

Förslag till riksdagen 1999/2000:RR10

Riksdagens revisorers förslag angående Försvarshögskolan i det nya försvaret



1 Inledning

Revisorerna har på eget initiativ granskat hur regeringen och beställare styr Försvarshögskolan. Försvarshögskolan är en myndighet under Försvarsdepartementet. Försvarshögskolans verksamhet finansieras emellertid huvudsakligen genom avgifter från skolans beställare. Granskningen har inriktats mot frågan hur avgiftsfinansieringen tillämpas vid Försvarshögskolan.

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter inom försvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade. Förutom Försvarshögskolan är också Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Flygtekniska försöksanstalten och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsfinansierade.

En tanke med avgiftsfinansiering är att marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter i viss mån ska efterliknas. Avgifter ska leda till att verksamheten vid den utförande myndigheten blir efterfrågestyrd. Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarsmakten och Försvarshögskolan få tydliga roller som beställare och utförare. Försvarsmakten skulle få stort inflytande över officersutbildningen och försvarsforskningen genom sina beställningar av utbildning och forskning från Försvarshögskolan.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Försvarshögskolan i det nya försvaret* (1999/2000:5). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvar- en finns i bilaga 2. I det följande redovisar revisorerna en sammanfattning av rapporten. Därefter behandlas remissinstansernas synpunkter på rapporten. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina överväganden och förslag med anledning av granskningen.

1.1 Revisorernas rapport

Av revisorernas rapport framgår att det finns en rad allmänna förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. En förutsättning är att både beställaren och utföraren har valfrihet. Hos beställaren kan valfriheten bestå av möjligheten att påverka de tjänster som utföraren producerar. Det kan handla om att beställaren har möjlighet att köpa tjänsten hos någon annan, producera den

själv eller helt avstå från tjänsten. Utförarens valfrihet kan t.ex. bestå av att utföraren har andra kunder att vända sig till.

När det gäller Försvarmaktens relation med Förvarshögskolan finns det enligt revisorerna många faktorer som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen.

För det första saknar Försvarmakten resurser att avgöra hur officersutbildningen ska vara utformad. Samtidigt är både Förvarshögskolans och Försvarmaktens valfrihet starkt begränsad. Förvarshögskolan har monopol på högre officersutbildning och Försvarmakten är den enda beställaren av officersutbildning.

Försvarmakten saknar resurser

I rapporten konstaterar revisorerna att avgiftsfinansiering inte medfört att Försvarmakten har fått något stort inflytande över officersutbildningen. Snarare har Förvarshögskolan kunnat anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarmaktens utbildningsbehov.

Avgiftsfinansieringen har inte heller inneburit att Försvarmakten och Förvarshögskolan fått tydliga roller som beställare och utförare. Närmare hälften av de anställda vid Förvarshögskolan är militärer som kommer från Försvarmakten. Lärarna arbetar några år vid Förvarshögskolan för att sedan återgå till tjänstgöring i Försvarmakten. Handläggare i Högkvarteret betraktar t.o.m. Förvarshögskolan som en del av Försvarmakten.

Enligt revisorernas mening har växeltjänstgöringen mellan Försvarmakten och Förvarshögskolan bidragit till att rollerna som beställare och utförare blivit otydliga. Informella kontakter har i hög grad ersatt skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar. Handläggare i de båda myndigheterna uppger att informella kontakter är anledningen till att samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra.

Enligt ett samordningsavtal mellan Försvarmakten och Förvarshögskolan ska myndigheternas relation vara affärsmässig. Av avtalet framgår att affärsmässighet innebär att myndigheternas ansvar och roller ska vara definierade och att ekonomiska mellanhavanden ska behandlas stringent.

Enligt revisorernas uppfattning är en förutsättning för affärsmässighet att både köpare och säljare har möjlighet att påverka affären. Av revisorernas rapport framgår att det i praktiken är Förvarshögskolan som bestämmer hur och i vilken omfattning officersutbildningen ska genomföras.

Avgiftsfinansieringen fungerar inte

Med avgiftsfinansieringen har statsmakterna delegerat besluten om officersutbildningen till Försvarmakten. Försvarmakten har dock begränsade förutsättningar att bestämma hur officersutbildningen ska vara utformad. Försvarmakten har därför delegerat till Förvarshögskolan att ansvara för officersutbildningen. Därmed skapar varken konkurrenter, statsmakterna eller Försvarmakten något yttre tryck på Förvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet.

Enligt revisorernas uppfattning fungerar inte avgiftsfinansieringen:

- Försvarsmakten saknar resurser att styra officersutbildningen.
- Varken Försvarsmakten eller Försvarshögskolan har konkurrenter.
- Försvarsmakten och Försvarshögskolan saknar tydliga roller som beställare och utförare.
- Det finns ingen affärsmässighet i relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.
- Skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar har i hög grad ersatts av informella kontakter.

Utveckla Försvarshögskolan med avgiftsfinansiering

Avgiftsfinansieringen har inte fått de positiva effekter finansieringsformen skulle kunna medföra. Enligt revisorernas mening finns det emellertid mycket som talar för att avgifter kan bidra till att Försvarshögskolans verksamhet tydligare anpassas till behoven hos både det militära och det civila försvaret. Om olika intressenter själva beställer och betalar för Försvarshögskolans utbildningar och forskning kan verksamheten tydligare anpassas till efterfrågan i försvaret.

Enligt revisorernas mening måste dock avgiftsfinansieringen vara uppbyggd på ett sådant sätt att beställaren faktiskt påverkar utföraren. I rapporten lämnar revisorerna förslag som syftar till att stärka Försvarsmaktens roll som beställare, minska myndigheternas beroende av varandra och ge myndigheterna tydligare roller som beställare och utförare.

Diskussionen inleds med allmänna synpunkter om revisorernas rapport. Därefter följer en diskussion kring revisorernas överväganden och förslag i rapporten. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

2.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna

Remissinstanserna uttalar sig generellt positivt om revisorernas granskning och förslag. *Expeditionschefen i Förvarsdepartementet* anser dock att revisorernas rapport ”bygger på en missuppfattning”. Enligt expeditionschefen har revisorerna uppfattat att huvudsyftet med LEMO-reformen var att skapa ett kommersiellt förhållande mellan Förvarsmakten och Förvarshögskolan.

Förvarsmakten ställer sig bakom huvuddelen av revisorernas rapport. Förvarsmakten ser rapporten som ett gott stöd i den fortsatta utvecklingen av relationen mellan Förvarsmakten och Förvarshögskolan. Förvarsmakten konstaterar att problem med att utveckla Högkvarteret och intern samordning är en orsak till att det funnits brister i relationen mellan Förvarsmakten och Förvarshögskolan.

Försvarets materielverk uppger att myndigheten kan dra lärdomar av revisorernas rapport eftersom materielverkets relation till Förvarsmakten liknar den som Förvarshögskolan har till Förvarsmakten.

Förvarshögskolan ställer sig positivt till de överväganden och förslag som revisorerna har tagit fram i rapporten. Förvarshögskolan menar vidare att rapporten ger bra insikt i det arbete och de processer som pågår inom myndigheterna för att anpassa sig till avgiftsfinansiering. Enligt Förvarshögskolan utgör rapporten ett utmärkt dokument för alla berörda i det fortsatta arbetet med att utveckla tillämpningen av beställar- och utförarmodellen.

Överstyrelsen för civil beredskap anser att revisorernas rapport är av väsentlig betydelse för myndighetens arbete med att utveckla samarbetet med Förvarshögskolan.

Utifrån förutsättningen att Förvarshögskolan också fortsättningsvis ska vara avgiftsfinansierad ställer sig *Ekonomistyrningsverket* generellt positivt till revisorernas förslag. Ekonomistyrningsverket efterlyser dock en analys där avgiftsfinansieringen ställs mot alternativa finansieringsformer.

Högskoleverket instämmer i de flesta förslag som revisorerna lämnar i rapporten.

Totalförsvarets pliktverk och *Försvarets forskningsanstalt* har inget att anföra mot revisorernas slutsatser och förslag i rapporten.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att samtliga remissinstanser med undantag av expeditionschefen i Förvarsdepartementet uttalar sig generellt positivt om revisorernas granskning och förslag. Expeditionschefen menar att revisorerna uppfattat att LEMO-reformens huvudsyfte var att skapa ett kommersiellt förhållande mellan Förvarsmakten och Förvarshögskolan.

Enligt revisorernas uppfattning syftade LEMO-reformen inte till att skapa en kommersiell relation mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Av avgiftsförordningen (1992:191) följer dessutom att Försvarshögskolan inte får ta ut så höga avgifter att skolan går med vinst. Skolans ekonomiska mål är därför att avgifterna ska motsvara skolans kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt Försvarshögskolans samordningsavtal med Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap ska skolan över tid nå ett nollresultat.

Revisorernas förslag i rapporten syftar inte heller till att skapa en kommersiell relation mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Revisorernas förslag syftar till att infria LEMO-reformens intentioner som innebär att Försvarsmakten ska ha ett stort inflytande över officersutbildningen. För att avgiftsfinansiering ska fungera måste beställaren ha kunskap och resurser att påverka den verksamhet som man beställer. Genom att Försvarsmakten ställer krav på Försvarshögskolan har Försvarsmakten också lättare att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som myndigheten beställer från Försvarshögskolan.

Myndigheternas syn på avgiftsfinansiering

Rapporten

Revisorernas granskning har inriktats mot frågan hur avgiftsfinansiering tillämpas vid Försvarshögskolan. Som framgått finns det en rad faktorer som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansiering. Samtidigt finns det mycket som talar för att avgifter kan bidra till att Försvarshögskolans verksamhet tydligare anpassas till behoven hos både det militära och det civila försvaret.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser att stödmyndigheterna inom försvaret ska vara avgiftsfinansierade. Anledningen är att avgiftsfinansiering innebär att Försvarsmakten får odelat ansvar för hur resurserna ska fördelas och vad som ska göras inom försvaret. Alternativet hade varit att Försvarshögskolan var anslagsfinansierad. Enligt expeditionschefen innebär anslagsfinansiering att statsmakterna får ansvaret för stödmyndigheternas verksamhet men ändå måste förlita sig på Försvarsmakten om vad som ska göras inom försvaret.

Försvarsmakten uppger i sitt remissvar att Försvarsmakten och Försvarshögskolan fortsatt att utveckla rutinerna mellan myndigheterna efter det att revisorerna kommit med sin rapport. Försvarsmakten bedömer att avgiftsfinansieringen kommer att fungera tillfredsställande.

Försvarshögskolan delar inte revisorernas uppfattning att det finns många faktorer som motverkar avgiftsfinansieringens positiva effekter. Försvarshögskolan menar att skolans utbildning och forskning blivit efterfrågestyrd utifrån kundernas önskemål. Inom Försvarshögskolan har beställar- och utförarmodellen skapat större effektivitetstänkande och kostnadsmedveten-

het. Försvarshögskolan menar att de positiva effekterna av avgiftsfinansiering överväger de negativa effekterna.

Försvarshögskolan anser att anslagsfinansiering av skolans verksamhet endast bör övervägas i vissa fall. Som exempel nämner skolan verksamhetsgrenen Högre chefsutbildning för totalförsvaret samt arbetet med att utveckla skolans vetenskapliga grund. Andra fall där anslagsfinansiering skulle kunna övervägas är de fall där statsmakterna önskar mer styrning och långsiktighet i jämförelse med den styrning och långsiktighet som avgiftsfinansiering kan bidra till. Enligt Försvarshögskolan skulle anslagsfinansiering också kunna övervägas i de fall statsmakterna temporärt önskar snabb utveckling eller förändring.

Överstyrelsen för civil beredskap uppger att samarbetet med Försvarshögskolan fungerar bra. De båda myndigheterna arbetar kontinuerligt med att utveckla sina roller som beställare och utförare. ÖCB anser det viktigt att ÖCB finner former för att säkerställa att myndigheten får rätt produkt till rätt kostnad. Beställarrollen innebär också att myndigheten är delaktig i styrning, uppföljning och utvärdering. ÖCB anser att regelbunden utvärdering är avgörande i myndighetens arbete med att kvalitetssäkra och följa upp utbildningar.

Flygtekniska försöksanstalten ser svårigheter med att få avgiftsfinansieringen att fungera effektivt eftersom Försvarshögskolan har till huvuduppgift att vidareutbilda officerare.

Ekonomistyrningsverket anser att beställar- och utförarmodellen i princip är bra om förutsättningarna är goda. Enligt ESV kan revisorernas förslag endast på vissa punkter ge sådana förutsättningar att avgiftsfinansieringen kan fungera tillfredsställande. ESV efterlyser därför en analys där avgiftsfinansieringen ställs mot alternativa finansieringsformer.

Högskoleverket uppger att en förutsättning för Försvarshögskolans fortsatta akademisering är att Försvarshögskolan är en fristående myndighet. Civila universitet och högskolor är egna myndigheter som oftast är underställda Utbildningsdepartementet. De får därmed sina utbildningsuppdrag och anslag från Utbildningsdepartementet.

Högskoleverket menar att Försvarshögskolans närmande till det övriga högskolesystemet skulle underlättas om Försvarshögskolan hade en likartad ställning i förhållande till Regeringskansliet som övriga högskolor. Försvarshögskolan skulle enligt Högskoleverket ha större möjligheter att erbjuda utbildning på liknande villkor som de civila högskolorna om skolan finansieras med anslag direkt från Försvarsdepartementet.

Revisorerna

Revisorerna uppfattar att Högskoleverket ser en motsättning mellan avgiftsfinansiering och Försvarshögskolans ambition att bli ett akademiskt lärosäte. Högskoleverket konstaterar att Försvarshögskolans närmande till det övriga högskolesystemet skulle underlättas om Försvarshögskolan fick en likartad ställning till Försvarsdepartementet som de övriga högskolorna har till Utbildningsdepartementet. Revisorerna noterar också att Ekonomistyr-

ningsverket önskar en analys där avgiftsfinansiering ställs mot alternativa finansieringsformer.

1999/2000:RR10

Inom Försvarshögskolan pågår arbete med att uppfylla de rekommendationer som Högskoleverket har lämnat i samband med en utvärdering av skolan. Målet för skolans arbete är att skolan ska söka examensrätt omkring år 2000. Försvarshögskolan skulle då uppfylla de krav som Högskoleverket formellt ställer på ett akademiskt lärosäte.

Revisorerna ser att det kan finnas en motsättning mellan avgiftsfinansiering och Försvarshögskolans strävan att bli ett akademiskt lärosäte. Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att analysera vilka styr- och finansieringsformer som är lämpligast utifrån att skolan blir ett akademiskt lärosäte.

Öppna officersutbildningen mot det civila samhället

Rapporten

Både LEMO- och UTFÖR-utredningarna betonade vikten av anknytning mellan den högre militära utbildningen och samhällets övriga högre utbildning och forskning (SOU 1993:42, SOU 1996:123). UTFÖR-utredningen ansåg att Försvarsmaktens uppgifter i allt lägre grad hade blivit rent militära. Försvarsmaktens uppgifter hade i stället integrerats i andra samhällsområden. UTFÖR-utredningen menade att de civila inslagen i den högre officersutbildningen borde öka väsentligt. Utredningen ansåg att det var angeläget att officerskåren exponerades för den civila högskolevärlden. Det borde t.ex. finnas krav på att högre officerare också hade akademisk examen från en civil högskola eller ett universitet (SOU 1996:123).

Försvarsberedningen har visat att samhällsutvecklingen inneburit att totalförsvaret måste förändras. Beredningen har också betonat att det inom totalförsvaret måste göras större insatser för att förebygga och hantera icke-militära hot och risker (Ds 1999:2).

Statsmakterna, Försvarsmakten och Försvarshögskolan har i olika sammanhang betonat vikten av att officersutbildningen blir akademisk. Försvarshögskolan vill därför till form och innehåll närma sig de civila högskolorna. Försvarshögskolan har bl.a. inrättat professurer inom säkerhetspolitik och strategi, ledningsvetenskap, militärteknik, ledarskapspsykologi, logistik, folkrätt, sociologi och pedagogik. För att officerarna vid 30–40-årsålder ska kunna övergå till civila jobb vill Försvarsmakten och Försvarshögskolan att officersutbildningen ska kunna jämföras med civila högskoleutbildningar.

I rapporten konstaterar revisorerna att avgiftsfinansieringen inte fungerar. Försvarsmakten saknar resurser att styra officersutbildningen. Försvarshögskolan har monopol på att utbilda officerare. Samtidigt är Försvarshögskolan ekonomiskt beroende av Försvarsmakten.

I rapporten lämnar revisorerna förslag som syftar till att minska de båda myndigheternas beroende av varandra. Revisorerna menar att avgiftsfinansieringen kommer att fungera bättre om Försvarsmakten blir en kunnigare beställare och att delar av Försvarshögskolans verksamhet utsätts för konkurrens.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet menar att revisorerna missuppfattat LEMO-utredningen. Som framgått anser expeditionschefen att revisorerna uppfattat att huvudsyftet med LEMO-reformen var att skapa ett kommersiellt förhållande mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.

Expeditionschefen hänvisar till LEMO-utredningen och uppger att Försvarsmakten i första hand ska vända sig till civila utbildningsanordnare på marknaden. I andra hand ska Försvarsmakten upphandla stöd inom den övriga statsförvaltningen. I sista hand, dvs. om det saknas andra alternativ, ska Försvarsmakten beställa tjänster från Försvarshögskolan och de övriga stödmyndigheterna.

Expeditionschefen hävdar att Försvarshögskolan saknar konkurrenter. Statsmakterna har därför beslutat att Försvarsmakten ska utbilda sina officerare vid Försvarshögskolan. Enligt expeditionschefen syftar inte avgiftsfinansiering till att Försvarsmakten kommersiellt ska "köpa" utbildning och forskning från Försvarshögskolan. I stället ska relationen mellan myndigheterna bygga på förtroende, att man kompletterar varandra samt att myndigheterna har tydliga roller.

Samtidigt uppger expeditionschefen att Försvarshögskolans officersutbildning i allt större utsträckning fått civila inslag. Expeditionschefen nämner också att Försvarshögskolan har ett utvecklat samarbete med en rad universitet och högskolor.

Revisorerna

Oavsett om Försvarshögskolan har konkurrenter eller inte handlade LEMO-reformen om att Försvarsmakten genom avgiftsfinansiering skulle få större inflytande över officersutbildningen. Avgiftsfinansiering förutsätter att beställaren har möjlighet att påverka den utförande myndigheten. Enligt revisorernas mening är det viktigt att Försvarsmakten kan ställa krav på Försvarshögskolan.

Av expeditionschefens remissvar framgår att LEMO-reformen innebär att Försvarsmakten i första hand ska vända sig till utbildningsanordnare som finns på den civila marknaden. Expeditionschefen anser dock att Försvarsmakten endast kan vända sig till Försvarshögskolan eftersom skolan saknar konkurrenter. Samtidigt uppger expeditionschefen att officersutbildningen fått allt större civila inslag och att Försvarshögskolan har ett utvecklat samarbete med en rad universitet och högskolor.

Som framgått är inte revisorerna ensamma om uppfattningen att officersutbildningen i större utsträckning bör öppnas mot det civila samhället. Akademiseringen av officersutbildningen förutsätter att Försvarshögskolan närmar sig den övriga högskolevärlden. Redan i dag omfattar undervisningen vid Försvarshögskolan en rad civila ämnen som ekonomi, psykologi, historia, statskunskap m.m.

Revisorerna har förståelse för att en stor del av den verksamhet som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan har en speciell militär karaktär.

Av revisorernas rapport framgår att Försvarshögskolan har unik kompetens inom vissa specifika områden.

I takt med utvecklingen har dock Försvarsmaktens uppgifter i allt lägre grad blivit rent militära. Försvarshögskolan bedriver därför i högre grad utbildning som Försvarsmakten skulle kunna beställa från andra utbildningsanordnare.

Revisorerna ser många fördelar med att Försvarsmakten aktivt söker sig till den utbildningsanordnare som bäst tillgodoser myndighetens behov. Om Försvarsmakten upphandlar i konkurrens ökar myndighetens förutsättningar att påverka priset och innehållet i utbildningarna. Samtidigt ökar Försvarsmaktens och officerarnas kontakter med det civila samhället.

2.2 Synpunkter på revisorernas förslag

Försvarsmakten saknar resurser

Rapporten

Rapporten visar att Försvarsmakten saknar resurser att avgöra hur officersutbildningen ska vara utformad. Avgiftsfinansieringen har inte heller inneburit att Försvarsmakten och Försvarshögskolan har fått tydliga roller som beställare och utförare.

Revisorerna menar att det är regeringens ansvar att se till att Försvarsmakten genomför upphandling och uppföljning på ett bra sätt. I rapporten föreslår revisorerna att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet håller med revisorerna om att Försvarsmakten, ÖCB och Försvarshögskolan har fått otydliga roller som beställare och utförare. Expeditionschefen anser det viktigt att Försvarsmakten har rätt och tillräcklig kompetens att beställa utbildning och forskning från Försvarshögskolan.

Försvarsmakten uppger att myndighetens inflytande över officersutbildningen vid Försvarshögskolan är tillfredsställande. Försvarsmakten konstaterar dock att den skriftliga dialogen med Försvarshögskolan inte alltid omfattat de detaljer som samordningsavtalet anger. Försvarsmaktens stora beställningar har också inneburit svårigheter att skapa en meningsfull återrapportering. Enligt Försvarsmaktens bedömning kan den ofullständiga dokumentationen bl.a. förklaras av resursbrist i Högkvarteret och stort förtroende i Försvarsmakten att Försvarshögskolan genomför utbildningen utifrån Försvarsmaktens behov. Vidare har det saknats anvisningar för hur Försvarsmakten och Försvarshögskolan ska tillämpa samordningsavtalet mellan myndigheterna.

Sedan revisorerna kom med sin rapport har Försvarsmakten och Försvarshögskolan fortsatt att utveckla rutinerna mellan myndigheterna. Försvarsmakten bedömer att avgiftsfinansieringen framöver kommer att fungera tillfredsställande.

Försvarsmakten delar dock revisorernas uppfattning om att styrning och uppföljning av utbildning i ekonomiska termer bör utvecklas. Försvarsmak-

ten avser därför att genomföra en översyn av myndighetens styrning och uppföljning. Försvarmakten ställer sig positivt till revisorernas förslag om att regeringen ska ge Försvarmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarmakten beställer från Förvarshögskolan. Försvarmakten framhåller att detta uppdrag bör lösas gemensamt av såväl beställare som utförare. Försvarmakten föreslår därför att regeringsuppdraget ges gemensamt till Försvarmakten, Förvarshögskolan och Högskoleverket.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att Försvarmakten ställer sig positivt till att regeringen ger Försvarmakten m.fl. i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarmakten beställer från Förvarshögskolan.

Ställ krav på Förvarshögskolans beställare

Rapporten

Av rapporten framgår att regeringen är otydlig i sina regleringsbrev till Förvarshögskolan, Försvarmakten och ÖCB. Bland myndigheterna finns det en osäkerhet om vilka krav regeringen ställer och vad regeringen vill att de olika myndigheterna ska redovisa. I rapporten konstaterar revisorerna också att regeringen i regleringsbreven gör skillnader mellan Försvarmakten och ÖCB.

Granskningen visar att regeringen inte har krävt att Försvarmakten ska motivera varför myndigheten beställer viss utbildning och forskning från Förvarshögskolan. Inte heller har regeringen begärt att Försvarmakten ska bedöma vilken användning försvaret har haft av den utbildning och forskning som Försvarmakten har beställt från Förvarshögskolan. I stället begär regeringen att Förvarshögskolan själv ska redovisa på vilket sätt skolans beställare har nytta av skolans verksamhet.

