning samt privatsektorutveckling; inom samtliga områden med särskilt fokus på kvinnor och flickor.¹¹⁰ Enligt samarbetsstrategin ska 25 procent av det långsiktiga biståndet allokeras till de nordliga provinserna och "samordningen mellan biståndet och övriga svenska insatser ska stärkas och utvecklas".¹¹¹

¹⁰⁸ Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kosovo januari 2009 – december 2012, s. 19.

¹⁰⁹ Intervju Försvarsdepartementet.

¹¹⁰ Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013, bilaga 1 till UF2009/46364/ASO, 2009-07-09.

¹¹¹ Regeringen skriver vidare att "myndighetssamverkan kommer att vara viktigt under strategiperioden för att uppnå synergier och få en så stor effekt som möjligt av den totala svenska insatsen. Grundläggande för detta är en god förståelse hos olika myndigheter för de olika politikområdena, samt för myndigheternas olika verksamheter och mandat. Synergier ska eftersträvas men en viktig princip är att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning baserat på myndigheternas skilda kompetenser och inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet." Allokeringen av 25% av biståndet till norra Afghanistan genomfördes redan 2007 genom en revidering av den dåvarande strategin(UD 2007/23267/ASO).

I samarbetsstrategin redogörs inte för hur, och om, allokeringen av medlen ska bedrivas i samråd med Försvarsmakten.

I stället lyfts andra former av myndighetssamverkan upp, som till exempel att Sida ska finansiera de av FBA identifierade insatser för att stärka kapaciteten inom rättsstatsuppbyggnad. Likaså står det i samarbetsstrategin att insatser ska ske inom området katastrofberedskap i samarbete med MSB.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Sverige har gjort ett antal internationella åtaganden som styr hur det svenska utvecklingssamarbetet ska bedrivas på ett effektivt sätt. Det handlar bland annat om de riktlinjer som finns formulerade i den så kallade Parisagendan och i handlingsplanen från Accra.
- På nationell nivå finns en rad olika policydokument, strategier och riktlinjer som har beslutats av regeringen. Dessa policydokument och strategier är både tematiska och geografiska till sin karaktär. Flera av dessa dokument utgör en allmän grund för verksamheten och ska genomsyra all svensk biståndsverksamhet. Det finns däremot inga strategier eller policydokument som tydligt reglerar hur utvecklingssamarbetet ska samverka med till exempel militära insatser.
- Regeringen har under de senaste åren arbetat med att tydliggöra i vilka länder och inom vilka områden Sverige ska bedriva internationellt utvecklingssamarbete. Verksamheten styrs utifrån fastställda mål och förväntade resultat. Den modell för mål- och resultatstyrning som regeringen beslutat om för biståndet styr dock bara sådan verksamhet som finansieras av Sida. Det är inte tydligt om övrig verksamhet som finansieras över biståndsanslaget inbegrips i modellen.
- Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete regleras i fleråriga samarbetsstrategier gentemot olika länder. Även om regeringen har uttalat en ambition om en integrerad och samlad svensk politik i förhållande till enskilda länder utgör samarbetsstrategierna enbart ett styrinstrument för de insatser som finansieras över biståndsanslaget och som bereds och beslutas av Sida. Det innebär att annat svenskt stöd till ett specifikt land inte hanteras inom ramen för detta styrinstrument även om det finansieras över biståndsanslaget.

5 Samverkansformer i Sverige

I följande avsnitt redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende regeringens styrning av svenska myndigheter för att uppnå samverkan och samstämmighet. Riksrevisionen redogör även för de samverkansformer som har etablerats på departements- och myndighetsnivå. Vidare redovisas även vissa iakttagelser som baseras på den kartläggning av Danmark, Nederländerna och Storbritannien som FOI har genomfört på Riksrevisionens uppdrag (se även bilaga 4).

5.1 Regeringen betonar samverkan men förtydligar inte hur den ska bedrivas

Regeringen har i en rad olika sammanhang de senaste tio åren uttalat att det nationella arbetet måste bedrivas mer integrerat och samordnat för att få genomslag och för att åstadkomma en starkare koppling mellan säkerhet och utveckling i de internationella sammanhang där Sverige bidrar.¹¹² Samverkan mellan svenska myndigheter är enligt regeringen ett viktigt instrument för att uppnå en samstämmig svensk politik. Regeringen har dock inte förtydligat vad som egentligen avses med vare sig civil-militär samverkan eller samverkan som sådan, och vad som ska uppnås genom att samverka.

Alla myndigheter har genom lag i uppdrag att samverka med varandra.¹¹³ Flera myndigheter har även specifika samverkansuppdrag klargjorda i sina instruktioner och regleringsbrev.¹¹⁴ När det gäller internationella insatser är det enbart Folke Bernadotteakademin (FBA) som har ett tydligt uppdrag att

¹¹² Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:F6U2, rskr. 1999/2000:168, skr. 2000/01:2, s.12, skr.2007/08:51 s. 6-8, skr. 2007/08:89 Ds 2008:48, avsnitt 3.2. skr. 2008/09:140, avsnitt 8.1.

¹¹³ Förvaltningslag (1986:223), 6 §, "varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten". Myndighetsförordning (2007:515), 6 §. "Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet."

¹¹⁴ Försvarsmakten har t.ex. i uppdrag att samverka med civila myndigheter avser endast samverkan i Sverige och för svensk krisberedskap. Sida har fått i uppdrag att särskilt samverka och ge råd till andra myndigheter i frågor som rör utvecklingsarbetet samt samstämmighet för utveckling. Sida ska därtill vara sammankallande för samråd om konfliktrelaterat bistånd.

samverka. FBA ska bidra till nationell samverkan för ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser. Vidare ska FBA samverka med berörda myndigheter och organisationer för att utveckla arbetssätt och metoder för samordnade och effektiva internationella insatser inklusive former för multifunktionell och civil-militär samverkan.¹¹⁵

Riksrevisionen har iakttagit att det inte finns någon vedertagen tillämpning eller tolkning av begreppet samverkan.¹¹⁶ I vissa dokument refereras det till samverkan, i andra fall till samarbete, medan det i åter andra sammanhang refereras till samordning. Vid intervjuer med representanter för både Regeringskansliet och myndigheter framkommer att innebörden av de olika begreppen tolkas olika. En del personer menar att samverkan inbegriper gemensam planering och genomförande med tydlig ansvarsfördelning, medan andra menar att det först och främst handlar om informationsutbyte.¹¹⁷ Det finns därmed en risk att de berörda parterna har olika förväntningar vad samverkan går ut på och vilka resultat som ska uppnås.

När det gäller begreppet "civil-militär samverkan" används det i flera av regeringens övergripande styrdokument av svenska bidrag till internationella insatser utan att det tydliggörs hur eller på vilken nivå den ska bedrivas eller vad som är syftet och nyttan med att samverka och agera tillsammans. Vissa myndigheter, som Försvarsmakten och MSB, har på eget initiativ utvecklat eller påbörjat en process som har som mål att ta fram egna styrdokument inom området. Försvarsmaktens interna styrning avser främst samverkan för att uppnå operativa mål för den militära insatsen medan MSB har utformat en strategi för sitt humanitära arbete som utgår från regeringens policy på området. Eftersom MSB:s strategi rör humanitär verksamhet är den i detta fall noga med att särskilja myndigheten som en humanitär aktör där samverkan med militären bör vara en sista utväg.

FBA som har i uppdrag att utveckla arbetssätt och metoder för samordnade och effektiva internationella insatser inklusive former för multifunktionell och civil-militär samverkan¹¹⁸ har inte operationaliserat eller förtydligat regeringens politik för svenska aktörer inom området.

¹¹⁵ Förordning (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

¹¹⁶ Enligt regeringens proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap finns följande definition av samordning och samverkan angiven: "Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan. Samverkan avser den dialog som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål".

¹¹⁷ Intervjuer med representanter för granskade myndigheter.

¹¹⁸ Förordning (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien. 1 §.

5.2 Forum för samordning och samverkan på departementsnivå

Svenskt stöd till internationella insatser bereds framför allt inom tre olika departement; Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet, men styrs av fyra olika statsråd som var och en ansvarar för sitt politikområde. Förutom att frågan är uppdelad på flera departement hanteras olika aspekter avseende bidragen av olika enheter inom departementen. Det är alltså flera personer – utspridda över Regeringskansliet – som har i uppgift att hantera det svenska engagemanget.

För att hantera samverkan mellan olika departement finns det inom Regeringskansliet formella processer för samordning och samverkan i enlighet med krav på gemensam beredning. Dessutom finns informella kontakter mellan personer på olika departement. Så gott som samtliga personer som Riksrevisionen intervjuat inom Regeringskansliet intygar att det finns en rad väl fungerande nätverk mellan personer på olika departement och avdelningar som hanterar liknande frågor.

Utöver dessa samarbetsformer är det vanligt att etablera grupper eller forum för särskilda frågor inom Regeringskansliet. Inom området internationella insatser finns flera forum med deltagande av representanter från såväl departement och myndigheter.

5.2.1 *Frågan om förstärkt samordning har varit aktuell under lång tid*

Behovet av samverkan kring de svenska bidragen till internationella insatser är inte ny. Redan i mitten på 1990-talet uppmärksammades behovet av samordning mellan olika departement för regeringsbeslut i ärenden som berörde svenskt deltagande i fredsmissioner eller andra internationella uppdrag. År 1995 skapades en särskild tjänst som biträdande statssekreterare i Utrikesdepartementet med samordningsansvar för bland annat insatser som syftade till att förebygga, förhindra eller hejda väpnade konflikter. År 1999 fanns det dessutom tre interdepartementala grupper.¹¹⁹ Samtidigt verkar denna modell inte fullt ut ha motsvarat behoven eftersom en statlig utredning ett år senare innehöll förslag på en förstärkning av samordningen inom Regeringskansliet. Utredaren föreslog att de existerande samordningsfunktionerna skulle intensifiera sin verksamhet samt att det inom Utrikesdepartementet skulle upprättas ett sekretariat med en chefsfunktion med ett övergripande samordningsansvar för krishanteringsfrågor inklusive stödet till insatser.¹²⁰

¹¹⁹ SOU 1999:29, s. 52.

¹²⁰ SOU 2000:74, s. 11.

Utrikesdepartementet hanterar många av de frågor som hänger samman med internationella insatser men under senare år har det inte funnits något särskilt sekretariat med övergripande samordningsansvar.

5.2.2 *Ny samverkansfunktion – utan formell status eller rätt att fatta beslut*

Regeringen har i olika sammanhang sedan år 2008 informerat riksdagen om avsikten att inrätta en samverkansfunktion inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter och andra aktörer för att stärka den civil-militära samverkan i samband med internationella insatser.¹²¹ I budgetpropositionen för 2011 rapporterar regeringen att en samverkansfunktion har inrättats under 2010.¹²²

Inledningsvis försökte Riksrevisionen få en bild av samverkansfunktionen på basis av intervjuer men det visade sig vara en näst intill omöjlig uppgift. Den bild som framkom var splittrad så tillvida att ett stort antal grupper nämndes med varierande och ibland motstridig information om gruppernas status, deltagande och mötesfrekvens.¹²³ På begäran av Riksrevisionen har Utrikesdepartementet skriftligen redovisat hur samverkansfunktionen är uppbyggd samt vilka samverkansgrupper som fanns år 2010. Enligt Utrikesdepartementet består samverkansfunktionen av flera olika grupper - totalt sju olika grupper (se bilaga 4). Det är framför allt den högsta nivån med möten på statssekreterarnivå som är ny. Enligt uppgift genomfördes två möten på denna nivå 2010.

Av underlaget för bildandet av samverkansfunktionen framgår att samverkansfunktionen ska arbeta i flera olika format och på olika nivåer och att de samverkansforum som redan etablerats ska betraktas som en del av samverkansfunktionens arbete.¹²⁴ Av dokumentet framgår vidare att syftet med samverkansfunktionen är att bidra till samstämmighet, synergi, resultatorientering och ett brett politiskt ägarskap. Samverkansfunktionen ska även bidra till mer effektiva svenska insatser och vara ett stöd för nationella myndigheters prioriteringar samt skapa förutsättningar för att en samstämmig politisk vilja ska få genomslag i flera departements arbete. Dessutom ska samverkansfunktionen vara ett forum för frågor som inte kunnat lösas ut i

¹²¹ Prop. "Ett användbart försvar" 2008/09:140, avsnitt 8.1, s. 110., Prop. 2009/10:1, Utg. Omr. 6, s. 21 Prop. 2009/10:38, s. 17. Skr. 2007/08:51

¹²² Hösten 2010 skriver regeringen att som en del i att stärka civil och militär samverkan har en samverkansfunktion inrättats inom Regeringskansliet 2010/11:1, utg. Omr. 5 och 6.

¹²³ Inkomna redogörelser över samverkansforum som respektive myndighet deltar ifrån RPS, Sida och MSB samt FBA:s årsredovisningar. Även baserat på intervjuer på Försvarsdepartementet, MSB, FBA, RPS och Sida.

¹²⁴ Samverkansfunktion för internationella insatser, PM, daterad 2009-11-XX, UD/SP.

ordinarie beredningskanaler. I dokumentet betonas att funktionen inte ska fatta formella beslut utan ha en stödjande roll. Ingen av de grupper som ingår i funktionen har befogenhet att fatta beslut. Funktionen ska inte ses som en ny struktur utan snarare som en metod och som en utveckling av de arbetsformer som redan finns inom Regeringskansliet.

Det underlag som utgör grunden för samverkansfunktionens bildande utgör inget formellt beslutsunderlag. Det är därmed oklart vilken status samverkansfunktionen har.

Sammantaget innebär detta att det finns höga ambitioner för vad den nya samverkansfunktionen ska bidra till. Samtidigt har den inte några andra förutsättningar än de samverkansgrupper som sedan tidigare funnits inom Regeringskansliet.

5.2.3 *Samverkan med fokus på informationsutbyte*

Riksrevisionen har tagit del av protokollen från de två möten som har genomförts på statssekreterarenivå samt några av de protokoll som förts vid beredningsgruppens möten. Av dessa dokument verkar det huvudsakligen handla om forum för utbyte av information.¹²⁵ Denna bild har bekräftats i de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört. De diskussioner som sker i samverkansforumen avser mest informationsutbyte, enskilda frågor eller ärenden. Enligt de intervjuade fungerar forumen i detta avseende väl, däremot har det varit betydligt svårare att få till stånd strategiska interdepartementala diskussioner kring exempelvis finansiella frågor eller hur Sverige på bästa sätt ska hantera de resurser som finns att tillgå. I samband med detta har det även framkommit att det är otydligt vem som bestämmer vad. Samtliga företrädare för de departement som har granskats menar att de i någon form "äger frågan", antingen handlar det om finansieringen, personalen, innehållet eller politiken.¹²⁶ Detta innebär att när mötet väl är slut går deltagarna tillbaka till respektive departement och fortsätter att bereda ärenden i sedvanlig ordning utifrån de prioriteringar som gäller inom det aktuella departementsområdet.¹²⁷ I hanteringen av frågor och ärenden inom Regeringskansliet är detta ett normalt förfarande och vanligtvis fullt tillräckligt i beredning av specifika ärenden. När det handlar om att integrera politikområden och utforma en samstämmig ansats kan det ifrågasättas om det är tillräckligt med en

¹²⁵ T.ex., Protokoll från Beredningsgruppens möte 21 oktober 2009 och Protokoll efter beredningsgrupp, 6 oktober 2010.

¹²⁶ Intervjuer med representanter för UD, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet.

¹²⁷ Intervjuer med representanter för UD, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet.

sådan hantering. Att det är svårt att bereda en gemensam politik över departementsgränserna är dock ingen nyhet. Frågan har till exempel uppmärksammats av andra utredare i olika sammanhang.¹²⁸

5.2.4 *En internationell utblick – likheter och olikheter*

Av FOI:s kartläggning framgår att Storbritannien, Nederländerna och Danmark på olika sätt försöker hantera frågor avseende samstämmighet och samverkan mellan olika aktörer i samband med internationella insatser. I likhet med Sverige har samtliga tre länder formulerat avsiktsförklaringar på övergripande nivå vad gäller internationella insatser. I dessa dokument betonas vikten av att tillämpa en integrerad ansats och att arbeta i en anda av samverkan. Liksom i Sverige har policydokumenten inte varit särskilt styrande i hur arbetet ska utformas i konkreta termer, inte heller har dokumenten tydliggjort var ansvaret ligger. I samtliga tre länder har det varit tydligt att frågan om civil-militär samverkan framför allt ha drivits av respektive lands försvarsdepartement och försvarsmakt.

Alla tre länder har formaliserade samverkansforum på departementsnivå med mandat att fatta beslut för att lösa gemensamma utmaningar. I Storbritannien och Danmark har det etablerats forum på ministernivå medan Holland har forum på statssekreterarnivå. Samtliga tre länder har även etablerat landspecifika forum för Afghanistan.

Utöver dessa samverkansstrukturer i form av styrgrupper, kommittéer och arbetsgrupper finns det även exempel på etablerandet av särskilda interdepartementala stöd- och samverkansfunktioner. I Storbritannien och i Danmark handlar det om "sekretariatsfunktioner" som ägs gemensamt av flera departement för att hantera övergripande frågor men även frågor som till exempel att verka för integrerade bemanningsprocesser.

Det som kanske främst skiljer de studerade länderna från Sverige är att de har etablerat gemensamma finansieringsmekanismer i form av särskilda fonder som administreras och beslutas genom interdepartementala processer. Att hantera och besluta om gemensamma fonder uppges ha haft en positiv inverkan på samarbetet mellan de involverade departementen.

¹²⁸ Se Premfors, Rune och Sundström, Göran (2007) Regeringskansliet samt Sverige i Afghanistan. Oljelund, A. Hur förenar vi säkerhet med utveckling? – en översyn av Sveriges Provincial Reconstruction Team. s.17.

5.3 Folke Bernadotteakademien – myndighet med särskilt ansvar för samverkan

Folke Bernadotteakademien (FBA) bildades 2002. FBA etablerades mot bakgrund av att regeringen i olika sammanhang identifierat och uppmärksammat behovet av ett fördjupat samarbete mellan de svenska myndigheter som skickar ut personal till internationella insatser samt förbättrad utbildning av dessa.¹²⁹

5.3.1 Tydligt uppdrag men begränsade befogenheter

Redan från starten fick Folke Bernadotteakademien i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och andra organisationer utveckla arbetssätt och metoder för effektiva och samordnade insatser.¹³⁰ Uppdraget att samverka med andra myndigheter har under åren betonats och förtydligats i de årliga regleringsbrev och finns sedan 2008 i myndighetens instruktion. I korthet handlar uppdraget om att FBA ska bidra till nationell och internationell samverkan för ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser samt att upprätthålla och utveckla en *effekthöjande nationell samverkansprocess*.¹³¹

FBA har ett uttalat nationellt samordningsansvar men det finns inget i regeringens styrning av övriga berörda myndigheter som tydligt indikerar att de ska samordna sin verksamhet med FBA. Myndigheten har inte heller ansvar för beslut med bäring på andra myndigheters bidrag. Det innebär att FBA inte har de formella förutsättningarna för att påverka det samlade svenska bidragets inriktning och omfattning, eller vara den samordnande kraft som instruktion och regleringsbrev indikerar. I praktiken är det Utrikesdepartementet som formulerar sådana prioriteringar i regleringsbrev eller enskilda beslut.

