



RiR 2014:4

Försvarsmaktens omställning





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-03

DNR: 31-2012-1522

RIR 2014:4

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

Försvarsmaktens omställning

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens omställning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagor 1–9 i elektronisk form.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Johan Ågren* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Per Dackenberg* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Johan Ågren

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv	15
1.2 Syfte och granskningsfrågor	15
1.3 Avgränsning	16
1.4 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder	16
1.5 Metod	18
1.6 Disposition	19
2 Försvarsmakten som myndighet	21
3 Försvarets omställning	27
3.1 Bakgrund	27
3.2 Försvarsbeslut för perioden 2002–2004	30
3.3 Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007	34
3.4 Inriktningsbeslutet 2009 och Försvarsmaktens nuvarande uppdrag	37
3.5 Regeringens styrning	42
3.6 Försvarsmaktens tolkning och inriktning	46
3.7 Sammanfattande iakttagelser	50
4 Perspektiv på Försvarsmaktens omställning	53
4.1 Insatsorganisationen har minskat kraftigt	53
4.2 Grundorganisationen har krympt	59
4.3 Försvarsmaktens framtida verksamhet	62
4.4 Andra viktiga processer i omställningen	67
4.5 Sammanfattande iakttagelser	69
5 Uppföljning och redovisning av omställningen	71
5.1 Regeringens och Försvarsmaktens information	71
5.2 Samlad övergripande uppföljning	88
5.3 Sammanfattande iakttagelser	93

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	95
6.1	Det svenska försvaret har gått igenom en stor förändring	95
6.2	Regeringens och Försvarsmaktens redogörelse för uppnådda resultat	99
6.3	Begränsad övergripande uppföljning	103
6.4	Rekommendationer	104
	Referenser	107

Elektroniska bilagor

Till den beslutade granskningsrapporten ingår nio bilagor som inte ingår i den tryckta versionen. Dessa bilagor kan laddas ned från Riksrevisionens hemsida, www.riksrevisionen.se. Bilagorna kan också begäras från granskningens akt (dnr 31-2012-1522), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

- Bilaga 1 Anslagsposter för beräkning av anslagsutvecklingen 1999–2013
 - Bilaga 2 Tidigare försvarsbeslut
 - Bilaga 3 Inriktningsbeslutet 2009
 - Bilaga 4 Försvarsmaktens uppdrag i dess instruktion
 - Bilaga 5 Mål och krav på förmåga i Försvarsmaktens regleringsbrev
 - Bilaga 6 Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag
 - Bilaga 7 Processer i omställningen
 - Bilaga 8 Regeringens bedömning av operativ förmåga
 - Bilaga 9 Utredningar
-

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmaktens omställning har varit tydlig och transparent. Riksrevisionen konstaterar att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Tydligheten och transparensen i denna förändring har emellertid motverkats av flera skäl.

Granskningens bakgrund

Motiv: Tydlighet och transparens i den statliga förvaltningen är viktigt. Det handlar om att skapa trovärdighet för hur statens medel används. Det handlar bland annat om att målen och resultaten ska vara tydliga när viktiga beslut ska fattas. Försvarsmakten är en central del av statsförvaltningen och det svenska samhället. Försvarsmakten har under cirka femton års tid genomgått en stor omställning. Riksrevisionen ser därför ett värde i att närmare undersöka huruvida denna omställning har varit tydlig och transparent, genom att granska hur Försvarsmakten och regeringen har återredovisat och följt upp viktiga delar av omställningen.

Syfte: Syftet har varit att granska hur Försvarsmakten har förändrats sedan millennieskiftet och om detta har redovisats på ett tydligt sätt. En viktig del av granskningen har varit att närmare undersöka hur Försvarsmakten har förändrats.

Vad vi har granskat: Granskningen har inriktats mot styrningen av omställningen och hur regeringen och Försvarsmakten har återredovisat och följt upp omställningen. Granskningen har varit inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av Försvarsmaktens omställning. Riksrevisionen har gått igenom omställningen och granskat om det utifrån offentligt och öppet tryck har presenterats resultat av denna. Vi har gått igenom mål och krav i försvars- och inriktningsbesluten och hur Försvarsmakten har tolkat sitt uppdrag. Vi har undersökt förändringen av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation samt hur Försvarsmaktens insatsverksamhet har utvecklats. Vidare har regeringens återredovisning och uppföljning undersökts, liksom Försvarsmaktens redovisning.

Den övergripande frågan har varit:

- Har Försvarsmaktens omställning varit tydlig och transparent?

Granskningens resultat

Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Det tidigare invasionsförsvaret, styrt och utformat för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. Istället har det skett och sker fortfarande en utveckling mot ett insatsförsvaret med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser.

Riksrevisionens samlade bild är att mycket information och resultat kring denna förändring har presenterats genom redovisning och uppföljning. Men i flera viktiga avseenden finns brister i fråga om tydlighet och transparens. Granskningen visar även att förutom att Försvarsmaktens struktur och resurser har förändrats, så har Försvarsmaktens inriktning svängt ganska kraftigt över tiden. Riksrevisionen menar att detta förstärker vikten av tydlighet och transparens i redovisningen av resultat, så att det finns goda underlag för framtida beslut om utveckling av myndigheten.

Granskningen visar bland annat att de mål för försvarsbesluten som har legat till grund för reformeringen genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Det betyder i sin tur att det har varit viktigt att tydligt redogöra för innebörden av målen. Här har det funnits ett problem när det gäller återredovisningen, eftersom regeringen och Försvarsmakten i en begränsad utsträckning har tydliggjort den närmare innebörden av ställda mål och krav.

Enligt Riksrevisionens bedömning har genom de tre försvarsbesluten skett en gradvis förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen. Riksdagens beslut avseende mål och krav på operativ förmåga har fått en mer övergripande karaktär. Det har i sin tur lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarsmakten. Konskvensen av detta är bland annat att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut, vilket gör det svårare för riksdagen att värdera Försvarsmakten. En försvårad transparens och tydlighet har även enligt Riksrevisionens bedömning negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet och hushållning.

Eftersom styrande ingångsvärden ur försvarsbesluten varit mycket breda, har Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag legat inom ramen för regeringens och riksdagens beslut, samtidigt som mindre uppenbara skillnader i riksdagens beslut har följts av stora förändringar avseende Försvarsmaktens inriktning. Även detta talar för vikten av tydlighet och transparens när det gäller resultat och uppföljning.

Enligt Riksrevisionens bedömning hade tydligheten och transparensen ökat om regeringen mellan olika försvarsbeslut, tydligare hade förklarat innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, i sin redovisning. Den närmre innebörden av nya försvarsbeslut och ändrade uppgiftsformuleringar framgår bara delvis i regeringens propositioner. Detta förhållande gäller även Försvarsmakten.

Regeringens bedömning av Försvarsmaktens förmåga har enligt Riksrevisionen i flera avseenden varit tveksam. Ett övergripande problem är att regeringen i sin bedömning speglar det gångna året utan att i någon större utsträckning jämföra med tidigare års förmågebedömningar. Det gör att bedömningen är svår att förhålla sig till.

I förmågebedömningarna har emellertid regeringen och Försvarsmakten i ökad utsträckning hänvisat till att myndigheten har löst sina uppgifter, vilket bara delvis ger svar på Försvarsmaktens operativa förmåga. En central del av myndighetens existens handlar om att vara en försäkring, snarare än om att hela tiden användas. Den löpande verksamheten fungerar därför bara i en begränsad utsträckning som ett mått på vad Försvarsmakten ska klara av.

Vidare framgår att regeringen och Försvarsmakten lägger i samband med bedömningen av Försvarsmaktens förmåga stor vikt vid att hänvisa till olika omvärldslägen. Här uppstår en oklarhet såtillvida att riksdagen i gällande inriktningsbeslut i ställda operativa krav inte hänvisar till omvärldsbedömningar på detta sätt. Det gör det oklart hur förmågebedömningen förhåller sig till riksdagens beslut. En ytterligare oklarhet uppstår eftersom det saknas en närmare redogörelse för den säkerhetspolitiska bedömningen i sig. Det framgår inte heller om regeringen och Försvarsmakten har utgått ifrån samma säkerhetspolitiska bedömning eller inte.

Riksrevisionen kan konstatera att över längre tid är det svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation. Det saknas en ackumulerad redovisning utifrån respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en totalbild över genomförandet i insatsorganisationen. Även när det gäller omvandlingen av Försvarsmaktens grundorganisation finns det brister i regeringens information till riksdagen. Regeringen har redogjort för strukturomvandlingen på ett mer summariskt sätt som mer har handlat om huruvida omstruktureringen har gått enligt plan eller inte.

Riksrevisionen menar att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som har ägt rum. Den har inte varit heltäckande, vare sig över tid i förhållande till respektive försvarsbeslut, eller omfattat det fulla innehållet i besluten. På så vis har regeringens löpande rapportering bara delvis kompenseras av mer övergripande uppföljning. Detta talar för ett behov av ett utpekat ansvar för en samlad uppföljning av Försvarsmaktens utveckling, som ett komplement till den övriga rapportering som sker.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen menar, i likhet med vad riksdagens försvarsutskott har gett uttryck för, att generellt hållna målsättningar påverkar förutsättningarna för bland annat uppföljning. Riksrevisionen tar inte ställning till gällande mål och krav i sig, men menar att förutsättningarna för styrning och för riksdagens insyn skulle kunna stärkas om mål och krav förtydligades. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att regeringen bör se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Det handlar om att ge tydligare information om Försvarsmaktens utveckling. Regeringen kan även i en ökad utsträckning säkerställa att det sker en övergripande uppföljning. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga.
- Formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydligöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.
- Förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.
- Stärk central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekat ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Förutom att Försvarsmaktens redovisning riktar sig till regeringen, så bidrar Försvarsmakten genom sin öppna redovisning även till riksdagens insyn och allmänhetens förståelse för Försvarsmakten. Frågan är viktig, inte minst i ljuset av Försvarsmaktens stora omställning med bland annat ett nytt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet, som inte ger samma naturliga allmänna insyn som det tidigare värnpliktssystemet. Riksrevisionen rekommenderar därför Försvarsmakten att:

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

1 Inledning

1.1 Motiv

Det svenska försvaret har genomgått en omfattande förändring sedan mitten av 1990-talet. Denna omställning har bland annat drivits av förändrade säkerhetspolitiska förhållanden, ökade internationella ambitioner och sänkta anslag. Omställningen har bland annat påverkat Försvarmaktens förmåga och uppdrag, förband, anläggningar, personal, materiel och logistik.

Riksrevisionen har i tidigare granskningar undersökt delar av denna omställning och funnit flera omständigheter som har motverkat eller åtminstone inte effektivt medverkat till myndighetens förhållanden och utveckling. Vidare uppstår frågan om hur tydlig omställningen har varit och hur den har kommunicerats. Under senare tid har frågor väckts kring Försvarmaktens roll och förmåga, vilket indikerar brister i tydlighet och transparens när det gäller det försvar som har beslutats och de genomgripande förändringar som har skett.

Genom åren har inte minst Försvarmaktens ekonomi väckt diskussion. Hur Försvarmaktens förmåga och uppdrag har förändrats är frågor av central betydelse, som emellertid inte har uppmärksammats i samma utsträckning. Det kan ha bidragit till en oklarhet när det gäller Försvarmaktens roll, uppdrag och förmåga.

Transparens i den statliga förvaltningen är viktigt. Det handlar bland annat om att målen och resultaten är tydliga när viktiga beslut ska fattas. Försvarmakten är en central del av statsförvaltningen och det svenska samhället.

Riksrevisionen ser därför ett värde i att närmare granska hur Försvarmakten och regeringen har återredovisat och följt upp viktiga delar av omställningen.

1.2 Syfte och granskningsfrågor

Syftet har varit att granska Försvarmaktens förändring i och med de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten och om denna förändring har redovisats och följts upp på ett tydligt sätt. En viktig del av granskningen har varit att närmare beskriva hur Försvarmakten har förändrats.

Granskningens huvudfrågeställning:

- Har Försvarsmaktens omställning varit tydlig och transparent?

Granskningen har varit inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av fattade beslut om Försvarsmaktens omställning. Frågeställningen innebär att Riksrevisionen har gått igenom omställningen och granskat om det utifrån offentligt och öppet tryck har presenterats resultat av denna. Granskningen utgår från rimliga krav som bör ställas på öppen redovisning och uppföljning när en viktig verksamhet kraftigt förändras (se kap 1.4). Granskningen är inriktad mot de centrala delarna, nämligen Försvarsmaktens mål/uppgifter, förmåga, krigsorganisation och grundorganisation.

För att svara på huvudfrågeställningen har följande underliggande frågor använts:

- Vad har de tre försvars- och inriktningsbesluten inneburit för förändringar av det militära försvarets mål och operativa krav på förmåga? Har målen förändrats och har detta framgått på ett tydligt sätt?
- Hur har Försvarsmakten tolkat sitt uppdrag och hur förhåller sig Försvarsmaktens tolkning till försvarsbesluten?
- Vad har omställningen inneburit för Försvarsmaktens krigs- respektive grundorganisation?
- Har resultatet av omställningen följts upp och på ett tillräckligt tydligt sätt framgått i regeringens rapportering till riksdagen och i Försvarsmaktens öppna återsrapportering?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar Försvarsmaktens omställning under perioden från och med försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 till och med inriktningsbeslut 2009. Vissa jämförelser görs med tidigare försvarsbeslut.

1.4 Granskningens utgångspunkter och bedömningsgrunder

Genom sina försvars- och inriktningsbeslut fattar riksdagen centrala beslut om Försvarsmaktens mål, krav på förmåga, krigsorganisation och grundorganisation. Regeringens skriftliga underlag framför allt i form av propositioner och skrivelser samt utredningar och större uppföljningar är av stor betydelse som underlag för riksdagens beslut. Regeringen har ett ansvar att förse riksdagen med relevant information. Riksrevisionen har

i tidigare granskningar påpekat vikten av öppenhet och transparens hos regeringen i redovisningen till riksdagen. Det är grundläggande i den svenska förvaltningstraditionen, och begränsas endast vid sekretess. När en myndighet som Försvarsmakten genomgår stora förändringar är det viktigt att det finns goda förutsättningar att följa resultaten av detta. Därför är det rimligt att den öppna återrapporteringen och uppföljningen är tillräckligt tydlig och relevant så att det går att följa innebörden av riksdagens fattade beslut. Då får såväl riksdagen som medborgarna möjlighet till insyn i omställningen, och kan förhålla sig till Försvarsmakten som resurs för svensk säkerhet. Det handlar även om en viktig förutsättning för effektivitet och hushållning. Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203), ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.

Riksdagen har vid olika tillfällen uttalat sig om att målen inom försvarsområdet är svåra att följa upp. Riksdagen har påpekat att målen är allmänt hållna och att de bidrar till en begränsad insyn och möjlighet att påverka utvecklingen.

I samband med försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 begärde riksdagen att regeringen skulle lämna förslag på konkreta och uppföljningsbara mål.¹ Vidare erinrade riksdagen om att kraven på operativ förmåga måste formuleras klart och tydligt så att de kan följas upp.²

Regeringen instämde i att det måste finnas tydliga och uppföljningsbara mål, så att bland annat redovisningen till riksdagen förbättras.³ Regeringen har också uttalat att tydligheten i beslutsunderlagen till riksdagen bör förbättras, och att statsförvaltningens verksamhet ska karaktäriseras av transparens, saklighet och oförvitlighet.⁴

Även i samband med inriktningsbeslutet 2009 framhöll riksdagen att de generellt hållna målen inom utgiftsområde 6 är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen inom försvarsområdet.⁵

Förutsättningarna för riksdagens styrning och uppföljning av försvarsområdet har behandlats tidigare. I sitt betänkande för försvarsbeslutet 1996 menade försvarsutskottet att sambandet mellan säkerhetspolitisk analys, strategiska överväganden, operativa grundprinciper och kraven på Försvarsmaktens förmåga i olika avseenden har varit bristfälligt redovisat. Sambandet mellan

1 Bet. 2003/04:FöU6, yttr. 2004/05:FöU1 samt bet. 2004/05:FöU4.

2 Bet. 2004/05:FöU4.

3 Skr. 2005/06:131 samt prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6, s.14.

4 Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2, s. 26.

5 Bet. 2008/09: FöU10, s. 26.

Försvarsmaktens uppgifter och dess organisation måste vara tydligt, menade försvarsutskottet.⁶

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.

I granskningen har Riksrevisionen även som en övergripande utgångspunkt beaktats riksdagens viljeyttring om ett väl fungerande försvar som kan säkerställa svenska intressen. Detta har bland annat uttrycks genom mål för vår säkerhet

Försvarsutskottet tillstyrker att målen för vår säkerhet är att

- värna befolkningens liv och hälsa
- värna samhällets funktionalitet
- värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.⁷

1.5 Metod

Vi har gått igenom regeringens propositioner, inklusive budgetpropositioner, och riksdagens utskottsbetänkanden, Försvarsmaktens årsredovisningar och interna styrdokument samt övriga underlag från försvarsberedningar, och i form av utvärderingar, med mera. Vi har även genomfört intervjuer med bland annat företrädare för Försvarsmakten för att få bakgrundsinformation och en djupare insikt i omställningen. Inhämtad information har sedan analyserats med fokus på tydlighet och transparens i myndighetens förändring. Vi har utgått från förändringen av mål och krav, hur resultat i form av Försvarsmaktens förmåga och avseende krigs- och grundorganisation har följts upp och redovisats av regeringen och av Försvarsmakten.

Granskningen har varit inriktad på öppen skriftlig information, eftersom det i första hand är denna som kommer riksdag och allmänhet till del. I syfte att få ökad förståelse har delvis hemlig information undersökts, men denna information har inte närmare använts som underlag för bedömningar.

6 Bet. 1996/97: FöU4. Detta hade föregåtts av den så kallade UTFÖR utredningen som bland annat framhävde risken för ett styrningsslapp mellan de formulerade uppgifterna till Försvarsmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen.

7 Prop. 2008/09:140

1.6 Disposition

I kapitel 2 redogörs för Försvarmakten som myndighet. Detta följs av kapitel 3 som behandlar försvarsbeslut 2000 och 2004 samt inriktningsbeslutet 2009. I detta kapitel redogörs för de ställda målen och kraven i dessa tre försvars- och inriktningsbeslut. Kapitlet tar även upp regeringens styrning och Försvarmaktens tolkning av sitt uppdrag. I kapitel 4 redogörs för olika perspektiv på Försvarmaktens omställning. Här redogörs för insatsorganisationens och grundorganisationens förändring samt för hur Försvarmaktens fredstida verksamhet har sett ut. I kapitel 5 behandlas uppföljning och redovisning av omställningen. Granskningen går igenom regeringens och Försvarmaktens redogörelse för uppnådda resultat samt vilken central övergripande uppföljning av försvars- och inriktningsbesluten som har ägt rum. Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens slutsatser av granskningen och rekommendationer till regeringen och Försvarmakten.

2 Försvarsmakten som myndighet

Försvarsmakten är sedan 1994 en myndighet som består av ett högkvarter samt ett antal förband, skolor och centra. Försvarsmaktens chef är överbefälhavaren (ÖB) och ställföreträdande myndighetschef är generaldirektören.

Högkvarteret är Försvarsmaktens ledning och består av ett antal staber och avdelningar. Där finns en ledningsstab, en insatsledning, en produktionsledning och några administrativa staber. Till högkvarteret räknas också den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

Inom Försvarsmaktens grundorganisation, som riksdagen och regeringen har fastställt, finns för närvarande ett antal regementen, flottiljer, skolor och centra. Se bilden i figur 2.1.⁸ Vidare så är Sverige indelat i fyra militärregioner: nord, mitt, väst och syd. I varje region finns en stab som har till uppgift att samverka med civila myndigheter och leda hemvärnsförband.

⁸ För en närmre redovisning av utformningen av Försvarsmaktens grundorganisation hänvisas även till bilaga 1 i Försvarsmaktens instruktion.

Figur 2.1 Försvarsmaktens grundorganisation



Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013.

I dag är myndigheten uppdelad i en insatsorganisation och en basorganisation. Insatsorganisationen består av krigsförband med fast anställd eller kontrakterad personal. I basorganisationen ingår staber och stödenheter samt skolor och centra. Det är krigsförbanden som ansvarar för insatser, produktion och vidmakthållande. Basorganisationen utgör ett stöd till krigsförbanden. Före 2013 var samtlig personal anställd i grundorganisationen och krigsplacerad på en annan befattning i insatsorganisation.⁹

Eftersom värnplikten är vilande i Sverige är all personal i Försvarsmakten numera anställd. Det finns två typer av anställningsformer: tillsvidareanställda (officerare och civilanställda) och tidsbegränsat anställda (gruppbefäl, soldater och sjömän). De senare kan anställas för en period på högst åtta år, med möjlighet till förlängning i högst 16 år. Viss personal kan vara tidvis tjänstgörande (reservofficerare samt gruppbefäl, soldater och sjömän).

Försvarsmakten är en av Sveriges största myndigheter. Antalet kontinuerligt tjänstgörande uppgick vid ingången av 2014 till 19 995 personer.¹⁰ Av dessa var 9 177 (46 procent) officerare,¹¹ 5 365 (27 procent) civilanställda arbetstagare och 5 391 (27 procent) gruppbefäl, soldater och sjömän. Därtill kommer tidvis tjänstgörande personal med 6 561 officerare, 2 666 gruppbefäl, soldater och sjömän samt 20 596 hemvärnssoldater.¹²

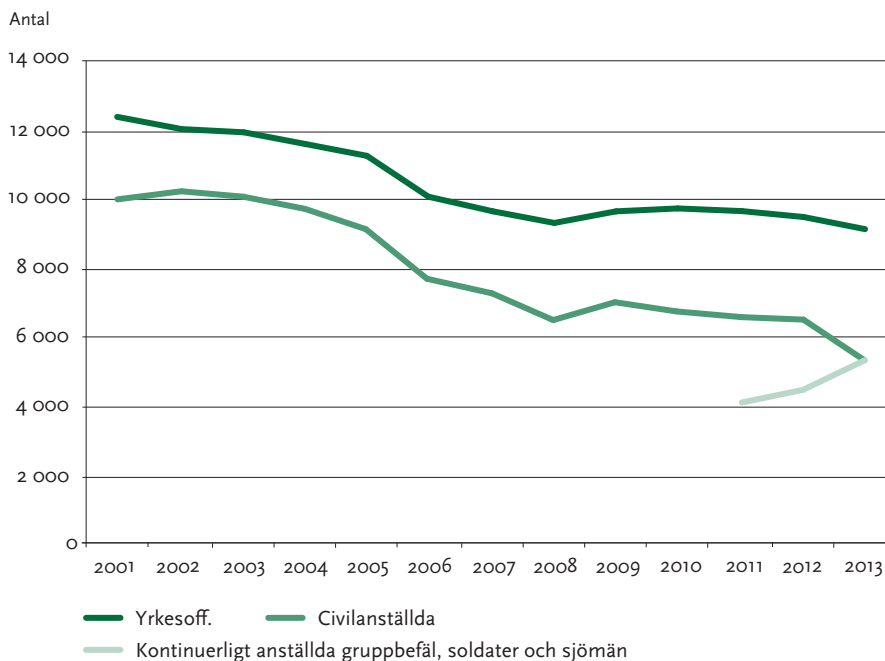
Figuren nedan visar utvecklingen av de kontinuerligt tjänstgörande personalvolymerna. Som framgår av figuren har det bland annat skett en minskning av antalet yrkesofficerare och av antalet civilanställda.

⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 18 f.

¹⁰ I denna totalsumma ingår även 62 arbetstagare i internationella insatser.

¹¹ Inklusive 1 340 specialistofficerare.

¹² Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bil. 2, s. 17.

Figur 2.2 Personalvolymen för kontinuerligt tjänstgörande i Försvarsmakten 2001–2013

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

Anslagsutvecklingen för Försvarsmakten

Anslagen till Försvarsmakten har under hela den granskade perioden uppgått till cirka 40 miljarder kronor årligen, i löpande priser. Det betyder att Försvarsmaktens tilldelade anslag har minskat reellt sett (se figuren nedan som visar anslagsutvecklingen justerad för inflationen).

För försvarsbeslutsperioden 2002–2004 föreslog regeringen sänkta anslag till totalförsvaret med 4 miljarder kronor 2002–2004 jämfört med 2001. Samtidigt sköts 3 miljarder kronor och 1 miljard kronor till som ett särskilt omställningsbidrag under 2002 respektive 2003.¹³

För nästa period, 2005–2007, föreslog regeringen att den ekonomiska ramen för totalförsvaret skulle minskas stegvis med totalt 3 miljarder kronor.¹⁴

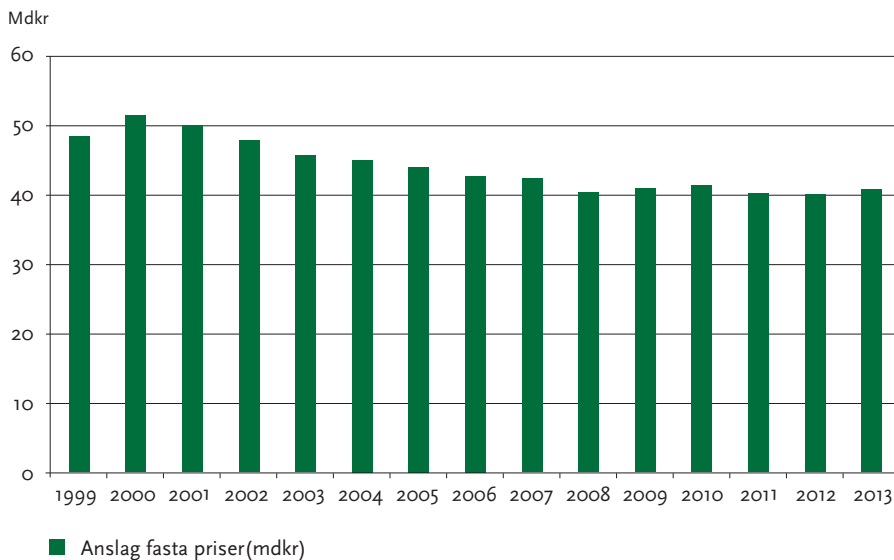
Någon liknande indragning gjordes inte i samband med inriktningsbeslutet 2009. Däremot minskade ramen för utgiftsområdet med drygt 400 miljoner kronor under 2008–2010 till följd av framför allt förändringar av inriktningen för materielförsörjningen.¹⁵

¹³ Prop. 1998/99:74, s. 1.

¹⁴ Prop. 2004/05:5, s. 1.

¹⁵ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 6, s. 14.

