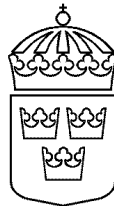


Förslag till riksdagen

2002/03:RR19

Riksdagens revisorers förslag angående
styrningen av det militära försvaret



2002/03

RR19

1 Revisorernas försvarsgranskningar 1994–2003

Riksdagen har efter ett förslag från Riksdagens revisorer uppdragit åt regeringen att tillsätta en utredning för att analysera formerna för styrning och finansiering av försvaret (förs. 2002/03:RR7, bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137). Granskningen bör enligt både finans- och försvarsutskottet omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt inriktas på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning kan förbättras.

Mot bakgrund av riksdagens beslut att begära en utredning, samt det faktum att Riksdagens revisorer upphör som myndighet den 1 juli 2003, sammanfattar revisorerna i denna skrivelse de slutsatser vi dragit genom olika granskningar av det militära försvaret mellan åren 1994 och 2003.

Revisorerna anser att regeringen inte tillräckligt förmått redovisa verksamheten i försvaret för riksdagen. Propositionstexterna är i huvudsak beskrivande. Regeringen relaterar inte beskrivningarna till målen för försvaret. Riksdagen har inte fått en klar bild vare sig av verksamhetens resultat eller av dess kostnader. Revisorerna menar att riksdagen i praktiken har haft mycket begränsade möjligheter att påverka försvarets inriktning och omfattning.

Revisorerna anser att Försvarsdepartementet i alltför hög utsträckning detaljstyr försvarsmyndigheterna. Departementets detaljstyrning innebär att regeringen inte kan ta ansvar för de övergripande försvarsfrågorna. Försvarsmaktens styrning av försvarsverksamheten brister på grund av bl.a. oklara ansvarsförhållanden och svagt utvecklade stödsystem vid Högkvarteret.

Revisorerna anser att den utredning som riksdagen begärt är angelägen och förutsätter att regeringen snarast tillsätter denna utredning. De problem som revisorerna pekar på i sin skrivelse bör vara en utgångspunkt för utredningen. Revisorerna lämnar också förslag till åtgärder som kan vidtas redan innan den av riksdagen begärda utredningen presenterat sina slutsatser.

Riksdagens revisorer har sedan myndigheten Försvarsmakten bildades den 1 januari 1994 genomfört tio granskningar av det militära försvaret. Granskningarna har behandlat följande ämnen:

- anpassningen av totalförsvaret (förs. 1998/99:RR7)
- regeringens redovisning av det militära försvaret (skrivelse till regeringen 1998/99:1)
- Försvarshögskolan i det nya försvaret (förs. 1999/2000:RR10)
- Försvarsmaktens personalförsörjning (informationsbesök 2000/01:1)
- bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret (förs. 2000/01:RR2)
- styrningen av försvarets materielförsörjning (förs. 2001/02:RR7)
- internationella freds- och hjälpinsatser (förs. 2001/02:RR17)
- styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7)
- Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik (förs. 2002/03:RR14)
- Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel (förs. 2002/03:RR18).

Alla dessa granskningar har i viss mån behandlat statsmakternas eller Försvarsmaktens styrning av försvaret. Hur statsmakterna styr försvaret redovisas närmare i revisorernas förstudie *Det självstyrande försvaret* (2002/03:12).

I det följande diskuteras styrningen av försvaret utifrån tre komponenter: riksdagens insyn, regeringens insyn och resultatstyrning samt Försvarsmaktens styrning av den egna verksamheten och stödmyndigheternas verksamhet.

2 Riksdagens insyn

Riksdagen ska besluta om försvarets inriktning och dimensionering på lång sikt. Insyn i verksamheten är en grundläggande förutsättning för att riksdagen ska kunna inrikta och kontrollera verksamheten. Riksdagen är för sin insyn i hög grad beroende av regeringens återrapportering. Revisorernas granskningar har visat att regeringen inte tillräckligt förmått redovisa försvarsverksamheten för riksdagen.

2.1 Bristfällig resultatredovisning

Resultatstyrningen av försvaret är förknippad med problem. Resultatstyrning innebär att statsmakterna ska formulera mål och resultatkrav, medan formerna för genomförandet delegeras till myndigheterna. De målsättningar för försvaret som regeringen redovisar för riksdagen är dock allmänt hållna och resultaten inom de olika områdena svåra att bedöma. Riksdagens möjligheter att få information om de resultat som försvaret uppnår underlättas heller inte av regeringens redovisning i framför allt budgetpropositionerna. Detta är ett problem som revisorerna uppmärksammat i samband med bl.a. granskningen av totalförsvarets anpassning (förs. 1998/99:RR7).

I samband med 1996 års försvarsbeslut beslutade riksdagen att totalförsvarets förmåga till anpassning var en av grundstenarna i den svenska försvarspolitiken (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Med anpassningsförmåga menas försvarets förmåga att i olika tidsperspektiv anpassa sig till förändrade hotbilder. Genom 1996 års försvarsbeslut godtog riksdagen att krigsorganisationen kunde reduceras. Regeringen skulle dock återkomma till riksdagen och redogöra för hur man vid behov skulle kunna höja krigsdugligheten och anpassa försvaret till förändringar i omvärlden.

Regeringen har inte redovisat hur anpassningen ska kunna genomföras. De första åren efter 1996 års försvarsbeslut uppgav regeringen att arbetet med anpassningen ännu bara hade påbörjats och att det därför inte var möjligt att presentera något utförligt underlag för riksdagen. Regeringens redovisningar till riksdagen bestod endast av översiktliga beskrivningar av hur försvaret skulle kunna anpassas. Fortfarande saknas en redovisning till riksdagen av hur kraven ska kunna uppnås och av hur försvaret långsiktigt ska kunna anpassas till förändringar i omvärlden.

Regeringen är otydlig

Revisorerna har kritiserat regeringen för att vara otydlig i budgetpropositionerna. Regeringen har använt sig av vaga begrepp och otydliga ordval. Bland annat har regeringen inte tydligt beskrivit gentemot vilken omvärld man bedömde anpassningsförmågan. I budgetpropositionerna bedömer regeringen att det militära försvaret kan lösa sina uppgifter i nuvarande omvärldsläge (se t.ex. budgetpropositionen för år 2003). Regeringen har emellertid tidigare framfört att det funnits brister i Försvarmaktens förmåga till långsiktig anpassning till förändrat omvärldsläge.