5.3.2 Samverkan mest i form av informationsutbyte

I och med att myndigheten har få möjligheter att påverka sammansättningen och utformningen av de svenska bidragen handlar deras roll i praktiken om att underlätta ett samtal mellan berörda myndigheter genom att arrangera mötesplatser för informations- och erfarenhetsutbyte. Myndigheten har

¹²⁹ SOU 1999:29 och SOU 2000:74 men även Ds. 2008:48.

¹³⁰ Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

¹³¹ Myndigheten ska bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av freds-, säkerhetsfrämjande-, konfliktförebyggande-, och krishanteringsinsatser eller liknande uppdrag (internationella insatser). Detta ska ske genom nationell och internationell samverkan och samordning; utbildning, samträning och övning; forskning, utveckling och erfarenhetshantering; personalförsörjning och bidrag till internationella insatser samt genom förvaltning av anslagsposten statligt stöd för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling." Förordning (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

inrättat och leder ett antal forum för nationell samverkan med koppling till internationella insatser. Det handlar huvudsakligen om tre etablerade grupper med deltagande från olika berörda myndigheter (se bilaga 4). Utöver dessa grupper finns även samverkan kring praktiska frågor till exempel vad gäller utsänd personal i Afghanistan. FBA leder även grupper som hanterar olika tematiska aspekter.¹³²

Enligt regleringsbrev till FBA ska myndighetens nationella referensgrupp användas som ett forum för samverkan och samordning mellan myndigheterna inom verksamhetsområdet. Representation i gruppen ska baseras på erfarenhet inom området och på mandat för myndighetssamverkan.¹³³ Deltagandet i dessa forum bygger dock helt på intresse från de medverkande myndigheterna i och med att FBA inte har någon befogenhet att styra eller besluta över de andra myndigheternas engagemang eller bidrag till olika insatser. Vid intervjuer har det framkommit att många samverkansforum som på pappret har olika inriktning bemannas med samma personer. Vid intervjuer har det framkommit kritik avseende effektiviteten med detta.¹³⁴ Det har även visat sig att det råder viss oklarhet kring vad samverkansformerna syftar till och vad som faktiskt har åstadkommit under den tid som de har funnits.¹³⁵ Flera av de personer som har intervjuats under granskningen menade att även om syftet med samverkan inte är klargjort, är det värdefullt att träffas och utbyta information eftersom det ökar förståelsen för varandras uppdrag och roller.¹³⁶

FBA redovisar årligen vilka samverkansforum som myndigheten leder och deltar i samt resultaten av dessa.¹³⁷ I dessa sammanhang rapporterar FBA bland annat att arbetet med olika forum har bidragit till ökade bilaterala kontakter mellan svenska aktörer och att den ömsesidiga förståelsen för olika verksamhets- och kompetensområden har ökat.¹³⁸ Enligt FBA har grupperna resulterat i en konkret samverkan i specifika frågor som logistiksamordning, samt diskussion om löner och villkor för utsända. Ett konkret resultat av samverkansgrupperna är den månatliga sammanställning som FBA redovisar till Utrikesdepartementet om svenska bidrag till internationella insatser.¹³⁹

¹³² Det finns t.ex. en samverkans grupp som heter "Genderforce arbetsgrupp" och en som avser resolution 1325 "Samverkan 1325".

¹³³ Regleringsbrev FBA.

¹³⁴ Intervjuer med representanter för MSB och RPS.

¹³⁵ Intervjuer med representanter för Forsvarsdepartementet, MSB, RPS och Sida .

¹³⁶ Intervjuer med representanter för MSB och RPS.

¹³⁷ FBA årsredovisningar.

¹³⁸ Se t.ex. FBA årsredovisning 2009.

¹³⁹ Uppdrag till myndigheten sedan 2008.

Sammanställningen, som även presenteras på myndighetens hemsida, baseras i hög grad på den genomgång som görs i samband med referensgruppens möten.¹⁴⁰

5.3.3 FBA – en myndighet som vuxit och fått breddat uppdrag

Av den utredningen som föregick FBA:s bildande framgår följande: "Samordning över myndighetsgränserna har traditionellt visat sig vara ett problem. I flera av de samtal utredningen fört med intressenter har framförts uppfattningen att sådana problem sannolikt skulle minska om en ny, relativt liten, myndighet upprättades. En sådan myndighet skulle inte uppfattas som ett hot mot de andra etablerade myndigheterna."¹⁴¹

Till en början var myndigheten också liten och dess huvudsakliga uppgift att, tillsammans med andra berörda myndigheter, utbilda och samträna personal som ska medverka vid olika slags internationella insatser.¹⁴² FBA fick därmed ta över uppgifter som tidigare hanterades av Sida och i viss mån av SWEDINT. Myndigheten fick i uppgift att fungera som nationell kontaktpunkt för det internationella samarbetet inom sakområdet. Genom forskning, utvärdering och metodutveckling skulle akademien bidra till kunskapsutveckling.¹⁴³ År 2008 fick FBA även i uppdrag att rekrytera civil personal till internationella insatser och att ha det nationella samordningsansvaret för personalförsörjning av civil personal - som bemannas med personal från flera myndigheter - till internationella insatser. Med ökade befogenheter och ansvarsområden har myndigheten på åtta år vuxit från ett tiotal personer till en myndighet med drygt 80 anställda.¹⁴⁴

FBA:s anslag har ökat från 28,4 miljoner kronor 2005 till 153,4 miljoner kronor 2011.¹⁴⁵ Därutöver ökade bidragsfinansieringen från 9,5 miljoner kronor 2005 till 113,5 miljoner kronor 2009.¹⁴⁶ De tilldelade medlen till myndigheten har bara de senaste tre åren mer än fördubblats. Se diagram nedan.

¹⁴⁰ Referensgruppen för konflikt- och krishanteringsfrågor träffas ungefär var 5:e vecka.

¹⁴¹ SOU 2000:74, s. 38

¹⁴² Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

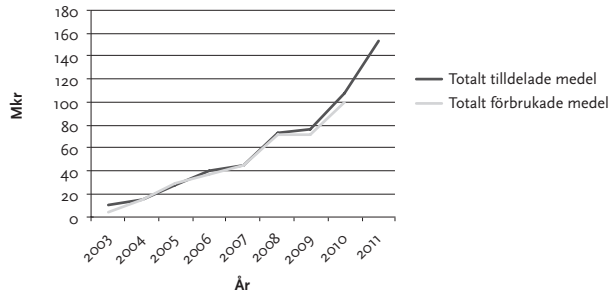
¹⁴³ Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

¹⁴⁴ År 2003 hade myndigheten 9 personer anställda. År 2010 hade myndigheten 82 anställda. Årsredovisningar för Folke Bernadotteakademien, 2003 - 2010

¹⁴⁵ Enligt FBAs regleringsbrev 2005 - 2011.

¹⁴⁶ Enligt FBAs årsredovisningar 2005 - 2010.

Diagram 4: FBA – en översikt över tilldelade och förbrukade medel (mkr).



Källa: Årsredovisningar 2003-2010 och Regleringsbrev 2003-2011.

5.3.4 Rapportering om goda resultat men myndigheten har aldrig utvärderats

Regeringen har under flera år framfört till riksdagen att den anser att "FBA har utvecklats väl i enlighet med fastställda mål".¹⁴⁷ Enligt regeringens bedömning har FBA bidragit till kapacitetshöjning och ökad effektivitet. Det är dock inte klarlagt vad denna bedömning baseras på. Regeringen har kontinuerligt ökat tilldelningen av resurser till myndigheten med motivet att "bibehålla god effektivitet och kvalitet".¹⁴⁸ I budgetpropositionen för 2011 påpekar regeringen att FBA i dag utgör "en avgörande resurs för att Sverige fortsatt ska kunna vara i framkant internationellt inom detta område".

År 2007 genomförde Utrikesdepartementet en översyn av FBA. Denna var tänkt att publiceras som en utvärdering i departementsserien men publicerades aldrig. I översynen redovisas bland annat följande bedömning: "Det har varit lätt att konstatera att Folke Bernadotteakademien i allt väsentligt har uppnått de mål som regering och riksdag har satt. Man har utvecklat det nationella samarbetet och har genomfört eller aktivt deltagit i nationella utvecklingsprojekt. Akademien arrangerar och stöder gemensamma utbildningar och övningar av hög internationell klass. Forskningsprojekten har varit gedigna och brett baserade." Av översynen framgår även att

¹⁴⁷ BP 2006, 2007, 2008, 2009 utg. omr. 7.

¹⁴⁸ BP 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 och 2011 utg. omr. 7.

FBA bedöms uppnått en mycket stark ställning internationellt med flera internationella förtroendeuppdrag samt att myndigheten har etablerat strategiska partnerskap och omfattande nätverk.¹⁴⁹ Översynen genomfördes av en tjänsteman inom Utrikesdepartementet. Det innebär att FBA inte har utvärderats av någon extern aktör.

5.4 Regeringen rapporterar om förbättrad samverkan

I budgetpropositionen 2008 skriver regeringen att: "den samlade bedömningen är att det svenska arbetet med insatser för säkerhet och utveckling med särskilt fokus på fredsfrämjande, konfliktförebyggande och statsbyggnad har förbättrats. Det har skett en förbättring såväl vad gäller arbetssätt och metod som i det praktiska genomförandet i fält. Denna förbättring består i en ökad samordning mellan de olika aktörerna inom verksamhetsområdet och en ökad förståelse för den ansvarsfördelning som finns mellan aktörerna". "Detta avser så väl den strategiska som operativa planeringen inom Regeringskansliet och dess myndigheter." Regeringen lyfter även fram att: "arbetet med att utforma de svenska bidragen så effektivt som möjligt har också utvecklats".¹⁵⁰

Regeringen skriver även att den samlade bedömningen är att det svenska arbetet för säkerhet och utveckling har förbättrats. Bland annat nämns att "hanteringen av svenskt civilt deltagande till internationella insatser har förbättrats. Förbättringen har genererat ett ökat svenskt deltagande med civil personal från berörda utsändande myndigheter samt en ökad överblick över den samlade svenska kapaciteten och en förbättrad samordning och samverkan mellan utsändande myndigheter."¹⁵¹

I skrivelsen Att möta globala utmaningar 2010 skriver regeringen att "de har kommit relativt långt" både vad gäller politikens utformning inom fokusområdet konflikt och långsiktig hållbar utveckling och vad gäller samordning och samverkan. De anser dock att det finns "utrymme för ytterligare styrdokument och strategier" för området.¹⁵²

¹⁴⁹ Utvärdering av FBA, UD, ej publicerad, odaterad 2007

¹⁵⁰ Budgetprop. 2008, utg. omr. 7.

¹⁵¹ Prop 2008/09:1, utg. omr. 7.

¹⁵² Att möta globala utmaningar. Skrivelse om samstämmighet och utveckling 2010, skr. 2009/10:129, s. 55.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Enligt regeringen är samverkan mellan civila och militära aktörer ett viktigt instrument för att uppnå en samstämmig svensk politik. Däremot är det mindre klart hur samverkan och samstämmighet ska uppnås i praktiken.
- Ansvar för svenska bidrag till internationella insatser är uppdelat mellan tre departement. Frågan om förstärkt samordning inom Regeringskansliet har lyfts fram i olika sammanhang under mer än 15 år. Olika interdepartementala grupper för specifika aspekter avseende internationella insatser har inrättats under åren, varav vissa fortfarande finns kvar.
- Regeringen har rapporterat till riksdagen att den har inrättat en särskild samverkansfunktion. Denna samverkansfunktion har visat sig bestå av sju samverkansgrupper på olika nivåer varav en ny grupp på statssekreterarnivå (Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet). Syftet med grupperna är huvudsakligen att utbyta information och diskutera frågor. Funktionen har inget formellt mandat och ingen av de grupper som ingår i samverkansfunktionen har rätt att fatta beslut.
- Trots att FBA:s samverkansansvar är tydligt formulerat i instruktion och regleringsbrev finns det begränsade möjligheter för myndigheten att bidra till en effekthöjande nationell samverkansprocess. Det finns till exempel inget i regeringens styrning av övriga berörda myndigheter som tydligt indikerar att de ska samordna sin verksamhet med FBA. Vidare har myndigheten inga förutsättningar att fatta beslut om de samlade personalbidragens inriktning och omfattning eftersom Utrikesdepartementets styrning är detaljerad i detta avseende.
- FBA har under åren etablerat olika forum för möten och informationsutbyte mellan representanter från de berörda myndigheterna. Det är dock oklart på vilket sätt dessa möten påverkar verksamheten i mer konkret hänseende. Ett konkret resultat av samverkansmötena är den månatliga översikt som FBA redovisar om utsänd civil personal i fält.
- FBA bildades framför allt för att utbilda och samträna svensk och internationell personal. Över tiden har myndighetens verksamhet breddats till att inbegripa flera olika aspekter med koppling till internationella insatser. Myndighetens personal har fördubblats på fem år och tilldelade medel i form av anslag har fördubblats under samma period. Sammantaget är det en myndighet som ökat och breddat sin verksamhet utan någon närmare uppföljning eller bedömning om myndighetens samlade verksamhet svarar mot angivna uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

6 Samstämmighet och samverkan i praktiken

För att konkretisera och illustrera hur samstämmighet och samverkan fungerar i praktiken har Riksrevisionen valt att närmare granska svenskt stöd till insatser i Kosovo och Afghanistan. Valet av dessa baseras på att de är länder där Sverige har haft ett omfattande engagemang under en längre period. Även regeringens satsning på svenskt stöd till säkerhetssektorreform (SSR) har ingått i granskningen.

6.1 Kosovo – ingen samstämmig ansats

Sverige har haft ett omfattande engagemang i Kosovo under drygt tio år i form av bidrag med militära förband, civil personal, stöd till SSR och bilateralt utvecklingssamarbete. Sverige har bidragit till KFOR sedan år 1999. Under 2011 ska den militära insatsen reduceras och tyngdpunkten förskjutas mot samverkans- och observationsteam (LMT) och militär rådgivning som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer.¹⁵³ Utöver förbandsbidrag har Sverige även bidragit med personal till FN:s operation (UNMIK) och sedan 2008 med ett stort personalbidrag till EU:s rättsstatsinsats EULEX. Sverige har även bedrivit utvecklingssamarbete med Kosovo sedan 1999 och är en av de större bilaterala givarna till landet.

6.1.1 *Avsaknad av gemensamt mål med bidrag till Kosovo*

Det finns inte något samlat övergripande mål för det svenska engagemanget i Kosovo. Vad gäller svenska förbandsbidrag och bidrag i form av personal finns det inte heller några tydliga målformuleringar eller förväntade resultat.

Det finns därmed ingen tydliggjord styrning vad Sverige förväntar sig uppnå med svenskt deltagande utöver allmänna skrivningar om vikten av att delta i

¹⁵³ Proposition (2009/10:37) Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR).

EU:s krishantering.¹⁵⁴ I samband med intervjuer framkom att avsaknad av ett tydligt syfte och mål för den svenska närvaron upplevdes som problematisk.

För svenskt utvecklingsamarbete finns det däremot riktlinjer i en särskild samarbetsstrategi.

6.1.2 *Ingen tydlig samordning för svenska bidrag till Kosovo*

Det finns flera personer som på olika sätt ansvarar för det svenska engagemanget i Kosovo men ingen funktion som har ansvar för att samordna, följa upp eller samlat rapportera om de svenska bidragen vare sig i Sverige eller på plats. Det finns inga samverkansgrupper i Sverige avseende Kosovo.

På plats finns det fler olika personer som har till uppgift att på något sätt samordna eller rapportera kring delar av det svenska engagemanget. Till exempel har den svenska ambassaden, tidigare sektionskontoret, enbart ansvar för att rapportera om utvecklingsarbetet med Kosovo¹⁵⁵. Detta innebär att kontoret har en begränsad roll vad gäller att följa upp de civila bidragen till bland annat EULEX. Detta begränsar insyn i EULEX och kan försvåra möjligheterna att driva talan för svenskar vid tillsättning av högre tjänster.¹⁵⁶

Inom det svenska bidraget till EULEX är det oklart vem som har det sammanhållande ansvaret. EULEX:s kontaktyta med svensk personal går genom kontaktpersoner (så kallade National Contact Points) som Sverige ska utse. Två personer från två olika utsändande myndigheter anser sig ha fått detta uppdrag av sina respektive myndigheter. Detta innebär att det är oklart för ambassaden vem som är dess motpart bland de svenska aktörerna på EULEX-sidan.¹⁵⁷

Försvarsmakten har på eget initiativ etablerat en tjänst som så kallad Military Liaison Officer (MLO) på ambassaden med uppgift att utifrån ambassadens perspektiv samverka med KFOR och bevaka svenska militära intressen i Kosovo.¹⁵⁸ Det är oklart om MLO:n har i uppdrag att öka kontaktytor och öka samstämmigheten mellan svenska bidrag i vidare bemärkelse.

¹⁵⁴ Skr 2007/08:51. Detta har även bekräftat av intervjuer med UD, samt utsänd personal från UD.

¹⁵⁵ Verksamhetsplanering 2010 – ambassaden Skopje, 2009-10-07 UD-PLAN Dnr 84, "Sektionskansliets uppgifter är att, i samråd med ambassaden, rapportera om politiska, ekonomiska och EU-frågor, handlägga konsulara och rättsliga ärenden samt visst handels- och kulturfrämjande. Sektionskansliet ansvarar för utvecklingsarbetet med Kosovo enligt samarbetsstrategin 2009-2012. Sektionskansliet ansvarar inte för uppföljning av svenska EULEX-bidrag.

¹⁵⁶ Intervjuer med representanter för svenska myndigheter på plats.

¹⁵⁷ Intervjuer med utsänd personal från RPS, MSB och UD samt intervjuer med RPS i Stockholm.

¹⁵⁸ MLO:n ska inte ses som en försvarsattaché och är inte heller ackrediterad. Information hämtad från korrespondens från Försvarsdepartementet, daterat 2009-04-16.