Regeringen begär emellertid att ÖCB ska redogöra för den utbildning forskning som myndigheten beställer från Förvarshögskolan och andra utförare. Enligt regleringsbrevet ska ÖCB bl.a. redovisa utifrån vilka grunder som ÖCB beställer forskning. ÖCB ska också översiktligt redogöra för de forskningsuppdrag som myndigheterna i det civila försvaret har lämnat, hur forskningsresultatet har förmedlats i det civila försvaret samt hur genomförd forskning har utvecklat försvarets förmåga.

Revisorerna anser att regeringen bör utgå från myndigheternas roller som beställare och utförare när kraven på respektive myndighet formuleras.

Regeringen bör begära att Försvarmakten och ÖCB motiverar och bedömer effekterna av den utbildning och forskning som de köper från Förvarshögskolan. I detta ligger att Försvarmakten och ÖCB aktivt måste undersöka om det för en bestämd utbildning finns andra utbildningsanordnare än Förvarshögskolan. Om Försvarmakten och ÖCB söker direkta kontakter med andra högskolor, institut m.m. ökar kontakterna med det civila

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet delar revisorernas uppfattning om att regeringen i sin styrning bör utgå från myndigheternas roller som beställare och utförare. Expeditionschefen anser dock att Försvarsmakten inte ska behöva motivera varför myndigheten beställer utbildning och forskning från Försvarshögskolan. Expeditionschefen uppger att Försvarshögskolan saknar konkurrenter. Enligt expeditionschefen ligger det därför i "sakens natur" att Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan.

Försvarsmakten ställer sig också tveksam till att Försvarsmakten ska motivera och bedöma effekterna av den utbildning och forskning som Försvarsmakten köper från Försvarshögskolan. Försvarsmakten menar att motiven och effekterna av officersutbildningen torde vara uppenbar. Samtidigt uppger Försvarsmakten att myndigheten till regeringen rapporterar resultatet av genomförd utbildning jämfört med de krav som Försvarsmakten ställt på Försvarshögskolan. Enligt Försvarsmakten rapporterar Försvarsmakten också vilken användning myndigheten har haft av Försvarshögskolans utbildning och forskning.

Försvarshögskolan instämmer med revisorerna om att regeringens styrning av avgiftsfinansierade myndigheter inte funnit sina former. Försvarshögskolan menar att regeringens styrning med hjälp av mål och resultat inte fungerar på samma sätt vid avgiftsfinansiering som vid anslagsfinansiering. Vid avgiftsfinansiering bör regeringens styrning inriktas mot att beställaren får en central roll.

Överstyrelsen för civil beredskap framhåller att myndigheten ska leva upp till regeringens mål för forskningen. Enligt regleringsbrevet för år 2000 ska ÖCB redovisa grunderna för den forskning som ÖCB beställt för det civila försvaret. ÖCB menar att regeringens krav utgår från regeringens önskan att kunna värdera på vilket sätt ÖCB tillgodoser det långsiktiga kunskapsbehovet i det civila försvaret. ÖCB kan mot denna bakgrund inte tillgodose revisorernas förslag om att ÖCB ska redovisa motiven till att myndigheten köper viss forskning från Försvarshögskolan eller från någon annan producent. Motiven till varför forskning beställs är enligt ÖCB inte relevant för hur målen uppfylls. ÖCB ser heller inga skäl till att myndigheten ska behöva redovisa vilken användning ÖCB har av Försvarshögskolans forskning. Enligt ÖCB täcks detta in på ett bättre sätt av de återrapporteringskrav som redan finns i regleringsbrevet.

Flygtekniska försöksanstalten (FFA) delar revisorernas förslag. FFA betonar vikten av att beställaren har rätt kompetens. Enligt FFA bör dialogerna utvecklas framför allt när det gäller att redovisa resultatet av forskningen. FFA menar att regeringens mål- och resultatstyrning i regleringsbrevet av forskningen inte fungerar som den nu är utformad. Om regeringens mål- och resultatstyrning av forskningen inte utvecklas så att det fungerar bör statsmakterna enligt FFA överväga att styra forskningen med andra former.

Ekonomistyrningsverket instämmer också med revisorerna. ESV framhåller särskilt vikten av att regeringen i sin styrning och uppföljning utgår från de roller som myndigheterna har som beställare och utförare.

Högskoleverket har inga invändningar mot att revisorerna föreslår att regeringen ska begära att Försvarsmakten och ÖCB redovisar motiven till att myndigheterna har köpt viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan. Högskoleverket har heller inget att anföra mot att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa resultatet av genomförd utbildning och forskning jämfört med de resultat som respektive myndighet har ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar. Inte heller har Högskoleverket några invändningar mot att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa vilken användning myndigheterna har haft av den utbildning och forskning som de båda myndigheterna har beställt från Försvarshögskolan.

Revisorerna

Revisorerna noterar att expeditionschefen i Försvarsdepartementet uppger att Försvarshögskolan saknar konkurrenter. Enligt expeditionschefen är det därför onödigt att Försvarsmakten motiverar varför myndigheten beställer från Försvarshögskolan. Revisorerna är av en annan uppfattning. Enligt revisorerna finns det inslag i Försvarshögskolans verksamhet som Försvarsmakten och ÖCB skulle kunna beställa från andra utbildningsanordnare.

Revisorerna konstaterar att FFA delar revisorernas förslag och att Högskoleverket inte har några invändningar. Försvarsmakten och ÖCB ställer sig dock tveksamma till att motivera och bedöma vilken användning myndigheterna och försvaret har av den utbildning och forskning som de beställer från Försvarshögskolan.

Samtidigt uppger Försvarsmakten att myndigheten till regeringen rapporterar resultatet av den beställda utbildningen och forskningen och vilken användning Försvarsmakten har haft av Försvarshögskolans verksamhet.

Revisorerna har i granskningen tagit del av Försvarsmaktens återrapportering till regeringen. Av granskningen framgår att Försvarsmakten i årsredovisningen varken redovisar utbildningsbehov eller vilka krav Försvarsmakten ställde på Försvarshögskolan. Inte heller finns det där någon redogörelse för på vilket sätt beställningarna till Försvarshögskolan hade bidragit till ett bättre försvar. Av granskningen framgår dessutom att Försvarsmaktens redogörelser i årsredovisningen om Försvarshögskolan kommer direkt från Försvarshögskolan.

Efter det att revisorernas rapport blev färdigställd har regeringen den 9 mars 2000 beslutat om att tillsätta en särskild utredare (dir. 2000:14). Utredningen ska analysera och lämna förslag till hur forskning och utveckling ska kunna nyttjas som användbar kunskap och praktisk tillämpning inom totalförsvaret. Utredaren ska bl.a. analysera hur kvalitetssäkring och uppföljning fungerar när det gäller forskning och utveckling som beställs av Försvarsmakten, ÖCB och andra myndigheter inom försvaret. Utredaren ska också titta på vilka konsekvenser avgiftsfinansiering har i förhållande till de forskningsbehov som finns inom totalförsvaret.

Revisorerna konstaterar att regeringen delar revisorernas uppfattning om att det är angeläget att totalförsvaret har användning för den verksamhet som Försvarsmakten, ÖCB m.fl. beställer från Försvarshögskolan och andra producenter. Enligt revisorernas mening är det en självklarhet att Försvarsmakten och ÖCB ska kunna motivera och redovisa vilken användning myndigheterna har av den verksamhet de beställer. Lika självklart är det att myndigheterna aktivt undersöker om det finns andra producenter än Försvarshögskolan. Genom direkta kontakter med civila högskolor ökar försvarsmyndigheternas utbyte med det civila samhället. Samtidigt utsätts Försvarshögskolan för konkurrens från de civila högskolorna.

Ställ krav på Försvarshögskolan

Rapporten

Statsmakterna, Försvarsmakten och Försvarshögskolan har i olika sammanhang betonat vikten av att den högre officersutbildningen godkänns som akademisk utbildning. Inom Försvarshögskolan pågår arbete med att uppfylla de rekommendationer som Högskoleverket har lämnat i samband med en utvärdering av skolan. Målet för skolans arbete är att skolan ska söka examensrätt omkring år 2000. Försvarshögskolan skulle då uppfylla de krav som Högskoleverket formellt ställer på ett akademiskt lärosäte.

Revisorerna erfar att det kan vara både tidskrävande och besvärligt för en yrkesskola att bli högskolemässig. Av revisorernas rapport framgår att varken konkurrenter, statsmakterna eller Försvarsmakten skapar något yttre tryck på Försvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet. Det finns ingen utomstående som bedömer utbildningarnas innehåll och kvalitet. Enligt revisorernas mening är det angeläget att Försvarshögskolans utbildningar bedöms av någon utomstående.

Enligt förordning (1995:945) med instruktion för Högskoleverket har verket i första hand ansvar för universitet och högskolor. Av förordningen framgår emellertid att Högskoleverket också kan ha uppgifter som rör andra utbildningar på eftergymnasial nivå. Revisorerna anser därför att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet meddelar att regeringen har för avsikt att inom fem år låta Högskoleverket göra en översyn av Försvarshögskolans officersutbildning.

Försvarshögskolan är tveksam till revisorernas förslag om att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar. Försvarshögskolan menar att det är mindre lämpligt att Högskoleverket redan nu ska börja bedriva tillsyn av Försvarshögskolan. Enligt Försvarshögskolan kommer frågan om tillsyn att behandlas i samband med att Försvarshögskolan lämnar in en ansökan till Högskoleverket om examensrätt.

Högskoleverket ställer sig positiv till att, med utgångspunkt i högskolelagen och högskoleförordningen, bedöma innehåll och kvalitet i Försvarshögskolans utbildningar.

1999/2000:RR10

Revisorerna

Revisorerna anser det angeläget att någon utomstående granskar innehållet och kvaliteten i Försvarshögskolans utbildningar. Revisorerna anser att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att utifrån högskolelagen och högskoleförordningen bedriva tillsyn över Försvarshögskolan.

Försvarshögskolans styrelse

Rapporten

En tanke med avgiftsfinansiering är att marknadsmässiga förhållanden i viss mån ska efterliknas. Av samordningsavtalet mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten framgår att relationen mellan de båda myndigheterna ska präglas av affärsmässighet. Enligt regeringens prognoser har Försvarshögskolan år 1999 genomfört verksamheter för ca 290 miljoner kronor (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 6 Totalförsvaret).

Samtidigt leds Försvarshögskolan av en traditionell styrelse med begränsat ansvar. Utan någon tydlig gränsdragning delar styrelsen och skolans ledning ansvaret för Försvarshögskolan.

En annan komplikation är att Försvarshögskolans stora beställare finns representerade i styrelsen. Inom Försvarshögskolan finns det olika uppfattningar om huruvida ledamöterna i styrelsen har kunnat skilja på sina styrelse- och myndighetsroller. Dessutom ingår företrädare för Försvarsdepartementet i styrelsen. Det innebär att en tjänsteman i Försvarsdepartementet både kan vara uppdragsgivare till skolan, beslutande i styrelsen och – som ägare – mottagare av styrelsens analyser.

Revisorerna föreslår att Försvarshögskolan ges en styrelse med fullt ansvar. Därmed skulle det inte råda något tvivel om att styrelsen har det fulla ansvaret för Försvarshögskolans verksamhet.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet uppger att Försvarsdepartementet avser se över Försvarshögskolans styrelse. Expeditionschefens uppfattning är att Försvarshögskolans styrelse ska ha samma form som de civila högskolorna, dvs. en styrelse med begränsat ansvar.

Försvarshögskolan ställer sig också tveksam till att skolan ska ha en styrelse med fullt ansvar. Försvarshögskolan anser att skolan ska ha samma styrelseform som de civila högskolorna.

Revisorerna konstaterar att Försvarsforskningsutredningen i sitt betänkande *Ledande forskning – för säkerhets skull* (SOU 1999:110) har kommit till samma slutsatser som revisorerna. Försvarsforskningsutredningen hade i uppdrag att lämna förslag till hur en sammanslagning av de nuvarande myndigheterna Flygtekniska försöksanstalten och Försvarets forskningsanstalt skulle kunna genomföras (dir. 1999:33). Utredningen föreslog att de båda myndigheterna skulle slås samman till en ny forskningsmyndighet med namnet Totalförsvarets forskningsinstitut (TFI). Försvarsforskningsutredningen föreslog att den nya forskningsmyndigheten skulle ledas av en styrelse med fullt ansvar.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att styrelsens ledamöter står obundna i förhållande till olika partsintressen. Skolans beställare bör därför inte vara representerade i styrelsen. För att undvika otydliga roller bör inte heller någon tjänsteman från Försvarsdepartementet ingå i styrelsen.

3.1 Försvarsmakten saknar resurser

En utgångspunkt för avgiftsfinansiering är att beställare har goda kunskaper om vad han vill beställa och att verksamheten hos den utförande myndigheten bestäms av beställarens efterfrågan. Försvarsmakten saknar emellertid tillräckliga resurser för att bestämma behovet av officerare och innehållet i officersutbildningen.

Revisorerna anser att Försvarsmakten måste vara en kunnig beställare. Enligt revisorernas mening är det också viktigt att Försvarsmakten själv utvärderar den utbildning och forskning som försvaret köper från Försvarshögskolan.

Revisorerna menar att det är regeringens ansvar att se till att Försvarsmakten genomför upphandling och uppföljning på ett bra sätt. Regeringen bör därför se till att Försvarsmakten har kunskaper att genomföra upphandling av utbildning och forskning. Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan. I detta ligger att Försvarsmakten behöver analysera vilken användning försvaret har av Försvarshögskolans utbildningar.

Regeringen har också ansvar att se till att ÖCB genomför upphandling och uppföljning på ett bra sätt. Revisorerna anser att regeringen bör överväga att ge ÖCB i uppdrag att inom myndigheten inrätta en motsvarighet till det utbildningsråd som bedrivs av Institutet för högre totalförsvarsutbildning.

3.2 Ställ krav på Försvarshögskolans beställare

Enligt revisorernas uppfattning bör regeringen begära att beställarna både motiverar och bedömer effekterna av den utbildning och forskning som de köper från Försvarshögskolan. I detta ligger att Försvarsmakten och ÖCB aktivt måste undersöka om det för en bestämd utbildning finns andra utbildningsanordnare än Försvarshögskolan. Om Försvarsmakten och ÖCB söker direkta kontakter med andra högskolor, institut m.m. ökar kontakterna med det civila samhället. Samtidigt tvingas Försvarshögskolan konkurrera med civila utbildningsanordnare.

Enligt revisorernas mening bör regeringen i regleringsbreven begära att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa:

- motiven till att myndigheterna har köpt viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan
- resultatet av genomförd utbildning och forskning jämfört med de krav som respektive myndighet har ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar
- den användning myndigheterna har haft av Försvarshögskolans utbildningar och forskning.

Revisorerna anser att Försvarshögskolan bör öka sina ansträngningar att söka sig till intressenter både i Sverige och i andra länder. Med fler intressenter minskar Försvarshögskolans beroende av Försvarsmakten. Samtidigt ökar förutsättningarna för att avgiftsfinansiering ska fungera.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att upprätta en handlingsplan för hur skolan i större utsträckning ska nå ut till fler beställare.

I Försvarshögskolans årsredovisning för år 1998 finns det inga uppgifter om vilka utbildningskrav Försvarsmakten och de andra beställarna hade ställt på skolan. Det finns därför inga mål eller krav att relatera den genomförda verksamheten till.

Revisorerna föreslår att regeringen i regleringsbrevet till Försvarshögskolan begär att skolan i sin årsredovisning ska redovisa resultat och målnuppfyllelse i förhållande till de krav som beställarna har ställt på skolan.

Varken konkurrenter, statsmakterna eller Försvarsmakten skapar något yttre tryck på Försvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet. Det finns ingen utomstående som bedömer utbildningarnas innehåll och kvalitet. Enligt revisorernas mening är det angeläget att Försvarshögskolans utbildningar bedöms av någon utomstående.

Enligt förordning (1995:945) med instruktion för Högskoleverket har verket i första hand ansvar för universitet och högskolor. Av förordningen framgår emellertid att Högskoleverket också kan ha uppgifter som rör andra utbildningar på eftergymnasial nivå. Revisorerna anser därför att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar.

3.4 Försvarshögskolans styrelse

Revisorerna föreslår att Försvarshögskolan ska ges en styrelse med fullt ansvar. Därmed skulle det inte råda något tvivel om att styrelsen har det fulla ansvaret för Försvarshögskolans verksamhet.

Av verksförordningen (1995:1322) framgår att en styrelse vanligtvis består av myndighetschefen och högst åtta andra ledamöter. Detta gäller förvaltningsmyndigheter med traditionell styrelse. Styrelser med fullt ansvar har i regel färre ledamöter, detta för att de ska fungera som bra ledningsorgan. Enligt revisorernas mening bör Försvarshögskolans styrelseordförande liksom hittills vara en externt rekryterad person med goda kontakter i framför allt den vetenskapliga världen.

Styrelsens ledamöter bör stå obundna i förhållande till olika partsintressen. Skolans beställare bör därför inte vara representerade i styrelsen. Inte heller bör någon tjänsteman från Försvarsdepartementet ingå i styrelsen. Enligt revisorernas uppfattning bör antalet ledamöter i Försvarshögskolans styrelse uppgå till högst åtta inklusive ordförande och skolans rektor.

Högskoleverket ser en motsättning mellan avgiftsfinansiering och Försvarshögskolans ambition att bli ett akademiskt lärosäte. Högskoleverket konstaterar att Försvarshögskolans närmande till det övriga högskolesystemet skulle underlättas om Försvarshögskolan fick en likartad ställning till Försvarsdepartementet som de övriga högskolorna har till Utbildningsdepartementet. De civila högskolorna får sina utbildningsuppdrag och anslag från Utbildningsdepartementet.

Inom Försvarshögskolan pågår arbete med att uppfylla de rekommendationer som Högskoleverket har lämnat i samband med en utvärdering av skolan. Målet för skolans arbete är att skolan ska söka examensrätt omkring år 2000. Försvarshögskolan skulle då uppfylla de krav som Högskoleverket formellt ställer på ett akademiskt lärosäte.

Revisorerna erfar att det kan vara både tidskrävande och besvärligt för en yrkesskola att bli högskolemässig. Revisorerna ser också att det kan finnas en motsättning mellan avgiftsfinansiering och Försvarshögskolans strävan att bli ett akademiskt lärosäte.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att analysera vilka styr- och finansieringsformer som är lämpligast utifrån att skolan blir ett akademiskt lärosäte.

Förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt 3.1 angående att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt 3.2 angående regeringens krav i regleringsbreven på Försvarshögskolans beställare,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt 3.3 angående de krav regeringen bör ställa krav på Försvarshögskolan,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt 3.4 angående Försvarshögskolans styrelse,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt 3.5 angående att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att analysera vilka styr- och finansieringsformer som är lämpligast utifrån att skolan blir ett akademiskt lärosäte.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Stig Tegle och avdelningsdirektör Richard Norberg (föredragande).

Stockholm den 11 maj 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Richard Norberg



Försvarshögskolan i det nya försvaret

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen och beställare styr Förvarshögskolan. Förvarshögskolan är en myndighet under Förvarsdepartementet. Förvarshögskolans verksamhet finansieras emellertid huvudsakligen genom avgifter från skolans beställare. Granskningen har inriktats mot frågan hur avgiftsfinansiering tillämpas vid Förvarshögskolan.

Underlaget till granskningen utgörs av regleringsbrev, avtal, beställningar och andra dokument som upprättats av Förvarsdepartementet, Förvarshögskolan och andra försvarsmyndigheter. Företrädare för Förvarsdepartementet, Förvarsmakten, Förvarshögskolan och Överstyrelsen för civil beredskap har intervjuats under granskningen.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 27 januari 2000. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har genomförts av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår ledamöterna Per Rosengren (v) ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

På revisorernas kansli har avdelningsdirektör Richard Norberg haft ansvaret för granskningen. Även utredningschefen Karin Brunsson och praktikanterna Charlotta Eriksson och Anders Widholm har deltagit i arbetet.

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

·
Bilaga 1

Sammanfattning

Försvärshögskolan finansieras huvudsakligen med avgifter. Försvärsmakten är skolans största beställare. Försvärsmaktens beställningar uppgår till mer än 80 % av Försvärshögskolans totala inkomster.

Genom avgiftsfinansieringen skulle Försvärsmakten och Försvärshögskolan få tydliga roller som beställare och utförare. Försvärsmakten skulle få stort inflytande över officersutbildningen och försvärsforskningen genom sina beställningar av utbildning och forskning från Försvärshögskolan.

En tanke med avgiftsfinansiering av statlig verksamhet är att marknads-mässiga förhållanden ska efterliknas. Avgifter ska leda till att verksamheten vid den utförande myndigheten blir efterfrågestyrd. Det finns en rad all-männas förutsättningar för att avgiftsfinansiering ska fungera. En förutsätt-ning är att både beställaren och utföraren har valfrihet. Hos beställaren kan valfriheten bestå av möjligheten att påverka de tjänster som utföraren produ-cerar. Det kan handla om att beställaren har möjlighet att köpa tjänsten hos någon annan, producera den själv eller helt avstå från tjänsten. Utförarens valfrihet kan t.ex. bestå av att utföraren har andra kunder att vända sig till.

Enligt skolans statistik uppvisar Försvärshögskolan ett gott resultat. Sedan år 1995 har 100 % av de elever som genomfört skolans nivåhöjande officers-utbildning blivit godkända. Enligt uppfattningar i Försvärdepartementet, Försvärshögskolan och hos skolans beställare bedriver Försvärshögskolan en bra verksamhet.

Enligt revisorernas mening finns det emellertid många faktorer som mot-verkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen.

Försvärshögskolans förutsättningar för avgiftsfinansiering

Försvärshögskolans och Försvärsmaktens valfrihet är starkt begränsad. För-svärshögskolan har monopol på högre officersutbildning. Samtidigt är För-svärsmakten den enda beställaren av officersutbildning.

Försvärsmakten saknar resurser för att avgöra hur officersutbildningen ska vara utformad. Försvärshögskolan har ett kunskapsövertag gentemot För-svärsmakten och det händer att Försvärshögskolan måste förklara för För-svärsmakten vad man bör beställa från skolan.

Trots att riksdagen i olika omgångar beslutat om ett förändrat försvär har antalet officerare som utbildas vid Försvärshögskolan varit detsamma sedan år 1995.

Enligt revisorernas mening har avgiftsfinansieringen inte medfört att För-svärsmakten har fått något stort inflytande över officersutbildningen. Snarare har Försvärshögskolan kunnat anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvärsmaktens utbildningsbehov.

Avgiftsfinansieringen har inte heller inneburit att Försvärsmakten och För-svärshögskolan fått tydliga roller som beställare och utförare. Närmare hälft-en av de anställda vid Försvärshögskolan är militärer som kommer från Försvärsmakten. Lärarna arbetar några år vid Försvärshögskolan för att se-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

dan återgå till tjänstgöring i Försvarsmakten. Handläggare i Högkvarteret betraktar t.o.m. Försvarshögskolan som en del av Försvarsmakten.

Enligt revisorernas mening har växel tjänstgöringen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan lett till att rollerna som beställare och utförare blivit otydliga.

Informella kontakter har i hög grad ersatt skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar. Handläggare i de båda myndigheterna uppger att de informella kontakterna är anledningen till att samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra.