Figur 2.3 Anslagsutvecklingen för Försvarsmakten 1999–2013 (miljarder kronor i fasta priser med 2013 som basår)



Källa: Totalförsvarets forskningsinstitut. *Det svenska försvarets anslagsutveckling* (maj 2009), s. 34 för serien 1999–2009. Försvarsmaktens årsredovisningar, anslagsredovisning för respektive år för serien 2010–2013. För beskrivning av vilka anslagsposter som ingår hänvisas till elektronisk bilaga 1.

Myndigheter i statsförvaltningen har ett generellt krav på sig att förbättra sin produktivitet. Det system för att kompensera för ökade priser och löner som tillämpas innehåller därför en spärr som ska sporra myndigheterna att effektivisera sin verksamhet. Försvarsmakten anser dock att den har fått sitt anslag urholkat, och att den har begränsade möjligheter att hantera detta. Prisökningarna för materiel överstiger ökningen i konsumentprisindex och den priskompensation som ges för detta i anslagstilldelningen. Möjligheterna att trots detta förbättra produktiviteten begränsas enligt Försvarsmakten av att verksamheten ska utföras inom en given grundorganisation. Försvarsmakten anser att den har begränsade möjligheter att möta urholkningen av anslagen och samtidigt lösa ställda uppgifter.¹⁶

Den 12 januari 1995 tillsattes en försvarsberedning, i syfte att samråda med företrädare för regeringen och för riksdagspartierna angående långsiktiga försvarsbeslut.¹⁷ Försvarsberedningar har allt sedan dess använts och används fortfarande.

¹⁶ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013 (2013-10-01), s. 10 f. samt bilaga 1 till denna, s. 7 f.

¹⁷ Ds 1998:9.

3 Försvarets omställning

För att ge förutsättningar för en effektiv redovisning och uppföljning är det viktigt att det finns tydliga mål att utgå från.¹⁸ Riksrevisionen har därför närmare gått igenom försvars- och inriktningsbeslutens mål och krav och kan konstatera att i de ställda målen och kraven har funnits flera gemensamma nämnare mellan besluten, men även viktiga skillnader.

3.1 Bakgrund

3.1.1 *Det svenska försvaret före omställningen*

Den svenska försvarspolitik var i huvudsak oförändrad från 1950-talet till det kalla krigets slut.¹⁹ Den säkerhetspolitiska utgångspunkten var "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig".²⁰ I försvarsbeslutet 1968 formulerades de yttersta säkerhetspolitiska målen för den svenska säkerhetspolitiken på följande sätt:

Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

Denna utrikespolitiska målsättning kom sedan att på det hela taget ligga fast fram till det kalla krigets slut.²¹

Som en jämförelse till det kommande avsnittet som behandlar förändringen av mål och krav, presenteras nedan hur uppgifterna såg ut i 1968 års försvarsbeslut

¹⁸ Här kan inledningsvis noteras att riksdagen vid flera tillfällen har påpekat att mål och krav ställda till Försvarsmakten har varit otydliga och inte lämnat goda förutsättningar för resultatuppföljning.

¹⁹ SOU 2002:108.

²⁰ Försvaret skulle vara av sådan styrka att det inger respekt och på så vis kunde bli både fredsbevarande och krigsavhållande så att hela landet ska försvaras (SOU 2002:108), s. 520–521.

²¹ SOU 2002:108, s. 387–389, s. 391–392. Det svenska försvarets verksamhet har historiskt sett styrts genom försvarsbeslut. Från och med 1901 och fram till 1968 fattades ett försvarsbeslut ungefär vart tionde år. Därefter har det rört sig om beslut som fattats med cirka fem års mellanrum.

och de styrande formuleringar som då användes. Invasionsförsvar skulle vara Försvarsmaktens viktigaste uppgift och därutöver förklarades

- att försvarsmakten i det längsta skulle kunna förhindra att en angripare fick fast fot på svensk mark,
- att bevakning och försvar mot mindre företag (vid sidan av invasion) skulle kunna organiseras i hela landet,
- att i hela landet skulle segt motstånd kunna bjudas, om nödvändigt även i form av det fria kriget (gerilla försvar),
- att försvar mot överrumplade anfall skulle omedelbart kunna upptas,
- att kränkningar av territoriet skulle kunna avvisas.²²

I efterföljande fyra försvarsbeslut fram till det kalla krigets slut framgår att inriktningen i allt väsentligt var densamma.²³ (För vidare läsning om tidigare försvarsbeslut, se elektronisk bilaga 2.)

3.1.2 *Försvarmakten börjar ställas om – kraven på omedelbar förmåga sänks*

Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens och Warszawapaktens sammanbrott innebar slutet på det kalla kriget. Den säkerhetspolitiska hotbilden förändrades därmed.

I försvarsbeslutet 1992 kvarstod emellertid i huvudsak de principer som hittills varit styrande.²⁴ Den hårda kärnan i säkerhetspolitiken skulle fortsätta att vara militär alliansfrihet och en betryggande försvarsförmåga: ”Ingen annan försvarar Sverige, och vi försvarar bara Sverige.”²⁵

Försvarsbeslutet innebar dock en början på en förändring.²⁶ Kraven på att möta ett väpnat angrepp över kust- alternativt landgräns hade sänkts till att gälla fullt ut först efter något års komplettering av utrustning och utbildning.²⁷

²² SOU 2002:108, s. 504–505.

²³ I 1972 års försvarsbeslut konstaterades det bland annat att ”totalförsvaret skulle vara så förberett för krig att det verkade fredsbevarande. Det skulle därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige skulle fordra så stora uppoffringar samt ta så lång tid att de fördelar som skulle stå att vinna med angreppet rimligen inte kunde bedömas värda insatserna” (SOU 2002:108), s. 507.

²⁴ Ett angrepp ska kunna mötas varifrån det än kommer och med kort förvarning. Försvarmakten skulle ha beredskap för att snabbt komplettera utbildningen och den materiella tillgängligheten så att den samlade försvarsförmågan förstärks. Den civila delen av totalförsvaret skulle vid kriser och krig värna civilbefolkningen, trygga försörjning och stödja Försvarmakten (prop. 1991/92:102), s. 4–5.

²⁵ Prop. 1991/92:102, s. 8.

²⁶ Inför försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 påpekade dåvarande regering att förändringen av totalförsvaret hade inletts redan med 1992 års försvarsbeslut och med preciseringar i budgetpropositionen år 1993.

²⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 12.

Med *Förvarsbeslutet 1996*²⁸ fortsatta denna inriktning om sänkta krav på en omedelbar förmåga att stå emot ett anfall. Mot bakgrund av en ljus säkerhetspolitisk utveckling bedömdes behovet av omedelbar förmåga ha minskat. Samtidigt framhölls att framtiden var osäker, vilket ställde krav på Förvarsmakten att ha förmåga till anpassning.²⁹ Förvarsmaktens beredskap skulle kunna anpassas till omvärldsläget och "organisationens huvuddel inom ett år efter beslut ha uppnått full krigsduglighet".³⁰

I förvarsbeslutet fastställde riksdagen att det militära försvarets i förvarsbeslutets första etapp var att:

- försvara landet mot väpnat angrepp
- hävda vår territoriella integritet
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser
- kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.³¹

I beslutet ingick vidare sex övergripande mål för det militära försvaret och därmed för Förvarsmakten. Det första målet var följande:

Förvarsmaktens fundamentala uppgift är att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall kunna försvaras.³²

När det gäller uppgiften om internationella insatser handlade det om Förvarsmakten skall kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

De båda förvarsbesluten innebar vissa förändringar av myndighetens krigsorganisation, även om strukturen i huvudsak var densamma.

Sammantagen analys

Sammantaget innebar dessa bägge förvarsbeslut inte några stora förändringar av Förvarsmaktens struktur av dess krigsorganisation. 1996 års förvarsbeslut innebar vissa förändringar av grundorganisationen. Däremot hade kraven sänkts avseende omedelbar förmåga, vilket i sin tur ställde krav på Förvarsmaktens anpassningsförmåga.

²⁸ Beslutet var baserat på två propositioner från regeringen. I den första delen behandlades säkerhetspolitiken, förvarspolitik, övergripande mål och uppgifter för totalförsvaret och den övergripande inriktningen av totalförsvaret och ekonomin.

²⁹ Prop 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1.

³⁰ Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1.

³¹ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45 och 46.

³² Prop. 1996/97:4 s.70, bet. 1996/97:FöU1 s.55.

3.2 Försvarsbeslut för perioden 2002–2004

3.2.1 *Säkerhetspolitisk bedömning*

Den bakomliggande säkerhetspolitiska bedömningen inför försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 var positiv. Försvarsberedningen menade att det internationella säkerhetspolitiska läget för Sveriges del hade förstärkts, även om en grundläggande osäkerhet fanns kvar när det gällde utvecklingen på längre sikt.³³ En invasion för att ockupera hela eller delar av Sverige bedömdes inte möjlig att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt en grundläggande försvarsförmåga.³⁴

Den ryska försvarsmaktens operativa förmåga hade minskat kontinuerligt sedan Sovjetunionens sönderfall, så att större offensiva operationer inte kunde genomföras.³⁵

3.2.2 *Mål och huvuduppgifter förändras*

Försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 byggde på tre propositioner. Regeringen konstaterade bland annat att invasionsförsvaret måste ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften och andra typer av mer begränsade angrepp samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastruktur. Den nya organisationen skulle även stärka förmågan att delta i det internationella säkerhetssamarbetet.³⁶

Vidare avskrevs invasionshotet som en dominerande grund för hur totalförsvarsresurserna ska utformas. Bland annat slogs fast att "ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga" och att "Vår försvarsförmåga måste också kunna anpassas till de hot som vi kan komma att ställas inför i framtiden."³⁷

³³ Beredningen menade att förmågan att möta angrepp skulle förbli fullt betryggande så länge omvärldsläget består och att anpassningsåtgärder genomförs i takt med förändringar i omvärldsläget, Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9), s. 80 f.

³⁴ Vid akuta kriser i närområdet uteslöt dock inte beredningen att väpnade angrepp, främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar, kunde vara möjliga att genomföra även i det rådande omvärldsläget. Förändrad omvärld – omdanat försvar (Ds 1999:2, s. 14 f.).

³⁵ Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9), s. 36.

³⁶ Prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar, s. 10.

³⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 12.

Anpassningsförmågan hänvisades dock till som en viktig fråga som skulle förbättras, genom att det skulle finnas anpassningsplaner.^{38 39}

Riksdagen konstaterade i sitt betänkande⁴⁰ att de operativa förmågorna hänför sig till

- försvar mot väpnat angrepp i fyra beredskapsknutna tidsperspektiv, nämligen grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap, grundläggande försvarsförmåga på kort sikt (ett år), förmåga till anpassning på medellång sikt (fem år), ha en grund för att på lång sikt (mer än 10 år) kunna utveckla förmåga att möta flera olika typer av väpnade angrepp
- en förmåga att hävda svensk territoriell integritet
- att bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- en förmåga att kunna stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.^{41 42}

Försvarsutskottet talar om tre grundpelare

I försvarsutskottets betänkande konstaterades bland annat att insatsförsvaret hade utformats med en större bredd med hot som utgångspunkt. Försvaret skulle förändras mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvaret. För det andra innebar reformeringen en omfattande internationalisering med syfte att skapa en stärkt förmåga till internationell krishantering och säkerhetsfrämjande arbete. Förband och system behövs i framtiden både för att försvara landet och för internationella insatser. En tredje grundpelare i reformen var ett anpassningstänkande, som gick ut på att förutsatt att Försvarsmakten behöll en grundläggande försvarsförmåga och bred kompetensbas, skulle det vid behov gå att förändra totalförsvaret för att möta förändrade behov. Slutligen handlade reformen om att förbättra möjligheterna att utnyttja resurserna inom försvaret vid fredstida kriser.⁴³

³⁸ Prop. 1999/2000:30, s. 13.

³⁹ Sverige behövde ett väsentligt mindre försvar, av hög kvalitet och som skulle gå att använda i olika situationer. För att uppnå detta föreslog regeringen att ett stort antal organisationsenheter inom Försvarsmaktens grundorganisation skulle läggas ned. Även ledningsstrukturen skulle ändras. Försvarsresurserna skulle utformas så att de effektivt skulle gå att använda både nationellt och internationellt. Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*.

⁴⁰ Förmågorna skulle kunna preciseras och spegla Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Förmågan skulle även, menade försvarsutskottet, vara lättare att följa upp.

⁴¹ Bet. 1999/2000:FöU2.

⁴² Hösten 2001 återkom regeringen i en proposition till riksdagen och talade om samhällets sårbarhet, inte minst i ljuset av terrordådet den 11 september 2001. Hotet om en invasion, förutsatt en grundläggande försvarsförmåga, var än mer avlägsen. Säkerhetsbegreppet hade vidgats och sårbarheten i det moderna samhället hade ökat (prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret).

⁴³ Bet. 2001/02:FöU2.

3.2.3 *Förändringens innebörd när det gäller krav på operativ förmåga – principen om tidsförskjutning*

Med försvarsbeslutet 2000 vidareutvecklades den redan inledda principen om att formulera kraven med olika tidsintervall. Kraven på vad Försvarsmakten skulle klara av delades in i olika tidsskeden. I detta försvarsbeslut var de operativa kraven kopplade till Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Det innebar att det fanns ett antal operativa krav för varje huvuduppgift. Inom ramen för riksdagens beslut om operativ förmåga ingick därmed preciseringar i form av delkrav. I förhållande till föregående försvarsbeslut sänktes kraven på att stå emot ett väpnat angrepp, även om det fanns kvar kravställningar denna uppgift.⁴⁴

Vad avser uppgiften försvara Sverige mot väpnat angrepp var de operativa kraven att Försvarsmakten skulle

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC stridsmedel,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer och
- ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Vidare skulle Försvarsmakten ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) att kunna utveckla förmåga

- till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur och
- att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor.⁴⁵

⁴⁴ Bland annat skulle Luftförsvarets beredskap anpassas med hänsyn till utvecklingen i omvärlden så att tillräckligt antal jaktflygplan och luftvärnsförband kan möta ett sådant hot. (Prop. 1999/2000:30, s. 42.)

⁴⁵ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

I beslutets operativa krav ingick även att Försvarsmakten inom fem år efter anpassningsåtgärder till mer omfattande militära operationer. Försvarsmakten skulle även skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år) kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.⁴⁶

Även när det gäller förmåga till territoriell integritet ingick i beslutet särskilda krav⁴⁷, liksom avseende internationella insatser, som handlade om målsättningar på kort respektive medellång sikt.⁴⁸ Det handlade på kort sikt bland annat om att ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsframtvängande operationer som främst ska kunna ske med markförband i Europa och dess närhet. På medellång sikt skulle Försvarsmakten även kunna delta i begränsade fredsframtvängande operationer med markförband globalt och kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och flygstridskrafter i vårt närområde.

Sammantaget var detta en höjning av kraven såtillvida att internationella insatser tidigare hade handlat om fredsfrämjande och humanitära insatser.

Sammantagen analys

Med försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 inleddes en kraftig förändring av det svenska försvaret. Invasionshotet, i form av krav på förmåga för försvar mot väpnat angrepp, tonades ned som dimensioneringsgrund. Det skedde genom att de tidigare kraven på kort sikt i och med detta beslut uttrycktes som krav på medellång och på lång sikt. Detta motiverade i sin tur att en kraftig reduktion av krigsorganisationen och även grundorganisationen minskade i volym. (se kapitel 4). Vidare hade ambitionerna höjts till att, utöver fredsbevarande insatser inkludera fredsframtvängande insatser. Försvarsbeslutets krav på operativ förmåga hade uttryckts genom mer preciserade delkrav för de fyra huvuduppgifterna.

⁴⁶ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

⁴⁷ - ha förmåga att upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet och särskilt i Östersjöområdet snabbt kunna öka denna förmåga i anslutning till akuta kriser
- ha förmåga att upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter samt
- ha förmåga att tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet.

⁴⁸ På kort sikt handlade det även om att:
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsbevarande operationer som inledningsvis främst ska kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närhet, men även globalt,
- kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet som främst ska omfatta land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, främst i Europa och dess närhet och
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och delta i övningsverksamhet som ska omfatta såväl mark- som sjö- och flygstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

3.3 Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007

3.3.1 *Beredningens säkerhetspolitiska bedömning är fortsatt positiv*

Inför nästa försvarsbeslut var Försvarsberedningens säkerhetspolitiska analys fortsatt positiv. Ett militärt väpnat angrepp i alla dess former bedömdes vara osannolikt under minst en tioårsperiod.⁴⁹ Beredningen framhöll andra typer av hot såsom asymmetriska hot⁵⁰ och terrorhot.⁵¹ Beredningen bedömde att Ryssland åtminstone på tio års sikt skulle ha en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer.⁵²

3.3.2 *Nya mål och krav på operativ förmåga*

Med försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 fortsatte ominriktningen av det svenska försvaret.⁵³ Regeringen lämnade förslag till en förändring av de försvarspolitiska utgångspunkterna och kraven på Försvarsmaktens förmåga i olika avseenden.⁵⁴

I huvudsak var målen i försvarsbeslutet 2004 emellertid formulerade på ungefär samma sätt som i föregående försvarsbeslut, men med vissa skillnader. Beslutet innebar att politikområdet Totalförsvaret uttrycktes i en ny ordningsföljd. Den internationella uppgiften hade i beslutet en mer framskjuten roll och uppgiften att stå emot väpnat angrepp tonades ned enligt följande:

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld
- hävda vår territoriella integritet
- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.⁵⁵

⁴⁹ Samtidigt kunde incidenter relaterade till territoriell integritet inte uteslutas. Sannolikt skulle i ett långsiktigt perspektiv den positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare befastas och utvecklas, men det gick inte att utesluta ett mer omfattande militärt hot mot Sverige.

⁵⁰ Med asymmetriska hot avses konfliktmönster som avviker från att konventionella militära styrkor bekämpar varandra.

⁵¹ Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8), s. 26 f. och Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34, s. 25 f.).

⁵² Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34), s. 12 f.

⁵³ Den säkerhetspolitiska situationen bedömdes fortsatt vara positiv. Regeringen underströk vikten av att kunna genomföra internationella krishanteringsinsatser. Viljan att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens skulle även vara dimensionerande.

⁵⁴ Prop. 2004/05:5

⁵⁵ Prop. 2004/05:5.

Krav på operativ förmåga

Genom att på flera områden sänka kraven på vad Försvarsmaktens skulle klara av skulle det uppstå möjligheter till besparingar, som i sin tur skulle kunna användas för att finansiera en ökad ambitionsnivå för internationella insatser. För att möjliggöra denna utveckling krävdes en omfattande och skyndsam avveckling av materiel och personal.^{56 57}

Regeringen menade att försvaret *inte enbart* bör dimensioneras av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet. Det handlade även om att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens – som kan utvecklas för att kunna stå emot väpnat angrepp.⁵⁸ Därför, menade regeringen, var det nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym av förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver.⁵⁹ Kraven på operativ förmåga var alltså i första hand nulägesorienterade, men med ett visst förbehåll för framtida hot som inte svarade mot den rådande *direkta* säkerhetspolitiska bedömningen.

I detta försvarsbeslut var de operativa kraven på Försvarsmakten inte formulerade med samma struktur som i föregående försvarsbeslut. Regeringen hade i sin proposition formulerat förslag om att krav på operativ förmåga skulle utgå från ett antal så kallade utgångspunkter, som sedan riksdagen beslutade om. Det handlade i korthet om följande:

- Försvarsmakten ska kunna hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser. Här ingick även att Försvarsmaktens ska bidra till att upprätthålla Sveriges självständighet genom att avhålla ifrån och avvärja försök att ta kontroll av viktiga samhällsfunktioner.
- Vid ett försämrat omvärldsläge ska Försvarsmakten kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser.

⁵⁶ Prop. 2004/05:5, s. 12 och s. 32.

⁵⁷ Riksdagens inriktning innebar att anpassningsprincipen ändrades. I anslutning till försvarsbeslutet 2001 hade försvarsutskottet bett regeringen återkomma angående försvarets anpassningsförmåga. Försvarsutskottet välkomnade nu en uppstramning av planeringen och att regeringens kravställning skulle ske i termer av beredskap, flexibilitet och utveckling. (2004/05: FöU4, s.95). Vidare skildes civilt och militärt försvar åt.

⁵⁸ Prop. 2004/05:5, s. 31–32.

⁵⁹ Prop. 2004/05:5, s. 31–32.

- Efter allvarlig och varaktig försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag ska Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Denna uppgift ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser, för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga.⁶⁰

Kraven på operativ förmåga delades sedan, inom ramen för regeringens så kallade förslag till inriktningen av utformningen av insatsorganisation 2008, in i tre så kallade delförmågor.⁶¹

Den *första* delförmågan handlade bland annat om att upptäcka hot och om omvärldsbevakning. Här ingick inte några egentliga krav på förmåga till nationella insatser.⁶² Vidare handlade det om fredsfrämjande insatser som även inbegriper fredsframtvängande åtgärder; där kraven hade höjts till att gälla även globalt, och inte som tidigare "företrädesvis i Europa med markförband" (se ovan). Vidare skulle nu Försvarsmakten ha förmåga att leda och genomföra två insatser av bataljons storlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser.⁶³

Delförmåga *två* handlade om att Försvarsmakten skulle följa omvärldsutvecklingen och delge underlag för att, om så vore nödvändigt, höja Försvarsmaktens operativa förmåga nationellt eller internationellt. Vidare skulle Försvarsmakten efter beslut kunna höja beredskapen i insatsorganisationen.⁶⁴

Den *tredje* delförmågan handlade bland annat om att Försvarsmakten skulle upprätthålla grundläggande försvarskompetenser, för att på sikt kunna utveckla förmågan att möta mer omfattande militära operationer. Samtidigt angavs följande: "Detta medför dock inte något krav på ytterligare förband i insatsorganisationen utöver de som blir en följd av ovan redovisade uppgifterna I och II."⁶⁵

⁶⁰ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶¹ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶² Kraven handlade om att kunna upptäcka kränkningar i lufttrum och sjöterritorium och om att bistå andra myndigheter vid skyddandet av viktiga samhällsfunktioner eller infrastruktur vid hot eller insatser mot civila mål.

⁶³ Prop. 2004/05:5, s. 34, s. 69; bet. 2004/05: FöU4.

⁶⁴ Prop. 2004/05:5, s. 34; bet. 2004/05: FöU4.

⁶⁵ Prop. 2004/05:5, s.43–45.

Sammantagen analys

I jämförelse med föregående försvarsbeslut innebar detta att kraven för uppgiften att ”stå emot ett väpnat angrepp” hade sänkts. För förmågan att stå emot ett väpnat angrepp angavs inte längre någon egen så kallad operativ delförmåga. Delförmåga ett, två och tre handlade nu istället om förmåga till omvärldsbevakning, att efter beslut kunna höja förmågan och att upprätthålla grundläggande försvarskompetenser för att på sikt kunna utveckla förmåga till mer omfattande operationer. I jämförelse med kraven från föregående försvarsbeslut ingick alltså inte längre kravet om att kunna ”möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser (...)”. Inte heller ingick kravet om att inom ett år kunna höja förmågan för ”att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftförmåga insatsstyrkor”. Slutligen skulle inte längre delförmåga tre vara dimensionerade, och alltså inte innebära några krav på ytterligare förband i insatsorganisationen. Konsekvenserna av de sänkta kraven var att antalet förband i insatsorganisationen kunde minska ytterligare i antal.⁶⁶ Även Försvarsmaktens grundorganisation skulle genom försvarsbeslutet minska i volym.

Samtidigt uttrycktes i detta försvarsbeslut tanken att öka ambitionerna när det gäller utlandsinsatser. I föregående försvarsbeslut var inte kraven formulerade i volymer, men med detta beslut skulle Försvarsmakten samtidigt kunna leda och genomföra två insatser av bataljons storlek som skulle omfatta fredsfrämjande insatser över hela skalan, inklusive fredsframtvingande åtgärder, av uppgifter i Europa och globalt. I föregående beslut hänvisades i kraven i första hand till Europa och dess närhet och kraven var inte uttryckta i volymer.

3.4 Inriktningsbeslutet 2009 och Försvarsmaktens nuvarande uppdrag

3.4.1 Säkerhetspolitisk bedömning

Inför försvarsbeslutet 2009 kvarstod bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige fortfarande vore osannolikt under överskådlig tid. Beredningen uteslöt dock inte att kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel kan uppstå även i vår region, och på längre sikt även militära angreppshot.⁶⁷

⁶⁶ Prop. 2004/05:5, s.45.

⁶⁷ Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46), s 48.

Försvarsberedningen framförde att Rysslands militärutgifter, från att ha legat på en låg nivå under 1990-talet, ökat under 2000-talet.⁶⁸ Beredningen bedömde att det var en tydlig trend att den ryska operativa förmågan ökade, men att den inom överskådlig tid skulle vara begränsad till konventionella militära aktioner riktade mot grannländer med begränsad försvarsförmåga.⁶⁹

3.4.2 Målen ändras

I försvarsministerns anvisningar för Försvarsberedningens arbete framhövdes principerna om ett modernt, flexibelt och kostnadseffektivt försvar.⁷⁰ Beredningen hänvisade bland annat till solidaritetsförklaringen som säkerhetspolitisk utgångspunkt.⁷¹ Vidare formulerade beredningen förslag på uppgifter, och här framgår att beredningen förordade en mer internationell prägel med en mer internationell inriktning framför en nationell.⁷²

Försvarsberedningens rapport publicerades den 13 juni 2008. Regeringen lämnade sedan 19 mars 2009 sin proposition till riksdagen. Det betyder att däremellan hade en väsentlig omvärldshändelse ägt rum i form av kriget i Georgien. En skillnad mellan regeringens proposition och beredningens rapport var att regeringen på flera ställen hänvisar till Sverige, i närområdet och utanför närområdet, medan beredningen hänvisade till att insatser kan ske globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Ordningsföljen var alltså olika – vilket indikerar en omprioritering när det gäller inriktningen. Detta kan jämföras med vad som under senare tid har hänvisats till som en förändring av svensk säkerhets- och försvarspolitik inriktning från ”utifrån och in” till ”inifrån och ut”.

⁶⁸ Det hade resulterat i modernisering av föråldrad materiel och en intensifierad övningsverksamhet, vilket i sin tur lett till en höjd operativ förmåga. Beredningen ansåg det ännu vara för tidigt att bedöma vilka effekter de ökade försvarssatsningarna skulle komma att ha på sikt och att det inte nödvändigtvis var negativt att en sådan modernisering skedde.

⁶⁹ Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46), s. 35.