Som en konsekvens av att det inte är tydliggjort om eller på vilket sätt svenska bidrag ska samverka sker detta endast på frivillig basis och i varierande utsträckning.¹⁵⁹ De flesta av de svenskar som intervjuades menade att de som utsänd personal arbetar inom ramen för en specificerad insats och att det är den som styr deras arbete, inte vad andra svenskar gör inom sitt arbetsfält.¹⁶⁰ Samtidigt finns det exempel på behov av mer formaliserad samverkan för informationsutbyte mellan olika typer av svenska aktörer. Till exempel uttryckte ansvarig inom Försvarens LMT-team att det skulle vara värdefullt med bättre information om det svenska bilaterala biståndet.

Ett exempel på konkret samverkan mellan svenska myndigheter i Kosovo är RPS:s och Försvarens hantering och transport av vapen.

6.2 Afghanistan – flera utmaningar återstår

Sverige har bidragit till NATOS säkerhetsstyrka ISAF i nästan tio år. Sedan 2006 har Sverige ansvaret att leda en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar e Sharif (PRT MeS) i norra Afghanistan.¹⁶¹ Sverige har även bidragit med personal i form av sekonderingar till FN, EU och andra aktörer i landet. Sverige har mångårig erfarenhet av utvecklingsarbete och humanitärt bistånd till Afghanistan.

Insatsen i Afghanistan avviker i flera avseenden från övrigt svenskt engagemang i internationella insatser i och med ansvaret för en regional enhet (PRT). Som ansvarig för ett PRT har Sverige i uppgift att driva insatser inom tre olika så kallade operationslinjer. De handlar om säkerhet, utveckling och samhällsstyre.¹⁶² Till skillnad från många andra PRT i Afghanistan har Sverige valt att ha separat styrning av de utvecklingsmässiga och de militära funktionerna.¹⁶³ En separat styrning av civila och militära funktioner inom PRT kräver tydligare styrning av samverkan vilket regeringen var väl medveten

¹⁵⁹ Sektionskontoret kallar till möten varje månad men dessa är inte obligatoriska och bygger därför på ett personligt intresse. Intervjuer medrepresentanter för svenska myndigheter på plats

¹⁶⁰ Intervjuer med representanter för svenska myndigheter på plats.

¹⁶¹ Regeringsbeslut FÖ2005/3020/MIL, Fö 2005/3050/MIL, 2005/2873/MIL: Svenskt övertagande av ledningen för ett regionalt säkerhetsteam i Afghanistan inom ramen för ISAF, 2006-01-26

¹⁶² PRT är Natos verktyg för Comprehensive Approach. Det utvecklades ursprungligen av USA för att överbygga gapet mellan stridsinsatser och civilt ledda insatser för återuppbyggnad och utveckling. NATO tog över PRT 2006. Till skillnad mot CIMIC vars huvudsakliga syfte är att främja/stödja den militära insatsen, har PRT i uppgift att främja mer övergripande målsättningar. The United Nations and the Comprehensive Approach, DIS 2008:14

¹⁶³ Fishstein, Paul (2010) Winning Hearts and Minds? Examining the relationship between Aid and Security in Afghanistan's Balkh Province. Tufts university.

om när Sverige tog på sig ansvaret för PRT.¹⁶⁴ Regeringen har sedan 2007 poängterat vikten av samverkan och synergier mellan militära bidrag och olika typer av civila insatser i Afghanistan.¹⁶⁵

6.2.1 *Samverkan betonas men parallell styrning*

Regeringen har tagit flera steg för ökad samverkan. Samtidigt har den direkta styrningen av Försvarmakten respektive Sida bedrivits i parallella spår utan att koppla ihop respektive myndigheters uppdrag.

I regeringens styrning av Försvarmakten finns till exempel inga förtydliganden kring kopplingen till svenska civila komponenter eller biståndsinsatser. Det finns inte heller några tydliga direktiv eller rapporteringskrav kring samverkan eller resultaten därav.

På motsvarande sätt saknas det en tydlig styrning av de civila delarna av PRT. Redan 2006 beslutade UD om att tillsätta en utvecklingsrådgivare och en politisk rådgivare på PRT:t.¹⁶⁶ Utöver att tillsätta dessa rådgivare och sedermera utöka antalet till cirka sju stycken¹⁶⁷ så har regeringen i flera omgångar reviderat samarbetsstrategierna med Afghanistan så att 25 procent av biståndet ska riktas till de norra provinserna i landet där PRT är förlagt.¹⁶⁸ Regeringen tydliggör inte för Sida i vilka sammanhang eller under vilka former samverkan med Försvarmakten ska bedrivas. Regeringen aviserar inte heller några undantag från gängse biståndshantering som kortfattat bygger på att Sida bedömer vilka insatser som mest effektivt kan bidra till att minska fattigdom.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Rapport från Natodelegationen mars 2003 citerad i Oljelunds rapport sidan 6.

¹⁶⁵ Prop. 2006/07:83. Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, s. 10.

¹⁶⁶ Svenskt bidrag med en politisk rådgivare till en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, UD 2005/53245/GS, 2005-10-20 samt Svenskt bidrag med en utvecklingsrådgivare till en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, UD 2006/9893/GS, 2006-02-24.

¹⁶⁷ Uppdrag till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) om utökning av antalet utvecklingsrådgivare vid den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e Sharif, Regeringsbeslut, 2008-11-13, UD2008/35109/SP.

¹⁶⁸ Revideringen sker med motiveringen att "skapa mervärde och synergieffekter mellan de svenska civila och militära insatserna" genom att avsätta medel för insatser inom vissa nyckelområden. I beslutet underströks även vikten av att "förberedelser för mer flexibla insatsformer påbörjades så snart som möjligt" UD 2007/23267/ASO.

¹⁶⁹ I samarbetsstrategin framgår det bland annat att stödet ska präglas av flexibilitet och snabbhet men det klargörs inte vad som avses med detta. Detta tydliggörs inte heller i andra dokument.

Riksrevisionen har noterat att regeringen redan 2007 skriver att de kommer att bjuda in berörda myndigheter för att nå en överenskommelse om huvuddragen i samverkan mellan myndigheter på central nivå och i fält.¹⁷⁰ Riksrevisionen har dock inte funnit någon sådan överenskommelse.¹⁷¹

6.2.2 ISAF:s strategi förutsätter samverkan

Det krävs omfattande civila resurser för att arbeta i enlighet med ISAF:s fastlagda militär-politiska strategi COIN.¹⁷² Försvarsmakten har tolkat det som att de biståndsmedel som regeringen har allokerat till de norra provinserna i högre grad ska samordnas med Försvarsmaktens verksamhet,¹⁷³ medan Sida anser att de inte har fått någon annan styrning av regeringen än den som finns fastställd i deras regleringsbrev, instruktion och samarbetsstrategin med Afghanistan.¹⁷⁴ Problem vad gäller gränsdragningen mellan insatser som kan vara till nytta för civilbefolkningen men som även har militära ändamål i enlighet med COIN-strategin försvårar samarbetet.¹⁷⁵

6.2.3 En samlad Afghanistanstrategi

År 2010 tog regeringen beslut om en samlad Afghanistanstrategi.¹⁷⁶ Tanken är att strategin ska utgöra en gemensam bas för samtliga politikområden och fungera som en brygga mellan de allmänna riktlinjer som regeringen har lämnat i andra sammanhang.¹⁷⁷ Av strategin framgår inriktningen av det svenska engagemanget och dokumentet är unikt såtillvida att regeringen anger ett gemensamt mål för samtliga svenska insatser till Afghanistan: "Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling." Vidare framgår att Sverige inom ramen för målet ovan också kan främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.¹⁷⁸

¹⁷⁰ UD 2007/23267/ASO

¹⁷¹ Intervjuer Försvarsmakten. Intervjuer Sida.

¹⁷² Tex så tilldelades amerikanska militären 1,2 miljarder dollar för civila projekt i Afghanistan under 2010 vilket kan jämföras med att budgeten för CIMIC-insatser på det svenska PRT 2009 uppgick 150 000 euro varav merparten finansierades av Finland, Fishstein, Paul (2010) *Winning hearts and Minds? Examining the relationship between Aid and Security in Afghanistan's Balkh Province*. Tufts university.

¹⁷³ Intervjuer med representanter för Försvarsmakten.

¹⁷⁴ Intervjuer med representanter från Sida.

¹⁷⁵ Intervjuer med representanter för Sida.

¹⁷⁶ Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, juni 2010.

¹⁷⁷ Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, juni 2010, s. 3.

¹⁷⁸ *Ibid*, s. 1 och 14.

Strategin innebär att regeringen har tagit ett första steg mot en samlad ansats gentemot Afghanistan. Samtidigt finns det en rad frågor som fortfarande inte har förtydligats i och med strategin, vilket försvårar såväl genomförande som uppföljning av det svenska engagemanget. Den målformulering som finns på övergripande nivå har till exempel inte omsatts i uppföljningsbara delmål. Vidare är det fortsatt oklart hur samverkan ska bedrivas och synergier ska uppnås.

I strategin betonar regeringen samstämmighet och civil-militär samverkan men det saknas en närmare vägledning kring hur den ska genomföras. Enligt regeringen är det viktigt med en god förståelse hos olika myndigheter för de olika politikområdena samt för myndigheternas olika verksamheter och mandat. Samtidigt som synergier ska eftersträvas pekar regeringen på vikten av att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning baserad på myndigheternas skilda kompetenser och inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet.¹⁷⁹

6.2.4 Oklar styrning av den regionala enheten

Enligt strategin ska den svenska ambassaden i Kabul utgöra ett nav för det svenska engagemanget. Samtidigt genomförs en stor del av det svenska engagemanget i den norra regionen inom ramen för PRT där det finns utsända med särskilt ansvar för olika frågor. Det är dock oklart hur kopplingen mellan dessa ska ske, både formellt och i praktiken. Den svenska militära chefen vid PRT är anställd av Försvarsmakten och dessutom högsta chef för PRT och företräder PRT i ISAF:s ledningskedja. Den militäre chefen rapporterar inte till ambassaden i Kabul.

På den civila sidan har det under flera år funnits utsända rådgivare. Sedan sommaren 2010 har Sverige även en hög politisk tjänsteman som benämns civil representant (på engelska *Senior Civilian Representative*) vid det svenska PRT.¹⁸⁰ Det är en ledande civil funktion som organisatoriskt tillhör ambassaden i Kabul, men med placering i Mazar-e Sharif.¹⁸¹ Den civila representanten ska fungera som en civil motsvarighet till den militära chefen, med ansvar att leda den civila personalen som är utsänd från Sida respektive FBA. "Den civila representanten och den högste militäre chefen i PRT ska verka jämbördigt med respekt för varandras olika uppdrag. Civila och militära insatser ska samordnas, när så bedöms relevant, i syfte att uppnå synergieffekter av det samlade svenska bidraget till Afghanistan. Ömsesidigt samråd bör ske mellan

¹⁷⁹ Samarbetsstrategin Afghanistan.

¹⁸⁰ Regeringskanslibeslut UF2010/26154/SP rörande finansiering av tjänsten och UF2010/29439/PLAN rörande tjänstens inrättande.

¹⁸¹ Arbetsordning för ambassaden i Kabul, 2010-12-07.

den civila representanten och den militära chefen rörande säkerhet, utveckling och samhällsstyre.¹⁸² Vad avser biståndsfinansierade insatser och andra utvecklingsrelaterade frågor är det ännu inte klarlagt vilket mandat han har.¹⁸³

6.2.5 Inga redovisade resultat av samverkan

Det är oklart om det i dag finns en mer formaliserad samverkan mellan militära och civila aktörer på plats än 2006 när regeringen tillsatte de första civila rådgivarna vid PRT. Det finns inga redovisade resultat av de förväntade synergieffekterna mellan civila och militära aktörer. År 2008 rapporterar Försvarmakten att det finns gemensamma arbetsmål och honnørsord för biståndsverksamheten inom PRT.¹⁸⁴ Samtidigt rapporterar Försvarmakten att "förutsättningar för ökad synergieffekt av våra militära och civila resurser inte har kunnat klarläggas".¹⁸⁵

Enligt Sida finns det varken ett gemensamt samarbetsmål med Försvarmakten eller gemensamt antagna honnørsord. Dessa återfinns inte heller i styrdokument för det svenska bistånd som allokeras till de norra delarna i Afghanistan.¹⁸⁶ Riksrevisionen konstaterar att den särskilda biståndsfond om 10 miljoner kronor årligen som regeringen inrättade 2008 ännu inte har utvärderats och det är oklart vilka resultat den har haft.

Av intervjuer har det framkommit att den samverkan som bedrivs vid PRT huvudsakligen handlar om att civila och militära aktörer bor och verkar i samma område, informerar varandra och identifierar vilken aktör som ska göra vad.¹⁸⁷ Det finns således ännu inte någon mer formaliserad process kring gemensamma beslut och genomförande. Samtidigt menar flera av de intervjuade att samverkan på plats fungerar bättre än tidigare, men de är utskickade på korta kontrakt och det framgår inte i vilket avseende som samverkan har förbättrats. Det har i granskningen varit svårt att få fram konkreta exempel på insatser, ansatser eller projekt som bygger på samverkan

¹⁸² Regeringskansliets beslut UF2010/26154/SP rörande finansiering av tjänsten och UF2010/29439/PLAN rörande tjänstens inrättande.

¹⁸³ Utvecklingsarbetet beslutas av Sida i Stockholm förutom de särskilda medel som är avsatta och delegerade till Kabul. Dessa utgörs av tre mindre fonder varav den norra fonden, som avser ca 10 miljoner årligen, är en. Beslut för dessa delegerade fonder fattats av ambassaden i Kabul genom Sidas utsända ambassadråd. I den nya arbetsordningen för ambassaden kommer chefen för ambassaden att vidaredelegera eventuella medel för norra Afghanistan till chefen för det civila kontoret. Det civila kontoret saknar för närvarande arbetsordning och det är därmed inte klarlagt om beslut för insatser kommer att vidaredelegeras till Sidas utsända ambassadråd i Mazar e Sharif.

¹⁸⁴ I rapportering till Försvarsdepartementet 2008.

¹⁸⁵ Försvarmaktens svar till Försvarsdepartementet hösten 2008.

¹⁸⁶ Regeringsbeslut 2008-11-13, UD2008/35109/SP.

¹⁸⁷ Intervju med utsänd personal vid PRT 2010-12-10 samt intervjuer med representanter för Sida 2010-09-29 samt 2010-12-15.

mellan civila och militära aktörer.¹⁸⁸ En indikation på att mycket återstår för att få till stånd en fungerande samverkan på plats är att FBA under varen ska genomföra en utbildning vid PRT med syfte att finna konkreta och praktiska förhållningssätt för en ökad samverkan mellan berörda aktörer.¹⁸⁹

6.2.6 Samverkansgrupper i Sverige har liten koppling till fältet

I den samlade strategin slås det fast att det är Regeringskansliet i Sverige som leder samordningen av det svenska stödet. För detta finns det en *Afghanistansamrådsgrupp på enhetschefsnivå* med deltagande av berörda gruppchefer och handläggare. Denna sammanträder veckovis med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom krishanteringsinsatserna i Afghanistan. I samband med intervjuer har det framkommit att samråd och samverkan, liksom i liknande samverkansmekanismer, framför allt handlar om informationsutbyte. Det finns ingen tydlig koppling till fältet i form av sammanhållen styrning eller liknande. Samrådsgruppen förefaller därmed ha haft liten direkt styrverkan på verksamheten i fält.¹⁹⁰

6.3 SSR – ansats till ökad samverkan men med begränsningar

Säkerhetssektorreform (SSR) är ett begrepp som lanserades i slutet av 1990-talet. SSR handlar om att på olika sätt stödja en stats reformering eller uppbyggnad av säkerhetssektorn som är förenlig med demokratiska principer, mänskliga rättigheter och internationell rätt.¹⁹¹ En väl fungerande säkerhetssektor ses som en viktig förutsättning för utveckling och är ett område som fått allt större uppmärksamhet i olika internationella sammanhang under senare år. Det är även ett område som tydligt kopplar samman stöd och insatser från både civila och militära aktörer och utgör därför en verksamhet där samordning och samverkan mellan olika aktörer är viktigt.

6.3.1 Gemensam inriktning men ingen enhetlighet i genomförandet

I december 2007 beslutade statssekreterarna för Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet om "Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform (SSR)".¹⁹² Av dokumentet framgår att Sveriges

¹⁸⁸ Intervjuer med utsänd personal till PRT samt ansvariga vid berörda myndigheter.

¹⁸⁹ Uppgift enligt telefonsamtal från FBA.

¹⁹⁰ Intervjuer med representanter för Sida, utsänd Sidapersonal, Försvarsmakten.

¹⁹¹ The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform, s. 20-22, 2007, OECD.

¹⁹² Svensk inriktning om säkerhetssektorreform, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, daterad 2007-12-17.

arbete med SSR ska utgå från de internationella riktlinjer som har formulerats av EU och OECD DAC¹⁹³, utgöra en integrerad och samlad del av en långsiktig svensk politik gentemot det aktuella landet eller regionen och att det ska kopplas samman med övriga svenska insatser samt utvecklingssamarbete för att möjliggöra högsta effektivitet.¹⁹⁴ Dokumentet innehåller inga tydliga riktlinjer kring hur stödet ska genomföras eller vad som ska räknas som SSR.¹⁹⁵

Flera myndigheter är på olika sätt engagerade i insatser som handlar om reformer inom säkerhetssektorn och svenska insatser finansieras via flera olika kanaler.¹⁹⁶ Det har under granskningen visat sig vara svårt att få en samlad bild av det svenska SSR-stödet, vilket bland annat hänger samman med att det är ett brett begrepp med många aktörer men också med att det inte finns någon entydighet kring vad som ska klassificeras som SSR. Detta har fått till följd att begreppet SSR tillämpas på olika sätt av olika myndigheter och i olika sammanhang. Vilket i sin tur gör det svårt att följa både resultaten av verksamheten samt kostnaderna för det svenska engagemanget.

6.3.2 Samverkan på flera nivåer

För att hantera samordningsfrågor avseende säkerhetssektorreform bildades 2008 en *nationell styrgrupp för SSR* med representanter (handläggare) från Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. På myndighetsnivå inrättades en *nationell kontaktgrupp för SSR* (NK-SSR) med representanter från flera myndigheter¹⁹⁷ med uppdrag att verka för uppfyllandet av den svenska SSR-inriktningen. FBA har i uppdrag att samordna svenska myndigheter i den nationella kontaktgruppen och kallar till månatliga möten. Tanken med denna struktur var att styrgruppen skulle föreslå inriktning och uppgifter som kontaktgruppen skulle kunna genomföra

¹⁹³ OECD DAC Guidelines and Reference Series Security Sector Reform and Governance; EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR), 2005 och Communication from the Commission to the Council of the European Parliament, A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, COM (2006).