Enligt samordningsavtalet mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan ska myndigheternas relation vara affärsmässig. Av avtalet framgår att affärsmässighet innebär att myndigheternas ansvar och roller ska vara definierade och att ekonomiska mellanhavanden ska behandlas stringent.

Enligt revisorernas uppfattning är en förutsättning för affärsmässighet att både köpare och säljare har möjlighet att påverka affären. I praktiken är det Försvarshögskolan som bestämmer hur och i vilken omfattning officersutbildningen ska genomföras. Revisorerna anser därför att relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan inte är affärsmässig.

Med avgiftsfinansieringen har statsmakterna delegerat besluten om officersutbildningen till Försvarsmakten. Försvarsmakten har dock begränsade förutsättningar att bestämma hur officersutbildningen ska vara utformad. Försvarsmakten har därför delegerat till Försvarshögskolan att ansvara för officersutbildningen. Därmed skapar varken konkurrenter, statsmakterna eller Försvarsmakten något yttre tryck på Försvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet.

Enligt revisorernas uppfattning fungerar inte avgiftsfinansieringen:

- Varken Försvarsmakten eller Försvarshögskolan har konkurrenter.
- Försvarsmakten saknar resurser att styra officersutbildningen.
- Försvarsmakten och Försvarshögskolan saknar tydliga roller som beställare och utförare.
- Det finns ingen affärsmässighet i relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.
- Skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar har i hög grad ersatts av informella kontakter.

Utveckla Försvarshögskolan med avgiftsfinansiering

Enligt revisorernas mening har avgiftsfinansieringen inte fått de positiva effekter finansieringsformen skulle kunna medföra. Samtidigt finns det enligt revisorerna mycket som talar för att avgifter kan bidra till att Försvarshögskolans verksamhet tydligare anpassas till behoven hos både det militära och det civila försvaret. Om olika intressenter själva beställer och betalar för Försvarshögskolans utbildningar och forskning kan verksamheten tydligare anpassas till efterfrågan i totalförsvaret.

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

Bilaga 1

Ställ krav på Försvarshögskolan

Som framgått uppgår Försvarsmaktens beställningar till mer än 80 % av Försvarshögskolans totala inkomster. Försvarshögskolan är därmed i hög grad beroende av Försvarsmakten som beställare. Försvarshögskolan har emellertid även utbildningar och kurser som riktar sig till det civila försvaret. De civila utbildningarna utgör dock ännu en liten del av skolans totala omsättning. Trots att riksdagen i olika omgångar beslutat om ett förändrat försvar utgör skolans totalförsvarsutbildning och civila utbildningar mindre än 5 % av skolans totala inkomster.

Försvarsberedningen har visat att samhällsutvecklingen inneburit att totalförsvaret måste förändras. Beredningen har också betonat att det inom totalförsvaret måste göras större insatser för att förebygga och hantera icke-militära hot och risker (Ds 1999:2).

Revisorerna anser att Försvarshögskolan bör öka sina ansträngningar att söka sig till intressenter både i Sverige och i andra länder. Med fler intressenter minskar Försvarshögskolans beroende av Försvarsmakten. Samtidigt ökar förutsättningarna för att avgiftsfinansiering ska fungera.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att upprätta en handlingsplan för hur skolan ska nå ut till fler beställare.

Ställ krav på Försvarsmakten

Enligt revisorernas mening måste avgiftsfinansieringen vara uppbyggd på ett sådant sätt att beställarna faktiskt påverkar utföraren. Som framgått saknar Försvarsmakten resurser för att bestämma behovet av officerare och innehåll i officersutbildningen. Handläggarnas korta tjänstgöringstid i Högkvarteret har medfört att Försvarshögskolan har fått ett kunskapsövertag gentemot Försvarsmakten.

Revisorerna menar att det är regeringens ansvar att se till att Försvarsmakten genomför upphandling och uppföljning på ett bra sätt. Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan.

Rätt krav till rätt myndighet

Regeringen har inte krävt att Försvarsmakten ska motivera varför myndigheten beställer viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan. Inte heller har regeringen begärt att Försvarsmakten ska bedöma vilken användning försvaret har haft av den utbildning och forskning som Försvarsmakten har beställt från Försvarshögskolan. I stället begär regeringen att Försvarshögskolan själv ska redovisa på vilket sätt skolans beställare har nytta av skolans verksamhet.

Revisorerna anser att regeringen bör utgå från myndigheternas roller som beställare och utförare när kraven på respektive myndighet formuleras.

Regeringen bör begära att beställarna motiverar och bedömer effekterna av den utbildning och forskning som de köper från Försvarshögskolan. I detta

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

Bilaga 1

ligger att Försvarmakten och ÖCB aktivt måste undersöka om det för en bestämd utbildning finns andra utbildningsanordnare än Försvarshögskolan. Om Försvarmakten och ÖCB söker direkta kontakter med andra högskolor, institut m.m. ökar kontakterna med det civila samhället. Samtidigt tvingas Försvarshögskolan konkurrera med civila utbildningsanordnare.

Enligt revisorernas mening bör regeringen i regleringsbrevet begära att Försvarmakten och ÖCB ska redovisa:

- motiven till att myndigheterna har köpt viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan
- resultatet av genomförd utbildning och forskning jämfört med de krav som respektive myndighet har ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar
- den användning myndigheterna har haft av Försvarshögskolans utbildningar och forskning.

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

•
Bilaga 1

1 Den svenska officersutbildningen

Inför varje försvarsbeslut lämnar Överbefälhavaren ett beslutsunderlag till regeringen. I underlaget lämnar ÖB förslag till vilken omfattning och inriktning utbildningen av militär personal ska ha. Utifrån beräkningar av grund- och krigsorganisationernas behov på skilda nivåer fastställs ett årligt behov av nya officerare och av vidareutbildning av officerare. Därmed framkommer också Försvarsmaktens behov av att köpa utbildningar från bl.a. Försvarshögskolan.

I försvarsbeslutet fastställer riksdagen och regeringen mål och syften med officersutbildningen för de kommande tre åren. ÖB lägger på grundval av detta beslut fram sin försvarsmaktsplan med bl.a. officersbehov och kompetensutveckling inom Försvarsmakten. När respektive förbandschef fått sitt uppdrag från ÖB fastställer denne en slutlig plan för förbandets officerare för de närmaste två tre åren. Inom Högkvarteret sammanställer handläggare uppgifterna från förbandscheferna. Högkvarteret beställer därefter utbildningar från Försvarshögskolan och militärhögskolorna inom Försvarsmakten.

En officer ska under sin aktiva tid i försvaret fullgöra uppgifter i både freds- och krigsorganisationerna. Uppgifterna varierar under den yrkesverkssamma tiden beroende på dels den enskildes kompetens och förutsättningar, dels behovet av officerare i olika befattningar.

Utbildningen av officerare regleras av officersförförordningen (1994:882, ändrad senast 1999:697). Enligt officersförförordningen är officersutbildningen indelad i två nivåer. En grundläggande yrkesutbildning får officersaspiranten vid en militärhögskola. Därefter vidtar nivåhöjande utbildningar, först en nivåhöjande utbildning vid en militärhögskola och sedan en nivåhöjande utbildning vid Försvarshögskolan. Vid sidan om den grundläggande och nivåhöjande officersutbildningen finns det möjligheter för officerare att vidareutbilda sig inom olika specialist- och fackområden. Många gånger är det dock svårt att dra gränsen mellan utbildningsinnehållet i de nivåhöjande utbildningarna och de olika specialistutbildningarna eftersom de nivåhöjande utbildningarna innehåller delar som kan betecknas som specialist- och fackutbildning (SOU 1998:42).

Militärhögskolans grundläggande yrkesofficersutbildning

Regeringen har beslutat att utbildningen för yrkesmilitärer som bedrivs av militärhögskolor ska omfatta:

- yrkesofficersprogram på 80 poäng
- ett taktiskt program på 40 poäng.

Officersaspiranten påbörjar sin yrkesutbildning vid en militärhögskola. Militärhögskola är ett samlingsbegrepp för den grundläggande yrkesofficersutbildningen. Militärhögskolorna är utbildningsenheter inom Försvarsmakten. Namnet betecknar en bestämd utbildningsnivå, men Försvarsmakten använder också namnet på vissa av de skolor där delar av utbildningen äger rum.

Förbandscheferna väljer med hjälp av Totalförsvarets pliktverk ut vilka officersaspiranter som ska anställas och genomgå militärhögskola. För att en

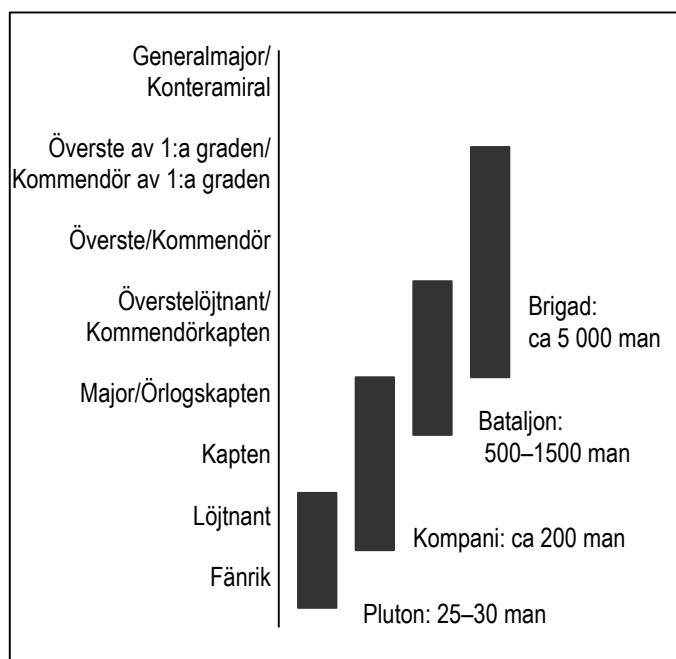
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

aspirant ska bli antagen till militärhögskola krävs allmän behörighet för grundläggande högskoleutbildning enligt högskoleförordningen (1993:100). Den sökande måste också ha fullgjort en militär grundutbildning eller tjänstgjort i försvaret under minst tio månader. Under grundutbildningen eller tjänstgöringen måste officersaspiranten ha visat lämplighet som befäl. Förfarandet innebär att Försvarsmakten har god möjlighet att följa upp och bedöma aspiranten redan innan denne påbörjar sin utbildning vid militärhögskolan (SOU 1998:42).

Enligt officersförordningen ska den grundläggande yrkesofficersutbildningen vid en militärhögskola motsvara 80 poäng. Varje poäng motsvarar en veckas heltidsstudier. När en elev har fullgjort yrkesofficersprogrammet med godkänt betyg får han sin yrkesofficersexamen. Examen ger officeren kompetens att tjänstgöra i grundorganisationen och krigsplaceras som chef på lägre förbandsnivå. Exempel på lägre förbandsnivå är pluton vilken består av 25–30 man. Den examinerade officeren ska ha kompetens som fackman och utbildare i grundorganisationen. Officeren ska också kunna tjänstgöra i svenska enheter som deltar i militär internationell verksamhet. Yrkesofficersexamen innebär att eleven blir fänrik.

Tjänstegrader enligt officersförordningen (1994:882) och exempel på förbandsnivåer där officerarna kan tjänstgöra som chefer



Källa: Försvarsmakten

Militärhögskolans taktiska program

Efter genomförd grundutbildning vid en militärhögskola brukar yrkesofficeren tjänstgöra vid sitt förband. När officeren blivit löjtnant i grundorganisationen kan han söka till militärhögskolans taktiska program. Det taktiska programmet motsvarar 40 poäng.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Utbildningen vid militärhögskolans taktiska program ska ge officerare kompetens för krigsplacering som chef på kompani. Utbildningen innebär också att officeren får särskild kompetens som fackman och utbildare i grundorganisationen. Dessutom ska officeren kunna delta i militär internationell verksamhet i ett kompani eller på motsvarande förbandsnivå.

Sammanlagt uppgår utbildningstiden vid militärhögskolans grundläggande och taktiska program till tre år vilket motsvarar 120 poäng. Efter avslutad utbildning vid militärhögskolan återgår officeren till tjänstgöring vid något förband. Utbildningen vid militärhögskolans taktiska program innebär att officeren kan bli befordrad till kapten.

Försvvarshögskolans officersutbildningar

Regeringen har beslutat att Försvvarshögskolan ska ha tre utbildningsprogram för yrkesofficerare:

- ett fackprogram på minst 40 poäng
- ett stabsprogram på 40 poäng
- ett chefsprogram på högst 100 poäng.

När en officer har blivit befordrad till löjtnant kan han söka till Försvvarshögskolans fackprogram. Fackprogrammen ska ge yrkesofficeren kunskap och färdighet inom ett särskilt ämnesområde. Fackprogrammen ska också utveckla officerens kompetens att tjänstgöra som utbildare vid förband och skolor, delta i utvecklingen av krigs- och grundorganisationerna samt tjänstgöra i militär internationell verksamhet.

En officer som blivit kapten har möjlighet att komma in på Försvvarshögskolans stabsprogram. De officerare som söker till stabsprogrammet är i allmänhet i åldrarna 30–35 år. Efter att ha genomfört stabsprogrammet på 40 poäng ska officeren kunna tjänstgöra som bataljonchef eller chef på motsvarande nivå. Officeren ska också kunna tjänstgöra i staber och förband i militär internationell verksamhet. Utbildningen innebär att officeren kan bli befordrad till major eller örlogskapten.

När en officer har blivit major eller örlogskapten och dessutom genomfört godkänd tjänstgöring efter stabsprogrammet kan han söka till Försvvarshögskolans chefsprogram. Officerare som påbörjar chefsprogrammet brukar vara i åldrarna 35–40 år. Chefsprogrammet omfattar högst 100 poäng. En yrkesofficer som fullgjort chefskurs vid Försvvarshögskolan med godkänt betyg får befordras till överstelöjtnant eller kommendörkapten. Det innebär att officeren bl.a. ska kunna leda och tjänstgöra i nationella och internationella staber. Chefsprogrammet är det sista obligatoriska utbildningssteget på vägen mot de högsta befattningarna inom Försvvarsmakten.

Försvvarshögskolan har ansvar för all officersutbildning

Från och med hösten 1999 anser Försvvarsmakten att Försvvarshögskolan ska ha ansvar för all officersutbildning. Det innebär att Försvvarshögskolan också har ansvar för att Försvvarsmakten bedriver sina utbildningar vid militärhögskolorna med rätt inriktning. Under år 1999 har Försvvarsmakten gett För-

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

Bilaga 1

svarshögskolan drygt 2 miljoner kronor för att Försvarshögskolan ska se till att det finns en "röd tråd" i officersutbildningen och att de olika utbildningsnivåerna är anpassade till varandra.

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

.
Bilaga 1

2 Försvarshögskolan

Under början av 1990-talet påbörjades en omvandling av försvarets tre högskolor Militärhögskolan, Förvaltningshögskolan och Försvarshögskolan (se vidare bilagorna 1–2). Genom reformer och sammanslagningar av de tre högskolorna skulle totalförsvarets behov av kvalificerad utbildning och forskning tillgodoses. Omorganiseringen av försvarets högskolor resulterade i att en ny myndighet med namnet Försvarshögskolan bildades den 1 januari 1997.

Försvarshögskolan har till uppgift att genom utbildning och forskning stödja totalförsvarets kompetensuppbyggnad och chefsutveckling. Skolans verksamhet är reglerad av förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan. Enligt instruktionen ska skolan bedriva utbildning och forskning inom främst ämnena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvär, ledarskap och ledningsvetenskap, krigskonst med militärhistoria, militärteknik samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret.

Skolan är i huvudsak lokaliserad till Stockholm. Vissa delar av skolans verksamhet bedrivs i Östersund och Karlstad.

Försvarshögskolan är organisatoriskt fristående från Försvarsmakten och lyder direkt under Försvarsdepartementet. Verksamheten vid Försvarshögskolan finansieras emellertid i hög grad genom att Försvarsmakten och andra myndigheter lämnar beställningar till Försvarshögskolan. Statsmakternas avsikt har varit att Försvarsmakten och de andra beställarna ska ha goda möjlighet att påverka verksamheten på Försvarshögskolan.

Skolans sammanlagda intäkter uppgick år 1998 till drygt 270 miljoner kronor. Därav utgjorde avgifter ca 90 % av skolans totala intäkter. Omkring 10 % av Försvarshögskolans intäkter utgjordes av anslag från regeringen. Skolans verksamhet är uppdelad i fyra verksamhetsområden:

- högre chefsutbildning för totalförsvaret
- militär chefs- och specialistutbildning
- civil chefs- och specialistutbildning
- forskning och utveckling.

Av tabellen nedan framgår att det ekonomiskt är stora skillnader mellan verksamhetsområdena. De militära utbildningarna dominerar. Totalförsvärsutbildning och civila utbildningar utgjorde under år 1998 mindre än 5 % av skolans totala inkomster. Forskningen uppgick år 1998 till knappt 20 % av skolans totala intäkter.

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

Bilaga 1

Försvårshögskolan, totala intäkter per verksamhetsområde, tkr						
Verksamhetsområde	Utfall 1998 ¹			Beräknat 1999 ²		
	Anslag	Avgift	Summa	Anslag	Avgift	Summa
<i>Högre chefsutbildning för totalförsvaret</i>	6 710	3 109	9 818	0	12 000	12 000
<i>Militär chefs- och specialistutbildning</i>	0	208 108	208 108	0	197 500	197 500
<i>Civil chefs- och specialistutbildning</i>	0	612	612	0	1 250	1 250
<i>Forskning och utveckling</i>	21 966	31 541	53 507	26 357	26 770	53 127
Summa	28 676	243 370	272 046	26 357	237 520	263 877

1. Uppgifterna är hämtade ur Försvårshögskolans årsredovisning för år 1998.

2. Uppgifterna är hämtade ur regeringens regleringsbrev till Försvårshögskolan för budgetåret 1999.

Försvårsmakten är skolans största beställare av utbildning och forskning. År 1998 köpte Försvårsmakten utbildning och forskning från Försvårshögskolan för ca 230 miljoner kronor. Försvårsmaktens beställningar utgjorde därmed över 90 % av skolans totala avgifter. Andra beställare av skolans utbildningar och forskning är Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Utrikesdepartementet, Försvårdepartementet, Statens räddningsverk m.fl.

År 1998 var knappt 270 personer anställda vid Försvårsskolan. Cirka 40 % av skolans anställda är officerare av vilka de flesta är tjänstlediga från Försvårsmakten. Skolan har årligen närmare 4 000 elever, varav 600–700 går kurser som är längre än ett år.

Alla är nöjda med Försvårshögskolans verksamhet

Enligt uppfattningar i Försvårdepartementet, Försvårshögskolan och hos skolans beställare bedriver Försvårshögskolan en mycket bra verksamhet. Försvårshögskolans elevenkäter visar också att skolans elever är nöjda med skolans undervisning.

Utgår man från statistiken uppvisar Försvårshögskolan ett gott resultat. Av tabellen nedan framgår att nästan alla elever fullföljer sina studier på skolans nivåhöjande officersprogram. Av dem som påbörjade skolans militära stabsprogram avbröt mindre än en procent sina studier. Från skolans militära chefsutbildning var det bara fem procent som inte fullföljde utbildningen. Enligt skolans statistik är orsaken till avhoppet bl.a. att eleverna under utbildningen blivit sjuka, fått civil anställning eller slutat av "sociala skäl". Av de elever som påbörjade sina utbildningar blev över 90 % godkända. Av de elever som genomförde utbildningen vid Försvårshögskolan blev 100 % godkända.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Antal elever och antal godkända elever på Försvarshögskolans chefsutbildning och stabsprogram

Utbildning	Påbörjat utbildningen	Avbrutit utbildningen	Antal godkända	Andel godkända (%)
Chefsutbildning 95-97	98	5	93	95
Chefsutbildning 96-98	98	5	93	95
Chefsutbildning 97-99	91	8	83	91
Stabsprogrammet 96-97	231	2	229	99
Stabsprogrammet 97-98	243	2	241	99
Stabsprogrammet 98-99	237	2	235	99

Källa: Försvarshögskolan

Företrädare för Försvarshögskolan har förklarat att Försvarsmakten och Försvarshögskolan är mycket noga med vilka som får påbörja en utbildning vid Försvarshögskolan. Samtidigt är konkurrensen om skolans platser stor. Skolans antagningsförfarande och den stora konkurrensen medför att de elever som påbörjar utbildningarna har mycket goda förutsättningar att klara skolans kurser.

Att många elever klarar yrkesinriktade utbildningar är inte heller unikt för Försvarshögskolan. Både Polishögskolan och vårdhögskolorna har stor andel examinerade i förhållande till antalet elever som börjar på skolorna. Företrädare för Polishögskolan har uppgett att skolan räknar med att alla som genomför polisutbildning vid Polishögskolan blir godkända.

Försvarshögskolans utbildningar är dyra

Försvarshögskolans utbildningar är dyra jämfört med andra yrkesutbildningar. Jämförs årskostnaden per elev framgår att Försvarshögskolans högre totalförsvarsutbildning är mer än dubbelt så dyr som utbildningen av poliser. Även Försvarshögskolans utbildningar av högre militära och civila chefer är betydligt dyrare än polisutbildningen. Företrädare för Försvarshögskolan har förklarat att skolans höga utbildningskostnader till stor del kan förklaras av lärartäthet.

Årskostnaden per elev på Försvarshögskolan och Polishögskolan år 1998, kronor

Utbildning	Kostnad
Försvarshögskolan	
Högre chefsutbildningen för totalförsvaret	516 000
Militär chefs- och specialistutbildning	354 000
Civil chefs- och specialistutbildning	328 000
Polishögskolan	
Polishögskolans grundutbildning	238 000

Källa: Försvarshögskolan och Polishögskolan

Försvarsmakten betalar lön till skolans elever

Eleverna på Polishögskolan finansierar sina studier med hjälp av studiemedel.¹ Eleverna vid Försvarshögskolan studerar därmed på andra villkor än

¹ Elever på Polishögskolan kan få ett studiebidrag på 1 973 kr i månaden. Eleverna har också möjlighet att ta ett studielån på upp till 5 125 kr per månad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

eleverna på Polishögskolan. Enligt uppgifter från Försvarsmakten betalar myndigheten i genomsnitt ca 19 200 kr i månaden i lön till de elever som går Försvarshögskolans stabsprogram. Genomsnittslönen för eleverna som går skolans chefsprogram är 22 600 kr i månaden. Därmed uppgår Försvarsmaktens löner under ett utbildningsår till 192 000 kr per elev som går stabsprogrammet och 226 000 kr per elev som går chefsprogrammet. Sammanlagt uppgick Försvarsmaktens lönekostnader för de ca 650 elever som år 1998 gick de två utbildningarna till ca 130 miljoner kronor. Därutöver tillkommer Försvarsmaktens kostnader för elevernas resor mellan skolan och hemorten.

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

.
Bilaga 1

3 Innebörden av avgiftsfinansiering

Sammanfattning: En tanke med avgiftsfinansiering har varit att marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter ska efterliknas. Genom avgiftsfinansiering ska verksamheten vid den utförande myndigheten bli efterfrågestyrd. Om myndigheternas valfrihet är liten, på grund av av t.ex. monopol, blir de positiva effekterna av avgiftsfinansiering mindre.

