RiR 2012:5

Besparingar i försvarets materielförsörjning

Regeringens genomförandegrupp 2008

RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-02-29
DNR: 31-2011-0794
RIR 2012:5

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

Besparingar i försvarets materielförsörjning Regeringens genomförandegrupp 2008

Riksrevisionen har granskat regeringens besparingar inom försvarets materielförsörjning som beslutades under 2008. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

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

Jan Landahl

Maria Pereswetoff-Morath

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Försvarets Materielverk

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Inledning 15
1.1 Bakgrund och motiv 15
1.2 Granskningens syfte 17
1.3 Utgångspunkter för granskningen 17
1.4 Genomförande och avgränsningar 21
1.5 Disposition 23

2 Styrningen av försvarets materielförsörjning 25
2.1 Riksdagens styrning av försvarets materielförsörjning 25
2.2 Regeringens styrning av försvarets materielförsörjning 26
2.3 Materielplanen och materielplaneringsprocessen 28
2.4 Materielförsörjningsstrategin 29

3 Hur besparingarna togs fram 33
3.1 Genomförandegruppen tillsattes för att ta fram besparingsförslag 33
3.2 Genomförandegruppens uppdrag 35
3.3 Gruppens sammansättning 38
3.4 Hur utarbetades förslagen till besparingar? 38
3.5 Gruppens förslag och regeringens beslut om besparingarna 43
3.6 Sammanfattande iakttagelser 44

4 Resultatet av besparingarna 47
4.1 Anslagsförändringarna 47
4.2 Vad har hänt med materielprojekten? 52
4.3 Försvarsmaktens redovisning av besparingarna 68
4.4 Sammanfattande iakttagelser 70

5 Redovisningen till riksdagen 71
5.1 Partiföreträdarnas roll i genomförandegruppen 71
5.2 Riksdagens inblick i konsekvenser av besparingarna 72
5.3 Sammanfattande iakttagelser 74

6 Slutsatser och rekommendationer 75
6.1 Varierande resultat av besparingarna 75
6.2 Arbetssättet påverkar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande 81
6.3 Riksdagen har inte fått en tydlig bild av vad besparingarna innebar 87
6.4 Rekommendationer 88

Referenser 89

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat besparingar inom försvarets materielförsörjning som gjordes efter förslag från den av regeringen tillsatta så kallade genomförandegruppen under 2008. Genomförandegruppen bestod av tjänstemän från Regeringskansliet samt partiföreträdare för regeringspartierna. Det fanns ett behov av att göra besparingar i statsbudgeten, och regeringen ansåg att det borde kunna göras besparingar inom försvaret. Genomförandegruppen hade i uppdrag att utarbeta förslag till utgiftsminskningar och effektiviseringar inom försvarets materielförsörjning. Utifrån förslag från genomförandegruppen, om att avbryta eller och reducera ett antal materielprojekt, beslutade regeringen, efter bifall från riksdagen, om besparingar på cirka 2,8 miljarder kronor under en treårsperiod, med start 2009. Riksrevisionen har i granskningen undersökt konsekvenserna av de besparingar som regeringen beslutade, liksom vilken information som har nått riksdagen.

Granskningens bakgrund

Motiv: Att upprätta en genomförandegrupp inom Regeringskansliet för att åstadkomma besparingar inom försvarets materielförsörjning är en avvikelse från den vanliga fördelning av ansvar och uppgifter som råder mellan regering och myndighet. Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringens detaljstyrning av försvaret är relativt omfattande, och genomförandegruppen utgör ett tydligt exempel på sådan detaljstyrning. Snabba besparingar som påverkar Försvarsmaktens materielanskaffning kan innebära konsekvenser för Försvarsmaktens operativa verksamhet. Försvarsmakten har också vid olika tillfällen påpekat att kortsiktiga besparingar riskerar att försvåra Försvarsmaktens långsiktiga verksamhet och planering. Riksrevisionens förstudie visade indikationer på att förändringarna som gjordes i materielförsörjningen har medfört vissa negativa konsekvenser, dels för ekonomin, dels för försvarets insatsförmågor. Det är därför relevant att granska dessa besparingar för att se om detta var ett effektivt sätt att styra Försvarsmakten. Granskningen är också motiverad för att undersöka i vilken utsträckning riksdagen informerades om konsekvenserna av regeringens förändringar i Försvarsmaktens materielförsörjning.

Syftet: med granskningen är att undersöka regeringens reduceringar av materielprojekt inom försvaret under 2008 och analysera ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av dessa förändringar. Syftet med granskningen är också att undersöka om regeringens förändringar i försvarets materielförsörjning har redovisats till riksdagen på ett transparent sätt.

Genomförande: Riksrevisionen har i granskningen använt kvalitativa analysmetoder. För att kartlägga genomförandegruppens bakgrund, uppdrag och arbetsmetoder har majoriteten av medlemmarna i genomförandegruppen intervjuats. Även representanter för Försvarsmakten och Försvarets Materielverk (FMV) som var aktiva under genomförandegruppens arbete har intervjuats. Utöver nämnda intervjuer har dokumentstudier genomförts, dels av genomförandegruppens slutrapport, dels av de underlag som lämnats till Försvarsdepartementet från Försvarsmakten.

Intervjuer med representanter för försvarsmyndigheterna har också gjorts för att spåra konsekvenserna av besparingarna. Riksrevisionen har granskat underlag från Försvarsmakten och FMV för att analysera de ekonomiska och förmågemässiga konsekvenserna av besparingarna. Det rör sig bland annat om utdrag ur Försvarsmaktens materielplan. Riksrevisionen har inte självständigt bedömt hur besparingarna har påverkat Försvarsmaktens förmåga, utan låtit Försvarsmakten stå för denna bedömning. I samband med faktagranskningen av rapporten har Försvarsdepartementet inte framfört några synpunkter i sak på de förmågebedömningar som redovisas i rapporten, men påpekar att bedömningarna är kopplade till Försvarsmaktens tolkning av vilka delförmågor som behövs för att lösa den övergripande uppgiften.

Vidare har offentligt tryck som årsredovisningar, budgetunderlag och styrdokument studerats. Representanter för Försvarsutskottets kansli har intervjuats för att få en bild av vad riksdagen fått för information om de genomförda besparingarna.

Granskningens resultat

Varierande resultat av besparingarna

Genomförandegruppen valde ut 32 materielsystem som skulle avbrytas alternativt reduceras för att skapa möjligheter till utgiftsminskning inom försvarets materielförsörjning. Därutöver identifierade genomförandegruppen bland annat effektiviseringspotential i stödverksamheten i försvaret och rekommenderade vidare utredning av detta. Vissa av de medel som frigjordes från materielanslaget skulle, enligt regeringen, överföras till förbandsanslaget. Viktiga utgångspunkter för besparingarna var dels att tillämpa regeringens då nya materielförsörjningsstrategi och minska andelen utvecklingsprojekt, dels att påverka Försvarsmaktens operativa förmåga så lite som möjligt. Riksrevisionens bedömning är att dessa faktorer dock har fått begränsad påverkan på valen av materielprojekt som skulle avbrytas eller reduceras.

Besparingarna har haft en negativ påverkan på Försvarsmaktens möjligheter att upprätthålla vissa delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för myndighetens operativa förmåga. Riksrevisionens bedömning är att regeringen tog medvetna risker vad gäller Försvarsmaktens förmåga i samband med besparingarna.

Riksrevisionen konstaterar också att de genomförda besparingarna inte helt överensstämmer med principerna i regeringens materielförsörjningsstrategi, eftersom en mindre del av de avbrutna eller reducerade projekten utgörs av utvecklingsprojekt. För att uppnå besparingarna har även materielprojekt som rör direktanskaffning av materiel avbrutits.

Granskningen visar också att regeringens besparingar i vissa fall har inneburit nya kostnader och bristande hushållning med resurser. Det finns exempel på när avbrytandet av materielprojekt lett till ökade kostnader på grund av att nyanskaffningar behövt göras istället, eller för att kostnaderna för underhåll har ökat. Anskaffningen av taktisk obemannad farkost (TUAV) är ett tydligt exempel där förändringarna inte blivit långvariga. Projektet avbröts i enlighet med regeringens beslut 2009, men startade om igen redan samma år, efter nytt beslut av regeringen. Kostnaden för TUAV blev något högre än den skulle ha blivit enligt ursprunglig plan.

Arbetssättet påverkar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande

Granskningen visar att en orsak till regeringens val av arbetssätt var att man ville försäkra sig om att frigjorda medel skulle bli tillgängliga snabbt. Regeringen ville ta kontroll över materielförsörjningen och bedömde att Försvarsmakten själv inte skulle lyckas göra tillräckligt stora besparingar på den korta tid som fanns till förfogande. Regeringen hade tidigare beslutat om kostnadsreduktioner för att åstadkomma omfördelning av resurser inom försvaret. I budgetpropositionen för 2008 påpekade regeringen att det återstod arbete inom materielprocessen för att Försvarsmakten skulle kunna nå de uppställda kostnadsreduktionerna. Det är möjligt att regeringens val av arbetssätt var motiverat, och att bristande förtroende för myndigheten gjorde att regeringen fann sig tvingad att lösa uppgiften själv. Riksrevisionen menar dock att styrformen och tillvägagångssättet för att ta fram besparingarna har påverkat möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande.

Arbetet med att ta fram besparingarna präglas av bristande dokumentation, och grundläggande krav på dokumentation har inte följts. Riksrevisionen konstaterar att viktiga styrsignaler från regeringen till Försvarsmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats, vilket har skapat otydligheter i styrningen och försvårar uppföljningen. Något skriftligt direktiv finns inte upprättat för genomförandegruppen, och det går således inte i efterhand att utläsa vad gruppens ställning och uppdrag var. Detta försvårar ytterligare uppföljningen av gruppens arbete.

Försvarsmyndigheterna ingick inte i genomförandegruppen, men fick svara på frågor och lämna underlag om ett antal specifika materielprojekt. Riksrevisionen ifrågasätter dock huruvida myndigheternas sakkunskap togs tillvara tillräckligt genom det sätt regeringen valde att arbeta. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har gjort tillräckliga konsekvensanalyser i samband med besparingarna. Riksrevisionen har inte heller funnit att Försvarsmakten tagit egna initiativ för att tidigt påverka de aktuella

besparingarna, trots att Försvarsmaktens ledning har ansvaret för verksamheten, exempelvis vad gäller personal, ekonomi och operativ förmåga.

Granskningen visar även att Försvarsmakten inte på ett enkelt sätt kan beskriva hur specifika materielsystem påverkar Försvarsmaktens operativa förmåga. Riksrevisionen menar att detta belyser en förbättringspotential i Försvarsmaktens materielplanering.

Både regeringen och Försvarsmakten hade kunnat säkerställa att besparingarna togs ut på ett effektivare sätt, genom ett mer utvecklat samarbete i framtagandet av besparingarna. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektiv resurshållning.

Riksrevisionens uppfattning är att regeringens val av arbetssätt, att själva ta fram besparingarna, medför problem med hur ansvaret kan utkrävas i efterhand. Eftersom det är regeringen som beslutat om besparingarna, blir regeringen också ansvarig för de brister som uppstår till följd av besparingarna. Detta är en avvikelse från den rådande rollfördelningen och försvårar ansvarsutkrävandet.

Riksdagen har inte fått en tydlig bild av vad besparingarna innebar

Regeringen informerade riksdagen om besparingarna inom försvarets materielförsörjning i budgetpropositionen för 2009. Regeringen föreslår där en anslagsminskning och anger de materielsystem som ska avbrytas alternativt reduceras för att uppnå besparingarna. Som utgångspunkter för valet av materielsystem anges materielförsörjningsstrategins tyngdpunktsförskjutning mot färre utvecklingsprojekt samt att Försvarsmaktens förmåga ska påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Utifrån granskningens iakttagelser är Riksrevisionens bedömning att den information som nått riksdagen om besparingarna och deras fullständiga innebörd inte är tillfredsställande.

Riksrevisionens rekommendationer

Med anledning av granskningen lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Materielplaneringen är långsiktig till sin natur och det är därför svårt att hitta snabba besparingar inom materielförsörjningen. För att skapa en kostnadseffektiv materielförsörjning behövs långsiktighet i planeringen. Ansvaret för att uppnå detta vilar på både regering och försvarsmyndigheter (Försvarsmakten och FMV). Det är viktigt att i möjligaste mån undvika ekonomiska lägen som kräver snabba besparingar liknande de som genomförandegruppen fick ta fram. Om det uppstår ett ekonomiskt läge som kräver snabba besparingar bör formerna för genomförandet av dessa noga

övervägas. Avsteg från de vanliga rutinerna kan, som granskningen visar, försvåra ansvarsutkrävandet. Riksrevisionen anser också att kraven på dokumentation måste uppfyllas för att säkerställa spårbarhet.

Riksrevisionen är medveten om att regeringen arbetar på att utveckla sin redovisning till riksdagen, men vill ändå påpeka vikten av att regeringen ser till att riksdagen känner till vilka konsekvenser anslagsminskningar kan få, så att den kan fatta välgrundade och medvetna beslut.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- säkerställa spårbarhet och uppföljning i styrningen genom tillfredsställande dokumentation
- se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar i materielförsörjningen
- säkerställa att myndigheternas sakkunskap tillvaratas vid viktiga förändringar i materielförsörjningen
- säkerställa att riksdagen får den information den behöver för att fatta beslut.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Under 2007 fanns ett behov av att göra besparingar i statsbudgeten. Regeringen ansåg att försvaret, precis som andra utgiftsområden, borde kunna genomföra besparingar. Regeringen hade under 2006 och 2007 beslutat om kostnadsreduktioner för att åstadkomma omfördelning av resurser inom försvaret. I budgetpropositionen för 2008 påpekade regeringen att det återstod arbete inom materielprocessen för att Försvarsmakten skulle kunna nå de uppställda kostnadsreduktionerna.[1]

Under Almedalsveckan 2007 presenterade finansministern underlaget för regeringens kommande höstbudget, och angav att försvaret skulle minska den årliga budgeten med fyra miljarder till 2010. Det motsvarade cirka tio procent av försvarsbudgeten. Nyheten orsakade oro i försvarspolitiken, vilket bland annat resulterade i den dåvarande försvarsministerns avgång.

I januari 2008 tillsatte regeringen den så kallade genomförandegruppen för att åstadkomma besparingar och omfördelningar av anslaget inom försvarsområdet. Genomförandegruppen bestod av statssekreterare från Försvarsdepartementet, Finansdepartementet och Näringsdepartementet, chefer och handläggare från Regeringskansliet samt partiföreträdare för tre av de fyra allianspartierna i regeringen (fp, c och kd), varav två var riksdagsledamöter och den tredje före detta riksdagsledamot. Inga representanter för försvarsmyndigheterna ingick i gruppen. Gruppen skulle föreslå besparingar inom försvarets materielförsörjning genom att avbryta, inte påbörja eller sänka ambitionen för ett antal verksamheter kopplade till Försvarsmaktens materielanskaffning. Genomförandegruppen arbetade fram till början av juni samma år.

Genomförandegruppen utarbetade förslag på avbrytande av 16 materielprojekt samt en sänkt ambitionsnivå för ytterligare 16 materielprojekt. Därutöver identifierade genomförandegruppen bland annat en effektiviseringspotential i stödverksamheten i försvaret, vilket bidrog till stödutredningen[2] samt

[1] Prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 6, s. 15, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47, 2007/08:48, 2007/08:49, 2007/08:50, 2007/08:51.

[2] Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten, Fö 2009:A.

försvarsstrukturutredningen[3]. Regeringen beslutade (efter bifall från riksdagen) i enlighet med genomförandegruppens förslag att anslagsramen för materielförsörjningen skulle reduceras med 659 miljoner kronor 2009, 789 miljoner kronor 2010 och 1 331 miljoner kronor från och med 2011. Totalt rörde det sig därmed om besparingar inom materielförsörjningen på närmare 2,8 miljarder kronor under tre år.

Försvarsmakten har i sina budgetunderlag vid flera tillfällen framhållit att kortsiktiga besparingar riskerar att försvåra myndighetens långsiktiga verksamhet. När det uppstår behov av besparingar i statsbudgeten kan försvaret, precis som andra verksamhetsområden, komma att omfattas av förändringar. I vissa avseenden skiljer sig dock försvaret från andra verksamhetsområden, bland annat när det gäller de långa ledtiderna för materielanskaffning. Den långsiktiga planeringshorisonten innebär att det är svårt att på kort tid genomföra omställningar inom försvarets materielanskaffning.

Det har också konstaterats att regeringen bedriver en relativt omfattande detaljstyrning av försvaret, jämfört med andra myndighetsområden.[4] Förfarandet med genomförandegruppen är exempel på detaljerad styrning från regeringens sida.

Regeringens besparingar inom försvarets materielförsörjning under 2008 är en avvikelse från den vanliga fördelningen av ansvar och uppgifter som råder mellan regering och myndighet. Detaljstyrning förekommer som nämnts generellt inom försvarsområdet, men metoden att tillsätta en genomförandegrupp för att ta fram besparingarna är ovanligt. Riksrevisionens förstudie visade indikationer på att de förändringar som gjordes i materielförsörjningen kan ha medfört vissa negativa konsekvenser, dels för ekonomin, dels för försvarets insatsförmågor. Det är därför relevant att granska dessa besparingar för att se om detta var ett effektivt sätt att styra Försvarsmakten.

En granskning av de aktuella besparingarna är också motiverad för att kartlägga i vilken utsträckning riksdagen informerades om konsekvenserna av de beslutade förändringarna i försvarets materielförsörjning.

---

3 Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret, SOU 2011:36.

4 Statskontoret, 2005:7, *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret.*

1.2 Granskningens syfte

Syftet med granskningen är *att undersöka regeringens reduceringar av materielprojekt inom försvaret under 2008 och analysera ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av dessa förändringar. Syftet med granskningen är också att undersöka om regeringens förändringar i försvarets materielförsörjning har redovisats till riksdagen på ett transparent sätt.*

Revisionsfrågor för granskningen:

- Vad har de genomförda besparingarna fått för konsekvenser?
- Har regeringens redovisning till riksdagen rörande besparingarna i materielförsörjningen varit tillfredsställande?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Nedan beskrivs de utgångspunkter som använts i granskningen, redovisade utifrån de två revisionsfrågorna. Utöver dessa utgångspunkter utgör också riksdagens och regeringens löpande styrning av försvaret en viktig utgångspunkt i granskningen. Styrningen av försvaret beskrivs utförligare i kapitel 2.

1.3.1 Vad har de genomförda besparingarna fått för konsekvenser?

En grundläggande utgångspunkt för granskningen är principen om god och effektiv hushållning med offentliga medel. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) anger att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas.[5] I förarbeten till den lagen angavs att ”Hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförande av statens verksamhet.”[6] Därutöver anger myndighetsförordningen (2007:515) krav om effektivitet och hushållning med statens medel, myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för myndighetens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushåller med statens medel. Dessutom ansvarar ledningen för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.[7] Vidare anges i myndighetsförordningen att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten.[8]

---

5 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Från och med 2011-04-01 gäller den nya budgetlagen (SFS 2011:203), men vid tiden för genomförandegruppen gällde den tidigare lagen. Den nya lagen innehåller samma krav om hög effektivitet och god hushållning som den gamla (3 §).

6 Prop. 1995/95:220 (avsnitt 5.1), bet. 1996/97:KU3.

7 2 § myndighetsförordningen (2007:515).

8 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

I granskningen handlar effektivitet och hushållning mer konkret om huruvida de avbrutna och reducerade projekten har lett till långsiktigt hållbara utgiftsminskningar eller om det inneburit uppskjutna eller till och med ökade kostnader, samt oönskade brister i Försvarsmaktens verksamhet. Riksrevisionen menar att det inte kan betraktas som effektivt resursutnyttjande att först lägga ned verksamhet för att sedan relativt snart återuppta den och istället lägga ned annan verksamhet. Frågan är då om det inte hade gått att göra besparingarna på ett enklare och effektivare sätt. Om besparingarna och förändringarna i materielplanen inneburit ”pengar i sjön” och onödiga kostnader har uppstått kan det även ifrågasättas om det grundläggande kravet om god hushållning kan anses uppfyllt.

Stora besparingar på materielområdet kan leda till att planeringsförändringar eller andra åtgärder måste vidtas, vilket i sig kan bli kostsamt. Det kan också röra sig om att projekt som läggs ner redan har dragit vissa kostnader. Detta kan vara oundvikligt för att uppnå den större besparingen, men om dessa utgifter är stora kan nyttan av den totala besparingen eventuellt ifrågasättas. I förlängningen kan besparingarna innebära att ytterligare verksamheter måste skäras ner för att finansiera de uppkomna kostnaderna.

Konsekvenserna av besparingarna bedöms även mot vad som var regeringens syfte med besparingarna. I budgetpropositionen för 2008 informerade regeringen riksdagen om att den avsåg att tillsätta en genomförandegrupp som skulle redovisa hur utgiftsminskningar inom försvaret kunde åstadkommas. Syftet var att åstadkomma besparingar och effektiviseringar inom Försvarsmaktens materielförsörjning. Fördelningen mellan olika typer av projekt i materielförsörjningen skulle ses över så att andelen egna utvecklingsprojekt kunde minskas. Minskningarna av materielanslaget skulle göras på ett sätt som var förenligt med riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut.[9] Genomförandegruppens uppdrag och syftet med besparingarna beskrivs utförligare i kapitel 3.

Besparingarnas konsekvenser ska också ses i ljuset av vilka förmågekrav som fanns på Försvarsmakten vid tiden för besparingarna. Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga uttrycks övergripande i riksdagens mål för Försvarsmakten. Eftersom de aktuella besparingarna beslutades före det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet som kom 2009 är det föregående beslut från 2005 som här är aktuellt. Riksdagen beslutade då att det militära försvaret skulle dimensioneras av viljan att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens samt kraven på att hävda Sveriges territoriella

[9] Prop. 2007/08:1, s. 44, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47, 2007/08:48, 2007/08:49, 2007/08:50, 2007/08:51.

integritet och bidra till internationell fred och säkerhet.[10] De operativa kraven på Försvarsmakten preciseras också i regeringens regleringsbrev till myndigheten. Därutöver gör Försvarsmakten en tolkning av hur myndigheten ska lösa sina uppgifter och preciserar vilka delförmågor som behövs.