I budgetpropositionerna redogör regeringen dock inte för vad man avser med uttrycken nuvarande omvärldsläge och förändrat omvärldsläge. Inte heller finns det någon omvärldsanalys i budgetpropositionen eller hänvisning till någon sådan. När riksdagen i samband med budgetbehandlingen har beslutat om hur mycket pengar som ska anslås till försvaret har riksdagen inte fått information om gentemot vilken omvärldssituation regeringen har bedömt försvarets utveckling.

Revisorerna har också visat att regeringens redogörelser i propositioner och skrivelser i vissa fall varit så översiktliga och vagt formulerade att t.o.m. ledamöter i försvarsutskottet haft svårt att kontrollera riktigheten i propositionerna.

Revisorerna anser att regeringens propositioner och skrivelser ska kunna läsas och förstås inte bara av riksdagens ledamöter utan också av en intresserad allmänhet. Försvarsfrågorna får inte göras så komplicerade att de endast kan förstås av ett fåtal fackmän. Revisorerna har tidigare föreslagit att regeringen skulle låta några utomstående granska propositionerna innan de lämnas till riksdagen.

Regeringens resultatinformation till riksdagen har varit alltför begränsad. Propositionstexterna har i huvudsak varit beskrivande, och regeringen har inte relaterat beskrivningarna till målen för försvaret.

Regeringens propositionstexter har varit översiktliga med vaga begrepp och otydliga ordval. Försvarsutskottets ledamöter har inte kunnat kontrollera riktigheten i propositionerna. I stället har ledamöterna fått lita till att regeringens uppgifter, bedömningar och resonemang varit korrekta.

I budgetpropositionerna gör regeringen bedömningar av försvarets förmåga i förhållande till förändringar i omvärlden. Budgetpropositionerna har dock saknat omvärldsanalyser. Det har heller inte funnits någon hänvisning i budgetpropositionerna till Försvarsberedningens omvärldsanalyser eller riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstationer.

Revisorerna föreslår

- att regeringen tydliggör resultatredovisningen för försvaret i budgetpropositionen.
- att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till den utveckling i omvärlden som man bedömer vara sannolik.

2.2 Dålig insyn i försvarets ekonomi

Revisorerna har i flera olika granskningar kunnat konstatera att riksdagens och allmänhetens insyn i försvarets ekonomi varit dålig. Det har framkommit i revisorernas granskningar av regeringens redovisning av det militära försvaret (skrivelse till regeringen 1998/99:7), bemyndiganden för materielanskaffning (förs. 2000/01:RR2), de internationella freds- och hjälpinsatserna (förs. 2001/02:RR17) samt i samband med granskningar som berört omstruktureringen av försvaret (förs. 2002/03:RR14 och förs. 2002/03:RRx).

Grundläggande information saknas i budgetpropositionerna

Revisorerna anser att regeringens redovisning av försvaret i budgetpropositionen är bristfällig. Det saknas bl.a. uppgifter om hur försvaret och försvarsutgifterna utvecklats under längre tidsperioder. Regeringen gör heller inte några jämförelser mellan det svenska försvarets omfattning och kostnader och försvar i andra länder.

I budgetpropositionen saknas också viktig och grundläggande information om försvaret och om vad den fredstida organisationen består av. Det saknas uppgifter om antalet regementen och hur många värnpliktiga som utbildas vid de olika regementena. Av budgetpropositionen är det därför svårt att bilda sig en uppfattning om försvarets grundorganisation och dess kostnader.

Revisorerna har föreslagit att regeringen – oberoende av regeringens redovisning inför försvarsbeslut och andra propositioner – skulle redovisa grundläggande information om försvaret i samband med riksdagens budgetbehandling.

Revisorerna har också ansett att budgetpropositionen borde innehålla uppgifter om försvarets utveckling. Utvecklingen av försvarets utgifter och omfattning under de senaste tio åren borde enligt revisorernas mening redovisas i budgetpropositionen. I redovisningen bör det också finnas jämförelser med andra länders försvarsutgifter och hur de utvecklats under motsvarande period.

Kostnadsredovisningen är otydlig

Riksdagens möjlighet till insyn i försvarets ekonomi försämrades i och med att styrningen av försvaret förändrades 1998. Förändringen innebar bl.a. att regeringens redovisning av försvarets resultat och kostnader i 15 olika program (uppdelat på olika verksamheter inom Försvarsmakten, bl.a. armé-, marin- och flygförband), ersattes med en redovisning i sex olika verksamhetsområden. Dessa verksamhetsområden var ursprungligen

1. förbandsverksamhet
2. beredskap
3. incidentinsatser
4. stöd till samhället
5. internationella insatser
6. utveckling och investeringar (materieförsörjningen).

Det av riksdagen beslutade systemet för redovisning av försvarets verksamhet har stegvis frångåtts. Något riksdagsbeslut om ändring av styrningen finns dock inte. I budgetpropositionen för år 2003 redovisade regeringen försvarets verksamhet i fyra verksamhetsgrenar:

1. utbildning, planering m.m.
2. materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling
3. insatser
4. försvarsunderrättelseverksamhet.

Resultatredovisningen av de olika verksamhetsområdena har aldrig kopplats till någon redovisning av kostnader. Det går därför inte att utifrån uppgifter i budgetpropositionen bilda sig någon uppfattning om försvarets kostnader inom de olika verksamhetsområdena. Kostnadsutvecklingen för det militära försvaret redovisas i stället genom de två anslagen till Försvarsmakten (anslag för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. samt anslag för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling).

Bemyndiganden för materielanskaffning redovisas bristfälligt

Enligt regeringsformen får regeringen inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt. Ett bemyndigande innebär däremot att riksdagen ger regeringen befogenhet att upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål ingå ekonomiska förpliktelser som medför utgifter under senare budgetår än det år statsbudgeten avser.