Bakgrund

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade. Förutom Försvarshögskolan är också Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Flygtekniska försöksanstalten och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsfinansierade. Genom att införa avgiftsfinansiering skulle både statsmakterna och Försvarsmakten få goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna (se bilaga 1). Men vad är egentligen avgiftsfinansiering? I rapporten *Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet* (RRV 1997:61) sammanfattar Riksrevisionsverket förutsättningarna och effekterna av avgiftsfinansiering.²

Definition

Avgiftsfinansiering innebär i princip att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsten. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna. Tanken med avgifter är att verksamheten vid den utförande myndigheten ska bli efterfrågestyrd. Genom att beställaren styr efterfrågan skapas incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos utföraren (RRV 1997:61).

Önskade effekter av avgiftsfinansiering

RRV menar att en tanke med att välja en s.k. beställar- och utförarmodell i stället för anslagsfinansiering kan vara att relationerna mellan myndigheterna i någon mån ska bli marknadsmässiga. Enligt RRV är ett syfte med beställar- och utförarmodellen att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågestyrd produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande

² RRV hade tidigare ansvar att hjälpa regeringen utveckla myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa system. Från den 1 juli 1998 har ESV övertagit denna uppgift. Under år 1999 har Ekonomistyrningsverket (ESV) publicerat rapporten *Att styra avgiftsbelagd verksamhet* (ESV 1999:16). Denna rapport bygger i huvudsak på rapporten *Underlag för utvecklad styrning och kontroll* (RRV 1997:61).

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

Bilaga 1

myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten. För myndigheten kan det handla om besparingar eller om att framställa den efterfrågade tjänsten billigare. För att tjänsten ska vara efterfrågad måste utföraren också inrikta sin produktion mot tjänster som efterfrågas (RRV 1997:61).

I sin rapport pekar RRV på att det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera. En av förutsättningarna för att önskade effekter ska uppnås är enligt RRV att både utföraren och beställaren har valfrihet. Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera den själv eller att helt avstå från tjänsten. Om beställaren inte kan ställa krav finns det risk för att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att förändra verksamheten inom myndigheten eller förändra den tjänst som produceras. Det kan också handla om att utföraren har valfrihet att vända sig till andra beställare.

Enligt RRV är en tanke med beställar- och utförarmodellen att påverka människors beteende. Det är därför enligt RRV viktigt att de enskilda tjänstemännen ges möjlighet att förändra sitt agerande. Bland personalen måste det finnas en allmän acceptans och positiv inställning till beställar- och utförarmodellen. Sammanfattningsvis finns det ett antal faktorer som motverkar de positiva effekterna av beställar- och utförarmodellen:

- beställarens valfrihet är liten på grund av att utföraren har monopol
- utförarens valfrihet är liten på grund av att beställaren har monopol
- beställarens och utförarens valfrihet är liten på grund av att tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerad och given
- beställarens valfrihet är liten på grund av att beställaren inte kan påverka utföraren att utföra tjänsten på ett visst sätt
- statsmakterna bedömer att staten har stort behov av utförarens tjänst oavsett om tillräcklig finansiering kan erhållas genom avgifter eller inte.

RRV menar dock att beställar- och utförarmodellen kan medföra positiva effekter även om myndigheternas valfrihet är begränsad. Modellen kan enligt RRV ändå bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var anslagsfinansierad. RRV menar också att avgifter kan tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Enligt RRV finns det ett informationsvärde hos en avgift. Detta informationsvärde kan bidra till en ökad kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna (RRV 1997:61).

RRV pekar på att det också kan finnas nackdelar med beställar- och utförarmodellen jämfört med anslagsfinansiering. En nackdel är att modellen kan leda till ökade administrativa kostnader i jämförelse med anslagsfinansiering. Exempelvis kan kostnader uppstå till följd av att modellen medför administrativt arbete som priskalkylering, upphandling, fakturering och betalning (RRV 1997:61).

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

Bilaga 1

4 Regeringens styrning av Försvarshögskolan

Som framgått finansierar Försvarshögskolan sin verksamhet till största delen genom avgifter. Under år 1999 beräknas regeringens anslag utgöra ca 10 % av skolans intäkter. Regeringen kan därför endast till viss del styra skolan genom anslag.

Regeringen har emellertid andra verktyg för att styra Försvarshögskolan. Genom förordningar regleras skolans huvudsakliga inriktning. Regeringen styr också Försvarshögskolan genom regleringsbrev och genom att tillsätta skolans styrelse och ledning.

Regeringen styr Försvarshögskolan med hjälp av förordningar

Regeringen styr Försvarshögskolan med hjälp av en rad förordningar. De allmänna principerna för ledningen av Försvarshögskolan framgår av verksförordningen (1995:1322). Försvarshögskolans uppgifter och ledningsform regleras mer specifikt av förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan.

Exempel på andra viktiga förordningar är officersförordningen (1994:882), avgiftsförordningen (1992:191), anslagsförordningen (1996:1189), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning.

Regeringen styr Försvarshögskolan genom styrelse och rektor

Sammanfattning: Försvarshögskolan har en traditionell styrelse med begränsat ansvar. I styrelsen är skolans beställare representerade. Rektor och prorektor utses av regeringen.

Försvarshögskolan har en traditionell styrelse

Försvarshögskolan leds av en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen beslutar bl.a. om skolans långsiktiga inriktning, budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapport och om åtgärder med anledning av kritik från revisorerna. De allmänna principer som gäller för myndigheter med styrelse framgår av verksförordningen (1995:1322). Styrelsens uppgifter regleras också av den instruktion som regeringen har utfärdat för myndigheten.

På samma sätt som de civila högskolorna har Försvarshögskolan en lekmanastyrelse, eller en s.k. traditionell styrelse. Styrelsens främsta uppgift är att stödja myndighetens chef i arbetet att inom ramen för tillgängliga resurser utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdag och regering satt upp.

En traditionell styrelsen ska också stödja myndighetschefen i principiellt viktiga och strategiska frågor genom att bidra med kunskap, erfarenheter och gott omdöme. Ett stort antal myndighetschefer har betonat styrelsens betydelse som rådgivare inför långsiktiga eller strategiska beslut (*Effektiv styrelse* 1997).

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

.
Bilaga 1

Därutöver ska styrelsen fungera som kontroll- och insynsorgan. I första hand ska styrelsen vara en kontrollfunktion för regeringen som ägare av Försvarshögskolan. Styrelsen ska emellertid också bidra till att allmänheten får större insyn i skolan (*Effektiv styrelse* 1997).

Beställarna är representerade i Försvarshögskolans styrelse

Sedan skolan bildades i januari 1997 har Försvarshögskolans styrelses haft 13 ledamöter. Företrädare för Försvarshögskolan har förklarat att styrelsens storlek delvis beror på att regeringen vid sammanslagningen av Militärhögskolan och Försvarshögskolan önskade kompetens från båda myndigheternas styrelser. Regeringen ansåg också att Försvarshögskolans beställare skulle vara representerade i styrelsen. I Försvarshögskolans styrelse ingår därför överbefälhavaren, generaldirektören för ÖCB och en biträdande statssekreterare från Utrikesdepartementet. Ledamöternas främsta uppgift är att med utgångspunkt i regeringens uppdrag se till att målen för Försvarshögskolans verksamhet uppfylls effektivt. I Försvarshögskolans styrelse ska alltså varken överbefälhavaren, generaldirektören för ÖCB, eller representanterna från Utrikes- och Försvarsdepartementet företräda sina egna myndigheter.

Inom Försvarshögskolan finns det olika uppfattningar om arbetet i styrelsen har fungerat bra. En uppfattning är att ledamöter i styrelsen har försökt driva frågor som inneburit nackdelar för Försvarshögskolan men fördelar för den egna myndigheten.

Styrelse med fullt ansvar

Affärsverken och de myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden har i regel en styrelse med fullt ansvar. Av instruktionen till sådana myndigheter framgår att myndigheten "leds av en styrelse". Det finns därför ingen tveksamhet om vem som har det formella ansvaret för myndigheten.

Styrelser med fullt ansvar utgör myndighetens högsta ledning med yttersta ansvar för alla beslut som rör verksamheten. Styrelsen ansvarar inför regeringen att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål som regeringen satt upp (*Effektiv styrelse* 1997).

Regeringen är alltså styrelsens uppdragsgivare. Det är viktigt att ledamöterna står obundna i förhållande till olika partsintressen och uteslutande företräder myndigheten. För att fungera som ett effektivt ledningsorgan har i regel styrelser med fullt ansvar färre ledamöter än traditionella styrelser (*Effektiv styrelse* 1997).

Att en styrelse med fullt ansvar ska leda en myndighet innebär inte att styrelsen inte kan delegera uppgifter till myndighetschefen. Myndighetschefens uppgift är att svara för den löpande verksamheten i linje med styrelsens direktiv och riktlinjer (*Effektiv styrelse* 1997).

Regeringen kan också välja att låta myndighetschefen ensam leda en myndighet, dvs. utan någon styrelse. En sådan myndighet betecknas som enrådighetsverk (*Effektiv styrelse* 1997).

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

Bilaga 1

Skolans rektor

Under styrelsen är rektor och prorektor skolans högsta beslutande instans. Rektorerna anställs genom beslut av regeringen. Enligt skolans instruktion ska rektorerna verka för goda villkor för skolans utbildning, forskning och utveckling av skolans verksamhet. Rektorerna ansvarar också för att skolans resurser utnyttjas ändamålsenligt och effektivt.

Regeringen styr genom regleringsbrev

Sammanfattning: En genomgång av regeringens regleringsbrev till Försvvarshögskolan visar att regeringen begär att Försvvarshögskolan ska redovisa på vilket sätt skolans beställare och totalförsvaret har haft nytta av skolans verksamhet. Försvvarsdepartementet har dock svårt att precisera vilken information regeringen vill att skolan ska redovisa.

Försvvarshögskolan har samtidigt begränsade förutsättningar att bedöma vilken nytta beställarna och totalförsvaret har av skolans verksamhet. Företträdare för Försvvarshögskolan menar att regeringen i stället bör fråga skolans beställare vilken nytta beställarna och totalförsvaret har av skolans utbildningar.

Mål- och resultatstyrning är centrala begrepp i den svenska statsförvaltningen. Regleringsbrevet är ett viktigt dokument genom vilket regeringen styr, följer upp och utvärderar myndigheternas verksamhet. Regleringsbrevet är också viktigt för myndigheterna som planerar och utför sina verksamheter efter de mål som regeringen angett.

Regleringsbrev består av två delar. Den ena delen berör myndighetens verksamhet. Den andra delen handlar om finansieringen av myndighetens verksamhet. I finansieringsdelen ger regeringen direktiv om olika former av finansiering och typer av anslag. I finansieringsdelen anger regeringen också villkoren för finansieringen i form av myndighetens anslagskredit, låneram, bemyndigande m.m. (ESV 1999:19).

Regleringsbrevets verksamhetsdel består i allmänhet av fyra delar, *effektmål*, *verksamhetsmål*, *återrapporteringskrav* och *uppdrag*. Effektmålen avser den påverkan regeringen önskar få inom ett politikområde. Det innebär att ett effektmål inte endast behöver beröra en enskild myndighet. Ett effektmål kan också involvera flera myndigheter eller en hel samhällssektor. Verksamhetsmål uttrycker i regel de krav regeringen ställer på en enskild myndighet under en bestämd tidsperiod. På sikt ska verksamhetsmålen bidra till att ett effektmål blir infriat. Regeringen ställer också återrapporteringskrav på myndigheten utifrån den information regeringen anser sig behöva för att styra och effektivisera myndigheten. Uppdrag lämnas till en myndighet när regeringen behöver ett särskilt beslutsunderlag. Det kan t.ex. röra sig om djupare analyser av resultat och effekter som inte ingår i den löpande årliga årsredovisningen (ESV 1999:19).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Regeringens krav

Som framgått ska Försvarshögskolan genom utbildning och forskning stödja totalförsvarets kompetensuppbyggnad och chefsutveckling av såväl militär som civil personal. Sedan skolan bildades år 1997 har regeringen betonat att totalförsvarets internationella engagemang tydligt ska återspeglas i Försvarshögskolans verksamhet. Ett annat viktigt inslag i skolans verksamhet ska vara utbildning i Sveriges statsskick och betydelsen av demokratisk folkförankring.

Regeringens krav på Försvarshögskolan inom skolans fyra verksamhetsområden redovisas i avsnitten nedan.

Den högre chefsutbildningen för totalförsvaret

I regleringsbrevet för år 1998 begärde regeringen att Försvarshögskolan skulle redovisa både sin avgiftsfinansierade och anslagsfinansierade verksamhet. Utgångspunkten för redovisningen skulle vara hur totalförsvarets och beställarnas behov hade tillgodosetts. Redovisningen skulle innefatta resultatet av den verksamhet som under året hade bedrivits vid Försvarshögskolan och frågan om uppställda utbildningsmål hade uppnåtts. I regleringsbrevet för åren 1999 och 2000 använde regeringen liknande formuleringar. Försvarshögskolan skulle återrapportera hur totalförsvarets och beställarnas behov hade tillgodosetts.

Försvarshögskolans återrapportering i årsredovisningen

Av Försvarshögskolans årsredovisning för år 1998 framgår översiktligt vilka kurser skolan hade genomfört. Vidare presenterade skolan uppgifter om utbildningens kostnader, finansiering, antal elever m.m. När det gällde måluppfyllnad kommenterade Försvarshögskolan i korthet den genomförda verksamheten: "Den genomförda utbildningen har nått mycket god måluppfyllnad. - - - Utvärderingen visar på ett mycket gott resultat . . ." (Försvarshögskolan, årsredovisning 1998, s. 11 och 12). Av årsredovisningen framgår emellertid inte om det var Försvarshögskolan eller skolans beställare som ansåg att måluppfyllelsen var mycket god. Inte heller framgår vilket behov som hade blivit tillgodosett. Var det Försvarshögskolans eller beställarnas krav som hade tillgodosetts eller handlade bedömningarna om totalförsvarets behov?

I årsredovisningen finns det heller inga uppgifter om vilka krav Försvarsmakten och de andra beställarna hade ställt på Försvarshögskolan. Det finns inga mål eller krav att relatera den genomförda verksamheten till. Det är därför svårt för en läsare av årsredovisningen att bilda sig en uppfattning om resultatet av verksamheten.

Osäkerhet om vad Försvarshögskolan ska redovisa

Företrädare för Försvarshögskolan menar att både Försvarshögskolan och Försvarsdepartementet känner osäkerhet om vad skolan ska redovisa till

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

Bilaga 1

departementet. Regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrevet är ottydliga. Företrädarna för Försvarshögskolan är också tveksamma till om det är Försvarshögskolans uppgift att analysera vilka effekter skolans utbildning har för totalförsvaret. De anser att regeringen i stället bör fråga Försvarsmakten och ÖCB om Försvarshögskolans utbildningar motsvarar beställarnas och totalförsvarets behov. Försvarsmakten och ÖCB borde ha större förutsättningar än Försvarshögskolan att bedöma vilken nytta de har av skolans utbildningar.

Försvarsdepartementets handläggare för Försvarshögskolan framhåller att departementet även tar del av vad skolans beställare skriver om Försvarshögskolan i sina delårsrapporter och årsredovisningar.

Utbildningen utvärderas i IHT:s utbildningsråd

Försvarshögskolan tar fram statistik med nyckeltal om antal godkända elever, styckkostnader m.m. För många kurser genomför Försvarshögskolan också enkäter där man frågar eleverna hur de har uppfattat skolans utbildning. Som framgått visar enkäterna att skolans elever är nöjda med utbildningarna. Försvarshögskolan gör dock inga skriftliga utvärderingar av hur beställarnas behov av utbildning har tillgodosetts.

Fram till sammanslagningen mellan Försvarshögskolan och Militärhögskolan år 1997 hade den gamla Försvarshögskolan ansvaret för den högre totalförvarsutbildningen. För att bibehålla utbildningens totalförsvarskaraktär inrättades en särskild utbildningsfunktion för totalförvarsutbildningen i den nya Försvarshögskolan. Utbildningsfunktionen fick namnet *Institutet för högre totalförvarsutbildning* (IHT). Genom att inrätta IHT inom den nya Försvarshögskolan skulle totalförvarsutbildningen ”skyddas” från den militära dominansen i den nya Försvarshögskolan. IHT skulle dock vara integrerad i Försvarshögskolan och fungera på samma sätt som skolans övriga utbildningar (se bilaga 3).

Ansvariga för IHT har uppgett att den högre chefsutbildningen för totalförsvaret utvärderas av IHT:s utbildningsråd. Rådet består av företrädare för Försvarshögskolan och de myndigheter som skickar elever till skolan.³ Genom utbildningsrådet för IHT samtal direkt med totalförvarsmyndigheterna om utbildningsbehov, utvärderingar m.m. Från rådets möten finns det dock endast minnesanteckningar som inte är offentliga handlingar.

Den militära chefs- och specialistutbildningen

Den militära chefs- och specialistutbildningen är skolans största verksamhet. Under år 1998 uppgick avgifterna till ca 208 miljoner kronor. Det motsvarar ca 75 % av skolans totala intäkter.

³ I utbildningsrådet finns det företrädare från IHT, ÖCB, Försvarsmakten, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Kommunförbundet, Styrelsen för psykologiskt försvar, Rikspolisstyrelsen, SÄPO och Statens räddningsverk.

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

Bilaga 1

Enligt regleringsbrevet för åren 1998, 1999 och 2000 ska Försvarshögskolan genomföra den militära chefs- och specialistutbildningen enligt Försvarsmaktens önskemål. I regleringsbrevet för år 1998 står det att Försvarshögskolan skulle återskapa till regeringen bl.a. hur behovet av utbildad personal hade tillgodosetts. Regeringen använder sig av motsvarande formuleringar i regleringsbrevet för åren 1999 och 2000. Utgångspunkten för redovisningen är att Försvarshögskolan ska redovisa hur Försvarsmaktens och försvarets behov av utbildning blir tillgodosett.

I årsredovisningen för år 1998 redogjorde Försvarshögskolan översiktligt för den militära chefs- och specialistutbildningen. Av redogörelsen framgår vilka kurser som hade hållits, kostnader, finansiering, antal elever m.m. För merparten av utbildningsprogrammen redovisade Försvarshögskolan antal godkända elever. När det gäller målpåfyllelse för de olika utbildningarna skrev Försvarshögskolan i de flesta fall att "ställda mål har uppnåtts" eller "målpåfyllelsen är god". Av årsredovisningen framgår emellertid inte vilka mål och krav som Försvarsmakten hade ställt på Försvarshögskolans utbildning av militära chefer och specialister. Inte heller framgår av årsredovisningen vem som hade bedömt den genomförda verksamheten. På motsvarande sätt som för den högre totalförsvarsutbildningen är det därför svårt att utifrån årsredovisningen bedöma hur väl den militära chefs- och specialistutbildningen hade genomförts under år 1998.

Försvarshögskolan utvärderar inte nyttan av utbildningarna

Som framgått är företrädare för Försvarshögskolan tveksamma till om Försvarshögskolan bör utvärdera vilken nytta Försvarsmakten och försvaret har av skolans utbildningar. Skolans beställare har bättre förutsättningar att bedöma effekterna av skolans utbildningar. Företrädare för Försvarshögskolan uppger att skolan inte gör någon ingående utvärdering av vilka effekter den militära chefs- och specialistutbildningen har för Försvarsmakten och försvaret. De utvärderingar som Försvarshögskolan gör bygger på elevenkäter, enstaka samtal med lärare och beställare samt ett antal nyckeltal.

Den civila chefs- och specialistutbildningen

Den civila chefs- och specialistutbildningen är Försvarshögskolans minsta verksamhet. Områdets intäkter uppgick under år 1998 till knappt 612 000 kr vilket utgör ca 0,2 % av skolans totala intäkter.

Av regleringsbrevet för år 1998 framgår att Försvarshögskolan skulle kompetensutveckla personal inom det civila försvaret. Försvarshögskolan skulle enligt regleringsbrevet genomföra verksamheten med den målsättning som skolan kommit överens med uppdragsgivarna om. I regleringsbrevet för år 1998 står det att Försvarshögskolan skulle återskapa till regeringen hur behoven av utbildad personal hade tillgodosetts, med vilket resultat samt om uppställda utbildningsmål hade uppnåtts. Regeringen använde motsvarande formuleringar i regleringsbrevet för åren 1999 och 2000.

I årsredovisningen redogjorde Försvarshögskolan i korthet för vilka utbildningar som hade påbörjats och genomförts under år 1998. Försvarshög-

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

Bilaga 1

skolan redovisade dock inte vilka krav och målsättningar beställarna hade ställt på verksamheten. Inte heller finns det i årsredovisningen någon bedömning av hur den civila chefs- och specialistutbildningen hade genomförts. En läsare av årsredovisningen har därför inga möjligheter att bilda sig en uppfattning om verksamheten under budgetåret hade motsvarat ställda krav.

Forskning och utveckling

Under år 1998 uppgick Försvarshögskolans intäkter för forskningen till ca 54 miljoner kronor. Det utgjorde drygt 20 % av skolans totala intäkter.

Enligt regleringsbrevet för åren 1998, 1999 och 2000 ska Försvarshögskolan vidta åtgärder för att kvalitetssäkra forskningen vid skolan. Forskningen ska syfta till att skapa en vetenskaplig grund för den utbildning som bedrivs vid skolan. Enligt återrapporteringskraven ska Försvarshögskolan bl.a. redovisa vilka åtgärder som vidtas samt vilka effekter Försvarshögskolan bedömer att åtgärderna har för forskningen.

Enligt regleringsbrevet för åren 1998 och 1999 ska Försvarshögskolan också redovisa "en samlad bedömning av de resultat och effekter som forskningen och produktionen genererat" (se t.ex. Fo97/2666/ESU, s. 145). Regeringen använder motsvarande formuleringar i regleringsbrevet för år 2000.

Av regleringsbrevet framgår emellertid inte vilka effekter regeringen önskade att Försvarshögskolan ska återredovisa. Företrädare för Försvarshögskolan menar att skolan inte vet vilken information regeringen ville ha:

– *Begär regeringen att Försvarshögskolan ska redovisa hur forskningen har utvecklat skolan vetenskapligt?*

– *Vill regeringen att Försvarshögskolan ska redogöra för vilken nytta beställarna har av skolans forskning?*

– *Önskar regeringen att Försvarshögskola ska redovisa vilka effekter skolans forskning har för totalförsvaret?*

I intervjuer har företrädare för Försvarshögskolan uppgivit att skolan vid flera tillfällen begärt att Försvarsdepartementet ska förklara vilka effekter departementet vill att Försvarshögskolan ska redovisa till regeringen. Försvarsdepartementet har dock inte kunnat konkretisera sina återrapporteringskrav. Intervjuer med Försvarsdepartementets handläggare för Försvarshögskolan visar att det i departementet finns osäkerhet om vad regeringen egentligen önskar att Försvarshögskolan ska återrapportera.

Försvarshögskolans återrapportering i årsredovisningen

I årsredovisningen för år 1998 redogjorde Försvarshögskolan dels för skolans olika forskningsprogram, dels för den avgiftsfinansierade forskningen. Verksamhetsområdet beskrevs också med hjälp av olika nyckeltal (kostnader och intäkter, antal publicerade böcker, rapporter m.m.).

Enligt Försvarshögskolan skulle forskningen kvalitetsstärkas genom bl.a. professurer vid skolans institutioner. Undervisningen skulle bli mer forskningsanknuten genom att institutionerna fick fasta forskningsresurser i form

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

Bilaga 1

av professurer och s.k. rekryteringstjänster. Under år 1998 hade därför skolans samtliga institutioner fått professorer eller adjungerande professorer.

Enligt Försvarshögskolan hade också olika forskningsprojekt bidragit till att undervisningen fått en bättre koppling till skolans forskning. Försvarshögskolan förklarade dock inte på vilket sätt forskningen hade bidragit till bättre undervisning. I årsredovisningen finns t.ex. ingen redogörelse där forskningens inriktning och omfattning motiverades utifrån syftet att förbättra utbildningen.