⁷⁰ I försvarsministerns anvisningar till grund för försvarsberedningens arbete angavs att försvaret skulle ha en inriktning som byggde på principerna om ett modernt, flexibelt och kostnadseffektivt insatsförsvar som ska kunna användas där det behövs för att värna svenska värden och intressen. Användningen av försvaret skulle utgå från internationell samverkan och tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet skulle syfta till att prioritera efterfrågade insatser (Ds. 2008:48), s.8.

⁷¹ Ds 2008:48, s.21.

⁷² ”Försvarsmakten ska bidra till de övergripande målen för vår säkerhet och till målen för försvaret genom att tillsammans med andra lösa följande uppgifter:
- Försvara Sverige och upprätthålla våra grundläggande värden och intressen. Detta sker genom insatser *globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium*.
- Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.
- Med befintliga förmågor och resurser kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.”

I riksdagens beslut uttrycktes sedan målen för det militära försvaret på följande vis:

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

- Hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- Förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- Skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.⁷³

I inriktningsbeslutet framhävdes vikten av användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. Såsom regeringen resonerade skulle Sveriges försvarsförmåga öka om användbarheten och tillgängligheten ökade.⁷⁴ En viktig del av det nya inriktningsbeslutet var även att försvaret skulle vara användbart utan behov av återtagning.⁷⁵ Detta skiljer sig från tidigare krav på förmåga sedan 1992 att inom ramen för längre tidsintervall höja förmågan, i händelse av ett försämrat omvärldsläge.⁷⁶ Regeringen konstaterade emellertid att den nya inriktningen endast skulle kunna genomföras i den takt ekonomin medger. Resurser skulle komma att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar.

Vidare skulle uppdelningen mellan en utlandsstyrka och en nationell insatsorganisation upphöra. Sambandet mellan nationell och internationell förmåga framhävdes som alltmer tydligt och enligt regeringen fanns det inte några egentliga motsättningar mellan nationell försvarsförmåga och internationell kris- och konflikthantering.⁷⁷

⁷³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

⁷⁴ Förändrade mål för det militära försvaret skulle ge en modern försvarsmakt och genom en solidaritetsförklaring skulle Sverige kunna ge och ta emot stöd på annat sätt än tidigare.

⁷⁵ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

⁷⁶ Regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 uttryckte sedan fyra uppgifter som i sin tur ingår i myndighetens instruktions andra paragraf

- Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.
- Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.
- Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.
- Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna enligt första stycket självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer. (regeringens inriktningsbeslut och Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten).

⁷⁷ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10 s. 27.

I inriktningsbeslutet ingick även regeringens så kallade bedömning avseende Försvarsmaktens uppgifter:

Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

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

I förhållande till tidigare försvarsbeslut hade alltså två tidigare separata försvarspolitiska målsättningar slagits samman i detta inriktningsbeslut – att försvara landet mot väpnat angrepp och att kunna göra insatser utomlands. I den bemärkelsen hade den relativa tyngd som den nationella dimensionen tidigare haft minskat. I inriktningsbeslutet ingick dessutom i mycket begränsad utsträckning nationella respektive internationella dimensioner i termer av egna operativa krav. Nu handlade det istället om gemensamma operativa krav för att kunna göra insatser (nationellt eller internationellt).

Samtidigt uttrycktes emellertid till exempel den nationella dimensionen på följande sätt:

Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Hela Sverige ska försvaras.⁷⁸

3.4.3 Ändrade krav på operativ förmåga

Med inriktningsbeslutet ändrades kraven på operativ förmåga. Från och med 2010 ska Försvarsmakten ha en operativ förmåga till omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.⁷⁹ ⁸⁰ Någon närmre precisering av kraven på omvärldsbevakning, insatser och utveckling ingick inte i riksdagens

⁷⁸ Prop. 2008/09:140, s. 37.

⁷⁹ Dessa krav på operativ förmåga skulle i sin tur svara mot uppgifterna ställda av regeringen. I propositionen formulerades uppgifterna med ett "bör", medan uppgifterna i regeringens instruktion är formulerade med ett "ska". Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09: FöU10.

⁸⁰ Prop. 2008/09:140, Samhällets beredskap och försvar 2012/13.

beslut. I den bemärkelsen innebar beslutet en stor förändring. Kravställningen, inom ramen för riksdagens beslut, var av en väsentligt mer övergripande karaktär i förhållande till kraven i de föregående.

I regeringens inriktningsproposition ingick däremot regeringens *bedömning*.⁸¹ Efter detta redogjorde regeringen för *skälen för sin bedömning*, där regeringen mer ingående kom in på vad som skulle kunna jämföras med preciseringar i tidigare försvarsbeslut,⁸² fast med den skillnaden att det rörde sig om formuleringar i inriktningspropositionen och inte om regeringens förslag till riksdagen för beslut avseende operativ förmåga.

Här ingick bland annat följande formuleringar:

- efter begränsad förberedelsetid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot,
- ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot väpnat angrepp.⁸³

Enligt vår bedömning var följande formulering av regeringen i första hand mer av internationell karaktär:

- över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt eller internationellt
- kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek.

Vidare skrev regeringen när det gäller *utveckling* att Försvarsmaktens förmåga att möta mer kvalificerade motståndare är en förutsättning för långsiktig handlingsfrihet varför "Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas".

Regeringen skrev att för att säkerställa möjligheten till sådan utveckling kan det vara nödvändigt att behålla viss strategisk infrastruktur. Vidare organiseras en förbandsreserv bestående av fyra mekaniserade bataljoner, utanför insatsorganisationen, som upp till tre år efter särskilt beslut bör kunna tillföras insatsorganisationen. Detta efter allvarligt försämrade omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige.⁸⁴

⁸¹ Regeringen angav att Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på användbarhet, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

⁸² Prop. 2008/09:140, s.43.

⁸³ Prop. 2008/09:140, s.43.

⁸⁴ Prop. 2008/09:140, s.44.

Sammantagen analys

Inriktningsbeslutet 2009 innebar en väsentlig förändring i flera avseenden. Målet för det militära försvaret fick en mer övergripande karaktär. Inom ramen för regeringens bedömning av uppgifter användes formuleringar i likhet med tidigare försvarspolitiska mål. I uppgifterna ingick försvaret av Sverige och internationella insatser – men istället för att som tidigare handla om två olika försvarspolitiska mål, skulle uppgiften att försvara Sverige och främja vår säkerhet ske *genom* insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Att försvara Sverige och främja svensk säkerhet handlade inte på samma sätt som förr om nationell försvarsförmåga. Innebörden hade nu breddats och förändrats till att avse förmågan att göra insatser – på eget territorium eller utomlands. I det avseendet hade nationella respektive internationella dimensioneringsgrunder upphört och ersatts av en mer generell dimensioneringsgrund om insatsförmåga. På så vis var inriktningsbeslutet i förhållande till tidigare försvarsbeslut av en vidare karaktär. Detsamma gällde kraven på operativ förmåga, som handlade om förmåga till omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen, utan närmre preciseringar, annat än vad som i regeringens proposition hade formulerats som skälen för regeringens bedömning.

Insatsorganisationen hade emellertid ungefär samma grundläggande struktur som den haft i föregående försvarsbeslut. Men Försvarsmakten skulle inte längre behöva återtagning, vilket innebär en ambitionshöjning. Försvarsmakten ska kunna göra insatser, både nationellt och internationellt, utan att vara i behov av återtagning. Samtidigt har utöver riksdagens beslut om insatsorganisation, regeringen angivit att det ska finnas förstärkningsresurser motsvarande fyra bataljoner, vilket kan jämföras med tidigare försvarsbesluts krav om förmåga att på medellång sikt höja förmågan. För ytterligare information om innebörden av inriktningsbeslut 2009 se elektronisk bilaga 3.

3.5 Regeringens styrning

Instruktion och regleringsbrev har varit centrala styrdokument för regeringens styrning av Försvarsmakten. Därför har Riksrevisionen även granskat dessa för att få en bild av hur regeringen har operationaliserat riksdagens försvars- och inriktningsbeslut. Under de senaste åren har det även tillkommit anvisningar för försvarsplaneringen. För en detaljerad genomgång av Försvarsmaktens instruktion och hur den har förändrats under den granskade perioden, se elektronisk bilaga 4. För en detaljerad genomgång av regleringsbreven till Försvarsmakten och hur dessa har förändrats under den granskade perioden, se elektronisk bilaga 5.

3.5.1 *Försvarsmaktens instruktion*

Av Försvarsmaktens instruktion framgår hur myndighetens uppdrag har förändrats under den granskade perioden. Det är inte många förändringar av själva uppdraget som har skett i instruktionen. Instruktionen har utgått från riksdagens beslut. Instruktionen har inte avspeglat förändringarna av Försvarsmaktens uppdrag på ett tydligt sätt. Dessa har istället i första hand uttryckts genom regleringsbrevet. Instruktionen har emellertid sedan 2010 större dignitet som styrande dokument.

År 2000 föreskrev instruktionen att Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån, och att hela Sverige ska kunna försvaras.⁸⁵ Från och med 2010 ändrades detta krav till att Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.⁸⁶ Detta är i linje med inriktningsbeslutet 2009. Under 2010 anpassades instruktionen till regeringens syn att myndigheter ska styras strategiskt. Det innebär att verksamhetsdelen i regleringsbrevet minskade till förmån för en utökad instruktion. Vid samma tid tillkom att Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter.⁸⁷ Det betyder att Försvarsmakten måste återuppta den försvarsplanering som under flera år legat på en låg nivå.

3.5.2 *Regleringsbreven*

Regeringens årliga regleringsbrev till Försvarsmakten ger en närmre bild av hur försvars- och inriktningsbesluten har förmedlats. Innehållet i regleringsbreven motsvarar till stor del dessa beslut, men innehåller oftast inte några preciseringar. I några fall hänvisas till olika särskilda regeringsbeslut som har fattas efter försvars- respektive inriktningsbeslut. Regleringsbreven avser endast ett år i taget, inte försvarsbeslutsperioden som sådan, vilket medför en uppsplittrad bild av verkställigheten av försvars- respektive inriktningsbesluten.

Innehållet i Försvarsmaktens regleringsbrev har varierat mycket mellan åren. Till exempel har Försvarsmaktens historiskt sett så kallade kärnuppgift, att försvara Sverige, utgått ur regleringsbreven sedan 2005.

I flera fall är verksamhetsmålen och de operativa förmågorna öppna för olika tolkningar. Till exempel kan det för ett visst år stå att Försvarsmakten alltid ska ha en viss förmåga, för att sedan året därpå ha ändrats till att myndigheten ska ha förmågan utan ordet alltid, vilket alltså skulle kunna tolkas som

⁸⁵ 1–2 §§ förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁶ 2 § första stycket förordningen (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁷ 3 § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

en kravsänkning. När verksamhetsdelen drogs ned i regleringsbrevet för 2010 och 2011 utökades, som nämnts ovan, Försvarsmaktens instruktion med verksamhetsuppgifter. Instruktionen är ett dokument inom ramen för regelstyrningen och som sådant krävs att dess innehåll är såväl stringent som varaktigt. I den bemärkelsen, kan enligt Riksrevisionen, förutsättningarna ha stärkts för en mer tydlig styrning.

3.5.3 *Styr signaler om en fortsatt nationell inriktning*

Under den granskade perioden har försvarsplaneringen successivt minskat. 2010 ändrades detta då regeringen beslutade att öka försvarsplaneringen. Försvarsmakten ska numera ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter.⁸⁸ Från och med 2013 har kraven på operativ planering ytterligare precisats.⁸⁹ Av granskningen framgår att det som styr signal har haft stor betydelse för Försvarsmakten.

Regeringen har även höjt kraven på den civila försvarsplaneringen genom att 2013 ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att utveckla denna. Uppdraget till MSB handlar om att stärka civila myndigheters planering för höjd beredskap, och att dessa ska kunna lämna stöd till Försvarsmakten inom ramen för totalförsvaret och den pågående reformeringen av Sveriges försvar.⁹⁰ Detta skiljer sig från tidigare förhållanden då MSB under 2010 avvecklade merparten av civilförsvarsförråden med tillhörande materiella förmågor. Syftet var att avveckla förmågor för att kunna utveckla nya.⁹¹

Konsekvenserna av ett uppehåll i försvarsplaneringen

Konsekvensen av att försvarsplaneringen bedrivits på en lägre nivå framgår bland annat av Försvarsmaktens interna planeringsunderlag.⁹² Försvarsmakten skriver att genom försvarsplaneringen har brister i insatsorganisationen kunnat upptäckas. Det handlar om briser när det gäller det materiella och personella läget (vid vissa förband och funktioner), bristande samövning, planläggning

⁸⁸ 3 § tredje stycket förordningen (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸⁹ Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet. (3 § tredje stycket förordningen (2012:899) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten).

⁹⁰ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utveckla planeringen inför höjd beredskap (civilt försvar), 25 april 2013.

⁹¹ Myndighetens för samhällsskydd och beredskap årsredovisning för 2010.

⁹² Försvarsmakten skriver att försvarsplanering har genomförts för att bedöma och inrikta den operativa förmågan. Denna planering kommer, enligt Försvarsmakten, att få en allt tydligare roll som underlag för insatsorganisationens utveckling

och tillgänglighet samt prestanda i vissa materielsystem.⁹³ Försvarsmakten har identifierat brister i den operativa förmågan relaterat till gällande uppgifter.⁹⁴

Vår bedömning är att minskad försvarsplanering påverkade samverkan och kontakter mellan civila och militära resurser negativt. Detta framgick bland annat av Riksrevisionens tidigare granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR: 2011:15).

I sitt underlag inför inriktningsbeslutet 2009 uttryckte Försvarsmakten att planering och förberedelser i likhet med vad som genomfördes under 1990-talet i dagsläget inte bedöms vara meningsfullt. Försvarsmakten hänvisade samtidigt till planering och förberedelser för en höjning av beredskap och förstärkning av insatsförmågan för territoriell integritet och vissa begränsade stridshandlingar mot Sverige, som en förutsättning för att förband ska kunna utvecklas såväl kvantitativt som kvalitativt.⁹⁵

3.5.4 *Säkerhetspolitisk bedömning inför försvarsbeslut 2015*

Den nuvarande Försvarsberedningen redovisade sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i maj 2013. Jämfört med den föregående försvarsberedningens omvärldsanalys, konstaterar den nuvarande att dagens utveckling går snabbare och är mer komplex och svårförutsägbar än förut. Beredningen lämnar en katalog över olika gräns- och sektoröverskridande hot som den anser vara aktuella, till exempel terrorism, organiserad brottslighet, migrationsströmmar, m.m. Dessa hot berör stora delar av samhället och vissa av dem är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt.⁹⁶

När det gäller läget i Ryssland drar försvarsberedningen slutsatsen att Ryssland ser världen omkring sig som mer instabil och potentiellt hotfull. Ryssland oroas särskilt av hur den strategiska balansen förändras i och med att Nato går vidare med att bygga upp ett europeiskt robotförsvar. USA och Nato framställs av Ryssland som den största geopolitiska utmaningen och som militärt dimensionerande.⁹⁷

⁹³ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.7.

⁹⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.8.

⁹⁵ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, Bilaga 1, 23 383:51503. Det betyder alltså att fram till att försvarsplaneringen ökade hade det i en lägre utsträckning skett försvarsplanering som grund för myndighetens utformning.

⁹⁶ Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33), 213 f.

⁹⁷ Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33), s. 146.

När det gäller efterföljande uppdrag till Förvarsberedningen beslutade förvarsministern om en förlängd tid,⁹⁸ med anledning av händelserna i Ukraina och Rysslands agerande, som innebar att Förvarsberedningen behövde komplettera och utveckla sin säkerhetspolitiska bedömning.

3.6 Förvarsmaktens tolkning och inriktning

I de tre förvars- och inriktningsbesluten fanns viktiga skillnader, men även flera likheter. Till exempel har nationell och internationell förmåga samt förmåga till territoriell integritet och till att lämna stöd till samhället hela tiden funnits med.

Det är dock svårt att se den närmare innebörden av förvarsbeslutens mål och krav på förmåga. I denna del av granskningen har därför undersökts hur Förvarsmakten har uppfattat sitt uppdrag under den granskade perioden. Det har betydelse för bedömningen av tydlighet och transparens och handlar bland annat om graden av samstämmighet mellan Förvarsmaktens inriktning och riksdagens beslut.

Avsnittet är baserat på interna styrdokument, budgetunderlag och tal med mera. Nedan sker en kortare redogörelse av våra iakttagelser. För en mer utförlig redogörelse, se elektronisk bilaga 6.

Som har konstaterats i den tidigare genomgången av Förvarsbesluten så har målsättningarna för det militära försvaret i flera avseenden varit likartade. Däremot har de operativa kraven förändrats och i det senaste inriktningsbeslutet haft en mycket övergripande karaktär.

3.6.1 *Perioden i samband med förvarsbeslutet 2002–2004*

Skiftar fokus

I samband med perioden för förvarsbeslutet 2002–2004 hänvisar Förvarsmakten till internationella insatser och till en bredare hotbild som grunden för Förvarsmaktens inriktning. Exempelvis förklarar Förvarsmakten i sin perspektivstudie för 2000–2001 att Förvarsmakten skiftar fokus⁹⁹ från invasionsförsvaret till insatsförsvaret med ökade krav på internationella insatser och till att uppträda i en bredare konfliktskala.¹⁰⁰ Förvarsmakten hänvisar i olika källor till internationella insatser som styrande på kort sikt, samtidigt som förmågan att utveckla insatsorganisationen skulle vara styrande på lång sikt.

⁹⁸ Pressmeddelande, 4 mars 2014, Förvarsdepartementet.

⁹⁹ Som en följd av Förvarsmaktens förslag 1999-05-19 och därpå följande riksdagsbeslut.

¹⁰⁰ Förvarsmaktsidé och målbild, Årsrapport från Perspektivplaneringen 2000–01.

I myndighetens budgetunderlag ges bland annat bilden av att på kort sikt var internationella insatser av hög prioritet, samtidigt som förmågan till utveckling av insatsorganisationen skulle prioriteras på lång sikt.¹⁰¹

Behov av ökad tydlighet

Försvarmakten efterlyser även i olika källor ett tydligare långsiktigt mål att utvecklas mot. Ur perspektivstudien för 2002–2003 kan utläsas att Försvarmaktens uppgifter var under utveckling. Försvarmaktens uppgifter, och dess relativa vikt, var inte lika entydiga och självklara som tidigare.

Försvarmakten pekar på en förändring av inriktningen, samtidigt som dess närmare innebörd delvis uppfattats som oklar. Sammantaget ger Försvarmakten tydligt uttryck för en ökad internationell prioritet, men pekar samtidigt på att avsaknaden av en tydlig hotbild påverkar förutsättningarna för hur Försvarmakten ska uppfatta sitt uppdrag.

3.6.2 Perioden i samband med försvarsbeslutet 2005–2007

De internationella ambitionerna ökar

För perioden knuten till försvarsbeslutet 2005–2007 framgår hur Försvarmakten ger den internationella inriktningen ökad tyngd. Den internationella dimensionen står nu i centrum och blir på ett tydligare sätt internt styrande. Den nationella dimensionen finns kvar, men har ett långsiktigt mer abstrakt perspektiv genom att omnämnas inom ramen för en så kallad grundläggande försvarsförmåga.

Exempelvis förklarar Försvarmakten i sina budgetunderlag för 2006 respektive 2007 att de internationella ambitionerna ökat ytterligare,¹⁰² och att kraven på internationell förmåga i många stycken har varit dimensionerade för reformering och försvarmaktsplanering.¹⁰³ Av Försvarmaktens underlag framgår att den internationella inriktningen haft en överordnad ställning. Exempelvis skriver Försvarmakten i sin utvecklingsplan för 2007 att myndigheten ska sträva efter att skapa en flexibel insatsförmåga som är ändamålsenlig internationellt, *samtidigt* som den också bidrar till nationell försvarsförmåga.¹⁰⁴

¹⁰¹ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2003 med särskilda redovisningar, 2002-03-01, 23 383:62418.

¹⁰² Försvarmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar, BU 06/SR, 2005-02-28, 23 383:63848.

¹⁰³ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, BU 07/SR, 2006-04-25, 23 383:66586

¹⁰⁴ Försvarmaktens utvecklingsplan 2007–2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s.12.

Blir på ett tydligare sätt dimensionerande

Den internationella ambitionen skulle på ett avgörande sätt dimensionera Försvarmaktens utformning, dess förmåga till väpnad strid på kort och medellång sikt samt förutsättningarna för fortsatt utveckling.^{105 106} På samma sätt präglas bland annat Försvarmaktens perspektivstudie för 2007 av att den internationella inriktningen står i centrum. Försvarmakten skriver att huvuddelen av alla förband behöver vara användbara för insatser globalt, i Europa och dess närområden *samt* på och i anslutning till vårt territorium. Därför måste förbanden dimensioneras för att klara insatser både i mer avlägsna delar av världen och för att göra insatser i vårt närområde. I 2008 års budgetunderlag påpekas att även om det i första hand är kraven på internationell insatsförmåga som är drivande för utvecklingen så stärker detta även den nationella förmågan i motsvarande grad. Sammantaget framgår att Försvarmaktens internationella dimension har fått en överordnad roll för myndighetens utveckling.

3.6.3 Perioden efter inriktningsbeslutet 2009

Ökad tillgänglighet utan behov av återtagande

Till att börja med har inriktningsbeslutets betoning av tillgänglighet utan behov av återtagande ett tydligt genomslag. Försvarmakten är inriktad på sin förmåga till hög tillgänglighet i närtid, och inte som förr på en förmåga på kort respektive lång sikt. Även vikten av att kunna agera enskilt såväl som tillsammans med andra framhävs i Försvarmaktens interna underlag.

Inriktningen övergår till ett nationellt fokus

Men därutöver har även förhållandet mellan den internationella och den nationella inriktningen förändrats. I inriktningsbeslutet ingick styrande formuleringar av såväl nationell som internationell karaktär. Men i inriktningsbeslutets breda och mer övergripande militära mål och krav på operativ förmåga framgick inte några tydliga omprioriteringar avseende förhållandet mellan nationell och internationell inriktning.

Istället framgår av Försvarmaktens interna underlag att regeringens anvisning om återinförd försvarsplanering har haft en stor inverkan för hela Försvarmakten. Enligt Riksrevisionens bedömning är det framför allt genom denna förändring som myndighetens inriktning svängt från ett fokus på

¹⁰⁵ Försvarmaktens utvecklingsplan 2007–2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s.12.

¹⁰⁶ Vidare förklarade dåvarande ÖB sig nöjd med försvarsbeslutet och sade sig var nöjd med "...den tydliga principiella inriktningen mot ett internationellt användbart insatsförsvar." Försvarmakten i framtiden, general Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

internationell verksamhet till att återigen ställa den nationella dimensionen i centrum. Den internationella dimensionen finns kvar, fast är inte lika framträdande. Exempelvis skriver Försvarmakten att ”i kommande period fokuseras mot ett återtagande av nationell förmåga till väpnad strid inom ramen för dimensionerande typfall”.¹⁰⁷

Vidare framgår av interna underlag hur marin- och flygstridskrafter nu ska utvecklas primärt för att kunna verka i vårt närområde, istället för att som tidigare vara inriktade mot både mot nationella och internationella insatser. Vad gäller arméförbanden ska Försvarmakten återigen, enligt budgetunderlagen för 2013 och 2014 från 2016 prioritera dess förmåga att verka i brigads ram.

Närområdet bör vara dimensionerande

I sin perspektivplanering 2013 förklarar Försvarmakten att närområdet bör vara dimensionerande för Försvarmakten och att dimensioneringen bör baseras på suveränitetsaspekten i de nationella intressena, och att framtida förmågor bör utgå från att säkerställa bland annat en responsförmåga som kan utöva effekt i närområdet.¹⁰⁸ Försvarmakten skriver även att försvarsplaneringen på ett tydligare sätt understryker vikten av att kunna möta ett allvarligt hot än de analyser som gjordes inför inriktningsbeslutet 2009.¹⁰⁹ I Försvarmaktens underlag inför inriktningsbeslutet, uppgavs istället att den försvarsplanering som förts under 1990-talet inte var meningsfull, samtidigt som planering och förberedelser för en höjning av beredskapen och en förstärkning av insatsförmågan uppgavs vara en förutsättning för att förband ska kunna utvecklas kvantitativt och kvalitativt.¹¹⁰

I inriktningsbeslutet ingick vissa formuleringar avseende prioritering. Exempelvis skulle marin- och flygstridskrafterna utvecklas för att verka i Sveriges närområde, men utöver det var inriktningen av en bredare och mer övergripande karaktär. I praktiken har dock Försvarmaktens inriktning som en följd av regeringens krav på försvarsplanering ändrats till att i högre utsträckning utgå från den nationella dimensionen.

¹⁰⁷ Försvarmaktens utvecklingsplan 2014 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34–35.

¹⁰⁸ Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM 2013-276:1.

¹⁰⁹ Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM 2013-276:1., s.51.

¹¹⁰ Försvarmaktens underlag inför inriktningsbeslutet, 30.1.2009

Sammantagen bedömning

Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag och tillhörande inriktning på verksamheten har svängt kraftigt under den granskade perioden. Försvarsmakten har rört sig från ett internationellt fokus till att i hög grad återgå till att ställa den nationella dimensionen i centrum. Vidare har inriktningen svängt från att handla om kort och lång sikt till att i linje med det senaste inriktningsbeslutet istället fokusera på kort sikt för att kunna användas med hög tillgänglighet.

Försvarsmaktens tolkning ligger inom ramen för försvarsbeslutens mål och krav. Samtidigt har målen varit breda och mindre precisa, vilket ger utrymme för tolkningar, och gör det delvis svårt att bedöma förhållandet mellan Försvarsmaktens tolkning av ställda mål och krav.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens uppdrag har förändrats under den granskade perioden. Uppdragets olika delar har också varierat i dignitet mellan åren. Det sätt på vilket Försvarsmaktens uppdrag har presenterats har också förändrats över tiden. Det gör att den samlade bilden av uppdraget är komplex och öppen för tolkning.
- Försvarsberedningarna har överlag lämnat positiva säkerhetspolitiska bedömningar, framför allt för de två första försvarsbesluten. Även inför det senaste inriktningsbeslutet var bedömningen överlag positiv, men i sin senaste rapport är beredningen mer försiktig och pekar framför allt på att den säkerhetspolitiska utvecklingen är svårbedömd.
- Målen för det militära försvaret har förändrats, men inte i några avgörande avseenden. Det finns flera gemensamma nämnare över tiden. Det finns också flera formuleringar som har återkommit i olika former.
- Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga har emellertid förändrats kraftigt över tiden. I tidigare försvarsbeslut var kraven mer precisa än i det senaste inriktningsbeslutet. I flera avseenden har kraven sänkts när det gäller den nationella försvarsförmågan, medan de har höjts avseende förmåga att genomföra internationella insatser.
- Försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 innebar en kraftig förändring i fråga om framför allt Försvarsmaktens krav på förmåga. Kraven sänktes när det gäller att på kort sikt kunna använda Försvarsmaktens resurser för att stå emot väpnat angrepp. Istället betonades vikten av en breddad hotbild och av internationella insatser. Försvarsbeslutet innebar även en kraftig reduktion av krigsorganisationen och av grundorganisationen.

- Försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 var i linje med föregående försvarsbeslut. Kraven om att på kort sikt kunna försvara landet tonades ned ytterligare, medan ambitionerna höjdes när det gäller internationella insatser. På lång sikt skulle Försvarsmakten, efter beslut av regering och riksdag, kunna utveckla förmåga. Försvarsbeslutet innebar ytterligare reduktioner i krigsorganisationen liksom av grundorganisationen.
- Inriktningsbeslutet 2009 innebar högre krav på tillgänglighet än de två föregående försvarsbesluten. Med beslutet breddades inriktningen. Uppdelningen mellan en utlandsstyrka och en nationell insatsorganisation upphörde. Tanken var att det inte finns någon motsättning mellan nationell försvarsförmåga och internationell krishantering. Att försvara landet respektive göra internationella insatser upphörde som enskilda försvarspolitiska mål.
- Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag och tillhörande inriktning på verksamheten har förändrats under den granskade perioden. Försvarsmakten har rört sig från ett internationellt fokus till att i hög grad återgå till att ställa den nationella dimensionen i centrum. Vidare har inriktningen svängt från att handla om kort och lång sikt till att i linje med det senaste inriktningsbeslutet istället fokusera på hög tillgänglighet på kort sikt.
- Försvarsmaktens tolkning ligger inom ramen för försvarsbeslutens mål och krav. Samtidigt har målen varit breda och mindre precisa, vilket ger utrymme för tolkningar och gör det delvis svårt att bedöma förhållandet mellan Försvarsmaktens tolkning av ställda mål och krav.

4 Perspektiv på Försvarsmaktens omställning

I detta kapitel skildras hur Försvarsmakten omställning har förändrat myndighetens insatsorganisation och grundorganisation. Dessutom behandlas några andra väsentliga förändringar inom Försvarsmakten.

4.1 Insatsorganisationen har minskat kraftigt

Volymen på insatsorganisationen, eller krigsorganisationen som den kallades förut, har minskat kraftigt sedan millennieskiftet. Trots det finns flera olika typer av förband kvar i dag. Till stora delar är bredden är bibehållen även om volymen minskat kraftigt.

Avsikten har bland annat varit att höja den materiella och personella kvaliteten för att tillmötesgå ökade internationella ambitioner och högre krav på beredskap. Det finns också problem med att jämföra målen i försvarsbeslut, vilket påverkar förutsättningarna för jämförelser över tiden.¹¹¹ ¹¹² Trots att jämförelser i viss utsträckning kan vara svåra anser vi att det är viktigt de görs, inte minst för att bidra till tydlighet och transparens.

Detta avsnitt bygger på de mål som regeringen har gett uttryck för i de försvarspolitiska propositionerna. Dessa mål avser vad insatsorganisationen huvudsakligen ska bestå av.¹¹³ Detta betyder att det är en ungefärlig redovisning, eftersom detaljnivån varierar mellan de olika försvars- och inriktningsbesluten. Exakta jämförelser är därför svåra att göra, eftersom underlagen skiljer sig mellan försvars- och inriktningsbesluten. Riksdagen har i allt väsentligt bifallit regeringens förslag i dessa delar.¹¹⁴ Vid något tillfälle har dock riksdagen uttryckt önskemål om att få veta mer. Ett exempel på detta är när försvarsutskottet vid

¹¹¹ Exempelvis betyder avsaknaden av ett visst förband inte alltid att en verksamhet inte längre skulle bedrivas. Verksamheten kan till exempel ha flyttats till ett annat förband.

¹¹² Flera förband som tillkommer i senare kolumner fanns även 1996, även om de inte särredovisades.

¹¹³ Fram till 2009 angav regeringen i sin budgetproposition vad insatsorganisationen i huvudsak skall bestå av för förband. Från och med 2009 anges vad insatsorganisationen i huvudsak bör bestå av för förband i det inriktningsbeslut som fattades då.

¹¹⁴ Bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/200:168; bet. 2004/05:FöU4 och 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143; bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

beslutet 2000 ansåg att vissa av de aviserade nya förbandstyperna var oklara, och att regeringen därför borde återkomma med förtydliganden om detta.¹¹⁵

4.1.1 *Markstridskrafter*

Markstridskrafterna har reducerats kraftigt under granskningsperioden. I regeringens proposition inför 1996 års försvarsbeslut skulle markstridskrafterna uppgå till 165 000 man och hemvärnet bestå av 95 000 man.¹¹⁶ Detta kan jämföras med dagens insatsorganisation (det vill säga inklusive sjö- och luftstridskrafter) som, när den är fullt rustad och klar, enligt regeringen kommer att uppgå till cirka 50 000 man.¹¹⁷

Försvarsbeslutet för 2002–2004 innebar att markstridskrafternas 13 brigader lades ned för att ersättas av bland annat 16 mekaniserade bataljoner.¹¹⁸ Det handlade alltså om en mycket kraftig reduktion av krigsorganisationen arméförband.

Genom försvarsbeslutet 2004 reducerades insatsorganisationen ytterligare. Många förband uppvisade vid denna tid allvarliga brister när det gäller användbarhet och tillgänglighet. Tanken var därför att avveckla en del av förbanden, och låta materiel och personal från dessa förstärka de kvarvarande förbanden.^{119 120} Antalet mekaniserade bataljoner inom armén halverades från 16 till 8.¹²¹

Inriktningsbeslutet 2009 syftade till att insatsorganisation 2014 ska bestå av dels stående förband, dels kontraktsförband. De åtta mekaniserade bataljonerna ska ersättas med sju modulärt uppbyggda och flexibla manöverbataljoner¹²² med tillhörande förstärkningsresurser. Till detta kommer reservförband¹²³ med längre beredskapstid.

¹¹⁵ Bet 1999/2000:FöU2, s. 4, rskr. 1999/2000:168.

¹¹⁶ Prop. 1996/97:4, s. 58.

¹¹⁷ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 6, s. 21.

¹¹⁸ Prop. 1999/2000:30.

¹¹⁹ Försvarets förutsättningar, ESO 2011:2, s. 125 f.

¹²⁰ Regeringen föreslog att Försvarsmakten skulle ha förmåga att samtidigt leda och genomföra två insatser av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Därutöver ansåg regeringen att Försvarsmakten skulle utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga. Detta kom att förverkligas i och med uppsättandet av den nordiska stridsgruppen 2008.

¹²¹ Prop. 2004/05:5.

¹²² Regeringen har beslutat (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 49) att nya benämningar ska införas på manöverbataljonerna. Detta för att bättre spegla krigsförbandens faktiska innehåll och motsvara vedertagna internationella benämningar. De nya benämningarna är mekaniserad bataljon (5), motoriserad skyttebataljon (1) samt lätt skyttebataljon (1).

¹²³ För att på längre sikt öka uthållighet och volym ska det inrättas en förbandsreserv. Denna ska bestå av fyra mekaniserade bataljoner, och ska kunna förstärka insatsorganisationen om det uppstår hot mot Sverige (inte för användning utomlands). Tre år efter beslut ska förbandsreserven kunna tillföras insatsorganisationen.

Enligt beslutet 2009 ska hemvärnet minska i volym samtidigt som det ska utvecklas. Antalet bataljoner minskas från 60 till 40, varav en del utvecklas till nationella skyddsstyrkor med hög generell tillgänglighet. Som ett komplement till insatsorganisationen tillkommer en personalreserv med militär personal som tidigare tjänstgjort i Försvarsmakten. Ur denna personalreserv ska personal krigsplaceras för en förbandsreserv. Under ett antal år efter avslutad anställning är avsikten att all militär personal som inte engagerat sig i hemvärnet ska ingå i denna personalreserv.¹²⁴

¹²⁴ Prop. 2008/09:140, s. 47 och s. 50.

Tabell 4.1 Utvecklingen av markstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband	Utgångsläge Mål				
	1996 ¹²⁵	2001 ¹²⁶	2004 ¹²⁷	2008 ¹²⁸	2014 ¹²⁹
Armébrigader	16	13			
Mekaniserade bataljoner			16	8	
Manöverbataljoner ¹²⁸					7
Luftburen bataljon			1	1	
Stadsskyttebataljoner			6		
Artilleri/haubitsbataljoner	17		4	3	2
Luftvärnsbataljoner	22		4	2	2
Jägarbataljoner			2	1	1
Ingenjörs/ pionjärbataljoner			4	2	2
Underhållsbataljoner			4		
Säkerhetsbataljon				3	1
Underrättelsebataljon					1
Förbindelsebataljon				1	

För 1996 och 2001 redovisas brigader. Dessa innehöll huvuddelen av de bataljoner som särredovisas 2004, 2008 och 2014. Detaljupplösningen var således mindre för de två första åren, vilket skulle kunna förklara till exempel att stadsskyttebataljonerna inte finns med dessa år.

4.1.2 Sjöstridskrafter

Även de marina stridskrafterna har kraftigt minskat i volym under den granskade perioden.

Försvarsbeslutet 2000 innebar för marinens del att de två ytstridsflottiljerna och ubåtsflottiljen kvarstod, men att antalet ytstridsfartyg reducerades till tolv

¹²⁵ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹²⁶ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹²⁷ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹²⁸ Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38).

¹²⁹ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f.).

¹³⁰ Med bataljonstridsgruppledning.

och antalet ubåtar skulle vara fem.¹³¹ Kustartilleriet avvecklades för att ersättas med en amfibiekår bestående av tre bataljoner.

Genom försvarsbeslutet 2004 minskades antalet amfibiebataljoner från tre till en, medan de båda sjöstridsflottiljerna och ubåtsflottiljen blev kvar.¹³²

Med inriktningsbeslutet 2009 skulle den kvarvarande amfibiebataljonen göras om till en manöverbataljon med amfibisk förmåga.¹³³ Därutöver är förändringarna med det nya inriktningsbeslutet mer marginella.

Tabell 4.2 Utvecklingen av sjöstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband /plattform	Utgångsläge Mål				
	1996 ¹³⁴	2001 ¹³⁵	2004 ¹³⁶	2008 ¹³⁷	2014 ¹³⁸
Sjöstridsflottiljer (antal ytstridsfartyg)	2 (30) ¹³⁹	2 ¹⁴⁰ (24) ¹⁴¹	2 (12) ¹⁴²	2 (7) ¹⁴³	2 (7) ¹⁴⁴
Ubåtar	12	9	5	4	4
Amfibiebataljoner	5	6	3	1	
Manöverbataljon med amfibisk förmåga					1
Kustartilleribataljoner	3	3			
Kustförsvarsbataljoner	12	6			
Tungt kustrobotbatteri	1	1			

¹³¹ Tillkom ytterligare två ubåtar i materielreserv.

¹³² Prop. 2004/05:5.

¹³³ Regeringen har beslutat (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 49) att manöverbataljonen med amfibisk förmåga åter ska benämnas amfibiebataljon.

¹³⁴ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹³⁵ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹³⁶ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹³⁷ Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38 och 65).

¹³⁸ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f och s 65 f.).

¹³⁹ 6 korvetter, 12 robotbåtar samt 12 patrullbåtar.

¹⁴⁰ Antal flottiljer anges inte i inriktningspropositionen. Riksrevisionen antar dock att regeringen avsåg vidmakthålla två flottiljer, eftersom det var två flottiljer före och två efter det aktuella försvarsbeslutet.

¹⁴¹ Fördelningen mellan korvetter och övriga ytstridsfartyg anges ej i inriktningspropositionen.

¹⁴² Korvetter och patrullbåtar.

¹⁴³ Korvetter.

¹⁴⁴ Korvetter.

Olika minkrigsenheter ingår inte i tabellen ovan. Dessa enheter är svåra att kunna jämföra över tiden, eftersom målen för dessa har varierat i fråga om benämningar som inte är överensstämmande (minkrigsavdelningar, minkrigsflottiljer respektive minkrigsdivisioner). Målen har även ibland endast angetts i antal fartyg.

4.1.3 *Luftstridskrafter*

Även flygvapnet har genomgått omfattande förändringar. Framför allt handlar det om ett minskat antal stridsflygdivisioner.

Genom försvarsbeslutet 2000 minskade antalet stridsflygdivisioner från 13 till 8. Samtidigt förändrades stridsflygplansflottan till att endast bestå av JAS 39 Gripenplan. Antalet flygplan skulle uppgå till 200.¹⁴⁵

I och med försvarsbeslutet 2004 halverades antalet stridsflygdivisioner från åtta till fyra. Luftstridskrafterna skulle utvecklas mot fyra JAS 39- divisioner med differentierad beredskap.¹⁴⁶ Den redan påbörjade utvecklingen av en gemensam mark- och sjöoperativ helikopterbataljon skulle fullföljas.¹⁴⁷

När det gäller flygstridskrafterna innebar inriktningsbeslutet 2009 inga större förändringar. De fyra stridsflygdivisionerna skulle finnas kvar.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Prop. 1999/2000:30.

¹⁴⁶ Prop. 2004/05:5.

¹⁴⁷ Prop. 2004/05:5.

¹⁴⁸ Prop. 2008/09:140.

Tabell 4.3 Utvecklingen av luftstridskrafterna 1996–2014

Insatsförband	Utgångsläge Mål				
	1996 ¹⁴⁹	2001 ¹⁵⁰	2004 ¹⁵¹	2008 ¹⁵²	2014 ¹⁵³
Stridsflygdivisioner	20	13	8	4	4
Stridslednings- och luft-bevakningsbataljoner	9	6	3	3	1
Flygbasbataljoner	24	16	8	2	2
Helikopterflottiljer ¹⁵⁴		1			
Helikopterbataljoner			2	1	1

4.2 Grundorganisationen har krympt

Att lägga ned förband i grundorganisationen har varit en förhållandevis medborgarnära och omdebatterad fråga. Förutom försvars- och säkerhetspolitiken har frågan handlat om regional- och arbetsmarknadspolitik.

Försvarsmaktens grundorganisation har reducerats sedan millennieskiftet. Det har bland annat handlat om att anpassa organisationen till en krympande insatsorganisation. För att få en mer rationell produktionsapparat har utbildningen av olika truppslag koncentrerats till färre platser och regementen, flottiljer, skolor och centra på färre orter. Tanken har varit att därigenom dra nytta av samordningsfördelar inom respektive garnison.¹⁵⁵

4.2.1 Försvarsbeslutet 2000

2000 föreslog regeringen att antalet organisationsenheter i grundorganisationen skulle minska från 101 till 45 genom att 61 enheter lades ned och 5 nya inrättades. Till detta kom att en enhet föreslogs omlokaliseras

¹⁴⁹ Prop. 1996/97:4, s. 63 f.

¹⁵⁰ Enligt försvarsbeslut 1996 (prop. 1996/97:4, s. 77 f.).

¹⁵¹ Enligt försvarsbeslut 2001 (prop. 2001/02:10, s. 146).

¹⁵² Enligt försvarsbeslut 2004 (prop. 2004/05:5, s. 38 och s. 66).

¹⁵³ Enligt försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009 (prop. 2008/09:140, s. 45 f och s. 68.).

¹⁵⁴ Helikopterbataljoner och -divisioner fanns initialt inom samtliga försvarsgrenar (prop. 1996/97:4, s. 79).

¹⁵⁵ Syftet med att koncentrera verksamhet till färre men större garnisoner är att förbandsproduktionen kan bli effektivare då en större andel verksamhet kan samordnas och dela på gemensamhetslokaler och viss stödverksamhet. Kostnaderna för personal och lokaler kommer därför att minska. Den totala overheadkostnaden borde alltså bli lägre än om verksamheten vore spridd, som den var innan omställningen. Även den totala produktionskostnaden för insatsförbanden borde bli lägre, eftersom borde bli lägre då fler kan dela på gemensamma anläggningar m.m.

till annan ort. Beslutet grundades på att det fanns en betydande överkapacitet i förhållande till det framtida utbildningsbehovet. Tanken var även att motverka att flera utbildningsplattformar bedrev samma typ av utbildning.¹⁵⁶

På operativ nivå ville regeringen att ledningen koncentrerades till en samlokaliserad operativ insatsledning, som skulle bildas bland annat av delar av högkvarteret samt olika regionala enheter. Den operativa insatsledningen skulle bestå av tre taktiska kommandon för vardera mark-, sjö- och luftstridskrafterna samt en operationsledning.¹⁵⁷ Den operativa insatsledningen förlades till Uppsala garnison.

Riksdagen beslutade i allt väsentligt enligt vad regeringen hade föreslagit. Riksdagen hade inga invändningar mot de överväganden som gjorts av regeringen och som leder fram till den beskrivna organisationen i stort för Försvarsmakten, förutom att antalet flygflottiljer borde vara fyra till antalet i stället för fem som regeringen föreslagit.¹⁵⁸

4.2.2 *Försvarsbeslutet 2004*

Försvarsbeslutet 2004 innebar ytterligare nedskärningar i grundorganisationen. Regeringen föreslog inför försvarsbeslutet att grundorganisationen skulle minska till 32 organisationsenheter genom att 16 enheter skulle läggas ned och 6 enheter omlokaliseras för att skapa en mer samlad produktionsapparat. Syftet var att ytterligare koncentrera verksamheten med fler enheter till färre orter och där bilda större garnisoner för att på så vis nå samordningsfördelar. Ett exempel på det var artilleriregementet A 9, som skulle flyttas från Kristinehamn till Boden. Därutöver föreslogs att en organisationsenhet skulle omorganiseras till annan verksamhet och att fyra nya organisationsenheter inrättades.¹⁵⁹ Sju månader senare återkom regeringen till riksdagen med ett förslag om att lägga ned de tre regionala

¹⁵⁶ Prop. 1999/2000:30, s. 60 f. och s. 92 f. samt prop. 1999/2000:97, s. 5 f.

¹⁵⁷ Prop. 1999/2000:30, s. 72 samt prop. 1999/2000:97, s. 14.

¹⁵⁸ Bet. 1999/2000:FöU2, s. 156 och s. 164, rskr. 1999/2000:168 samt bet. 1999/2000:FöU7, s. 7, rskr. 1999/2000:250 och bet. 1999/2000:FöU8, s. 8, rskr. 1999/2000:251. Riksdagen beslutade att Upplands flygflottilj (F 16) skulle läggas ned senast vid utgången av 2003. Utskottet bedömde att de fyra kvarvarande flottiljerna skulle ha de långsiktigt bästa förutsättningarna för att bedriva en rationell och miljöanpassad verksamhet. Som en följd av det beslutade också riksdagen att Flygvapnets Uppsalaskolor inte skulle läggas ned och Flygskolan inte skulle inordnas i Upplands flygflottilj, såsom regeringen hade föreslagit. Dessutom ansåg riksdagen att Amfibiestridsskolan inte borde inordnas i ett av amfibieregementena, utan i stället vara en angelägenhet för hela amfibiekåren.

¹⁵⁹ Prop. 2004/05:43, s. 51 f.

militärdistriktsstaberna vid utgången av 2005.¹⁶⁰ Vid det laget hade antalet organisationsenheter minskat till 34.¹⁶¹

Riksdagen biföll i sin helhet vad regeringen hade föreslagit i fråga om grundorganisationen.¹⁶²

4.2.3 *Försvarsbeslutet 2009*

Försvarsbeslutet 2009 innebar inga förändringar för grundorganisationen.¹⁶³

Det innebär att den omstrukturerade grundorganisationen (exklusive skolor och centra) i dag finns på 14 platser i landet. Dessa är koncentrerade till följande områden: sydöstra Norrbotten, Stockholm/östra Mälardalen, Östergötland/Småland, Västergötland samt Skåneland. Vissa av dessa 14 förband är kraftigt specialiserade varför det är viktigt att de kan samverka med andra förband.¹⁶⁴

4.2.4 *Motiv och urval för att rationalisera grundorganisationen*

Försvarsmaktens fredsförband kan värderas ur olika perspektiv. Vissa fungerar främst som utbildningsplattformar, medan andra har en mer operativ funktion. Det finns också en säkerhetspolitisk och militärstrategisk dimension, då närvaron av ett militärt förband har ett signalvärde i förhållande till omvärlden. Närvaro i olika delar av landet är också en viktig faktor för att underlätta rekryteringen.

I försvarsbeslutsproposition 2004 skrev regeringen att utgångspunkterna för förändringen av grundorganisationen var att effektivitet och långsiktighet skulle vara styrande, och att försvarsgrenarna skulle integreras mera.¹⁶⁵ Regeringen framhöll att de faktorer som styr grundorganisationens utformning skulle vara

¹⁶⁰ Prop. 2004/05:160.

¹⁶¹ Av prop. 2004/05:43, s. 51 f. och 62 f. framgår antalet 29. Skillnaden beror på att följande organisationsenheter inte beaktats: Försvarsmusikcentrum som lades samman med Livgardet 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 6, s. 43 f., bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104), Försvarsmaktens telenät- och markteleförband, Hemvärnets stridsskola, Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum samt Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum. I dag finns 35 organisationsenheter i grundorganisationen enligt bilaga 1 till Försvarsmaktens instruktion (2007:1266); Särskilda operationsgruppen tillkom 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6, s. 48, bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92).

¹⁶² Bet. 2004/05:FöU4 och bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143; bet. 2005/06:FöU2, rskr. 2005/06:28. Riksdagen gav därutöver regeringen till känna att den förutsatte att detachementet i Arvidsjaur skulle vara av samma personella omfattning som den tidigare verksamheten vid dåvarande Norrlands dragonregemente (K 4).

¹⁶³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹⁶⁴ Exempelvis helikopterflottiljen i Linköping.

¹⁶⁵ I försvarsberedningens rapport, som låg till grund för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition, stod att även om avvecklingar och omlokaliseringar till större garnisoner ger små nettobesparingar på kort sikt är de ändå nödvändiga för att undvika framtida kostnader för underhåll och renoveringar. Sammanslagning av verksamhet kommer på kort sikt kräva investeringar. Dock bör ett högre utnyttjande av befintliga resurser i sin tur leda till högre effektivitet. (Försvar för en ny tid (Ds 2004:30), s. 92 f.)

spårbara. Följande faktorer kom att ligga till grund för utveckling respektive avveckling av förband inom grundorganisationen: utbildningsförutsättningar, integrerad garnison, kompetenscentrum, hyreskostnad, behov av nyinvesteringar och miljöfrågor. Därtill kommer två sammanfattande faktorer: en rationell och effektiv plattform¹⁶⁶ respektive en långsiktigt hållbar enhet.¹⁶⁷

När det gäller territoriell integritet menade regeringen att det är nödvändigt att marina förband har baseringsmöjligheter för att kunna lösa uppgifter främst i Östersjön och i Västerhavet. Med motsvarande krav som grund ska flygförband vara baserade i norra och södra Sverige.¹⁶⁸

Regeringen uttryckte i sin proposition även att säkerhetspolitiska förhållanden måste återspeglas i utformningen av grundorganisationen. Regeringen menade att den förändrade hotbilden innebar nya typer av hot, som främst berörde de två största städerna Stockholm och Göteborg. Regeringen ansåg det nödvändigt att säkerställa att det finns utbildade militära förband och resurser som kan uppträda i dessa två områden.¹⁶⁹ När förslaget till ny grundorganisation förelåg ansåg regeringen att det säkerhetspolitiska behovet redan var tillfredsställt för Stockholm och Göteborg.¹⁷⁰ När det gäller bland annat Gotland fördes resonemang utifrån olika perspektiv i regeringens analys. Bland annat var övningsbetingelser en bedömningsgrund. Senare tids diskussion om Gotlands militärstrategiska betydelse hade inte en framträdande plats i regeringens motivering.¹⁷¹

4.3 Försvarsmaktens fredstida verksamhet

En central del av Försvarsmaktens omvandling har handlat om att skapa bättre förutsättningar att använda försvaret i samband med olika former av insatser. Därför har vi undersökt hur Försvarsmakten har redovisat hur verksamheten

¹⁶⁶ I detta fall avses med ordet plattform ett utbildningsförband.

¹⁶⁷ Prop. 2004/05:43, s. 20 f.

¹⁶⁸ Prop. 2004/05:43, s. 21.

¹⁶⁹ Prop. 2004/05:43, s. 21 f.

¹⁷⁰ Regeringen förklarade att i Stockholmsregionen skulle det finnas ett antal förband som skulle vara särskilt utbildade för att uppträda i den miljön (Livgardet i Kungsängen, Första amfibieregementet i Berga samt marinens fartyg i Muskö). Det skulle också finnas specialresurser att tillgå inom en begränsad tid från Karlsborg. I fråga om Göteborg lades visserligen Fjärde amfibieregementet ned, men dit skulle ju i stället Försvarsmaktens sjukvårdscentrum flytta. Regeringen menade att det också skulle vara möjligt att basera fartygsförband där, och sjöbevakningscentralen skulle få vara kvar. (Prop. 2004/05:43, s. 53.)

¹⁷¹ I avvägningen mellan förband där förbandet P 18 på Gotland ingick att ansågs alla förband var för sig ha goda förutsättningar, dock att P 7 i Revingehed i södra Skåne ansågs ha de bästa övningsbetingelserna. Utöver de rent produktionsrelaterade skälen framhöll regeringen att internationaliseringen var viktig och att de så kallade nya hoten hade blivit allt tydligare, och att detta talade för att behålla P 7 medan P 18 kunde läggas ned tillsammans med P 10 i Strängnäs och I 5 i Östersund. (prop. 2004/05:5, s. 164.)

sett ut under perioden 2001–2013. Detta för att få en bild av vad förändringen inneburit.

4.3.1 *Insatser*

Insatser i Sverige

Fram till 2006 redovisades inte alla typer av insatser i Sverige i de öppna delarna av Försvarmaktens årsredovisning. Från och med årsredovisningen för 2006 ingår uppgifter om bevakningsinsatser och från och med årsredovisningen för 2010 ingår även insatser vid kränkningar eller befarade kränkningar av territorialgränsen. Under 2012 rapporteras cirka 150 bevakningsinsatser, sex konstaterade kränkningar och fem händelser som kan vara en kränkning. Dessutom rapporteras 133 händelser där föranmälan av utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg uteblivit eller meddelat tillstånd för tillträde har överskridits.

Försvarmakten har sedan länge en uppgift att bistå det civila samhället vid kriser eller särskilda händelser där myndighetens personal och materiel kan bidra med nytta. Det handlar om olika former av insatser vid statlig räddningstjänst.¹⁷² Försvarmakten har också i uppgift att vid behov kunna lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Detta förutsätter dock att Försvarmakten har lämpliga resurser och att det inte allvarligt hindrar den ordinarie verksamheten eller medverkan i statlig räddningstjänst.¹⁷³

Insatser utomlands

Inriktningen mot internationella insatser har varit av stor betydelse i omställningen av Försvarmakten.