¹⁹⁴ Som exempel nämns att Sverige kan stödja en FN, EU eller Nato/Pff insats med ett mindre bidrag, eller ta ledningen för en större insats vilket skulle innebära ett mer långsiktigt engagemang.

¹⁹⁵ I inriktningsdokumentet listas ett antal kategorier men dessa är liksom OECD/DAC:s riktlinjer relativt allmänt hållna. Problem med att definiera vad som ska räknas som SSR gäller inte bara för Sverige utan har även uppmärksammats i andra sammanhang, se t.ex. Egnell och Haldén 2009.

¹⁹⁶ Utgiftsområde 5 (internationell samverkan), utgiftsområde 6 (försvar samt beredskap mot sårbarhet) och utgiftsområde 7 (internationellt bistånd). Det är OECD DAC som styr vad som får finansieras med s.k. ODA-medel eller inte. Det pågår dock en internationell debatt där somliga länder vill öka möjligheterna att finansiera militär SSR-verksamhet med biståndsmedel, medan andra är mer tveksamma.

¹⁹⁷ Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, daterad 2007-12-17. Försvarshögskolan (FHS), Försvarsmakten, RikskriminalRPS (RKP), Rikspolisstyrelsen (RPS), Sida samt Folke Bernadotteakademien (FBA).

på basis av den samlade kompetens och erfarenhet som fanns inom gruppen av myndigheter.¹⁹⁸

Utöver den nationella kontaktgruppen finns det ett nätverk av myndigheter och institutioner som träffas ett par gånger per år för att samråda kring sina respektive verksamheter inom SSR. Även detta arbete samordnas av FBA.

Det går att ifrågasätta om den representation som finns i kontaktgruppen är relevant och hanterar strategiska frågor. Exempelvis förefaller det finnas begränsad kunskap i gruppen om vissa typer av SSR-stöd. Trots att SSR-stödet till Kosovo är en av Försvarsmaktens mest omfattande insatser och dessutom har pågått under en längre period visste inte den nationella kontaktgruppen om stödet. Lika lite visste ansvariga Kosovo-handläggare hos Försvarsmakten om att det fanns en samverkansgrupp mellan myndigheter för att hantera SSR-frågor.¹⁹⁹ Varken styrgruppen, kontaktgruppen eller de personer som deltar i dessa grupper har mandat att ta beslut i strategiska frågor.

6.3.3 Redovisade resultat kring samverkan inom SSR

Den nationella kontaktgruppen har hittills fått i uppdrag av styrgruppen att ta fram en behovsanalys avseende SSR i Liberia, Colombia och Demokratiska Republiken Kongo. Arbetet har hittills lett till etablerandet av en SSR-tjänst i Liberia samt utveckling av ett ramverk för SSR-analys (presenterat för EU).²⁰⁰

Enligt FBA har arbetet i kontaktgruppen bidragit till att förbättra samordning och samverkan mellan svenska myndigheter inom området SSR.²⁰¹ Deltagare i kontaktgruppen har i intervjuer bekräftat att det är värdefullt att träffas och utbyta information. Samtidigt har flera personer pekat på att det är relativt okomplicerat att träffas och prata, men att det troligen kommer att vara betydligt svårare att gå från koordinerat informationsutbyte och gemensamma analyser till att utforma en gemensam ansats vad gäller konkreta insatser och implementering, vilket också har visat sig i praktiken.²⁰²

¹⁹⁸ Intervjuer med företrädare för FBA 2009-12-07 och Sida 2010-01-18. Bekräftades även i intervju med Fö 2010-03-22.

¹⁹⁹ Intervjuer representanter för Försvarsmakten.

²⁰⁰ Enligt FBAs årsredovisning är det myndigheten själv som står för denna produktion utan att referera till övriga myndigheter medverkan .

²⁰¹ FBA Årsredovisning 2009, s. 37

²⁰² Det har t.ex. funnits olika åsikter i gruppen kring vilken myndighet (Sida eller FBA) som ska ha huvudansvaret för SSR-stöd i fält (Liberia). Styrgruppen på regeringsnivå kopplades då in för att lösa frågan men fattade inget beslut i frågan eftersom den ansåg att det var upp till Utrikesdepartementet att reda ut frågan eftersom de myndigheter som inte kom överens ligger under Utrikesdepartementet Intervju FÖ SSR personer. I fallet Liberia löstes frågan såttillvida att FBA rekryterade en person som arbetar på Sida-kontoret. Intervjuer med representanter för Sida och FBA.

Trots detta har regeringen rapporterat om omfattande resultat avseende SSR. Eftersom SSR är ett vitt begrepp inbjuder det till en fri tolkning av vad som kan räknas som SSR.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Sverige har sedan drygt tio år haft ett omfattande engagemang i Kosovo och bidrar med militära förband, sekonderingar, stöd till SSR och bilateralt utvecklingssamarbete. Det finns ingen gemensam ansats avseende svenska bidrag till Kosovo. Den landstrategi som gäller avser endast det bilaterala utvecklingssamarbetet. Kosovo är ett exempel där svenska bidrag och stödsatser kanaliseras i parallella processer utan tydlig koppling mellan olika insatser. Det finns inte något gemensamt mål för det svenska engagemanget och inte heller något tydligt samordningsansvar på plats. Det finns personer som har en sammanhållande funktion avseende en specifik del av det svenska stödet men ingen utsedd samordningsfunktion för det samlade svenska bidraget. Den samverkan som sker mellan utsänd svensk personal baseras på frivillighet och intresse.
- Sverige har ett brett engagemang i Afghanistan med förbandsbidrag, sekonderingar, SSR-stöd och bilateralt utvecklingssamarbete. Liksom i fallet Kosovo kanaliseras stödet till Afghanistan i parallella processer. Afghanistan skiljer sig dock såtillvida att Sverige sedan år 2006 ansvarar för både säkerhet och utveckling inom ett särskilt geografiskt område (PRT MeS). Regeringen har betonat samverkan mellan civila och militära insatser och har vidtagit olika åtgärder för att förbättra samverkan och synergier mellan olika typer av svenska bidrag. Exempelvis har regeringen beslutat att 25 procent av biståndet ska allokeras till denna del av landet, antalet utsända civila rådgivare har gradvis ökat och sommaren 2010 utsågs en civil representant som chef över rådgivarna på plats i PRT MeS. Ungefär vid samma tidpunkt beslutade regeringen om en samlad Afghanistanstrategi. Tanken var att den skulle fungera som en brygga mellan de allmänna riktlinjer som regeringen lämnat i andra sammanhang. Strategin innehåller ett övergripande mål för det svenska engagemanget och betonar samverkan men lämnar få konkretiseringar.
- I PRT MeS handlar samverkan mellan svenska aktörer huvudsakligen om kopplingen mellan militära insatser och svenskt utvecklingsbistånd. Enligt den bild som framkommer varierar graden av samverkan beroende på vilka representanter som är på plats. En hel del tid ägnas åt informationsutbyte och diskussioner men det förefaller vara svårt att få till konkreta synergier mellan de olika insatserna på plats. De strategier

och riktlinjer som respektive företrädare har utgå från är i grunden inte helt kompatibla. I brist på tydlig styrning är det upp till de utsända att konkretisera regeringens styrning. Det finns få redovisade resultat av samverkan och synergier.

- Regeringen har aviserat en hög ambition vad gäller arbetet med säkerhetssektorreform (SSR). Ett gemensamt inriktningsdokument för svenskt stöd till SSR har formulerats på departementsnivå och beslutats av statssekreterare från de tre aktuella departementen. SSR är därmed ett område som har en gemensamt beslutad inriktning. Dokumentet innehåller allmänna riktlinjer men saknar förtydliganden i flera avseende som till exempel hur svenskt stöd ska genomföras och vad som ska räknas som SSR vilket har fått till konsekvens att myndigheterna tillämpar SSR-begreppet på olika sätt. Det är därmed svårt att följa hur det svenska engagemanget avseende SSR-insatser utvecklas över tid samt hur mycket det kostar.
- Frågan om samordning lyfts särskilt fram i inriktningsdokumentet för SSR. För att hantera samordningsfrågorna bildades en SSR-grupp på departementsnivå (styrgrupp) och en på myndighetsnivå (nationell kontaktgrupp). Samverkansmekanismen har begränsningar såtillvida att varken styrgruppen eller kontaktgruppen eller de representanter som finns med i dessa har mandat att fatta beslut av strategisk karaktär avseende svenskt SSR-stöd.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat svenska bidrag till internationella insatser. Syftet med granskningen är att bedöma förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande.

En viktig utgångspunkt för att uppnå ett samordnat och effektivt resursutnyttjande är att det finns en tydlig styrning och samlad rapportering om de svenska bidragen till internationella insatser. Det handlar bl.a. om att det bör finnas information om bidragens utformning och sammansättning samt vilken nytta och resultat de förväntas bidra till respektive har bidragit till. Det handlar också om att det bör finnas information om hur tilldelade resurser används, vad de totala kostnaderna för verksamheten uppgår till samt hur kostnadsutvecklingen ser ut över tid.

Ytterligare en utgångspunkt för ett samordnat resursutnyttjande är att det bör finnas förutsättningar för en väl fungerande samverkan mellan de aktörer som på olika sätt är engagerade i att utforma och genomföra svenska bidrag till internationella insatser.

Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning och rapportering av svenska bidrag till internationella insatser inte har utformats på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande.

Den samlade bedömningen baseras på följande slutsatser:

- Regeringen har inte omsatt de ambitioner som politiken ger uttryck för i en tydlig styrning eller rapportering. Avsaknaden av en tydlig styrkedja avseende mål och resultat innebär att det är oklart vad de svenska bidragen förväntas åstadkomma på plats. Det är också oklart mot vilka motiv och kriterier enskilda bidrag och insatser ska värderas.
- Regeringen har inte förtydligat statsmakternas intentioner om samverkan mellan svenska aktörer. Det finns varken någon ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn kring hur arbetet ska bedrivas.

- Systemet för resurstilldelning och redovisning av kostnader utgör ett hinder för god kostnadskontroll.
- Av regeringens rapportering och redovisning till riksdagen går det inte att få fram en samlad bild av vare sig verksamhetens inriktning, omfattning, kostnader eller resultat. Det innebär att riksdagen inte kan följa hur verksamheten utvecklas i förhållande till uttalade ambitioner.

7.1 Höga ambitioner men ingen samlad bild av bidragen eller vad de bidrar till

Regeringen har angett flera motiv och övergripande mål för svenska bidrag till internationella insatser. Regeringen har även i olika sammanhang aviserat ökade ambitioner i såväl kvalitativa som kvantitativa termer. Regeringen har dock inte omsatt dessa ambitioner i en tydlig styrkedja avseende mål och förväntade resultat för enskilda insatser för vare sig riksdagen eller för de myndigheter som har att genomföra verksamheten. Det är därmed inte tydligt mot vilka motiv och kriterier enskilda bidrag och insatser ska värderas.

Av regeringens rapportering till riksdagen går det inte att få en samlad bild av bidragens omfattning och inriktning, eller vad de bidrar till. Det går inte heller att få fram en samlad bild av hur det svenska engagemanget ser ut i förhållande till uttalade ambitioner eller hur verksamheten utvecklas över tid.

Begränsad konkretisering av övergripande mål och motiv

Regeringen har i olika styrdokument, som till exempel den nationella strategin, formulerat övergripande mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan dessa mål och motiv och regeringens styrning av de insatser som genomförs. Exempelvis har regeringen inte konkretiserat de mål och motiv som formulerats på övergripande nivå när det handlar om svenska bidrag till enskilda insatser eller länder. Det är därmed inte tydligt vad svenska bidrag förväntas uppnå i enskilda sammanhang. Inte ens i sådana sammanhang där Sverige bidrar med större förbandsinsatser eller omfattande civila bidrag har regeringen tydliggjort motiv och mål för det svenska engagemanget. I riksdagens beslut om militära förbandsbidrag finns inte heller någon tydlig referens till de mål som formulerats för den insats som Sverige bidrar till.

Regeringen har formulerat en samlad strategi för det svenska engagemanget i Afghanistan. Enligt regeringens mening utgör strategin ett viktigt och nödvändigt steg för svenska insatser i Afghanistan. Strategin innehåller ett övergripande mål men det är av allmän karaktär och utgör enligt Riksrevisionens bedömning varken grund för förtydligande styrning eller för rapportering.

Begränsad redovisning av nytta och resultat

I avsaknad av tydliggjorda mål handlar regeringens styrning av berörda myndigheter, liksom återrapporteringskraven, huvudsakligen om vad respektive myndighet ska bidra *med* och inte vad bidragen i sig ska syfta *till*. Det är en verksamhet där målet blir att bidra.

De myndigheter som bidrar med personal har en relativt omfattande intern rapportering från sin utsända personal och flera myndigheter har etablerat egna erfarenhetshanteringssystem för sin verksamhet. Dessa handlar främst om arbetsgivarmässiga och inomorganisatoriska frågor i bemanning och genomförande av insatser och uppdrag. Det finns ingen samlad erfarenhetsredovisning. Folke Bernadotteakademin har haft detta i uppdrag sedan myndigheten bildades men har inte presenterat någon sådan redovisning.

De berörda myndigheterna rapporterar om denna verksamhet i sina årsredovisningar. Rapporteringskraven, och rapporteringen som sådan, varierar mellan myndigheter emellan och handlar i stor utsträckning om omfattning och inriktning av bidragen.

Sammantaget finns det relativt mycket rapportering om de svenska bidragen men lite analys av vad förbandsbidrag och personalbidrag har bidragit till. Det finns därmed begränsade förutsättningar för att aggregera information om nyttan med de insatser som genomförs. Det handlar om resultat i fält, men även om erfarenheter och nytta för deltagande myndigheter och för Sverige i stort.

Ingen samlad rapportering till riksdagen

Trots att det finns en nationell strategi och svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser finns det ingen samlad rapportering till riksdagen om det svenska engagemanget. Regeringens årliga rapportering i samband med budgetpropositioner är begränsad och uppdelad på de tre utgiftsområden som finansierar verksamheten. Det går inte att utifrån regeringens rapportering till riksdagen få en samlad bild av det svenska engagemangets inriktning och omfattning samt hur verksamheten utvecklas i relation till uttalade ambitioner.

För militära förbandsinsatser redogör regeringen om vilka insatser som bemannas och omfattningen på de svenska bidragen, men det finns lite information om trender över tid. I rapporteringen finns ingen koppling till regeringens aviserade ambitionsökning i termer av fördubblad förmåga eller en fördubbling av utlandsstyrkan. Den kartläggning som Riksrevisionen gjort visar att styrkan varit på samma nivå under de senaste tio åren.

Regeringens redovisning av bidrag i form av personal återfinns endast i allmänna ordalag och är utspridd på flera utgiftsområden. Regeringen rapporterar till riksdagen i termer av att Sverige bemannar flertalet FN-insatser och alla EU-insatser, samt refererar till vilka myndigheter som bidrar, och vilka typer av stöd som Sverige bidragit med. Det framgår dock inte hur många personer som varit utsända eller hur fördelningen sett ut geografiskt eller per genomförande organisation. Det blir därmed oklart för riksdagen hur omfattande det svenska engagemanget i form av personalbidrag är och hur det har utvecklats över tid. Av Riksrevisionens sammanställning framgår att cirka 260 personer var utsända vid årsskiftet 2010/11 och att utsänd civil personal från olika myndigheter har ökat i viss utsträckning under de senaste tre åren. Det totala bidraget i form av personal har dock varit på ungefär samma nivå.

Som en följd av hur regeringen styr denna verksamhet är rapporteringen till riksdagen även begränsad vad gäller vad svenska bidrag har bidragit till, alternativt uppnått. Regeringens rapportering om de svenska bidragen kan i vissa avseenden ge intryck av att de svenska bidragen är mer omfattande till sin karaktär än vad som är fallet. Rapporteringen till riksdagens om vad Sverige bidrar till är formulerad i liknande ordalag oavsett om det handlar om ett begränsat personalbidrag eller ett större förbandsbidrag. Det finns därmed ingen tydlig proportionalitet i redovisningen av det svenska engagemanget.

Regeringen har vid flera tillfällen påpekat att internationella insatser genomförs i komplexa sammanhang och att det handlar om en verksamhet där det är svårt att redovisa direkta samband mellan insatser, resultat och effekter. Riksrevisionen instämmer i regeringens bedömning men menar samtidigt att denna utmaning inte nödvändigtvis utgör en grund för att låta bli att utveckla rapporteringen av verksamheten. Internationellt utvecklingsamarbete genomförs också i komplexa miljöer där det är svårt att redovisa resultat på kort sikt. Trots detta har regeringen ställt tydliga krav på redovisning av resultat i detta sammanhang.

7.2 Mer resurser tilldelas men svårt att följa kostnaderna

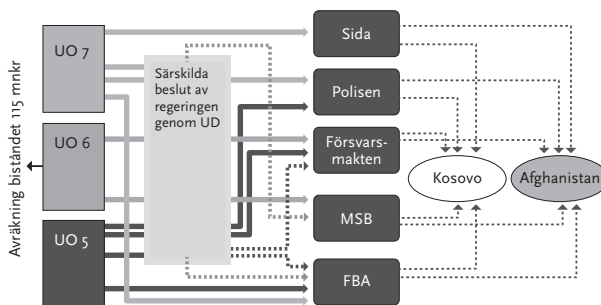
Tilldelade medel för finansieringen av svenska bidrag till internationella insatser har ökat under de senaste tio åren. Till exempel har tilldelade och förbrukade medel för militära förbandsbidrag fördubblats. Sammantaget rör det sig om en verksamhet där medelstillelningen för militära förbandsbidrag och bidrag i form av personal uppgick till ca tre miljarder kronor år 2010.

Dagens system för att fördela medel och redovisa kostnader innebär att det inte finns förutsättningar för att styra verksamheten med god kostnadskontroll. Det innebär också begränsade möjligheter för Riksdagen att få insyn i de totala kostnaderna för verksamheten och att följa utveckling av kostnader över tid.

Svåröverskådlig resurstilldelning

Tilldelning av resurser sker via tre olika utgiftsområden, tre departement och flera myndigheter.

Penningströmmar. Freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser.



Kommentar: Breda, enfärgade, heldragna pilar avser medel som fördelas direkt till respektive myndighet eller departement genom anslag. Breda, streckade pilar avser medel som fördelas via UD till myndigheter. Tunna streckade pilar avser myndigheternas bidrag till respektive land.