När det gäller den avgiftsfinansierade forskningen redogjorde Försvarshögskolan för syftet med de olika projekten som skolan hade bedrivit under år 1998. Däremot saknar årsredovisningen en resultatredovisning. Försvarshögskolan bedömde inte något av projekten mot mål eller beställarnas krav. Inte heller finns det i årsredovisningen någon redogörelse för hur de olika beställarna uppfattade forskningen.

Krav i regleringsbrevet att Försvarshögskolan ska redovisa nyckeltal

Vid sidan om de ovan diskuterade återsrapporteringskraven begär regeringen i regleringsbrevet att Försvarshögskolan ska redovisa en rad nyckeltal. För det första begär regeringen att Försvarshögskolan ska redovisa myndighetsspecifika nyckeltal. Exempelvis ska Försvarshögskolan redovisa styckkostnader för utförda prestationer, kostnadsproduktivitet, genomsnittliga timkostnader, lokalkostnad per årsarbetare osv. Därutöver begär regeringen att Försvarshögskolan skulle redovisa specifika nyckeltal för respektive verksamhetsområde. Nyckeltalen ska enligt regleringsbrevet till Försvarshögskolan ställas upp i löpande tidsserier och ge regeringen svar på hur skolan har använt sina resurser.

I sin årsredovisning för år 1998 redovisar Försvarshögskolan nyckeltal i enlighet med regeringens krav i regleringsbrevet.

Försvarshögskolan får inga reaktioner från Försvarsdepartementet

Sammanfattning: Försvarshögskolan anser det är arbetskrävande att svara på regeringens rapporteringskrav. Försvarsdepartementet har inte förklarat på vilket sätt departementet använder informationen.

En genomgång av regleringsbrevet till Försvarshögskolan för åren 1998, 1999 och 2000 visar att regeringen ställer många krav på rapporter från skolan. I regleringsbrevet har regeringen ställt omkring 20 rapporteringskrav till skolan inom olika områden. Utöver dessa krav begär regeringen också att Försvarshögskolan ska redovisa ca 10 olika nyckeltal uppställda i tidsserier.

Företrädare för Försvarshögskolan har vid intervjuer förklarat att det är viktigt att regeringen ställer krav på skolan. Genom återsrapporteringskraven i regleringsbrevet beställer regeringen den information man behöver för att styra och effektivisera skolan. Av samtal med företrädare för Försvarshögskolan framgår emellertid att det finns en frustration över hur kraven i regleringsbrevet är formulerade. Försvarshögskolans representanter uppger att det

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

inom skolan finns osäkerhet om vilken nytta Försvarsdepartementet kan ha av all den information som Försvarshögskolan skickar in till departementet. De menar att Försvarsdepartementet satt för stor tilltro till att nyckeltal ger tillräcklig information om skolans resultat. Enligt Försvarshögskolans representanter har den statistik skolan rapporterar in till Försvarsdepartementet begränsat informationsvärde.

Samtal med företrädare för Försvarshögskolan visar att det inom skolan också finns en frustration över att Försvarsdepartementet inte reagerar på den statistik och information skolan rapporterar. Det upplevs som arbetssamt att år efter år kämpa med återrapporteringskrav utan att Försvarsdepartementet förklarar på vilket sätt man använder informationen.

Försvarshögskolans representanter uppger att resultatdialogen snarare förs mellan Försvarshögskolan och Riksrevisionsverket (RRV) än mellan Försvarshögskolan och regeringen. Enligt företrädare för Försvarshögskolan brukar RRV ha synpunkter på Försvarshögskolans rapporter till regeringen. RRV lämnar också förslag till hur redovisningen kan förbättras.

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

Bilaga 1

5 Regeringens krav på Försvarshögskolans beställare

Regeringens styrning av Försvarsmakten

Sammanfattning: Regeringen ställer inga krav på att Försvarsmakten ska motivera varför myndigheten beställer viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan. Inte heller begär regeringen att Försvarsmakten ska bedöma vilken användning försvaret har haft av den utbildning och forskning som Försvarsmakten har beställt från Försvarshögskolan.

Försvarsmaktens redogörelser för Försvarshögskolan kommer direkt från Försvarshögskolan.

Försvarsmakten har 1999 beställt utbildning och forskning från Försvarshögskolan för ca 255 miljoner kronor (HKV 19 100:60136). Vad gäller 98 % av beställningarna lägger sig regeringen inte i hur mycket Försvarsmakten vill köpa från Försvarshögskolan. För att säkerställa den högre totalförsvarsutbildningen vid Försvarshögskolan har emellertid regeringen riktat krav till beställarna av utbildningen. Av regleringsbrevet till ÖCB och Försvarsmakten för åren 1999 och 2000 framgår att de två myndigheterna under respektive budgetåret måste köpa högre totalförsvarsutbildning hos Försvarshögskolan för 11,5 miljoner kr.⁴ Enligt Försvarsdepartementets handläggare för Försvarshögskolan vill regeringen därmed eliminera en risken att ÖCB eller Försvarsmakten väljer att inte beställa utbildningen från Försvarshögskolan (se vidare bilaga 3).

Regeringens generella återrapporteringskrav

I regleringsbrevet till Försvarsmakten för år 1998, 1999 och 2000 skriver regeringen att Försvarsmakten i sin årsredovisning ska ”redovisa sin uppfattning om kvaliteten på de tjänster” som Försvarshögskolan tillhandahåller Försvarsmakten (Fo97/2666/ESU, s. 7 och Fo97/2610/ESU, s. 33). I regleringsbrevet för år 2000 begär regeringen också att Försvarsmakten ska redovisa hur många officerare som utbildas vid Försvarshögskolan och vad det kostar.

Regeringen ställer inte några andra återrapporteringskrav till Försvarsmakten angående Försvarshögskolans verksamhet. I regleringsbrevet till Försvarsmakten begär regeringen inte att Försvarsmakten ska göra någon bedömning av vilka effekter Försvarshögskolans utbildningar har för försvaret. Inte heller begär regeringen att Försvarsmakten ska redovisa på vilket sätt skolans utbildningar har motsvarat Försvarsmaktens behov.

⁴ Av regleringsbrevet till Försvarsmakten för åren 1999 och 2000 framgår att myndigheten årligen måste köpa högre chefsutbildning för totalförsvaret för minst 2,5 miljoner kr vid Försvarshögskolan. Regeringen har också bestämt att Försvarsmakten måste köpa kurser vid Försvarshögskolan för minst 1,5 miljoner kr årligen med anledning av Sveriges samarbete i Partnerskap för fred (PFF). Enligt regleringsbrevet till ÖCB för åren 1999 och 2000 måste ÖCB köpa högre chefsutbildning för totalförsvaret för minst 7,5 miljoner kr årligen.

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

Bilaga 1

I sin årsredovisning för år 1998 beskriver Försvarmakten översiktligt den utbildning Försvarmakten hade beställt av Förvarshögskolan. Av årsredovisningen framgår hur många elever Förvarshögskolan hade utbildat åt Försvarmakten samt kostnaderna för utbildningarna. Av årsredovisningen framgår att Försvarmakten var nöjd med Förvarshögskolans verksamhet. Försvarmakten bedömde att Förvarshögskolan hade genomfört de olika beställningarna med ”god måluppfyllnad” och ”bra resultat”.

En jämförelse mellan 1998 års årsredovisning och den för 1997 visar att Försvarmaktens redovisning hade förändrats. I årsredovisningen för 1997 redogjorde Försvarmakten i korthet för på vilket sätt Försvarmakten hade tillgodogjort sig den genomförda utbildningen vid Förvarshögskolan. Bland annat framgår att officerare hade tillträtt planerade chefsbefattningar efter genomförd utbildning vid Förvarshögskolan. I årsredovisningen för 1997 angavs också att vissa utbildningar på Förvarshögskolan hade resulterat i att krigsorganisationens behov av officerare på denna nivå under utbildningsåret hade uppnåtts. Försvarmakten klargjorde också att utbildningen vid Förvarshögskolan hade medfört att eleverna var lämpliga att befordra till högre militära tjänstegrader. Några sådan redovisningar finns inte i årsredovisningen för år 1998.

I årsredovisningen för 1998 klargjorde Försvarmakten varken utbildningsbehov eller vilka krav Försvarmakten hade ställt på Förvarshögskolan. Inte heller finns det där någon redogörelse för på vilket sätt beställningarna till Förvarshögskolan hade bidragit till en bättre Försvarmakt eller till ett bättre försvar.

Regeringens krav på forskning

I regleringsbrevet till Försvarmakten för 1998 finns det inget avsnitt som handlar om Försvarmaktens forskningsuppdrag till Förvarshögskolan. Inte heller i regleringsbreven för åren 1999 och 2000 försökte regeringen styra Försvarmaktens forskningsuppdrag till Förvarshögskolan. Av regleringsbrevet för år 1999 framgår visserligen att Försvarmakten under budgetåret ska beställa forskning vid Förvarshögskolan. Regeringen begärde att Försvarmakten skulle redovisa vilken forskning som hade beställts från Förvarshögskolan. I övrigt har regeringen inte ställt några krav i regleringsbrevet på Försvarmaktens beställningar till Förvarshögskolan:

- regeringen har inte ställt krav på att Försvarmakten ska redovisa hur mycket forskningen som Försvarmakten har beställt
- regeringen har inte krävt att Försvarmakten ska redogöra för motiven till att myndigheten har beställt viss forskning
- regeringen har inte begärt att Försvarmakten ska redovisa resultatet av den beställda forskningen
- regeringen har inte begärt att Försvarmakten ska redovisa en bedömning av vilken användning Försvarmakten och försvaret har av forskningen.

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

Bilaga 1

Försvarmaktens återredovisning

I årsredovisningarna för 1998 redogjorde Försvarmakten kort för de forskningsuppdrag som myndigheten hade lämnat till Förvarshögskolan. Enligt Försvarmaktens bedömning hade huvuddelen av forskningsuppdragen genomförts i enlighet med beställningarna. Försvarmakten rapporterade också om kostnader och att det inom några forskningsområden förelåg vissa förse-ningar.

I årsredovisningen finns det ingen redovisning av motiv till varför Försvarmakten hade beställt viss forskning. Inte heller redogjorde Försvarmakten i årsredovisningen för vilken användning Försvarmakten och försvaret hade haft av forskningen.

Försvarmaktens återrapportering bygger på Förvarshögskolans redovisning

Företrädare för Försvarmakten och Förvarshögskolan har uppgett att avsnitten i Försvarmaktens årsredovisning som handlar om Förvarshögskolan kommer direkt från Förvarshögskolan. Försvarmakten använder t.o.m. Förvarshögskolans formuleringar i sin årsredovisning.

Regeringens styrning av ÖCB

Sammanfattning: Regeringen begär att både ÖCB och Förvarshögskolan ska utvärdera Förvarshögskolans utbildningar. Hos myndigheterna finns det stor osäkerhet om vad regeringen vill att respektive myndighet ska redovisa.

I regleringsbrevet till ÖCB för år 1998 finns inga avsnitt som handlar om beställningar till Förvarshögskolan. Regeringen försökte således inte styra ÖCB att göra beställningar hos Förvarshögskolan.

År 1999 övergick Förvarshögskolans högre totalförvarsutbildning till att vara avgiftsfinansierad. Tidigare hade den högre totalförvarsutbildningen finansierats med ett anslag direkt till Förvarshögskolan. I samband med övergången till avgiftsfinansiering har regeringen valt att bestämma hur mycket utbildning ÖCB ska köpa från Förvarshögskolan. Genom att ställa krav på ÖCB i regleringsbrevet ville regeringen eliminera risken för att ÖCB inte skulle beställa högre totalförvarsutbildning från Förvarshögskolan. Regeringen har bestämt att ÖCB måste köpa högre totalförvarsutbildning vid Förvarshögskolan för minst 7,5 miljoner kronor.

Regeringen vill att ÖCB ska utvärdera utbildningarna

I regleringsbrevet till ÖCB för åren 1999 och 2000 har regeringen begärt att ÖCB ska utvärdera den högre totalförvarsutbildningen. ÖCB ska bl.a. utvärdera i vilken mån utbildningen bidragit till att målgrupperna fått bättre totalförvarskunskap. ÖCB ska också ”utforma och lämna en samlad bild vad gäller utbildningsbehov för det civila försvaret” (Fo98/2610/ESU, s. 53).

Mot bakgrund av att Förvarshögskolan under det första halvåret 1999 endast hade genomfört en del av ÖCB:s beställningar var ÖCB:s redovisning i

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

delårsrapporten för år 1999 kort. I en mening redovisar ÖCB: "Arbetet pågår enligt plan" (ÖCB dnr 2-961/99, s. 12).

Företrädare för ÖCB har i intervjuer förklarat att regeringens krav i regleringsbrevet innebär att ÖCB kommer att utvärdera nyttan av Försvarshögskolans utbildningar. ÖCB har därför upphandlat en konsult som ska genomföra effektutvärderingar. Ett första resultat av detta arbete kommer enligt myndigheten att märkas i årsredovisningen för 1999.

Försvarshögskolan och ÖCB vill att regeringen ska bli tydligare

Av tidigare avsnitt framgår att regeringen begär att både ÖCB och Försvarshögskolan ska utvärdera skolans utbildningar. Inom Försvarshögskolan och ÖCB har det funnits osäkerhet om vad regeringen vill att respektive myndighet ska redovisa. Man anser därmed att regeringens återrapporteringskrav medfört dubbelarbete för myndigheterna.

Av samtal med företrädare för ÖCB respektive Försvarshögskolan framgår att myndigheterna har olika förutsättningar att utvärdera Försvarshögskolans verksamhet. ÖCB har ansvar för att samordna utbildningsbehovet inom det civila försvaret. ÖCB anser det därför naturligt att ÖCB ansvarar för att utvärdera de civila deltagarnas nytta av skolans utbildningar.

Regeringen gör skillnad mellan ÖCB och Försvarsmakten

Som framgått är ÖCB inte ensam beställare av högre totalförsvarsutbildning. Regeringen har bestämt att också Försvarsmakten måste upphandla högre chefsutbildning för totalförsvaret vid Försvarshögskolan. Regeringen kräver också att Försvarsmakten ska köpa kurser vid Försvarshögskolan med anledning av Sveriges samarbete i Partnerskap för fred (PFF).

Regeringen begär att ÖCB ska utvärdera den högre utbildningen för totalförsvaret men ställer inte motsvarande krav på Försvarsmakten. I regleringsbrevet till Försvarsmakten finns det inga specifika krav på att Försvarsmakten ska utvärdera den utbildning som myndigheten köper från Försvarshögskolan. I regleringsbrevet för åren 1998, 1999 och 2000 har regeringen endast uttryckt ett generellt återrapporteringskrav som också omfattar Försvarsmaktens övriga stödmyndigheter: "Försvarsmakten skall i årsredovisningen redovisa sin uppfattning om kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av de myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten" (Fo97/2666/ESU, s. 7, Fo98/2610/ESU, s. 33).

I regleringsbrevet till Försvarsmakten förklarar regeringen inte närmare vad återrapporteringskravet avser. Regeringen begär inte att Försvarsmakten ska göra någon bedömning av vilka effekter Försvarshögskolans utbildningar har för försvaret. Inte heller begär regeringen att Försvarsmakten ska redovisa på vilket sätt skolans utbildningar har motsvarat Försvarsmaktens behov.

Mot bakgrund av att både ÖCB och Försvarsmakten är beställare av den högre totalförsvarsutbildningen är det enligt Försvarshögskolans representanter angeläget att Försvarsdepartementet samordnar sina regleringsbrev till myndigheterna. Företrädare för Försvarshögskolan menar att regeringens

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

Bilaga 1

olika krav på ÖCB och Försvarsmakten har lett till att de båda myndigheterna ställer olika krav på samma utbildning. Situationen med olika krav medför enligt Försvarshögskolans representanter problem när skolan ska genomföra utbildningen.

Regeringens krav på forskning

Som framgått har regeringen inte försökt styra Försvarsmaktens forskningsuppdrag till Försvarshögskolan. Regeringen begär emellertid att ÖCB ska redogöra för den forskning myndigheten beställer från Försvarshögskolan och andra utförare. Av regleringsbrevet till ÖCB för år 2000 framgår att ÖCB ska redovisa:

- motiv till de forskningsbeställningar som myndigheten lämnat för det civila försvaret
- en översiktlig redovisning av de forskningsuppdrag som myndigheterna i det civila försvaret lämnat
- hur forskningsresultaten har förmedlats till myndigheter, organisationer m.fl. i det civila försvaret
- i vilken mån tidigare genomförd forskning har medfört att myndigheter, organisationer m.fl. i det civila försvaret har utvecklat beredskapsförmågan
- övriga viktiga aktiviteter och analyser som ÖCB eller andra myndigheter och organisationer har genomfört för att tillgodose kunskapsbehovet i det civila försvaret.

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

Bilaga 1

6 Den informella resultat- och budgetdialogen

Sammanfattning: Trots att Försvarshögskolan är avgiftsfinansierad är Försvarsdepartementets informella resultat- och budgetdialog med Försvarshögskolan utformad på samma sätt som med myndigheter som är finansierade med anslag.

Informella kontakter är ett viktigt komplement till regeringens formella styrning av myndigheter. Regeringen använder den informella dialogen bl.a. för att förtydliga och kommentera fattade beslut. Genom informella kontakter får också regeringen synpunkter från myndigheterna i olika sakfrågor. Myndigheterna i sin tur kan genom informella kontakter begära att regeringen t.ex. förtydligar ett återrapporteringskrav (SOU 1997:15).

Undersökningar visar att de informella kontakterna mellan departementen och myndigheterna är som mest intensiva under två perioder på året. En budgetdialog brukar hållas någon gång under hösten inför det att departementen ska skriva sina regleringsbrev till myndigheterna. Den andra perioden infaller på våren då regeringen inför arbetet med budgetpropositionen för en resultatdialog med myndigheterna. Under resultatdialogen följer regeringen upp och utvärderar myndigheternas verksamhet under det gångna året. Hur budget- och resultatdialogen är utformad varierar beroende på vilka rutiner de olika departementen har byggt upp med sina myndigheter. Vissa departement ägnar mycket tid åt att förbereda och genomföra den informella dialogen. Andra departement lägger mindre tid på de informella kontakterna med myndigheterna (ESV 1999:19).

En tanke med avgiftsfinansiering var att statsmakterna skulle delegera beslutsfattande om Försvarshögskolans utbildningar till Försvarsmakten och andra beställare (SOU 1993:42). Genom att Försvarsmakten fick stort inflytande över Försvarshögskolans verksamhet skulle officersutbildningen bli efterfrågestyrd utifrån försvarets behov.

Trots att Försvarshögskolan är avgiftsfinansierad är Försvarsdepartementets informella resultat- och budgetdialog med Försvarshögskolan utformad på samma sätt som med myndigheter som helt finansieras med anslag.

Budgetdialogen

Försvarsdepartementets budgetdialoger med Försvarsmakten, ÖCB och Försvarshögskolan är i princip utformade på samma sätt. Dialogerna äger rum i oktober och inleds med att Försvarsdepartementets handläggare tar fram utkast till regleringsbrev. Utkasten diskuteras sedan ingående av Försvarsdepartementets handläggare och handläggarna vid de olika försvarsmyndigheterna. Representanter för Riksrevisionsverket brukar också närvara vid diskussionerna. Utgångspunkten för diskussionerna är uppfattningen om hur regleringsbreven för innevarande år har fungerat samt vad budgetpropositionen innebär för kommande regleringsbrev. Efter mötena har tjänstemännen i Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna ytterligare några kontakter genom framför allt telefonsamtal och fax. För-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

svarsmyndigheterna ingår i regel också i en första delning av texter där myndigheterna kan ge synpunkter på utkast till de nya regleringsbreven.

Försvarsdepartementets ledning är redan i ett tidigt skede inkopplad i arbetet med regleringsbreven. Enligt uppgifter från Försvarsdepartementet brukar departementsledningen fortlöpande ge synpunkter på innehållet i regleringsbreven.

Resultatdialogen

Försvarsdepartementets resultatdialoger med Försvarsmakten, ÖCB och Försvarshögskolan är utformade enligt samma principer som budgetdialogerna. Under en dag på våren träffar tjänstemän i Försvarsdepartementet företrädare för försvarsmyndigheterna. Under mötena brukar också företrädare för Riksrevisionsverket närvara.

Övriga informella kontakter

Vid sidan om den formaliserade budget- och resultatdialogerna träffas Försvarsdepartementets ledning och försvarsmyndigheternas verksamheter några gånger per år för att diskutera olika sakfrågor. Kontakterna är i stor utsträckning händelsestyrda och beror på det aktuella informationsbehovet hos respektive parter. På motsvarande sätt är de informella kontakterna på tjänstemannanivå utformade när det gäller Försvarsdepartementets kontakter med Försvarshögskolan. Några gånger per år brukar departementet begära in information eller diskutera olika sakfrågor med Försvarshögskolan. Försvarsdepartementet brukar dock inte ha några övriga informella kontakter med Försvarsmakten och ÖCB om Försvarshögskolan.

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

Bilaga 1

7 Försvarshögskolans dialog med Försvarsmakten

Sammanfattning: Relationen mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten ska vara affärsmässig. Dokumentationen är dock ofullständig i flera avseenden. Försvarshögskolan och Försvarsmakten har tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla dokumentationen.

Relationen mellan myndigheterna bygger i stället på informella kontakter. Företrädare för både Försvarshögskolan och Försvarsmakten anser att myndigheterna har bra samarbete tack vare de informella kontakterna.

Avgiftsfinansiering började tillämpas år 1995 på huvuddelen av nuvarande Försvarshögskolan. Trots att avgiftsfinansieringen tillämpats i flera år dröjde det länge innan det upprättades ett avtal mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten. Först från den 1 januari 1999 har det funnits ett avtal som reglerar relationerna mellan myndigheterna. Tidigare utgick de båda försvarsmyndigheterna från en tradition som efterhand hade utvecklats mellan myndigheterna. Informella kontakter var ett mycket viktigt inslag i denna tradition. Enligt det nya samordningsavtalet ska relationen mellan myndigheterna präglas av långsiktighet och affärsmässighet:

”Relationerna mellan parterna skall präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende och insyn samt affärsmässighet. Affärsmässighet i betydelsen att ansvars- och rollfördelningen skall vara definierad för varje åtagande, att ekonomiska mellanhavanden behandlas stringent och speglar ansvarsfördelningen samt att respekt upprätthålls för gjorda överenskommelser. Genom affärsmässighet i relationerna skapas grunden för båda myndigheterna att utforma effektiva styrformer”.

Källa: Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan

Av samordningsavtalet framgår att Försvarsmakten efter samråd med Försvarshögskolan beslutar om målen för skolans nivåhöjande officersutbildning och för kurser inom fackprogrammet. Försvarshögskolan svarar för att utbildningarna kvalitetssäkras. Enligt avtalet är det Försvarsmakten som bestämmer vilken personal som ska genomgå en viss utbildning vid skolan och när detta ska inträffa. Försvarshögskolan bestämmer slutligen vilka av Försvarsmaktens kandidater som ska bli antagna till skolan. I praktiken väljer Försvarsmakten och Försvarshögskolan i samförstånd ut vilka elever som ska få börja på skolan. Båda myndigheterna förklarar att antagningsförfarandet fungerar bra.