En stor del av den krigsmateriel som försvaret planerar att köpa in berörs av bemyndiganden. I samband med budgetbehandlingen beslutar riksdagen

om vilken bemyndiganderam som ska tilldelas det militära försvaret. För år 2003 godkände riksdagen en bemyndiganderam till det militära försvaret på drygt 71 miljarder kronor. En huvuddel av dessa medel ska betalas ut inom fem år.

Finansutskottet har framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 1998/99:FiU1). Regeringen har dock i budgetpropositionen inte redogjort för vilken krigsmateriel som ingår i den bemyndiganderam som riksdagen beslutar om. Utifrån regeringens redovisning i budgetpropositionen av bemyndiganden är det därför svårt för riksdagen att göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut.

Revisorerna har tidigare föreslagit att regeringen skulle göra en koppling mellan objektsredovisningen och bemyndiganderamen. Regeringen beslutar årligen om s.k. objektsramar för materieförsörjningen. Genom objektsramarna definieras den materiel som ska köpas in, ekonomisk ram samt en tidsplan. Regeringen redovisar årligen objektsramarna för riksdagen, men det är regeringen som beslutar om ramarna. Om bemyndigandena kopplas till objektsramarna skulle budgetpropositionen innehålla information om vad bemyndiganderamen innehåller.

Revisorerna har också föreslagit att regeringen i budgetpropositionen ska redogöra för bemyndigandebehovet tre år framåt i tiden, samt utvecklingen av bemyndiganden under de senaste fem åren. Därmed skulle riksdagen få en bättre uppfattning om hur stor del av det framtida försvarsanslaget som var uppbundet av bemyndiganden.

Kostnaderna för de internationella insatserna syns inte

Försvarsmaktens redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna har varit bristfällig. Endast en del av kostnaderna för insatserna har hämtats från det anslag som riksdagen tidigare anvisade för fredsfrämjande truppinsatser. Insatserna har subventionerats genom att kostnaderna till viss del tillfördes kostnaderna för den ordinarie förbandsverksamheten. Revisorerna har visat att det är svårt för riksdagen att se vilka fredsfrämjande insatser som planeras, de beräknade kostnaderna för dessa och vilka kostnader som genomförda insatser har medfört.

Från och med år 2002 finansieras de fredsfrämjande truppinsatserna inte längre genom ett särskilt anslag, utan genom Försvarmaktens förbandsanslag. I samband med denna förändring anförde försvarsutskottet att riksdagen självfallet skulle få en redovisning av resultat och kostnader för de fredsfrämjande insatserna (bet. 2001/02:FöU1). Ett år senare fann försvarsutskottet att regeringen inte lämnat den redovisning som riksdagen krävt (bet. 2002/03:FöU1). Utskottet menade att det var självklart att riksdagen skulle informeras om vilka insatser som planerades för fredsfrämjande truppinsatser och vilka kostnader som budgeterades härför. Lika självklart borde det enligt utskottet vara att återredovisa resultatet av verksamheten i samma termer.

Riksdagen har beslutat att försvaret ska omvandlas från ett invasionsförsvar till en betydligt mindre insatsorganisation. Vid utgången av 2004 ska Försvarsmaktens personalstyrka och materiel vara i balans med den verksamhet som ska utföras. Det innebär en omfattande avveckling av både personal och materiel fram t.o.m. år 2004.

Riksdagen har beslutat att materiel som inte kommer att behövas i den nya insatsorganisationen i första hand ska skänkas bort, i andra hand säljas och i tredje hand slängas eller förstöras. Revisorerna har visat att Försvarsmakten endast har skänkt bort materiel till statliga myndigheter när kostnaderna bedömts rimliga. Försvarsmakten och Försvarets materielverk har i stället sålt eller slängt stora mängder materiel.

Försäljningen av övertalig materiel har resulterat i en okänd intäkt för försvaret. Intäkterna från de försäljningar som Försvarets materielverk genomfört åt Försvarsmakten har belagts med kommersiell sekretess. De hemliga intäkterna har överförts till försvaret genom att Försvarsmakten har fått betala mindre för arbete som Försvarets materielverk utfört åt Försvarsmakten. Därmed har försvaret fått ett okänt tillskott till försvarsanslagen. Anslagen över statsbudgeten blir missvisande och försvårar ytterligare riksdagens möjlighet att bedöma försvarskostnaderna.

Försvarsmakten har beslutat att inte säga upp några yrkesofficerare till följd av arbetsbrist i samband med omstruktureringen. Officerare i yrkeskategorier som inte behövs ska i stället genom olika bidrag uppmuntras att sluta. Avvecklingen av yrkesofficerare har visat sig kostsam för Försvarsmakten. Mellan åren 2000 och 2002 har Försvarsmakten årligen betalat omkring en miljard kronor i olika åtgärder för att minska antalet yrkesofficerare. Det innebär att Försvarsmakten år 2002 betalade i genomsnitt 1,3 miljoner kronor för varje yrkesofficer som lämnade myndigheten. Revisorerna har föreslagit att regeringen följer upp Försvarsmaktens avvecklingskostnader i budgetpropositionen.

Revisorernas slutsatser och förslag

Regeringens redovisning till riksdagen av försvarets utveckling och kostnader har varit bristfällig. Riksdagens möjlighet till insyn i försvarets ekonomi har dessutom försämrats i och med att styrningen av försvaret förändrades år 1998. Grundläggande information om försvaret saknas i budgetpropositionen. Bland annat har det saknats uppgifter om den framtida organisationens omfattning och kostnader.

Regeringen har i budgetpropositionen inte redovisat vilken krigsmateriel som ingår i den bemyndiganderam som riksdagen årligen beslutar om. Regeringens redovisning av kostnader för internationella insatser har varit missvisande. Detta är särskilt problematiskt i och med att internationella fredsfrämjande truppinsatser inte längre finansieras via ett särskilt anslag.

Även regeringens redovisning av kostnaderna för försvarets omstrukturering har varit bristfällig.