Som framgår av bilden fördelas resurser från olika utgiftsområden i statsbudgeten via olika departement och flera myndigheter innan de når slutmålet för verksamheten i till exempel Kosovo eller Afghanistan.

Att fördelningen går via så många kanaler kan förklaras av att det är en verksamhet som omfattar flera politikområden. Samtidigt innebär denna hantering att det är svårt att få en överblick över hur mycket resurser som används för svenska bidrag till internationella insatser, och annat svenskt stöd som förmedlas gentemot ett visst land.

För drygt tio år sedan noterade Riksdagens revisorer att det var svårt att följa resurstilldelningen på grund av det "lapptäcke" av anslag som finansierar verksamheten. Det gäller särskilt för bidrag i form av sekonderad personal. Trots detta har resurstilldelningen snarare blivit mer svåröverskådlig under senare år. Det går inte att få en samlad bild av de svenska bidragen utifrån vare sig utgiftsområde, myndighet eller land.

Redovisning utifrån anslag visar inte hela kostnaden

Utifrån dagens resurstilldelning och redovisning av kostnader är det svårt för riksdagen att få en överblick över de totala kostnaderna för olika typer av bidrag. Det gäller såväl finansieringen av militära förband som finansiering av bidrag i form av personal. Dagens styrning via anslag har inte någon tydlig bäring på de totala kostnaderna för det svenska engagemanget. Det finns därmed en betydande risk att dessa underskattas.

Finansieringen av Försvarsmaktens förbandsbidrag baseras på en beräkning av så kallade särkostnader som uppkommer vid internationella insatser. De kostnader som redovisas enligt anslaget för internationella insatser visar därmed bara en del av Försvarsmaktens totala kostnader för internationella insatser. Beräkningar och redovisning enligt denna modell används både i årlig beredning av statsbudgeten och i regeringens underlag inför riksdagsbeslut om enskilda förbandsbidrag. I dessa propositioner klargörs inte att kostnaderna enbart utgör så kallade särkostnader. Redovisning enligt andra modeller visar att kostnaderna för Försvarsmaktens internationella insatser är betydligt högre än de medel som tilldelas via anslag enligt särkostnadsmodellen. Det handlar i vissa fall om skillnader på flera miljarder kronor. Med dagens modell har riksdagens beslut om finansiering av förbandsbidrag ingen tydlig koppling till de totala kostnaderna för Sveriges deltagande i internationella sammanhang.

När det gäller bidrag i form av sekonderad civil och militär personal går det inte att få fram de totala kostnaderna. Det finns flera anledningar till detta. Det handlar dels om att civila och militära personalbidrag finansieras från ett stort antal anslagsposter varav vissa även används för finansiering av annan verksamhet. Det handlar också om att myndigheter finansieras på olika sätt, både via regleringsbrev och särskilda beslut. Vidare finns det inga entydiga principer för vare sig finansiering eller redovisning av direkta och indirekta kostnader. Utöver svårigheten att få fram totala kostnader för verksamheten innebär det sammantaget att det inte går att jämföra myndigheternas kostnader med varandra. Det försvårar också en jämförelse mellan olika myndigheters kostnadseffektivitet då de kostnader som redovisas baseras på olika ingångsvärden.

7.3 Samverkan – begränsad vägledning i central fråga

Regeringen har under lång tid varit tydlig i sina ambitioner om vikten av fortsatt utveckling av samverkan mellan svenska aktörer, inklusive civil-militär samverkan, i internationella sammanhang. Regeringen har även lyft fram sina ambitioner vad gäller ökad samstämmighet, synergier och samlade svenska bidrag. Samtidigt har regeringen inte förtydligat vad detta innebär i praktiken.

Det finns inte heller någon ändamålsenlig struktur för samverkan, eller en samsyn kring hur arbetet ska bedrivas.

Ingen samsyn kring hur samverkan ska bedrivas

Regeringen betonar samverkan men har inte konkretiserat vad som avses med samverkan i olika sammanhang, hur den ska bedrivas eller syftet med att samverka.

Regeringens styrning via olika policydokument ger delvis motstridiga signaler om civil-militär samverkan i fråga om när och hur det lämpligt att samverka. I försvarssammanhang betonas civil-militär samverkan medan de policydokument som regeringen formulerat för utvecklingsarbete och humanitärt bistånd snarare innehåller ett avståndstagande i relation till militära aktörer. Det kan därmed finnas behov av förtydliganden kring hur civil-militär samverkan ska bedrivas på lämpligt sätt.

I den direkta styrningen av berörda myndigheter lyfts frågan om samverkan mellan svenska aktörer och civil-militär samverkan fram i varierande grad. Regeringen har inte tydliggjort vad den förväntar sig uppnå med svenska myndigheters samverkan annat än i allmänna termer. Det är inte heller tydligt på vilket sätt de berörda myndigheterna förväntas samverka. I samband med intervjuer har det framkommit att vissa personer tolkar begreppet samverkan som informationsutbyte medan andra personer menar att samverkan även bör omfatta gemensamma bedömningar, planering och genomförande. Det innebär att det finns olika förväntningar hos de berörda myndigheterna avseende vad de ska samverka kring, hur den ska genomföras och vad som ska uppnås. Den samverkan som bedrivs idag mellan olika myndigheter handlar huvudsakligen om informationsutbyte.

Regeringen har under de senaste åren rapporterat till riksdagen om ökad samverkan men betonar samtidigt att den fortsatt ska öka. Av rapporteringen är det oklart vad regeringen egentligen avser.

Styrning i parallella processer begränsar förutsättningarna för samverkan och synergier

Regeringen har formulerat övergripande styrdokument av såväl tematisk som geografisk karaktär men dessa ger liten vägledning kring hur svenska bidrag och stödsatser ska samverka i ett visst sammanhang. Den konkreta styrningen av svenska myndigheters engagemang i internationella sammanhang styrs i parallella processer vilket bidrar till att begränsa förutsättningarna för tydlighet kring hur samverkan ska bedrivas och hur synergier ska uppnås.

De samarbetsstrategier som regeringen formulerat för svenskt engagemang i olika länder avser det bilaterala utvecklingssamarbetet. Exempelvis utgör samarbetsstrategierna för Kosovo och Afghanistan tydliga styrdokument för biståndets inriktning och omfattning, men ger ingen styrning avseende hur olika svenska bidrag och stöd kan samverka för att uppnå synergier. Vad gäller svenska förbandsbidrag till ISAF och KFOR innehåller regeringens direkta styrning av insatserna inte några riktlinjer avseende civil-militär samverkan eller koppling till övrigt svenskt stöd. De riktlinjer som återfinns utgår huvudsakligen från militärstrategiska utgångspunkter på taktisk och operativ nivå och handlar om att skapa förutsättningar och skydd för den militära insatsen.

Svenska bidrag och andra stödinsatser till Kosovo och Afghanistan planeras, genomförs och rapporteras i parallella processer. Det innebär att ansvaret för att omsätta regeringens styrning är uppdelat mellan flera aktörer. Det innebär samtidigt att det är oklart vem som ansvarar för att hålla samman det svenska engagemanget och för att samverkan mellan olika svenska bidrag och insatser bedrivs där så är lämpligt. I praktiken blir det upp till utsända att hitta former för hur man ska agera tillsammans.

I fallet Kosovo finns det inte någon sammanhållen ansats eller strategi från svensk sida trots omfattande svenskt engagemang sedan tio år tillbaka. Det finns inte någon formell samordnande funktion i vare sig Sverige eller Kosovo, och inte heller någon funktion med samlat uppföljningsansvar på plats.

I fallet Afghanistan har Sverige sedan 2006 ansvar för både säkerhet och utveckling inom ett särskilt geografiskt område (PRT MeS). Det ställer särskilda krav på gemensam ansats och samverkan mellan svenska civila och militära aktörer. Sedan sommaren 2010 finns det en sammanhållen strategi för svenskt engagemang i Afghanistan och en särskild civil representant med diplomatstatus på plats. Trots detta, och regeringens betoning av samverkan och synergier, styrs verksamheten fortfarande i olika processer vilket får till följd att det är oklart hur svenska bidrag och annat stöd ska komplettera varandra i praktiken. Det handlar till exempel om hur svenska biståndsresurser ska användas för att uppnå synergier. Inom Försvarsmakten finns det förväntningar på att biståndet ska kunna användas i enlighet med ISAF:s militärpolitiska strategi (COIN). De styrdokument och beslut som finns avseende svenskt utvecklingssamarbete i Afghanistan ger dock inga sådana indikationer.

Regeringens styrning av Sida och Försvarsmakten i fallet Afghanistan tyder på att det finns motstridiga intressen som regeringen inte har löst ut. Det får till följd att de förtydliganden av svensk politik om civil-militär samverkan som inte har hanterats på nationell nivå i praktiken överläts till personer som är utsända på uppdrag om 6-12 månader. Förutom att det innebär risk

för frustration bland de utsända personerna, som utöver andra utmaningar inom sitt uppdrag även måste hantera otydlig styrning, innebär det risk för långdragna beslutsprocesser och kortsiktiga beslut.

Forum för samverkan matchar inte frågornas komplexitet

Frågan om att förstärka samordningen inom Regeringskansliet i frågor som rör internationella insatser är inte ny utan olika förslag och lösningar har lyfts fram under de senaste tio åren, bl.a. i form av interdepartementala samverkansgrupper för olika frågor.

Efter att den nationella strategin presenterades våren 2008 har regeringen informerat riksdagen om etablerandet av en samverkansfunktion på departementsnivå. Riksrevisionens granskning visar dock att denna samverkansfunktion endast omfattar ett antal olika tematiska grupper med representanter på olika nivåer som träffas med viss regelbundenhet för att utbyta information. Den högsta instansen – som är ny – utgörs av statssekreterare från Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Funktionen saknar dock formell status, den har inget beslutsmandat och förfogar inte heller över några gemensamma medel.

Riksrevisionen anser att det i praktiken inte förefaller vara någon större skillnad mellan de samverkansgrupper som sedan länge funnits i regeringskansliet och den nya samverkansfunktion som regeringen rapporterar till Riksdagen om. Frågan är då också om denna funktion har någon roll utöver sedvanligt informationsutbyte mellan olika departement. Det förefaller inte heller finnas någon tydlig koppling mellan samverkan i Sverige och den verksamhet som genomförs i fält, till exempel i fallet Afghanistan.

Internationellt förfaller liknande utmaningar vad gäller samstämmighet och samverkan ha hanterats genom mer formaliserade strukturer, genom att inrätta interdepartementala grupper med beslutsmandat och även visst gemensamt ansvar avseende resurser. Gemensamt ansvar för finansiering av vissa typer av stöd anses ha bidragit till ökad samverkan i flera avseenden.

Folke Bernadotteakademien – en lösning med begränsningar

Folke Bernadotteakademien (FBA) bildades 2002 med utgångspunkt i att den som en mindre myndighet, med väl avgränsat uppdrag, skulle bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser på både nationell och internationell nivå. Därefter har myndigheten tilldelats flera olika uppgifter med koppling till internationell konflikt- och krishantering. Spännvidden i verksamheten är stor och Riksrevisionen har konstaterat att myndigheten har vuxit kraftigt både i termer av uppdrag, verksamhet, personal och tilldelade medel under de senaste åren.

Myndighetens mandat visar att FBA förväntas lösa en rad svåra frågor som hänger samman med samordning och samverkan. Samtidigt har myndigheten mycket begränsade förutsättningar att driva samverkan. Myndigheten har inte ens en tydlig roll vad gäller att driva olika samverkansforum för svenska myndigheter.

Det förefaller vara så att det internationella perspektivet har dominerat FBA:s verksamhet i flera avseenden och den bild som förmedlas av både myndigheten och regeringen är att myndigheten är en viktig och etablerad aktör i internationella sammanhang. Myndigheten verkar dock inte ha samma självklara status i Sverige bland svenska myndigheter.

Riksrevisionens anser att Folke Bernadotteakademin fyller en funktion genom att myndigheten genomför ett antal viktiga uppgifter samt skapar förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter. Den fråga som väcks handlar snarare om en obalans mellan FBA:s uppdrag och de förutsättningar myndigheten har. Det är därmed oklart om FBA svarar mot de behov och funktioner som regeringen har gett myndigheten att hantera.

7.4 Rekommendationer till regeringen

Mot bakgrund av redovisade iakttagelser och slutsatser föreslår Riksrevisionen ett antal åtgärder för att öka förutsättningarna för ett samlat och effektivt resursutnyttjande.

- Regeringen bör konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser samt med viss regelbundenhet redovisa inför riksdagen hur de politiska målsättningarna omsätts i praktiken och på vilket sätt verksamheten utvecklas i relation till svenska målsättningar och motiv.
- Regeringen bör informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag till internationella insatser. För att skapa förutsättningar för kostnadskontroll och effektivt resursutnyttjande bör regeringen tydliggöra såväl resurstilldelning som redovisning av kostnader för det svenska engagemanget.
 - För militära förbandsbidrag bör regeringen pröva särkostnadsmodellens roll i samband med riksdagsbeslut då den endast visar en del av de totala kostnaderna för Försvarmaktens deltagande i internationella insatser.
 - För bidrag i form av personal handlar det framför allt om att vidta åtgärder för att etablera en tydligare modell för resurstilldelning till de myndigheter som bidrar med personal.

- Regeringen bör i sin styrning klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas eftersom behovet av svensk samverkan varierar mellan olika situationer.
 - Regeringen bör pröva andra modeller eller funktioner för att säkerställa samverkan över departementsgränser och mellan myndigheter. En sådan funktion bör ha ett tydligt mandat och beslutsbefogenheter.
 - Regeringen bör se över styrningen av de berörda myndigheterna samt aktuella policydokument så att dessa är samstämmiga och inte ger motstridiga signaler.
 - Regeringen bör i sammanhanget pröva ändamålsenligheten och effektiviteten i nuvarande utformning av Folke Bernadotteakademiens mandat och verksamhet.

Förkortningar

CIMIC	Civil-Military Co-operation
COIN	Counter Insurgency
EU	Europeiska unionen
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FBA	Folke Bernadotteakademin
FN	Förenta Nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
KFOR	Kosovo Force
ISAF	International Security Assistance Force
LMT	Liaison and monitoring team
MOT	Military Observation Teams
MLO	Military Liaison Officer
MSB	Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECD/DAC	Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PGU	Politiken för global utveckling
PRT	Provincial Reconstruction Teams
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SSR	Säkerhetssektorreform
UD	Utrikesdepartementet
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo

Käll- och litteraturförteckning

Lagar och förordningar

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Förvaltningslagen (1986:223)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Förordningen (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien

Förordningen (1988:1044) med instruktion för Statens räddningsverk

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förordning (2010:1080) med instruktion för Sida

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordning (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka

Offentligt tryck

Ds 2002:1, *Domare och åklagare i internationella insatser*.

Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan. Försvarsberedningens omvärldsanalys*.

Ds 2008:48 *Försvar i användning*.

Prop. 1995/96:12, *Totalförsvar i förnyelse*, bet. 1995/96:FöU1, rksr. 1995/96:32.

Prop. 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224.

Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, bet. 1999/2000:FöU2, rksr. 1999/2000:168.

- Prop. 2002/03:122 , *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4.
- Prop. 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.
- Prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.
- Budgetpropositioner för år 2005-2011 för utgiftsområde 5, 6 och 7.
- Prop. 1998/99:122, *Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo*, bet.1998/99:UFöU2, rskr.1998/99:252.
- Prop.2008/09:72 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR)*, bet. 2008/09:UFöU2, rskr. 2008/09:153.
- Prop. 2009/10:37, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR)*, bet. 2009/10:UFöU2, rskr.2009/10:120.
- Prop. 2001/02:60 *Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, bet.2001/02:UFöU2, rskr 2001/02:140.
- Prop. 2002/03:21, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, bet. 2003/04:UU8, rskr 2003/04:71.
- Prop. 2003/04:71 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan* bet. 2003/04:UFöU2, rskr 2003/04:245.
- Prop. 2005/06:34, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, bet. 2005/06:UFöU1, rskr 2005/06:83.
- Prop. 2006/07:83, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, bet. 2006/07:UFöU3, rskr.2006/07:192.
- Prop. 2008/09:69, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan ISAF*, bet. 2008/09:UFöU1, rskr 2009/10:146.
- Prop. 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan ISAF*, bet 2009/10/UFöU1, rskr.2009/10:32.
- Prop. 2010/11:35, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan ISAF*, bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108.
- Regeringens skrivelse 2000/01:2, *Att förebygga väpnade konflikter*, bet. 2000/01:UU4.
- Riksdagens revisorer *Internationella freds- och hjälpinsatser* 2001/02:RR17.

Regeringens skrivelse 2004/05:52, *Regeringens politik för humanitärt bistånd*, rskr.2004/05:52.

Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, bet. 2007/08:UFöU4, rskr. 2007/08:257.

Regeringens skrivelse 2007/08:89, *Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2007/08:UU5, rskr. 2007/08:252.

Regeringens skrivelse 2009/10:129, *Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling*, bet. 2009/10:UU14, rskr. 2009/10:283.

Regeringsbrev för Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Räddningsverket, Myndigheten för säkerhet och beredskap, Rikspolisstyrelsen och Sida för år 2005-2011

Riksrevisionen, *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*, RiR 2009:27.

SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*.

SOU 2000:74, *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*.

SOU 2001:104 *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*.

SOU 2009:76 *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*

Årsredovisningar för Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, MSB, Rikspolisstyrelsen och Sida för år 2005-2010.

Policydokument, strategier m.m.

Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kosovo, januari 2009-december 2012, bilaga 1 till UF2009/45168/EC, 2009-07-23.

Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013, Bilaga 1 till UF2009/46364/ASO, 2009-07-09.

Strategi för Sidas humanitära bistånd 2008-2010. Bilaga till regeringsbeslut 2007-12-19, Dnr: 002007147656/SR.

Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, daterad 2007-12-05.

Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, bilaga 1 till UF2010/36396/ASO, 2010-07-08.

- Policy för säkerhet och utveckling inom svenskt utvecklingsamarbete,
Bilaga till UF/2010/38380/SP, 2010-08-05.
- ESV 2008:19, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmaktens interna styrning
och kontroll.
- ESV 2010:32, Ekonomistyrningsverket, *Basbok i statlig redovisning*.
- Försvarsmakten, Handbok Ekonomi 2009.
- Försvarsmaktens utvecklingsplan 2011-2020, 23 320:51391, 2010-02-05.
- Försvarsmakten, Handbok CIMIC, 09 833:75758, 31-10-2005.
- MSB, *MSB:s inriktning för civil-militär samverkan vid internationella insatser*,
Dnr 2009-15137, 2009-12-15.
- MSB, *MSB:s kapacitet att sekondera personal till insatser inom ramen för civil
konflikthantering*, Bilaga III 1(3) Dnr2009-8291, 2009-05-29.
- Riksrevisionen, Årlig revision PM 2007, Dnr 32-2007-0835.
- Riksrevisionen, Årlig revision, rapport 2008 Dnr 32-2008-0655-3.
- Riksrevisionen, Årlig revision, rapport 2009 Dnr 32-2009-0559.