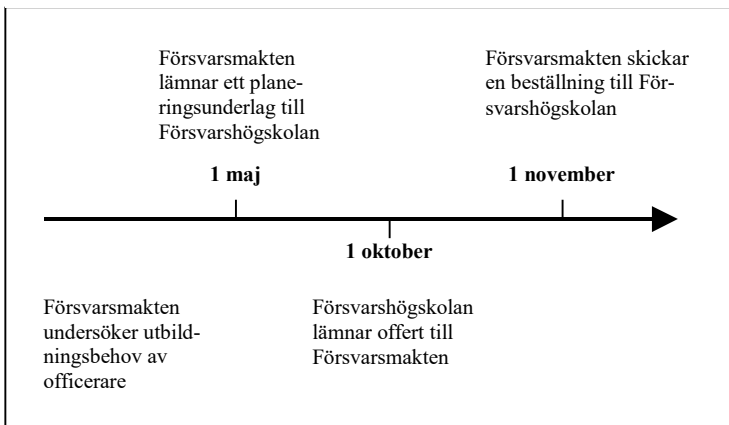
Offert och beställning

En beställning av utbildning från Försvarshögskolan inleds med att Försvarsmakten undersöker vilket behov myndigheten har av utbildade officerare. Försvarsmakten har också underhandskontakter med Försvarshögskolan där man diskuterar olika utbildningsalternativ. Senast den 1 maj varje år ska Försvarsmakten lämna ett planeringsunderlag för kommande år till Försvarshögskolan.

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

Bilaga 1

Dialogen mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten



Källa: Samordningsavtalet mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan

Försvarshögskolan ska senast den 1 oktober samma år lämna enskilda offerter för de beställningar som Försvarsmakten angivit i planeringsunderlaget. Enligt samordningsavtalet ska offerterna innehålla preciseringar av mål, delmål, prestationer, antal elever, ekonomi m.m. Av offerterna ska det också framgå vilket pris Försvarsmakten ska betala för prestationerna samt när prestationerna ska vara uppnådda.

Efter dialog mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan ska Försvarsmakten senast den 1 november lämna en slutlig beställning till Försvarshögskolan. Förutom preciseringar av mål, delmål, prestationer, antal elever och ekonomi ska den slutliga beställning innehålla Försvarsmaktens krav på återrapportering från Försvarshögskolan. För varje beställning ska det finnas en betalningsplan där ett pris avtalas för hela beställningen och för varje avstämning.⁵ För varje avstämning ska Försvarsmakten ange vilken prestation Försvarshögskolan ska utföra, vilket pris Försvarsmakten ska betala för prestationen samt när prestationen ska vara uppnådd.

Dokumentationen är ofullständig

En genomgång av Försvarshögskolans offerter för åren 1998, 1999 och 2000 visar att skolan inte lever upp till de krav som ställs i samordningsavtalet. Offerterna är ytterst översiktliga.

För år 2000 har Försvarshögskolan lämnat offerter för ca 250 miljoner kronor till Försvarsmakten utan att precisera mål, delmål eller prestationer. Försvarshögskolan hänvisar till att Försvarsmakten kan läsa om de olika utbildningarnas omfattning och mål i skolans kurskatalog och underliggande

⁵ De militära försvarsmyndigheterna använder begreppet milstolpe i stället för avstämning. Begreppet milstolpe används när en verksamhet ska stämmas av mot uppsatta mål och krav. Enligt samordningsavtalet mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan ska en milstolpe avser en tydligt identifierad prestation. Prestationen ska normalt vara en avslutad verksamhet. Av samordningsavtalet framgår att det kan handla om att Försvarsmakten har tillförts något i form av t.ex. utbildad personal eller en forskningsrapport.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

projektplaner. Kurskatalogen är emellertid i första hand avsedd för blivande elever som intresserar sig för skolans utbildningar. I kurskatalogen saknas information som en offert ska innehålla enligt de krav som ställs i samordningsavtalet. Kurskatalogen innehåller t.ex. ingen betalningsplan som grundas på en eller flera avstämningar.

Företrädare för Försvarshögskolan har i intervjuer bekräftat att information om skolans utbildningar i kurskatalogen och underliggande projektplaner inte uppfyller de krav som ställs i samordningsavtalet. För att komma till rätta med bristerna tillsatte Försvarshögskolan och Försvarmakten våren 1999 en gemensam arbetsgrupp. Arbetsgruppen har som huvudsakligt syfte att ta fram en dokumentmall för offerter, beställningar och återredovisning. Enligt företrädare för Försvarshögskolan och Försvarmakten kommer gruppens arbete att leda till att de formella rutinerna mellan de båda myndigheterna förbättras.

Inte heller Försvarmakten uppfyller kraven i samordningsavtalet. Försvarmaktens beställningar för 1999 och 2000 har varit utformade på samma sätt som Försvarshögskolans samlade offerter. Även i beställningarna saknas preciseringar av mål, delmål och prestationer. Inte heller innehåller beställningarna några betalningsplaner eller krav på återrapportering.

Uppföljning och återrapportering

Enligt samordningsavtalet ska Försvarmakten och Försvarshögskolan genomföra en periodisk uppföljning i form av kvartals- och delårsrapporter för lagda beställningar. Utöver denna redovisning ska Försvarshögskolan skicka rapporter till Försvarmakten för varje avtalad prestation som skolan har genomfört.

Försvarshögskolans kvartalsrapporter

Försvarshögskolans kvartalsrapporter är översiktliga. Rapporterna som normalt består av en till tre sidor är snarast att betrakta som avvikelседokument. I kvartalsrapporten anger Försvarshögskolan om den genomförda verksamheten inte motsvarar Försvarmaktens beställningar. Enligt samordningsavtalet kan någon av parterna begära omförhandling om den ekonomiska avvikelсен bedöms bli större än 10 %. Det har dock inte inträffat att skolan någon gång har behövt begära omförhandling. Handläggare i Försvarmakten har också uppgett att det aldrig funnits anledning för Försvarmakten att ta initiativ till en omförhandling.

I rapporterna för de tre första kvartalen år 1999 bedömde Försvarshögskolan att gjorda beställningar skulle levereras i enlighet med framlagda planer. Försvarshögskolan meddelade att resursåtgången blivit lägre än beräknat men att det inte fanns något behov av omförhandlingar. Försvarmakten har inte riktat några invändningar mot Försvarshögskolans kvartalsrapportering.

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

Bilaga 1

Försvvarshögskolans delårsrapport

Försvvarshögskolans delårsrapport 1999 följer de återrapporteringskrav som regeringen angett i regleringsbrevet till skolan för år 1999. Delårsrapporten innehåller samma sorts uppgifter som skolans årsredovisning.

Försvvarshögskolan konstaterar att verksamheten under det första halvåret hade genomförts enligt uppgjorda planer. För respektive utbildningsområde lämnade Försvvarshögskolan översiktliga bedömningar: ”ställda mål har uppnåtts”, ”målen för utbildningarna är väl uppfyllda”, ”resultatet var gott” osv. Försvvarshögskolan redogjorde också för hur många elever som hade blivit godkända eller examinerats. Därutöver består delårsrapporten av ett avsnitt om skolans forskningsverksamhet, en resultat- och balansräkning samt en rad nyckeltal. Försvvarsmakten har inte haft några invändningar mot Försvvarshögskolans delårsrapportering.

Försvvarshögskolans redovisning av genomförda prestationer

Försvvarsmakten betalar Försvvarshögskolan först efter det att Försvvarsmakten har godkänt de prestationer som skolan har genomfört. Prestationerna ska vara tydligt identifierade händelser. Enligt samordningsavtalet ska en prestation i regel vara en avslutad verksamhet där Försvvarsmakten tillförts något konkret i form av t.ex. utbildad personal eller en forskningsrapport. Av samordningsavtalet framgår att det inte får förekomma avstämningar som endast utgör en summering av flera prestationer utan samband. En avstämning ska vara knuten till en viss prestation och inte till vad som kan summeras vid en viss tidpunkt.

De avstämningar som Försvvarshögskolan under år 1999 skickat till Försvvarsmakten är lika översiktliga som de tidigare beskrivna offerterna och beställningarna. Inte i någon av de avstämningar som revisorerna har tagit del av har Försvvarshögskolan preciserat mål eller delmål. I stället uppger Försvvarshögskolan att målbeskrivningar finns återgivna i skolans kurskatalog.

En avstämningsrapport består normalt av fem sex sidor och 20–40 avstämningar. För varje avstämning uppger Försvvarshögskolan utbildningens namn, resultat och resursåtgång. Försvvarshögskolan beskriver utbildningens resultat med hjälp av en eller två meningar, t.ex. ”Genomförd utbildning har uppnått ställda mål med gott resultat. Utbildningen fortsätter enligt gjord planering.” I avstämningarna finns det sällan ytterligare information om vilken prestation Försvvarshögskolan har genomfört. Av rapporterna framgår emellertid att Försvvarshögskolan kan lämna mera detaljerad återrapportering om det finns sådana önskemål från Försvvarsmakten.

Försvvarsmakten har sju arbetsdagar på sig att reagera på en avstämningsrapport. Om Försvvarshögskolan inte har fått någon reaktion från Försvvarsmakten inom sju arbetsdagar tolkar skolan detta som att Försvvarsmakten godkänt rapporten. Försvvarshögskolan fakturerar då Försvvarsmakten i enlighet med den överskickade rapporten.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Handläggare i Högkvarteret anser att Förvarshögskolans rapportering är för översiktlig för att Förvarsmakten ska kunna bedöma skolans utbildningar. Högkvarterets handläggare menar vidare att det inte är möjligt för Förvarsmakten att inom sju arbetsdagar hinna göra en bra bedömning av de prestationer som Förvarshögskolan rapporterar att man har utfört.

Trots missnöjet med skolans rapportering händer det sällan att Förvarsmakten begär att Förvarshögskolan ska komplettera sina rapporter. Endast vid enstaka tillfällen har det inträffat att Förvarsmakten begärt mer detaljerad återrapportering från Förvarshögskolan.

I intervjuer har Högkvarterets handläggare förklarat att Förvarshögskolans avstämningar inte är utformade så att Förvarsmakten kan utvärdera verksamheten. I stället har avstämningarna varit ett instrument för Förvarshögskolan att få likvida medel. När Förvarshögskolan varit i behov av pengar har skolan skickat avstämningar till Förvarsmakten.

Företrädare för Förvarshögskolan har bekräftat att likviditetsproblem medfört att avstämningarna inte har fungerat som det var tänkt. För att komma till rätta med likviditetsproblemen har Förvarshögskolan förhandlat med Förvarsdepartementet om att få ökad räntekontokredit hos Riksgäldskontoret. För år 2000 har regeringen ökat Förvarshögskolans kredit hos Riksgäldskontoret med över 85 % jämfört med år 1999.⁶ Enligt företrädare för Förvarshögskolan innebär den ökade krediten att avstämningarna kommer att kunna utformas som det är tänkt enligt samordningsavtalet. Tydligt identifierade prestationer kommer då att vara styrande för rapporteringen och inte skolans behov av likvida medel.

Handläggare i Förvarshögskolan och Högkvarteret menar att den formella dialogen mellan de båda myndigheterna kommer att förbättras genom den arbetsgrupp som tillsatts i syfte att se över myndigheternas dokumentation.

Kvartalssamtal

Utöver den skriftliga rapporteringen genomför Förvarshögskolan och Förvarsmakten gemensamma kvartalsmöten. Under mötena diskuterar företrädare för myndigheterna olika delar av skolans verksamhet. Vid mötena under 1999 har myndigheterna bl.a. följt upp hur skolans kurser har genomförts. Myndigheterna har också diskuterat hur administrativa rutiner, utvärderingar m.m. kan förbättras. Mötena är informella och dokumenteras endast genom minnesanteckningar som inte är allmänna handlingar.

De informella kontakterna är viktiga

Enligt samordningsavtalet har Förvarsmakten möjlighet att på plats inspektera den undervisning som Förvarshögskolan bedriver. Förvarsmaktens handläggare uppger att Förvarsmakten inte skickar inspektörer till Förvars-

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

Bilaga 1

⁶ Förvarshögskolans kreditutrymme i Riksgäldskontoret uppgår år 2000 till knappt 69 miljoner kr. År 1999 uppgick skolans kreditutrymme till knappt 37 miljoner kr.

högskolan. I stället informerar sig Försvarsmakten om kvalitete i skolans utbildning med hjälp av skolans elever. Enligt Försvarsmaktens handläggare har myndigheten bra insyn i Försvarshögskolans verksamhet tack vare att skolans elever kommer från Försvarsmakten.

Som framgått är över 40 % av de anställda på Försvarshögskolan militärer av vilka de flesta är tjänstlediga från Försvarsmakten. Handläggare i Försvarsmakten menar att de informella kontakterna mellan de båda myndigheterna är viktiga. I stället för formella kontakter bygger relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan i huvudsak på bra personkemi och på att handläggarna känner varandra. Enligt Försvarsmaktens handläggare har Försvarshögskolan goda kunskaper om försvarets utbildningsbehov. Dialogen mellan myndigheterna behöver därför inte vara formell, Försvarshögskolan vet vilket utbildningsbehov som finns inom försvaret. Företrädare för både Försvarsmakten och Försvarshögskolan anser att myndigheterna har bra samarbete.

Försvarsmakten gör inga egna utvärderingar

Försvarsmakten gör inte några egna utvärderingar av vilken nytta myndigheten och försvaret har av Försvarshögskolans utbildningar. I stället för Försvarsmakten samtal internt och med Försvarshögskolan om skolans utbildningar. Samtalen finns dock inte dokumenterade annat än som minnesanteckningar i enstaka fall.

Högkvarterets handläggare menar att Försvarsmaktens beställningar är så specifika att Försvarsmakten vet att man får rätt utbildningar från Försvarshögskolan. Enligt handläggare i Högkvarteret skulle förbandscheferna ute i landet reagera om utbildningarna vid Försvarshögskolan inte motsvarade myndighetens behov. Handläggarna i Högkvarteret har aldrig fått några negativa reaktioner från förbanden. Man har därför dragit slutsatsen att utbildningarna vid Försvarshögskolan är bra och uppfyller försvarets behov.

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

Bilaga 1

8 Försvarshögskolans dialog med ÖCB

Sammanfattning: Både Försvarshögskolan och ÖCB uppger att myndigheternas samarbete fungerar bra. Dokumentationen mellan Försvarshögskolan och ÖCB är dock ofullständig. ÖCB ingår därför i den arbetsgrupp som Försvarshögskolan och Försvarsmakten har tillsatt för att utveckla dokumentationen.

Ansvariga för Institutet för högre totalförsvarsutbildning anser att den egentliga dialogen mellan Försvarshögskolan och ÖCB förs i IHT:s utbildningsråd. Rådet är ett forum för informella kontakter.

Offert och beställning

På samma sätt som vad gäller Försvarsmakten finns det ett samordningsavtal mellan Försvarshögskolan och ÖCB. Avtalet är uppbyggt enligt samma principer som avtalet mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.

Offerterna och beställningarna är lika översiktliga som dialogen mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten.

I offerterna och beställningarna finns det inga uppgifter om mål, delmål eller prestationer. I ÖCB:s beställningar finns det heller inga betalningsplaner eller uppgifter om vilka krav ÖCB ställer på Försvarshögskolan.

Uppföljning och återrapportering

Som framgått begär regeringen att både ÖCB och Försvarshögskolan ska utvärdera skolans verksamhet. Inom de båda myndigheterna finns det dock osäkerhet om vad regeringen vill att respektive myndighet ska utvärdera.

Inte heller samordningsavtalet mellan ÖCB och Försvarshögskolan ger något tydligt svar på frågan om vem som ska utvärdera vad. Av avtalets grundläggande principer (§ 2) framgår att det är ÖCB som ska utvärdera de genomförda utbildningarna, medan Försvarshögskolan ska svara för kvalitetssäkring. I avtalet anges dock inte vad ÖCB ska utvärdera. Är det Försvarshögskolans verksamhet som ska utvärderas eller är det den nytta ÖCB bedömer att totalförsvaret kommer att ha av skolans utbildningar? Inte heller finns det förklarat vad som i avtalet menas med kvalitetssäkring.

Enligt andra bestämmelser (§ 6) i avtalet ska emellertid också Försvarshögskolan utvärdera skolans verksamhet. Enligt avtalet ska Försvarshögskolan tillsammans med ÖCB redovisa resultatet av sin uppföljning i kvartals- och delårsrapporter. Därutöver ska Försvarshögskolan rapportera genom avstämningar. Försvarshögskolan ska enligt samordningsavtalet redogöra för den genomförda verksamheten och uppnått resultat. Principen är att ÖCB inte ska betala avtalat pris förrän en prestation är slutförd. Först när ÖCB godkänt en prestation kan Försvarshögskolan fakturera ÖCB.

Försvarshögskolans kvartals- och delårsrapporter

Kvartalsrapporterna till ÖCB är utformade enligt samma principer som kvartalsrapporterna till Försvarsmakten. Försvarshögskolan anmäler eventuella

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

avvikelser i förhållande till ÖCB:s beställningar och meddelar ÖCB om det finns något behov av att omförhandla en beställning.

Under 1999 har Försvarshögskolan endast skickat en kvartalsrapport till ÖCB. För det första kvartalet hade skolan inte någon verksamhet att rapportera till ÖCB. Kvartalsrapporten för det andra kvartalet sammanföll med skolans delårsrapport. Kvartalsrapporten fick därför ingå som en del i delårsrapporten.

I delårsrapporten beskrev Försvarshögskolan kort den verksamhet som skolan hade genomfört under det första halvåret 1999. Försvarshögskolan konstaterade att verksamheten hade genomförts i enlighet med uppgjorda planer. När det gäller den högre chefsutbildningen för totalförsvaret skrev Försvarshögskolan bl.a. att kursdeltagarna varit nöjda med utbildningen. Därutöver redovisade Försvarshögskolan nyckeltal bestående av t.ex. antal kurser, antal elever och kostnader. I övrigt innehöll delårsrapporten inga uppgifter om uppnådda del- eller slutresultat. ÖCB har inte givit några reaktioner på Försvarshögskolans redovisning i delårsrapporten.

Försvarshögskolans kvartalsrapport för det tredje kvartalet är på fyra sidor. Försvarshögskolan beskrev kort vilka utbildningar som hade genomförts. I kvartalsrapporterna redovisade Försvarshögskolan vissa avvikelser men konstaterade att det inte fanns någon anledning till omförhandlingar mellan skolan och ÖCB. Av kvartalsrapporterna framgår att skolans elever ansåg att måloppfyllelsen var god. I övrigt innehöll kvartalsrapporten ingen utvärdering. ÖCB har inte haft några invändningar mot Försvarshögskolans redovisning i kvartalsrapporten.

Den fjärde kvartalsrapporten beräknas bli klar i januari 2000.

Försvarshögskolans redovisning av genomförda prestationer

Enligt samordningsavtalet ska Försvarshögskolan skicka över en faktura till ÖCB när en prestation är slutförd. Försvarshögskolan ska också redovisa resultatet av den genomförda verksamheten. Redovisningen ska enligt avtalet alltid göras mot ÖCB:s beställning.

Företrädare för Försvarshögskolan menar att det inte är möjligt för Försvarshögskolan att vänta med en faktura till dess att en prestation är slutförd. Skolan skulle då inte ha tillräckligt med pengar för att betala sina kostnader. Försvarshögskolan skickar därför i regel två fakturor per kvartal till ÖCB. Fakturorna är kortfattade och innehåller inga uppgifter om på vilket sätt prestationerna är genomförda. Av fakturorna framgår vilken utbildning som avses och hur stort belopp ÖCB ska betala.

När Försvarshögskolan har genomfört en kurs eller en utbildning skickar skolan en utvärdering till ÖCB. Utvärderingarna är översiktliga och bygger i huvudsak på kursdeltagarnas svar i enkäter som är utformade av Försvarshögskolan. Företrädare för ÖCB uppger att ÖCB brukar komplettera Försvarshögskolans enkäter med några frågor till skolans elever om vilken nytta de tror att de kommer att ha av utbildningarna.

ÖCB är emellertid inte nöjd med hur de båda myndigheterna skriftligen utvärderar skolans utbildningar. Som framgått har ÖCB därför upphandlat en konsult som ska genomföra effektutvärderingar. Samtidigt är ÖCB nöjd med

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

Bilaga 1

de utbildningar som Försvarshögskolan genomför. Enligt företrädare för ÖCB har det inte inträffat att ÖCB uttryckt något missnöje med Försvarshögskolans utbildningar.

Kvartalssamtal

Utöver den skriftliga rapporteringen genomför Försvarshögskolan kvartalsmöten med ÖCB. Under mötena diskuterar företrädare för myndigheterna skolans verksamhet. Bland annat har myndigheterna under år 1999 diskuterat utbildningsmål och formerna för utvärdering. Kvartalsmötena är informella.

IHT:s utbildningsråd

Företrädare för Försvarshögskolan anser att den egentliga diskussionen om den högre totalförsvarsutbildningen förs i IHT:s utbildningsråd. I rådet kan skolan föra direkta samtal med de myndigheter som skickar elever till Försvarshögskolan. Rådet är ett forum för informella kontakter. Från rådets sammanträden finns det därför endast minnesanteckningar vilka inte är allmänna handlingar. Enligt ansvariga för IHT pågår en löpande utvärdering av skolans utbildningar inom rådet (se bilaga 3).

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

Bilaga 1

9 Vad händer med Försvarshögskolans elever?

Sammanfattning: Trots att riksdagen i olika omgångar beslutat om ett förändrat försvar har antalet utbildade officerare vid Försvarshögskolan varit detsamma sedan år 1995. Enligt Försvarsmakten är det framtidens krav på anpassning som innebär att försvaret också åren 2000 och 2001 behöver utbilda lika många officerare vid Försvarshögskolan som tidigare.

Försvaret har förändrats

Med 1996 års försvarsbeslut skulle totalförsvarets anpassningsförmåga bli en central fråga för försvaret (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). I takt med utvecklingen i omvärlden skulle försvaret kunna utökas eller förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret. Anpassningsförmågan skulle enligt försvarsbeslutet kunna öka om bl.a. tillgången på befäl och annan nyckelpersonal var större än den befintliga krigsorganisationen. I anslutning till försvarsbeslutet konstaterade riksdagen att yrkesofficerarnas kompetens var den bästa garantin för att vidmakthålla och utveckla förbandens krigsduglighet. Enligt försvarsbeslutet skulle det därför finnas ca 300 yrkesofficerare utöver krigsorganisationens direkta behov.

Ett år senare beslutade regeringen att antalet yrkesofficerare utan krigsplacering skulle öka. Av regleringsbrevet till Försvarsmakten för år 1998 framgår att det skulle finnas ca 400 yrkesofficerare utöver krigsorganisationens behov. I regleringsbrevet för år 1999 ger regeringen inte Försvarsmakten några direktiv för hur många yrkesofficerare som inte ska vara krigsplacerade.

Mot bakgrund av omvärldsläget beslutade riksdagen våren 1998 att försvarets beredskap skulle sänkas i förhållande till 1996 års försvarsbeslut (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268). I samband med en säkerhetspolitisk kontrollstation våren 1999 beslutade riksdagen också att ändra inriktningen av totalförsvaret (prop. 1998/99:74, 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222). Beslutet innebar att försvaret påbörjade en omstrukturering från ett invasionsförsvar till ett anpassningsförsvar.⁷ Enligt regeringen kommer omstruktureringen att innebära att mer än 4 000 yrkesofficerare måste lämna försvaret (skr. 1999/2000:33).