1.3.2 Har regeringens redovisning till riksdagen varit tillfredsställande?

Riksdagen behöver underlag från regeringen för att kunna bilda sig en uppfattning om Försvarsmakten och dess verksamhet, exempelvis avseende vilka förmågor som är önskvärda och vad som krävs för att insatsorganisationen ska ha dessa förmågor. Budgetlagen anger att regeringen ska redovisa resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.[11]

Vid ett flertal tillfällen har riksdagen påtalat att den vill ha tydligare redovisning av materielprocessen.[12] År 2008 framhöll exempelvis försvarsutskottet att man vid olika tillfällen begärt ett förbättrat underlag för sina ställningstaganden om materielprocessen.[13] I ett betänkande 2010 påpekas detta igen: Försvarsutskottet framhåller betydelsen av att regeringen fortsätter det påbörjade arbetet med att förbättra sin ekonomiska redovisning till riksdagen, särskilt i fråga om materielförsörjning. Utskottet påpekar att detta är av vikt för riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt.[14] I en granskning från 2011 konstaterade Riksrevisionen att den redovisning som regeringen ger till riksdagen gällande materielförsörjningen är otillräcklig och behöver vidareutvecklas.[15] Regeringen har i en skrivelse angett att den har för avsikt att förbättra den fortsatta redovisningen till riksdagen.[16]

För att skapa tydlighet bör det framgå vad de beslutade kostnadsbesparingarna innebär mer konkret, så att riksdagen vet vad den tar ställning till. Detta kan exempelvis ske genom att regeringen tydliggör om besparingarna är rationaliseringar (effektiviseringar) eller ambitionsminskningar.

När regeringen hanterar en fråga är det också viktigt att vissa grundläggande principer efterlevs för att uppnå god styrning och transparens gentemot

---

[10] Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

[11] 10 kap. 3 § Budgetlagen (2011:203).

[12] Bet.1994/95:FöU4, bet. 1996/97:FöU4, bet. 2001/02:FöU11, bet. 2003/04:FöU6, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2005/06:FöU1, bet. 2006/07:FöU1, bet. 2007/08:FöU1, bet. 2008/09:FöU10.

[13] Bet. 2008/09:FöU10.

[14] Bet. 2010/11:FöU1.

[15] *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:13).

[16] Regeringens skrivelse: *Riksrevisionens rapport om försvarets internationella materielsamarbeten* Försvarsdepartementet, Skrivelse 2011/12:14, 2011-10-04.

riksdagen. I 7 kap. 2 § Regeringsformen regleras det så kallade beredningstvånget. Bland annat anges följande om ärendens beredning:

> ”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter.”[17]

Riksrevisionen har tidigare dragit slutsatsen att ovanstående bestämmelse kan anses gälla alla ärenden som regeringen fattar beslut om (RiR 2007:8 och RiR 2008:18).

Statsrådsberedningen ger vägledning för hur ärenden ska hanteras i Regeringskansliet.[18] Där framgår att förvaltningslagen är tillämplig i regeringskansliärenden. Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är det viktigt att man även i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Reglerna i förvaltningslagen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak. Det handlar om rättsäkerhetskrav som opartiskhet, omsorgsfull handläggning och enhetlig bedömning.[19]

Vikten av att myndigheter hanterar handlingar så att offentlighetsprincipen tillgodoses framkommer i tryckfrihetsförordningen.[20] Vad gäller dokumentationsskyldighet anses Regeringskansliet utgöra en myndighet enligt tryckfrihetsförordningen. Utöver detta anges föreskrifter om hur allmänna handlingar ska hanteras i arkivlagen[21] och i instruktionen för Regeringskansliet[22].

Vidare har riksdagen vid olika tillfällen framhållit vikten av dokumentation och spårbarhet, och att man i regeringsärenden

> ”följer de principer förvaltningslagen ger uttryck för och antecknar de uppgifter som har betydelse för utgången i ärendet och som därigenom ger den spårbarhet och öppenhet som eftersträvas. Vidare har utskottet [...] betonat att omsorgsfull dokumentation utgör en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll. Avsaknaden av skriftligt beredningss- och beslutsunderlag riskerar [...] att försvåra insynen i Regeringskansliets och regeringens arbete och beslutsfattande.”[23]

---

17 7 kap. 2 § kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

18 Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39).

19 Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39).

20 2 kap. 19 § Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

21 Arkivlagen (1990:782).

22 Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

23 Bet. 2009/10:KU10, s. 28.

De besparingar som genomförandegruppen föreslog uppgår till närmare 2,8 miljarder kronor. Det är viktigt att beslutsunderlag för besparingar i denna storleksordning är väl dokumenterade, för att på så sätt underlätta spårbarheten i regeringens beslutsfattande.

1.4 Genomförande och avgränsningar

Nedan beskrivs de metoder som har använts i granskningen.

Intervjuer

Intervjuer har utgjort en primär källa till information i granskningen. För att kartlägga genomförandegruppens bakgrund, syfte, uppdrag och arbetsmetoder har majoriteten av medlemmarna i genomförandegruppen intervjuats. Företrädare för Försvarsmakten och Försvarets Materielverk (FMV) som var aktiva under genomförandegruppens arbete har också intervjuats.

Intervjuer har också genomförts med representanter för Försvarsmakten och FMV för att spåra konsekvenserna av genomförandegruppens arbete.

Representanter för Försvarsutskottets kansli har intervjuats för att få en bild av vad riksdagen har fått för information om de genomförda besparingarna.

Dokumentstudier

Dokumentationen rörande genomförandegruppens arbete och de besparingar som blev följden av arbetet är begränsad. Gruppen lämnade en slutrapport som låg till grund för regeringens beslut att avbryta respektive reducera ett antal projekt. Denna rapport är en viktig del i granskningen. Därutöver finns ett fåtal underlag som Försvarsmakten lämnade till genomförandegruppen på begäran. I dessa underlag framgår bland annat Försvarsmaktens kommentarer till de projekt som genomförandegruppen föreslår ska avbrytas eller reduceras.

Utöver dessa formella dokument har ytterligare dokument som rör genomförandegruppen och de besparingar som gjordes tagits fram och granskats hos Försvarsmakten och FMV. Riksrevisionen har även granskat underlag från Försvarsmakten och FMV för att kunna analysera de ekonomiska konsekvenserna av besparingarna. Det rör sig bland annat om utdrag ur Försvarsmaktens materielplan.

Därutöver har Försvarsmaktens årsredovisningar och budgetunderlag granskats, liksom relevanta styrdokument.

Övrigt

Riksrevisionen har inte självständigt bedömt hur besparingarna påverkat Försvarsmaktens förmåga, utan har låtit Försvarsmakten stå för denna bedömning. Detta har gjorts genom intervjuer med företrädare för Försvarsmakten och särskilt framtaget underlag.

I samband med faktagranskningen har representanter för Försvarsdepartementet framfört att försvarsmateriel är en av många faktorer som påverkar Försvarsmaktens förmåga. Vidare har Försvarsdepartementet framfört att bedömningen av vilka förmågor som behövs styrs av den aktuella hotbilden, och Försvarsmaktens och Försvarsdepartementets bedömning av vilka behov som föreligger kan också skilja sig åt. Försvarsdepartementet har inte framfört några synpunkter i sak på de förmågebedömningar som redovisas i rapporten, men påpekar att bedömningarna är kopplade till Försvarsmaktens tolkning av vilka delförmågor som behövs för att lösa den övergripande uppgiften.

I analysen av besparingarnas konsekvenser har Riksrevisionen låtit Försvarsmakten och FMV spåra de aktuella materielprojekten, och för att undersöka långsiktigheten och effekterna av besparingarna har de avslutade eller reducerade projekten delats in i tre kategorier:

A. Projekt som har kommit tillbaka i någon form.
B. Projekt som inte har kommit tillbaka, men som enligt försvarsmyndigheternas bedömning behövs, vilket inneburit negativa konsekvenser för försvarets verksamhet, exempelvis brister i förmågan.
C. Projekt som inte har kommit tillbaka och enligt försvarsmyndigheterna inte bedöms behövas.

Företrädare för Försvarsmakten, FMV och Försvarsdepartementet har medverkat vid Riksrevisionens sekretessbedömning av rapporten.

Avgränsningar

Granskningen har en naturlig avgränsning i tiden eftersom den fokuserar på regeringens besparingar som togs fram och beslutades under 2008.

Granskningen berör inte frågor som rör försvarsindustrin och hur genomförandegruppens förslag har påverkat denna. Vidare granskas inte påverkan på internationella försvarssamarbeten.

När det gäller eventuella konsekvenser på Försvarsmaktens operativa förmåga rör det de specifika förmågor som är kopplade till de berörda projekten.

1.5 Disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel där det redogörs närmare för hur styrningen av försvarets materielförsörjning är organiserad. Vidare beskrivs materielförsörjningsprocessen och materielförsörjningsstrategin i detta kapitel. Detta är viktig kunskap för förståelsen av granskningen. Den som redan har denna kunskap kan gå direkt till de efterföljande kapitlen där granskningens sakfrågor behandlas. I kapitel 3 ges en beskrivning av genomförandegruppens arbete och av hur besparingarna togs fram. I kapitel 4 redovisas vilka konsekvenser besparingarna har haft på Försvarsmaktens förmåga, liksom ekonomiska konsekvenser av besparingarna. Redovisningen till riksdagen redogörs för i kapitel 5, varpå rapportens slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6.

2 Styrningen av försvarets materielförsörjning

I detta bakgrundskapitel ges en översikt över hur styrningen av försvarets materielförsörjning formellt är organiserad och vilken roll riksdagen respektive regeringen har inom ramen för denna. Vidare redogörs för materielplaneringsprocessen samt utvecklingen av materielförsörjningsstrategin från och med 2004 års försvarspolitiska inriktningsbeslut.

2.1 Riksdagens styrning av försvarets materielförsörjning

Riksdagen styr konstitutionellt genom sin lagstiftningsmakt, finansmakt och kontrollmakt. Riksdagen fattar beslut om ekonomiska ramar samt inriktnings- och produktionsmål för försvaret, liksom mål för försvarets grundorganisation. Riksdagen beslutar vilka mål som ska gälla för det militära försvaret.[24]

Tidigare har dessa beslut gällt under fyraåriga perioder genom så kallade försvarsbeslut. I propositionen 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*, bedömde regeringen emellertid att försvarsområdet fortsättningsvis skulle behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen, vilket tillstyrktes av riksdagen.[25] Skälen till detta var bland annat att budgetpropositionen fokuserar på kopplingen mellan storleken på anslagen och ambitionsnivån för respektive år. I budgetpropositionen för 2006 bedömde regeringen att denna reform skulle kunna underlätta för riksdagen att kontinuerligt följa upp inriktningsbesluten och göra nödvändiga omprioriteringar och avvägningar för att kunna uppnå intentionerna.

Målen för det militära försvaret beslutas således dels årligen i samband med budgetpropositionen, dels på 3–5 års sikt i samband med försvarspolitiska inriktningsbeslut. Riksdagens styrning av försvaret utgör därmed en resultatstyrning, medan regeringen genomför och preciserar riksdagens mål i förhållande till myndigheterna, enligt vad som beskrivs nedan.

---

[24] Under den period som Riksrevisionens granskning avser var politikområdet Totalförsvar och verksamhetsområdet Det militära försvaret. Vid tiden för det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2008 indelades utgiftsområden inte längre i politikområden. Riksdagen beslutar numera om mål för det militära försvaret. (Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

[25] Prop. 2004/05:5, bet. 2004/5:FöU5, rskr. 2004/5:143.

Regeringen anger i sina budgetpropositioner inriktningen på Försvarsmaktens materielanskaffning, vilken godkänns av riksdagen. Därutöver beslutar riksdagen årligen om materielanslagets storlek och om beställningsbemyndiganden samt bereder och godkänner den investeringsplan som föreslås av regeringen. Sedan 2006 bemyndigar riksdagen regeringen att anskaffa vissa större materielobjekt. Därutöver håller sig riksdagen, genom regeringen, underrättad om försvarets materielanskaffningar.

Uppdelningen av anslaget, med olika anslag för förbandsverksamhet och materiel, har sin bakgrund i att riksdagen önskat få ett större inflytande över de större försvarsmaterielinköpen. Vid flera tillfällen har riksdagen begärt en bättre och mer detaljerad redovisning från regeringen gällande försvarets materielförsörjning.[26]

2.2 Regeringens styrning av försvarets materielförsörjning

Regeringen styr försvaret utifrån de ramar som riksdagen beslutat. Verksamhetsstyrningen består dels av att regeringen preciserar riksdagens styrning, dels av den styrning som regeringen ensam är förbehållen att göra genom sin konstitutionella roll att styra riket. När det gäller preciseringen av riksdagens styrning rör det sig bland annat om att definiera krav på operativa delförmågor. Regeringen har uppdragit åt Försvarsmakten att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och att kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.[27]

Regeringen beslutar om mål och återrapporteringskrav som ställs på försvarsmyndigheterna. I regleringsbrevet till Försvarsmakten anger regeringen en lista på materielprojekt som Försvarsmakten ska begära regeringens medgivande för före anskaffning. Dessutom ska Försvarsmakten redovisa materielobjekt som bedöms medföra större ekonomisk betydelse (över 150 miljoner kronor) eller påverka regeringens framtida handlingsfrihet. Regeringen ställer också krav på att Försvarsmakten ska redovisa myndighetens planering för materielförsörjning i ett tioårsperspektiv, och investeringsplaner för materielanslagen ska ingå i Försvarsmaktens budgetunderlag.

Den normala processen mellan regering och myndighet ser förenklat ut som följer. Försvarsmakten lämnar budgetunderlag till regeringen på våren för följande år, med utgångspunkt i den av regering och riksdag beslutade inriktningen för Försvarsmakten. Regeringen lämnar en ny budgetproposition

[26] Bet.1994/95:FöU4, bet. 1996/97:FöU4, bet. 2001/02:FöU11, bet. 2003/04:FöU6, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2005/06:FöU1, bet. 2006/07:FöU1, bet. 2007/08:FöU1, bet. 2008/09:FöU10.

[27] 1 och 2 §§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

till riksdagen, för beslut under hösten, som kommer att gälla för nästa år. I slutet av året kommer också regeringens regleringsbrev för myndigheten, som ska gälla för följande år. Parallellt med denna formella process sker löpande dialog mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och myndigheten. *Materielberedningsmöten* hålls ungefär varannan månad mellan Försvarsmakten, FMV och tjänstemän vid Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Det är informella möten där bland annat uppdatering om planerade materielprojekt sker.

I försvarsstrukturutredningen sammanfattas den nuvarande ansvar- och uppgiftsfördelningen för materielförsörjningen med att det är Försvarsmakten som anger vad, varför och när i materielförsörjningsprocessen olika materielsystem ska anskaffas för att kraven på operativ förmåga i olika avseenden ska kunna lösas.[28]

Utöver den process som beskrivits ovan kan regeringen styra myndigheten ekonomiskt på andra sätt genom att besluta om att Försvarsmakten inte tilldelas hela sitt anslag, alternativt införa limiter (beloppsgränser) eller dra in eventuellt anslagssparande. Inom materielförsörjningsområdet har regeringen den slutgiltiga beslutanderätten gällande ett antal av de kostsammaste materielsystemen, eller sådana som anses vara av särskild vikt. Sedan 2011 har kraven för redovisning av materielförsörjningen delvis förändrats. Numera ska framställan från Försvarsmakten om nyanskaffning eller utveckling kunna knytas till en specifik förmåga enligt fastställda förbandsmålsättningar. Försvarsmakten ska även kunna redovisa kopplingen mellan olika objekt i materielplanen till fastställda förbandsmålsättningar.[29]

Regeringen återrapporterar till riksdagen om materielprocessen inom försvaret, liksom om större planerade materielanskaffningar. I budgetpropositionen redovisas materielprojekt överstigande 150 miljoner kronor. Utöver detta begär riksdagen in det underlag från regeringen som behövs för att kunna utöva finansmakten. Eftersom denna information i stor utsträckning är sekretessbelagd rör det sig oftast om kompletterande muntliga föredragningar från i första hand Regeringskansliet, men även från försvarsmyndigheterna. Tidigare redovisade regeringen kostnader för större materielprojekt i så kallade objektsramar. Objektsramarna redovisades som en separat bilaga till budgetpropositionen, med syftet att förbättra styrning och uppföljning av större materielinvesteringar. I samband med budgetpropositionen 2006 togs emellertid objektsramarna bort och ersattes med att enskilda objekt redovisas direkt i budgetpropositionen.

---

[28] SOU 2011:36 *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, s. 118.

[29] Regleringsbrev för budgetår 2010 och 2011 avseende Försvarsmakten.

Förutom att precisera riksdagens styrning omfattar regeringens styrning av försvaret även Högkvarterets interna organisation, planeringsprocesser (exempelvis perspektivplanering och militärstrategisk planering) och chefstillsättningar.

2.3 Materielplanen och materielplaneringsprocessen

Försvarsmaktens materielplan utgör ett mycket omfattande dokument, omkring tusen sidor långt, som fastläggs årsvis inom myndigheten och som innehåller en sammanställning över Försvarsmaktens genomförda eller planerade beställningar av försvarsmateriel och tjänster från FMV och andra leverantörer. Försvarsmakten redovisar i budgetunderlaget, i enlighet med regleringsbrevet, årligen en översiktlig materielplan i form av en 10-årig investeringsplan för anslagen 1:3 *anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Av materielplanen framgår vilken materiel som är beställd eller som planeras beställas upp till 10 år framåt i tiden.

Försvarsmaktens materielförsörjning kan på en övergripande nivå delas in i en materielplaneringsprocess och en materielproduktionsprocess.[30]

Utgångspunkten för materielförsörjningen är Försvarsmaktens behov. Dessa behov utgår främst från beslutad insatsorganisation och pågående verksamhet, men även från Försvarsmaktens perspektivstudier, som anger det säkerhetspolitiska läget och det långsiktiga behovet av materiel på 10–20 års sikt. Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) kan dock betraktas som det primärt styrande dokumentet för materielförsörjningen, då de krav som anges i FMUP ligger till grund för materielplanen. I FMUP anges behov och inriktningar för de olika försvarsgrenarna på såväl kort som lite längre sikt. Den samlade planeringshorisonten för FMUP är omkring 10 år.

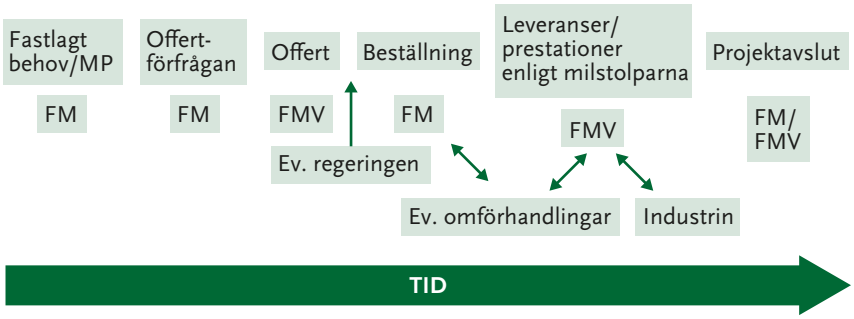
Materielplaneringsprocessen sker i ett växelspel mellan framför allt Försvarsmakten och FMV. Regeringen beslutar om de materielprojekt som finns angivna i budgetpropositionen där anskaffning förutsätter regeringsbeslut. Regeringen redovisar även förslag till investeringsplan för riksdagen i den årliga budgetpropositionen, som utgår från materielplanen. Vidare anger regeringen i regleringsbrevet till Försvarsmakten vilka anskaffningar som myndigheten ska underställa regeringens prövning innan beställning får ske. Materielprojekt av mer omfattande karaktär följs upp genom återrapportering i budgetpropositionen.[31]

---

[30] Materielproduktionsprocessen anger mer detaljerat när och hur materielen ska produceras, genom bland annat offertförfrågningar, projektbeställningar samt uppföljning av verksamhet.

[31] SOU 2011:36, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, s. 119–129.

Figur 1. Förenklad karta över materielanskaffningsprocessen



Till att börja med identifieras hos Försvarsmakten ett behov av ny försvarsmateriel inom ett visst område. Detta behov fastställs i Försvarsmaktens materielplan, som är en offertförfrågan från Försvarsmakten till FMV och övriga leverantörer för anskaffning av försvarsmateriel. I de fall det krävs regeringsmedgivande för materielprojekten kommer ett sådant in i detta skede, efter Försvarsmaktens hemställan till regeringen. I nästa skede läggs en beställning från Försvarsmakten till FMV, som sköter kontakterna med leverantörerna.[32] Vid projektets avslutande levereras den färdiga materielen från FMV till Försvarsmakten.

2.4 Materielförsörjningsstrategin

Utgångspunkten för den nya materielförsörjningsstrategin är behovet av en förändrad materielprocess, anpassad till insatsförsvaret och dess behov. Under invasionsförsvaret var stora delar av anslaget till försvarsmateriel bundet på många års sikt. Eftersom insatsförsvaret på kort tid ska kunna mobilisera inför olika former av militära insatser har behovet ökat av att rätt materiel finns tillgänglig vid rätt tidpunkt. Eftersom internationella militära insatser genomförs i samverkan med andra länder finns även ett behov av att försvarsmaterielen är interoperabel, det vill säga att den motsvarar och går att använda tillsammans med andra länders materiel.

Arbetet med den nya materielförsörjningsstrategin påbörjades i 2004 års försvarspolitiska inriktningsbeslut.[33] Där angavs ett antal mål för materielförsörjningen, såsom en ökad handlingsfrihet, minskade långsiktiga ekonomiska bindningar, ökad spårbarhet (det vill säga tydligare samband mellan anskaffning och behovsuppfyllelse), ökat internationellt samarbete,

[32] Sedan 1 november 2011 gäller även lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

[33] Prop. 2004/05:5, Vårt framtida försvar, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

prioritering av vissa nischområden, utnyttjande av försvarsindustriell kompetens i flera av materielförsörjningens faser samt ett utvecklat exportstöd. Strategin utvecklades och preciserades sedan i SOU 2005:96 (En effektiv förvaltning för insatsförsvaret) och i 2006 års budgetproposition.