- att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör regeringen göra en jämförelse med motsvarande utveckling i andra länder.
- att regeringen i budgetpropositionerna informerar riksdagen om vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. För att det ska vara möjligt för riksdagen att dra slutsatser om hur bemyndigandena utvecklas bör budgetpropositionen innehålla beräkningar av bemyndiganderamen tre år framåt i tiden och fem år bakåt i tiden.
- att regeringen i budgetpropositionerna redovisar försvarets kostnader utifrån uppdelningen i verksamhetsgrenar.
- att regeringen i budgetpropositionerna redovisar kostnaderna för de genomförda fredsfrämjande truppinsatserna. Regeringen bör också redovisa vilka insatser som planeras och de beräknade kostnaderna för dessa.

3 Regeringens styrning

Revisorernas försvarsgranskningar visar att Försvarsdepartementet inte har lyckats med vare sig styrningen av försvarsmyndigheterna eller återrapporteringen till riksdagen. Försvarsdepartementet har inte förmått analysera verksamheten i försvaret och har i stället ägnat sig åt att detaljstyra försvarsmyndigheterna. Detaljstyrningen har i sin tur medfört att tjänstemännen i departementet ägnat ännu mindre tid åt analyserande verksamhet.

3.1 Avgiftsfinansiering i försvaret

Under perioden 2000–2002 har revisorerna genomfört tre granskningar av hur regeringen och Försvarsmakten styr de s.k. stödmyndigheterna med hjälp av avgiftsfinansiering. Dessa granskningar är *Försvarshögskolan i det nya försvaret* (förs. 1999/2000:RR10), *Styrningen av försvarets materielförsörjning* (förs. 2001/02:RR7) och *Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar* (förs. 2002/03:RR7).

Till stödmyndigheterna i försvaret räknas Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets radioanstalt.

I samband med att Försvarsmakten bildades år 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingick i försvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis bli avgiftsfinansierade. Avgiftsfinansiering innebär att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsterna, i detta fall Försvarsmakten. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna.

Revisorerna har i tidigare granskningar dragit slutsatsen att avgiftsfinansieringen i försvaret inte fungerar. För att avgiftsfinansieringen ska fungera måste den beställande myndigheten, Försvarsmakten, kunna ställa krav på stödmyndigheterna. Om Försvarsmakten inte kan ställa krav finns det risk för att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen. Som en följd av revisorernas kritik har riksdagen begärt en utredning för att analysera styrformerna och finansieringsformerna i försvaret. Avgiftsfinansieringens inverkan på resursallokeringen inom försvaret och effektiviteten i stödmyndigheternas verksamhet diskuteras därför inte ytterligare i denna skrivelse. I stället diskuteras nedan de effekter som avgiftsfinansieringen fått för regeringens styrning av stödmyndigheterna.

Regeringen har fortsatt att styra de avgiftsfinansierade myndigheterna på samma sätt som tidigare

Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarsmakten få bättre möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna. Statsmakternas möjligheter att påverka verksamhetens inriktning skulle också öka. Regeringen skulle delegera vissa delar av styrningen till Försvarsmakten som skulle styra stödmyndigheterna med hjälp av beställningar. Därmed skulle regeringen inte längre behöva styra stödmyndigheterna på samma sätt som när myndigheterna var anslagsfinansierade. Med avgiftsfinansieringen skulle regeringen få ökade möjligheter att ägna sig åt övergripande frågor.

Revisorernas granskningar visar att regeringen inte har minskat sina återrapporteringskrav till stödmyndigheterna. Återrapporteringskraven i regeringsbrevens är fortfarande många och i vissa fall också otydliga. En slutsats är att regeringen i hög grad fortsatt att styra de avgiftsfinansierade myndigheterna på samma sätt som när de var anslagsfinansierade.

Granskningarna visar att företrädare för både Försvarsmakten och stödmyndigheterna var kritiska och ställde sig frågande till regeringens styrning och de många återrapporteringskraven. I granskningen av Försvarshögskolan framkom att regeringen årligen ställde ett 20-tal återrapporteringskrav på högskolan. Dessutom begärde regeringen att Försvarshögskolan skulle redovisa 10 olika nyckeltal uppställda i tidsserier. Företrädare för Försvarshögskolan uppgav att det var arbetskrävande att svara på regeringens rapporteringskrav. Samtidigt fanns det en stor osäkerhet i Försvarshögskolan om vilken nytta regeringen kunde ha av all den information som skolan levererade till Försvarsdepartementet. I Försvarshögskolan har det funnits missnöje med att Försvarsdepartementet inte reagerade på den information och statistik som skolan rapporterade.

Granskningen av försvarets materieförsörjning visar att man också vid Försvarets materielverk varit missnöjd med regeringens sätt att styra verket. Företrädare för Försvarets materielverk uppgav att regeringens återrapporteringskrav ofta var alltför snävt finansiellt inriktade. I stället för att intressera sig för det mervärde som verket producerade begärde regeringen att Försvarets materielverk skulle redovisa nyckeltal uppställda i tidsserier. Vid För-

Revisorernas slutsatser och förslag

Revisorernas försvarsgranskningar har visat att Försvarsdepartementet i stor utsträckning detaljstyr försvarsmyndigheterna. Med avgiftsfinansieringen skulle regeringen delegera delar av styrningen av stödmyndigheterna till Försvarsmakten. Regeringen har dock i hög grad fortsatt att styra stödmyndigheterna på samma sätt som när de var anslagsfinansierade.

Detaljstyrningen av Försvarsmakten och stödmyndigheterna medför flera problem. Detaljerade återrapporteringskrav som departementet har begränsad användning för skapar ett merarbete för försvarsmyndigheterna. Departementets koncentration på detaljfrågor innebär också att de övergripande strategiska frågorna, för vilka regeringen har politiskt ansvar, kan komma att bli undanträngda. Både regering och riksdag har således haft begränsade möjligheter att ta politiskt ansvar för försvaret.

I stället för att detaljstyra försvarsmyndigheterna skulle regeringen med jämna mellanrum kunna genomföra fördjupade granskningar av hur försvarsmyndigheterna fungerar och samverkar. Revisorerna har föreslagit att regeringen en eller två gånger per mandatperiod genomför sådana fördjupade uppföljningar. Regeringen bör då dels följa upp försvarsmyndigheternas effektivitet, dels följa upp i vilken grad försvaret utvecklats i förhållande till den inriktning och de mål som statsmakterna beslutat om för försvaret.