Lika många utbildas vid Försvarshögskolan

Trots att riksdagen i olika omgångar beslutat om ett förändrat försvar har antalet utbildade vid Försvarshögskolan varit detsamma sedan år 1995. Av tabellen nedan framgår att antalet officerare som påbörjat skolans chefsutbildning sedan år 1995 varit knappt 100. Antalet officerare som börjat på skolans stabsprogram har uppgått till ca 240.

⁷ Se vidare i revisorernas granskning *Anpassningen av totalförsvaret* (förs. 1998/99:RR7).

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

Bilaga 1

Antal officerare som påbörjat chefsutbildning respektive stabsprogrammet på Försvarshögskolan åren 1995–2000						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Chefsutbildning ¹	98 ³	98 ³	95 ⁴	92 ⁴	92 ⁴	92 ⁵
Stabsprogrammet	228 ²	231 ³	243 ³	240 ⁴	240 ⁴	240 ⁵

1. År 1998 bytte utbildningen namn från chefsutveckling (CU) till chefsprogram (ChP).
2. Avser det antal som påbörjade Militärhögskolans taktiska utbildning. Uppgifterna är hämtade ur Militärhögskolans årsredovisning 1995/96.
3. Källa: Försvarshögskolan.
4. Källa: Försvarsmakten (HKV 19 100:60136).
5. Beräknade. Källa: Försvarshögskolan (FHS 23 300:61129)

Endast hälften av de högre officerarna blir krigsplacerade

En examen från Försvarshögskolans stabsprogram innebär att officeren kan bli befordrad till major eller örlogskapten. Försvarshögskolans chefsprogram är det sista obligatoriska utbildningssteget på officerens väg mot de högsta befattningarna inom Försvarsmakten. En yrkesofficer som fullgjort en chefskurs vid Försvarshögskolan med godkänt betyg får befordras till överstelöjtnant eller kommandörkapten. Därefter har officeren möjlighet att bli befordrad till överste eller kommandör (jfr avsnitt 1 *Den svenska officersutbildningen*).

Inom Försvarsmakten finns ett stort antal yrkesofficerare som utbildats vid Försvarshögskolan eller vid gamla Militärhögskolan men som inte är krigsplacerade. Av tabellen nedan framgår att endast 921 av de 1 863 högre yrkesofficerarna var krigsplacerade sommaren 1999. Det innebär att hälften av de högre yrkesofficerarna inte var krigsplacerade. Försvarsmaktens uppgifter visar också att 255 yrkesofficerare med graden major eller örlogskapten inte heller var krigsplacerade. Det motsvarade 10 % av Försvarsmaktens tillgång på yrkesofficerare på samma nivå.

Antal högre yrkesofficerare som inte var krigsplacerade i augusti 1999

Kompetensnivå ¹ uppdelat på tjänstegrader	Tillgång på officerare	Behov av officerare enligt Försvarsmakten	Antal krigsplacerade	Antal som inte är krigsplacerade	Andel (%) som inte är krigsplacerade
Kompetensnivå 1-3					
Överste av 1. graden					
Kommandör 1. graden					
Överste					
Kommandör					
Överstelöjtnant					
Kommandörkapten					
Summa	1 863	1 279	921	942	51
Kompetensnivå 4					
Major					
Örlogskapten					
Summa	2 510	3 407	2 255	255	10

1. Försvarsmakten använder en kompetenskala. Med hjälp av kompetensskalan placerar Försvarsmakten officerarna i olika befattningar.
- Källa: Försvarsmakten (HKV 16 310:72258)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Försvarsmaktens förklaring

Försvarsmakten har i en promemoria förklarat hur det kommer sig att endast hälften av de högre yrkesofficerarna är krigsplacerade (HKV 16 310:72258).

Försvarsmakten konstaterar att försvaret ska genomgå en omstrukturering från ett invasionsförsvar till ett anpassningsförsvar. Bakgrunden är att statsmakterna har bedömt att det inte föreligger något hot om väpnat angrepp inom en tioårsperiod. Detta innebär enligt Försvarsmakten att upprättandet av en krigsorganisation ligger bortom tio års horisont. Försvarsmakten menar att antalet krigsplacerade därför inte längre är relevant. Inte heller bör krigsorganisationen ensam vara styrande för vilken kompetens som finns i försvaret. I ett anpassningsförsvar bör man enligt Försvarsmakten i stället utgå från vilket behov av personal och kompetens försvaret har för att kunna anpassa sig efter omvärldsutvecklingen.

Försvarsmakten medger att myndigheten för närvarande har en felaktig sammansättning av officerare. Försvarsmakten hänvisar till "arvet" från de tidigare grund- och krigsorganisationerna. När försvaret omorganiseras uppstår det ett överskott av officerare. Försvarsmakten uppger att bl.a. arbetsrättsliga regler hindrar Försvarsmakten att minska personalvolymen i en takt som motsvarar omstruktureringen. Av promemorian framgår emellertid att omorganisationen också ställer nya krav på officerare med specifik kompetens. Trots ett sammanlagt överskott av officerare finns det därför enligt Försvarsmakten också ett underskott av vissa grupper av officerare.

Vidare framhåller Försvarsmakten att det system som används för att krigsplacera personal är utvecklat för att passa det gamla invasionsförsvaret. Systemet är inte utformat utifrån kravet att Försvarsmakten ska ha en organisation som ska kunna möta nya hot och risker. Försvarsmakten kan därför inte krigsplacera all sin personal i rätt befattning.

Försvarsmakten uppger att det saknas 500 officerare

Trots att alla officerare inte blir krigsplacerade och det finns ett stort överskott av officerare saknar Försvarsmakten officerare. I sin promemoria uppger Försvarsmakten att det hösten 1999 fanns ett underskott på officerare i grund- och fredsorganisationerna (HKV 16 310:72258). Genom att beräkna hur många befattningar som inte är tillsatta kommer Försvarsmakten fram till att det saknas ca 500 högre yrkesofficerare.⁸

Som framgått har riksdagen sedan 1996 års försvarsbeslut i olika omgångar beslutat att försvaret ska förändras. Försvarsmakten menar att omstruktureringen ställer andra krav på både antalet officerare och deras kompetens. Försvarsmakten anser emellertid att framtidens krav innebär att lika många officerare ska utbildas vid Försvarshögskolan som före förändringarna. Enligt Försvarsmakten gör framtidens krav på anpassning det nödvändigt att det under år 2000 och 2001 ska utbildas lika många officerare som sedan år 1995. Samtidigt har Försvarsmakten fortfarande en ambition att alla

⁸ Enligt Försvarsmakten saknas det ca 400 yrkesofficerare med kompetensnivåerna 2–3 och ca 100 yrkesofficerare med kompetensnivå 4 (HKV 16 310:72258).

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

Bilaga 1

officerare ska vara krigsplacerade trots att krigsorganisationen enligt Försvarsmakten inte längre är lika relevant som tidigare:

”För att i kombination med personalavveckling, rekrytering och kompetensutveckling åstadkomma en, mot målbild 2010, bedömd bättre ålders och kompetensstruktur har Försvarsmakten under de närmaste två åren behov av att cirka 240 officerare går stabsprogrammet (mot nivå 4) samt att cirka 100 officerare går chefsprogrammet (mot nivå 2-3). — — — Strävan är naturligtvis att samtliga i någon form skall krigsplaceras men det bör, i framtida perspektiv, ses som naturligt att uppfyllnadsgraden i krigsorganisationen varierar beroende bl.a. vilka/vilkas behov som för tillfället är styrande”.

Källa: Försvarsmakten (HKV 16 310:72258)

Försvarshögskolan bekräftar att det saknas officerare

Företrädare för Försvarshögskolan uppger också att det råder brist på högre officerare i försvaret. Krigets krav tillsammans med teknikutvecklingen har inneburit att värnpliktiga officerare måste ersättas med yrkesofficerare. Officersbristen har bl.a. inneburit att Försvarshögskolan har haft svårt att rekrytera högre officerare som lärare till skolan.

Försvarshögskolan ser inget konstigt i att skolan sedan år 1995 utbildat samma antal officerare. Företrädare för Försvarshögskolan menar att kravet att försvaret ska kunna anpassas till förändringar innebär att Försvarshögskolan i framtiden t.o.m. kommer att utbilda fler officerare än tidigare.

Regeringen har tillsatt en utredning

Att frågan om officerare inte är oproblematisk framgår av att försvarsutskottet vid flera tillfällen, senast hösten 1997 (bet. 1997/98:FöU1), har begärt att regeringen ska lämna förslag om ett reformerat personalförsörjningssystem i Försvarsmakten. Riksrevisionsverket har också uppmärksammat att Försvarsmakten har obalanser i fråga om sin personal. Enligt RRV har Försvarsmakten ett stort överskott av officerare. RRV uppger att Försvarsmakten också har en alltför åldersstigen officerskår (RRV 1998:47).

Inför riksdagens säkerhetspolitiska kontrollstation våren 1999 konstaterade också regeringen att det var av stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem togs fram (prop. 1998/99:74). Den 4 november 1999 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté som ska utreda Försvarsmaktens personalförsörjning (dir. 1999:84). Utredningen ska bl.a. belysa hur Försvarsmakten ska kunna rekrytera, utveckla och avveckla personal. Enligt utredningsdirektiven ska utredningens förslag avse såväl yrkesmilitärer som civilanställda, reservofficerare, pliktpersonal och frivilliga. Av direktiven framgår att utredningen särskilt ska uppmärksamma åldersstrukturen i de olika personalkategorierna. Utredningen ska också utvärdera utbildningssystemet för officerare i förhållande till Försvarsmaktens framtida struktur. Enligt direktiven ska utredningen samverka med bl.a. Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Utredningen ska redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 2000.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

10 Avgifternas storlek

Sammanfattning: En avgiftsbelagd myndighet ska varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut. Samråden är emellertid inte prioriterade hos ESV eller Försvarshögskolan. Samtidigt har Försvarshögskolans beställare stort förtroende för skolans prissättning.

De ekonomiska villkoren för en myndighets avgiftsbelagda verksamhet ska regleras av lag eller genom regeringsbeslut i form av t.ex. en förordning eller ett regleringsbrev (RRV 1997:61).

Enligt förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan bestämmer skolan själv hur höga avgifter skolan vill ta ut. Av avgiftsförordningen (1992:191) följer dock att skolan inte får ta ut så höga avgifter att skolan går med vinst. Skolans ekonomiska mål är därför att avgifterna ska motsvara skolans kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt skolans samordningsavtal med Försvarsmakten och ÖCB ska skolan över tiden nå ett nollresultat.

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) ska avgiftsbelagda myndigheter varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut.⁹ Genom avgiftssamråden ska ESV bl.a. kontrollera att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som regeringen beslutat för verksamheten.

Om ESV har någonting att anmärka skickar ESV ett yttrande till Finansdepartementet och berört fackdepartement. Det ligger inom respektive fackdepartements ansvarsområde att gå vidare med de synpunkter ESV har framfört i sitt yttrande. Regeringen och berört fackdepartement beslutar vilka åtgärder som ska vidtas.

ESV avstyrker sällan

En genomgång av de inlagor som Försvarshögskolan och tidigare Militärhögskolan skickat in till ESV respektive RRV visar att inget av verken har skickat ett samrådsyttrande till Regeringskansliet sedan avgiftsfinansieringen infördes på Militärhögskolan i juli 1995. Handläggare på ESV har förklarat att samråden främst har ett förebyggande syfte. Genom att en myndighet känner till att ESV kommer att granska myndighetens avgifter skärper myndigheten till sin prissättning. Samtidigt är avgiftssamråden inte prioriterad verksamhet inom ESV. Handläggare på ESV har förklarat att arbetsbelastningen medför att ESV ofta prioriterar regeringsuppdrag och andra uppgifter före samråden.

Inte heller Försvarshögskolan anser att samråden med ESV är prioriterade. Detta visar sig bl.a. av att Försvarshögskolan lämnade in sin inlaga för avgifter för år 1998 först i december 1998. Företrädare för Försvarshögskolan uppger att hård arbetsbelastning och tidsbrist var orsaken till att Försvarshögskolan lämnade in sin inlaga nästan ett år för sent. De anser att systemet

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

⁹ Tidigare skulle myndigheterna samråda med Riksrevisionsverket om avgifter. Från den 1 juli 1998 ska myndigheterna samråda om avgifter med Ekonomistyrningsverket.

med samråd inte känns meningsfullt eftersom ESV sällan ger skolan några reaktioner på skolans inlagor.

Beställarna har stort förtroende för Försvarshögskolans prissättning

Försvarshögskolans beställare har stort förtroende för skolans prissättning. Försvarshögskolan visar stor öppenhet mot beställarna när det gäller hur skolan beräknar sina avgifter. Varken Försvarmaktens eller ÖCB:s representanter upplever att Försvarshögskolan försöker ta ut högre avgifter än vad som krävs för att skolans omkostnader ska täckas. Till skillnad från Försvarmakten upphandlar ÖCB ibland utbildningar från civila högskolor och institutioner. ÖCB kan därför jämföra Försvarshögskolans prissättning med de civila högskolornas priser. Enligt företrädare för ÖCB är Försvarshögskolans priser konkurrenskraftiga.

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

Bilaga 1

11 Försvarshögskolans förutsättningar att vara avgiftsfinansierad

Sammanfattning: När det gäller Försvarshögskolan finns det många faktorer som motverkar avgiftsfinansieringens positiva effekter. Försvarshögskolan befinner sig i en monopolställning. Både skolans och beställarnas valfrihet regleras av förordningar, regleringsbrev och samordningsavtal. Regeringen anser dessutom att vissa av skolans utbildningar ska genomföras oavsett om tillräcklig finansiering kan erhållas genom avgifter.

Som framgått är en tanke med avgiftsfinansiering att marknadsmässiga förhållanden ska efterliknas. Enligt RRV är ett syfte med beställar- och utförarmodellen att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågestyrd produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten (RRV 1997:61).

Enligt LEMO-utredningen skulle en övergång från anslagsfinansiering till avgifter innebära en klarare gränsdragning mellan Försvarsmakten och de stödmyndigheter som nu ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvar (SOU 1991:112). LEMO menade också att avgiftsfinansiering skulle innebära att både statsmakterna och Försvarsmakten fick inflytande över stödmyndigheternas verksamhet (se t.ex. SOU 1993:42).

Av tidigare avsnitt framgår att RRV har angivit att det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera fullt ut. Enligt RRV är en av förutsättningarna för modellen att både beställaren och utföraren har valfrihet. Hos beställaren kan valfriheten bestå av möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten hos någon annan, producera den själv eller helt avstå från tjänsten. Utförarens valfrihet kan t.ex. handla om att utföraren har andra kunder att vända sig till (RRV 1997:61). Nedan följer en redogörelse för hur Försvarshögskolans relationer med Försvarsmakten respektive ÖCB står sig i förhållande till de förutsättningar RRV menar motverkar fördelarna med avgiftsfinansiering.

Monopolsituation

Av Försvarshögskolans årsredovisning framgår att stora delar av skolans verksamhet är uppboundna till Försvarsmaktens beställningar. Under år 1998 uppgick Försvarsmaktens beställningar till över 80 % av skolans totala inkomster. Försvarshögskolan är i hög grad beroende av Försvarsmakten som beställare. Visserligen har Försvarshögskolan utbildningar och kurser som riktar sig till andra beställare än Försvarsmakten, men företrädare för Försvarshögskolan uppger att skolan inte gör mycket för att marknadsföra sina kurser till andra intressenter.

Försvarsmaktens representanter uppger också att Försvarsmakten sällan kan välja någon annan utbildningsinstans än Försvarshögskolan. Försvarsmaktens representanter menar att den utbildning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan är mycket speciell. Till stor del består beställ-

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

Bilaga 1

ningarna av militära specialutbildningar vilka inte finns att tillgå vid landets civila högskolor. Försvarsmakten har därför inget annan utförare att vända sig till än Försvarshögskolan.

ÖCB är inte någon stor beställare för Försvarshögskolan. ÖCB:s beställningar av utbildning beräknas utgöra mindre än 5 % av Försvarshögskolans totala inkomster under år 1999. ÖCB är emellertid en stor beställare av vissa utbildningar. När det gäller skolans högre chefsutbildning för totalförsvaret uppgår ÖCB:s beställningar till ca 75 % av skolans inkomster. Resterande 25 % kommer från beställningar från Försvarsmakten.

ÖCB anser att Försvarshögskolans kompetens inom utbildningsområdet är unik. Vid sidan om Försvarshögskolan finns inga utbildningsanordnare med samma kompetens. Försvarshögskolan har därför monopol när det gäller den högre totalförvarsutbildningen.

Försvarshögskolans och beställarnas valfrihet är begränsad

Både skolans och beställarnas valfrihet är begränsad. Tidigare avsnitt visar att regeringen begränsar myndigheternas valfrihet genom förordningar och regleringsbrev. Därutöver minskar Försvarshögskolans valfrihet på grund av samordningsavtalen med Försvarsmakten och ÖCB:

- Regeringen har begränsat Försvarshögskolans valfrihet genom förordningar. Försvarshögskolans uppgifter och ledningsform regleras av förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan. Officersförordningen (1994:882) reglerar vilka som har behörighet att söka till skolans stabs- och chefskurser, hur långa utbildningarna ska vara och vilken kompetens eleverna ska ha efter genomförd utbildning.
- Regeringen har begränsat Försvarshögskolans valfrihet genom regleringsbrevet till skolan. Av regleringsbrevet framgår vilka mål skolan ska uppnå och inom vilka områden skolan ska vara verksam.
- Försvarshögskolans samordningsavtal med ÖCB och Försvarsmakten begränsar skolans valfrihet. Av avtalen framgår att ÖCB och Försvarsmakten har stort inflytande över skolans verksamhet.
- Regeringen har begränsat ÖCB:s och Försvarsmaktens valfrihet när det gäller den högre totalförvarsutbildningen. Av regleringsbreven till ÖCB och Försvarsmakten för åren 1999 och 2000 framgår att de två myndigheterna måste köpa högre chefsutbildning för totalförsvaret hos Försvarshögskolan. Det betyder att regeringen anser att totalförsvaret har ett behov av utbildningen oavsett ÖCB:s och Försvarsmaktens uppfattningar om behovet.

Försvarsmakten uppger att den kan påverka Försvarshögskolan

Företrädare för Försvarsmakten anser att Försvarsmakten har goda förutsättningar att påverka utformningen av skolans utbildningar. Högkvarterets handläggare uppger att dialogen med Försvarshögskolan fungerar bra. Genom framför allt informella kontakter diskuterar handläggare från de båda myndigheterna utbildningarnas innehåll och kvalitet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Företrädare för Försvarshögskolan har bekräftat att dialogen mellan myndigheterna är bra. Genom diskussioner kommer de båda myndigheterna fram till hur utbildningarna ska utformas. Man är emellertid noga med att betona att skolan har hög integritet gentemot Försvarsmakten. Det händer att Försvarshögskolan säger nej till olika förslag från Försvarsmakten. Det kan t.ex. handla om att Försvarsmakten av besparingsskäl vill plocka bort en del i en utbildning som skolan tycker är viktig. Försvarshögskolan kan då meddela Försvarsmakten att skolan inte kan genomföra utbildningen eftersom besparingen medför att utbildningens kvalitet blir för låg. Försvarsmakten får då försöka hitta någon annan lösning för att spara pengar.

Försvarshögskolan har ett kunskapsövertag

Inom Försvarsmakten är personalomsättningen stor och handläggarna i Högkvarteret hinner inte alltid sätta sig in i sakfrågorna förrän de blir omplacerade någon annanstans i organisationen (Haldén 1999, RRV 1998:47). Försvarshögskolans representanter menar att skolan därför har ett kunskapsövertag gentemot Försvarsmakten. Det innebär att Försvarshögskolans handläggare ibland får förklara för Försvarsmakten vad Försvarsmakten ska beställa från skolan.

Enligt Försvarshögskolans representanter fungerar de interna kommunikationerna inte alltid i Försvarsmakten. Myndigheten är stor och komplex.¹⁰ Det kan vara svårt för officerare ute i landet och längre ned i organisationen att föra fram sin synpunkter till de ansvariga handläggarna i Högkvarteret. Försvarshögskolan är däremot en liten myndighet som har direkta kontakter med förbanden och officerarna ute i landet. Det kan därför vara lättare för en enskild officer att framföra sina synpunkter direkt till Försvarshögskolan i stället för att försöka påverka i Försvarsmakten. En konsekvens av detta blir att skolans handläggare ibland måste förklara för Högkvarterets handläggare vilket behov av utbildning Försvarsmakten har.

Högkvarterets handläggare har uppgivit att kontakterna inom Försvarsmakten fungerar bra. De anser att de har goda möjligheter att kommunicera med förbandscheferna ute i landet.

Sammanställning

Det finns en rad faktorer som hindrar att beställar- och utförarmodellen fungerar på ett bra sätt i relationen mellan Försvarshögskolan och skolans beställare:

- Försvarshögskolans valfrihet är liten på grund av att Försvarsmakten har monopol
- Försvarsmaktens och ÖCB:s valfrihet är liten på grund av att Försvarshögskolan har en monopol

¹⁰ Statsvetaren Eva Haldén berör byråkratin i Försvarsmakten i sin studie *Försvaret och de svarta hålen*. Enligt Haldén finns det en informell gräns mellan Högkvarteret och förbanden ute i landet. Förslag och synpunkter från den lokala nivån förs enligt Haldén inte alltid upp till rätt nivå i Högkvarteret.

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

Bilaga 1

- Försvarshögskolans valfrihet är begränsad genom förordningar och regleringsbrev
- Försvarsmaktens valfrihet är begränsad genom att Försvarsmakten har reglerad skyldighet att beställa nivåhöjande officersutbildningar från Försvarshögskolan
- Försvarsmaktens valfrihet är begränsad eftersom Högkvarteret har begränsade förutsättningar att vara kunnig beställare av utbildning och forskning
- Försvarshögskolans, Försvarsmaktens och ÖCB:s valfrihet är liten eftersom regeringen anser att totalförsvaret har ett behov av högre totalförvarsutbildning oavsett myndigheternas uppfattningar om behovet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Försvarshögskolans syn på avgiftsfinansieringen

Sammanfattning: Försvarshögskolan uppger att avgiftsfinansiering är en bra styrform. Genom avgiftsfinansieringen har skolans utbildningar anpassats till beställarnas behov.

Ansvariga för Institutet för högre totalförvarsutbildning anser att avgiftsfinansieringen endast medfört administrativt besvär när det gäller den högre totalförvarsutbildningen. Enligt ansvariga för IHT borde den högre totalförvarsutbildningen i stället finansieras genom ett anslag direkt till Försvarshögskolan.

Avgiftsfinansiering kan medföra positiva effekter trots att myndigheternas valfrihet är begränsad. RRV menar att beställar- och utförarmodellen kan ha fördelar även om t.ex. utföraren skulle ha monopolställning. Modellen kan ändå bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var finansierad med anslag. RRV menar också att avgifter kan tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Enligt RRV finns det ett informationsvärde hos en avgift som kan bidra till ökat kostnadsmedvetande (RRV 1997:61).

Företrädare för Försvarshögskolan menar att avgiftsfinansiering är en bra styrform. Genom avgiftsfinansieringen har skolans utbildningar anpassats till Försvarsmaktens behov. Skolans utbildningar har därmed blivit efterfrågestyrda. I Försvarshögskolan anser man också att det finns ekonomiska fördelar med avgiftsfinansiering. Skolan ska beräkna sina avgifter utifrån skolans kostnader. Prissättningen medför att kostnaderna blir identifierade. Kostnaderna kan då jämföras med kostnader för andra alternativa verksamheter. Tillsammans kan Försvarshögskolan och skolans beställare styra resurserna dit de bäst behövs. Därmed ökar också lärarnas och handläggarnas kostnadsmedvetenhet. När kostnaderna identifieras börjar både beställarna och skolan försöka pressa ned kostnaderna.