För att belysa omfattningen av Försvarmaktens internationella insatser har vi utgått från regeringens mål för varje enskilt år, som det framgår av de årliga regleringsbrev. Där visas omfattningen av de väpnade styrkor som regeringen har beslutat att sätta in i specificerade insatser i andra länder. Här avses alltså rent militär personal, vilket också är det som riksdagen tar ställning till i sina beslut. Omfattningen på insatserna varierar: från några hundra

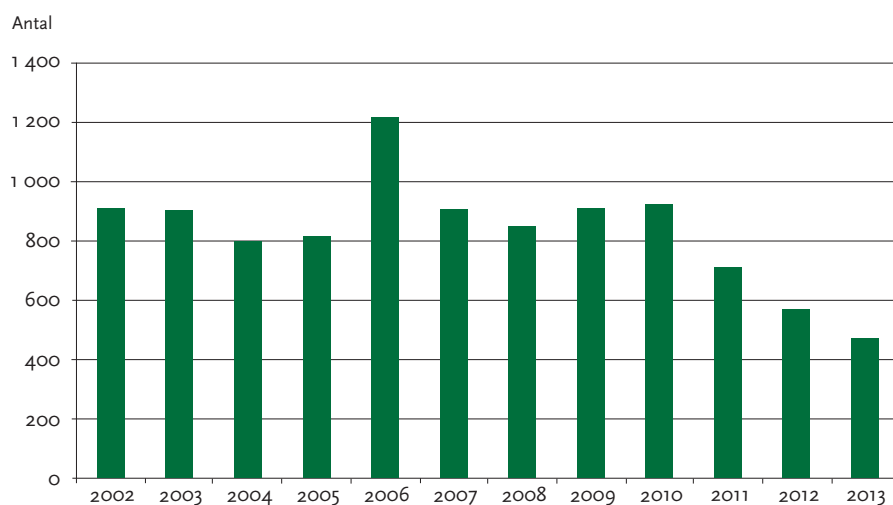
¹⁷² Enligt 4 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta omfattar fjäll-, flyg- och sjöräddning, eftersök av försvunna personer i andra fall samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och miljöräddningstjänst till sjöss.

¹⁷³ 1 och 6 §§ förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. De insatser som Försvarmakten utför varierar i omfattning och intensitet, från att avläsa sensorer på en övervakningscentral eller dylikt, till större insatser såsom att bistå civilbefolkning i Södra Sverige som drabbats av stormen Gudrun, sanera stränderna på Tjörn efter ett oljeutsläpp och att hantera det norska militärflygplan som kolliderade med berget Kebnekajse i Norrbotten. De vanligast förekommande insatserna är röjning av ammunitionseffekter, eftersök av försvunna personer och sjöräddning.

tjänstgörande till att en handfull personer deltar. De insatser som Sverige har deltagit i har letts av Nato, Förenta nationerna, Europeiska unionen och OSSE¹⁷⁴. Figuren nedan visar omfattningen.

Sammantaget framgår av Försvarsmaktens redovisning att volymen på de internationella insatserna har varierat och under de senaste åren gradvis minskat.

Figur 4.4 Omfattningen av de väpnade styrkor som den svenska Försvarsmakten bidrar med i internationella insatser 2002–2013



Källa: Regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten 2002–2013.

4.3.2 Användningen av marinens och flygvapnets resurser

Användningen av olika resurser speglar framför allt hur mycket övning som utförs. För att uppnå god förmåga behöver förbanden öva fortlöpande. En indikator på övningsverksamheten är hur mycket olika resurser brukas. Granskningens genomgång visar på omfattande variationer i utnyttjandet av resurserna.

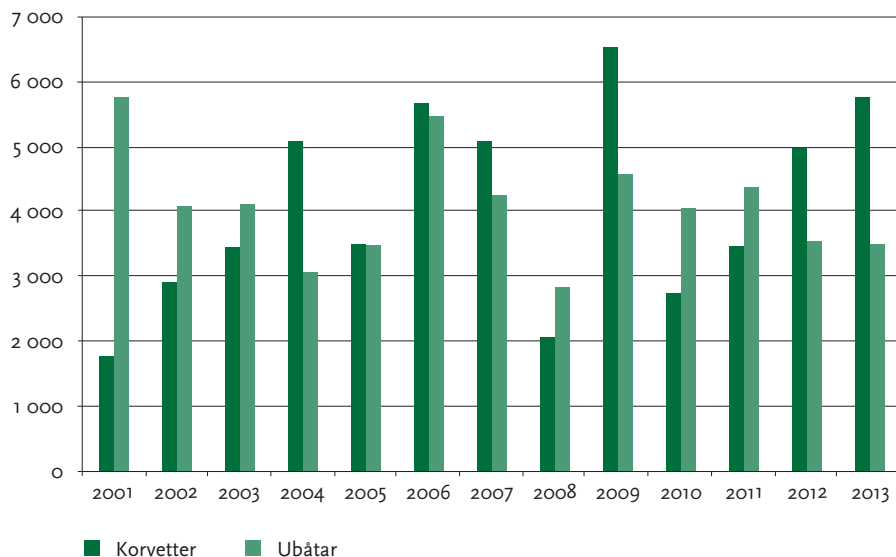
För att illustrera den verksamhet som har bedrivits inom marinen har vi gått igenom hur mycket flottiljernas korvetter och ubåtar har använts. Antalet gångtimmar varierar kraftigt mellan åren. En förklaring till detta är att det är få fartyg i drift, vilket innebär att när ett fartyg läggs upp för underhåll får det stort genomslag. Försvarsmakten har förklarat vissa av skillnaderna med insatser: 2009 medverkade Sverige med korvetter i en internationell insats i Adenviken¹⁷⁵ och 2006–2007 i en insats i Medelhavet. För 2008 hänvisar

¹⁷⁴ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, som är ett säkerhetspolitiskt samarbetsorgan där alla europeiska stater, USA, Kanada och länderna i Centralasien deltar.

¹⁷⁵ Operation Atalanta.

Försvarsmakten till låga målsättningar och ekonomiska begränsningar som förklaring till ett lägre användande.¹⁷⁶

Figur 4.5 Gångtimmar för korvetter och ubåtar 2001–2013

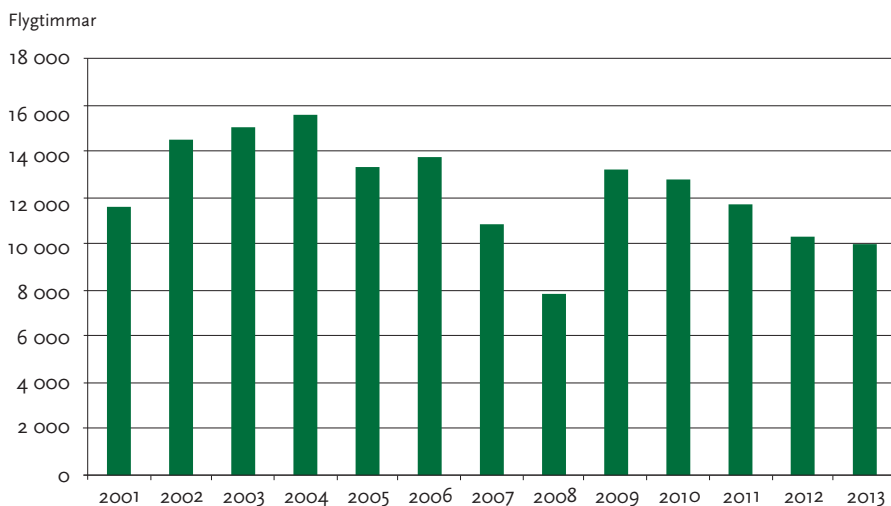


Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

Även när det gäller luftstridskrafterna framgår att användningen har varierat under den granskade perioden. 2008 nådde antalet flygtimmar endast upp till hälften av antalet timmar 2004 då flygtiden var som högst. Försvarsmakten angav att orsaken till minskningen var att man inte hade tilldelat så mycket flygtid. Den låga flygtidstilldelningen ska dock inte ha påverkat insatskraven på kort sikt, men återväxten och grundutbildningen blev kraftigt försenad. Försvarsmakten menade att det är av yttersta vikt att tilldelningen av flygtid i framtiden motsvarar kraven för utbildning, beredskap och insats.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001, 2004 samt 2006–2010.

¹⁷⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2008, s. 48. Orsaken till att tilldelningen av flygtiden blev så låg har inte kommenterats av Försvarsmakten.

Figur 4.6 Flygtimmar för stridsflygplan 2001–2013

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2013.

4.3.3 Övningsverksamheten har vid flera tillfällen fått stå tillbaka

Övningsverksamheten, som är en avgörande förutsättning för att uppnå god förmåga, har varierat under den granskade perioden.

Av Försvarsmaktens årsredovisningar framgår att myndigheten i varierande utsträckning har kunnat genomföra planerade övningar.¹⁷⁸ Under 2001 kunde alla planerade övningar inte genomföras. Även för 2007 rapporterar Försvarsmakten att planerade övningar inte kunnat genomföras på grund av ekonomiska och personella skäl. För 2008 fick Försvarsmakten en kraftigt reducerad övningsplan, och övningsverksamheten kom att genomföras lågintensivt under två år. Under 2010 ökade övningsverksamheten med anledning av Nordic Battle Group. Året därpå reducerades övningsverksamheten, även denna gång av ekonomiska skäl. Detta förefaller ha bestått även under 2012.¹⁷⁹

¹⁷⁸ För att ett krigsförband ska ha operativ förmåga krävs bland annat att det finns utbildad personal, materiel och att det genomförs övningar. För att insatsorganisationen som helhet ska uppnå avsedd operativ förmåga måste insatsförbanden också måste vara samövade så att de kan samverka vid en insats.

¹⁷⁹ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

4.4 Andra viktigare processer i omställningen

Utöver det ovan nämnda har det pågått ett antal centrala processer som har haft relevans för omställningen av Försvarsmakten. Vi går inte in på dem i detalj, utan nämner dem endast kortfattat för att komplettera den övriga genomgången. För en närmare redogörelse, se elektronisk bilaga 7. För en närmare redogörelse av ett antal utredningar av betydelse i detta sammanhang, se elektronisk bilaga 9.

Rationaliseringar och besparingar

Tanken bakom rationaliseringar och sänkta kostnader har varit att kunna finansiera såväl sänkta anslag som en utveckling av myndigheten. I försvarsbeslutet 2004 uttalade regeringen att det krävs en omfattande och skyndsam avveckling av såväl materiel som personal för att skapa utrymme för att bygga det nya försvaret. Detta gick dock inte i den takt och omfattning som regeringen hade förväntat sig. Dessutom uppkom omfattande kostnader för att avveckla personal – 4 miljarder kronor under de tre åren 2000–2002. Totalt uppgick avvecklingskostnaderna till drygt 17,5 miljarder kronor mellan 1998–2008. Under samma period minskade materielanslagen minskat med cirka en fjärdedel i löpande priser.¹⁸⁰

Personalförsörjning och personalreduktion

Försvarsmakten har haft svårt att anpassa myndighetens tillgång på personal till myndighetens behov. Detta kan delvis förklaras av att behoven har förändrats i takt med omställningen. Beslutet att lägga värnplikten vilande till förmån för ett nytt system baserat på frivillighet är en av Försvarsmaktens största reformer någonsin. Det är än så länge för tidigt att på allvar bedöma utfallet av den pågående personalreformen, som är tänkt att vara fullt genomförd till 2019. Försvarsmakten tar i sin årsredovisning för 2012 upp att det finns osäkerheter, särskilt när det gäller i vilken takt man kommer att kunna anställa tidvis tjänstgörande gruppbefäl.¹⁸¹ 2013 gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att det behövs åtgärder för att trygga försvarets personalförsörjning på lång sikt. Regeringen tillsatte därför hösten 2013 en utredning om Försvarsmaktens personalförsörjning.¹⁸²

¹⁸⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

¹⁸¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

¹⁸² Dir. 2013:94

Materielförsörjning

Regeringen har framhållit vikten av att effektivisera Försvarsmaktens materielförsörjning. Försvarsmakten avviker från många andra myndigheter genom att kostnadsslaget för utrustning tar i anspråk en väsentligt större andel av driftskostnaderna.

I samband med inriktningsbeslutet 2009 signalerade regeringen tydligt att egen utveckling ska undvikas om det inte är absolut nödvändigt. I stället ska materielen i första hand vidmakthållas och uppgraderas om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Om ändå ny materiel behöver anskaffas bör det ske genom att köpa befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Om inte något av dessa alternativ är möjligt bör utveckling ändå kunna ske. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas.¹⁸³

Kraven på tillgänglighet har förändrats

Kraven på tillgänglighet har förändrats under den granskade perioden. Samtidigt har numerären i krigsorganisationen minskat avsevärt sedan millennieskiftet. Försvarsbeslutet 2000 innebar en omfattande nedrustning. För att säkerställa förmågan att kunna möta ett omfattande militärt angrepp skulle försvaret genom förmåga till anpassning kunna rusta upp och anpassa sin beredskap om omvärldsläget förändrades.¹⁸⁴

Med försvarsbeslutet 2004 skedde en förändring, och krav på differentierad beredskap infördes.¹⁸⁵ Det innebar att endast de förband som behövdes och klarade att möta hot i det omedelbara tidsperspektivet eller för att delta i internationella insatser hade högre beredskap.¹⁸⁶ Till följd av det säkerhetspolitiska läget skulle det inte längre behövas förband med längre beredskap (3–5 år). Skulle det uppstå ett angreppshot efter en långvarig försämring av omvärldsutvecklingen menade regeringen att det med största sannolikhet skulle se annorlunda ut än det gamla invasionshotet, och då skulle det behövas andra förband och resurser.¹⁸⁷

¹⁸³ Prop. 2008/09:140, s.86 f.

¹⁸⁴ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

¹⁸⁵ 2003 beslutades om differentierad beredskap för förband indelat i fem steg (förbandsgrupper) från ett fåtal dagar upp till fem år. För internationella styrkeregister gällde till exempel i allmänhet beredskapstider från 7 till 30 dagar, ibland även 60 eller 90 dagar. (prop. 2004/05:5, s.47)

¹⁸⁶ Prop. 2005/05:5, s. 47.

¹⁸⁷ Prop. 2005/05:5, s. 47.

I och med inriktningsbeslutet 2009 har kraven på tillgänglighet skärpts. Regeringen skriver att vid beslut om höjd beredskap bör huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar, och tillgängligheten bör inte överstiga en vecka för något förband. Vidare bör normalt delar av insatsorganisationen vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera. Vid normal beredskap bör huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen normalt vara tillgängliga inom tre månader, och inget förband bör normalt ha en beredskap på mer än sex månader.¹⁸⁸

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Sammantaget har markstridskrafterna reducerats väsentligt såväl till antalet förband som till personal. De stridande enheternas beskaffenhet har ställts om till ett modulärt ändamål som ska möjliggöra en mer flexibel användning.
- Sjöstridskrafterna har genomgått omfattande förändringar inom båda vapenslagen. Kustartilleriet har upphört och ersatts med en enda amfibiebataljon. I flottan har antalet ytstridsfartyg och ubåtar reducerats i stor omfattning.
- Antalet stridsflygdivisioner har minskat avsevärt. Samtidigt tjänstgör numera endast en typ av stridsflygplan – JAS 39 Gripen.
- Samtidigt med förändringarna av insatsorganisationen har grundorganisationen reducerats kraftigt i syfte att bli mer rationell i förhållande till produktionskraven. Motiven för att rationalisera grundorganisationen har i första hand produktionsrelaterade.
- Försvarsmaktens fredstida insatser och användning av sina resurser har varierat under perioden. Under senare år har omfattningen av de väpnade styrkor som Försvarsmakten bidrar med vid internationella insatser avtagit.

¹⁸⁸ Prop. 2008/09:140, s. 47; prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6.

5 Uppföljning och redovisning av omställningen

I föregående kapitel har behandlats den omfattande förändring som Försvarsmakten har genomgått. Förändringen har omfattat såväl styrande inriktning och ställda krav som myndighetens struktur och organisation. Det betyder, enligt Riksrevisionens bedömning, att det är viktigt att genom regeringens information till riksdagen på ett rimligt sätt kunna följa innebörden av de beslut som har fattats. Försvarsmaktens årsredovisning är viktig för regeringen, men även som en information till riksdagen och allmänheten.

I detta avsnitt behandlas därför frågan om i vilken utsträckning resultatet av omställningen har följts upp och om detta tydligt framgår i regeringens rapportering och Försvarsmaktens öppna återrapporering.¹⁸⁹ I frågan ingår även huruvida det på regeringens initiativ har skett en övergripande uppföljning.

Vår utgångspunkt har varit att informationen bör vara tillräckligt tydlig och relevant samt på ett rimligt sätt relatera till Försvarsmaktens kraftiga förändring.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.

Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska förvaltningsmyndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

5.1 Regeringens och Försvarsmaktens information

Detta avsnitt innehåller en beskrivning och analys av regeringens information till riksdagen genom sina budgetpropositioner och inriktningspropositioner.

¹⁸⁹ Mått och beskrivningar som tar hänsyn till förändringar i uppdragen

På samma sätt beskrivs och analyseras Försvarsmaktens årsredovisningar till regeringen.¹⁹⁰

Avsnittet bygger på en genomgång av regeringens budgetpropositioner för åren 2001–2014, aktuella propositioner till grund för nya försvars- eller inriktningsbeslut och på Försvarsmaktens årsredovisningar. För en mer utförlig genomgång av detta, se bilaga 8. När det gäller Försvarsmaktens årsredovisningar har vi behandlat öppna bilagor eftersom dessa fyller en viktig informationskanal, även för riksdagen och allmänheten. Hemliga bilagor har delvis studerats, som bakgrundsinformation. Sekretessbelagd information är av naturliga skäl mycket relevant, när det gäller både tydlighet och transparens, men är samtidigt bara tillgänglig för en mycket begränsad skara. Granskningen har inte varit inriktad mot förutsättningarna för regeringen att följa omställningen, utan mot regeringens information till riksdagen, liksom Försvarsmaktens öppna redovisning, med fokus på övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut i form av förändrade mål och krav, bedömningen av Försvarsmaktens operativa förmåga, samt utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation och grundorganisationen.

5.1.1 *Regeringens information till riksdagen om förändringar av mål och krav*

Som vi har visat i granskningen har det skett stora förändringar avseende kraven på vad Försvarsmakten förväntas kunna göra och vilken förmåga Försvarsmaktens förväntas ha. På så vis har såväl Försvarsmaktens resultat som det sätt på vilket resultaten har värderats förändrats.

För att över tiden förhålla sig till och värdera de resultat som lämnas, behövs det alltså också en förståelse för de mål och krav som har ställts och hur dessa förhåller sig till varandra.

Övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut i budgetpropositionerna

En genomgång av regeringens budgetpropositioner visar att regeringen på ett sakligt sätt redogör för gällande års militära mål och operativa krav. Det handlar om en kort och koncis redogörelse med hänvisning till gällande riksdagsbeslut. Därmed är regeringens budgetpropositioner i första hand ett verktyg för redovisning av resultaten från föregående år.

¹⁹⁰ Regeringen informerar riksdagen på flera olika sätt. Det handlar om såväl skriftlig som muntlig information. Den skriftliga informationen omfattar bland annat om propositioner och skrivelser, exempelvis regeringens budgetpropositioner och propositioner till grund för nya försvars- och inriktningsbeslut. En central källa för den information som regeringen förmedlar till riksdagen är Försvarsmaktens återrapportering till regeringen. Försvarsmakten lämnar även muntlig information till exempelvis riksdagens försvarsutskott genom föredragningar.

Däremot blir det svårare att genom budgetpropositionerna få tydlig information om hur nya mål och krav förhåller sig till de tidigare krav som ställts. I de budgetpropositioner som avser ett inledande år efter ett nytt försvarsbeslut lämnar inte regeringen någon tydligare förklaring av hur nya mål och krav förhåller sig till tidigare mål och krav. Detta gör det svårt att närmare förhålla sig till den information som lämnas, eftersom det ställer krav på läsarens förmåga sätta angivna mål och krav i ett sammanhang. Det kan vara svårt att göra jämförelser mellan mål och krav knutna till olika försvarsbeslut. Men det är samtidigt en viktig fråga för att ge förutsättningar för tydlighet och transparens, eftersom förändringen av mål och krav i sin tur har inverkat på hur regeringen har värderat Försvarsmaktens resultat. Det handlar även om motiven till den föreslagna budgeten.

I budgetproposition för 2006, som behandlade övergången mellan två försvarsbeslut, presenterades nya militära mål och operativa krav. Regeringen hänvisade inom ramen för politikens inriktning till att det fattats ett nytt försvarsbeslut. Men regeringen redogjorde inte närmare för hur det nya försvarsbeslutets mål och krav på vad myndigheten ska klara av förhöll sig till föregående försvarsbeslutet.¹⁹¹

I budgetpropositionen för 2011, som behandlade övergången till 2009 års inriktningsbeslut, förklarade regeringen bland annat att den pågående reformen innebar förändringar på flera områden i syfte att skapa ett användbart och tillgängligt försvar. Syftet skulle vara att stärka Sveriges försvarsförmåga. Regeringen redogjorde för att de operativa kraven hade förändrats och att värderingen av förbanden kommer att förändras. Här förklaras att kraven på förbandens beredskap kommer att höjas och att vissa förband tidigare haft lågt ställda krav materiellt och personellt, och på så vis varit svåra att värdera. Detta skulle i framtiden bli tydligare.¹⁹² Men någon utförligare förklaring av hur de nya kraven förhåller sig till kraven i föregående försvarsbeslut lämnades inte, annat än att kraven på användbarhet och flexibilitet skulle öka. Vilka krav som eventuellt hade sänkts och innebörden av detta, framgick inte.¹⁹³

¹⁹¹ Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 6., s.15–16. Regeringen skriver dock om den övergripande framtida inriktningen, till exempel om att omvärldsläget är gott och att beredskapen därför kan vara anpassad till uppgifterna om territoriell integritet och internationella insatser.

¹⁹² Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 6.

¹⁹³ I en budgetproposition ingår en tidsförskjutning, av naturliga skäl, eftersom budgetpropositionen lämnas i september, och i viktiga avseenden bygger på årsredovisningar från föregående budgetår. Den verksamhet som redovisas i en årsredovisning har i sin tur sin grund i bland annat regleringsbrev som beslutats året före själva verksamhetsåret. På så vis kan det som redovisas grundas på en uppgiftställning som är ett par gammal och kan därför skilja sig från den uppgiftssättning som gäller under det år budgetpropositionen beslutas.

Inriktningspropositioner lämnar delvis jämförelser mellan nya och tidigare krav på vad Försvarsmakten ska klara av

I regeringens inriktningspropositioner till grund för nya försvars- och inriktningsbeslut ingår i högre utsträckning information av jämförande karaktär, även om propositionerna i första hand är framåtblickande. I propositionerna ingår främst information om hur Försvarsmakten ska utvecklas, med hänvisning till omvärldsutvecklingen och den säkerhetspolitiska utvecklingen. I mindre utsträckning presenteras information som tydliggör hur den nya inriktningen förhåller sig till den hittillsvarande inriktningen och till ställda mål och krav med mera.

I propositionen för 2005–2007 års försvarsbeslut ingick vissa tydligare jämförelser. Regeringen förklarade att det nya förslaget innebar sänkta krav på Försvarsmaktens förmåga att kunna genomföra mer omfattande militära operationer. Det innebar, skrev regeringen, att antalet förband i insatsorganisationen kunde minska betydligt. Det gällde även antalet sjömål som samtidigt ska kunna bekämpas och alltså antalet ytstridsfartyg, ubåtar och amfibieförband. Även kraven på antalet luftmål som skulle kunna bekämpas kunde minska, och därmed antalet JAS-divisioner och luftvärnsförband. Vidare kunde antalet lednings- och logistikförband reduceras, i enlighet med de förändrade kraven.¹⁹⁴ Med denna information förklarade alltså regeringen att kraven på förmåga till större samlade operationer hade sänkts mellan de bägge försvarsbesluten. Samtidigt skulle kraven på Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser öka, och medföra konsekvenser i insatsorganisationens utformning, genom att förband avsatta för detta ändamål måste ha hög beredskap.^{195 196}

I regeringens inriktningsproposition 2009 gjordes delvis jämförelser som förhöll sig till tidigare krav i förhållande till regeringens nya förslag på krav. Det handlade om hur den rådande organisationen förhöll sig till regeringens nya förslag om höjda krav på tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Prop. 2004/05:5, s. 45.

¹⁹⁵ Prop. 2004/05:5, s. 45.

¹⁹⁶ I denna proposition ingick även ett kortare avsnitt om erfarenheter från reformarbetet, som byggde på riksdagens utredning om Försvarsmaktens utbildning och förbandsutveckling med mera. Bland annat konstaterades i denna utredning att målen för Försvarsmaktens verksamhet i olika nivåer varit oprecisa. Det hade varit svårt att se sambanden mellan säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter, utformningen av Försvarsmakten, och kraven på förbandsverksamhet samt personal och materielförsörjning.

¹⁹⁷ Exempelvis konstateras att tillstånden i arméstridskrafterna är godtagbart, om man utgår från de krav på operativ förmåga och delförmåga som var gällande från det förra försvarsbeslutet. Men om man utgår från ökade krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet så höjs kraven väsentligt avseende kompletta förband. Vidare var huvuddelen av arméstridskrafterna att beteckna som tunga, vilket inte, enligt regeringen, svarade mot ett behov av tillgänglighet och flexibilitet. Vidare ingick framåtblickande information om förmågeutvecklingen, om hur armé-, marin- och flygstridskrafternas förmåga bör utvecklas. Prop. 2008/09:140.

Regeringen gick igenom stridskrafterna och konstaterade att det fanns brister i olika avseenden. Det framgår emellertid inte huruvida det rörde sig om brister i förhållande till föregående försvarsbesluts kravställning eller om det handlade om regeringens nya förslag, eller båda två.

Regeringen hänvisade till ökade krav på flexibilitet och användbarhet och konstaterade bland annat att endast en mindre andel av arméstridskrafterna var lätta. Förhållandet behövde förskjutas mot en högre andel lätta förband. Det gavs emellertid inte någon utförligare förklaring, inte heller ifråga om eventuella nackdelar, med en övergång från tyngre mekaniserade förband till lättare mekaniserade förband. Därmed saknades en mer fullständig information i underlaget.¹⁹⁸ När det gäller marina förband och flygstridskrafter tar regeringen upp vissa brister, men det är svårt att utläsa om och i så fall på vilket sätt det nya förslaget förhöll sig till föregående försvarsbeslut.