Revisorerna föreslår

- att regeringen går igenom av återrapporteringskraven till försvarsmyndigheterna samt ser över hur de övergripande frågorna kan följas upp. Regeringen bör redovisa resultatet av denna översyn för riksdagen.

3.2 Försvarsdepartementets ställning

Regeringens osäkerhet när det gäller metoder att styra försvarsmyndigheterna handlar inte bara om stödmyndigheterna. Problemen är tydliga också när det gäller regeringens övriga styrning av försvaret.

Som framgått ska statsmakterna ägna sig åt övergripande frågor. Statsmakterna ska bestämma försvarets inriktning. Formerna för genomförandet ska vara delegerat till myndigheterna. För att regeringen ska kunna styra över försvarets inriktning måste regeringen fatta beslut om viktiga vägval och pröva olika handlingsalternativ. Forskningens inriktning, med vilka länder Sverige ska samarbeta, industrins förutsättningar och försvarets långsiktiga handlingsfrihet är några exempel på strategiskt viktiga frågor.

Revisorerna har behandlat Försvarsdepartementets ställning i granskningarna av anpassningen av totalförsvaret (förs. 1998/99:RR7), Försvarshögskolan (förs. 1999/2000:RR10), materieförsörjningen (förs. 2001/02:RR7), styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7) och Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik (förs. 2002/03:RR14).

Redan i samband med att myndigheten Försvarsmakten bildades 1994 uttryckte utredaren i den s.k. LEMO-utredningen att Försvarsmakten riskerade att bli alltför stark i förhållande till Försvarsdepartementet (SOU 1991:112). Utredaren menade att regeringen måste vidta åtgärder för att balansera Försvarsmaktens inflytande. Försvarsdepartementet borde få ökade resurser och kompetens.

Ledamöter i försvarsutskottet har, liksom tjänstemän i Försvarsdepartementet, ansett att riksdagen och regeringen saknat tillräckliga resurser för att på ett effektivt sätt styra och följa upp verksamheten inom Försvarsdepartementets ansvarsområde. Regeringens möjligheter att sakligt pröva försvarsfrågorna var alltför begränsade.

En stor del av handläggartjänsterna vid Försvarsdepartementet bemannas av officerare och övrig personal rekryterade från försvarsmyndigheterna. Detta system med växeltjänstgöring motverkar Försvarsdepartementets oberoende ställning i förhållande till Försvarsmakten. Revisorerna har redan föreslagit att Försvarsdepartementet ska överväga att avbryta växeltjänstgöringen för yrkesofficerare.

Revisorerna har tidigare hävdad att Försvarsdepartementets oberoende mot Försvarsmakten skulle kunna stärkas om departementet tillfördes personal från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Därmed skulle Försvarsdepartementet få ökade möjligheter att sakligt pröva försvarsfrågorna.

Regeringen detaljstyr försvarsmyndigheterna

Försvarsmyndigheternas arbete med de många återrapporteringskraven har varit tidskrävande. Företrädare för Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter menar att delar av den information som myndigheterna lämnar till Försvarsdepartementet har begränsat informationsvärde. Företrädare för myndigheterna önskar att departementet kan förklara på vilket sätt regeringen använder informationen.

Försvarsdepartementets detaljstyrning sammanhänger med att departementet inte förmått följa upp och analysera verksamheten i försvaret. Detta hävdar Totalförsvarets forskningsinstitut i en studie av Försvarsdepartementet (*Den problematiska styrningen*, 2000). I stället för att följa upp verksamheten använder sig Försvarsdepartementet av detaljerade återrapporteringskrav för att säkerställa styrningen av myndigheterna.

Styrningen blir inkonsekvent

Revisorerna har ansett att resursbristen vid Försvarsdepartementet inneburit att regeringen undvikit att hantera frågor om arbetsgivarpolitik. Arbetsgivaransvaret inom den statliga sektorn är delegerat från regeringen till Arbetsgivarverket och myndigheterna. Det huvudsakliga ansvaret för arbetsgivarpolitiken vilar därför på myndigheterna. Regeringen har dock ett ansvar att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik samt för att ställa krav på effektivitet och produktivitet hos myndigheterna. Revisorerna konstaterade att regering-

en varken följt upp Försvarmaktens arbetsgivarpolitik eller förmått ställa krav på myndigheten.

Revisorerna kunde också se att regeringen i sin styrning gjorde stora skillnader mellan myndigheterna i försvaret. Både Försvarmakten och dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skulle beställa utbildning från Försvarshögskolan. Regeringen begärde att Överstyrelsen skulle utvärdera den utbildning som man beställde, men ställde inte motsvarande krav på Försvarmakten. I stället begärde regeringen att Försvarshögskolan skulle redogöra för vilka effekter skolans utbildningar hade för det militära försvaret. Försvarshögskolan hade dock begränsade förutsättningar att utvärdera utbildningens effekter på försvaret. Företrädare för Försvarshögskolan ansåg att Försvarmakten hade större förutsättningar än Försvarshögskolan att redogöra för utbildningarnas effekter på försvaret.

Riksdagens beslut får begränsat genomslag

Ett annat problem som revisorerna uppmärksammat är att regeringen i sin styrning av stödmyndigheterna inte vidarebefordrat riksdagsbeslut. För Fortifikationsverket har regeringen i regleringsbrevet lyft fram mål som handlade om kostnadseffektivitet och om bevarande av fastigheternas långsiktiga värde. Regeringen har dock inte beaktat den inriktning av verksamheten som riksdagen beslutat om. Riksdagen har betonat att Försvarmakten och andra hyresgäster ska ha god insyn i fastighetsförvaltningen. Trots riksdagsbeslutet har det före år 2001 inte funnits några uppgifter i regeringens formella styrning om att t.ex. öppenhet och insyn var viktiga förutsättningar för att Försvarmakten skulle kunna ställa krav på Fortifikationsverket.

Revisorernas slutsatser och förslag

I UTFÖR-utredningen konstaterade utredaren 1996 att Försvarsdepartementet var för svagt för att kunna styra försvaret. Revisorernas granskningar tyder på att detta förhållande kvarstår.