I inriktningspropositionen för försvaret (prop. 2008/09:140), vilken beslutades av riksdagen, understryks att materielförsörjningen bör utformas så att utvecklingen mot ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar kan realiseras.[34] En sådan utveckling förutsätter att materielförsörjningen snabbt kan ändras för att möta ändrade operativa behov, vilket i sin tur förutsätter att de traditionellt mycket långa ledtider och ekonomiska bindningar som rått inom materielförsörjningen reduceras. Regeringen anger följande inriktning för materielförsörjningen:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av, på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.
- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Regeringen hänvisar till att en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel ger bättre kontroll över kostnaderna samt ökar förutsättningarna att minska leveranstiden.[35] Vidare framhåller regeringen att betydelsen av försvarsmaterielens tillgänglighet är viktigare än att den tekniskt sett ligger i framkant: ”I fråga om behovssättning av materiel menar [...] regeringen att omedelbart användbara förband bör prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda.”[36]

Försvarsmakten och FMV antog Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning den 2 februari 2007.[37] I strategin anges att den ”realiserar den av statsmakterna uttryckta viljan till en förändrad och ur ett livscykelperspektiv mer kostnadseffektiv och samtidigt säker materielförsörjning utifrån insatsförsvarets uppgifter och behov”.[38] I strategin anges bland annat att insatsförsvarets uppgifter och behov ska vara styrande för materielförsörjningen. Vidare ska materielförsörjningen vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad

34 Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09.292.

35 Prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar, s. 85, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09.292.

36 Prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar, s. 88, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09.292.

37 HKV 23 241:61994, ”Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning (1 bilaga)”.

38 HKV 23 241:61994, ”Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning (1 bilaga)”, s. 2.

leveranssäkerhet. Strategin framhåller också som princip att Försvarsmaktens befintliga materiel ska användas i större utsträckning och att marknadens möjligheter inom materielförsörjningen ska nyttjas, genom anskaffning av färdigutvecklad och beprövad materiel som finns tillgänglig på marknaden. Internationellt materielsamarbete ska vara huvudalternativ vid all anskaffning.[39]

Regeringens inriktningsproposition för försvaret var inte fastställd vid tiden för genomförandegruppens arbete, men de principer som beskrivs var något som regeringen tog fasta på även i genomförandegruppens arbete. I nästa kapitel redovisas genomförandegruppens arbete med att ta fram besparingarna.

[39] Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har under 2011 genomfört en utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi, där man konstaterar att tillämpningen av strategin är begränsad. Detta sägs bland annat bero på oklara effektmål: otillräckliga organisatoriska konsekvenser av materielförsörjningsstrategin samt en möjlig parallell styrning via inriktningspropositionen. I det senare fallet avses att Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi skiljer sig något från den som anges i inriktningspropositionen. Eftersom regleringsbreven till Försvarsmakten utgår från den definition som anges i inriktningspropositionen skapas enligt FOI en risk för parallell styrning av materielförsörjningen.

3 Hur besparingarna togs fram

Som beskrivits i rapportens inledning tillsatte regeringen genomförandegruppen i januari 2008 för att den skulle föreslå utgiftsminskningar inom försvarsområdet. I detta kapitel beskrivs närmare hur utgiftsminskningarna togs fram.

3.1 Genomförandegruppen tillsattes för att ta fram besparingsförslag

Regeringen tillsatte genomförandegruppen under Försvarsdepartementets ledning, med syftet att åstadkomma besparingar och effektiviseringar inom försvarsområdet. Enligt budgetpropositionen för 2008 skulle en viss del av de medel som skulle frigöras, användas för att förstärka Försvarsmaktens möjligheter att delta i internationella fredsfrämjande insatser.[40] En utgångspunkt för regeringens tillsättande av genomförandegruppen var att markera att utvecklingsprojekt skulle begränsas inom försvaret, i enlighet med materielförsörjningsstrategin som beskrivits ovan. I budgetpropositionen för 2008 konstaterar regeringen att den svenska materielförsörjningen är utvecklingstung och karaktäriseras av långa ledtider. Därför ville regeringen reducera bredden av materielutvecklingssatsningar, såväl som ledtiderna för att få system i operativ drift. De viktigaste förändringarna som regeringen lyfter fram i budgetpropositionen är att minska långsiktiga ekonomiska bindningar och utvecklingssatsningar. Med en lägre andel utvecklingsprojekt skulle det, enligt regeringen, vara möjligt att minska administrationen kopplad till materielförsörjning ytterligare. Vidare påpekas att regering och riksdag generellt kommer in i ett relativt sent stadium i materielförsörjningsprocessen, och att det finns ett behov av att statsmakternas inflytande ökar i tidiga faser i processen.[41]

Ytterligare motiv för genomförandegruppens upprättande, som framkommit i Riksrevisionens intervjuer, är att besparingarna skulle genomföras snabbt. Av intervjuer inom ramen för granskningen framgår att regeringen var mån om att själv göra besparingarna för att försäkra sig om att de frigjorda medlen

[40] Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47, 2007/08:48, 2007/08:49, 2007/08:50, 2007/08:51.

[41] Prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 6, s. 58, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47, 2007/08:48, 2007/08:49, 2007/08:50, 2007/08:51.

skulle bli snabbt tillgängliga och inte användas till att täcka upp andra luckor i försvarsbudgeten.[42] Vidare framgår i intervjuer att relationen mellan regeringen och försvarsmaktsledningen inte var den bästa vid denna tidpunkt.[43] Det kan ha bidragit till att förtroendet för att besparingarna skulle ha hämtats hem av Försvarsmakten var relativt lågt. Från Försvarsdepartementets sida tvivlade man på att Försvarsmakten skulle kunna göra besparingar som innebar genomslag för materielförsörjningsstrategin.[44]

Skrivningar i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 tyder också på att regeringen var missnöjd med försvarsmyndigheternas arbete med att åstadkomma nödvändiga kostnadsreduktioner på materielområdet. Regeringen beslutade 2006 och 2007 att andelen tillgängliga resurser till förbandsproduktion och insatser skulle öka, och andelen som används för stöd och administration skulle minska. Angående materielprocessen påpekade regeringen i budgetpropositionen för 2008 att kostnadsreduktionen avser hela kedjan och att ansvaret därmed är delat mellan Försvarsmakten och FMV. Regeringen konstaterade också att det behövdes verkningsfulla åtgärder för att de förväntande kostnadsreduktionerna och omfördelningen av resurserna skulle kunna uppnås.[45]

I budgetpropositionen för 2009 påpekar regeringen återigen att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att minska kostnader enligt regeringens målsättning, till exempel vad gäller Försvarsmaktens och FMV:s effektivisering av materielprocessen. Regeringen konstaterar vidare i budgetpropositionen för 2009 att Försvarsmaktens ekonomi är i obalans, och drar slutsatsen att myndighetens interna styrning och kontroll har brister. Med anledning av detta lät regeringen ESV analysera orsakerna till dessa brister. ESV var inriktad på förbandsanslaget och konstaterade i sin rapport (ESV 2008:19) att ekonomi saknar status i Försvarsmakten. Dessutom menar ESV att det finns påtagliga brister i tydligheten avseende ansvar och roller inom Försvarsmaktens högkvarter samt i den ekonomiska rapporteringen, och att det är obalans mellan planering och uppföljning av verksamheten.[46]

Vid tiden för besparingarna menade även Försvarsmakten att det fanns behov av att rationalisera materielförsörjningen enligt den fastställda materielförsörjningsstrategin. Myndigheten anger i sin

---

42 Intervjuer med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-17, 2011-06-22.

43 Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2011-06-16 och 2011-06-22.

44 Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2011-06-16.

45 Prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 6, s. 15, bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47, 2007/08:48, 2007/08:49, 2007/08:50, 2007/08:51.

46 Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 6, s. 22–25, bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119, 2008/09:120, 2008/09:121.

perspektivstudie från december 2007 att för att klara de ökade kostnaderna i förbandsverksamheten behöver en *långsiktig* ombalansering genomföras till förmån för förbandsanslaget, från materielanslaget. För att göra detta menade Försvarsmakten att materielförsörjningsstrategin behövde genomföras fullt ut, bland annat med en ökad andel direktanskaffning.[47] I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 upprepas behovet av att överföra medel från materielanslag till förbandsanslag.[48]

Från försvarsmyndigheterna ställer man sig, i Riksrevisionens granskning, frågande till att Försvarsmakten inte fick uppdraget av regeringen att genomföra de efterfrågade besparingarna. Detta eftersom det vanliga förfarandet vid besparingar av det slag som genomförandegruppen föreslog är att myndigheterna själva får uppdraget att genomföra önskade besparingar.[49]

Enligt företrädare för Försvarsdepartementet kan genomförandegruppen likställas med så kallade partiledarprojekt som även förekommer inom andra områden. En skillnad är dock att i genomförandegruppen ingick även riksdagsledamöter samt en före detta riksdagsledamot som representanter för regeringspartierna. Det har också varit vanligare att sådana grupper har i uppgift att fördela pengar, snarare än att göra besparingar.[50]

3.2 Genomförandegruppens uppdrag

Det finns inte något formellt uppdrag eller direktiv till genomförandegruppen. Däremot förekom det en promemoria som beskrev vad gruppen skulle göra. Promemorian blev dock aldrig formellt fastställd och den finns inte sparad.[51]

Det närmaste en uppdragsformulering man kommer är det som anges i budgetpropositionen för 2008. Representanter för Försvarsdepartementet har också angett att det som står skrivet om genomförandegruppen i budgetpropositionen för 2008 (finansplanen) kan anses vara uppgiftsformuleringen för gruppen.[52] Där anges att regeringen avser att tillsätta en genomförandegrupp under Försvarsdepartementets ledning, med uppgift att närmare redovisa hur en utgiftsminskning inom försvaret kan åstadkommas. Vidare anges att gruppen ska beakta Försvarsberedningens

47 Slutrapport perspektivstudie 2005–2007, HKV-beteckning 23 382:63862.

48 Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR).

49 Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2011-05-30, 2011-08-30 och FMV 2011-06-28.

50 Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2011-06-22 och 2012-02-21.

51 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-17.

52 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-22.

rapport med säkerhetspolitisk bedömning (*Säkerhet i samverkan, Försvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds. 2007:46) samt Försvarsmaktens kommande perspektivstudie.[53]

I budgetpropositionen för 2008 bedömdes utgifterna kunna minskas med sammantaget 3–4 miljarder kronor, inklusive de besparingar som aviserades i budgetpropositionen för 2008.[54] En viss del av de medel som skulle frigöras skulle, som nämnts ovan, användas för att förstärka Försvarsmaktens möjligheter att delta i internationella fredsfrämjande insatser.[55]

Genomförandegruppen skulle enligt budgetpropositionen löpande rapportera sina underlag som grund för regeringens budgetarbete. Regeringen bedömde att en stor del av effektiviseringspotentialen fanns inom materielförsörjningsprocessen och påpekade att det fanns anledning att se över fördelningen mellan olika typer av projekt i materielförsörjningen så att andelen egna utvecklingsprojekt minskades. Genomförandegruppen fick även i uppdrag att se över försvarsförvaltningen, eftersom regeringen bedömde att det fanns ytterligare möjligheter att effektivisera de verksamheter som stödjer Försvarsmaktens kärnverksamhet.[56] Slutligen påpekades följande:

> ”Beroende på vilka krav som ställs på Försvarsmakten uppstår olika behov av materiel. Genomförandegruppens uppgift att föreslå en effektivare materielförsörjning kan därför inte frikopplas från frågan om vilka krav på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten. Genomförandegruppen kommer således att ges ett brett uppdrag, i syfte att skapa tillräckligt beslutsunderlag för den närmare utformningen av en fortsatt effektivisering av försvaret.”[57]

Genomförandegruppen skulle således föreslå dels en effektivare materielförsörjning och försvarsförvaltning, dels hur utgiftsminskningar skulle kunna göras inom försvaret.

Enligt genomförandegruppens slutrapport var uppgiften att utarbeta beslutsunderlag för en fortsatt effektivisering av försvaret.[58] Gruppen

---

53 Prop. 2007/08:1, s.44.

54 Det framgår inte av propositionen under vilken tidsperiod denna bedömda besparing kunde tas ut.

55 Prop. 2007/08:1, s. 44.

56 Prop. 2007/08:1, s. 44–45.

57 Prop. 2007/08:1, s. 44–45.

58 Enligt deltagare i genomförandegruppen var uppdragsbeskrivningen i slutrapporten i det närmaste identisk med formuleringarna om gruppens uppgift i den promemoria som aldrig fastställdes.

skulle särskilt lämna förslag till hur en ändamålsenlig materielförsörjning anpassad till insatsförsvarets förutsättningar kunde åstadkommas. Vidare anges att en viktig utgångspunkt för gruppens arbete med att reducera materielanslaget var att bidra till implementering av regeringens inriktning för materielförsörjningsprocessen. Detta skulle göras genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till färdigutvecklad försvarsmateriel. I gruppens slutrapport anges dock att det i vissa fall har varit nödvändigt att föreslå att även ”direktanskaffningar”[59] avbryts för att uppnå besparingsmålet. Detta eftersom besparingarna skulle tas ut i närtid och materielplaneringen är långsiktig till sin natur samt att verksamhet i stor utsträckning redan är bunden i beställningar till industrin.[60]

Ytterligare ett ingångsvärde i gruppens arbete var ”att säkerställa att de verksamheter som avbryts, alternativt inte påbörjas, skapar reella möjligheter för Försvarsmakten att åstadkomma en ramsänkning.”[61]. Gruppen skulle i så liten utsträckning som möjligt påverka Försvarsmaktens förmågebredd (det vill säga brister i myndighetens operativa förmåga skulle undvikas).[62]

I intervjuer med gruppens medlemmar framkommer att det var relativt tydligt för medlemmarna vad de skulle göra. Det framgår dock att uppgiften växte fram med tiden och var från början något oklar. Uppdraget förtydligades efterhand och nya, mer detaljerade uppgifter tillkom successivt.[63]

Enligt de medlemmar som intervjuats var gruppens uppgift att ge förslag på besparingar inom Försvarets materielförsörjning. Besparingarna skulle dock göras med hänsyn tagen till vissa faktorer. Framförallt skulle gruppen ta hänsyn till, och i så liten utsträckning som möjligt påverka, Försvarsmaktens operativa förmåga samt internationella samarbeten och relationen till andra länder. En central del i gruppens arbete var att regeringen ville styra bort materielförsörjningen från egenutveckling till upphandling av färdigutvecklad materiel. Genomförandegruppens förslag till besparingar skulle påskynda denna förändring.[64]

---

59 Riksrevisionen antar att man åsyftar anskaffning av färdigutvecklad materiel, direkt ”från hyllan”.

60 Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

61 Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

62 Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

63 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-10, 2011-10-19 samt 2011-10-25.

64 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-17, 2011-10-10, 2011-10-25.

3.3 Gruppens sammansättning

Gruppen leddes av statssekreteraren vid Försvarsdepartementet. I gruppen ingick även statssekreterare vid Finansdepartementet och Näringsdepartementet, två enhetschefer från Försvarsdepartementet (enhetschefen för EPS (ekonomi, samordning och planering) samt chefen för den militära enheten) och biträdande budgetchefen på Finansdepartementet. Dessa chefers roll var framförallt att bidra med sakkunskap och bedöma om besparingarna var rimliga och genomförbara.

Därutöver ingick representanter för tre av regeringens allianspartier (fp, c och kd), varav två var riksdagsledamöter och den tredje före detta riksdagsledamot.[65] Partiföreträdarna fick ersättning för sitt arbete av Regeringskansliet.[66]

Genomförandegruppen hade ett sekretariat som bestod av två tjänstemän från Försvarsdepartementet. Det ingick inte några representanter för försvarsmyndigheterna i gruppen.

3.4 Hur utarbetades förslagen till besparingar?

Genomförandegruppen påbörjade, som tidigare nämnts, sitt arbete i januari 2008 och lämnade sin slutrapport till regeringen i juni samma år. Arbetet med att ta fram förslag på besparingar bedrevs alltså under relativt kort tid, och deltagare i gruppen har påpekat att de arbetade under pressade tidsförhållanden.[67]

Överlag tycks arbetet med att föreslå besparingar inom materielförsörjningen ha fått störst utrymme inom genomförandegruppen. Gruppen tog fram förslag till besparingar genom att välja ut materielsystem som skulle avbrytas, reduceras eller inte påbörjas. Uppgiften att föreslå effektiviserande strukturella åtgärder inom försvaret tycks inte ha fått något större utrymme, vilket möjligtvis kan bero på den tidspress som genomförandegruppen arbetade under.

3.4.1 Utgångspunkt i Försvarsmaktens materielplan

Granskningens intervjuer med medlemmar ur genomförandegruppen visar att det var gruppens sekretariat som gjorde det grundläggande arbetet med att ta fram beslutsunderlag till gruppen. Detta gjordes med utgångspunkt i försvarets

---

[65] En moderat riksdagsledamot deltog också till en början i genomförandegruppen, men avgick efter en kortare tid.

[66] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-05-31, 2011-10-10 samt 2011-10-25.

[67] Intervjuer med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-19, och 2011-10-25.

materielplan som begärdes över i sin helhet från Försvarsmakten.[68] Gruppen hade också Försvarsdepartementets linjeorganisation till hjälp. Personal från bland annat den Militära enheten och enheten för Analys och långsiktig planering (SALP) bidrog med analyser och underlag till gruppen.[69]

När gruppen skulle välja ut projekt som kunde strykas, reduceras eller inte påbörjas sökte man efter utvecklingsprojekt och projekt som var i ett planerings- eller beslutsstadium (det vill säga sådana som ännu inte hade beslutats och beställts). Dessutom tittade gruppen efter projekt som ansågs ambitionshöjande. Syftet var att försvarets befintliga förmåga skulle bibehållas. Projekt som innebar en ökning av den operativa förmågan kunde övervägas att strykas.[70] I genomförandegruppens slutrapport anges att gruppen inte diskuterat Försvarsmaktens behov av framtida operativa förmågor, med anledning av försvarsberedningens rapport och den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen. Utgångspunkten i gruppen var istället att i så liten utsträckning som möjligt påverka Försvarsmaktens förmågebredd.[71]

Sekretariatet arbetade enligt ovan först självständigt fram ett antal förslag på möjliga materielprojekt att göra besparingar på (med hjälp av Försvarsdepartementets linjeorganisation), och kontaktade sedan Försvarsmakten.[72]

Försvarsmakten, med stöd av FMV, fick svara på ett antal frågor och ta fram beskrivningar av de aktuella materielprojekten. Försvarsmakten lämnade in tre formella dokument till genomförandegruppen. Därutöver, vilket framgår av intervjuerna, förekom det en rad informella kontakter mellan Försvarsmakten och genomförandegruppens sekretariat (se avsnitt nedan för utförligare beskrivning av Försvarsmaktens roll). Kommunikationen mellan genomförandegruppen och Försvarsmakten skedde dels skriftligen, dels via telefonsamtal och möten vid Försvarsdepartementet.[73] Det finns emellertid inte några protokoll sparade från de samtal och möten som hållits. Inte heller har de e-postmeddelanden med frågor som åberopas i den skriftliga kommunikationen mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet diarieförts eller sparats i dossiern för genomförandegruppen på Regeringskansliet.

---

68 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-17, 2011-10-19 samt 2011-11-21.

69 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-11-21.

70 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-22 samt 2011-11-21.

71 Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

72 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-17 samt 2011-11-21.

73 Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2011-05-30, 2011-06-20 och FMV 2011-06-28, samt deltagare i genomförandegruppen 2011-06-17, 2011-11-21.

Genomförandegruppens sekretariat utarbetade således en bruttolista över projekt som föreslogs läggas ned eller reduceras. Genomförandegruppens medlemmar fick ta del av sekretariatets underlag och diskuterade förslagen i dessa. Beslut om vilka besparingar genomförandegruppen slutligt skulle föreslå fattades framförallt av partiföreträdarna och statssekreterarna i gruppen.

I granskningens intervjuer har det framkommit att underlagen var kortfattade. I regel bestod de av cirka en A4-sida per materielprojekt, med en bild på aktuellt materiel samt en kort text.[74] I gruppens slutrapport anges att en analys av operativa, ekonomiska och näringspolitiska konsekvenser av att avbryta eller reducera verksamheterna gjordes. Det finns inga underlag sparade, varför vi i granskningen inte har kunnat göra någon bedömning av kvaliteten i beslutsunderlagen. Den information som framgår om varje materielprojekt i genomförandegruppens slutrapport är relativt kortfattad.

3.4.2 Försvarsmaktens roll i arbetet

Försvarsmakten hade ingen formell roll i genomförandegruppen, och besparingarna beslutades av regeringen. Försvarsmyndigheterna fick dock som nämns ovan i uppdrag att ta fram beskrivningar av konsekvenserna av att lägga ned eller sänka ambitionen för projekten som genomförandegruppen föreslog. Enligt genomförandegruppens slutrapport var syftet med detta främst att kvalitetssäkra de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Som framgår nedan efterfrågades dock även beskrivningar av konsekvenser för den operativa förmågan. Försvarsmakten gavs också tillfälle att föreslå andra projekt som kunde avbrytas istället för de som genomförandegruppen föreslagit.[75] Enligt uppgift från Försvarsmakten gjordes också detta, vilket utvecklas närmare nedan.[76]

Försvarsdepartementets utgående frågor till Försvarsmakten finns som nämnts inte sparade hos Försvarsdepartementet. Riksrevisionen har dock, via FMV, tagit del av tre dokument med frågor från Försvarsdepartementet till Försvarsmakten och FMV, varav ett innehåller diskussionsfrågor inför ett seminarium som genomförandegruppen arrangerade i april 2008 och där Försvarsmakten och FMV deltog. Frågorna från Försvarsdepartementet gäller ett antal namngivna materielsystem. Försvarsmakten fick en tidsfrist varierande mellan 1,5–14 dagar för att besvara frågorna. Exempel på uppgifter som Försvarsmakten ombetts lämna in är följande:

---

74 Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-19 och 2011-10-25.

75 Intervju med deltagare i genomförandegruppen 2011-06-16, 2011-06-17.

76 Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-06-20.

- Beskrivning av vad verksamheten består av
- Kopplingar till andra verksamheter?
- Internationella kopplingar?
- Operativt behov på fem års sikt?
- Operativa konsekvenser om verksamheten inte genomförs?
- Besparingspotential 2009–2012
- Förutsättningar för senareläggning och ambitionsminskningar?