Försvarsmakten har i sina årsredovisningar inte med utförligare jämförelser

Som har konstaterats ovan innebar försvarsbeslutet 2004 bland annat att kraven hade sänkts på förmåga till mer omfattande militära operationer. Försvarsmakten behandlade detta i sin årsredovisning för 2005. Försvarsmakten uttryckte detta som att kravställningen till följd av försvarsbeslutet skiljde sig i flera avseenden. Försvarsmaktens förklarade att bedömningsgrunderna för Försvarsmaktens förmåga nu skulle vara bättre anpassade till den faktiska säkerhetspolitiska situationen. Ett militärt angrepp mot Sverige var inte sannolikt under överskådlig framtid och den förändrade omvärldssituationen hade lett till nya uppgifter och större krav på flexibilitet. Enligt Försvarsmakten skulle de nationella uppgifterna bestå, och kombineras med efter hand ökande internationella uppgifter.¹⁹⁹

Här framgår alltså att Försvarsmakten inte tog upp vilka krav som i och med det nya försvarsbeslutet hade sänkts. Med andra ord var Försvarsmaktens information delvis missvisande och innebar inte en rättvisande jämförelse mellan försvarsbeslutens kravställningar.

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2010 konstaterar Försvarsmakten att kraven har ökat avseende flexibilitet och användbarhet ökat i och med det nya försvarsbeslutet. Försvarsmakten gör en viss jämförelse genom att hänvisa till att den tidigare värderingen av insatsorganisationen från föregående försvarsbeslut utgick från krav på en *begränsad* operativ förmåga i nuvarande omvärldsläge och med *lägre krav* på förband i insatsorganisationen. Utöver detta görs inte någon utförligare jämförelse.²⁰⁰ I efterföljande årsredovisning

¹⁹⁸ Prop. 2008/09:140, s.59–61.

¹⁹⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2005.

²⁰⁰ Försvarsmaktens årsredovisning 2010.

för 2011 hänvisar Försvarsmakten till nya krav i form av ökad tillgänglighet och användbarhet. Som har noterats ovan förklarade Försvarsmakten i årsredovisningen 2010 att kraven skulle ha ökat. Detta behandlas dock inte i 2011 års redovisning, som alltså istället hänvisar till nya krav avseende tillgänglighet och användbarhet.

Lite jämförelser och beskrivning av utvecklingen på längre sikt

Som redan nämnts är den redovisning som sker i regeringens budgetpropositioner till riksdagen i första hand nulägesorienterad, och relaterar till kommande budgetår. Propositionerna innehåller endast jämförelser i begränsad utsträckning, även om det ingår vissa numerära jämförelser, i regel för tre år i taget. Även när det gäller resultatbedömningen och bedömningen av operativ förmåga sker vissa jämförelser, men det är i begränsad utsträckning. Till exempel har regeringen under senare år framhåvt sin bedömning om att förmågan ska ha ökat sedan 2006.²⁰¹ Regeringen lämnar dock ingen tydlig förklaring till denna bedömning. Regeringen tar heller inte upp det faktum att kraven på förmåga hade sänkts i försvarsbeslutet 2004, för att med inriktningsbeslutet 2009 ha förändrats. Detta med högre krav på tillgänglighet i form av en tyngdpunktsförskjutning från ett försvar som utgick från behov av återtagning till ett försvar med högre krav på tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet utan behov av återtagning.

Några underlag för denna sorts jämförelser över längre tidsperioder finns inte i regeringens budgetpropositioner.

Detta kan jämföras med budgetpropositionen för 2014 som innehåller ett exempel på en mer utförlig redogörelse. Regeringen presenterar här, efter ett tillkännagivande av riksdagen, en fördjupad och innehållsrik redovisning av Försvarsmaktens personalförsörjning över en längre tid.

När det gäller Försvarsmaktens så ingår i högre utsträckning exempel på myndighetens utveckling över längre sikt. Exempelvis presenterade Försvarsmaktens i sin årsredovisning insatsorganisationens utveckling i form av antalet krigsförband för perioden 2001–2006 samt inriktningen för 2007.²⁰²

Vidare har Försvarsmakten sedan 2005 i enlighet med regeringens återrapporteringskrav redovisat ett antal resultatindikatorer. Men dessa har handlat om effektivitet och hushållning, och inte om resultat med koppling till utvecklingen av Försvarsmaktens förmåga.

²⁰¹ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 6, s. 24.

²⁰² Försvarsmaktens årsredovisning för 2007.

5.1.2 *Informationen om Försvarsmaktens förmåga är otydlig*

I regeringens budgetpropositioner till riksdagen lämnar regeringen en bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga. Givet Försvarsmaktens omställning är värderingen av Försvarsmaktens förmåga mycket viktig information för resultaten av de beslut som har fattats av riksdagen. Riksrevisionen har i granskningen därför undersökt hur regeringen har informerat riksdagen om Försvarsmaktens förmåga. Vår genomgång är baserad på regeringens budgetpropositioner för 2001–2013. För en mer utförlig redogörelse, se bilaga 8. Vi har även studerat Försvarsmaktens bedömning av sin operativa förmåga. Överlag finns ett starkt samband mellan Försvarsmaktens bedömning och regeringens information till riksdagen.

Regeringens information till riksdagen och Försvarsmaktens information i sin öppna bilaga ska inte röja uppgifter som kan äventyra rikets säkerhet. Det påverkar förutsättningarna för hur detaljerad informationen kan vara. Vi kan ändå konstatera att regeringens bedömningar av Försvarsmaktens förmåga inte är lika informativa som för tio femton år sedan. Informationen har kortats ned och innehållet har minskat. Vidare har för senare års budgetpropositioner används begrepp såsom ”förmåga att över tiden”, utan att dess innebörd egentligen framgår.

Utöver detta finns ett antal andra förhållanden som påverkar tydligheten och transparensen i regeringens och Försvarsmaktens redovisning.

Speglar i första hand det gångna året

Till att börja med är varje års bedömning kopplad till det gångna året. Det har i väldigt begränsad utsträckning ingått övergripande jämförelser över flera år, liksom information med jämförelser mellan olika år. Detsamma gäller Försvarsmaktens redovisning.

Sammantaget är det därför mycket svårt att genom regeringens bedömningar följa hur Försvarsmaktens förmåga har förändrats. Bedömningarna svarar i första hand på frågan hur regeringen värderar förmågan för ett år i taget.

Bedömningen görs i förhållande till rådande och försämrat omvärldsläge

I de två första försvarsbesluten för 2002–2004 respektive 2005–2007 var riksdagens krav på förmåga indelade i olika omvärldslägen. I kraven för gällande inriktningsbeslut hänvisas till så kallad utveckling och i regeringens närmre beskrivning hänvisas till framtida hot och en försämrad omvärldsutveckling.

Vid en jämförelse mellan beslutens olika kravställningar framgår att regeringens respektive Försvarsmaktens övergripande bedömningen varit

förhållandevis positiv inom ramen för gällande omvärldsläge och negativ i händelse av ett försämrat omvärldsläge. Detta har i sin tur ställt krav på en närmare förståelse för skillnaden mellan ett positivt och ett negativt omvärldsläge.

Under senare år har regeringen i sin bedömning i första hand hänvisat till rådande omvärldsläge. Regeringens bedömning är positiv, inklusive förmågan till utveckling av insatsorganisationen. Samtidigt hänvisas till en rad problem i myndighetens förmåga, med hänvisning till ett försämrat omvärldsläge. Sammantaget uppstår här en otydlighet, när det gäller det senaste inriktningsbeslutet 2009, när det gäller förhållandet mellan regeringens hänvisning till försämrat omvärldsläge och riksdagens krav på operativ förmåga till utveckling. I de operativa kraven som riksdagen beslutade om i inriktningsbeslutet 2009 hänvisas inte på samma sätt som tidigare försvarsbeslut till olika krav för olika omvärldslägen. Vidare är det otydligt huruvida det är Försvarsmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav, eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav på förmåga som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.

Precis som regeringen har Försvarsmakten i sin bedömning i första hand hänvisat till det rådande omvärldsläget. Exempelvis hänvisade Försvarsmakten i sina årsredovisningar för försvarsbeslutsperioden 2002–2004 till en godtagbar förmåga att stå emot väpnat angrepp, fastän med hänvisning till rådande positiva omvärldsläge. Försvarsmakten uttryckte det som att förmågan att stå emot ett väpnat angrepp, i nuvarande omvärldsläge är godtagbar, men i ett försämrat omvärldsläge fanns en rad allvarliga brister.²⁰³ I samma form har Försvarsmakten under efterföljande år presenterat sin bedömning med hänvisning till olika omvärldslägen. Inom ramen för rådande inriktningsbeslut tar Försvarsmakten upp att myndigheten fortfarande har begränsningar i att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot vid ett försämrat omvärldsläge.²⁰⁴

Den säkerhetspolitiska bedömningen framgår inte

Vidare kan konstateras att regeringen inte närmare redogör för sin säkerhetspolitiska bedömning. Det är också oklart vilken säkerhetspolitisk bedömning regeringen respektive Försvarsmaktens har utgått ifrån, liksom huruvida det råder samsyn.

Säkerhetspolitiska underlag skapas kontinuerligt, bland annat av Försvarsmakten. Det handlar dock om bedömningar, och dessa kan se olika ut av olika parter. Försvarsberedningarna gör samlade och mer övergripande säkerhetspolitiska

²⁰³ Försvarsmaktens årsredovisning 2003.

²⁰⁴ Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

bedömningar inför försvarsbesluten, och regeringen presenterar i sin inriktningsproposition till grund för nya försvarsbeslut en säkerhetspolitisk omvärldsbeskrivning. Budgetpropositionerna innehåller emellertid inte någon information om hur regeringens säkerhetspolitiska bedömning förhåller sig till den bedömning som låg till grund inför gällande försvarsbeslut.

Nya bedömningsgrunder utan att det tydliggörs

Vid övergången mellan försvars- och inriktningsbeslut används nya bedömningsgrunder utan att detta tydliggörs. Exempelvis innebar 2007 års budgetproposition att bedömningen av Försvarsmaktens förmåga hade skett mot nya bedömningskriterier, som en följd av att kraven hade ändrats i och med det nya försvarsbeslutet. Regeringen redogjorde emellertid inte för hur den nya bedömningsgrunden förhöll sig till föregående. Att kraven i praktiken har sänkts framgick inte. De sänkta kraven handlade om att den försvarspolitiska målsättningen om att försvara Sverige mot väpnat angrepp hade övergått från att vara ett mål, med vissa delkrav, på kortare sikt till att bara vara det på mycket lång sikt. Detta innebar att det som tidigare hade varit en svag punkt i bedömningen av Försvarsmaktens förmåga inte längre fanns med. Med andra ord hade bedömningen från 2006 påverkats positivt, eftersom den hade gjorts mot lägre krav.²⁰⁵

Uppgift i förhållande till förmåga

Av regeringens budgetpropositioner framgår att regeringen under senare år i en ökande utsträckning har hänvisat till att Försvarsmakten har löst sina uppgifter, snarare än kraven på operativ förmåga. På så vis förmedlas i regel en positiv bild av att myndigheten har löst tilldelade uppgifter. Detta förhållande uttrycks genom att regeringen uppger att Försvarsmakten *har haft* förmåga att möta ställda krav, vilket kan jämföras med tidigare års budgetpropositioner som i första hand hänvisade till vad Försvarsmakten *har för* förmåga.

Riksrevisionen har tidigare tagit upp denna fråga, och konstaterade i granskningsrapporten Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (RiR 2013:22) att regeringen och Försvarsmaktens värderingar inte har utgått från hela kravbilden.

Regeringens sätt att värdera Försvarsmakten har i den bemärkelsen förändrats, utan att regeringen har redogjort för detta på ett tydligt sätt. Värderingsgrunden

²⁰⁵ I föregående försvarsbeslutsperiod hänvisades till riksdagens beslut om försvarspolitiska mål samt till riksdagens beslut om att insatsorganisationen ska utvecklas i enlighet med krav på operativ förmåga. Från och med budgetpropositionen för 2010 handlar det istället om mål och uppgifter, i linje med försvarsbeslut 2009. På så vis utgår senare års resultatbedömningar från riksdagens beslut om målen med det militära försvaret, av regeringen tilldelade uppgifter samt av att insatsorganisationen ska utvecklas i enlighet med de krav på operativ förmåga som riksdagen beslutat om.

har vidgats till att fästa större betydelse vid årets löpande fredstida uppgifter. På så vis uppstår en otydlighet kring i vad mån det är förmågan att lösa ställda uppgifter under det år som har gått, eller om det är kraven på operativ förmåga beslutade av riksdagen, som är styrande för regeringens bedömning. Att under året ha haft förmåga att tillmötesgå kraven på ställda uppgifter är naturligtvis ett viktigt ingångsvärde bland andra i en bedömning. Men det begränsas kraftigt som bedömningsgrund av att Försvarsmakten, som tur är, inte regelbundet måste lösa alla uppgifter som myndigheten förväntas kunna lösa. Dessutom kan uppgifterna skilja sig kraftigt mellan olika år. Förändringar mellan olika år kan handla om graden av aktivitet från främmande makt i Sveriges närområde, såväl som omfattning och komplexitet i svenska utlandsinsatser.

Försvarsmakten hänvisar liksom regeringen i ökad utsträckning till vad myndigheten har löst för uppgifter. Exempelvis skriver Försvarsmakten i 2011 års årsredovisning att Försvarsmakten *under det gångna året* i huvudsak levt upp till de krav som har ställts på omvärldsbevakning. Försvarsmakten har också under perioden upprätthållit sin förmåga att hävda Sveriges territoriella integritet genom att upptäcka och avvisa kränkningar. Myndigheten har även genomfört internationella insatser och lämnat stöd till samhället. Först mot slutet kommer Försvarsmakten in på händelser och hot vid ett försämrat omvärldsläge, och gör då bedömningen att det finns en rad problem i form av begränsningar när det gäller personal, materiel, övning, planläggning, prestanda på materielsystem, med mera.²⁰⁶

Väsentliga förändringar sker utan att det tydligt framgår

Vidare finns ytterligare exempel på hur förhållanden av betydelse för bedömningen har förändrats utan att det har framgått på ett tydligt sätt.

I början av 2000-talet nedprioriterades Försvarsmaktens försvarsplanering. Fram till budgetpropositionen för 2010 behandlade inte regeringen frågan om Försvarsmaktens försvarsplanering. Men i 2010 års budgetproposition togs Försvarsmaktens försvarsplanering upp. Då hänvisas till planeringen som eftersatt och utan en samlad process de senaste tio åren. Därefter har bristande planläggning hänvisats till som en brist i Försvarsmaktens operativa förmåga i händelse av ett försämrat omvärldsläge.²⁰⁷

²⁰⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2011

²⁰⁷ Hur synen på försvarsplaneringen förändrades framgår vid en närmare genomgång av ett antal tidigare budgetpropositioner. I budgetpropositionen 2001 konstaterade regeringen att det omfattande omstruktureringsarbetet lett till att anpassningsplaneringen nedprioriterats, men att det var angeläget att anpassningsplaneringen förbättrades. Men i nästa års värdering konstaterade regeringen att Försvarsmakten anmält att någon fördjupad planering för nationellt försvar inte skett, och inte heller anpassningsplanering för mer omfattande militära operationer. Denna gång kommenterade emellertid inte regeringen detta, trots att den alltså året innan hänvisat till den bristande planeringen som ett problem som måste åtgärdas.

På så vis har alltså inom cirka en tioårsperiod försvarsplaneringen haft en tydlig plats i värderingen av Försvarsmaktens förmåga, för att sedan saknas i värderingen, och därefter återkomma och hänvisas till som viktig. Det framgår inte vad som är orsaken till denna förändring i synsätt – exempelvis om det handlar om att regeringen kraftigt förändrat sin värdering av omvärldsläget.

Regeringen har i en mindre utsträckning ställt krav på jämförelser av operativ förmåga bakåt i tiden

Av regeringens regleringsbrev framgår att regeringen genom åren periodvis ställt vissa krav på jämförelser mellan olika år. I regleringsbreven för 2012 och 2013 ska Försvarsmakten jämföra med föregående år och analysera utvecklingen över tid.²⁰⁸ Vi har inte funnit någon sådan redovisning i Försvarsmaktens öppna del av sin årsredovisning. I regleringsbrevet för 2011 står att skillnader i jämförelse med föregående års värdering ska lyftas fram. Även denna årsredovisning saknar denna sorts återredovisning. I regleringsbrevet för 2010 finns det inte något krav på tidsjämförelse. I regleringsbrevet för 2009 finns krav att redovisa hur den operativa förmågan har förändrats.

Årsredovisningen 2009 innehåller en jämförelse med föregående år, och anger att förmågan är på en likvärdig nivå som 2008. Årsredovisningen 2008 jämför på ett abstrakt sätt genom att säga att den positiva trenden har brutits. Årsredovisningen för 2007 innehåller delvis en jämförelse mot föregående år och det konstateras att för en av delförmågorna har nivån förbättrats (förmågan att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmåga till internationella insatser).

Dessförinnan saknas återrapporteringskrav för operativ förmåga i regleringsbreven. Sammantaget har regeringen i en begränsad utsträckning ställt krav på Försvarsmakten att göra jämförelser av operativ förmåga bakåt i tiden.

Jämförelse mellan försvars-, och inriktningsbesluten

Av kapitel 3 i granskningen framgår hur de operativa kraven förändrats mellan de tre försvars- och inriktningsbesluten. Riksrevisionens bedömning är att graden av precisering i kraven har avtagit. I försvarsbeslutet för 2002–2004 ingick ett antal delkrav i riksdagens beslut, som var kopplade till riksdagens fyra mål. Även i försvarsbeslutet 2005–2007 ingick i riksdagens beslut avseende förmåga ett antal preciseringar som närmre redogjorde för kraven. I inriktningsbeslutet 2009 ingick inte några närmre preciseringar.

²⁰⁸ Övriga krav handlar om att Försvarsmakten ska värdera och redovisa den samlade operativa förmågan i insatsorganisationen utifrån myndighetens instruktion. Värderingen ska ske på fyra nivåer (förbands-, taktisk, operativ och militärstrategisk-).

Jämförs graden av relevant information förmedlad av regeringen genom sina budgetpropositioner framgår att informationsgraden har avtagit, mellan den första försvarsbeslutsperioden och efter det nuvarande inriktningsbeslutet. Avseende kravet på förmåga till försvar mot väpnat angrepp tog regeringen i sin budgetproposition för 2002 upp sådana brister som skydd mot NBC-stridsmedel, informationskrigföring och förmågan att möta hot och insatser med kryssningsmissiler samt att det saknades förmåga att möta hot med insatser av ballistiska robotar. Denna information kan kopplas till motsvarande krav på förmåga som var formulerad i riksdagens beslut.

Under senare år har regeringens information varit av en övergripande karaktär när det gäller vad Försvarsmaktens förmåga. En mer detaljerad karaktär har informationen haft om problem, men då med hänvisning till kraven om att hantera händelseutvecklingar och hot vid ett försämrat omvärldsläge, och alltså inte till riksdagens krav på förmåga.

5.1.3 *Regeringens budgetpropositioner till riksdagen avseende Försvarsmaktens insatsorganisation*

Regeringen informerar årligen riksdagen i budgetpropositionen om läget i Försvarsmaktens insatsorganisation. Rapporteringen har i första hand fokus på det aktuella året.²⁰⁹ När det gäller stridskrafternas utveckling hänvisar regeringen till målsättningar. Dessa är i regel inte specificerade utan beskrivs i mindre utsträckning närmare i relation till övergripande mål utifrån gällande försvars- och inriktningsbeslut. Ibland framgår om målen till exempel har sänkts, och även orsaker till detta.²¹⁰ Vilka de ursprungliga målen var framgår emellertid inte, även om det ibland förekommer hänvisningar till försvars-, respektive inriktningsbeslut utan att i sak ange mål.²¹¹

Vidare presenteras information om exempelvis pågående insatser och övningar som har utförts liksom om materielinköp med mera, som kan ha bidragit till förmågeutvecklingen. Men informationen värderas inte på ett tydligt sätt till övergripande långsiktiga mål. Att det har genomförts övningar, eller skett materielinköp, är givetvis viktig information. Men samtidigt framgår inte av informationen vilka krav som ställts på övningsverksamheten, och hur detta förhåller sig till riksdagens mål.

På samma sätt drar regeringen slutsatser om huruvida målen i angiven inriktning har uppnåtts i respektive stridskraft. Men det framgår i regel

²⁰⁹ Vilket innebär att tidigare förändringar inom ramen för då gällande försvars- eller inriktningsbeslut inte behandlas. I vissa avseenden förmedlas mycket information avseende det gångna året. I liten utsträckning är denna information tydligt kopplad till aktuellt försvarsbeslut.

²¹⁰ Exempelvis prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6; prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 6.

²¹¹ Regeringen beskriver endast vilka förband som har vidmakthållits.

inte vilka målen är, och hur dessa mål förhåller sig till försvars- och inriktningsbesluten. Detta gör det svårt att förhålla sig till informationen.²¹²

De brister vi har iakttagit kan illustreras med följande exempel. För 2002 skrev regeringen att målen hade eller i huvudsak hade nåtts, utan att ange vilka målen var eller hur de såg ut. För 2014 är framställningen likartad. Regeringen anger att den successiva uppbyggnaden av insatsorganisation 2014 i stort sett har följt målen, med undantag för rekryteringen av tidvis tjänstgörande soldater. Regeringen går igenom utvecklingen för olika förband och gör genomgående bedömningen att utvecklingen i allt väsentligt motsvarar riksdagens beslut. Vidare framgår att verksamheten för olika förband ska ha gått enligt plan för 2012. Men det framgår inte med vilken takt utvecklingen går – det vill säga regeringen anger inte tydligt hur utvecklingen förhåller sig till riksdagens beslut.²¹³ Regeringen gör till exempel inte några större tidsjämförelser för att på ett tydligare sätt redogöra för utvecklingen av insatsorganisationen.

När det gäller övergången mellan olika försvarsbeslut behandlar regeringen i sin budgetproposition för 2010 det nya inriktningsbeslutet.²¹⁴ Det sker inte någon tydligare förklaring av exempelvis skillnaden mellan föregående försvarsbesluts struktur för arméstridskrafterna och strukturen för arméstridskrafterna ur det nya försvarsbeslutet.²¹⁵

Sammantaget är det genom regeringens rapportering om insatsorganisationens utveckling svårt att förhålla sig till de uppgifter som presenteras. Det sker i mindre utsträckning en övergripande ackumulerad redovisning utifrån målen ur gällande försvarsbeslut. Därför är det svårt att få en dynamisk bild av insatsorganisationens utveckling efter ett försvars- respektive inriktningsbeslut.

Försvarsmaktens information om insatsorganisationen

Försvarsmaktens information utgör underlag för regeringens information till riksdagen. Vi har därför gått igenom de öppna delarna av Försvarsmaktens årsredovisningar för 2002–2013.

I de öppna delarna av Försvarsmaktens årsredovisningar lämnas i flera avseenden information om det gångna året. Försvarsmaktens information är av samma grundläggande karaktär som regeringens. Det handlar om en redovisning med både positiva och negativa inslag, exempelvis om genomförda övningar och förmodade effekter, liksom problem i form av personalbrister

²¹² Detta kompenseras till del om man istället tar del av tidigare års budgetpropositioner, eftersom där finns information om den framtida inriktningen. Informationen är dock övergripande och avser de närmaste åren.

²¹³ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 29 f.

²¹⁴ Prop. 2009/10:1, s. 26 f.

²¹⁵ Prop. 2009/10:1, s. 35.

eller inställda övningsmoment. I detta avseende ger Försvarsmaktens årsredovisningar information utifrån det gångna året. I likhet med regeringens budgetpropositioner är kopplingen mellan informationen över det gångna året och övergripande mål ur riksdagens försvars- respektive inriktningsbeslut svag. Exempelvis anges överlag i årsredovisningarna att målen per krigsförband har uppnåtts alternativt i allt väsentligt har uppnåtts. Eftersom det inte framgår hur dessa mål förhåller sig till övergripande mål, blir redovisningen otydlig.

För de första åren redovisas utvecklingsläget i insatsorganisationen per förbandstyp med avseende på antalet förband och vilken målsättning som gäller (skapa nya förband, utveckla befintliga förband, fortsätta utveckling av förband eller vidmakthålla eller avveckla förband).²¹⁶ För 2002 redovisas läget i insatsorganisationen med denna typ av kvantitativa målsättningar som mål för 2002 (rapportperioden, förfluten tid) och som inriktning för 2003 och 2004. Målen sammanfaller alltså med läget. Om det betyder att målen är uppnådda framgår inte. Det framgår inte heller om målen härrör från försvarsbeslutet 2000. Det är därför svårt att förstå vad redovisningen innebär och att bilda sig en uppfattning av hur långt införandet av insatsorganisationen har kommit och om den utvecklats enligt vad riksdagen hade beslutat.

2007 börjar Försvarsmakten redovisa mer. Under rubriken Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap redovisas per förband vilka delar därav som har utbildats under året och resultatet av detta. Till exempel redovisas för 171. stridsflygdivisionen vid Blekinge flygflottilj att hela divisionen har utbildats och att hälften av den utbildades mot en högre målsättning, och att denna målsättning inte är helt uppnådd. Den andra halvan, som utbildats mot lägre krav hade dock uppnått målen.²¹⁷ Vilka mål som gällde framgår inte. För året därpå, 2008, anges dock ett mål för respektive förband: vilken kompetens personalstyrkan skulle ha uppnått (så kallad PersQ²¹⁸). Kompetensmålen var lågt satta för alla förband (PersQ 2) förutom för de förband som var ämnade att delta i internationella insatser (PersQ 4).

Regeringen har i regleringsbrev sedan 2010 gett Försvarsmakten i uppdrag att följa upp inriktningsbeslutet avseende ekonomi, insatsorganisation, personalförsörjning samt materielförsörjning.²¹⁹ Från och med 2010, som var det första verkställighetsåret av den innevarande beslutsperioden, redovisas

²¹⁶ 2003 är det oklart vad som egentligen redovisas. Under rubriken *Läget i insatsorganisationen* ser det ut att av döma av kolumnrubriceringen ut som att det är målen som redovisas. Det kan dock vara så att det är läget som redovisas, och att rubriceringen blivit fel och blandats samman med att målen anges för de två kommande åren.

²¹⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2007, s. 18.

²¹⁸ Skala: PersQ 1–PersQ 5, där PersQ 5 är högst.