Revisorerna har föreslagit att regeringen bör stärka Försvarsdepartementets analytiska och strategiska förmåga. Revisorerna har inte förespråkat ett superdepartement där Försvarsdepartementet tar över delar av försvarsmyndigheternas ansvar för försvaret. Förändringar vad gäller ansvarsfördelningen mellan departementet och myndigheten har inte föreslagits.

Revisorernas förslag handlar snarare om att Försvarsdepartementet ska förstärkas med analytisk kompetens och att regeringen därmed i större utsträckning ska lita på att myndigheterna kan ta ansvar för de myndighetsspecifika frågorna. Med rätt kompetens skulle man kunna öka departementets förutsättningar att koncentrera sina resurser till mera övergripande frågor.

Det resurssvaga Försvarsdepartementet har i hög grad varit beroende av beslutsunderlag från försvarsmyndigheterna. Revisorernas granskningar visar att det inte alltid varit lätt för Försvarsdepartementet att fritt och oberoende pröva myndigheternas beslutsunderlag. Revisorerna har tidigare föreslagit att Försvarsdepartementet ska avbryta växeltjänstgöringen av yrkesofficerare

vid departementet. Revisorerne anser att risken annars är stor att departementets oberoende ställning gentemot Försvarsmakten försvagas ytterligare.

En slutsats är att Försvarsdepartementets oberoende i förhållande till försvarsmyndigheterna skulle kunna stärkas om departementet tillfördes kompetens från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Erfarenhet och kunskap från andra samhällsområden skulle också kunna bidra till att utveckla försvaret.

Revisorerne föreslår

- att regeringen ser över personalförsörjningen i Försvarsdepartementet och tillför tillräckliga resurser för att departementet ska kunna analysera de komplicerade försvarsfrågorna.

4 Försvarsmaktens styrning

Försvarsmakten ska styra den egna verksamheten. Genom beställningar påverkar Försvarsmakten även verksamheten vid stödmyndigheterna. Överbefälhavaren (ÖB) är chef för enrådgivningsmyndigheten Försvarsmakten. För att styra Försvarsmakten har ÖB den centrala ledningsorganisationen Högkvarteret till sin hjälp.

4.1 Försvarsmaktens ledning

Överbefälhavaren och Högkvarteret har inte förmått vara den sammanhållande kraften i Försvarsmakten. Detta är ett problem som togs upp redan i UTFÖR-utredningen 1996 (se t.ex. SOU 1996:98). ÖB var enligt utredaren i praktiken närmast att likna vid ledaren för en federation. Den verkliga makten inom Försvarsmakten låg inte hos ÖB utan var splittrad på de olika försvarsgrenarna.

I samband med ett informationsbesök vid Högkvarteret år 2000 konstaterade revisorerne att Försvarsmakten lämnat ett bristfälligt beslutsunderlag avseende personalbehovet vid myndigheten (informationsrapport 2000/01:1). Högkvarteret saknade detaljkunskap om personalbehovet och tvingades ändra underlaget till riksdagen efter förhandlingar med de olika förbandscheferna.

Högkvarteret har sedan Försvarsmakten bildades 1994 omorganiserats ett flertal gånger. Omfattande omorganiseringar av Högkvarteret har genomförts 1997, 2000 och 2003. Svårigheten har bl.a. varit att skapa en organisation med tydligt indelade ansvarsområden. I granskningen av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik (förs. 2002/03:RR14) framkom att instabiliteten i Högkvarterets organisation i kombination med den höga personalrörligheten försvagat Försvarsmaktens förmåga att styra verksamheten. Styrningen av arbetsgivarpolitiken inom myndigheten försvårades genom att ansvaret för frågan var oklart och splittrat på flera olika avdelningar inom Högkvarteret.

Det militära försvaret ska omorganiseras från ett invasionsförsvaret till ett mindre och mer rörligt insatsförsvaret. Försvaret ska med den nya organisationen vara bättre rustat att delta i internationella insatser och att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fredstid. I försvarets nya insatsorganisation ingår, som tidigare nämnts i denna skrivelse, en förutsättning att totalförsvaret ska kunna anpassas till förändrade hotbilder.

Revisorerna har uppmärksammat flera problem i samband med omstruktureringen av försvaret, framför allt vad gäller avvecklingen av personal (förs. 2002/03:RR14) och materiel (förs. 2002/03:RR18).

Materielavvecklingen går för snabbt

Försvarsmaktens avveckling av övertalig materiel har genomförts i ett snabbt tempo. Den höga takt som Försvarsmakten givit processen har bl.a. resulterat i att den prioriteringsordning för avvecklingen som riksdagen angivit (bet. 1999/2000:FöU2) delvis frångåtts. Materiel som skulle kunnat komma statliga myndigheter och ideella organisationer till godo har i stället slängts eller sålts.

Försvarsmaktens organisation har försvårat att materiel kommer till nytta i statliga myndigheter och ideella organisationer. Den personalstyrka Försvarsmakten har avsatt för avvecklingsorganisationen har inte räckt till för att förse intresserade myndigheter eller organisationer med materiel. I stället har materiel slängts eller sålts i större partier. På grund av bristande stödsystem har Försvarsmakten inte alltid vetat vilken materiel som fanns i förråden. Modern materiel har avvecklats medan sämre materiel har sparats. Revisorerna ansåg att Försvarsmaktens självpåtagna organisatoriska och administrativa begränsningar blivit överordnade den ordning för avveckling som riksdagen angivit.

Riksdagen och regeringen har utgått från att övertalig krigsmateriel skulle säljas till försvarsindustrin. Revisorerna konstaterade att Försvarsmakten fått tillstånd att sälja överflödigt krigsmateriel utan några sådana begränsningar. Varken Inspektionen för strategiska produkter eller tjänstemän i Försvarsdepartementet hade ifrågasatt Försvarsmaktens försäljningar, trots att det inte varit fråga om försäljningar till försvarsindustrin.