Försvarsmakten lämnade tre formella dokument[77] med svar på Försvarsdepartementets frågor. Dessa innehåller bland annat kommentarer om hur stor besparingspotential som finns kopplad till respektive projekt som föreslagits av genomförandegruppen. Dessutom ingår korta kommentarer om konsekvenser, bland annat för den operativa förmågan, av utebliven anskaffning eller avveckling av projekten. Försvarsmaktens svar på frågorna uppgår till cirka 1–2 sidor per materielsystem. Av intervjuer som Riksrevisionen genomfört vid Försvarsmakten såväl som FMV framgår att försvarsmyndigheterna i flera fall bedömer tidsfristerna som korta för att kunna göra en mer grundlig bedömning av vilka förmågemässiga konsekvenser en besparing på de olika materielsystemen skulle kunna medföra.[78] Detta framgår också av den skriftliga kommunikation som finns att tillgå. I ett av Försvarsmaktens svar till genomförandegruppen anges bland annat att

> ”Försvarsmakten vill påpeka att med de korta tidsförhållandena för uppgiftens lösande är bifogat svar ej kvalitetssäkrat i den utsträckning som brukligt är. Där Försvarsdepartementet begärt information om besparingspotential har Försvarsmakten angett den totala summa av objektets verksamhet som per dags dato ej är beställd.”[79]

Försvarsmakten framhåller även svårigheten att avgöra på vilket sätt försvarets operativa förmåga påverkas av att besparingar görs på specifika materielsystem. Myndigheten framhåller att de olika förmågorna i Försvarsmakten representerar ett ”system av system” med inbördes beroendeförhållanden. Därtill påpekas att materielplanen utgör ett internt styrdokument inom Försvarsmakten och ett styrdokument gentemot FMV:

---

77 Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till torsdag 13 mars 10.00”, 2008-03-13, HKV beteckning H/S 23 383:80870, Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till onsdag 19 mars”, HKV beteckning H/S 23 383:80869, Försvarsmaktens kompletterande svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till onsdag 19 mars”, HKV beteckning H/S 23 383:80996.

78 Intervju med företrädare för Försvarsmakten och FMV, 2011-05-30 respektive 2011-06-01.

79 Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till torsdag 13 mars 10.00”, 2008-03-13, HKV beteckning H/S 23 383:80870, s. 1.

> ”Strukturen kan naturligtvis innebära ett pedagogiskt problem för dem som inte dagligdags arbetar med frågorna. Att styckevis och delt lyfta ur enskilda rader ur materielplanen utan att beakta detta ”system av system” riskerar medföra en förmågemässig obalans. Att utifrån föreliggande fragmenterade underlag, valda rader ur materielplanen, uttala sig om operativa konsekvenser är mindre relevant, även om Försvarsmakten i detta svar gjort ett försök.”[80]

Utöver de formella underlagen från Försvarsmakten som ingår i akten för genomförandegruppen har representanter för Försvarsmakten visat Riksrevisionen ytterligare underlag som ska ha lämnats till genomförandegruppen informellt, bland annat en lista på alternativa projekt som Försvarsmakten föreslog kunde avbrytas eller reduceras.[81] Underlaget är en odaterad arbetshandling, och det går inte att avgöra huruvida det lämnats till Försvarsdepartementet eller ej. Det har inte heller gått att få vare sig bekräftat eller dementerat från Försvarsdepartementet.

Noterbart är att i de informella arbetshandlingar som kommit fram i granskningen är Försvarsmaktens formuleringar kring risken för operativa föremågebrister i vissa fall tydligare och kraftfullare än de är i de formella dokument som skickades till genomförandegruppen.

Företrädare för genomförandegruppen framhåller att man inför utarbetandet av den slutliga listan lyssnade på försvarsmyndigheternas synpunkter. Vissa av myndigheternas förslag till ändringar av projekten togs med.[82] Det råder dock delade meningar kring huruvida Försvarsmakten lämnade förslag på alternativa projekt. Deltagarna i genomförandegruppen har olika minnesbilder av vad som lämnades. Vissa menar att Försvarsmakten inte lämnade några alternativa förslag, medan någon drar sig till minnes att det kommunicerades ett antal alternativa förslag från myndigheten.[83] Representanter för Försvarsmakten har som nämnts ovan visat en lista på några alternativa projekt som sägs ha föreslagits till genomförandegruppen. Försvarsmakten lämnade troligen informellt ett antal förslag till alternativa projekt, och några av dessa alternativa projekt återfinns i genomförandegruppens slutgiltiga lista.

Från Försvarsdepartementets sida konstateras också att det fanns ett antal projekt som det var mycket svårt att nå enighet om med försvarsmyndigheterna. Ett sådant projekt var TUAV (taktisk obemannad

---

[80] Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till torsdag 13 mars 10.00”, 2008-03-13, HKV beteckning H/S 23 383:80870, s. 1.

[81] Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-06-20.

[82] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16, 2011-06-22 samt 2011-11-21.

[83] Intervjuer med deltagare i genomförandegruppen 2011-06-16 och 2011-11-21,

flygfarkost), som Försvarsmakten särskilt ville behålla men som slutligen avbröts enligt genomförandegruppens förslag.[84]

Riksrevisionen kan alltså konstatera att Försvarsmakten och FMV har svarat på frågor från genomförandegruppen. I övrigt tycks myndigheterna ha förhållit sig avvaktande. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 anges bland annat att den så kallade genomförandegruppens arbete kan komma att kräva förnyade överväganden och avvägningar och att Försvarsmakten avser att senare ge in underlag till regeringen med ytterligare överväganden.[85]

3.5 Gruppens förslag och regeringens beslut om besparingarna

Genomförandegruppen lämnade sin slutrapport i juni 2008. I rapporten redovisas bland annat listan över sammanlagt 32 materielprojekt som föreslås avbrytas respektive reduceras (i figur 4 återfinns listan över materielprojekt). I rapporten anges att tiden som varit tillgänglig för analysen inte har medgivit en genomgripande analys av vilka alternativkostnader som kan uppstå vid avbrytande eller reducering av verksamheter. Det gäller framförallt inom materielanslaget (6:2), men även inom förbandsanslaget (6:1). Genomförandegruppen bedömde att det kunde uppstå sådana alternativkostnader, till exempel i form av extra anskaffningar av materiel som uppfyller likartad förmåga, eller ökade driftskostnader för att vidmakthålla befintliga system. Gruppens bedömning var dock att alternativkostnader som uppstod kunde rymmas inom det ökade handlingsutrymme som uppstod.[86] I figur 5 i kapitel 4 redovisas summan av genomförandegruppens förslag, inklusive ”handlingsutrymme”.

I viss utsträckning beskrivs i slutrapporten konsekvenserna av att avbryta eller reducera de olika projekten. I kapitel 4 beskrivs närmare hur konsekvenserna bedömts av genomförandegruppen för några av projekten. Därutöver beskrivs i slutrapporten de eventuella näringspolitiska konsekvenserna av avbrytande respektive reducering. Exempel på sådan redovisning är hur försvarsindustrier i Sverige (exempelvis Hägglunds och Bofors) påverkas av besparingarna; hur många anställda som finns och hur viktiga materielprojekten är för företagens verksamhet.[87]

---

[84] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-16 och 2011-06-17.

[85] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR), s. 6.

[86] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[87] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

Dessutom ingår ett avsnitt om strukturella åtgärder i slutrapporten, där bland annat styrningsformer inom materielprocessen behandlas. Vidare diskuteras FMV:s roll, logistik och underhållsförsörjning samt internationella materielsamarbeten och exportstöd. Genomförandegruppen föreslår här fortsatt utredning och analys inom Regeringskansliet för en rad områden.

Regeringen redovisade en lista över de planerade besparingarna i budgetpropositionen för 2009, i enlighet med genomförandegruppens förslag. Regeringsbeslutet avseende besparingarna ingår i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2009. Där anges de materielprojekt som skulle avbrytas respektive reduceras efter dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Det framgår dock inte i regleringsbrev eller något annat styrdokument hur mycket som skulle besparas per materielprojekt. För de projekt som skulle reduceras framgick alltså inte med hur mycket de skulle reduceras.[88]

Enligt representanter för Försvarsmakten skedde muntliga avstämningar med Försvarsdepartementet efter att regeringen meddelat besparingskraven. Så vitt Riksrevisionen kan se har Försvarsmakten inte fått ta del av genomförandegruppens slutrapport. Det krävdes vissa förtydligande av Försvarsdepartementet för att Försvarsmakten skulle veta hur besparingarna skulle genomföras. Det gällde bland annat hur begreppen *reducering* och *avbrytande* skulle tolkas. Enligt Försvarsmakten presenterades ett antagande för Försvarsdepartementet om att besluten om avbrytande respektive reducering av materielprojekt skulle gälla tre år.[89] Dessa förtydliganden skedde genom muntliga avstämningar och finns inte dokumenterade.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen tillsatte genomförandegruppen för att åstadkomma besparingar och effektiviseringar inom försvarsområdet. Medel som frigjordes skulle delvis användas för att förstärka Försvarsmaktens möjligheter att delta i internationella fredsfrämjande insatser.
- Regeringen ville markera att utvecklingsprojekt skulle begränsas inom försvaret, besparingarna skulle påskynda den gällande materielförsörjningsstrategin. Regeringen ville också försäkra sig om att de frigjorda medlen skulle bli snabbt tillgängliga, och var missnöjd med försvarsmyndigheternas arbete med tidigare kostnadsreduktioner på materielområdet.

---

88 Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten.

89 Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-05-30 samt underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen.

- Det finns inget formellt uppdrag eller direktiv till genomförandegruppen. I budgetpropositionen för 2008 angavs att regeringen avsåg att tillsätta en genomförandegrupp med uppgift att närmare redovisa hur en utgiftsminskning inom försvaret kunde åstadkommas och föreslå en effektivare materielförsörjning.
- I arbetet med att ta fram besparingar skulle genomförandegruppen ta hänsyn till vilka krav på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten. Utgångspunkten i gruppen var att bibehålla Försvarsmaktens befintliga förmåga och i så liten utsträckning som möjligt påverka Försvarsmaktens förmågebredd.
- Genomförandegruppen utgick från Försvarsmaktens materielplan och tog fram förslag på projekt som skulle avbrytas eller reduceras. I ett senare skede fick Försvarsmakten besvara frågor om ett antal materielprojekt, bland annat avseende operativa konsekvenser och besparingspotential. Försvarsmakten framförde att det är svårt att avgöra på vilket sätt den operativa förmågan påverkas av besparingar på specifika materielsystem.
- Kommunikation mellan genomförandegruppen och Försvarsmakten skedde i stor utsträckning via e-post, telefonsamtal och möten. Den skriftliga kommunikationen till Försvarsmakten och FMV finns inte sparad på Försvarsdepartementet.
- Det krävdes förtydliganden från Försvarsdepartementet för att Försvarsmakten skulle veta hur besparingarna skulle genomföras. Dessa avstämningar har inte dokumenterats. Försvarsmakten har inte heller fått se genomförandegruppens slutrapport där detaljer om besparingarna framkommer.

4 Resultatet av besparingarna

Besparingarna inom försvarets materielförsörjning gjordes genom att avbryta 16 materielprojekt och reducera 16 materielprojekt. Riksrevisionen har analyserat dessa besparingar. Dels har själva ramsänkningen analyserats för att fastställa hur stor den faktiska utgiftsminskningen, respektive överföringen till förbandsanslaget, blev. Dels har konsekvenserna av att avbryta eller reducera de totalt 32 materielprojekten analyserats, både ur ett ekonomiskt och ur ett förmågemässigt perspektiv.

4.1 Anslagsförändringarna

Besparingarna som gjordes i försvarets materielförsörjning skulle leda dels till en ramsänkning av materielanslaget, dels till en överföring från materielanslaget till förbandsanslaget. Enligt budgetpropositionen för 2009, där regeringens besparingar inom försvarets materielförsörjning redovisades, skulle besparingarna uppgå till 659 miljoner kronor 2009, 789 miljoner kronor 2010 och 1 331 miljoner kronor 2011, det vill säga totalt 2 779 miljoner kronor.[90]

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen analyserat anslagsförändringarna, för att se hur besparingarna som beslutades 2008 har påverkat Försvarsmaktens anslagsramar. Det har dock inte gått att få fram en helt tydlig bild av anslagsutvecklingen, och det går inte att spåra hur de specifika besparingarna från 2008 har påverkat anslaget konkret. En sammanfattande bild av anslagsförändringarna presenteras nedan, men det har skett andra förändringar som också har påverkan på anslagsnivåerna. Någon fullständig analys av sådana förändringar ryms inte inom ramen för denna granskning.[91]

Försvarsmaktens anslagsstruktur har förändrats, bland annat på grund av krav från riksdagen om förändrad redovisning. Till och med 2008 finansierades Försvarsmaktens verksamhet framförallt genom tre ramanslag:

---

[90] Sett ur ett tioårsperspektiv blir besparingen avsevärt större. Om man antar att anslagsminskningarna prolongeras rör det sig om besparingar på drygt 13 miljarder kronor i ett tioårsperspektiv.

[91] Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) gjorde 2009 en rapport om *Det svenska försvarets anslagsutveckling* (FOI-R---2694--SE) där en djupgående analys av förändringar i Försvarsmaktens anslag görs. Den rapporten visar bland annat komplexiteten i att jämföra anslag över tid.

förbandsverksamhet (6.1), *materiel och anläggningar* (6.2) samt *forskning och teknikutveckling* (6.3). Anslaget *materiel och anläggningar* var uppdelat på två anslagsposter, *anskaffning av materiel och anläggningar* samt *materielnära verksamhet*. Efter 2008 delades ramanslaget *materiel och anläggningar* upp i två ramanslag, *anskaffning av materiel och anläggningar* (1.3) samt *vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* (1.4). Även förbandsanslaget förändrades efter 2008, från anslaget *förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* (6.1) till anslagen *förbandsverksamhet och beredskap* (1.1) och *fredsfrämjande förbandsinsatser* (1.2).

Analysen av hur Försvarsmaktens anslag har förändrats efter regeringens besparingar på försvarets materielförsörjning 2008 försvåras av dessa förändringar av anslagen som gjordes efter 2008. Dessutom påverkas anslaget av andra förändringar som gjorts. Ytterligare en faktor som påverkar en jämförelse över tid är de olika prislägena för olika år.

Av tabellen nedan framgår hur de tilldelade anslagen för förbandsverksamhet och materiel har förändrats sedan 2008, enligt Försvarsmaktens regleringsbrev för respektive år (enligt det sista ändringsbeslutet).

Figur 2: Tilldelade anslag 2008–2011, tusental kronor

	2008	2009	2010	2011	Differens 2011-2008
FÖRBANDSANSLAG (INKL FREDSFRÄMJANDE INSATSER)					
Förbands-verksamhet och beredskap m.m.	19 272 823	19 998 151	19 881 368	21 167 290	1 902 367
Fredsfrämjande truppinsatser	1 630 000				
Fredsfrämjande förbandsinsatser		2 480 000	2 537 312	2 310 834	680 834
Summa förbandsanslag	**20 902 823**	**22 478 151**	**22 418 680**	**23 478 124**	**2 575 301**
MATERIELANSLAG					
Anskaffning av materiel och anläggningar	10 040 197	8 802 340	10 397 112	9 125 855	-914 342
Materielnära verksamhet samt avveckling	6 793 000				
Vidmakt-hållande avveckling mm		6 795 637	6 399 563	6 639 196	-153 804
Summa materielanslag	**16 833 197**	**15 597 977**	**16 796 675**	**15 765 051**	**-1 068 146**
Totalt	**37 736 020**	**38 076 128**	**39 215 355**	**39 243 175**	**1 507 155**

Källa: Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetåren 2008, 2009, 2010 och 2011 med uppgifter i respektive års prisläge.

Sammanfattningsvis framgår av anslagsredovisningen ovan att materielanslagen har minskat med cirka 1 miljard kronor mellan 2008 och 2011, och att förbandsanslaget har ökat med cirka 2,5 miljarder kronor. Slår man samman förbandsanslag och materielanslag har det skett en ökning på cirka 1,5 miljarder kronor i löpande priser.

Riksrevisionen har låtit Försvarsmakten sammanställa uppgifter om hur överföringarna från materielanslaget till förbandsanslaget ser ut. Uppgifterna, som hämtats ur budgetpropositionerna för respektive år, visar att det årligen har skett överföringar från materielanslaget till förbandsanslaget. Under åren 2008–2011 uppgår överföringarna till förbandsanslaget totalt till cirka en miljard. Dessutom har cirka 440 miljoner kronor överförts från materielanslaget till andra myndigheter (exempelvis Kustbevakningen).[92]

Som nämns ovan påverkas en jämförelse över tid av att det är olika prislägen för olika år. Riksrevisionen har därför, med stöd av Försvarsmakten, tagit fram uppgifter om respektive års prisindex. Detta för att möjliggöra en jämförelse över tid där hänsyn har tagits till årens olika prislägen. I tabellen nedan framgår materielanslagets förändring över tid med pris- och löneomräkning borträknat, med 2008 som basår. Indexuppräkningen kan variera kraftigt mellan åren bland annat på grund av valutaförändringar. Till exempel indexuppräknades anslaget 2010 med 1 414 miljoner kronor för att 2011 reduceras med 372 miljoner kronor.

[92] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten 2011-10-20.

Figur 3: Jämförelse av materielanslagen 2008–2011 i fasta priser, tusental kronor.

	2008	2009	2010	2011	Differens 2011-2008
FÖRBANDSANSLAG (INKL FREDSFRÄMJANDE INSATSER)					
Förbands-verksamhet och beredskap m.m.	19 272 823	19 998 151	19 881 368	21 167 290	
Pris och löne-omräkning Förbands-verksamhet		-573 369	-1 038 119	-1 202 867	691 600
Fredsfrämjande truppinsatser	1 630 000				
Fredsfrämjande förbandsinsatser		2 480 000	2 537 312	2 310 834	
Pris och löne-omräkning Fredsfrämjande förbandsinsatser		0	-91 512	-115 034	565 800
Summa prisomräknat förbandsanslag	**20 902 823**	**21 904 782**	**21 289 049**	**22 160 223**	**1 257 400**
MATERIELANSLAG					
Anskaffning av materiel och anläggningar	10 040 197	8 802 340	10 397 112	9 125 855	
Pris och löne-omräkning Anskaffning		-90 000	-833 510	-593 508	-1 507 850
Materielnära verksamhet samt avveckling	6 793 000				
Vidmakthållande avveckling mm		6 795 637	6 399 563	6 639 196	
Pris och löne-omräkning Vidmakthållande		-90 000	-760 545	-628 335	-782 139
Summa prisomräknat materielanslag	**16 833 197**	**15 417 977**	**15 202 620**	**14 543 208**	**-2 289 989**
Totalt	**37 736 020**	**37 322 759**	**36 491 669**	**36 703 431**	**-1 032 589**

Källa: Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetåren 2008, 2009, 2010 och 2011 med uppgifter i respektive års prisläge. Källa för prisomräkningen är budgetpropositionen 2008-2011 för respektive anslag, med undantag för anslag 1:3 och 1:4 för 2009. På grund av anslagsförändringarna mellan 2008 och 2009 har istället Försvarsmaktens uppskattning av prisomräkningen använts i detta fall.

Tabellen ovan visar att när hänsyn tagits till prisuppräkningar så att samtliga anslag jämförs utifrån 2008 års prisläge, är minskningen av materielanslaget cirka 2,3 miljarder kronor mellan 2008 och 2011. Hela denna minskning kan inte tillskrivas de besparingar som regeringen beslutade om 2008. Det har skett andra förändringar i anslaget därefter. Slår man samman förbandsanslag och materielanslag har det skett en minskning på cirka 1 miljard kronor i fasta priser.

4.2 Vad har hänt med materielprojekten?

I granskningen har övergripande utretts vad som har hänt med de materielprojekt som avbröts eller reducerades efter regeringens beslut 2008. Som beskrivs i avsnitt 1.4 har tre kategorier använts för att skapa en bild av vad som hänt med de 32 materielprojekten efter regeringens beslut om att avbryta respektive reducera dem. A, Projekt som har kommit tillbaka i någon form; B, Projekt som inte har kommit tillbaka, men som enligt försvarsmyndigheternas bedömning behövs, vilket inneburit negativa konsekvenser för försvarets verksamhet; C, Projekt som inte har kommit tillbaka och enligt försvarsmyndigheterna inte bedöms behövas.

Här redovisas en sammanställning där samtliga 32 projekt kategoriserats enligt ovan. Här har kategori B delats upp i två kategorier: *förmågeluckor eller annan brist har uppstått och kvarstår* samt *smärre förmågeluckor eller andra brister har uppstått och kvarstår*. Det handlar alltså om att avbrytandet eller reduceringen av projekt har inneburit negativa konsekvenser för försvarets verksamhet, exempelvis skapat brister i Försvarsmaktens insatsförmågor.

Ett projekt kan ha markeringar i flera kolumner. Projekt som har tagits tillbaka men reducerats kan ha kvarstående förmågebrister. Detsamma gäller om ett projekt är på väg att återtas. Utöver denna kategorisering redovisas även i tabellen vilka av materielprojekten som kan anses vara utvecklingsprojekt. Detta är av intresse eftersom ett av regeringens syften med att genomföra besparingarna på egen hand var att påskynda materielförsörjningsstrategin som anger att andelen utvecklingsprojekt ska minska.

Figur 4 Materielprojekten fördelade i fyra kategorier samt utvecklingsprojekt.

Verksamheter som avbrutits	Har återtagits, är på väg att återtas i någon form, eller avbröts aldrig helt	Förmågelucka, eller annan brist har uppstått och kvarstår	Smärre förmåge-luckor eller andra brister har upp-stått och kvarstår	”Bra” besparing, ev. p.g.a. ambitions-sänkning	Utvecklings-projekt
Renovering och modifiering av stridsfordon 90 och stridsvagn 122	X[1]	X			
Taktisk obemannad flygfarkost (TUAV)	X				
Utveckling Aktivt pansar (AAC)	*2	X			X
Utveckling av granatkastar-pansarbandvagn (AMOS)		X			*6
Brobandvagn		X			
Materiel för flygunderstöd av markförband Close Air Support (CAS)	X				
Luftvärnsrobot till korvett Visby		X			
Produktdefinitionsfas för amfibiebataljon			X		
Halvtidsmodifiering av spaningsfartyg	X				
Utveckling ny gruppbåt			X		
Produktdefinitionsfas för halvtidsmodifiering Stridsbåt 90			X		
Ny sonarboj	X	X			
Vidareutveckling av robotsystem 17		X			X
Ledningssystems-utveckling LedsystT			X		X
Materiel till IT-försvarsförband	X				
FOI och FHS stöd till NBF				X	X

forts.