²¹⁹ När det gäller uppföljningen av insatsorganisationen ska uppföljningen vara relaterad till fastställda förbandsmålsättningar och fastställd planering. (Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010, punkt 26.)

därför så kallade förbandskort för respektive insatsförband. Där redovisades mot fastställda förbandsmålsättningar för gällande insatsorganisation. Dessa redovisningar är dock sekretessbelagda och framgår av en hemlig bilaga. Det gör att det till stora delar saknas relevant information i den öppna bilagan. När det gäller förbandsmålsättningarna framgår av 2010, 2011 och 2012 års redovisning att Försvarmakten själv fastställt dessa. Målsättningarna var styrda så att de skulle svara mot vilka uppgifter krigsförbanden klarar av att lösa med de resurser som verkligen finns.²²⁰ Detsamma gäller när Försvarmakten redovisar införandet av insatsorganisationen 2012.²²¹ Hur de mål som Försvarmakten har satt förhåller sig till riksdagsbeslutet framgår inte. Det betyder att det är oklart huruvida uppföljningen har skett mot det som riksdagen hade beslutat eller inte.

Den öppna redovisningen av insatsorganisationen under den granskade perioden har alltså överlag inte varit tydligt relaterad till riksdagens beslut om insatsorganisationen. Även om rapporteringen delvis har utvecklats under den granskade perioden är det svårt att förhålla sig till informationen eftersom det saknas tydlig information om förhållandet till riksdagens mål.

5.1.4 *Förändringar i grundorganisationen*

Ett viktigt motiv till att minska Försvarmaktens grundorganisation har varit att anpassa den till en mindre krigsorganisation. Nedskärningarna i Försvarmaktens grundorganisation har varit en viktig och omdiskuterad åtgärd i Försvarmaktens omställning. Tanken har bland annat varit att det ska leda till besparingar. Vi har därför har undersökts hur regeringen och Försvarmaktens har följt upp och redovisat resultaten av dessa organisatoriska förändringar.

Regeringens löpande uppföljning i budgetpropositionerna

Regeringens budgetpropositioner till riksdagen åren 2001–2008 behandlar förändringarna av grundorganisationen i samband med försvarsbesluten 2000 och 2004, och även i viss mån försvarsbeslutet 1996. Inriktningsbeslutet 2009 innebar inte några förändringar i grundorganisationen.

I budgetpropositionen för 2002 tar regeringen upp att det rådde stora variationer av övertalighet och personalbrist på olika förband. Spontana avgångar av yngre, välutbildade officerare var fler än vad Försvarmakten hade räknat med, vilket ansågs äventyra myndighetens kompetens- och åldersprofil. När det gäller omlokaliseringar sägs inte mycket om personal som valt att sluta i Försvarmakten i stället för att följa med till den nya orten. Inte heller framgår de konsekvenser för förbandens förmåga som blivit följden av detta.

²²⁰ Försvarmaktens årsredovisning 2010, underbilaga 4.1, s. 5.

²²¹ Försvarmaktens årsredovisning 2012, bilaga 3.1, s. 7.

I budgetpropositionen för 2004 uttryckte regeringen att möjligheterna att följa upp och utvärdera förändringarna i grundorganisationen borde förbättras. Därför gav regeringen i uppdrag åt Försvarsmakten att komma med förslag på att utvärdera genomförandet av försvarsbeslutet 2004. Detta ledde senare till att det i regleringsbrevet infördes preciserade åiterrapporteringskrav för olika kostnadsslag per organisationsenhet.

År 2007 är det osäkert vad regeringen menar. Regeringen skriver både att förändringarna av Försvarsmaktens grundorganisation har genomförts och att de i allt väsentligt har genomförts. Regeringens uttalande om utfallet saknar dock koppling till hur planen såg ut.²²²

Regeringens årliga rapportering till riksdagen är med något undantag av summarisk karaktär. Det handlar i stort sett om huruvida den går enligt plan eller inte. I övrigt saknas helt beskrivningar av eventuella konsekvenser av icke-produktionsrelaterade faktorer. Till exempel har inte den säkerhetspolitiska dimensionen av att Försvarsmakten lämnar vissa regioner behandlats.

Försvarsmaktens uppföljning i sin årsredovisning

Försvarsmakten har i sina i sina årsredovisningar i vissa avseenden lämnat förhållandevis detaljerad information om utfallen av grundorganisationsförändringar. Men det har mer handlat om att följa upp – bocka av – att samtliga åtgärder har genomförts, ofta på en relativ detaljnivå.²²³

För varje berörd organisationsenhet, eller del därav, redovisas avvecklings- och personalkostnader uppdelade på olika underliggande variabler. Som exempel på detaljeringsnivå kan nämnas att i årsredovisningen för 2008 redovisades kostnader för nybyggnation av en spohall och en militärrestaurang samt i vilket läge projektet befann sig vid utgången av året.

Av redovisningen framgår inte någon samlad bedömning av om produktionsapparaten har effektiviserats, inklusive såväl positiva som negativa konsekvenser. Inte heller redovisas information om nettobesparingar för respektive omställningsåtgärd, vilket delvis kan vara svårt eftersom rationaliseringar är långsiktiga. I stället redovisas om åtgärden pågår eller om den har genomförts. Vidare saknas information om i vilken utsträckning rekryteringsmöjligheterna har påverkats.²²⁴ Det saknas även information

²²² I de försvarspolitiska inriktningspropositionerna som det ingår planer för avveckling och omlokalisering m.m. av respektive organisationsenhet eller del därav. Denna information lämnas alltså inte i den årliga rapporteringen till riksdagen.

²²³ Som exempel kan nämnas att OH-projektörer och stövlar som lämnats i gåva till Försvarets materielverk respektive Rikspolisstyrelsen har redovisats i Försvarsmaktens årsredovisningar.

²²⁴ Att det är möjligt att attrahera och rekrytera rätt personer är en grundläggande förutsättning för att producera insatsförband. Om all utbildning för ett visst truppslag sker på endast en ort, och denna ligger geografiskt perifert, kan det bli svårt att rekrytera personal.

om huruvida Försvarsmakten förlorat väsentlig personal i samband med omlokalisering. Slutligen har vi inte heller funnit någon information om eventuell personal som avgått, i enlighet med vad som var avsikten, men som sedan återgått i tjänst genom konsultkontrakt eller som återanställts. Regeringen har inte gett Försvarsmakten i uppdrag att redovisa ovanstående uppgifter. Därför har Försvarsmakten inte heller genomfört denna typ av mer utömande uppföljning av förändringarna av Försvarsmaktens grundorganisation.

Här kan även noteras att expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har konstaterat att det inte har ägt rum någon samlad utvärdering av de ekonomiska effekterna av förändringarna i grundorganisationen 1999–2009. ESO har också kommit fram till att nyinvesteringar i mark, anläggningar och lokaler till ett värde av cirka 7,3 miljarder kronor ska ha gjorts under perioden 2000–2009.²²⁵

Sammantaget har det alltså inte skett någon mer uttömmande uppföljning av organisationsförändringarnas effekter. Samtidigt har Försvarsmakten i sina underlag tagit upp ytterligare nedläggningar av organisationsenheter, eller delar av dessa, som ett sätt att sänka kostnaderna.

Försvarsberedningen har gjort viss uppföljning

Försvarsberedningen lämnade 2004 en redogörelse för den dithills genomförda förändringen av grundorganisationen.²²⁶ Beredningen konstaterade att nedläggningar och omlokaliseringar med några undantag hade genomförts enligt plan. Trots omfattande nedläggningar hade kostnaderna ökat för den totala förbandsverksamheten med 244 miljoner kronor i fasta priser sedan 2000. Samtidigt kunde utbildning och övning inte bedrivas som avsett. Beredningen konstaterade att nedläggningar och omlokaliseringar ger begränsade besparingar på kort och medellång sikt såvida inte personal kan avvecklas, vilket visat sig vara svårt. Därtill kräver omlokaliseringar om- eller nybyggnation, vilket genererar ökade lokalkostnader.²²⁷

²²⁵ ESO-rapport 2011:2, s. 23.

²²⁶ Ds 2004:30.

²²⁷ Dessutom hade personalkostnaderna ökat som andel av förbandsanslaget, eftersom övertalig personal inte kunnat avvecklas. Kostnaderna för personalavveckling var höga, inte minst för förtida pensioner, och uppgick till mellan 1 och 1,5 miljarder kronor årligen under försvarsbeslutsperioden. Detta påverkade övning och utbildning negativt, vilket gick emot intentionerna i det föregående försvarsbeslutet. Också besparingar på underhåll och stödverksamhet var begränsade, trots att försvarsbeslutet pekade ut detta som en besparings- och rationaliseringskälla.

Försvarsberedningen drog slutsatsen att det är nödvändigt att lägga ned etablissemang i grundorganisationen för att begränsa framtida kostnader, men att det endast medför mindre besparingar under de första åren.^{228 229}

5.2 Samlad övergripande uppföljning

Som granskningen har visat har Försvarsmaktens omställning sedan millennieskiftet inneburit omfattande förändringar. I detta avsnitt har undersökts i vilken utsträckning regeringen kompenserat sin redovisning till riksdagen genom att utföra eller lämna uppdrag om uppföljning för längre tidsperioder, exempelvis knuten till försvarsbesluten.

Granskningen visar att uppföljningar har ägt rum. Dock avser inte någon av dessa uppföljningar samtliga delar av ett försvarsbeslut. Det är vissa delar av försvarsbesluten som har valts ut för att följas upp. Det är sällan någon uppföljning kommer in på konsekvenser för insatsorganisationens förmåga att utföra olika insatser.

Nedan redovisas vilka övergripande uppföljningar som har ägt rum.

5.2.1 Riksdagen har låtit göra två utvärderingar

Utvärderingen av försvarsbesluten 2000 och 2001

Försvarsutskottet tillsatte 2003 en särskild utredare för att följa upp och utvärdera vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001. I uppdraget ingick att undersöka tre systemområden: utbildning, förbandsutveckling och beredskap.²³⁰

Utredaren konstaterade att det fanns allvarliga brister på alla tre områden. Utbildningssystemet byggde på avskaffad repetitionsutbildning där värnpliktiga skulle kunna kallas in under en femårsperiod, men eftersom för få värnpliktiga utbildades blev konsekvenserna negativa för förbandsutveckling, krigsduglighet och operativ förmåga.²³¹ Förbandsutvecklingen skulle inte nå de kvalitativa mål

²²⁸ Ds 2004:30, s. 66 f. Detta beror på att personalkostnaden består som lön, förtida pension eller något annat slags avvecklingsåtgärd i flera år. Om det inte går att minska personalkostnaderna och därmed bereda möjlighet att bygga upp insatsförmågan är utvecklingsprognosen i en krympande eller oförändrad ekonomi svag, enligt beredningen.

²²⁹ Försvarsberedningen lyfte fram personalkostnader och personalavveckling som väsentliga hinder för omställningen av Försvarsmakten. Beredningen menade att behovet av yrkesofficerare dimensioneras av grundorganisationen, inte insatsorganisationen som det borde vara. Dessutom motsvarade inte personalstrukturen insatsorganisationens behov, då de yngre officerarna var för få och de äldre för många. Ds 2004:30, s. 99 f.

²³⁰ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1.

²³¹ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 37 f.

som svarar mot den inriktning riksdagen beslutat.²³² Bristerna kunde förklaras med att Försvarsmakten inte hade förmått att ta fram hållbara beslutsunderlag, och att Regeringskansliet inte haft tillräcklig förmåga att självständigt kritiskt granska underlagen. Därför hade heller inte försvarsutskottet kunnat ifrågasätta realismen i planeringen.²³³

Utredaren uttalade sig även om operativ förmåga. Utredaren ansåg att kraven på operativ förmåga inte var tillräckligt tydligt formulerade. Utredaren var också kritisk mot att värderingen relaterades till rådande omvärldsläge, vilket innebar att en förmåga med stora brister kunde hänvisas till som godtagbar.²³⁴

När det gäller den operativa förmågan ansåg utredaren att den var förhållandevis god i fråga om att kunna hävda territoriell integritet och att bidra till fred och säkerhet i omvärlden, men inte när det kom till att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Utredaren hade svårt att förstå att Försvarsmaktens förmåga att lösa sin huvuduppgift att försvara Sverige sammantaget skulle vara godtagbar, vilket Försvarsmakten hade redovisat i sin årsredovisning.²³⁵

Riksdagens utvärdering av försvarsbeslutet 2004

Försvarsutskottet tillsatte 2007 en särskild utredare som skulle göra en utvärdering av försvarsbeslutet 2004. Två delar av försvarsbeslutet skulle utvärderas: inriktningen av insatsorganisationen och den internationella förmågan.²³⁶

Denna utvärdering framstår inte som lika tydlig som den föregående. Utredaren drog slutsatsen att insatsorganisationen i stort kommer att ha den omfattning och sammansättning som försvarsbeslutet avsåg, men kunde inte säga när detta skulle inträffa. Däremot skulle antalet enheter inom respektive område vara få eller till och med enstaka, vilket skulle medföra känslighet för störningar i kompetensförsörjningen. När det gäller internationell förmåga drog utredaren slutsatsen att kapacitetsutvecklingen av internationell förmåga väl motsvarade identifierade behov på kortare och lägre sikt, dock inte på lång sikt på grund av för liten tillgång på kompetent personal.²³⁷

²³² Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 43 f.

²³³ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 43 f.

²³⁴ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 65 f.

²³⁵ Sveriges riksdag: 2003/04:URD1, s. 65 och 72.

²³⁶ Sveriges riksdag: 2007/08:RFR6.

²³⁷ Sveriges riksdag: 2007/08:RFR6, s. 44 f.

5.2.2 *Regeringen har i begränsad utsträckning gjort samlad uppföljning*

När det gäller regeringens uppföljning av försvarsbesluten så har vi undersökt i vilken utsträckning regeringen har genomfört eller gett i uppdrag att göra samlade uppföljningar av försvarsbesluten.

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2004

I regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition till riksdagen inför försvarsbeslutet 2004 redovisade regeringen hur det gått att genomföra föregående försvarsbeslut. Regeringens information byggde dock på riksdagens försvarsutskotts utvärdering av vissa delar av försvarsbesluten 2000 och 2001.²³⁸ Informationen var alltså redan känd i riksdagen, och det handlade alltså inte om någon ny utvärdering från regeringens sida.

Regeringens utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut

I samband med budgetpropositionen för 2009 lämnade regeringen sina bedömningar av genomförandet av försvarsbeslutet 2004. Men detta handlade i första hand om regeringens bedömningar, och inte om en mer utförlig uppföljning.

Regeringen bedömde att Försvarsmaktens förmågeutveckling, insatsorganisationens utveckling och genomförandet av internationella insatser i stort sett låg i linje med riksdagens och regeringens beslut. När det gäller den nordiska stridsgruppen NBG 08 blev den dock dyrare än avsett, framför allt beroende på att det var svårt att förutse kostnaderna för att vara ledarnation.²³⁹ Materieförsörjningen var den del av Försvarsmakten som regeringen ansåg hade mest brister. Positivt var dock enligt regeringen att spårbarheten mellan förmågor och materiel hade utvecklats, dock inte i den omfattning riksdagen hade önskat.²⁴⁰

Regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp omställningen

Utöver ovanstående uppföljningar har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och granska omställningsarbetet inom det militära försvaret. Regeringens uppdrag inbegrep även Försvarsmaktens stödmyndigheter.²⁴¹ Tillvägagångssättet var att gå igenom de underlag som de berörda försvarsmyndigheterna hade redovisat till regeringen. Uppdraget var en del i uppföljningen av att kostnader för förvaltning och stöd skulle minskas med

²³⁸ Prop. 2004/05:5 samt riksdagen 2003/04:URD1.

²³⁹ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, bilaga 1, s. 105.

²⁴⁰ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, bilaga 1, s. 111 f.

²⁴¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Fortifikationsverket samt dåvarande Pliktverket.

2 miljarder kronor senast vid utgången av 2009.²⁴² Det betyder att uppföljningen handlade om de eventuella besparingar som uppstått genom olika åtgärder.

Statskontoret kom fram till att drygt 2 miljarder kronor hade kunnat frigöras under perioden 2004–2008. Dessa hade antingen direkt eller indirekt kommit Försvarsmakten till del. Trots viss osäkerhet i enskilda delar bedömde Statskontoret att regeringens målsättningar för den samlade omställningen hade uppnåtts i fråga om kostnadsreduktioner och minskade beställningar. Statskontoret bedömde också att genomförda kostnadsreduktioner och neddragningar i allt väsentligt borde vara bestående. Enligt Statskontorets bedömning hade detta bidragit till att Försvarsmakten hade kunnat bedriva förbandsproduktion och genomföra insatser med högre ambitioner än vad som annars skulle ha varit fallet.²⁴³ Statskontoret kunde dock inte i alla delar fastställa om alla frigjorda resurser kommit Försvarsmakten till del.²⁴⁴ Den samlade bedömningen var ändå att resultatet av omställningsarbetet indikerade att regeringens mål i fråga om kostnadsreduktioner, minskade beställningar av materiel och omfördelningar av resurser i allt väsentligt hade uppnåtts.²⁴⁵

Regeringens uppdrag till Statskontoret att följa upp nätverksbaserat försvar

Vidare gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Försvarsmaktens utvecklingsarbete med att införa ett nätverksbaserat försvar (NBF).²⁴⁶ Utgångspunkten för granskningen var skriftliga underlag i form av Försvarsmaktens budgetunderlag och återrapporeringar till regeringen.

Statskontoret kunde konstatera att utvecklingen av NBF snarast kunde ses som visionärt och konceptuellt och att det var inriktat på åtgärder som skulle skapa förutsättningar för olika saker, alltså något slags indirekta åtgärder. De första åren var målen oklara, vilket gjorde det svårt att följa upp resultatet av arbetet med NBF. Sedan stramade Försvarsmakten upp målbilden, och från och med 2007 blev målen mer konkreta.²⁴⁷

²⁴² Regeringsbeslut 7, 2006-08-31, Fö2006/2036/EPS samt regeringsbeslut 10, 2008-09-11, Fö2008/787/EPS.

²⁴³ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 7 f.

²⁴⁴ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 25.

²⁴⁵ Statskontoret: Omställningen av det militära försvaret (2009:11), s. 14.

²⁴⁶ Regeringsbeslut 2002-11-07, Fö2002/353/MIL. Nätverksbaserat försvar är ett koncept som går ut på att länka samman olika funktioner (beslutsfattare, informationssystem, vapensystem, med mera) i ett nätverk.

²⁴⁷ Statskontoret: Införande av ett nätverksbaserat försvar (2007-05-07).

5.2.3 *Regeringens skrivelser saknar en övergripande uppföljning av omställningen*

Efter en genomgång av regeringens skrivelser från Förvarsdepartementet till riksdagen under den granskade perioden har vi inte funnit några skrivelser som behandlar uppföljning eller annan samlad information om omställningen av Försvarmakten, eller dess innebörd i fråga om till exempel operativ förmåga.

5.2.4 *Regeringen har tillsatt utredningar som berör omställningen*

Regeringen har under den granskade perioden tillsatt en rad olika utredningar inom flera olika områden. Dessa utredningar har framför allt handlat om rationaliseringar och ekonomi samt styrning. Det handlar bland annat om Förvarsstyrningsutredningen (2005) och Förvarsförvaltningsutredningen (2005) samt Stödutredningen (2009) och Förvarsstrukturutredningen (2010). Vidare har det ägt rum utredningar knutna till personalförsörjningen. Utredningen om totalförvarspikten, låg till grund för beslutet att låta värnplikten vara vilande. Efter beslutet om att låta värnplikten vara vilande beslutades om en utredning om en framtida personalförsörjning (2010). För mer information om ett antal väsentliga utredningar, se bilaga 9.

5.2.5 *Förvarsberedningens information*

Förvarsberedningarna har haft i uppdrag att ta fram underlag för säkerhets- och förvarspolitik. Beredningarnas arbete har legat till grund för regeringens förvarspolitiska propositioner. Beredningarna har till viss del lämnat information av uppföljande karaktär; huvuddelen har dock avsett bedömningar inför framtiden.

Inför förvarsbeslutet 2004

Förvarsberedningen inför förvarsbeslutet 2004 ägnade sig mer åt information om hur den gångna förvarsbeslutsperioden förlöpt. Beredningen hänvisade till att en uppföljning förelåg, och kommenterade denna.²⁴⁸ Beredningen gick sedan igenom utvecklingen av insatsorganisationen och konstaterade bland annat att vissa delar av denna var i tämligen gott skick medan andra delar var i sämre skick.²⁴⁹ Beredningen presenterade en utförlig redogörelse för den hittillsvarande reformeringen av Försvarmakten och kom med ett antal förklaringar till problemen med att genomföra riksdagens förvarsbeslut.²⁵⁰

²⁴⁸ Det framgår inte vilken uppföljning beredningen avser. Riksrevisionen tolkar det som att det handlade om den uppföljningen förvarsutskottet beställde: Sveriges riksdag: 2003/04:URD1.

²⁴⁹ Ds. 2003:34.

²⁵⁰ Ds. 2004:30.

Inför försvarsbeslutet 2009

Försvarsberedningen inför 2009 års beslut analyserade vilka behov som fanns och jämförde med den rådande organisationen och hur denna förhöll sig till framtida krav. Till exempel kom beredningen fram till att det fanns för många tunga mekaniserade förband i förhållande till behoven av flexibilitet och rörlighet. I mindre utsträckning ingick jämförelser bakåt i tiden eller information av uppföljande karaktär.²⁵¹

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- I regeringens budgetpropositioner behandlas resultaten avseende insatsorganisationen utveckling och Försvarsmaktens förmåga i huvudsak för ett år i taget.
- Innebörden av förändrade mål och krav redovisas inte på ett tydligt sätt, vilket gör det svårt att förhålla sig till den information som lämnas. Det finns i begränsad utsträckning information som möjliggör jämförelser i samband med förändringar av kravställningar.
- Med ändrade krav i försvars- och inriktningsbesluten har resultaten också en annan innebörd, men det framgår inte på ett tydligt sätt i regeringens information.
- Bakomliggande säkerhetspolitisk bedömning har haft ett stort inflytande på regeringens och Försvarsmaktens bedömning av förmåga. Bedömningarna under den granskade perioden har gjorts med hänvisning till rådande "goda" säkerhetspolitiska förhållanden och i andra hand med hänvisning till ett så kallat försämrat omvärldsläge. På så vis har under hela perioden Försvarsmaktens förmåga hänvisats till som god, under rådande omvärldsläge, och förknippats med ett flertal olika problem om det skulle uppstå ett försämrat omvärldsläge.
- Det framgår inte klart av regeringens rapportering till riksdagen vad som ligger till grund för bedömningen av Försvarsmaktens operativa förmåga.
- I ökande utsträckning har bedömningen av Försvarsmaktens förmåga handlat om en bedömning av huruvida Försvarsmakten har löst sina uppgifter snarare än om en bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till ställda mål och krav.
- Försvarsmaktens öppna redovisning till regeringen är strukturerad på samma sätt som regeringens rapportering till riksdagen. Försvarsmaktens redovisning omfattar dock mer information, i vissa avseenden på mer detaljerad nivå.

²⁵¹ Ds. 2008:48.

- Regeringen har löpande informerat riksdagen om åtgärder i insatsorganisationen. Informationen avser till största delen det gångna året. Någon ackumulerad redovisning utifrån gällande försvarsbeslut lämnas inte.
- När det gäller grundorganisationen, som haft en central roll i ambitionen om rationaliseringar, har regeringen löpande i budgetpropositioner informerat riksdagen om utfallet genom att hänvisa till huruvida utvecklingen har gått enligt plan eller inte, utan att i budgetpropositionen ge någon närmre förklaring till hur planen ser ut.
- Försvarsmakten har följt upp hur grundorganisationen ställts om, i flera avseenden mycket ingående. I vad mån produktionen av förband har blivit effektivare framgår inte av redovisningen. Inte heller framgår utfallet i andra väsentliga avseenden, till exempel personalkonsekvenser.
- Försvarsbesluten till grund för Försvarsmaktens omställning har delvis följts upp. Det handlar om övergripande uppföljningar av försvarsbeslut, med regeringen och även riksdagen som beställare. Sammantaget rör det sig dock om en uppföljning av vissa delar av reformeringen, snarare än om en mer övergripande, systematisk och samlad uppföljning.
- Sammantaget har det därför inte genom en övergripande uppföljning varit möjligt att se om målen har uppfyllts i de tidigare försvarsbesluten.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens förändring genom de tre senaste försvars- och inriktningsbesluten. Syftet har varit att undersöka om Försvarmaktens förändring har varit tydlig och transparent.

Riksrevisionen kan konstatera att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Förutvarande invasionsförsvar, styrt och utformat för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. Istället har det skett och sker fortfarande en utveckling mot ett insatsförsvar med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser. Granskningen visar även att förutom att Försvarmaktens struktur och resurser har förändrats, så har Försvarmaktens inriktning svängt över tiden. Riksrevisionen menar att detta förstärker vikten av tydlighet och transparens i redovisningen av resultat, så att det finns goda underlag för framtida utveckling av myndigheten.

Riksrevisionens samlade bild är att mycket information och resultat kring denna förändring har presenterats genom redovisning och uppföljning. Men i flera viktiga avseenden finns brister avseende tydlighet och transparens, vilket sammantaget skapar en otydlighet kring vad omställningen av Försvarmakten har gett för resultat. Riksrevisionen anser även att innebörden, när det gäller förmåga och resurseffektivitet, av svängningar i Försvarmaktens inriktning kan behöva tydliggöras.

6.1 Det svenska försvaret har gått igenom en stor förändring

6.1.1 *Breda försvarspolitiska mål*

Riksrevisionens bedömning är att Försvarmakten under omställningen har genomgått omfattande förändringar, samtidigt som myndighetens uppdrag på ett övergripande plan har handlat om fyra huvudelement: nationellt försvar, internationella insatser, territoriell integritet och att kunna bistå samhället vid kriser.

Tonvikt och prioritet mellan dessa uppdrag har förändrats över tiden. Uppdraget avseende territoriell integritet och stöd till samhället har hela tiden funnits med. En större förändring har istället handlat om krav och inriktning när det gäller nationell försvarsförmåga och förmåga till internationella insatser.

På så vis har alltså centrala formuleringar i försvarsbesluten varit av likartad karaktär, samtidigt som de operativa kraven har förändrats kraftigt. Exempelvis baserades 1996 års försvarspolitiska mål och målen från 2004 på ungefär samma formuleringar. Men däremellan hade kraven på operativ förmåga förändrats kraftigt, och inriktningen svängt till att ge ökad prioritet åt internationella insatser. Kraven om nationell försvarsförmåga har ändrats från att i tidigare försvarsbeslut ha uttryckts som att försvara landet mot väpnat angrepp till att istället handla om att Försvarsmakten ska kunna göra insatser, nationellt och internationellt, utan att det i inriktningsbeslutet närmre preciseras vad detta innebär. På samma sätt har kraven höjts avseende förmåga till internationella insatser, och gäller numera globalt, med samtliga försvarsgrenar och med en ökad numerär.