Övriga rapporter

- Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P., och M. Wahlberg, *Civil-militär
samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande*,
FOI-R-0727-SE, april 2003.
- Brett, J., *Recent Experiences with Comprehensive Civil and Military Approaches
in International Operations*, Danish Institute for International Studies,
DIIS REPORT 2009:09.
- de Coning, C., *The United Nations and the Comprehensive Approach*, Danish
Institute for International Studies, DIIS REPORT 2008:14.
- Derblom, M., Frelin, J., Lindén, K., Nilsson, C., Tejpar, J., *Utvärdering av PRT
MeS*, FOI, FOI-RH-0951-SE. 2009, Öppen version.
- Egnell, R., Haldén, P., *Laudable, ahistorical and overambitious: security
sector reform meets state formulation theory*, artikel i "Conflict, Security and
Development", 1 april 2009.
- Egnell, R., *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations*,
FOI-R-2480-SE, February 2008.
- Egnell, R., *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations,
Winning the Peace*, Routledge 2009.

- Ekengard, A., *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande operationer*, FOI-R-2948-SE, Försvarsanalys, januari 2010.
- Fors, M. och Larsson G., *Civil-militär samverkan på departementsnivå – påverkan från fältnivån i Afghanistan*. Försvarshögskolan, FHS I:39, 2007.
- Fishstein, P. *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and Security in Afghanistan's Balkh Province*, Feinstein International Center, Tufts university, 2010.
- Gross E., *EU and the Comprehensive Approach*, Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2008:13.
- House of Commons, Defence Committee, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Seventh Report of Session 2009-10, Published on 18 March 2010.
- Jakobsen, P. V., *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations*, Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2008:15.
- Macdermott, J., *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*, FOI-R-2808-SE, Försvarsanalys, september 2009.
- Nilsson, C., Hull, C., Derblom, M. och Egnell R., *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser. Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI-R-2804-SE, Försvarsanalys, augusti 2009.
- OECD, *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, 2007.
- Oljelund, A. *Sverige i Afghanistan. Hur förenar vi säkerhet med utveckling? En översyn av Sveriges Provincial Reconstruction Team*, 2008.
- Olsson, S., *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*. FOI-R-2803-SE, Försvarsanalys, september 2009.
- Premfors, R., Sundström, G. Regeringskansliet, 2007.
- Stepputat, F., *Integrated National Approaches to International Operations, The cases of Denmark, UK and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2009:14.
- Stepputat, F., *Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations, A Danish Perspective*, Danish Institute for International Studies, DIIS REPORT 2009:16.
- Wilder, A., *Losing Hearts and Minds in Afghanistan*, Viewpoints Special Edition, Afghanistan, 1979-2009: In the Grip of Conflict, The Middle East Institute Washington, 2010.

Civil-militär samverkan i internationella insatser: en jämförelse av
Storbritannien, Nederländerna och Danmark. FOI, konsultrapport på
uppdrag av Riksrevisionen 2010.

Utvärdering av Folke Bernadotteakademin, opublicerad Ds, 2007.

Genomförda intervjuer

Intervjuer med representanter för Utrikesdepartementet	2010-05-24
	2010-06-07
	2010-10-04
	2010-10-22
	2010-11-29
	2010-12-10
Intervjuer med representanter för Försvarsdepartementet	2010-09-16
	2010-09-17
	2010-09-28
	2010-11-23
Intervjuer med representanter för Justitiedepartementet	2010-10-22
Intervjuer med representanter för Sida	2010-01-18
	2010-05-21
	2010-09-28
	2010-10-20
	2010-12-06
	2010-12-15
Intervjuer med representanter för Försvarsmakten	2010-02-23
	2010-05-21
	2010-06-02
	2010-06-07
	2010-06-11
	2010-11-09
	2010-12-09
Intervjuer med representanter för RPS	2010-06-09
	2010-09-06
	2010-09-08
	2010-09-15
Intervjuer med representanter för FBA	2010-06-09
	2010-09-07
	2010-09-29
Intervjuer med representanter för MSB	2010-06-10
	2010-09-22

Bilaga 1 Fördelning av kostnader enligt särkostnadsmodellen

Sedan 2008 tillämpar regeringen en särskild modell, den så kallade särkostnadsmodellen. Införandet av modellen motiverades utifrån att den möjliggör en tydligare styrning och bättre beslutsunderlag. Ytterligare en aspekt som framförts är att Sverige efter en förändring skulle redovisa på likartat sätt som många andra länder inom EU och Nato.²⁰³

Enligt denna modell budgeteras och redovisas endast *sådana kostnader som uppkommer i samband med en internationell insats, dvs. kostnader och utgifter som Försvarsmakten annars inte skulle ha haft.*²⁰⁴

Särkostnadsmodellen bygger på en uppdelning mellan olika kostnader. I korthet handlar det om ordinarie kostnader och särskilda kostnader som endast blir aktuella vid en internationell insats. I en arbetspromemoria från Försvarsdepartementet om särkostnadsmodellen²⁰⁵ redovisas vilka kostnader som ska ingå som särkostnader. Exempel på sådana kostnader är missionsförberedande utbildning, lönetillägg som tillkommer vid utlandsmission, förbandsrekognoseringar, inspektionsresor, materieltransporter, rotations- och ledighetsresor, missionsanpassad materiel, kost, lokalanställdas löner, kommunikationssamband, avveckling av camp, hemkomstverksamhet och erfarenhetsseminarium. Till detta kommer även grundlön för reservofficerare, beredskapskontrakterad personal och missionsrekryterad personal. Se specificerat i tabellen nedan.

Den största skillnaden i beräkningen av särkostnader i jämförelse med tidigare redovisningsmodeller är att lönekostnader för fast anställd personal inte längre räknas som särkostnader när personen befinner sig på utlandstjänstgöring. Liksom tidigare räknas inte heller kostnader för ledning och sambandsuppgifter som genomförs vid högkvarteret, dvs. det berednings- och analysarbete som sker i Sverige. Inte heller den utbildning som

²⁰³ Prop. 2007/08:1 utg. omr. 6

²⁰⁴ Prop. 2006/07:1 utg. omr. 6

²⁰⁵ Försvarsdepartementet, utkast Promemoria daterad 2008-01-11.

förbanden genomför på sitt hemmaförband räknas, utan enbart den specifika missionsförberedande utbildning som sker på Livgardet i anslutning till att förbandet ska skickas i väg.

Transportkostnader till och från insatsområdet räknas som regel som en särkostnad men belastar inte alltid den internationella insatsen eftersom Försvarsmakten ändå måste genomföra viss övning och personalen måste få flyttid. Samtlig materiel införskaffas och avskrivs av grundorganisationen och belastar inte den internationella insatsen. Anslaget belastas enbart med driftskostnader och underhåll samt kostnader för att återställa materielen till ursprungligt skick.²⁰⁶

Utgiftsslag	Särutgift
Fast anställd yrkesofficerare	Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet, som uppkommer vid genomförande av utlandsmission.
Fast anställd CIV	Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet, som uppkommer vid genomförande av utlandsmission.
Reservofficer	Grundlön (i det fall reservofficern rekryterats till att genomföra en specifik utlandsmission) Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet.
Tidsbegränsat anställd personal	Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet.
Beredskapskontrakterad personal	Grundlön (vid beslut om insats med förbandet) Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet (vid beslut om insats med förbandet). (Utgifter i form av beredskapstillägg utgör inte en särutgift.)
Missionsrekryterad personal	Grundlön, Missionslönetillägg, inklusive utlandstraktamente och andra tillägg enligt utlandsavtalet.
Generellt	In- och utryckningsresor, kontingentschefstillägg
Ledningsutgifter	Funktionsuppföljning, förbandsrekognoseringar, inspektionsresor m.m. är i sin helhet att betrakta som särutgifter.

forts.

²⁰⁶ Underlag från Försvarsmakten.

forts.

Utgiftsslag	Särutgift
Transportutgifter	Materieltransporter, rotationsresor, ledighetsresor m.m. under hela insatstider utgör i sin helhet särutgifter. Tillkommande utgifter för utförda transporter utförda inom ramen för SALIS eller SAC är särutgifter (men inte själva grundåtagandet).
Materielutgifter	Enbart mycket specifika missionsanpassningar som inte kan relateras till förbandets normala utrustning, (inklusive återanskaffning) är att betrakta som särutgift.
Missionsutgifter	Utgifter som uppstår för att driva och genomföra missionen är i sin helhet att betrakta som särutgifter. Består av bland annat kost, lokalanställdas löner och personalvård.
Sambandsutgifter	Utgifter för att upprätta kommunikationssamband, med hjälp av till exempel satellit, är i sin helhet särutgifter.
Avvecklingsutgifter	Återställande av materiel, avveckling av camp m.m. är i sin helhet att betrakta som särutgifter.
Utgifter förberedelser	Enbart missionsutbildning för missionsrekryterade förband.
Utgifter hemkomst	Utgifter för verksamhet som sker efter hemkomsten, i form av återträff, hemkomstverksamhet och erfarenhetsseminarium, är i sin helhet att betrakta som särutgifter.
Särintäkt	Eventuella särintäkter som uppstår vid genomförandet av mission tillgodoräknas 6:1.2, såsom intäkter från andra länder för tjänster avseende Sveriges camp.

Bilaga 2 Försvarsmaktens produktredovisning

Försvarsmakten har sedan 2007 en insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell (FEM) vars kärna utgörs av resultatstyrning genom uppdrag. Enligt Försvarsmaktens handbok Ekonomi 2009 framgår att det innebär att de så kallade produkterna, till exempel ISAF och KFOR, får bära samtliga sina kostnader, inte bara särkostnaderna som kommer genom anslagsfördelningen. Gemensam verksamhet produktionsstyrs med hjälp av uppdrag och genom beställningar från primärverksamheten. Primärverksamheten får bära kostnaderna för sina beställda tjänster genom interndebitering. Kostnaderna för viss gemensam produktion fördelas på produkterna.

Försvarsmakten redovisar i sin årsredovisning även kostnader för internationella insatser i enlighet med myndighetens produktredovisning. Se tabell nedan.

Tabell: Redovisning av Försvarsmaktens kostnader i enlighet med produktredovisningen (mkr)

Kostnader enligt produktredovisning	2007	2008	2009	2010
Produktgrupp 07 Internationella insatser	4 121	6 724	2 508	3841

Källa: Produktredovisning – Försvarsmaktens årsredovisningar 2007-2010

Bilaga 3 Översikt av bidrag i form av personal

Utsänd personal per myndighet och insats i december 2010.

Aktuella insatser	DV	FBA	KKV	MSB	RKP	TV	FM	Totalt antal utsända
Europa								
EULEX, Kosovo, Bryssel		1						1
EUSR Kaukasus, Bryssel		1						1
Rådssekretariat CPCC					1			1
EUMM Georgien, Bryssel		1						1
EUPOL, AFG, Bryssel		1						1
WCO, Bryssel						2		2
OSSE Moldavien		1						1
EUBAM Moldavien		1						1
OSSE-Wien (HQ)		1			1			2
CBSS Sverige		1						1
EUPOL Haag						3		3

forts.

forts.

Aktuella insatser	DV	FBA	KKV	MSB	RKP	TV	FM	Totalt antal utsända
Balkan								
EULEX Kosovo	1	10	3	17	40			71
OSSE Kosovo		4						4
PAMECA Albanien						1		1
EUPM Bosnia					4			4
OSSE Bosnia		2						2
OSSE Makedonien		1						1
OSSE Serbien					2			2
EUFOR Althea							1	1
Kaukasien								
EUSR Georgien		2						2
EUMM Georgien		17		5	7			29
EUPOL Afghanistan		4		2	10			16
PRT Afghanistan		3						3
UNAMA, Afghanistan							1	1
NATO/SCR Afghanistan		1						1
EUSR Afghanistan		1						1
OSSE Kirgizistan		1			1			2
OSSE Tadzjikistan		1						1
OSSE Azerbajdzjan		1						1
Mellanöstern								
EUJUST LEX Irak		2						2
EUPOL COPPS OPT		1			3			4
TIPH OPT		10						10
UNTSO							6	6
UNIIC Libanon					1			1

forts.

forts.

Aktuella insatser	DV	FBA	KKV	MSB	RKP	TV	FM	Totalt antal utsända
Amerika								
Ständig Repr. FN					1			1
CICIG Guatemala					2			2
MINUSTAH Haiti			2		3			5
Asien								
NNSC Korea							5	5
UNMIN Nepal							2	2
Afrika								
EUPOL DRC		1		1	1			3
EUSEC DRC				1				1
MONUC/ MONUCSCO DRC		12	2		1		4	19
UNMIL Liberia			3		11			14
NKSSR Liberia		1						1
UNMIS Sudan					15		5	20
UNAMID Sudan					2			2
EUTM, Uganda							3	3
TOTALT	1	83	10	26	106	6	27	259

Baserat på FBA sammanställning december 2010 samt Försvarsmaktens årsredovisning 2010.

DV = Domstolsverket; FBA = Folke Bernadotteakademien; KKV = Kriminalvården;
MSB = Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; RPS = Rikspolisstyrelsen;
TV = Tullverket; FM = Försvarsmakten

Myndigheternas olika förutsättningar

Krav på att delta

RPS:s deltagande är fastställt i en särskild förordning.²⁰⁷ FBA:s har inskrivit i sin instruktion att myndigheten har ett ansvar för att underhålla en nationell resurspool för vilka det inte finns någon naturlig eller definierad huvudman. I MSB:s instruktion anges att myndigheten ska ha *möjlighet* att bidra med personal i olika former.²⁰⁸ I regleringsbrevens de senaste åren anges att myndigheten ska stödja internationella insatser inom civil konflikthantering och andra biståndsinsatser.

Regleringsbrev kontra enskilda beslut

RPS och Försvarsmakten är de enda myndigheter som har ett, eller för RPS:s del två, regleringsbrev som sätter ramarna för verksamheten i form av inriktning, omfattning och finansiering. I dessa regleringsbrev specificerar regeringen det förväntade antalet tjänster som ska bemannas och till vilken insats.²⁰⁹ Regleringsbrevens uppdateras ofta tre till fyra gånger per år för att korrigera för nya behov eller för att prioritera om bland givna insatser.²¹⁰

MSB och FBA får särskilda separata regeringsbeslut med bidrag för att kunna sekondera personal till internationella insatser. Detta innebär att myndigheterna vid årets början inte vet i vilken omfattning som verksamheten ska bedrivas. Både MSB och FBA har i intervjuer uttryckt att detta har varit försvårande i planeringen av verksamhet. Från och med 2009 har regeringen tagit så kallade inriktningsbeslut för MSB och FBA:s verksamhet vad gäller sekonderingar. Dessa inriktningsbeslut har inte täckt hela årets verksamhet utan nya beslut har kommit under året, men besluten har ändå gett myndigheterna en bättre framförhållning för att kunna genomföra verksamheten.²¹¹

²⁰⁷ Förordning (1999:1155) om RPS:s utlandsstyrka, 2 § Vid Rikspolisstyrelsen ska det finnas en utlandsstyrka med uppgift att utföra internationell fredsfrämjande verksamhet utomlands i den omfattning som regeringen bestämmer.

²⁰⁸ MSB ska enligt 8 § i myndighetens instruktion (SFS 2008:1002) kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Myndigheten ska även kunna stödja biståndsinsatser som avser humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer. MSB och före det Statens räddningsverk har haft ett liknande uppdrag om deltagande i internationella insatser (åtminstone) sedan instruktionen daterad 1988.

²⁰⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, Utrikesdepartementet, protokoll 1:9 vid regeringssammanträde 2010-12-16 UF2010/7562/UD/PLAN (delvis) samt Regleringsbrev utg. omr.7 RPS

²¹⁰ Statsliggaren, ESV.

²¹¹ Intervjuer representanter för MSB och FBA.

Egen personal kontra extern rekrytering

Medan RPS och Försvarsmakten rekryterar personal från sin egna led, så kallad uniformerad personal, så rekryterar både MSB och FBA på den öppna marknaden.

Olika krav på redovisning

RPS har motstridiga krav i sina regleringsbrev

För de personalbidrag som beslutas enligt särskilda regleringsbrev för RPS och Försvarsmakten anges inga återredovisningskrav. Istället refererar regeringen till de återrapporteringskrav som angett i Försvarsmaktens respektive RPS:s huvudsakliga regleringsbrev inom utgiftsområde 6 respektive fyra.²¹² I RPS:s regleringsbrev återfinns inga återrapporteringskrav på RPS:s deltagande med personal i internationella insatser.²¹³ I RPS:s regleringsbrev från utgiftsområde 7 anges däremot att RPS ska redovisa deltagandet i och utbildning inför freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser i samband med RPS:s årsredovisning.²¹⁴ Motsvarande krav har funnits sen 2010. Innan dess refererades endast till RPS:s regleringsbrev inom utgiftsområde 4 där motsvarande krav angavs.

Försvarsmakten har inga krav på återrapportering men redovisar ändå bidraget

I Försvarsmaktens regleringsbrev inom utgiftsområde 6 har det inte funnits några krav på återrapportering om dess deltagande med sekunderad personal till internationella insatser.

MSB har ambitiösa återrapporteringskrav i regleringsbrev

MSB har sedan 2009 vid dess bildande i uppdrag att för Försvarsdepartementet redovisa en sammanfattande analys av omfattning, inriktning och finansiering av under året genomförda insatser. Redovisningen ska även omfatta en sammanfattande analys av insatsernas resultat. I relevanta fall ska bedömningen redogöra för på vilka sätt den nationella strategin för

²¹² Regleringsbrev för budgetåret 2011 om anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, Utrikesdepartementet, protokoll 1:9 vid regeringssammanträde 2010-12-16 UF2010/7562/JD/PLAN (delvis).

²¹³ För den senaste versionen se Regleringsbrev för budgetåret 2011 om Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen. Regeringsbeslut 1:52, 2010-12-16.

²¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 om anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost12 Freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande

svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) har påverkat planering och genomförande av insatsen. Sedan 2011 finns det även med att redovisningen, i relevanta fall, ska beakta regeringens ambition när det gäller ökad samordning mellan civila och militära aktörer.²¹⁵

FBA har inga särskilda krav på rapportering kring sekonderingar utöver månatlig sammanställning

FBA har inga specifika krav på att rapportera om sekondering av svensk personal. Myndigheten ska sedan 2008 redogöra för utfallet av samverkan med övriga myndigheter inom området. Myndigheten ska även månadsvis rapportera till regeringen (UD) om det totala civila svenska deltagandet i internationella insatser. År 2009 hade FBA även i uppdrag att redovisa akademins erfarenhetshantering från svenskt deltagande med civil personal i internationella freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet.²¹⁶ Samma år hade FBA i uppdrag att bidra till regeringens resultatskrivelse om politiken för global utveckling.²¹⁷

Olika finansiella förutsättningar och redovisningsprinciper

MSB finansieras av avgifter och genom grundanslag för beredskap

MSB:s internationella insatser finansieras av avgifter, bidrag och anslag. MSB ska uppnå full kostnadstäckning för direkta kostnader genom avgiftsfinansiering medan indirekta kostnader för denna verksamhet ska belasta anslagsmedel i utgiftsområde 6²¹⁸ och avräknas från

²¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2011 om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut18, 2010-12-16, Fö2009/1743/SSK, Fö2009/2522/SSK, Fö2009/2545/SSK m.fl. Redovisningen ska även omfatta en sammanfattande analys av insatsernas resultat och ske i en separat årlig rapport. Myndigheten ska även, senast två månader efter avslutad insats, lämna en rapport med preliminär bedömning av insatsen och dess effekt till Försvarsdepartementet.

²¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2009 om Folke Bernadotteakademien, Utrikesdepartementet. Regeringsbeslut 2009-05-28, UF2008/14589/USTYR.

²¹⁷ Myndigheten ska redogöra för hur man inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer har arbetat för att bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling sedan den 1 april 2008 under den globala utmaningen Konflikter och sviktande situationer som beskrivs i regeringens skrivelse Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) till riksdagen. Rapporteringen ska vara Utrikesdepartementet till handa senast den 30 oktober 2009.

²¹⁸ Enligt MSB:s regleringsbrev 2009 – 2011.

biståndsbudgeten.²¹⁹ Enligt regleringsbrevet ska denna post uppgå till 115 miljoner kronor; faktiskt utfall för 2009 blev 121 miljoner kronor.²²⁰ MSB tolkning, som även har bekräftats av Regeringskansliet²²¹, är att 115 miljoner kronor ska tolkas som ett minsta belopp. Villkoret för anslag 2:7 anslagspost 1 är oförändrat 115 mnkr 2010 och 2011 utan att förtydligande angående beloppets status gjorts. Vissa direkta kostnader (det vill säga kostnader såsom lön och förmåner som uppstår när en person skickas ut på uppdrag rörande civil konflikthantering) finansieras genom bidrag från Regeringskansliet genom särskilda beslut. För 2009 respektive 2010 rörde sig dessa bidrag om 36,6 respektive 37,7 miljoner kronor. Dessa bidrag redovisas som intäkt av avgifter hos MSB.

FBA finansieras av anslag och bidrag

FBA i sin tur finansieras av anslag och bidrag. Bidragen redovisas som intäkt av bidrag²²² och utgör en stor andel²²³ av totala intäkter. Bidragen utbetalas efter särskilda beslut från UD.²²⁴

FBA får använda anslagsmedel för att finansiera avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet utan begränsning. Myndigheten får även bestämma och ta ut avgifter för sin kursverksamhet i den utsträckning myndigheten själv väljer samt får använda avgiftsintäkterna fritt.²²⁵ FBA har därtill anslag under utgiftsområde 5 och 7 till sitt förfogande. Anslagen används till såväl direkta som indirekta kostnader och OH.

²¹⁹ Villkor för anslag 2:7 anslagspost 1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap punkt 9. Av anslaget ska 115 000 000 kronor användas för att finansiera beredskap och indirekta kostnader för att genomföra internationella insatser som är i enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer för vad som kan klassificeras som bistånd.

²²⁰ Årsredovisning 2009 – Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, sid. 42, och Sveriges preliminära biståndsrappporter till OECD/DAC: CRS++ for Sweden 2009 (excelfil), oktober 2010.

²²¹ Enligt uppgift från MSB 2011-03-10.

²²² Till skillnad från MSB:som redovisar samma typ av bidrag som intäkt av anslag, detta enligt myndigheternas årsredovisningar och regleringsbrev 2009.

²²³ Enligt FBA:s årsredovisning 2009 uppgick bidragsintäkterna till 64 % av totala intäkter (113 mnkr av 176 mnkr). Intäkter av anslag uppgick till 33 % (58 mnkr).

²²⁴ Försening av beslut och utbetalning av medlen resulterade under 2009 i att räntekontokrediten övertrassades vid ett tillfälle. Enligt intervju på FBA. Det framgår även av myndighetens årsredovisning 2009.

²²⁵ Enligt FBA:s regleringsbrev 2009, Regeringsbeslut III:6, UF2008/14589/USTYR, daterat 2008-12-18 samt Protokoll I:3, UF2008/14588/PLAN, daterat 2008-12-18.

RPS finansieras från två anslag

RPS:s deltagande i internationella insatser finansieras helt genom anslag under utgiftsområde 5 och 7 som reglerar omfattning och inriktning för deltagandet. Anslagen används till såväl direkta kostnader som utlandsstyrkans andel av RPS:s indirekta kostnader och OH.²²⁶

Nedan bild ger en översikt av de olika finansieringsmekanismerna.

	UO 5	UO 6	UO 7	Avgifter	Bidrag	Villkor under anslag	Ram för insatserna
MSB		ja	ja	ja	ja	ja	delvis
RPS	ja		ja				ja
FBA	ja		ja	ja	ja		delvis

	Finansieringsform	Indirekta kostnader och OH 2009
MSB	Full kostnadstäckning av direkta kostnader genom avgifter. Indirekta kostnader inkl OH belastar Uo 6. Avräknas sedan biståndsbudgeten.	Totalt 39%. SI-avdelningens indirekta kostnader samt myndighets-gemensamma kostnader fördelas ut på olika verksamhetsområden enligt schabloner. I de indirekta kostnaderna ingår bl.a. kostnader för beredskap och materiel och andelen OH är 11%.
RPS	Utlandsverksamhetens samtliga kostnader belastar anslagen i Uo 5 och Uo 7.	Totalt 11%. Endast Rikskriminalpolisens indirekta kostnader och OH fördelas ut på Uo 5 och Uo 7. Inga kostnader från Polisens andra verksamheter fördelas ut på dessa anslag.
FBA	Anslagen i Uo 5 och Uo 7 används till såväl direkta som indirekta kostnader och OH. Anslagsmedel får även användas för att finansiera avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet utan begränsning.	Underlag om storleken på indirekta kostnader och OH 2009 har inte presenterats under granskningen, varför en procentsats inte kan rapporteras här.

²²⁶ Intervjuer på RPS samt OH-fördelning 2009 för Rikskriminalpolisen.

Översikt anslagsstruktur

Anslagsstruktur år 2005

Uo 5 2005	SRV	RPS	FBA	Sida	FM	UD	Summa
5:2 ap.1					75 000		75 000
5:2 ap.2		2 000					2 000
5:2 ap.3				5 000			5 000
5:2 ap.4						40 000	40 000
5:2 ap.5						7 668	7 668
5:2 ap.7						783	783
Summa							130 451

Uo 7 2005	SRV	RPS	FBA	Sida	FM	UD	Summa
8:1 ap.12		135 850					135 850
8:4 ap.1			19 449				19 449
8:1 ap.28						208 700	208 700
Summa							363 999

Totalt Uo 5 och Uo 7: 494 450

Anslagsstruktur år 2011

Uo 5 2011	MSB	RPS	FBA	Sida	FM	UD	Summa
1:2 ap.1					79 386		79 386
1:2 ap.2		3 800					3 800
1:2 ap.3						30 160	30 160
1:2 ap.4						15 000	15 000
1:2 ap.6			9 498				9 498
Summa							137 844

Uo 7 2011	MSB	RPS	FBA	Sida	FM	UD	Summa
Avräkning OU7	115 000						115 000
1:1 ap.4			60 100				60 100
1:1 ap.10			2 000				2 000
1:1 ap.12		200 000					200 000
1:4 ap.1			48 175				48 175
1:4 ap.2			7 500				7 500
1:1. ap.36				319 000			319 000
2:1 ap.7			15 000				15 000
Summa							766 775

Totalt Uo 5 och Uo 7: 904 619

Källa: Regleringsbrev 2005.

I redovisningen ovan ingår inte anslagsposten för Kriminalvårdens personalbidrag.

Uo = utgiftsområde

Ap = anslagspost

Fördelning av medel till svenska myndigheter för sekonderingar

Tabell. Fördelning av medel till svenska myndigheter för sekonderingar ifrån deras givna anslag år 2010²²⁷

Myndighet	UO5 1:2	Uo 7 1:1
Försvarmakten	79 670 000	
Kriminalvården		11 900 000
Polisen	2 925 000	195 000 000
Totalt	82 595 000	206 900 000

Tabell: Fördelning av medel till svenska myndigheter för sekonderingar från anslag till regeringens förfogande inom utgiftsområde 5 228 och utgiftsområde 7.²²⁹

Myndighet	UO5 1:2.4	Uo7 1:1. ap.28
FBA	5 750 000	68 667 722
MSB		37 700 000
Domstolsverket		1 850 000
Totalt	5 750 000	108 217 722

²²⁷ Utgiftsområde 5 1:2 anslagspost 1, och 2 samt utgiftsområde 7 anslagspost12 och13.

²²⁸ Anslag 5.1:2 ap 4 till regeringens förfogande uppgick till 51 397 000 SEK för 2010.

²²⁹ Anslag 7.1:1 ap. 28 till regeringens förfogande uppgick 2010 till 363 200 000 SEK.

Bilaga 4 Samverkansfunktioner och grupper

Funktioner och grupper för samverkan och samordning på departementsnivå

År 1999²³⁰

Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser (BFF) inrättades genom regeringsbeslut 1995 med uppgift att "fortlöpande bereda och avge rekommendationer i frågor som rör den svenska försvarsmaktens deltagande i internationella militära fredsfrämjande insatser samt civila insatser för samma ändamål". Beredningsgruppen hade dessutom i uppgift att bereda frågor av principiell betydelse för svenska ställningstaganden till internationella fredsfrämjande insatser. Ordförande i gruppen var biträdande statssekreterare på Utrikesdepartementet med ansvar för fredsfrämjande insatser. Vice ordförande var statssekreteraren på Försvarsdepartementet. UD, FÖ och JU utser ledamöter. Sammanträde en gång per månad.

Operationsgruppen – informell arbetsgrupp på tjänstemannanivå UD och FÖ möter representanter för FM (HK och SWEDINT). Möten varje vecka med inriktning på operativ hantering av svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser.

Beredningsgruppen – informell arbetsgrupp på tjänstemannanivå. RK (UD, FÖ och JU) möter representanter för berörda myndigheter (FM, RPS, Sida, m.fl.)

²³⁰ SOU 1999:29, s. 52

År 2010²³¹

1. *Samverkansfunktion på statssekreterarnivå.* Sammanträder vid behov med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom internationell civil och militär krishantering, inklusive Afghanistan. Sammanträtt 2 gånger 2010. Deltagare: Kabinettssekreterare (UD), statssekreterare (UD), statssekreterare (FÖ), (JU).
2. *Afghanistansamråd på enhetschefsnivå* med deltagande av berörda gruppchefer och handläggare (för det fall enhetscheferna är förhindrade att delta leds mötet på gruppchefsnivå eller handläggarnivå). Sammanträder veckovis med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom krishanteringsinsatserna i Afghanistan (ISAF, EUPOL, NTM-A, UNAMA). Deltagare: enhetschef UD SP, enhetschef UD ASO, regeringens särskilda sändebud för Afghanistan och Pakistan, enhetschef FÖ MFI. Dessutom deltagande av FM och Sida.
3. *Somaliasamråd på enhetschefsnivå* (för det fall enhetscheferna är förhindrade att delta leds mötet på gruppchefsnivå eller handläggarnivå). Sammanträder vid behov med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom krishanteringsinsatserna relaterade till Somalia (Atalanta, EUTM). Deltagare: enhetschef UD SP, enhetschef UD AF, regeringens särskilda sändebud för Afrikas horn, och enhetschef FÖ MFI.
4. *UD SP - FÖ MFI-samråd på enhetsledningsnivå.* Sammanträder månatligen med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom internationell civil och militär krishantering, inklusive Afghanistan. Deltagare: enhetschef UD SP, enhetschef FÖ MFI, samtliga berörda på UD SP respektive FÖ:s enheter.
5. *UD SP – JU Po-samråd på biträdande enhetschefsnivå/gruppchefsnivå.* Sammanträder ungefär varannan månad med syfte att utbyta information och diskutera frågor om svenska bidrag till och verksamhet inom internationell civil krishantering, inklusive Afghanistan. Deltagare: bitr. enhetschef UD SP, biträdande enhetschef JU Po, samtliga berörda på UD SP respektive JU Po.
6. *IDA-gruppen* på biträdande enhetschefsnivå. Sammanträder ungefär varannan månad med syfte att utbyta information och diskutera frågor om MSB:s deltagande i internationell civil och humanitär krishantering. Deltagare: Biträdande enhetschef FÖ SSK, bitr. enhetschef UD SP, enhetschef internationella insatser MSB, samtliga berörda på UD SP, FÖ SSK.

²³¹ Enligt lista från UD, november 2010.

7. *Beredningsgruppen för personalärenden på gruppchefs nivå.* Sammanträder månatligen med syfte att behandla aktuella rekryterings-/sekonderingsärenden till civila krishanteringsinsatser, inklusive militärobservatörer. Deltagare: gruppchef, bitr. gruppchef och handläggare UD SP-2; gruppchef och handläggare FÖ MFI, handläggare FÖ SSK och JU Po, representanter/handläggare för FM, RPS, FBA, MSB och Kriminalvården.

Samordning och samverkan avseende SSR

I samband med beslut om "Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform (SSR)" 2007 aviserades inrättandet av en samordningsmekanism:

Nationella styrgruppen har i uppgift att föreslå inriktning och uppgifter som kontaktgruppen ska kunna genomföra. Deltagare: handläggare från UD, JU och FÖ.

Nationella kontaktgruppen för SSR har i uppgift att genomföra de uppgifter som föreslås av styrgruppen. Gruppen har genomfört behovsanalys av SSR i Liberia och utvecklat ramverk för SSR-analys. Forumet används för informationsutbyte. Under 2009 har initiativ tagits till fler land-/regionspecifika arbetsgrupper under Nationella kontaktgruppen (Serbien, Colombia, regionalt i Afrika). Månatliga möten med Folke Bernadotteakademien (FBA) som sammankallande. Deltagare: FBA, Sida, Försvarsmakten, RPS, RKP, Försvarshögskolan samt ytterligare ett antal myndigheter i ett vidare samarbetsnätverk.

Forum som leds av Folke Bernadotteakademien

Folke Bernadotteakademien (FBA) leder ett tio-tal arbetsgrupper och samverkansforum för frågor som på olika sätt anknuter till myndighetens uppdrag. Nedan redovisas de grupper som har en tydlig koppling till svenska bidrag till internationella insatser:

Referensgruppen för konflikt- och krishanteringsfrågor. FBA har sedan 2002 regelbundet sammankallat till möten. Referensgruppen är ett forum för samverkan och samordning samt för informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Sedan 2008 har det också i uppgift att vara forum för samverkan och samordning mellan svenska myndigheter rörande bidraget med civil personal och kompetens till internationella insatser. FBA sammankallar till möten ungefär var 5:e vecka. Deltagare: representanter för Regeringskansliet, Domstolsverket, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Kriminalvårdsstyrelsen, MSB, RPS, Sida, FOI, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Nationella kontaktgruppen för SSR (se ovan).

Samverkansforum för utbildningsfrågor (SVF/U). Detta forum inrättades på FBA:s initiativ 2003. Forumet har i uppgift att stärka samarbetet och samordningen mellan myndigheter som sänder ut eller utbildar personal för internationell tjänst. FBA ansvarar för sekretariat och ordförandeskap och kallar till möte två gånger per år. Deltagare: utbildningsansvariga från Försvarsmakten, Försvarshögskolan, FOI, RPS, Domstolsverket, Tullverket, Kriminalvårdsstyrelsen, MSB och Sida.

Bilaga 5 Kosovo och Afghanistan

Bakgrund till det svenska engagemanget i Kosovo

Kosovokonflikten har sitt ursprung i Jugoslaviens sönderfall. År 1989 förlorade Kosovo den autonomi som provinsen tidigare hade haft. I protest mot Belgrads hårdare kontroll bildade kosovoalbanerna politiska partier i syfte att värna sina intressen och uppnå självständighet. Efter Daytonavtalet 1995 tilltog motsättningarna i Kosovo. År 1996 inledde gerillarörelsen UCK väpnat motstånd mot Serbien. Den serbiska motreaktionen riktades i hög utsträckning mot den kosovoalbanska civilbefolkningen. Från och med mars 1998 ledde det tilltagande våldet mot kosovoalbaner till att omvärlden blev alltmer engagerad i att stoppa övergreppen.

NATO inledde sitt väpnade luftanfall mot Serbien den 24 mars. Luftkampanjen pågick till den 10 juni 1999 då Milosevic gick med på att dra bort serbiska säkerhetsstyrkor från Kosovo och accepterade en NATO-ledd markoperation. FN:s resolution 1244 som säkerhetsrådet antog den 10 juni sanktionerade både FN:s (UNMIK) och NATO:s (KFOR) närvaro. Internationella samfundets närvaro i Kosovo har allt sedan början varit splittrat mellan NATO och FN. Transitionsadministrationen (UNMIK) och den internationella säkerhetsstyrkan KFOR rapporterade till olika chefer. UNMIK rapporterade till Department of Peacekeeping Operations (DPKO) som rapporterade vidare till FN:s generalsekreterare och slutligen till säkerhetsrådet. KFOR, rapporterade genom NATO:s befälskedja till Joint Force Command i Neapel och därefter vidare till Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE).