1 Renoveringen har återkommit, men inte modifieringen.
2 Enligt materielplanen är AAC inte planerad, men enligt uppgift från Försvarsmakten och FMV pågår för närvarande utvärdering av färdigutvecklad produkt på marknaden inför eventuellt anskaffningsbeslut.
6 Det ingår en mindre del utveckling i projektet.

forts.

Verksamheter som avbrutits	Har återtagits, är på väg att återtas i någon form, eller avbröts aldrig helt	Förmågelucka, eller annan brist har uppstått och kvarstår	Smärre förmågeluckor eller andra brister har uppstått och kvarstår	”Bra” besparing, ev. p.g.a. ambitionssänkning	Utvecklingsprojekt
Utveckling och anskaffning av Stridsledningssystem Bataljon (SLB)			X		*6
Utveckling och anskaffning av kommunikationsnod	X				X
Stridsträningsanläggning för luftvärn	X				
Motorredskap	X				
Kompletteringsanskaffning av Splitterskyddad terrängbil RG 32	X				
Utveckling ersättning av undervattensvapen	*3	X			X
Halvtidsmodifiering av Stridsbåt 90	X		X		
Halvtidsmodifiering av minröjningsfartyg typ Styrsö			X		
Vidmakthålla flygspaningsradar FSR 890 (ASC)	X				
JAS 39, flermålsförmåga samt förmåga till utökad stand-off	X				X
JAS 39, Återanskaffning ammunition	X				
JAS 39, planerad vidareutveckling efter 2010	X				X
Basmateriel (till stridsflyg)				X	
Ambitionsnivå ledningssystem	*4				X
Geografisk informationsförsörjning	*5		X		
Psykologiska operationer (PSYOPS)			X		

3 Enligt materielplanen finns kostnader planerade längre fram i tiden.
4 Detta utgjorde inget specifikt projekt i materielplanen, utan besparingen innebar en generell ambitionsminskning inom området.
5 Har delvis ökat, se även kommentarer nedan.
6 Det ingår en mindre del utveckling i projektet.

Källa: Underlag framtaget av Försvarsmakten och FMV inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten 2011-11-21.

Som framgår av tabellen ovan har 15 av de 32 projekten kommit tillbaka, eller är på väg att komma tillbaka, i någon form efter att först ha avbrutits eller reducerats. Det vill säga materielprojekten har återkommit i materielplaneringen. Av de projekt som regeringen beslutade skulle avbrytas helt har 6 av 16 projekt kommit tillbaka i någon form. Av de projekt som har återkommit i materielplaneringen kan Riksrevisionen konstatera att majoriteten *inte* är utvecklingsprojekt. Totalt utgjordes 9 av de 32 materielprojekten av utvecklingsprojekt.

Att ett projekt har kommit tillbaka i någon form kan innebära att det har återtagits helt, det vill säga lagts in i Försvarsmaktens materielplan igen, med i princip samma upplägg som var planerat innan besparingen gjordes. Det kan också innebära att projektet har återtagits till viss del, med minskad ambitionsnivå och minskad kostnad, eller att det har ersatts med något annat, motsvarande, materielprojekt. Återtagandet har i vissa fall skett kort tid efter avbrytandet, och i vissa fall har det dröjt en tid innan projektet har lagts tillbaka in i materielplanen. Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten i stort har följt regeringens beslut om besparingar och avbrutit respektive reducerat de aktuella materielsystemen inledningsvis.[93]

I genomförandegruppens slutrapport framgår att gruppens förslag till besparingar i vissa fall innebar att materielprojekt skulle avbrytas med avsikten att inom ett eller ett par år återkomma igen. Detta framkommer dock inte i regeringens beslut där de 32 materielprojekt som ska avbrytas alternativt reduceras presenteras utan närmare kommentarer. Som beskrivs i kapitel 3 gjorde Försvarsmakten enligt uppgift, efter dialog med Försvarsdepartementet, ett antagande att besluten om avbrytande och reducering av materielprojekt skulle gälla i tre år. Detta är dock inte dokumenterat och har inte heller bekräftats av Försvarsdepartementet inom ramen för granskningen.

I avsnittet nedan beskrivs ekonomiska följder av besparingarna. I avsnittet därefter görs en närmare redogörelse av ett antal materielprojekt som berör de områden där de största konsekvenserna för Försvarsmaktens verksamhet och insatsförmågor återfinns.

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser av besparingarna

Ovan har förändringarna i Försvarsmaktens anslag beskrivits, och det framgår av figur 2 att det har skett en ramsänkning av materielanslaget sedan 2008. Det går därmed att konstatera att det skett en utgiftsminskning och att utgifterna för försvarsmateriel har minskat sedan 2008. Frågan är dock vad som döljer sig bakom dessa besparingar, och om besparingarna har medfört oönskade kostnader eller ineffektivitetsproblem.

---

93 Utdrag ur Försvarsmaktens materielplan.

Som illustreras av figur 4 ovan har 15 av 32 materielprojekt kommit tillbaka i någon form. Att ta tillbaka projekt har i vissa fall inneburit oförändrade eller reducerade kostnader och i vissa fall ökade kostnader. Även projekt som inte har kommit tillbaka kan ha skapat ökade kostnader på grund av att annan verksamhet har blivit dyrare. Försvarsmakten och FMV har, inom ramen för granskningen, påpekat ett antal fall där regeringens besparingar 2008 lett till kostnader av olika slag. Det rör sig till exempel om ökade kostnader för att återuppta projekt som har avbrutits eller alternativa kostnader som uppstått efter att projekt har avbrutits, exempelvis ökade driftskostnader eller kostnader för att anskaffa ersättningsmateriel.

I följande avsnitt redovisas iakttagelser om kostnader kopplade till de materielprojekt som regeringen beslutade skulle avbrytas eller reduceras.

Upparbetade kostnader

I sitt arbete med att ta fram förslag till besparingar fokuserade genomförandegruppen bland annat på projekt som var i ett planerings- eller beslutsstadium (det vill säga sådana som ännu inte hade beslutats och beställts). Detta för att i möjligaste mån undvika att avbryta projekt där mycket pengar redan investerats. För flera av projekten fanns det dock upparbetade kostnader vid tiden för avbrytande eller reduktion. Detta kan ses som så kallade ”sunk costs”[94]. Genom att analysera uppgifter i Försvarsmaktens materielplan och FMV:s projektredovisning enligt FMV:s årsredovisningar har Riksrevisionen fått en bild av dessa kostnader. Riksrevisionen har inte kunnat göra en heltäckande analys av de upparbetade kostnaderna och redovisar endast exempel på projekt som hade mycket upparbetade kostnader när de avbröts efter regeringens beslut. För vissa av projekten som avbrutits har kostnader bokförts även under 2009 och 2010.[95]

Materielprojektet AAC var ett utvecklingsprojekt som i förlängningen, och efter ytterligare kostnader, skulle innebära en förmågehöjning med ökad skyddsnivå för fordon och därmed större möjligheter för Försvarsmakten att förflytta sig i riskfyllda områden.[96] Den faktiska besparingen som skulle göras, enligt genomförandegruppens slutrapport, var knappt en femtedel av den kostnad som redan upparbetats för projektet.[97]

---

94 Sunk costs är ett investerat kapital som inte har något alternativt värde. Det innebär en kostnad som redan gjorts inom ett projekt och där det fortsatta värdet av investeringen är knutet till projektet och inte kan återvinnas, exempelvis genom försäljning.

95 FMV:s årsredovisning för 2008–2010 samt delårsrapport för 2011 och uppgifter ur Försvarsmaktens materielplan.

96 Underlag framtaget av Försvarsmakten och FMV inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten 2011-11-21.

97 FMV:s årsredovisningar för 2008–2010, FMV:s delårsrapport för 2011 samt Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

Ytterligare ett projekt med mycket upparbetade kostnader vid tiden för avbrytande är AMOS, som beskrivs utförligare nedan. När projektet avbröts av regeringen hade cirka 670 miljoner kronor spenderats i projektet. Dessutom tillkom en kostnad för avveckling av projektet på cirka 190 miljoner kronor.[98] Totalt överstiger detta avsevärt den förväntade besparingspotentialen.

Medel som upparbetats för projekt som avbrutits kan i vissa fall användas för något annat projekt, och det går därför inte att säga att hela beloppet är så kallade ”sunk costs”.

Uppkomna kostnader efter besparingarna

I Riksrevisionens analys av de 32 materielprojekten finns det exempel på projekt där det uppstått andra kostnader på grund av besparingarna. Ökade kostnader kan uppstå när vidareutveckling och anskaffning har avbrutits, eftersom det skapar ett ökat behov av vidmakthållande istället. Detta ligger i linje med materielförsörjningsstrategin, men kan också skapa oväntade kostnader som gör att själva besparingen blir mindre än förväntat. Genomförandegruppen flaggade också för att ökade driftskostnader för att vidmakthålla befintliga system kunde uppstå när projekt avbryts. Regeringen var således medveten om att vissa kostnader kopplade till de beslutade besparingarna skulle kunna uppstå.

Ett projekt som inneburit ökade kostnader är ”halvtidsmodifiering av spaningsfartyg”. Projektet skulle enligt regeringens beslut avbrytas, vilket innebar att modifieringen av det befintliga spaningsfartyget utgick helt. I genomförandegruppens slutrapport föreslås att verksamheten bör avbrytas under 2009 och istället genomföras under 2010. Förutsättningar för en mer kostnadseffektiv lösning skulle studeras under tiden. Istället för halvtidsmodifiering anskaffas nu ett nytt spaningsfartyg. Inom ramen för Riksrevisionens granskning har Försvarsmakten och FMV angett att fartygets standard idag har brister vad gäller arbetsmiljö och sjösäkerhet och fartyget har därför erhållit en tidsbegränsad dispens för detta från tillsynsmyndigheten. Dispensen förlängs inte efter 2014, varför nytt spaningsfartyg nu anskaffas under viss tidspress. Kostnaden för det nya spaningsfartyget är cirka fyra gånger så stor som den planerade kostnaden för halvtidsmodifieringen som enligt Försvarsmakten hade inneburit att det gamla fartyget kunnat hållas i drift längre.[99] Enligt Försvarsdepartementet motiverade regeringen 2009 att ett nytt signalspaningsfartyg skulle anskaffas eftersom omfattande modifierings- och ombyggnadsåtgärder skulle krävas för att fortsätta driften av det gamla spaningsfartyget bortom 2014. Regeringen ansåg det då som mest

[98] Försvarsmaktens materielplan 2000–2009.

[99] Underlag framtaget av Försvarsmakten och FMV inom ramen för granskningen.

kostnadseffektivt att anskaffa ett nytt fartyg, som byggs mot internationella klassningsregler och som uppfyller alla miljö- och säkerhetskrav, genom öppen upphandling.[100]

Ett annat exempel på projekt vars avbrytande har inneburit tillkommande kostnader är ”utveckling av ny gruppbåt”. Gruppbåt är en öppen båt med plats för 10 personer. Projektet omfattade försöksverksamhet för att ta fram underlag till en planerad nyanskaffning respektive modifiering av befintliga gruppbåtar.[101] Projektet utgick i enlighet med regeringens beslut. Kostnader har uppstått dels för vidmakthållandet, dels för ökade driftskostnader. Förbandsmålsättningen för amfibiebataljon har omarbetats med en ny betydligt lägre ambitionsnivå som målsättning, vilket omfattar bland annat gruppbåten. Ett begränsat antal av de befintliga gruppbåtarna vidmakthålls fram till 2020 med begränsad förmåga.[102]

Granatkastarbandvagnen AMOS, som nämnts ovan och beskrivs utförligare i avsnittet nedan, är ett exempel där avbrytandet av projektet, enligt uppgift från Försvarsmakten, innebär att personalkostnaderna på förbandsanslaget ökar. Detta eftersom det krävs fler soldater för att hantera det existerande granatkastarsystemet än det skulle ha gjort att hantera AMOS. Kostnaderna för vidmakthållande av andra projekt har också ökat. Underhållet på de nu existerande granatkastarna var mycket eftersatt, eftersom de enligt plan skulle ersättas. Hur mycket kostnaderna för vidmakthållande av de existerande granatkastarna har ökat på grund av att AMOS avbröts går inte att beräkna exakt. Merkostnaderna som uppkommit efter att AMOS avbröts är i storleksordningen 150–200 miljoner kronor.[103] Utöver detta tillkom som nämnts ovan en kostnad för avveckling av projektet på cirka 190 miljoner kronor.[104] Denna så kallade avvecklingskostnad uppkom när genomförda beställningar avbröts.

Ytterligare exempel på när besparingarna har inneburit tillkommande kostnader framkommer nedan i avsnittet om konsekvenser för försvarets verksamhet och operativa förmåga.

---

[100] Kommentar lämnad i samband med Försvarsdepartementets faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2012-02-16.

[101] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[102] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[103] Utdrag ur Försvarsmaktens materielplan 2010 och 2012.

[104] Försvarsmaktens materielplan 2000–2009.

Uppskattade besparingar på de utvalda materielprojekten

Riksrevisionen har analyserat hur stor den årliga besparingen faktiskt har blivit efter regeringens beslut. Detta har gjorts utifrån uppgifter från Försvarsmaktens materielplan genom att jämföra planerade kostnader i materielplanen för 2009, 2010 och 2012.[105]

I tabellen nedan görs en jämförelse med den besparing som regeringen uppgav i budgetpropositionen för 2009 samt den totala, årliga besparing som genomförandegruppens förslag summerade till enligt gruppens slutrapport.

Figur 5. Årliga besparingar på de utvalda materielprojekten, miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Planerad besparing enligt BP 2009	659	789	1 331			
Total besparing enligt genomförande-gruppens slutrapport (med utrymme för extrakostnader)	709	939	1 731	1 447		
Uppskattad besparing utifrån materielplan	380	746	1 318	958	902	85

Källa: Försvarsmaktens materielplan, bearbetning av Riksrevisionen, samt genomförandegruppens slutrapport.[106]

Av tabellen ovan framgår att de faktiska besparingarna, uppskattade utifrån materielplanen, som kunnat göras på de materielprojekt som regeringen valde ut, är i nivå eller något lägre än vad regeringen planerade i budgetpropositionen för 2009. Det framgår också att det utrymme för alternativkostnader som genomförandegruppens förslag innebar var tillräckligt. Riksrevisionen har även analyserat hur de faktiska besparingarna ser ut för kommande år, och det framgår att besparingarna kopplade till de aktuella materielprojekten minskar avsevärt.

[105] Riksrevisionen har tagit del av delar av materielplanen. Företrädare för Försvarsmakten har klippt ut relevanta delar ur materielplanen. Materielplanerna för 2009, 2010 och 2012 har jämförts för att uppskatta kostnadsminskningarna per projekt. Beställd inplanerad verksamhet har reducerats med motsvarande verksamhet i materielplanen för 2010 och 2012. Alla uppgifter har omräknats till 2009 års prisläge genom att kostnaderna i materielplanen för 2010 och 2012 har prisomräknats med hjälp av ett schablonvärde. Schablonvärdet baseras på prisomräkningen för materielanslaget. I de fall tillkommande kostnader för exempelvis vidmakthållande och avveckling är identifierbara i materielplanen har dessa dragits ifrån.

[106] I underlaget ur materielplanen ingår inte uppgifter om de tre JAS-projekten som skulle reduceras enligt regeringens förslag. Enligt uppgift från FMV har dessa projekt kommit tillbaka i planeringen med i stort sett oförändrad ekonomi varför besparingen på JAS-projekten har antagits vara noll.

En analys av hur stor del av besparingen som har tagits ut genom att avbryta eller reducera utvecklingsprojekt visar att cirka 30 procent av de faktiska besparingarna 2009–2011 har hämtats på detta sätt.

4.2.2 Konsekvenser för försvarets verksamhet och operativa förmåga

Riksrevisionen har studerat genomförandegruppens beskrivningar av förmågekonsekvenser för de olika projekten, de konsekvenser för den operativa förmågan som försvaret framhöll till gruppen när dess arbete pågick, samt de konsekvenser som Försvarsmakten och FMV påpekar idag. Bedömningen av besparingarnas påvekan på Försvarsmaktens förmåga är förknippad med viss osäkerhet, eftersom Riksrevisionen inte har haft möjlighet att kontrollera de bedömningar som myndigheterna har gjort. Granskningens iakttagelser avseende förmåga baseras på intervjuer och underlag särskilt framtaget för Riksrevisionens räkning. Som redovisas i kapitel 1 har även Försvarsdepartementet, i samband med faktagranskningen av Riksrevisionens rapport, haft möjlighet att framföra synpunkter på de redovisade förmågekonsekvenserna. Försvarsmaktens förmåga påverkas, vilket Försvarsdepartementet påpekat, av fler faktorer än tillgången till materiel. Vilka materielsystem som Försvarsmakten anses behöva är också en prioriteringsfråga som påverkas av bland annat den aktuella hotbilden och tillgänglig ekonomi.

En övergripande bild av besparingarnas påverkan på Försvarsmaktens verksamhet och insatsförmågor, fördelat per materielsystem, illustreras i figur 4. Enligt Försvarsmakten har 17 av de 32 utvalda materielprojekten inneburit kvarstående brister i någon form, även efter att projekt har återkommit i materielplaneringen. Ett urval av materielprojekt och dess påverkan på Försvarsmaktens insatsförmågor beskrivs nedan. Enligt Försvarsmakten återfinns förmågekonsekvenserna av de genomförda besparingarna framförallt i nedanstående tre huvudområden.[107]

Arméstridskrafter

- Påverkan på ledningsförmåga, bataljonsnivå. Senare leverans, och färre förband får den utrustning de behöver. (Stridsledningssystem bataljon, ambitionsnivå ledningssystem) Här har dock regeringen sänkt ambitionsnivån.
- Rörelseförmågan reducerades (brobandvagn).
- Understöd med indirekt eld (AMOS).

[107] Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-11-21.

Internationella insatser (behov i Afghanistan)

- TUAV försenades på grund av besparingarna
- Splitterskyddad terrängbil RG 32 (Galten) har funnits i begränsat antal (har dock även påverkats av andra faktorer, bland annat leverantörsförseningar).

Marinstridskrafter

- Luftvärnsrobot till Visbykorvetterna
- Amfibie – brister i rörlighet och understöd (stridsbåt 90)
- Torped ubåtsjakt (utveckling ersättning av undervattensvapen).

Nedan redogörs närmare för ovan nämnda projekt och varför det har uppstått vissa brister i Försvarsmaktens insatsförmågor inom dessa områden. Vissa av de aktuella projekten har nu tagits tillbaka i planeringen, och förmågebristerna är därför åtgärdade.

Ledningsförmåga

Riksdag och regering har som nämnts beslutat om en sänkning av ambitionsnivå på ledningsområdet. Försvarsmakten påpekar dock ändå att det finns vissa brister i ledningsförmågan (se ovan under arméstridskrafter) som kan kopplas till regeringens besparingar under 2008.

Stridsledningssystem bataljon, som skulle reduceras enligt regeringens beslut, är ett ledningssystem som ska stödja markstridsförbanden och andra mobila förband, det vill säga kommunikation på lägre nivå. Genomförandegruppen bedömde att Försvarsmaktens planerade kostnad för detta system var orimligt hög och föreslog att projektets ambitionsnivå skulle reduceras avsevärt. Nya anskaffningar skulle inriktas mot beprövade system på marknaden och interoperabilitet skulle säkerställas i den mån det var möjligt.[108] Utifrån uppgifter i materielplanen kan Riksrevisionen konstatera att projektet har reducerats kraftigt sedan 2008. Enligt uppgifter från FMV innebar förändringarna i materielplanen att införandet av ett antal delsystem inte längre kunde synkroniseras i tid som planerat, vilket bland annat försvårar införandet av dessa i Försvarsmaktens insatsförband. För att säkerställa metod och funktion i systemet skapades ett nytt uppdrag, ”Stridsledningssystem bataljon provturskommando”, som hade en inte obetydlig tilläggskostnad. Idag planeras för ett införande av Stridsledningssystem bataljon etapp 2 i ungefär samma

[108] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

omfattning som det projekt som senarelades. Det har uppstått merkostnader i samband med utökad samplanering på grund av förändrade ingångsvärden efter att projektet reducerades.[109]

”Ambitionsnivå ledningssystem” står angivet som ett av de projekt som skulle reduceras enligt regeringens beslut. Genomförandegruppen anger att utgångspunkten är den valda inriktningen för ledningsområdet (det vill säga en sänkt ambitionsnivå), och att besparingen som togs ut skulle öka gradvis.[110] Denna besparing utgjordes inte av reducering av ett specifikt materielprojekt i Försvarsmaktens materielplan, utan innebar en generell minskning av ambitionen inom området ledningssystem.

Brobandvagn

En brobandvagn är ett fordon med en lång bro som kan läggas ut så att stridsfordon och andra fordon kan passera över vattendrag eller raserade broar. I och med beslutet att avbryta anskaffningen av brobandvagnen kan Försvarsmakten inte helt uppfylla de operativa kraven som återfinns i Arméns utvecklingsplan.[111]

Genomförandegruppen noterade att det var en operativ risktagning att avbryta verksamheten. Gruppen förslog ändå ett avbrytande, utan vidare kommentar om den operativa förmågan. Brobandvagnen var ett av de materielprojekt som ingick i de alternativa förslag på projekt som Försvarsmakten enligt uppgift ska ha lämnat informellt till genomförandegruppen.[112]

Utveckling av granatkastarbandvagn (AMOS)

AMOS är en tornmonterad granatkastare på stridsfordonschassin. Projektet var ett samarbete med Finland. Genomförandegruppens bedömning var att behovet av indirekt eld kunde tillgodoses på annat sätt, varför anskaffningen avbröts. Även Försvarsmakten gjorde bedömningen att systemet ARCHER borde prioriteras före AMOS, om de var tvingade att välja bort något.[113] Som har nämnts ovan fanns betydande kostnader redan upparbetat i projektet. Vid tiden för avbrytande var chassier till granatkastarna beställda. Beslutet har inneburit

---

[109] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[110] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[111] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten 2012-01-20.

[112] Intervju med representanter för Försvarsmakten, 2011-06-20.