Enligt svensk lag är det förbjudet att exportera krigsmateriel. Undantag har dock medgivits när export har bedömts nödvändig för att upprätthålla inhemsk produktion av krigsmateriel. Revisorerna ansåg att försvarets avveckling av övertalig materiel lett till att Sverige i praktiken tillåter export av krigsmateriel med en ny motivering: möjligheterna för Försvarsmakten att få ekonomiskt tillskott till sin verksamhet.

Personalavvecklingen är dyr och leder till personalbrist

På grund av Högkvarterets bristfälliga styrning och uppföljning av arbetsgivarpolitiken har lönerna för yrkesofficerare stigit kraftigt i samband med omstruktureringen. I granskningen av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik

framkom att förbandscheferna inte kunnat differentiera lönerna på ett sätt som man ansåg gynna verksamheten. Revisorerna drog slutsatsen att Försvarsmakten inte förmådde använda lönebildningen för att gynna verksamheten.

Avvecklingsinsatser har tillfallit yrkeskategorier som Försvarsmakten önskat behålla. Dessutom har yngre officerare lämnat Försvarsmakten i högre utsträckning än vad myndigheten räknat med. Detta har bidragit till brist på vissa yrkeskategorier, samtidigt som Försvarsmakten totalt sett består av för många anställda i förhållande till verksamhetens krav.

4.3 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmakten

De problem som redovisas i detta kapitel har behandlats i skrivelser som revisorerna tidigare lämnat till riksdagen under våren 2003. Revisorerna lämnar därför inga ytterligare förslag som rör Försvarsmakten i denna skrivelse.

Revisorernas granskningar har visat att Försvarsmakten har svårt att styra försvarsverksamheten. Detta har flera orsaker:

- Försvarsmakten har haft svårt att skapa ett högkvarter med tydligt indelade ansvarsområden. Detta har i kombination med en instabil organisation och hög personalomsättning försvagat Försvarsmaktens förmåga att styra verksamheten.
- Svagt utvecklade stödsystem har bidragit till att Försvarsmakten i vissa fall inte haft kunskap om vilken materiel som funnits lagrad.
- Den höga takt som Försvarsmakten givit avvecklingen av materiel har bidragit till att modern materiel avvecklats och sämre materiel sparats. Materiel som skulle kunna komma statliga myndigheter och ideella organisationer till godo har slängts eller sålts i större partier.
- Lönerna för yrkesofficerare har stigit kraftigt under den tid försvaret omstrukturerats. Försvarsmakten har dock inte använt lönebildningen som ett verktyg för att gagna verksamheten.
- Försvarsmaktens medel för att avveckla personal har betalats ut till yrkeskategorier som Försvarsmakten önskar behålla. Detta har bidragit till brist på vissa yrkeskategorier samtidigt som Försvarsmakten totalt sett har för många anställda.

5 Vem styr egentligen försvaret?

Redan för sju år sedan frågade sig utredaren i den s.k. UTFÖR-utredningen vem som styr försvaret (se SOU 1996:98). Revisorerna konstaterar att den frågan är väl motiverad och fortfarande obesvarad. Riksdagens inflytande över försvarets inriktning och verksamhet har varit begränsat, framför allt på grund av regeringens knapphändiga återrapportering. Det mest grundläggande styrinstrument som riksdagen förfogar över – tilldelningen av pengar – har endast påverkat fördelningen mellan personal och materiel. Däremot har

riksdagen genom anslagstilldelningen inte kunnat påverka vilken verksamhet som ska bedrivas i försvaret. Försvarsutskottet har vid flera tillfällen påtalat problem med att utöva riksdagens finansmakt enligt regeringsformen (se t.ex. 2002/03:FöU3y).

Inte heller regeringen har förmått styra försvaret. Granskningarna visar att regeringen har koncentrerat sig på detaljstyrning och återrapporteringskrav som knappast har påverkat verksamheten. För viktiga beslut har man varit beroende av beslutsunderlag från Försvarsmakten.

Således styr försvaret i stor utsträckning sig självt. Revisorerna har dock visat att överbefälhavaren och Högkvarteret inte har förmått vara den enande och styrande kraften i försvaret. Försvarsmakten har t.ex. inte haft det inflytande över stödmyndigheterna som förutsattes i LEMO-reformen. Högkvarterets svaga roll har inneburit svårigheter att styra verksamheten även inom Försvarsmakten. Försvaret är formellt sett starkt centraliserat kring överbefälhavaren men är i praktiken i hög grad decentraliserat.

Sedan LEMO-reformen 1994 har statsmakterna i olika steg försökt reformera styrningen av försvaret. Utvecklingen har dock gått åt ett annat håll än vad LEMO-utredningen tänkte sig.

5.1 Anslagsstrukturen har försämrat riksdagens inflytande

Det militära försvaret tilldelas medel genom framför allt två stora anslag. (Vissa av stödmyndigheterna finansieras delvis med egna ramanslag.) Anslaget för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. är på drygt 21 miljarder kronor. Med detta anslag finansieras verksamhet i såväl Försvarsmaktens grundorganisation som dess insatsorganisation. Det andra anslaget är på drygt 19 miljarder kronor och är avsatt för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Anslagen till det militära försvaret är således uppdelade på materiel och personal. I övrigt har riksdagen inget inflytande över hur pengarna fördelas.

Anslagsstrukturen har varit avgörande för riksdagens inflytande över verksamhetens inriktning. Dessutom har anslagsstrukturen varit avgörande för vilken information riksdagen har fått. Ett tydligt exempel på detta från senare tid gäller de fredsfrämjande truppinsatserna.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2002 att det tidigare anslaget för fredsfrämjande truppinsatser skulle slås ihop med Försvarsmaktens anslag för förbandsverksamhet och beredskap. Regeringen menade att detta skulle skapa större flexibilitet i planeringen och användningen av resurser. Avvägningar skulle kunna göras mellan internationella insatser och övrig verksamhet.

Det har funnits behov av att skapa förutsättningar för en smidigare planerings- och beslutsprocess inför internationella fredsfrämjande truppinsatser. Detta har också revisorerna tidigare uppmärksammat (förs. 2001/02:RR17). Den anslagsstruktur som beslutades för 2002 har dock inneburit att riksdagen fått sämre möjligheter att påverka inriktning och omfattning av de fredsfrämjande truppinsatserna. Dessutom får riksdagen inte längre några uppgifter om vad insatserna kostar.