Det svenska bidraget till KFOR

Regeringen föreslog 1999 att riksdagen skulle medge att Sverige ställde en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo (KFOR), Riksdagen beslutade den 3 juni 1999 att bifalla regeringens förslag.²³² Det svenska bidraget bestod från början av en förstärkt mekaniserad bataljon placerad i Multinational Brigade Center med

²³² Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo. prop. 1998/99:112, bet. 1998/99:UF6U2, rskr.1998/99:252.

huvudsakligt operationsområde omkring Pristina. Därefter har Riksdagen vid ett antal tillfällen beslutat om fortsatt svenskt stöd till KFOR.²³³ Från 2004 minskade det svenska bidraget till ett skyttekompani samt diverse stödfunktioner såsom underrättelseförband, stabsofficerare och militärpoliser. Under 2010 bestod bidraget av cirka 250 personer och under 2011 ska insatsen reduceras till cirka 70 personer. Tyngdpunkten i det svenska bidraget har förskjutits mot samverkans- och observationsteam (LMT) och militär rådgivning som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer (SSR). Dessa bidrag utgör enligt regeringen ett naturligt led i utfasningen av den militära närvaron i Kosovo.²³⁴

Svenskt civilt stöd till Kosovo

Den 17 februari 2008 antog Kosovos parlament en självständighetsförklaring. I dagsläget har ett sextiotial länder erkänt Republiken Kosovo.²³⁵ Den 9 december 2008 överlämnade FN (UNMIK) ansvaret för rättsväsende och tull till kosovanska myndigheter och till EU:s rättsstatsinsats EULEX. Sverige har tidigare bidragit med poliser till UNMIK. Sedan ansvaret överlämnades till EULEX har det svenska engagemanget helt övergått till EULEX.

EULEX har för närvarande cirka 1 600 internationella medarbetare, inklusive poliser, domare, åklagare och tulltjänstepersoner, samt cirka 1 000 lokala medarbetare. Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Kosovo sedan 1999. Utvecklingssamarbetet uppgick under 2010 till 85 miljoner kronor. Sverige är därmed en av de större bilaterala givarna till landet. För Kosovo har Sida betalat ut 2,4 miljarder sedan 1998. Av dessa utgjorde cirka 220 miljoner humanitärt bistånd.²³⁶

²³³ Riksdagen beslutade den 21 mars 2001 att utöka mandatet till att även avse medverkan i gränsnära KFOR-operationer inne i tidigare f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM) (bet. 2000/01:UU12, rskr. 2000/01:161). Mandatet var inte tidsbegränsat. Propositionen Den svenska Kosovostyrkans deltagande i den EU-ledda insatsen i Bosnien och Hercegovina (prop. 2006/07:51, bet. 2006/07:UU7, rskr. 2006/07:121). I proposition 2008/09:72 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR) föreslogs att riksdagen skulle medge att regeringen ställde en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i KFOR till och med utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Riksdagen beslutade den 19 december 2008 att bifalla regeringens förslag till personalram, men att begränsa mandatets slutdatum till utgången av december månad 2009 (bet. 2008/09:UF6U2, rskr. 2008/09:153).

²³⁴ Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR) Prop. 2009/10:37.

²³⁵ Sverige erkände Kosovo den 4 mars 2008. Serbien har ännu inte erkänt Kosovos självständighet. Kosovos konstitution kan därför endast tillämpas i de områden som kontrolleras av den kosovanska regeringen.

²³⁶ Baserat på statistik från Sida.

Volymen för samarbetet förväntas även fortsättningsvis uppgå till 80 miljoner kronor per år. I december 2010 hade Sverige 71 civila utsända för att arbeta med återuppbyggandet av Kosovo genom EULEX.²³⁷

Bakgrund till nuvarande engagemang i Afghanistan

Den 20 december 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1386 där en nationell säkerhetsstyrka, International Security Assistance Force (ISAF) fick mandat under FN-stadgan, kapitel XII, att framtvunga fred i landet. Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1510 (2003) utvidgades mandatet under hösten 2003 till att omfatta hela Afghanistan och vissa ytterligare uppgifter. Sedan denna tidpunkt leds styrkan av Nato och uppgick i början av 2011 till cirka 140 000 personer från ett knappt femtiotal länder. Den internationella säkerhetsstyrkans mandat har därefter förlängts årligen, senast genom säkerhetsrådets resolution 1943 (2010). Afghanistan är på många sätt ett unikt fall såtillvida att det internationella samfundet har delat upp landet i olika regionala verksamhetsområden, så kallade Provincial Reconstruction Teams (PRT).

Politiskt beslutades 2001 det så kallade Bonnavalet som fungerade som ram för demokratiseringsprocessen efter talibanregimens fall. Denna följdes 2006 av en politisk överenskommelse benämnd Afghanistanfördraget i vilken afghanerna åtog sig att driva utvecklingen mot säkerhet, demokrati och respekt för rättsstaten och de mänskliga rättigheterna samt jämställdhet, samt mot ekonomisk och social utveckling. Det internationella samfundet åtog sig att stödja denna process. Till ramverket lades 2008 landets utvecklingsstrategi (ANDS) som behandlar hur Afghanistan fram till 2013 ska uppfylla Afghanistanfördraget och FN:s millenniemål om minskad fattigdom och bättre levnadsförhållanden.²³⁸

Parallellt med den internationella säkerhetsstyrkan fortsatte USA och några andra länder att ha en militär närvaro i Afghanistan på bilateral basis. För att stödja återuppbyggnaden omvandlades FN:s närvaro i Afghanistan genom FN:s säkerhetsråds resolution 1401 av den 28 mars 2002 till en civil stödsinsats: United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). Insatsens mandat har förlängts årligen, senast i resolution 1917 (2010).

²³⁷ Enligt FBA:s månatliga sammanställning.

²³⁸ Informationen här hämtad från regeringens Afghanistanstrategi.

EU lämnar stora bidrag genom institutionernas och medlemsstaternas bistånd. År 2010 uppgick stödet till cirka 1 miljard euro. Sedan våren 2007 bidrar EU även genom Europeiska unionens polisinsats i Afghanistan (EUPOL). Polisinsatsen uppgår i dag till knappt 300 personer.

Svenskt bidrag till ISAF

Regeringen lämnade över proposition2001/02:60 till riksdagen den 28 december. I den propositionen föreslog regeringen att Sverige skulle bidra med en mindre väpnad styrka till ISAF. Den 18 januari 2002 beslutade riksdagen (bet.2001/02: UFöU2) att bifall regeringens förslag.

Det svenska deltagandet inom ramen för ISAF har därefter varit föremål för riksdagens förnyade prövningar.

År 2006 tar Sverige på sig ansvaret att leda en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar e Sharif (PRT MeS) i norra Afghanistan.²³⁹ Enheten ansvarar för de fyra provinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e-Pol och Samangan.

Svenska civila bidrag till Afghanistan

Sverige har gett bistånd till Afghanistan under flera år och har även haft flera perioder av samarbetsstrategier med landet. Mellan 2000 och mitten av 2010 har det Sverige bidragit med 3,5 miljarder kronor till Afghanistan genom utvecklingssamarbete och humanitärt stöd finansierat av Sida.²⁴⁰

Utöver utvecklingssamarbetet har Sverige bidragit med personal i form av personal till FN och andra aktörer i landet. Sedan EU etablerade sitt polisstöd European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL) 2007 har Sverige bistått med personal till denna.

²³⁹ Regeringsbeslut FÖ2005/3020/MIL, Fö 2005/3050/MIL, 2005/2873/MIL: Svenskt övertagande av ledningen för ett regionalt säkerhetsteam i Afghanistan inom ramen för ISAF, 2006-01-26.

²⁴⁰ I enlighet med begärd statistik från Sida 3 517 545 200 kronor augusti 2010.

Bilaga 6 Några internationella utblickar

Den internationella utvecklingen har tydligt gått i riktning mot en ambition om tydligare koppling mellan civila och militära bidrag i internationella insatser. Stora internationella organisationer som FN, EU och NATO har utvecklat egna koncept och ansatser för ökad bredd och samstämmighet i de insatser som görs. På motsvarande sätt har flera enskilda länder utformat styrdokument och på olika sätt organiserat sin verksamhet för att möta behovet av ökad samverkan.

För att kunna sätta in det svenska arbetet med samstämmighet och civil-militär samverkan i ett vidare perspektiv har Riksrevisionen gett Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att göra en kartläggning av hur några andra länder arbetar med civil-militär samverkan. Studien har framför allt fokuserat på Storbritannien, Nederländerna och Danmark som anses vara länder som kommit relativt långt i arbetet med samstämmighet och samverkan. Följande avsnitt baseras i hög grad på iakttagelser som FOI redovisat i sin studie, men även på andra studier och utvärderingar.

Drivkrafter och strategier avseende civil-militär samverkan

Den utlösande faktorn för olika länders arbete med civil-militär samverkan verkar ha varit ländernas erfarenheter från konflikterna på Balkan medan det som idag styr hur man arbetar med civil-militär samverkan i första hand är engagemanget i Afghanistan.²⁴¹ Vikten av civil-militär samverkan är framför allt en fråga som drivits fram av ländernas försvarsdepartement och försvarsmakter. Koncept och doktriner kring civil-militär samverkan har, åtminstone inledningsvis, vuxit fram utifrån ett militärt perspektiv.²⁴²

²⁴¹ Denna iakttagelse har gjorts om Storbritannien, Nederländerna, Danmark, men även för Norge, Finland och Kanada. (FOI-rapport 2010).

²⁴² UK: "Comprehensive Approach" utvecklades ursprungligen av brittiska Försvarsdepartementet under 1990-talet och början av 2000-talet. I UK har Försvarsdepartementet publicerat flera dokument med vägledning om civil-militär samverkan (*Joint Discussion Note 4/05* år 2006, *Joint Doctrine* år 2007 och nationella säkerhetsstrategin; *British Defence Doctrine* år 2008 med uppdatering 2009. NL:s förhållningssätt har tagit sig uttryck i modellen "Defence-Diplomacy-Development" som i hög grad baseras på erfarenheter från Irak och Afghanistan. Modellen bygger på uppfattningen att de övergripande militära styrdokument som strategier som används i t.ex. Afghanistan förutsätter integrerade arbetsmetoder för att kunna lyckas. Försvarssidan har även varit pådrivande i DK där Försvarsmakten utformat ett danskt "comprehensive approach koncept" i *Concerted Planning and Action (CPA)* år 2006. (FOI 2010)

Samtliga tre länder i FOI:s kartläggning har formulerat avsiktsförklaringar av generell karaktär avseende vikten av en gemensam ansats och civil-militär samverkan i internationella sammanhang. I Nederländerna och Danmark har övergripande policydokument utformats i interdepartementala processer men verkar i hög grad ha styrts utifrån militärens behov och syn på samverkan.²⁴³ I Storbritannien finns det inget formellt policydokument som tagits fram gemensamt av flera departement. I brittiska försvarsutskottets diskussion om Comprehensive Approach (maj 2010) var det flera som menade att en gemensam policy och doktrin borde utarbetas mellan utrikes-, försvars- respektive biståndsdepartementen för att säkerställa tydligare ägarskap från alla parter. Samtidigt höjdes röster om att det är "mycket prat" om "Comprehensive Approach" men om policyn ska fungera förutsätter det tydligt ledarskap, politisk vilja och resurser.²⁴⁴

Samverkansforum på nationell nivå

De policydokument som har formulerats på övergripande nivå har huvudsakligen fokuserat på att betona vikten av att tillämpa en integrerad ansats och arbeta i en andra samverkan. Policydokumenten har alltså inte varit särskilt styrande vad gäller hur arbetet med civil-militär samverkan ska utformas i konkreta termer. Å ena sidan är det inte helt klarlagt var ansvaret för civil-militär samverkan ligger, å andra sidan har samtliga tre länder etablerat samverkansforum på departementsnivå som på olika sätt hanterar bidrag till internationella insatser och stöd till länder i kris och konflikt. Både Storbritannien och Danmark har forum på ministernivå för beslut om övergripande prioriteringar om internationella insatser²⁴⁵. Nederländerna

²⁴³ NL: *Memorandum on post-conflict reconstruction* presenterades år 2005 av Utrikes-, Försvars- och Biståndsministrarna. Dokumentet innehöll även aspekter om Justitie- och Inrikesdepartementens roller. DK: *Samtaenkning af civil og militær indsats i internationale operationer* publicerades år 2004 av Utrikes- och Försvarsministeriet. År 2010 har nytt dokument lanserats; *Aide Memoire, New Danish Framework for implementing an integrated/whole of government approach to stabilisation and reconstruction in fragile states*.

²⁴⁴ House of Commons Defence Committee maj 2010.

²⁴⁵ UK: Ministerial Committee on National Security, Interantional Relations and Development (NSID) har ansvarat för samverkan ur ett geografiskt perspektiv, denna kommitté ersattes år 2010 med ett nationellt säkerhetsråd National Security Council (NSC). Oklart vilken roll den kommer få om civil-militär samverkan. DK: Enligt det nya ramverk som presenterades år 2010 ska ministrarna för utvecklings-, utrikes- och försvarspolitik mötas årligen för att bestämma politiska, geografiska och tematiska prioriteringar. Det är den högsta beslutande nivån. På beslutande nivå ska det även finnas en departements- och myndighetsövergripande styrgrupp som träffas fyra ggr per år.

har ett forum på statssekreterarnivå med regelbundna möten för beslut om insatser.²⁴⁶ Därutöver har det i samtliga tre länder etablerats landspecifika arbetsgrupper, särskilt vad gäller Afghanistan.

Interdepartementala stöd- och samverkansfunktioner

Utöver dessa samverkansstrukturer i form av styrgrupper, kommittéer och arbetsgrupper finns det även exempel på etablerandet av särskilda interdepartementala stöd/samverkansfunktioner. I Storbritannien bildades 2004 den så kallade *Stabilisation Unit* för att förbättra samarbetet över departementsgränserna och säkerställa tillgången på civil kapacitet att sända ut tillsammans med militären för att åstadkomma strategisk samstämmighet. Sedan dess har rollen utökats till att även inkludera stöd och koordinering av det departementsöverskridande planerings- och genomförandearbetet, bemanning av expertis, erfarenhetshandling, utbildning m.m. *Stabilisation Unit* "ägs" gemensamt av bistånds-, försvars- respektive utrikesdepartementet men är administrativt placerad på biståndsdepartementet.²⁴⁷ Det har dock förts fram förslag på att flytta enheten till Cabinet Office (motsvarande Statsrådsberedningen). I Danmark bildades 2010 ett interdepartementalt sekretariat med anställda från utrikes- respektive försvarsministerierna för att ge stöd till den nyligen etablerade departements- och myndighetsövergripande styrgruppen. Sekretariatet, som är placerat på utrikesministeriet, ska bland annat verka för integrerade planeringsprocesser, underlätta arbetet med att utveckla en resurspool för rekrytering av civila rådgivare samt ansvara för erfarenhetshandling. Sammanfattningsvis har sekretariatet, trots sin begränsade storlek, fått ansvar för en mängd frågor och aktiviteter kopplade till civil-militär samverkan. Det finns begränsade erfarenheter av de nya strukturerna i Danmark men bakgrunden till att de skapades var ett identifierat behov av större samordning för att kunna uppfylla de mandat som gäller för pågående insatser. Ursprungligen sågs samverkan som något som framför allt gällde fältverksamheten och då specifikt militärens involvering i humanitärt arbete och återuppbyggande insatser medan de politiska och departementala nivåerna inte var särskilt involverade. Detta synsätt är något som man velat ändra på genom etablerandet av nya strukturer.

²⁴⁶ NL: Steering Group for Military Operations är en grupp där statssekreterare från Försvars- och Utrikesdepartementet, ÖB och ibland andra höga representanter träffas (2-4 ggr/mån), för att besluta om såväl pågående som potentiella insatser. Steering Committee for Security Cooperation and Reconstruction träffas fyra ggr per år, har representanter från sju olika departement, och ansvarar bl.a. för att koordinera landstrategier, utveckla policies om SSR m.m.

²⁴⁷ Personalstyrkan på Stabilisation Unit uppgår till ca 60 personer.

Samverkan kring gemensamma resurser

Gemensamma finansieringsmekanismer – i form av särskilda "fonder" som administreras och beslutas genom interdepartementala processer – har till synes varit en prioriterad fråga i samtliga tre länder i FOI:s kartläggning.²⁴⁸ En starkt bidragande faktor till denna utveckling tycks ha varit att dessa mekanismer svarat på behovet av större flexibilitet och ökade möjligheter att finansiera projekt som inte fullt ut uppfyller OECD:s officiella biståndskriterier, de så kallade ODA-kriterierna.

Generellt förefaller gemensamma finansiella arrangemang ha haft en positiv inverkan på det interdepartementala samarbetet och ha bidragit till ökad dialog och diskussion kring hur man bäst hanterar konfliktsituationer. Gemensamma resurser anses ha bidragit till att stimulera en samverkanskultur och ökade förutsättningar för interdepartementala lösningar och projekt.

Fallet Afghanistan

Storbritannien, Nederländerna och Danmark har under flera år haft ett relativt omfattande engagemang med både militära och civila insatser i Afghanistan. Storbritannien och Danmark har utformat särskilda strategier för insatserna i Afghanistan.²⁴⁹ Storbritannien och Nederländerna ansvarar för olika PRT med militär och civil personal på plats, men med lite olika organisatoriska arrangemang. Storbritanniens PRT leds gemensamt av en civil representant (Senior Civilian Representative) och befälhavaren för den militära styrkan. Det danska bidraget till ISAF genomförs under brittisk ledning. Vad gäller Nederländernas verksamhet i fält skiftade ledarskapet för PRT år 2009 från en militär befälhavare till en civil representant för utrikesdepartementet.

Även om det utformats särskilda strategier för verksamheten i Afghanistan är det i hög grad upp till utsända aktörer, såväl civila som militära, att hitta former för samverkan på plats. Enligt bedömare i Storbritannien och Nederländerna tycks samverkan mellan olika aktörer utvecklas snabbare och fungera bättre i fält än på nationell nivå.

²⁴⁸ UK: Conflict Pool (ca 180 miljoner £ år 2010/11) för olika projekt inom fem programområden; södra Asien, Mellanöstern, Afrika, Europa och strategiskt stöd till internationella organisationer samt även viss del av verksamheten vid Stabilisation Unit. Conflict Pool ägs gemensamt av Bistånds-, Försvars- och Utrikesdepartementet och får sin strategiska inriktning av en styrgrupp med representanter från dessa tre departement. NL: sedan 2004 finns en Stability Fund (ca 80 miljoner euro 2010) dit såväl nationella som internationella aktörer kan ansöka om projektmedel. Beslut om projekt fattas av chefer från Utrikes- och Försvarsdepartementet och andra berörda departement. DK: år 2010 skapades ett s.k. "globalt ramverk för finansiering" (ca 150 miljoner DKR/år) för utvecklingsinsatser inom säkerhets- och rättssektorn. Ramverket ska administreras gemensamt av berörda ministerier.

²⁴⁹ UK: *Helmand Road Map* och DK: *Strategi for den danske indsats i Afghanistan 2008-2012*.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Lööf

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser



Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel: 08-786 58 10, Fax: 08-786 61 76

E-post: ordermottagningen@riksdagen.se