[113] Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2011-11-21 samt deltagare i genomförandegruppen 2011-06-16 samt underlaget Försvarsmaktens ”Svar på frågor angående Artillerifunktionen”, 2008-03-11.

att ett antal chassin fortfarande är förrådsställda, och det är oklart om de går att använda till något annat. Projektet tog tid att avbryta; något fullständigt avslut gick inte att få till stånd under ett års tid.[114]

Försvarsmakten har behov av att vidareutveckla det nuvarande granatkastarsystemet och ersätta dragna pjäser med ett fordonsmonterat och splitterskyddat system.[115] De granatkastare som finns att tillgå nu är gamla och inte lika effektiva samt mer personalkrävande än AMOS.[116] Av materielplanen för 2012 framgår också att kostnader fortfarande kvarstår för renovering av äldre granatkastare.

AMOS är ett materielprojekt som även Försvarsmakten tidigare har varit inne på att avbryta för att åstadkomma nödvändiga besparingar.[117]

TUAV

Taktisk obemannad flygfarkost, TUAV[118], används för att kunna överblicka ny terräng innan man fysiskt tar sig in med trupper. Försvarsmakten avsåg att införskaffa nytt TUAV för att förbättra sin spaningsförmåga, bland annat under pågående internationella insatser. Under perioden 2006–2009 förberedde FMV för anskaffning av ett nytt TUAV på uppdrag av Försvarsmakten. I maj 2008 lämnade FMV en offert till Försvarsmakten för TUAV (i Sverige benämnt Örnen), med planerad leveranstid på 18 månader. I samband med detta avbröts vidmakthållandet av det tidigare systemet (Ugglan), och slutförbrukning av reservdelar påbörjades. Det nya TUAV-systemet bedömdes av Försvarsmakten som nödvändigt för att Sverige inte skulle bli beroende av andra länder för underrättelseinhämtning. TUAV-systemet Örnen har fördelen av längre flygtid och större räckvidd än tidigare system.[119] Genomförandegruppen ansåg att kvaliteten på underrättelsehämtningen i ljuset av besparingen kunde vidmakthållas på rådande nivå, utan tillförsel av ny TUAV. Gruppen pekade även på möjligheterna att tillgodose behovet genom övriga deltagande länder i internationella insatser, alternativt att hyra TUAV-tid.[120] Mot bakgrund av dessa faktorer föreslogs att anskaffningen skulle avbrytas, vilket regeringen sedan beslutade.

---

[114] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen.

[115] Systemlivscykelplan för 12 cm granatkastare m/41, FMV, beteckning 11FMV2258-3:1, Bilaga 3 till SLCP Indirekt eld 2011.

[116] Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2011-11-09, 2011-11-21.

[117] Genomförandegruppens slutrapport och utdrag ur Försvarsmaktens materielplan för 2009.

[118] Tactical Unmanned Aerial Vehicle.

[119] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen samt underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[120] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

En av deltagarna i genomförandegruppen menar att det fanns ett motstånd inom gruppen mot att lägga ned TUAV, då materielsystemet framstod som ett framtidsprojekt som sparade liv.[121] En annan deltagare i gruppen påpekar dock att man inom genomförandegruppen ställde sig kritisk till att materielsystemet först skulle upphandlas och att Försvarsmakten därefter skulle låta SAAB göra om ledningssystemet.[122]

Försvarsmakten framhåller i sina underlag till genomförandegruppen vikten av att TUAV-projektet inte avbryts. Upphandlingen av TUAV avbröts trots detta i ett sent skede, men återkom (efter beslut av regeringen) i materielplanen året därpå och finns nu efter en forcerad anskaffning operativt i Afghanistan. Kostnaden för TUAV har blivit något högre jämfört med den ursprungliga planen.[123]

Splitterskyddad terrängbil RG 32 (Galten)

RG 32, även kallad Galten, är ett min- och splitterskyddat patrullfordon som används i Sveriges insats i Afghanistan. Genomförandegruppen konstaterade att även om markstrid ansågs prioriterat hade Försvarsmakten redan en uppsättning av den splitterskyddade terrängbilen. Därför föreslog genomförandegruppen en reducering avseende den kompletterande beställningen och att befintliga fordon borde koncentreras till insatta förband.[124] Beslutet har tidvis inneburit begränsningar avseende antalet splitterskyddade fordon.[125]

Projektet har återkommit till en något högre kostnad än tidigare. Framöver kommer Försvarsmakten att ha tillgång till det antal fordon som bedöms som nödvändigt, och det råder ingen brist i förmåga längre. Behovet av splitterskyddade fordon är dock fortfarande stort och det behövs även fordon hemma för att kunna öva inför insatser.[126]

Luftvärnsrobot korvett Visby (steg 1 och 2)

Projektet utgjorde delvis en direktanskaffning, dels en vidareutveckling. Genomförandegruppen föreslog att beslut om luftvärnsrobotarna borde

---

[121] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-25.

[122] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-19.

[123] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen samt underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen.

[124] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[125] Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-11-21.

[126] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-11-21.

anstå i avvaktan på ställningstagande om planering för färdigställande och förbandssättning av Visbykorvetterna.[127]

De uppgifter som Visbykorvetterna klarar av idag är ytstrid, ubåtsjakt, eskortering och minröjning.[128] I budgetunderlaget för 2010 anger Försvarsmakten att det operativa behovet av luftvärnsrobotsystemet till korvett Visby kvarstår.[129] Avsaknaden av luftvärnsrobotar innebär därmed begränsningar i korvettens förmåga vad gäller luftvärnskydd.[130]

Stridsbåt 90

Stridsbåt 90 utgör ett viktigt transportmedel för Amfibiebataljonen, och används för landstigningar samt för transport av personal, vapen och utrustning. Båten är beväpnad för eget skydd och understöd, och kan dessutom användas som ledningsplattform.[131] Stridsbåt 90 HS-serien är avsedd att utnyttjas i internationella uppdrag, och är försedd med ballistiskt skydd.

Besparingen berör två materielprojekt, ”produktdefinitionsfas halvtidsmodifiering Stridsbåt 90 HS” samt ”halvtidsmodifiering av Stridsbåt 90 HS”. Genomförandegruppen bedömde att produktdefinitionsfasen skulle avbrytas och halvtidsmodifieringen reduceras, i avvaktan på att en inriktning valts avseende amfibieförbandens framtida förmågeinriktning. Halvtidsmodifieringen skulle skjutas framåt i tiden och delar av de inplanerade medlen för 2011 och 2012 reduceras.[132]

Förbandsmålsättningen för amfibiebataljonen har omarbetats med betydligt lägre ambitionsnivå.[133] Produktdefinieringsfasen har avbrutits, medan halvtidsmodifieringen har skjutits framåt i tiden med ungefär samma totalkostnad som tidigare.[134] Eftersom produktdefinitionsfasen avbrutits har man nu sämre kunskap om vad som finns på marknaden.[135] Stridsbåt 90 vidmakthålls nu med begränsad operativ förmåga. Trots den sänkta ambitionsnivån innebär detta, enligt Försvarsmakten, brister i rörlighet och understöd.[136]

---

[127] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[128] www.mil.se.

[129] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU 10/SR).

[130] Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2011-11-21 samt uppgifter från http://blogg.forsvarsmakten.se/marinbloggen, 2012-01-19.

[131] Källa: www.mil.se, Stridsbåt 90 H.

[132] Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

[133] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[134] Utdrag ur Försvarsmaktens materielplan.

[135] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen.

[136] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen samt intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2011-11-21.

Utveckling ersättning av undervattensvapen

Projektet ”Utveckling ersättning av undervattensvapen” syftade till att utveckla och anskaffa ersättare till Försvarsmaktens lätta torpeder. Regeringen beslutade redan i budgetpropositionen för 2008 att inte utveckla det dåvarande systemet Torped Mina Sensor (TMS), som var ett internationellt samarbetsprojekt med Finland. Genomförandegruppen föreslog att ambitionsnivån för utveckling av ersättning av undervattensvapen skulle minska, och mängden inplanerade medel reduceras. Resultatet blev att projektet reducerades och senarelades i avvaktan på ny materielmålsättning från Försvarsmakten, vilket riskerar att påverka den operativa förmågan.

Enligt materielplanen för 2012 är kostnaderna för torpederna framskjutna i tid, däremot är totalsumman i princip oförändrad jämfört med 2009 års nivå.

4.2.3 Övriga iakttagelser

I granskningen har även framkommit iakttagelser som inte faller in under vare sig ekonomi eller förmåga.

Materielförsörjningsstrategin skulle påskyndas

Som framgår ovan har besparingarna i varierande grad bidragit till den materielförsörjningsstrategi som regeringen sade sig vilja skynda på genom att själv besluta hur besparingarna skulle tas ut.

Försvarsmakten menar att myndighetens möjligheter att följa intentionerna i materielförsörjningsstrategin till viss del minskade på grund av regeringens besparingar. Detta eftersom vissa av de projekt som avbröts befann sig i tidiga produktionsdefinitionsfaser som bland annat syftade till att undersöka vad som fanns på marknaden. Konsekvensen av dessa reduceringar börjar nu, enligt Försvarsmakten, få effekt när anskaffningar ska genomföras utan att de tidiga faserna som ska styra vägvalsfrågor har genomförts. Att avbryta dessa faser kan innebära ökade kostnader i anskaffningen, eftersom det inte är tillräckligt känt vad som finns på marknaden. Även livstidsförlängningar (halvtidsmodifieringar) har avbrutits, vilket i vissa fall lett till att Försvarsmakten behövt genomföra anskaffningar istället.[137] Exemplet om spaningsfartyget ovan är ett sådant fall.

Internationella samarbeten

Granskningen har inte gått in närmare på internationella samarbeten, och Riksrevisionen kan därför inte uttala sig om huruvida det har blivit några konsekvenser för exempelvis internationella relationer. Riksrevisionen

[137] Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för granskningen.

har dock sett att några av de aktuella materielprojekten har varit del av internationella materielsamarbeten. Ett exempel på materielprojekt där det fanns internationella kopplingar är ”materiel för flygunderstöd av markförband Close Air support (CAS)” som är system som behövs när markförband leder flygangrepp mot utpekade markmål. Enligt regeringens beslut skulle verksamheten avbrytas helt. Projektet ingick också som ett av de alternativa förslag som Försvarsmakten enligt uppgift ska ha lämnat informellt till genomförandegruppen.[138] Projektet var planerat att ske samordnat med Norge, vilket nu inte kunde ske.[139] Insatsorganisation 2014 behöver enligt plan ett antal Forward Air Controller (FAC) grupper, som behöver samma typ av materiel som beskrivs ovan. Den planerade verksamheten kopplad till CAS avbröts inledningsvis, förutom viss materiel som redan var beställd och avsedd för förbanden i Afghanistan. Efter att Tyskland gjort en vådabeskjutning av två tankbilar under 2009 skärptes de materiella kraven ytterligare och nya anskaffningar har genomförts. Anskaffningen har också gjorts för att möjliggöra insats och utbildning parallellt.[140] En besparing gjordes således initialt, men det innebar att kostnaderna sköts framåt. De tekniska kraven har förändrats, och den senarelagda anskaffningen har medgett en kvalitetsökning i planeringen. Samtidigt har senareläggningen inneburit att Försvarsmakten och FMV inte har kunnat samordna anskaffningen med Norge som planerat. En sådan samordning hade kunnat underlätta utbildningen som ofta görs gemensamt.[141]

Även AMOS och TMS, som nämns ovan, var internationella samarbeten med Finland som avbröts. Inom ramen för granskningen har representanter för försvarsmyndigheterna framhållit att detta hade viss negativ påverkan på relationen med Finland.[142]

Otydligheter i styrningen

Inom ramen för granskningen har det även framkommit att det finns exempel på oklarheter i regeringens beslut om besparingarna, och exempel på otydlig styrning. Exempelvis fick Försvarsmakten inte veta hur stor reduceringen skulle vara för de projekt som skulle reduceras. Vad Riksrevisionen kan finna har myndigheten inte heller fått ta del av genomförandegruppens slutrapport där detaljerna kring besparingarna framgick.

---

[138] Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2011-06-20.

[139] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[140] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[141] Underlag framtaget av FMV inom ramen för granskningen.

[142] Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten, 2011-05-30.

Ytterligare exempel på otydligheter är projektet ”halvtidsmodifiering av minröjningsfartyg Styrsö” som skulle reduceras enligt regeringens beslut. Genomförandegruppen motiverade denna reducering med att det planerades en så kallad generalöversyn av fartygen längre fram, varför halvtidsmodifieringen skulle kunna reduceras. I uppgifter ur Försvarsmaktens materielplan som Riksrevisionen har tagit del av framgår att det fanns en generalöversyn planerad under 2009-2012, och en halvtidsmodifiering var planerad till 2018. Det skedde alltså en sammanblandning av generalöversyn och halvtidsmodifiering. Det finns fyra fartyg av den här typen, och idag är två av fartygen inriktade mot mindre kvalificerade uppgifter och två ska genomgå halvtidsmodifiering under 2013 och 2014.[143]

4.3 Försvarsmaktens redovisning av besparingarna

Försvarsmakten har till viss del formellt kommenterat effekten av de besparingar som genomförandegruppen föreslog och som sedan beslutades av regering efter bifall från riksdagen. Någon utförligare redogörelse rör det sig emellertid inte om. I Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 anges exempelvis att ”behov av större materiell förnyelse som vid en samlad avvägning och prioritering inte inrymts i en balanserad plan i perioden är […] luftvärnsrobotsystem till korvett typ Visby, det operativa behovet kvarstår”.[144] Längre fram i underlaget anges även att ”taktisk UAV (TUAV) anskaffas”.[145]

I Försvarsmaktens öppna årsredovisning för 2009 berörs inte genomförandegruppens besparingar, med undantag för Visbykorvetterna. Där anges att ”Två Visbykorvetter version 4 har levererats till tredje sjöstridsflottiljen. Korvetterna har, relativt gällande materielmålsättningar, begränsningar avseende vapensystemen.”[146]

I Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2009 tar myndigheten upp ett urval av viktigare materielprojekt som ska avbrytas eller reduceras enligt regleringsbrevet för 2009 (det vill säga de besparingar som denna granskning avser). Nedanstående tabell med analys av operativa konsekvenser och alternativa lösningar för att nå nödvändig förmåga redovisas i underlaget.

---

[143] Utdrag ur Försvarsmaktens materielplan för 2012.

[144] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010, s. 18.

[145] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010, s. 29.

[146] Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, s. 18.

Figur 6. Analys av ett urval viktigare materiel som avbryts eller reduceras, ur Försvarsmaktens underlag till inriktningspropositionen 2009

Materiel (verksamhet)	Påverkan på operativ förmåga	Ev. alternativa lösningar
TUAV	Viktig del i ISTAR-konceptet[147], skydd av insatta förband.	Föreslås anskaffas med reducerad ambition.
Produktdefinitionsfas för amfibiebataljon	Utvecklas till manöverbataljon med tilläggsenhet för strid i amfibisk miljö.	
Materiel till IT-försvarsförband		Kapacitet att motstå IT-attacker genom IT-försvarsförbandet hanteras i särskild ordning.
Halvtidsmodifiering av spaningsfartyg	Sjösäkerhet kan vara gränssättande för förmågan till strategisk signalspaning	Vidmakthålls och ersätts på sikt av nytt fartyg.
Utveckling och anskaffning av Stridsledningssystem Bataljon (SLB) reduceras	Varierande teknisk kapacitet (nivå) mellan olika förband.	Olika funktionaliteter för förbanden.
Halvtidsmodifiering av minröjningsfartyg Styrsö	Reducerad förmåga till sjöminröjning. Begränsningar i uthållighet.	Styrsö avvecklas, förmågan vidmakthålls av fartyg typ Koster.

Källa: Försvarsmakten Högkvarteret, 23 383:51503, 2009-01-30, Bilaga 1, s. 29.

Utöver ovanstående redovisning anges i samma dokument, under inriktning arméförband, ett antal materielprojekt som inte kommer att anskaffas som planerat. Exempel på sådana projekt är Aktivt pansar (AAC), AMOS och Brobandvagn. Däremot anges att taktisk UAV kommer att anskaffas.[148] För inriktning marinförband anges att någon anskaffning av luftvärnsrobotar för korvett Visby inte kommer att göras.[149]

Sammanfattningsvis noterar Riksrevisionen att Försvarsmakten i sina öppna skriftliga underlag och redovisningar till regeringen i allmänhet uttrycker sig försiktigt om effekterna av regeringens besparingar. Detta utesluter dock inte att Försvarsmakten kan ha lämnat muntliga bedömningar om besparingarnas konsekvenser.

[147] ISTAR är en engelsk förkortning för Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.

[148] Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, HKV-beteckning 23 383:51503, Bilaga 1, s. 18.

[149] Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, HKV-beteckning 23 383:51503 Bilaga 1, s. 19.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Riksrevisionen konstaterar att när hänsyn tagits till prisuppräkningar och samtliga anslag jämförs utifrån basåret 2008 års prisläge, är den totala minskningen av materielanslaget cirka 2,3 miljarder kronor mellan 2008 och 2011.
- Ett flertal av de materielprojekt som genomförandegruppen föreslog skulle avbrytas, alternativt reduceras, har idag återkommit. Totalt rör det sig om 15 av 32 projekt som kommit tillbaka, eller är på väg att komma tillbaka, i någon form. Detta har skett utan tillförda medel, inom det sänkta materielanslaget.
- För flera av projekten fanns det upparbetade kostnader vid tiden för avbrytande eller reduktion. Detta är så kallade ”sunk costs” som inte kan återvinnas. I projektet AMOS fanns cirka 670 miljoner kronor upparbetade när projektet avbröts. En del av dessa upparbetade medel kan eventuellt användas i andra projekt.
- De faktiska besparingarna, uppskattade utifrån materielplanen, som kunnat göras på de materielprojekt som regeringen valde ut är i nivå med, eller något lägre än, vad regeringen planerade i budgetpropositionen för 2009. Den faktiska besparingen sjunker dock, och 2014 är den avsevärt lägre.
- Utvecklingsprojekt stod för en mindre del av besparingarna. Granskningen visar att 9 av 32 projekt var utvecklingsprojekt och de stod för cirka 30 procent av de faktiska besparingarna.
- Det har uppstått alternativa kostnader för ett antal projekt, och i vissa fall har andra, dyrare, anskaffningar blivit nödvändiga.
- De förmågemässiga konsekvenserna av genomförandegruppens förslag återfinns, enligt Försvarsmakten, främst inom arméstridskrafterna, försvarets internationella insatser och marinstridskrafterna.

5 Redovisningen till riksdagen

I det följande redogörs kort för riksdagsledamöternas roll och uppdrag i genomförandegruppen. Vidare diskuteras den information som riksdagen har fått gällande regeringens förslag till besparingar inom försvarets materielförsörjning 2008 och konsekvenser av dessa.

5.1 Partiföreträdarnas roll i genomförandegruppen

Företrädare för tre av regeringspartierna (fp, c och kd) deltog i genomförandegruppen, varav två var riksdagsledamöter och en före detta riksdagsledamot.[150] Härigenom skilde sig genomförandegruppen från andra, liknande grupper som upprättats inom Regeringskansliet, där vanligtvis endast tjänstemän deltar. Skälet till att man valde att även inkludera politiker i genomförandegruppen var att de önskade besparingarna behövde åstadkommas snabbt. Genom att företrädare från regeringspartierna deltog i gruppen var avsikten att frågorna skulle förankras inom respektive parti, och på så vis underlätta beslutsfattandet. De politiker som deltog i genomförandegruppen var djupt förankrade i sina partier och kunniga om partiernas ställning i de aktuella frågorna, och hade till sin hjälp politiska sekreterare.

Informanter i granskningen framhåller att genomförandegruppen kan betraktas som i första hand en politisk grupp. Den politiska avdömningen *att* det skulle göras en besparing hade gjorts i förväg, och frågan som återstod var egentligen bara *hur* besparingarna skulle gå till.[151] Förutom partiföreträdarna deltog även statssekreterare från tre departement (försvars-, närings- och finansdepartementet). En deltagare i genomförandegruppen framhåller att besluten fattades av politikerna i genomförandegruppen, det vill säga partiföreträdarna och statssekreterarna.[152] Flera av deltagarna i gruppen påpekar vidare att Finansdepartementet hade en stark roll i genomförandegruppen.[153]

---

[150] Även en representant för moderaterna deltog till en början i genomförandegruppen, men avgick efter kort tid.

[151] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-06-14 samt 2011-06-22.

[152] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-11-21.

[153] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-10, 2011-10-25 samt 2011-11-21.

De båda riksdagsledamöterna i genomförandegruppen påpekar att deltagandet i gruppen inte diskuterades med andra ledamöter i riksdagen, utan främst med den egna partiledningen. Genomförandegruppens arbete diskuterades inte heller med Försvarsberedningen, vars arbete bedrevs parallellt.[154] En av ledamöterna uppfattade det som att genomförandegruppen ändå ville ha förankring i riksdagen, och det var därför regeringen bjöd in företrädare från vart och ett av regeringspartierna.[155] En av dessa var dock, som nämnts, inte riksdagsledamot vid tiden för genomförandegruppen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det politiska inslaget i genomförandegruppen främst syftade till att nå enighet inom regeringspartierna kring de förslag till besparingar som utarbetades av gruppen, snarare än som återkoppling till riksdagen. I det följande diskuteras hur konsekvenserna för försvarets förmåga av de föreslagna besparingarna omhändertogs av genomförandegruppen.

5.2 Riksdagens inblick i konsekvenser av besparingarna

Överlag tycks det ha funnits ett brett stöd i riksdagen att genomföra besparingar inom försvarets materielförsörjning vid denna tidpunkt. Från riksdagens sida kan dock, i motioner som presenterades på försvarsområdet, noteras kritik rörande genomförandegruppens arbetsmetoder och brist på insyn.[156]

I budgetpropositionen för 2009 redogör regeringen för genomförandegruppen och dess arbete under rubriken *Förändringar jämfört med tidigare inriktning*. Där nämns att gruppen hade i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för en fortsatt effektivisering av försvaret, bland annat genom att lämna förslag till hur en ändamålsenlig materielförsörjning anpassad till insatsförsvarets behov skulle kunna åstadkommas. Vidare anges att en viktig utgångspunkt för gruppens arbete med att reducera materielanslaget var att bidra till implementeringen av regeringens inriktning för materielförsörjningsstrategin. Detta skulle göras genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning, från utvecklingssatsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel.[157] Detta är i princip samma formuleringar som användes i budgetpropositionen för 2008 när regeringen informerade riksdagen om att den avsåg att tillsätta genomförandegruppen.

---

[154] Intervju med deltagare i genomförandegruppen, 2011-10-10, 2011-10-19 samt 2011-10-25,

[155] Intervju med deltagare i genomförandegruppen 2011-10-19.