Vidare framgår av granskningens historiska tillbakablick att militära mål och operativa krav i äldre försvarsbeslut uttrycktes på ett mer precist sätt. Ställda mål och krav har, enligt Riksrevisionens bedömning, gradvis under omställningen blivit mer övergripande, och har i det senaste inriktningsbeslutet en mycket övergripande karaktär.

Sammantaget har den styrande inriktningen varit komplex och av en bredare karaktär, även om det finns skillnader. Riksrevisionens bedömning är att de mål som har legat till grund för reformeringen har varit breda och öppna för tolkning, vilket har påverkat förutsättningarna för uppföljning och återredovisning.

6.1.2 *Försvars- och inriktningsbesluten förändrar mål och krav*

Av en mer detaljerad genomgång av försvars- och inriktningsbesluten framgår alltså att i jämförelse med försvarsbeslutet 1996 innebar försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 stora skillnader. Målen var ungefär desamma men kraven för Försvarsmaktens förmåga till försvar mot väpnat angrepp förändrades genom att de uttrycktes i form av fyra tidsperspektiv. Tidigare krav på kortare sikt hade omformulerats till krav på mycket lång sikt (mer än tio år). Stora delar av krigsorganisationen bedömdes inte längre var motiverad och skulle avvecklas. Istället fästes ökad betydelse vid internationella insatser.

Även i försvarsbeslutet för perioden 2005–2007 var de försvarspolitiska målen desamma, fast deras inbördes ordningsföljd ändrades. De operativa kraven sänktes, såtillvida att kravet om att kunna försvara Sverige mot ”begränsade insatser” togs bort, liksom uppgiften om att kunna höja förmågan att försvara mot i första hand insatser med fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Istället innebar beslutet höjda krav på förmåga till internationella insatser. Sverige skulle nu kunna genomföra två insatser av bataljons storlek som skulle omfatta fredsfrämjande insatser över hela skalan.

Inriktningsbeslutet 2009 och efterföljande styrning av regeringen har inneburit ytterligare förändringar. Insatsorganisationen är i huvudsak densamma, men målen har en bredare och mer övergripande karaktär. Istället ligger fokus på flexibilitet och användbarhet och vikten av höga krav på tillgänglighet. Krigsorganisationen ska på mycket kort sikt vara fullt användbar. En väsentlig förändring är alltså att det hittillsvarande sättet att styra Försvarmakten genom krav ställda med olika tidsperspektiv har utgått. Vidare innebar regeringens uppgifter till Försvarmakten att internationella och nationella insatser uttrycktes gemensamt, som ett medel för att säkra svensk säkerhet. Även detta är enligt Riksrevisionens bedömning en väsentlig förändring. Sedan länge har nationell försvarsförmåga och förmåga till internationella insatser handlat om två olika försvarspolitiska mål och uppgifter.

Samtidigt har regeringen efter inriktningsbeslutet ökat kraven om försvarsplanering. Riksrevisionens bedömning är att därmed har regeringen delvis förtydligat sin uppgiftsformulering ur inriktningsbeslutet. Detta har skett inom ramen för regeringens styrning, och inte kopplat till riksdagens beslut.

Sammantaget har enligt Riksrevisionens bedömning genom de tre försvarsbesluten skett en gradvis förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen. Riksdagens beslut avseende mål och krav på operativ förmåga har fått en mer övergripande karaktär. Det har i sin tur lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarmakten. Konskevensen av detta är bland annat att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut, vilket gör det svårare för riksdagen att värdera Försvarmakten. En försvårad transparens och tydlighet har enligt Riksrevisionens bedömning även en negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet och hushållning.

6.1.3 *Omfattande avveckling och minskning av Försvarmaktens krigsorganisation och grundorganisation*

Försvars- och inriktningsbesluten har inneburit kraftiga förändringar i form av framför allt en minskad volym i Försvarmaktens krigsorganisation. En jämförelse mellan den krigsorganisation som regering och riksdag angav som utgångsläge vid försvarsbeslutet 1996 och målen för den krigsorganisation som beslutades om 2009 ger en bild av storleken på den avveckling som skett. Som en följd av en radikalt minskad krigsorganisation har även Försvarmaktens grundorganisation minskat mycket, men inte lika mycket som när det gäller krigsorganisationen.

Arméstridskrafterna minskat mycket kraftigt i volym, liksom även sjöstridskrafterna och flygstridskrafterna som har styrts mot väsentligt lägre mål för hur stor krigsorganisationen ska vara.

6.1.4 *Försvarsmaktens inriktning har svängt över tiden*

Den närmre innebörden av riksdagens beslut och regeringens styrning framgår av Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag. Granskningen visar att genom försvarsbeslutet 2002–2004 ändrades fokus i Försvarsmaktens inriktning från nationell försvarsförmåga till att utgå från en bredare hotbild. Samtidigt gav också Försvarsmakten uttryck för behovet av en tydligare långsiktig inriktning.

Försvarsmaktens uttryck för osäkerhet kring inriktningen minskade, enligt Riksrevisionen, genom försvarsbeslutet för perioden 2005–2007. Enligt Riksrevisionens bedömning fick Försvarsmaktens internationella verksamhet i närtid en mer central betydelse, medan Försvarsmakten tog upp den nationella dimensionen inom ramen för en så kallad grundläggande försvarsförmåga med ett långsiktigt perspektiv.

Med inriktningsbeslutet 2009 hade kraven på tillgänglighet höjts – Försvarsmakten skulle inte längre behöva återta förmåga för att kunna användas och detta har fått stor betydelse för Försvarsmaktens interna styrning. I inriktningsbeslutet 2009 ingick formuleringar med nationell tonvikt, men samtidigt hade uppgiften om att försvara Sverige, som ett enskilt försvarspolitiskt mål, utgått och ersatts av ett mer neutralt förhållningssätt mellan den nationella och internationella dimensionen av Försvarsmaktens verksamhet. Men efter att regeringen har återinfört kraven på försvarsplanering, och lämnat nya anvisningar om innebörden av detta, samt genom andra styrsignaler såsom återupptagen civil försvarsplanering så har Försvarsmakten inriktat sin verksamhet mot den nationella dimensionen. Detta har påverkat hela Försvarsmakten och gett den nationella dimensionen en framträdande plats i Försvarsmaktens interna styrning, och den står återigen i centrum.

Eftersom styrande ingångsvärden i form av försvarspolitiska mål ur försvarsbesluten varit mycket breda och likartade, har Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag legat inom ramen för regeringens och riksdagens beslut. Samtidigt har i praktiken mindre uppenbara förändringar i prioritering och tonvikt mellan besluten följts av stora förändringar i Försvarsmaktens inriktning.

Sammantaget har det alltså skett en övergång från en tid med differentierade krav på tillgänglighet till ett försvar med krav på högre tillgänglighet; liksom en förändring från ett försvar med fokus på internationella insatser följt av en så kallad återgång till en mer nationell inriktning. Det betyder att under Försvarsmaktens omställning har väsentliga ingångsvärden för förmågeskapande processer avseende personal, materiel, logistik, utbildning och övning med mera förändrats över tiden. Riksrevisionen har inte närmre undersökt genomförandet av detta, men vill framhålla att detta i sig talar för vikten av höga ambitioner hos regeringen och Försvarsmakten avseende tydlighet och transparens – för att genom redovisning och uppföljning klargöra resultaten av fattade beslut.

6.2 Regeringens och Försvarsmaktens redogörelse för uppnådda resultat

Försvarsmaktens omfattande förändring gör att det är viktigt att regeringen och Försvarsmakten genom sin information redogör för och bedömer resultaten. Riksrevisionens utgångspunkt är att det är rimligt att det finns en spårbarhet mellan beslutad inriktning och resultat. När en central myndighet som Försvarsmakten förändras i grunden måste det finnas goda förutsättningar för riksdagen att följa innebörden av fattade beslut, både av ekonomiska skäl och för att riksdagen ska kunna värdera Försvarsmakten som resurs för svensk säkerhet.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att i flera olika avseenden har det redovisats resultat under den granskade perioden, men att det samtidigt finns utrymme för åtgärder som kan stärka förutsättningarna för uppföljning och redovisning.

6.2.1 *Innebörden av förändrade mål och krav framgår bara delvis*

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen i sin information och redovisning i regel på ett tydligt sätt redogör för riksdagens och regeringens mål för det militära försvaret och för operativa krav på förmåga. Men som vi har visat har målen och kraven förändrats genom försvars- och inriktningsbesluten mål och krav förändrats, och innebörden av detta har varit svåröverskådlig, men i praktiken haft stor effekt på Försvarsmaktens inriktning. Enligt Riksrevisionens bedömning är det rimligt att regeringen tydligare förklarar innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav. Den närmare innebörden av ändrade operativa krav och ändrade uppgiftsformuleringar framgår bara delvis i regeringens propositioner. Regeringens redovisning skulle vinna på att det tydligare framgår hur innebörden av ett nytt försvarsbeslut förhåller sig till mål och krav i föregående beslut. Det handlar till exempel om utförligare jämförelser mellan försvarsbesluten och tillhörande mål och krav.

Sammantaget finns enligt Riksrevisionens bedömning utrymme för förbättringar i detta avseende. I samband med nya försvarsbeslut bör regeringen på ett tydligare sätt informera om hur eventuella förändringar i kommande mål och krav förhåller sig till tidigare målsättningar och operativa krav.

6.2.2 *Bedömningen av Försvarsmaktens förmåga är tveksam* **Speglar det gångna året**

Regeringens bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga har enligt Riksrevisionens bedömning i flera avseenden delvis varit tveksam. Ett övergripande problem är att regeringen i sin bedömning speglar det gångna året utan att i någon större utsträckning jämföra med tidigare års förmågebedömningar. Givet den omfattande förändring som ägt rum, både

avseende struktur och inriktning, blir detta ett problem. Det blir svårt att förhålla sig till och värdera regeringens bedömning. Informationsvärdet skulle öka, menar Riksrevisionen, om regeringen i sin bedömning tydligare relaterade till tidigare års bedömningar. Även Försvarsmaktens bedömning av förmåga präglas av detta förhållande. Försvarsmakten har precis som regeringen i sin öppna redovisning fokuserat på det gångna året utan att i någon större utsträckning göra jämförelser bakåt i tiden. Som vi tidigare har konstaterat har Försvarsmakten bara i begränsad utsträckning varit ålagd av regeringen att göra detta, men samtidigt finns det inte något som hindrar att Försvarsmakten på eget initiativ i större högre utsträckning gör relevanta jämförelser.

Sammantaget har den begränsade mängden jämförelser inneburit att det varit svårt att på ett rimligt sätt förhålla sig till utvecklingen av Försvarsmaktens förmåga, eftersom den information som lämnas så ensidigt är relaterad till ett år i taget.

Abstrakta säkerhetspolitiska hänvisningar

Vidare har regeringen och Försvarsmakten genomgående hänvisat till olika säkerhetspolitiska omvärldsbedömningar i samband med sin redovisning.

I de två första försvarsbesluten för 2002–2004 respektive 2005–2007 var riksdagens krav på förmåga indelade i olika omvärldslägen. Vid en jämförelse mellan beslutens olika kravställningar framgår att regeringens och Försvarsmaktens övergripande bedömning var förhållandevis positiv inom ramen för gällande omvärldsläge och mer negativ i händelse av ett försämrat omvärldsläge.

Avseende gällande inriktningsbeslut uppstår emellertid en oklarhet. Till skillnad från de tidigare försvarsbesluten ingår inte i rådande inriktningsbeslut i kraven på förmåga någon koppling till olika omvärldslägen. När regeringen då hänvisar till en rad brister i förmågan i händelse av ett försämrat omvärldsläge uppstår en oklarhet kring hur detta ska tolkas i förhållande till riksdagens beslut om krav på förmåga. En tolkning är att förutsatt att Försvarsmakten inte ställs inför en allvarlig prövning så är bedömningen positiv. Men om Försvarsmakten ställs inför en svårare prövning så är bedömningen negativ.

Vidare är det otydligt huruvida det är Försvarsmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav, eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav på förmåga som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Även denna fråga bör enligt Riksrevisionens bedömning klargöras av regeringen inför riksdagens kommande försvarsbeslut.

Säkerhetspolitiska förhållanden bör förstås ha betydelse vid värderingen av Försvarsmakten i sin helhet. Det sätter myndigheten i ett sammanhang.

Men Riksrevisionen ser samtidigt utmaningar med att i hög utsträckning värdera myndighetens förmåga utifrån olika säkerhetspolitiska förhållanden. Av historien vet vi att det är svårt att bedöma den säkerhetspolitiska utvecklingen. Vi vet också att den snabbt kan förändras.

En ytterligare oklarhet uppstår eftersom det i regeringens budgetpropositioner och i Försvarsmaktens öppna årsredovisningar inte lämnas någon närmare redogörelse av den säkerhetspolitiska bedömningen och om regeringen respektive Försvarsmakten har utgått ifrån samma säkerhetspolitiska bedömning.

Riksrevisionen anser att informationen skulle vinna på om regeringens värdering på ett tydligare sätt utgår från ställda operativa krav – som i sin tur bör vara av sådan art att det, utan hinder av sekretess, på ett rimligt sätt går att bedöma mot dessa. Även ur detta perspektiv finns alltså ett intresse av att regeringen inför kommande försvarsbeslut överväger förslag som tydliggör riksdagens krav på förmåga.

Oklarheter kring vad det är som bedöms

Vidare framgår av granskningen att i sin värdering har regeringen och Försvarsmakten i ökad utsträckning fäst betydelse vid Försvarsmaktens löpande verksamhet i form av insatser med mera. Här bör dock beaktas att Försvarsmakten skiljer sig på ett avgörande sätt från många andra myndigheter eftersom en central del av myndighetens existens handlar om att vara en försäkring, snarare än om att hela tiden användas. Den löpande verksamheten fungerar därför i en begränsad utsträckning som ett mått på vad myndigheten ska klara av. Av granskningen framgår heller inte några drastiska förändringar avseende Försvarsmaktens insatsverksamhet. Volymen har inte ökat, även om komplexiteten i vissa insatser kan ha höjts.

I förmågebedömningarna har emellertid i ökad utsträckning hänvisats till att myndigheten har löst sina uppgifter, vilket enligt Riksrevisionens bedömning bara delvis ger svar på Försvarsmaktens operativa förmåga. En delförklaring till denna utveckling skulle kunna vara att kraven på förmåga har förändrats. Exempelvis har ambitionerna höjts avseende internationella insatser och tidigare krav på förmåga mot väpnat angrepp sänkts till mer övergripande krav på att kunna genomföra insatser. Det kan, enligt Riksrevisionens bedömning, ha inneburit att i värderingen så har Försvarsmaktens löpande verksamhet, särskilt internationella insatser, ökat i relativ betydelse. Men denna sorts förändringar har inte regeringen eller Försvarsmakten redogjort för, vilket sammantaget bidrar till en oklarhet.

6.2.3 *Informationen om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation är svår att förhålla sig till*

Av granskingen framgår även att när det gäller redovisningen av insatsorganisationen finns det utrymme för ökad tydlighet och transparens.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen i budgetpropositioner har informerat riksdagen om hur insatsorganisationen har utvecklats. Denna redovisning omfattar till största delen det gångna året. De förändringar som ägt rum dessförinnan behandlas i mindre grad. Omfattningen på redovisningen varierar mellan åren, och det går inte att mer ingående följa olika förband. Regeringen drar även slutsatser om i vad mån den beslutade inriktningen har följts inom respektive stridskraft, dock utan att ange vad inriktningen består i eller hur den förhåller sig till långsiktiga mål.

Riksrevisionen kan konstatera att det över längre tid är svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation. Det saknas en tydligare ackumulerad redovisning som är kopplad till respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en tydligare uppfattning av implementeringen i insatsorganisationen.

6.2.4 *Informationen om förändringar i grundorganisationen är summarisk i relevanta avseenden*

Riksrevisionen konstaterar att det även när det gäller omvandlingen av Försvarsmaktens grundorganisation finns brister i regeringens information till riksdagen. Regeringen har redogjort för strukturomvandlingen på ett mer summariskt sätt som mer har handlat om huruvida omstruktureringen har gått enligt plan eller inte. Däremot redogörs inte närmare för denna plan eller om det rör sig om en ursprunglig eller en reviderad plan. Regeringen skriver också ibland både att förändringar har genomförts och de i allt väsentligt har genomförts. På så vis lämnas öppet för tolkning om vad som egentligen avses. Vidare saknas exempelvis information om i vilken utsträckning personal har valt att inte följa med vid omlokaliseringar, och vilka konsekvenser det kan ha fått. Inte heller förutsättningarna för rekrytering och att kunna behålla personal har behandlats när förbandsproduktionen koncentrerats till färre platser. Regeringen redovisar vilka faktorer som legat till grund för omstruktureringen av grundorganisationen. Av redovisningen framgår att det i första hand var produktionsrelaterade faktorer. Även om den säkerhetspolitiska dimensionen ingick i bedömningen hade den inte en lika framträdande betydelse.

6.3 Begränsad övergripande uppföljning

Av granskningen framgår att det har skett ett mindre antal större uppföljningar, dels på uppdrag av riksdagens försvarsutskott, dels på uppdrag av regeringen. Från regeringen sida handlar det om att Statskontoret har haft uppföljningsuppdrag av regeringen och regeringen har delgivit riksdagen en utvärdering av försvarsbeslutet 2004. På uppdrag av riksdagen har två utvärderingar som behandlat försvarsbeslutet för perioden 2002–2004 och försvarsbeslutet 2005–2007 genomförts. Den första var inriktad mot områdena utbildning, förbandsutveckling och beredskap. Den andra var inriktad mot insatsorganisationens inriktning och internationell förmåga. Regeringens uppdrag till Statskontoret avsåg endast omställningens påverkan på ekonomin inom försvarsmyndigheterna samt införandet av konceptet nätverksbaserat försvar. Den utvärdering regeringen gjorde av försvarsbeslutet från 2004, och som delgavs riksdagen i budgetpropositionen för 2009, hade en mer övergripande ansats och var mycket summarisk. Den var inte utförd av någon mer fristående utredare.

Därutöver sker delvis uppföljning genom försvarsberedningarna, men försvarsberedningarna är i första hand av framåtblickande karaktär och ger inte särskilt mycket information om resultaten av tidigare försvarsbeslut. Utöver detta har det under den granskade perioden tillsatts ett antal utredningar inom försvarets område, men dessa har i första hand handlat om andra frågor än att mer övergripande följa upp försvarsbesluten.

Varken regeringen eller Försvarsmakten har gjort någon samlad utvärdering av reduktionen av grundorganisationen med avseende på besparingar och effektivisering. Den dåvarande försvarsberedningen lämnade dock 2004 en redogörelse för dittills genomförda förändringar och kom fram till att det initialt uppstod ökade kostnader och att utbildning och övning blev utsatta för störningar. Då det nu gått tio år sedan det sista försvarsbeslutet som innebar större förändringar i grundorganisationen är det rimligt med en mer övergripande utvärdering, som också tar hänsyn till konsekvenser på längre sikt.

Sammantaget menar Riksrevisionen att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad, i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som ägt rum. Den har inte varit heltäckande, i förhållande till respektive försvarsbeslut eller omfattat det fulla innehållet i besluten. På så vis har regeringens löpande rapportering bara delvis kompensats av mer övergripande uppföljning. Det innebär att nya försvarsbeslut har fattats utan att regeringen säkerställt att tidigare försvarsbeslut följts upp på ett tillräckligt sätt. Enligt Riksrevisionens bedömning kan därför riksdagens förutsättningar för framtida beslut förbättras genom att regeringen i framtiden säkerställer en mer samlad uppföljning.

Detta för att få underlag för framtida beslut och eventuella behov av att omvärdera tidigare inriktning. Detta talar för att det behövs ett mer utpekat ansvar för en regelbunden och mer samlad uppföljning av Försvarsmaktens utveckling, som ett komplement till den övriga rapportering som sker.

6.4 Rekommendationer

Granskningen har visat att Försvarsmakten har genomgått en omfattande förändring. Med tanke på omfattningen och betydelsen av denna förändring, så har regeringen ett viktigt ansvar för att lämna relevant information till riksdagen. Denna information är viktig både som underlag för beslut om bland annat statsbudgeten och för att ge riksdagen förutsättningar att värdera Försvarsmakten som resurs för Sveriges säkerhet. Regeringens och Försvarsmaktens öppna redovisning och uppföljning är av stor betydelse för detta. Riksrevisionen menar dock att här finns utrymme för förbättringar. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för tydlighet och transparens skulle vinna på om regeringen och Försvarsmakten ser över möjligheterna att inom ramen för öppen information tydligare följa upp och redovisa Försvarsmaktens utveckling.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen menar, i likhet med vad riksdagens försvarsutskott har gett uttryck för, att generellt hållna målsättningar påverkar förutsättningarna för bland annat uppföljning. Riksrevisionen tar inte ställning till gällande mål och krav i sig, men menar att förutsättningarna för styrning och för riksdagens insyn skulle kunna stärkas om mål och krav förtydligades. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Förtydliga målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga genom exempelvis delkrav, för att därigenom skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att regeringen bör se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Det handlar om att ge tydligare information om Försvarsmaktens utveckling. Regeringen kan även i en ökad utsträckning säkerställa att det sker en övergripande uppföljning. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut. Det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga.

- Formulera bedömningen av operativ förmåga så att oklarheter om vad det är som har bedömts inte uppstår. Det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.
- Förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav, i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut.
- Stärk central och övergripande uppföljning av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition lämna förslag om ett mer utpekat ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Förutom att Försvarsmaktens redovisning riktar sig till regeringen, så bidrar Försvarsmakten genom sin öppna redovisning även till riksdagens insyn och allmänhetens förståelse för Försvarsmakten. Frågan är viktig, inte minst i ljuset av Försvarsmaktens stora omställning med bland annat ett nytt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet, som inte ger samma naturliga allmänna insyn som det tidigare värnpliktssystemet. Riksrevisionen rekommenderar därför Försvarsmakten att:

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

Referenser

Författningar

Budgetlagen (2011:203)

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Myndighetsförordningen (2007:515)

Förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten

Förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Sveriges riksdag

Bet. 1995/96: FöU1

Bet. 1996/97: FöU1

Bet. 1996/97: FöU4

Bet. 1999/2000: FöU2

Bet. 1999/2000: FöU7

Bet. 1999/2000: FöU8

Bet. 2001/02: FöU2

Bet. 2003/04: FöU6

Bet. 2004/05: FöU4

Bet. 2004/05: FöU5

Bet. 2005/06: FöU2

Bet. 2008/09: FöU10

Bet. 2009/10: FöU1

Bet. 2011/12: FöU1

Yttr. 2004/05: FöU1

2003/04: URD1

2007/08: RFR6

Regeringen

Prop. 1991/92:102

Prop. 1995/96:12

Prop. 1996/97:4

Prop. 1998/99:74

Prop. 1999/2000:30

Prop. 1999/2000:97

Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 6

Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 6

Prop. 2001/02:10

Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 6

Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 6

Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 6

Prop. 2004/05:5

Prop. 2004/05:43

Prop. 2004/05:160

Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6

Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6

Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6

Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6

Prop. 2008/09:140

Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 6

Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 6

Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6

Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6

Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6

Skr. 2005/06:131

Regleringsbrev för Försvarsmakten 2000–2013

Regeringsbeslut 2002-11-07, Fö2002/353/MIL

Regeringsbeslut 7, 2006-08-31, Fö2006/2036/EPS

Regeringsbeslut 10, 2008-09-11, Fö2008/787/EPS

Regeringsbeslut 3, 2010-01-14, *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014*, Fö2009/1354 /MIL

Regeringsbeslut 3, 2011-03-31, med avisningar för försvarsplanering, Fö2009/1354/MIL

Regeringsbeslut 4, 2011-09-15, *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete*, Fö2011/1381/MFI

Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI, *Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*

Försvarsdepartementet: Rapport från Stödutredningen (Fö 2009:A)

Uppdrag den 25 april 2013 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om civilt försvar vid höjd beredskap

Statens offentliga utredningar

Fred och säkerhet – säkerhetspolitiska utredningen (SOU 2002:108)

Styrningen av försvaret (SOU 2005:92)

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96)

Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86)

Forskning och utveckling samt försvarslogistik i det reformerade försvaret (SOU 2011:36)

Kommittédirektiv

Direktiv till utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12 och 2004:113)

Direktiv till utredningen om en förändrad totalförsvarspikt (dir. 2007:147, 2009:4 och 2009:28)

Direktiv till utredningen om personalförsörjning för det reformerade försvaret (dir. 2009:58)

Direktiv till utredningen om en ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten (dir. 2010:45 och 2010:104)

Direktiv till utredningen om Försvarmaktens personalförsörjning (dir. 2013:94)

Försvarsberedningen

Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9)

Säkrare grannskap – osäker värld (Ds 2003:8)

Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34)

Försvar för en ny tid (Ds 2004:30)

Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46)

Försvar i förändring (Ds 2008:48)

Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33)

Försvarsmakten

Försvarsmaktens årsredovisningar med bilagor och underbilagor 2001–2014

Försvarsmaktens budgetunderlag med särskilda redovisningar 2003–2014

Försvarsmaktens underlag till regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 23 383:51503

Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871

Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578

Försvarmaktens utvecklingsplan 2007–2016, 2006-04-27, 23 320:66929

Försvarmaktens utvecklingsplan 2013–2022 del 1, Politisk strategisk inriktning, 2012-02-29, 23 320:53070

Försvarmaktens utvecklingsplan 2014–2023 del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821

Militärstrategisk doktrin 2002

Militärstrategisk doktrin 2011

Årsrapport från perspektivplaneringen 2000–01 Försvarmaktsidé och målbild

Årsrapport från perspektivplaneringen 2002–2003: *Målbildsinriktningar för Förvarsbeslut 2004*, Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182

Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, 2007-12-20, 23 382:63862

Rapport från perspektivstudien 2009 – *Det militärstrategiska utfallsrummet*, 2010-01-29, 23 382:51673

Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1

Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, överbefälhavare.

Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, överbefälhavare

Övriga tryckta källor

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: Försvarets förutsättningar (ESO 2011:2)

Statskontoret: *Omställningen av det militära försvaret* (2009:11)

Statskontoret: *Införande av ett nätverksbaserat försvar* (2007-05-07)

Statskontoret 2005:7: *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*

Myndighetens för samhällsskydd och beredskap årsredovisning för 2010

Otryckta källor

Överbefälhavarens anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2002, 2003, 2005 samt 2012

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se