En första förutsättning för att statsmakterna ska kunna styra försvaret är att de får tillförlitlig information om verksamheten. Statsmakterna behöver veta hur verksamheten bedrivs, vilka resultat som uppnås och vad verksamheten kostar. Mycket av den information som riksdagen och allmänheten behöver finns redan i Försvarsmaktens olika redovisningar. Denna information är dock svårtillgänglig. För att tillgodose riksdagens och allmänhetens behov av insyn behöver informationen från Försvarsmakten analyseras, värderas och kommenteras.

Riksdagen har således varit beroende av regeringens redovisning. Det är ett skäl till att revisorerna anser att Försvarsdepartementets oberoende mot Försvarsmakten behöver stärkas. Försvarsdepartementet måste ha förmåga att kritiskt granska uppgifter från Försvarsmakten och att självständigt analysera och värdera försvarsverksamheten.

Statsmakterna har försökt skapa oberoende institutioner för att granska och kontrollera försvaret. De två institutionerna Försvarsberedningen och Rådet för insyn i Försvarsmakten har dock inte förmått fullgöra denna uppgift.

I utvärderingen av Rådet för insyn i Försvarsmakten angav utredaren att behovet av insyn i försvaret var stort (SOU 2003:26). Utredaren menade dock att insynrådet inte förmått skapa insyn i Försvarsmakten. Rådet hade inte lyckats skaffa den information man skulle behövt.

Försvarsberedningen är ett organ med representanter från de olika riksdagspartierna. Beredningens uppgift har varit att ta fram underlag för försvarets inriktning samt att vara ett forum för diskussion om försvarsfrågor.

Särskilda institutioner med uppgift att granska och kontrollera försvaret har alltså inte visat sig kunna ge insyn i försvaret eller skapa debatt kring försvarsfrågorna. Varken Försvarsberedningen eller Rådet för insyn i Försvarsmakten har dock varit oberoende. Båda har haft starka band till Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Erfarenheterna visar att behovet av insyn i försvaret måste tillgodoses på annat sätt än genom särskilda organisationer. Revisorerna anser att regeringen i första hand bör lämna en mer detaljerad kostnads- och resultatredovisning till riksdagen. Riksdagen kan, som i dag, delegera fördelningen av pengar till regering och myndighet. Däremot måste riksdagen i efterhand få kännedom om hur pengarna har använts. Riksdagen måste ha möjlighet att vid behov ompröva medelstildelningen och anslagsstrukturen. Denna möjlighet saknar riksdagen nu i praktiken.

5.3 Riksdagens inflytande behöver stärkas

Styrningen av försvaret har ändrats i olika steg sedan LEMO-reformen 1994. Riksdagen har haft svårt att överblicka konsekvenserna av de enskilda beslut som fattats.

Regeringens förslag till riksdagen har också vid flera tillfällen varit ofullständiga. Det finns exempel på att regeringen sagt att man skulle återkomma i frågan men sedan inte gjort det. Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen tvingats påminna regeringen för att få den information från regeringen

som man anser sig behöva. Det har gällt frågor som resultatredovisning, kostnadsredovisning, redovisning av hur materielförsörjningen ska hanteras m.m. Regeringen har fortfarande inte redovisat för riksdagen hur anpassningen av totalförsvaret ska kunna genomföras. Inte heller har regeringen redovisat kostnaderna på det sätt som försvarsutskottet har efterlyst (se t.ex. bet. 2002/03:FöU1).

Regeringens bristande hörsamhet visar enligt revisorernas mening på ett tydligt sätt att riksdagens inflytande över försvaret har försvagats. En rad skilda beslut har lett till att riksdagen och regeringen stegvis givit upp sitt inflytande över det militära försvaret. De försvarsbeslut som riksdagen fattar vart tredje år har heller inte inneburit någon samlad genomgång av vem som egentligen bestämmer om försvaret. Revisorerna förutsätter att den utredning som riksdagen begärt även får i uppgift att ta itu med frågan hur riksdagens inflytande över försvaret ska kunna stärkas.

6 Revisorernas förslag

Med hänvisning till vad som framförts i denna skrivelse föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Förbättrad resultatredovisning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.1 om förbättrad resultatredovisning i budgetpropositionerna.

Redovisning i relation till utvecklingen i omvärlden

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.1 om att redovisningen av försvarets förmåga i budgetpropositionerna relateras till utvecklingen i omvärlden.

Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om redovisning av försvarets utveckling och omfattning i budgetpropositionerna.

Tydligare redovisning av beställningsbemyndiganden

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om tydligare redovisning i budgetpropositionen av beställningsbemyndiganden.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om tydligare redovisning till riksdagen av försvarets kostnader.

Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om bättre redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna.

Försvarsmyndigheternas återrapportering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 3.1 om regeringens återrapporteringskrav till försvarsmyndigheterna.

Försvarsdepartementets personalförsörjning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 3.2 om Försvarsdepartementets personalförsörjning.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andréén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Karl-Gösta Svenson (m) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarat tf. kanslichef Karin Brunsson, tf. utredningschef Karin Rudberg, konsulten Richard Norberg och avdelningsdirektör Anders Widholm (föredragande).

Stockholm den 5 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Anders Widholm

Innehållsförteckning

1	Revisorernas försvarsgranskningar 1994–2003	1
2	Riksdagens insyn	2
2.1	Bristfällig resultatredovisning	2
2.2	Dålig insyn i försvarets ekonomi	4
3	Regeringens styrning	8
3.1	Avgiftsfinansiering i försvaret	8
3.2	Försvarsdepartementets ställning	10
4	Försvarsmaktens styrning	13
4.1	Försvarsmaktens ledning	13
4.2	Omstruktureringen	14
4.3	Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmakten	15
5	Vem styr egentligen försvaret?	15
5.1	Anslagsstrukturen har försämrat riksdagens inflytande	16
5.2	Insyn är grunden för styrningen	17
5.3	Riksdagens inflytande behöver stärkas	17
6	Revisorernas förslag	18

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.