[156] Motion till riksdagen 2008/09:Fö294 av Anders Karlsson m.fl. (s), motion till riksdagen 2008/09:Fö295 av Peter Rådberg m.fl. (mp), motion till riksdagen 2008/09:Fö270 av Peter Rådberg m.fl. (mp), motion till riksdagen 2008/09:Fö265 av Peter Rådberg m.fl. (mp).

[157] Prop. 2008/09:1, s. 58, bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119, 2008/09:120, 2008/09:121.

Därutöver anger regeringen att utgångspunkten för gruppens arbete varit att i så liten utsträckning som möjligt påverka förmågebredden.[158]

Vidare anges i budgetpropositionen för 2009 att genomförandegruppen identifierat ett antal verksamheter som bedöms som möjliga att avbryta, reducera eller inte påbörja, och att regeringen med gruppens överväganden som utgångspunkt tagit fram ett förslag på hur en anslagsminskning bör genomföras. Regeringen anger också att de eventuella alternativkostnader som kan komma att uppstå med anledning av förslaget ryms inom det ökade handlingsutrymme som uppstår under kommande år. Under ”regeringens överväganden” redovisar regeringen sitt förslag till anslagsreduceringar.

Regeringen påpekar i budgetpropositionen att förslaget innebär att vissa verksamheter som riksdagen tidigare har gett regeringen bemyndigande att beställa nu omprövas, men vill framhålla att det med anledning av den kommande inriktningen för försvaret kan finnas skäl att senare göra en förnyad bedömning av materielplaneringen. En lista över de materielprojekt som föreslås avbrytas eller reduceras presenteras också i budgetpropositionen. Kostnaderna för respektive materielsystem redovisas inte. Någon närmare beskrivning av vad materielsystemen innebär, eller vilka tänkbara konsekvenser förändringarna kan innebära berörs inte heller i budgetpropositionen.

Utöver den formella informationen i budgetpropositionen presenterades förändringarna i materielförsörjningen i ett pressmeddelande, med en förteckning över de projekt som föreslås avbrytas alternativt reduceras.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen påtalat att den önskar ett större inflytande över försvarets materielförsörjning, och att det behövs en tydligare redovisning från regeringen för att riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt. Denna problematik har tidigare behandlats i Riksrevisionens rapport 2011:13, och regeringen har i samband med rapporten, och även i tidigare skrivelser, redovisat att den arbetar för att förbättra redovisningen.[159]

I granskningens intervjuer med företrädare för försvarsutskottets kansli kan man inte erinra sig att det har hållits någon muntlig föredragning gällande genomförandegruppens besparingar inom materielförsörjningen.[160] Företrädare för Försvarsdepartementet har framfört att riksdagen inte har efterfrågat någon fördjupad dragning gällande genomförandegruppens besparingar.[161] Den enda information som har nått riksdagen är den som

---

[158] Prop. 2008/09:1, s. 58, bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119, 2008/09:120, 2008/09:121.

[159] Regeringens skrivelse: Riksrevisionens rapport om försvarets internationella materielsamarbeten Försvarsdepartementet, Skrivelse 2011/12:14, 4 oktober 2011.

[160] Intervju med företrädare för Försvarsutskottet, 2011-09-30.

[161] Möte med representanter för Försvarsdepartementet 2012-02-21.

återfinns i budgetpropositionerna för 2008 och 2009. Genomförandegruppens slutrapport, där konsekvenserna av att avbryta eller reducera materielsystem berörs, är hemligstämplad. Den sparsamma dokumentationen av genomförandegruppens arbete, som föranledde regeringens beslut, försvårar insynen i besparingarna.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Inom riksdagen fanns det konsensus angående *att* genomföra besparingar, men det har förekommit kritik avseende *hur* besparingarna togs fram.
- Riksdagen har informerats om genomförandegruppen och dess arbete med besparingarna via budgetpropositionerna för 2008 och 2009.
- Enligt budgetpropositionen för 2009 hade gruppen i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för en fortsatt effektivisering av försvaret, bland annat genom att lämna förslag till en ändamålsenlig materielförsörjning anpassad till insatsförsvarets behov.
- I budgetpropositionen för 2009 anges att utgångspunkter i arbetet med att ta fram besparingar varit att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel, samt att i så liten utsträckning som möjligt påverka förmågebredden.
- Riksdagen fick, i budgetpropositionen för 2009, ta del av en lista över projekt som föreslås avbrytas eller reduceras. Konsekvenserna av besluten har inte beskrivits närmare för riksdagen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka regeringens reduceringar av materielprojekt inom försvaret under 2008 och analysera ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser av dessa förändringar. Syftet med granskningen har också varit att undersöka om regeringens förändringar i försvarets materielförsörjning har redovisats till riksdagen på ett transparent sätt.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning utifrån granskningen är att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektiv resurshållning. Både regeringen och Försvarsmakten hade kunnat säkerställa att besparingarna togs ut på ett effektivare sätt, genom ett mer utvecklat samarbete i framtagandet av besparingarna. Regeringen ansåg sig tvungen att ta ansvaret över besparingar inom försvarets materielförsörjning för att skapa balans i budgeten. Riksrevisionen ser att detta val av styrsätt skapar problem med hur ansvaret kan utkrävas. Dokumentationen i arbetet med besparingarna har dessutom varit bristfällig. Viktiga styrsignaler från regeringen till Försvarsmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats, vilket skapat otydlighet i styrningen och försvårar uppföljning.

Utifrån granskningens iakttagelser kan Riksrevisionen också konstatera att riksdagen inte har fått tillräckliga underlag gällande besparingarna.

6.1 Varierande resultat av besparingarna

Regeringen gav genomförandegruppen i uppdrag att ta fram förslag till snabba besparingar inom försvarets materielförsörjning. Enligt regeringen var viktiga utgångspunkter för besparingarna dels att tillämpa regeringens materielförsörjningsstrategi, dels att behålla Försvarsmaktens förmåga och påverka förmågebredden så lite som möjligt. Riksrevisionens granskning visar dock att förmågan, enligt Försvarsmaktens bedömning, har påverkats av besparingarna. Dessutom framgår att materielförsörjningsstrategin har tillämpats i begränsad utsträckning. Istället har ekonomin och möjligheterna till utgiftsminskningar varit dominerande. Detta kan vara rimligt eftersom besparingar i första hand handlar om ekonomi och regeringens uttalade syfte var att åstadkomma utgiftsminskningar inom försvarets materielförsörjning. Men Riksrevisionen menar att detta i sådana fall också

borde ha kommunicerats tydligare till riksdagen. En utförligare diskussion om redovisningen till riksdagen följer i avsnitt 6.3.

När det görs besparingar av den här storleken (cirka 2,8 miljarder under en treårsperiod) är påverkan på verksamheten sannolikt oundviklig. Det är rimligt att förvänta sig att besparingarna kan påverka Försvarsmaktens verksamhet och därmed i förlängningen dess operativa förmåga. De materielsystem som enligt plan ska anskaffas bör man kunna anta behövs för Försvarsmaktens verksamhet, och större förändringar får därmed konsekvenser. Frågan är dock hur stora dessa konsekvenser behöver bli, och om de tydliggjorts.

6.1.1 Besparingarna har i vissa fall inneburit kostnader och resursslöseri

Granskningen visar att flera av de materielprojekt som regeringen beslutade skulle avbrytas, alternativt reduceras, idag är återtagna i någon form. Totalt rör det sig om 15 av 32 projekt som helt eller delvis har kommit tillbaka i planeringen. Återtagandet av materielprojekten har skett trots att materielanslaget sänkts. Det är i sig inte konstigt att materielprojekt som avbryts för att åstadkomma besparingar kan återkomma i planeringen vid ett senare tillfälle, när ekonomin tillåter det. Riksrevisionen menar dock att det inte kan betraktas som effektivt resursutnyttjande när verksamhet först läggs ned för att relativt kort tid därpå återupptas igen, ibland förknippat med nya kostnader och ”pengar i sjön”. Besparingarna hade då sannolikt kunnat göras på ett effektivare sätt.

Granskningen innehåller exempel där avbrytandet av materielprojekt har inneburit nya kostnader. Det rör sig exempelvis om kostnader för avveckling, ökat vidmakthållande eller ökade driftskostnader. I vissa fall har det rört sig om nya kostnader för att uppfylla arbetsmiljökrav, för att säkerställa en säker arbetsmiljö för de anställda.

Avbrytandet av halvtidsmodifieringen av spaningsfartyg är ett tydligt exempel på när ökade kostnader har uppstått som resultat av besparingarna. Spaningsfartyget var i behov av modernisering för att kunna leva upp till bland annat sjösäkerhetskrav och arbetsmiljökrav. För att uppfylla de krav som ställs anskaffar Försvarsmakten nu ett nytt spaningsfartyg. Kostnaden för detta är cirka fyra gånger så stor som kostnaden för den planerade halvtidsmodifieringen. Det är möjligt att Försvarsmakten hade behövt köpa ett nytt spaningsfartyg även om halvtidsmodifieringen genomförts enligt plan, men då troligen vid ett senare tillfälle. År 2009, året efter genomförandegruppen, bedömde regeringen det som mest kostnadseffektivt att anskaffa ett nytt spaningsfartyg för att ersätta det gamla.

Det har således uppstått nya kostnader i samband med avbrytande och reducering av de utvalda materielprojekten, och det kan konstateras att det kan vara kostsamt att avveckla materielprojekt.

I granskningens analys av materielprojekten i materielplanen framgår att besparingarna under 2009, 2010 och 2011 är i nivå med de anslagsminskningar som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2009. Granskningen visar dock att det förekommer tillkommande kostnader kopplade till vissa av de aktuella materielprojekten, och Riksrevisionen har inte kunnat identifiera hur stora dessa är. I genomförandegruppens förslag till besparingar fanns utrymme för alternativkostnader som antogs kunna uppstå på grund av besparingarna. Enligt Riksrevisionens uppskattning av den faktiska besparingen var detta utrymme i princip tillräckligt stort. Eftersom Riksrevisionen inte har kunnat identifiera samtliga alternativkostnader finns det dock vissa osäkerheter i uppgifterna kopplade till besparingarnas storlek.

Utöver att alternativkostnader uppstått i samband med besparingarna visar granskningen exempel på när regeringens besparingar inneburit bristande hushållning med resurser. Avbrytandet av anskaffningen av granatkastarbandvagn AMOS är ett exempel på när det fanns mycket upparbetade kostnader vid tiden för avbrytande. När projektet avbröts hade cirka 670 miljoner kronor redan spenderats, och en kostnad för avveckling av projektet på cirka 190 miljoner kronor tillkom också. Detta överstiger den förväntade besparingspotentialen avsevärt. Bland annat hade redan chassin anskaffats när projektet avbröts, och de är nu förrådsställda med oklart användningsområde, vilket får anses som resursslöseri.

Sådana resultat kan dock i viss utsträckning anses vara oundvikligt vid större besparingar; redan spenderade pengar kan inte återfås, och en del av de upparbetade medlen kan eventuellt användas till annat. Med god planering och konsekvensanalyser av de projekt man planerade att avbryta, alternativt reducera, borde sådant resursslöseri dock kunna undvikas i stor utsträckning. Kostnadseffektiv materielförsörjning underlättas av långsiktighet i planeringen.

Anskaffningen av TUAV är ytterligare ett exempel då besparingarna inte har inneburit god hushållning med statens medel. Anskaffningen av TUAV avbröts i ett sent skede för att inom ett år återkomma i materielplaneringen, efter beslut av regeringen, eftersom behovet, framförallt i Afghanistan, ansågs stort. Redan när regeringen beslutade att avbryta anskaffningen av TUAV fanns ett känt behov, som Försvarsmakten kommunicerade. När TUAV nu slutligen har anskaffats är kostnaden något högre än den var enligt den ursprungliga planen.

Trots att flera av materielprojekten har kommit tillbaka i materielplaneringen i närtid, är alltså besparingens storlek i princip enligt plan på kort sikt. När

besparingarna analyseras på längre sikt framkommer dock att besparingarna kopplade till de utvalda materielprojekten inte är lika hållbara. Redan 2014 har den faktiska besparingen kopplad till de aktuella materielprojekten minskat avsevärt enligt Riksrevisionens analys. Detta tyder på att det i stor utsträckning rör sig om uppskjutna kostnader. Enligt uppgift från Försvarsmakten gjordes också, efter muntlig avstämning med Försvarsdepartementet, ett antagande att beslutet om avbrytande och reduceringar av materielprojekt skulle gälla i tre år. Detta framgick dock inte av regeringens styrning, och det är oklart om det verkligen var regeringens intention att projekten skulle återkomma efter tre år. Det framgick inte heller i redovisningen till riksdagen att intentionen var att materielprojekten skulle återkomma in om kort.

6.1.2 Ambitionsminskningar krävdes för att nå besparingarna

Regeringens syfte med besparingarna var att uppnå utgiftsminskningar och effektiviseringar inom försvarets materielförsörjning. Riksrevisionens bedömning är att besparingarna i stor utsträckning gjordes genom ambitionsminskningar snarare än effektiviseringar. Brobandvagn, splitterskyddat terrängfordon Galten och TUAV är exempel på besparingar som utgjordes av medvetna ambitionsminskningar, och i vissa fall även risktagningar. Regeringen borde ha gjort detta tydligt i rapporteringen till riksdagen (exempelvis i budgetpropositionen). Till riksdagen angav regeringen att utgångspunkten för gruppens arbete varit att behålla Försvarsmaktens operativa förmåga och påverka förmågebredden i så liten utsträckning som möjligt.

Riksrevisionen har inte gjort någon självständig bedömning av konsekvenserna för Försvarsmaktens operativa förmåga, utan istället låtit myndigheten göra denna bedömning. Försvarsmaktens bedömning är att besparingarna har gett negativa konsekvenser för möjligheterna att upprätthålla vissa delförmågor som myndigheten bedömt som viktiga för myndighetens operativa förmåga. De förmågemässiga konsekvenserna återfinns enligt Försvarsmakten främst inom arméstridskrafterna, försvarets internationella insatser och marinstridskrafterna. Försvarsmaktens insatsförmågor påverkas av andra faktorer än vilka materielsystem som finns att tillgå, men i vissa fall är tillgången till materiel i det närmaste avgörande för hur en uppgift, och därmed en delförmåga, kan lösas.

I Försvarsmaktens underlag till genomförandegruppen påpekas att det är svårt att avgöra på vilket sätt Försvarsmaktens operativa förmåga påverkas av besparingar på specifika materielsystem, eftersom Försvarsmaktens olika förmågor representerar ett ”system av system” med inbördes beroendeförhållanden (detta utvecklas vidare i avsnitt 6.2.3 nedan). Denna problematik aktualiseras även i Riksrevisionens granskning, och det

har delvis försvårat granskningen av besparingarnas konsekvenser för förmågan. Huruvida ett materielsystem har tagits tillbaka eller ej framgår i materielplanen. Det är svårare att förstå motiveringen till detta och få en helhetssyn på vilka materiel som behövs för olika förmågor. För att få information om besparingarnas påverkan på myndighetens operativa förmåga har Riksrevisionen varit hänvisad till intervjuer och underlag särskilt framtaget inom ramen för granskningen.

I genomförandegruppens slutrapport, som är den enda dokumentation av gruppens arbete som finns sparad, framgår korta beskrivningar av de olika materielprojekten. Konsekvenser för försvarets operativa förmåga berörs, liksom näringspolitiska konsekvenser och potentiell besparing. Beskrivningarna av påverkan på den operativa förmågan är som regel kortfattade. Det förekommer fall där avbrytandet av specifika materielprojekt bedöms innebära ett risktagande, eller att det krävs ytterligare analys för att bedöma konsekvenserna av ett avbrytande. Detta kommenteras inte närmare och avsaknaden av ytterligare beslutsunderlag gör att det inte går att bedöma hur beslutet fattats att ändå avbryta de aktuella materielprojekten. Materielprojekten sätts sällan in i ett större sammanhang, vilket kan vara nödvändigt för att göra en helhetsbedömning av effekterna av ett avbrytande. Eftersom bedömningarna i genomförandegruppens slutrapport avseende påverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga i allmänhet var kortfattade har Riksrevisionen svårt att bedöma i vilken utsträckning regeringen var fullt medveten om vilka konsekvenserna skulle bli av besparingarna.

Överlag finns de konsekvenser som Försvarsmakten anger inom ramen för granskningen omnämnda i något avseende i genomförandegruppens slutrapport. Som nämnts ovan var vissa av besparingarna förknippade med medvetna risktagningar. Riksrevisionens bedömning är att regeringen tog medvetna risker vad gäller Försvarsmaktens operativa förmåga i samband med besparingarna. I vissa fall var det tydligt vilka dessa risker var (och de finns beskrivna i genomförandegruppens slutrapport), men i vissa fall har regeringen tagit en risk i och med att det inte funnits fullständiga bedömningar av konsekvenserna (och påverkan på den operativa förmågan framstår därför som okänd).

Sammanfattningsvis har regeringens besparingar gett negativa effekter i Försvarsmaktens insatsförmågor. Regeringen tycks ha varit medveten om att brister i förmågan kunde uppstå och gjorde medvetna ambitionsminskningar och risktagningar. Riksrevisionens bedömning är att frågan om påverkan på Försvarsmaktens förmåga hamnat i skymundan i genomförandet av besparingarna.

6.1.3 Materielförsörjningsstrategin tillämpades inte fullt ut

I regeringens information till riksdagen om besparingarna (i budgetpropositionerna för 2008 och 2009) anges att en viktig utgångspunkt i arbetet var att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel, för att påskynda implementeringen av regeringens materielförsörjningsstrategi.

Enligt uppgift utgick gruppen från Försvarsmaktens materielplan för att hitta potentiella besparingsprojekt. Gruppen sökte efter utvecklingsprojekt och projekt som ännu inte hade beslutats eller beställts. Eftersom en viktig del i genomförandegruppens arbete var att påskynda implementeringen av regeringens materielförsörjningsstrategi och minska andelen utvecklingsprojekt var detta en viktig faktor att ta hänsyn till.

Riksrevisionen bedömer att regeringens besparingar inte helt var i linje med materielförsörjningsstrategin. I praktiken sattes möjligheten till utgiftsminskningar i främsta rummet, och även projekt med färdigutvecklad materiel ströks. I genomförandegruppens slutrapport redovisas också att det i vissa fall varit nödvändigt att föreslå att även ”direktanskaffningar” avbryts för att uppnå besparingsmålen. Detta bedömdes som nödvändigt för att kunna ta ut besparingarna i närtid. Riksrevisionens granskning visar att 9 av de 32 utvalda materielprojekten var utvecklingsprojekt. Utvecklingsprojekten står därmed för cirka 30 procent av de totala besparingarna på de utvalda materielprojekten under 2009–2011 enligt Riksrevisionens analys. En mindre del av besparingarna utgjordes alltså av utvecklingsprojekt, i motsats till vad som angetts i budgetpropositionerna till riksdagen.

Inom ramen för granskningen har Försvarsmakten påpekat att regeringens besparingar i viss mån minskade möjligheterna att följa materielförsörjningsstrategin. Riksrevisionen kan konstatera att några av besparingarna innebar att så kallade produktionsdefinitionsfaser, som syftar till att undersöka vad som finns på marknaden inför ett köp, avbröts. Likaså har så kallade halvtidsmodifieringar (livstidsförlängningar) avbrutits, vilket skapat behov av nyanskaffningar. Dessa båda faktorer går tydligt emot de principer som regeringen anger ska styra materielanskaffningar.

Sammanfattningsvis är Riksrevisionens bedömning att även frågan om att implementera materielförsörjningsstrategin hamnade i skymundan i genomförandet av besparingarna. Regeringens besparingar har bara till viss del uppnåtts genom att tillämpa materielförsörjningsstrategin.

6.2 Arbetssättet påverkar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande

Regeringen valde att tillsätta en genomförandegrupp bestående av tjänstemän från regeringskansliet samt representanter för tre av de fyra allianspartierna (varav två var riksdagsledamöter) för att få fram förslag till snabba besparingar inom försvarets materielförsörjning. Gruppen leddes av statssekreteraren vid Försvarsdepartementet. Därutöver ingick statssekreterare vid Finansdepartementet och Näringsdepartementet. Det ingick inga representanter för Försvarsmakten i gruppen, och myndighetens deltagande i arbetet med att ta fram besparingarna var begränsad. Detta är ett ovanligt sätt att styra en myndighet; regeringen och inte myndigheten beslutade i detalj hur besparingarna skulle göras. Försvarsmakten har också vid olika tillfällen påpekat att kortsiktiga besparingar kan försvåra myndighetens långsiktiga verksamhet. Inom materielplaneringen förekommer långa ledtider, vilket försvårar snabba besparingar.

Granskningen visar att en bakomliggande orsak till regeringens val av arbetssätt var att den ville försäkra sig om att frigjorda medel skulle bli tillgängliga snabbt. Regeringen ville ta kontroll över materielförsörjningen och litade inte på att Försvarsmakten snabbt skulle hämta hem tillräckligt stora besparingar själv. Det fanns ett missnöje med hur försvarsmyndigheterna hanterat tidigare beslutade kostnadsreduktioner på materielområdet. Det är möjligt att regeringens val av arbetssätt var motiverat, och bristande förtroende för myndigheten gjorde att regeringen fann sig tvingad att lösa uppgiften själv. Riksrevisionen menar dock att valet av tillvägagångssätt och hur arbetet med att ta fram besparingarna bedrevs, med avseende på dokumentation och beredning, har påverkat möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande. Detta beskrivs närmare i det följande.

6.2.1 Bristande dokumentation påverkar transparensen och skapar otydlighet

Konstitutionsutskottet har betonat att omsorgsfull dokumentation är nödvändig för efterföljande kontroll. Grundläggande krav[162] på dokumentation har i detta fall inte efterlevts, vilket minskar insynen och spårbarheten.

Det saknas skriftliga direktiv för genomförandegruppen. Det gör det svårt att avgöra gruppens formella ställning. Uppföljning av gruppens arbete försvåras också, eftersom det inte tydligt går att utläsa vad gruppens uppdrag var. Det finns inte heller något formellt beslut om att tillsätta gruppen.

[162] Tryckfrihetsförordningen, instruktionen för Regeringskansliet, arkivlagen och Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39).

Arbetet med att ta fram besparingarna präglas överlag av ofullständig dokumentation. Endast en liten del av kommunikationen mellan Försvarsdepartementet (genomförandegruppen) och försvarsmyndigheterna är diarieförd eller arkiverad; e-postmeddelanden, telefonsamtal och möten har inte dokumenterats och sparats. Detta är exempel på informella kontakter, som inte går att spåra. Bristen på dokumentation minskar transparensen och möjligheterna att i efterhand få information om hur materielprojekten som avbröts eller reducerades har valts ut. Det rör sig om stora besparingar, varför Riksrevisionen menar att det i efterhand bör finnas möjlighet att ta del av information om den bakomliggande analysen. Den formella styrningen av Försvarsmakten utgörs av regleringsbrevet för 2009 där regeringen anger att Försvarsmakten, efter dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), ska avbryta respektive reducera verksamheter i Försvarsmaktens materielplanering. Därefter följer en lista över de utvalda 32 materielprojekten. Detta får anses som detaljerad styrning från regeringens sida. Men styrningen är samtidigt otydlig, eftersom det inte framgår med hur mycket de olika materielprojekten ska reduceras, eller om det finns några tidsbegränsningar kopplade till förändringarna (vilket det enligt genomförandegruppens slutrapport gör i vissa fall). I genomförandegruppens slutrapport framgår mer detaljerad information om besparingarna, men denna rapport har inte Försvarsmakten fått ta del av, enligt vad Riksrevisionen erfarit.

I regleringsbrevet anges att förändringarna ska göras efter en dialog mellan myndighet och departement, vilket också skedde. Det krävdes vissa förtydliganden av Försvarsdepartementet för att Försvarsmakten skulle veta hur besparingarna skulle genomföras. Enligt Försvarsmakten gjordes ett antagande om att besluten om avbrytande och reducering av materielprojekt skulle gälla tre år. Dessa förtydliganden finns inte dokumenterade, vilket försvårar uppföljningen av Försvarsmaktens hantering av regeringens styrning.

Det är vanligt förekommande med informella kontakter mellan departement och myndigheter, och det är en naturlig del av styrningen. Men om styrningen utförs på detta sätt i viktiga delar skapas problem vad gäller insyn och uppföljning. Försvarsmaktens antagande om att besluten skulle gälla i tre år är ett sådant exempel. Riksrevisionen och andra som granskar regeringen, exempelvis Konstitutionsutskottet, har ingen möjlighet att kontrollera vilken information och styrning som har getts till Försvarsmakten, och därmed begränsas möjligheterna att följa upp Försvarsmaktens arbete. Även regeringens uppföljning av myndighetens arbete försvåras när styrningen inte finns dokumenterad och bevarad. Tillfredsställande dokumentation och spårbarhet är särskilt viktigt i ärenden som detta som rör stora summor och viktig verksamhet.

Det finns exempel i granskningen som tyder på att kommunikationen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten varit otydlig och att detaljer i styrningen har förbisetts, vilket kan vara ett resultat av hög grad av informella kontakter. Ett sådant exempel är ”halvtidsmodifiering av spaningsfartyg” som berörs ovan och som enligt regeringens beslut i regleringsbrevet skulle avbrytas. Försvarsmakten avbröt också modifieringen av det befintliga spaningsfartyget helt. I genomförandegruppens slutrapport föreslås dock att verksamheten skulle avbrytas under 2009 och istället genomföras under 2010. Om regeringens beslut är i linje med genomförandegruppens förslag framgår inte av regleringsbrevet.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att viktiga styrsignaler från regeringen till Försvarsmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats, vilket har skapat otydlighet i styrningen och försvårar uppföljning.

6.2.2 Försvarsmaktens roll i arbetet med att ta fram besparingarna

Grundarbetet med att ta fram förslag till besparingar gjordes av genomförandegruppens sekretariat, som bestod av två handläggare på Försvarsdepartementet. Sekretariatet hade stöd av linjeorganisationen i departementet i detta arbete. Först efter att det fanns ett färdigt förslag på materielprojekt att avbryta eller reducera tog genomförandegruppen kontakt med Försvarsmakten. Försvarsmakten fick då svara på frågor avseende ett antal preciserade materielprojekt. Försvarsmyndigheterna involverades alltså i ett sent skede, och i vissa fall fick myndigheterna kort tid på sig att besvara frågor om materielsystemen, i något fall mindre än två dagar.

Det så kallade beredningstvånget i regeringsformen anger att nödvändiga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter ska inhämtas vid regeringsärenden. Riksrevisionen kan konstatera att genomförandegruppen tog in information från försvarsmyndigheterna. Samtidigt menar Riksrevisionen att det kan ifrågasättas om regeringen har tillvaratagit den kunskap som finns inom försvarsmyndigheterna genom sitt sätt att arbeta, i och med att myndigheterna blandades in i ett sent skede och i begränsad omfattning. Försvarsdepartementet, med sakkunniga, har förvisso kunskap om försvarets verksamhet, men det är sannolikt myndigheterna som har den största kunskapen och analysförmågan om de specifika materielprojekten och deras betydelse för Försvarsmaktens förmåga.

Riksrevisionen bedömer att det faktum att Försvarsmakten inte var delaktig i besluten om besparingar, utan bara besvarade frågor om utvalda materielprojekt, också kan ha påverkat förankringen av besparingarna negativt. Resultatet av besparingarna hade inte nödvändigtvis blivit bättre om

Försvarsmaktens roll varit mer framträdande. Även om Försvarsmakten själv gjort besparingar av denna storlek hade brister kunnat uppstå. Exempelvis fanns projektet Brobandvagn med i Försvarsmaktens alternativa förslag som enligt uppgift lämnades till genomförandegruppen. Brobandvagn är ett av de projekt där Försvarsmakten menar att brister har uppstått. Det är dock troligt att förankringen, och därmed hanteringen, av besparingarna kunde ha blivit bättre om myndigheten fått ett större ansvar.

Regeringen väljer att styra sina myndigheter som den finner lämpligt. En bakgrund till att regeringen tillsatte genomförandegruppen kan ha varit att regeringen var missnöjd med hur Försvarsmakten och FMV hanterat tidigare beslutade förändringar inom materielområdet. Regeringen hade 2006 och 2007 beslutat att det skulle göras en omfördelning av resurser för att öka andelen resurser för förbandsproduktion och insatser. Skrivningar i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 tyder på att regeringen var missnöjd med försvarsmyndigheternas arbete med att åstadkomma verkningsfulla åtgärder för att de förväntande kostnadsreduktionerna och omfördelningen av resurserna skulle kunna uppnås.

Regeringen valde nu att själv ta ansvaret för besparingarna. Riksrevisionen bedömer att både regeringen och Försvarsmakten hade kunnat säkerställa att besparingarna togs ut på ett effektivare sätt, genom ett mer utvecklat samarbete i framtagandet av besparingarna. Försvarsmaktens ledning har, enligt myndighetsförordningen, ansvar för myndighetens verksamhet. Det inkluderar bland annat ansvar för personal, ekonomi och den operativa förmågan. Försvarsmakten lämnade som nämnts underlag till genomförandegruppen, men Riksrevisionen har inte funnit att Försvarsmakten har tagit några egna initiativ för att tidigt påverka hur de aktuella besparingarna skulle tas ut.

Granskningen visar även att Försvarsmaktens underlag till genomförandegruppen har vissa brister. Myndigheten hade vissa problem att på ett tydligt sätt redogöra för hur olika materielsystem bidrar till en viss förmåga. Detta utvecklas vidare i avsnittet nedan.

6.2.3 Förbättringspotential i Försvarsmaktens materielplanering

I dokumentationen som lämnades från Försvarsmakten till genomförandegruppen framhåller Försvarsmakten ett antal förbehåll kopplade till sina underlag. Försvarsmakten påpekar bland annat att det är svårt att avgöra på vilket sätt den operativa förmågan påverkas av att besparingar görs på specifika materielsystem, eftersom Försvarsmaktens olika förmågor representerar ett ”system av system” med inbördes beroendeförhållanden.

Enligt Riksrevisionen borde det inte vara orimligt att besvara de frågor som genomförandegruppen ställde till Försvarsmakten på relativt kort tid. Frågorna var generellt av övergripande och grundläggande karaktär. Tiden för att ta fram underlag var förvisso kort, men Riksrevisionen ställer sig ändå frågande till varför Försvarsmakten inte i högre grad kunde redogöra för de beroendeförhållanden som materielprojekten är del av och som påverkar den operativa förmågan. De ”system av system” som Försvarsmakten relaterar till borde myndigheten ha kunnat beskriva tydligare, vilket skulle ha bidragit till ett utförligare svar på frågan om påverkan på den operativa förmågan.

Svårigheten att besvara genomförandegruppens frågor synliggör en förbättringspotential i Försvarsmaktens planering; kopplingen mellan materielsystem och förmåga är inte alltid tydlig. Som nämnts ovan synliggörs detta också i Riksrevisionens granskning. För att få information om besparingarnas påverkan på myndighetens förmåga har Riksrevisionen varit hänvisad till intervjuer och underlag särskilt framtaget inom ramen för granskningen.

Regeringen har också tidigare påtalat att det behövs ett tydligare samband mellan materielanskaffning och behovsuppfyllelse. Enligt nya krav i regleringsbrevet sedan 2011 ska Försvarsmaktens begäran om nyanskaffning eller utveckling också kunna knytas till en specifik förmåga enligt fastställda förbandsmålsättningar. Försvarsmakten ska även kunna redovisa kopplingen mellan olika objekt i materielplanen till fastställda förbandsmålsättningar. Riksrevisionen bedömer att detta är fullt rimliga krav att ställa på Försvarsmakten.

Riksrevisionen har inte specifikt granskat Försvarsmaktens materielplanering inom ramen för denna granskning, men har ändå fått en viss bild, om än begränsad, av hur den fungerar. Materielplaneringen behöver ses i sitt sammanhang och därför krävs kontroll över helheten. Riksrevisionens bedömning är att det idag är svårt att få en överblick av helheten i planeringen, och spårbarheten mellan Försvarsmaktens insatsförmågor och specifika materielsystem är inte helt tydlig.

6.2.4 Regeringen blir ansvarig för besparingarnas konsekvenser

I och med att det var regeringen som fattade beslut om de specifika besparingarna genom att avbryta alternativt reducera ett antal materielprojekt landar ansvaret för dessa besparingar på regeringen och inte på Försvarsmakten. Formellt är regeringen ansvarig för de nedlagda materielprojekten i och med att de presenteras för riksdagen i budgetpropositionen. Eventuella brister som uppstått med anledning av besparingarna blir därmed regeringens ansvar.

Riksrevisionen konstaterar att detta förhållande kan försvåra ansvarsutkrävandet av försvarsmyndigheterna när det uppstår problem eller brister som följd av de genomförda besparingarna. Försvarsmaktens ledning har ansvar för personal, ekonomi och verksamhet och måste göra konsekvensanalyser av besparingar med detta i fokus. Regeringen har inte ansvar för myndighetens verksamhet på den nivån och har inte heller samma möjlighet att göra sådana konsekvensanalyser. Riksrevisionen menar att det bör göras grundliga konsekvensanalyser vid besparingar av den här storleken och i verksamhet av den här vikten. För att göra detta behöver myndigheternas sakkompetens tas tillvara. Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har gjort, eller låtit göra, tillräckliga konsekvensanalyser i samband med dessa besparingar.

Försvarsmakten är ansvarig för sin verksamhet i stort, men när regeringen går in och påverkar enskilda delar av verksamheten på det här sättet blir regeringen ansvarig för dessa delar. Därigenom blir regeringen också delvis ansvarig för de större system som de enskilda delarna ingår i. Vem som fattat besluten styr var ansvaret ligger. Därmed har regeringens och Försvarsmaktens ansvar börjat flyta samman.

Exemplet med det splitterskyddade terrängfordonet Galten, som används i Afghanistan, visar på hur Försvarsmaktens och regeringens ansvar blandas samman. Försvarsmakten menar att besparingarna tidvis inneburit en begränsning av antalet splitterskyddade terrängfordon, vilket kan ha påverkat soldaternas säkerhet i Afghanistan.[163] Bristen är numera åtgärdad, men ansvaret för den specifika bristen som uppstod måste, mot bakgrund av besparingarna, anses vila på regeringen. Frågan är hur länge ansvaret kan anses vila på regeringen. I förlängningen är det inte heller säkert att det går att spåra eventuella brister direkt till regeringens beslut, eftersom verksamheten genomgår ständiga förändringar. Försvarsmakten har också ett ansvar att påtala eventuella brister för regeringen.

Regeringens val av styrsätt innebär således en avvikelse från den vanligen rådande rollfördelningen. Riksrevisionen menar att denna typ av detaljstyrning, samt snabba förändringar i styrningen, skapar problem. Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att detta sätt att styra innebär problem med hur ansvaret kan utkrävas.

[163] Soldaternas säkerhet i Afghanistan påverkas givetvis av flera faktorer än tillgången till splitterskyddade terrängfordon. Försvarsdepartementet påpekar att säkerhet består av flera parametrar, bland annat utbildning, underrättelser och taktiskt uppträdande (det vill säga att anpassa hur verksamheten bedrivs utifrån utbildning, underrättelser samt tillgänglig utrustning och materiel). I slutändan, poängterar Försvarsdepartementet, är det alltid en fråga om ledarskap.

6.3 Riksdagen har inte fått en tydlig bild av vad besparingarna innebar

Såvida Riksrevisionen kan bedöma har riksdagen fått information om de genomförda besparingarna enbart via budgetpropositionerna. Någon övrig redovisning till riksdagen om genomförandegruppens arbete och konsekvenserna av de föreslagna besparingarna tycks inte ha gjorts. Försvarsdepartementet gick också ut med ett pressmeddelande till allmänheten angående de beslutade besparingarna.

Riksdagen informerades i budgetpropositionen för 2008 om att regeringen avsåg att tillsätta en genomförandegrupp med uppgift att redovisa hur en utgiftsminskning inom försvaret skulle kunna åstadkommas. Regeringen nämnde i budgetpropositionen att en stor del av effektiviseringspotentialen fanns inom materielförsörjningsprocessen. Resultatet av genomförandegruppens arbete redovisades sedan för riksdagen i budgetpropositionen för 2009. Även där skrivs om effektivisering av försvaret och att en ändamålsenlig materielförsörjning, anpassad till insatsförsvarets behov, skulle åstadkommas. Vidare anges att en viktig utgångspunkt för gruppens arbete med att reducera materielanslaget var att bidra till implementeringen av regeringens inriktning för materielförsörjningsstrategin. Detta skulle göras genom att skapa en tyngdpunktsförskjutning från utvecklingssatsningar till anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel. Därutöver anger regeringen att utgångspunkten för gruppens arbete varit att i så liten utsträckning som möjligt påverka förmågebredden.

I genomförandegruppen ingick företrädare för tre av regeringspartierna, varav två var riksdagsledamöter. Någon återkoppling till Försvarsberedningen eller Försvarsutskottet gjordes inte, enligt uppgift, via dessa personer. Det faktum att riksdagsledamöter ingick i gruppen som tog fram förslagen till besparingar bidrar ytterligare till oklarheter kring ansvarsutkrävandet. Det skapar en sammanblandning av rollerna.

Med tanke på vad som redovisats i avsnitten ovan menar Riksrevisionen att riksdagen inte har fått tillfredställande information om besparingarnas fullständiga innebörd och effekter. Endast en mindre del av materielprojekten utgjordes av utvecklingsprojekt, till skillnad från vad som angetts i budgetpropositionerna till riksdagen. Riksrevisionen menar att regeringen borde ha tydliggjort för riksdagen att tillämpningen av materielförsörjningsstrategin endast gällde för en del av besparingarna. Det faktum att besparingarna till viss del skett genom ambitionsminskningar, som till viss del påverkar Försvarsmaktens insatsförmågor, borde också framgått tydligare i regeringens redovisning till riksdagen. Det borde gå att tydliggöra detta i redovisningen utan att komma in på försvarssekretess.

Mot bakgrund av ovanstående kan det ifrågasättas om riksdagen har getts tillräckliga underlag gällande besparingarna inom försvarets materielförsörjning 2008.

6.4 Rekommendationer

Med anledning av granskningen lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Materielplaneringen är långsiktig till sin natur och det är därför svårt att hitta snabba besparingar inom materielförsörjningen. För att skapa en kostnadseffektiv materielförsörjning behövs långsiktighet i planeringen. Ansvaret för att uppnå detta vilar på både regering och försvarsmyndigheter (Försvarsmakten och FMV). Det är viktigt att i möjligaste mån undvika ekonomiska lägen som kräver snabba besparingar liknande de som genomförandegruppen fick ta fram. Om det uppstår ett ekonomiskt läge som kräver snabba besparingar bör formerna för genomförandet av dessa noga övervägas. Avsteg från de vanliga rutinerna kan, som granskningen visar, försvåra ansvarsutkrävandet. Riksrevisionen anser också att kraven på dokumentation måste uppfyllas för att säkerställa spårbarhet.

Riksrevisionen är medveten om att regeringen arbetar på att utveckla sin redovisning till riksdagen, men vill ändå påpeka vikten av att regeringen ser till att riksdagen känner till vilka konsekvenser anslagsminskningar kan få, så att den kan fatta välgrundade och medvetna beslut.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- säkerställa spårbarhet och uppföljning i styrningen genom tillfredsställande dokumentation
- se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar i materielförsörjningen
- säkerställa att myndigheternas sakkunskap tillvaratas vid viktiga förändringar i materielförsörjningen
- säkerställa att riksdagen får den information den behöver för att fatta beslut.

Referenser

Författningar

Arkivlagen (1990:782)

Budgetlagen (2011:203)

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Förvaltningslagen (1986:223)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Myndighetsförordningen (2007:515)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Offentligt tryck

Betänkande 1994/95:FöU4

Betänkande 1996/97:FöU4

Betänkande 1996/97:KU3

Betänkande 2001/02:FöU11

Betänkande 2003/04:FöU6

Betänkande 2004/05:FöU4

Betänkande 2004/05:FöU5

Betänkande 2005/06:FöU1

Betänkande 2006/07:FöU1

Betänkande 2007/08:FöU1

Betänkande 2008/09:FöU10

Betänkande 2008/09:FöU1

Betänkande 2009/10:KU10

Betänkande 2010/11:FöU1

Proposition 1995/95:220

Proposition 2004/05:5

Proposition 2007/08:1

Proposition 2008/09:140

Proposition 2008/09:1

Riksdagsskrivelse 2004/05:143

Riksdagsskrivelse 2007/08:47

Riksdagsskrivelse 2007/08:48

Riksdagsskrivelse 2007/08:49

Riksdagsskrivelse 2007/08:50

Riksdagsskrivelse 2007/08:51

Riksdagsskrivelse 2008/09:119

Riksdagsskrivelse 2008/09:120

Riksdagsskrivelse 2008/09:121

Riksdagsskrivelse 2008/09:292

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

Ds 1998:39 *Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten

Regleringsbrev för budgetår 2010 avseende Försvarsmakten

Regleringsbrev för budgetår 2011 avseende Försvarsmakten

SOU 2005:96. *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*

SOU 2011:36. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*

SOU 2011:36. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*

Försvarets Materielverks årsredovisning för 2008

Försvarets Materielverks årsredovisning för 2009

Försvarets Materielverks årsredovisning för 2010

Försvarsmaktens årsredovisning för 2009

Försvarsmaktens årsredovisning för 2010

Dokument från Försvarsmakten och Försvarets Materielverk

Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning. HKV 23 241:61994

Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, HKV-beteckning 23 382:63862

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU 10/SR)

Försvarsmaktens ”Svar på frågor angående Artillerifunktionen”, 2008-03-11, HKV-beteckning 34 815:63862

Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till torsdag 13 mars 10.00”, 2008-03-13, HKV beteckning H/S 23 383:80870

Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till onsdag 19 mars”, HKV beteckning H/S 23 383:80869

Försvarsmaktens kompletterande svar på Försvarsdepartementets ”Informationsbehov till onsdag 19 mars”, HKV beteckning H/S 23 383:80996

Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, HKV-beteckning 23 383:51503

Försvarets Materielverks ”Systemlivscykelplan för 12 cm granatkastare m/41”. Beteckning 11FMV2258-3:1, Bilaga 3 till SLCP Indirekt eld 2011

Underlag framtaget av FMV inom ramen för Riksrevisionens granskning. *FMV svar på Riksrevisionens frågeställningar avseende genomförandegruppen,* dnr. 11FMV9780-8:1

Underlag framtaget av Försvarsmakten inom ramen för Riksrevisionens granskning, HPM 2011-11-02 *Jämförelser mellan MP 09, MP 10 och MP 12 inom genomförandegruppens områden*

Övriga skriftliga källor

Avveckling av myndigheter. Riksrevisionen (RiR 2008:18)

Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten, Fö 2009:A

Genomförandegruppens slutrapport, *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.*

Förvarsmaktens interna styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket (ESV 2008:19)

Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten. Riksrevisionen (RiR 2011:13)

Motion till riksdagen 2008/09:Fö294 av Anders Karlsson m.fl. (s)

Motion till riksdagen 2008/09:Fö295 av Peter Rådberg m.fl. (mp)

Motion till riksdagen 2008/09:Fö270 av Peter Rådberg m.fl. (mp)

Motion till riksdagen 2008/09:Fö265 av Peter Rådberg m.fl. (mp)

Regeringens skrivelse 2011/12:14 *Riksrevisionens rapport om försvarets internationella materielsamarbeten*

Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag. Riksrevisionen (RiR 2007:8)

Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, Statskontoret 2005. (Statskontoret, 2005:7)

Utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 20011 (FOI-R--3209--SE)

Det svenska försvarets anslagsutveckling. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 2009 (FOI-R---2694--SE)

Intervjuer

Intervju med deltagare i genomförandegruppen: 2011-05-31, 2011-06-14, 2011-06-16, 2011-06-17, 2011-06-22, 2011-10-10, 2011-10-19, 2011-10-25, 2011-11-21

Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet: 2011-05-31, 2011-06-16, 2011-06-22, 2012-02-21

Intervjuer med företrädare för Försvarets Materielverk: 2011-06-01, 2011-06-28,

Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten: 2011-05-30, 2011-06-20, 2011-08-30, 2011-10-20, 2011-11-09, 2011-11-21, 2012-01-20

Intervju med företrädare för Försvarsutskottet: 2011-09-30

Internet

Försvarsmaktens hemsida: www.mil.se

Marinbloggen: http://blogg.forsvarsmakten.se/marinbloggen, 2012-01-19

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se