Det finns emellertid inte några utvärderingar som visar hur avgiftsfinansieringen av skolans verksamhet faktiskt fungerar. Har skolans utbildningar blivit billigare eller bättre som följd av avgiftsfinansieringen? Uttalandena om att skolans verksamhet har förändrats är endast en allmän uppfattning som bygger på erfarenheter från verksamheten.

Samtidigt konstaterar Försvarshögskolans representanter att avgiftsfinansieringen inte enbart har inneburit fördelar. En följd av avgiftsfinansieringen har blivit att skolans administration har ökat. Skolan har dock inte kontrollerat om administrationen verkligen har ökat på grund av avgiftsfinansieringen. Det finns inte några utvärderingar av hur skolans administration har utvecklats sedan skolan började tillämpa avgiftsfinansiering.

IHT:s syn på avgiftsfinansiering

Som framgått har Institutet för högre totalförsvarsutbildning ansvar för Försvarshögskolans högre totalförsvarsutbildning. Ansvariga för IHT anser att avgiftsfinansieringen inte har medfört något positivt när det gäller den högre totalförsvarsutbildningen. Avgiftsfinansieringen har inte lett till att utbildningarna har blivit mer efterfrågestyrda. Den formella dialogen mellan IHT och skolans beställare har endast medfört administrativt besvär.

De ansvariga för IHT menar att institutets utbildningar i stället borde finansieras genom ett anslag till Försvarshögskolan. Skolans kunder har god möjlighet att påverka IHT:s utbildningar genom institutets utbildningsråd (se bilaga 3).

Försvarsmaktens syn på avgiftsfinansiering

Sammanfattning: Företrädare för Försvarsmakten uppger att avgiftsfinansieringen medfört administrativt besvär och minskat myndigheternas flexibilitet. Orsaken till att dialogen mellan myndigheterna fungerar är de informella kontakterna. Handläggare i Högkvarteret betraktar Försvarshögskolan som en del av Försvarsmakten.

Högkvarterets handläggare uppger att Försvarsmakten har accepterat att Försvarshögskolans verksamhet ska finansieras genom beställningar från bl.a. Försvarsmakten. Handläggarna har också förståelse för att avgiftsfinansieringen i teorin kan leda till ökad efterfrågestyrning och ökad kostnadsmedvetenhet.

Inom Försvarsmakten finns emellertid tveksamhet till att använda avgiftsfinansiering i praktiken. Högkvarterets handläggare har förklarat att finansieringsformen både känns komplicerad och meningslös. Någon har uttryckt att avgiftsfinansieringen känns som en "lek med pengar" eftersom det ändå handlar om transfereringar inom staten.

Handläggarna upplever att modellen med avgiftsfinansiering hämmar dialogen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Samordningsavtal och administrativa rutiner innebär att flexibiliteten minskar. Man menar att det inte är någon följd av avgiftsfinansieringen att Försvarsmakten har bra erfarenheter av Försvarshögskolans utbildningar. Snarare har avgiftsfinansieringen medfört ökad administration vilken inneburit ökade kostnader.

Som framgått anser handläggarna i Högkvarteret att Försvarsmakten har en bra dialog med Försvarshögskolan. Orsaken till att dialogen fungerar är god personkemi och goda informella kontakter. Högkvarterets handläggare menar att samarbetet mellan de båda myndigheterna fungerar bra tack vare att

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

Bilaga 1

alla inblandande ”så långt som möjligt försöker tänja på det formella regelverket”. Handläggarna i de båda myndigheterna förstår varandra bra. Nästan alla är militärer. Försvarsmakten och Försvarshögskolan fungerar därför i praktiken inte som två myndigheter. I stället betraktar handläggare i Högkvarteret Försvarshögskolan som en enhet i Försvarsmakten.

Försvarsmakten upphandlar genom Försvarshögskolan

En stor del av den verksamhet som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan har en speciell militär karaktär. Handläggare i Högkvarteret menar att det inte är någon idé att Försvarsmakten försöker upphandla den sortens utbildningar från de civila högskolorna.

Vissa delar av Försvarsmaktens beställningar till Försvarshögskolan är dock av sådan karaktär att motsvarande kompetens finns hos de civila högskolorna. Det kan handla om utbildningar eller forskningsprojekt inom ämnen som ekonomi, psykologi, historia eller statskunskap.

Högkvarterets handläggare uppger att Försvarsmakten saknar resurser för att göra en bra upphandling av utbildningar eller forskningsprojekt hos de civila högskolorna. I stället vänder sig Försvarsmakten till Försvarshögskolan. Försvarshögskolan kan välja att själv genomföra utbildningen eller projektet. Skolan kan också köpa in kompetens från civila högskolor, institut m.fl.

Högkvarterets handläggare menar att Försvarsmakten på detta sätt använder Försvarshögskolans beställarkompetens. Försvarsmaktens behov av utbildning blir därmed bättre tillgodosett än om Försvarsmakten skulle söka direkta kontakter med de civila högskolorna.

Försvarsmakten har stort förtroende för att Försvarshögskolan väljer det alternativ som är bäst för Försvarsmakten. Handläggarna i Högkvarteret har förklarat att det troligen skulle bli både dyrare och ge ett sämre resultat om Försvarsmakten själv försökte genomföra en upphandling från de civila högskolorna. För att kunna genomföra en sådan upphandling på ett bra sätt skulle Försvarsmakten behöva bygga upp egen beställarkompetens. Handläggarna i Högkvarteret tror därför att det både är billigare och bättre att Försvarsmakten använder sig av Försvarshögskolans beställarkompetens.

Av tabellen nedan framgår att Försvarshögskolan i liten utsträckning använder sig av extern kompetens. Under perioden 1997–1999 uppgår skolans upphandling av externa konsulter endast till 6 % av skolans totala omsättning.

Försvarshögskolans externa inköp av tjänster under perioden 1997–1999¹

Verksamhet	Omsättning miljoner kronor	Externt köpta tjänster miljoner kronor	Externt köpta tjänster procentuell andel
Chefsutbildning	311,9	11,1	3,6
Taktisk utbildning	81,3	4,9	0,6
Övrig utbildning	107,0	13,7	12,8
Forskning & utveckling	123,1	7,3	5,9
Övrigt	42,8	7,2	16,8
Summa	666,1	39,8	6,0

1. Avser inköp av konsulter, lärar- och forskartjänster m.m.

Källa: Försvarshögskolan

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

Bilaga 1

ÖCB:s syn på avgiftsfinansieringen

Sammanfattning: ÖCB är positivt inställd till avgiftsfinansiering. Genom avgiftsfinansiering blir de tjänster som ÖCB beställer mer efterfrågestyrda.

ÖCB har en positiv inställning till avgiftsfinansiering. Myndighetens upphandling av högre totalförsvarsutbildning från Försvarshögskolan är någonting nytt för år 1999. ÖCB har dock sedan flera år annan erfarenhet av att upphandla utbildningar och forskningsprojekt från Försvarshögskolan, civila högskolor och andra utbildningsanordnare. Enligt företrädare för ÖCB har Försvarshögskolan varit konkurrenskraftig vid de tillfällen skolan lämnat offerter i konkurrens med de civila högskolorna.

ÖCB:s allmänna erfarenhet av avgiftsfinansiering är att tjänsterna blir mer efterfrågestyrda. Om upphandlingen genomförs i konkurrens har ÖCB också möjlighet att välja den utbildningsanordnare som har lägst pris.

ÖCB har emellertid inte kontrollerat om avgiftsfinansiering medfört att utförarnas tjänster blivit bättre eller billigare. ÖCB:s företrädare har förklarat att myndighetens allmänna syn på avgiftsfinansiering bygger på handläggares erfarenheter från upphandlingar och beställningar från olika högskolor och institut.

Som framgått anser företrädarna för ÖCB att dialogen mellan ÖCB och Försvarshögskolan fungerar på ett bra sätt. Samarbetet mellan de båda myndigheterna är väl utvecklat och myndigheterna arbetar mot samma mål.

ÖCB anser att det är viktigt med egen beställarkompetens

ÖCB är tveksam till att utnyttja Försvarshögskolans beställarkompetens på samma sätt som Försvarsmakten. Försvarshögskolan är bara en av många utförare som ÖCB lämnar beställningar till. Andra utförare skulle bli missnöjda om ÖCB bad en av utförarna att genomföra en upphandling.

Företrädarna för ÖCB har också förklarat att ÖCB måste ha egen beställarkompetens för att kunna samordna den högre totalförsvarsutbildningen. För att fungera som samordnare måste ÖCB ha goda kunskaper om vilken kompetens de olika högskolorna och instituten har. Enligt ÖCB:s företrädare är en annan fördel med att ÖCB har en egen beställarkompetens att ÖCB kan föra samtal direkt med den utbildningsanordnare som ska genomföra utbildningen. Om ÖCB lät någon annan framföra ÖCB:s krav och önskemål skulle ÖCB få mindre inflytande över innehållet i utbildningarna.

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

•
Bilaga 1

12 Akademiseringen

Sammanfattning: Försvarshögskolan och Försvarsmakten anser att officersutbildningen bör bli akademisk. För att akademiseringen ska vara möjlig att genomföra anser de båda myndigheterna att Försvarshögskolan ska vara en fristående myndighet.

Av tidigare avsnitt framgår att Försvarshögskolan har påbörjat en akademisering. Bakgrunden är att försvarets uppgifter har förändrats. Före Sovjetunionens fall visste det svenska försvaret ungefär hur en eventuell angripare mot Sverige skulle gå tillväga. Försvaret visste vem fienden var, var han fanns och vilken taktik han skulle använda (Brehmer 1999). I dag rådet det större osäkerhet om under vilka förutsättningar försvaret ska agera. Statsmakterna har med 1996 års försvarsbeslut betonat att försvaret ska ha en förmåga att möta nya hot och risker och hot av skiftande slag (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109–112).

Försvarshögskolans ledning har förklarat att akademiseringen av skolans utbildningar syftar till att förbereda eleverna att som officerare klara nya och okända uppgifter. Akademiseringen ska förse skolans elever med verktyg för att hantera nya situationer. I en akademisk miljö får eleverna lära sig metoder för att lösa nya uppgifter och skaffa ny kunskap. Eleverna får ett kritiskt och prövande förhållningssätt till kunskap (Brehmer 1999).

Ett led i skolans akademisering är att bygga upp forskning inom skolans kärnområden. Försvarshögskolan har därför inrättat professurer inom säkerhetspolitik och strategi, ledningsvetenskap, militärteknik, ledarskapspsykologi, logistik, folkrätt, sociologi och pedagogik. Arbete pågår med att inrätta professurer inom krigskonst och militärhistoria (Brehmer 1999).

En annan anledning till att officersutbildningen ska bli akademisk är omtanken om försvarets personalförsörjning. Inom Försvarsmakten pågår arbete med att föryngra officerskåren. Försvarsmakten vill att många officerare ska söka sig till civila jobb när de kommer i 30–40-årsåldern. Man vill därför att officersutbildningen ska kunna jämföras med de civila högskoleutbildningarna. Genom att göra officerarnas kompetens attraktiv på den civila arbetsmarknaden hoppas Försvarsmakten underlätta officerarnas växling till civila yrken (Hansson 1999).

Högskolverkets bedömning av Försvarshögskolan

Högskoleverket fick våren 1998 i uppdrag av regeringen att bedöma hur Försvarshögskolans utbildningar stod sig i förhållande till likartade utbildningar vid de civila högskolorna. Utgångspunkten för bedömningen var frågan om skolans utbildningar till innehåll och uppläggning uppfyllde de krav som anges i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Högskoleverket skulle därmed bedöma om Försvarshögskolans utbildningar var högskolemässiga.

Högskoleverket angav att andelen forskarutbildade lärare vid Försvarshögskolan var liten jämfört med vad som var fallet vid de civila högskolorna. Vidare saknade många av de militära lärarna akademisk bakgrund.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Ett annat problem var att de lärare som rekryterades från Försvarsmakten stannade för kort tid på skolan. I regel tjänstgjorde skolans militära lärare högst två år på Försvarshögskolan. Enligt Högskoleverket innebar den korta tjänstgöringstiden att de militära lärarna hade små möjligheter till vetenskaplig kompetensutveckling.

Samtidigt bedömde Högskoleverket att den forskning och forskarutbildning som bedrevs vid Försvarshögskolan var jämförbar med de civila högskolornas forskning och forskarutbildning. Högskoleverkets uppfattning var också att vissa av Försvarshögskolans utbildningar var jämförbara med yrkesutbildningar vid de civila högskolorna. Enligt Högskoleverket var t.ex. Försvarshögskolans stabs- och chefsprogram fullt jämförbara med de civila högskolornas utbildningar till högskole- och civilingenjör, utbildningar inom vårdområdet och vissa lärarutbildningar.

Högskoleverket bedömde att Försvarshögskolan sammantaget var under stark utveckling och skulle komma att uppfylla de krav på kvalitet och arbetssätt som gäller vid de civila högskolorna. Högskoleverket lämnade en rad rekommendationer till Försvarshögskolan som skulle kunna underlätta skolans utveckling mot att bli ett akademiskt lärosäte.

Inom Försvarshögskolan pågår arbete med att uppfylla de rekommendationer Högskoleverket lämnade. Försvarshögskolan bedömer att skolan omkring år 2000 kommer att lämna in en ansökan om examensrätt hos Högskoleverket. Försvarshögskolan hoppas att skolan kommer att få examensrätt omkring år 2002. Med examensrätt skulle Försvarshögskolan ha rätt att utdela akademisk examen till de elever som klarat skolans utbildningar. Försvarshögskolan skulle därmed också formellt uppfylla de krav som Högskoleverket ställer på ett akademiskt lärosäte.

En fristående Försvarshögskola är en förutsättning för akademiseringen

Företrädare för Försvarshögskolan menar att det är viktigt att Försvarshögskolan är en fristående myndighet. De bedömer att skolans akademisering skulle bromsas upp om skolan blev en del av Försvarsmakten. Bland annat finns stora kulturella skillnader mellan Försvarsmakten och sättet på vilket forskare och lärare arbetar i de civila högskolorna (jfr Haldén 1999, *Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*, 1998 m.fl.). Enligt Försvarshögskolans representanter skulle det kunna bli svårt att rekrytera forskare och lärare till Försvarshögskolan från de civila högskolorna om skolan ingick i Försvarsmakten. Försvarshögskolans representanter tror också att civila akademiker skulle få svårt att hävda sig om den militära dominansen var för stor.

Även Försvarsmakten anser att Försvarshögskolan bör vara en fristående myndighet. Det finns risk för att akademiseringen skulle stanna upp om Försvarshögskolan blev en del av Försvarsmakten. Enligt Försvarsmaktens representanter finns det i Försvarsmakten en allmän uppfattning om att officersutbildningen bör bli akademisk. Försvarshögskolan bedöms ha större förutsättningar att driva på akademiseringen om skolan är en egen myndighet.

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

Bilaga 1

Försvvarshögskolan och Försvvarsmakten vill dock ha ett nära samarbete

Företrädare för Försvvarshögskolan uppger att Försvvarshögskolan inte skulle fungera som utbildningsanordnare av officersutbildning om skolan inte hade ett nära samarbete med Försvvarsmakten. Försvvarshögskolan är i hög grad beroende av Försvvarsmaktens resurser för att kunna genomföra officersutbildningarna. Bland annat kommer en stor del av skolans lärare från Försvvarsmakten.

Samtidigt vill Försvvarsmakten ha nära samarbete med Försvvarshögskolan. Försvvarshögskolan är den enda utbildningsanordnare som förbereder sina elever för krig. Inom de civila högskolorna finns det kompetens som försvaret har nytta av. De civila högskolorna har emellertid små förutsättningar att relatera sina utbildningar till försvarets behov. Det kan bara Försvvarshögskolan.

Försvvarsmakten anser att Försvvarshögskolan också ska ha ansvar för Försvvarsmaktens lägre officersutbildning. Försvvarsmakten har gett Försvvarshögskolan i uppdrag att samordna all officersutbildning. Som framgått har Försvvarshögskolan ett kunskapsövertag gentemot Försvvarsmakten när det gäller officersutbildning. Företrädare för Försvvarshögskolan uppger att Försvvarsmakten också saknar resurser för att samordna officersutbildningen. Försvvarshögskolan ska därför se till att det finns en "röd tråd" i officersutbildningen och att de olika utbildningsnivåerna är anpassade till varandra. Därmed anser Försvvarsmakten att Försvvarshögskolan har bättre förutsättningar än Försvvarsmakten att bestämma hur officersutbildningen ska vara utformad för att tillgodose försvarets behov.

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

·
Bilaga 1

13 Revisorernas överväganden

Enligt LEMO-utredningen skulle en övergång från anslagsfinansiering till avgifter innebära en klarare gränsdragning mellan Försvarmakten och Försvarshögskolan (SOU 1991:112). Försvarmakten och Försvarshögskolan skulle få tydliga roller som beställare och utförare. Genom att beställa utbildning och forskning från Försvarshögskolan skulle Försvarmakten få stort inflytande över officersutbildningen och försvarsforskningen. Samtidigt skulle också statsmakterna kunna påverka skolans verksamhet (SOU 1993:42).

En tanke med att införa avgiftsfinansiering av statlig verksamhet är att marknadsmässiga förhållanden ska efterliknas. Genom avgifter ska verksamheten vid den utförande myndigheten bli mer efterfrågestyrd. Av tidigare avsnitt framgår emellertid att det finns faktorer som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansiering. Om beställarnas och utförarnas valfrihet är liten minskar myndigheternas förutsättningar att arbeta under marknadsmässiga förhållanden.

Ingen konkurrens

Enligt revisorernas mening finns det många faktorer vid Försvarshögskolan som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen.

Försvarshögskolans och Försvarmaktens valfrihet är starkt begränsad. De båda myndigheterna är starkt beroende av varandra. Försvarshögskolan har monopol på högre officersutbildning, samtidigt som Försvarmakten är den enda beställaren av officersutbildning. Därutöver styr regeringen Försvarshögskolans verksamhet genom regleringsbrev och en rad förordningar. Bland annat regleras genom officersförordningen (1994:882) vilka som har behörighet att söka till Försvarshögskolan och vilken kompetens eleverna ska ha efter avslutad utbildning.

Inga tydliga roller som beställare och utförare

Genom att införa avgiftsfinansiering skulle Försvarmakten och Försvarshögskolan få tydliga roller som beställare och utförare. Som framgått är emellertid nästan hälften av de anställda vid Försvarshögskolan militärer, som alla kommer från Försvarmakten. Lärarna arbetar några år på Försvarshögskolan för att sedan återgå och tjänstgöra i Försvarmakten. Bra personkemi och informella kontakter innebär enligt handläggarna att dialogen mellan myndigheterna fungerar bra. Handläggare i Högkvarteret betraktar t.o.m. Försvarshögskolan som en del av Försvarmakten.

Enligt revisorernas uppfattning har växeljämsgöringen mellan Försvarmakten och Försvarshögskolan lett till att handläggarnas roller som beställare och utförare blivit otydliga. Genom att den formella dialogen i hög grad har ersatts med informella kontakter finns det risk för att handläggarna bygger upp lojaliteter till varandra i stället för till den egna myndigheten. Enligt revisorernas mening har avgiftsfinansieringen därför inte inneburit att För-

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

Bilaga 1

svarsmakten och Försvarshögskolan fått tydliga roller som beställare respektive utförare.

Officersutbildningen är inte efterfrågestyrd

I formell mening är Försvarshögskolans utbildning och forskning efterfrågestyrd. Huvuddelen av Försvarshögskolans verksamhet finansieras genom beställningar från Försvarsmakten. Tanken med avgiftsfinansiering är att Försvarsmakten med beställningar ska ha stort inflytande över Försvarshögskolans utbildning och forskning.

Försvarsmakten saknar emellertid resurser att styra officersutbildningen. Bland annat har handläggarnas korta tjänstgöringstid i Högkvarteret medfört att Försvarshögskolan har ett kunskapsövertag gentemot Försvarsmakten. Försvarshögskolan måste därför förklara för Försvarsmakten vad Försvarsmakten ska beställa från skolan.

Avsaknaden av egna resurser har resulterat i att Försvarsmakten gett Försvarshögskolan i uppdrag att ansvara för all officersutbildning. Försvarshögskolan ska se till att det finns en ”röd tråd” i officersutbildningen. Därmed anser Försvarsmakten att Försvarshögskolan har bättre förutsättningar än Försvarsmakten att bestämma hur officersutbildningen ska vara utformad för att tillgodose försvarets behov. Genom att Försvarshögskolan ansvarar för all officersutbildning har skolan stort inflytande över den kompetens som finns i Försvarsmakten.

Samtidigt har förändringarna i försvaret ännu inte påverkat antalet officerare som utbildas vid Försvarshögskolan. Trots att riksdagen i olika omgångar beslutat om ett förändrat försvar har antalet officerare som utbildas vid Försvarshögskolan varit detsamma sedan år 1995. Enligt företrädare för Försvarshögskolan innebär förändringarna av försvaret att Försvarshögskolan kommer att utbilda fler officerare än tidigare. I Försvarsmaktens planering för de kommande två åren märks dock inget av förändringarna av försvaret. Försvarsmakten planerar liksom tidigare att samma antal officerare ska utbildas vid Försvarshögskolan.

Enligt revisoreernas mening har avgiftsfinansiering inte lett till att Försvarsmakten fått något stort inflytande över officersutbildningen. Snarare har Försvarshögskolan kunnat anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarsmaktens utbildningsbehov.

Ingen affärsmässighet

Försvarsmakten och Försvarshögskolan ska ha en affärsmässig relation. Enligt samordningsavtalet mellan myndigheterna innebär affärsmässighet att myndigheternas ansvar och roller ska vara definierade och att ekonomiska mellanhavanden behandlas stringent.

Enligt revisoreernas uppfattning är en förutsättning för affärsmässighet att både köpare och säljare har möjlighet att påverka affären. Det kan t.ex. handla om att både köpare och säljare har goda kunskaper om innehållet i affären. Det kan också röra sig om att köparen eller säljaren har möjlighet att vända sig till någon annan för att genomföra affären.

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

Bilaga 1

Revisorerna anser att relationen mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten inte är affärsmässig. Som framgått har Försvarshögskolan monopol på högre officersutbildning. Samtidigt saknar Försvarsmakten resurser att styra officersutbildningen. I praktiken är det Försvarshögskolan som bestämmer hur och i vilken omfattning officersutbildningen ska genomföras.

Ingen sätter press på Försvarshögskolan

Företrädare för Försvarshögskolan uppger att avgiftsfinansieringen har inneburit att skolans handläggare och lärare har blivit mer kostnadsmedvetna. Det finns emellertid inte några utvärderingar som visar om skolans utbildningar har blivit billigare eller bättre som följd av avgiftsfinansieringen. Information om kostnader behöver inte i sig leda till att en verksamhet faktiskt blir bättre och billigare.

Som framgått har emellertid Försvarshögskolan monopol när det gäller högre officersutbildning. Samtidigt har statsmakterna med avgiftsfinansiering delegerat besluten om officersutbildningen till Försvarsmakten. Försvarsmakten har dock begränsade förutsättningar att bestämma hur officersutbildningen ska vara utformad. Försvarsmakten har därför delegerat till Försvarshögskolan att ansvara för officersutbildningen.

Varken konkurrenser, statsmakterna eller Försvarsmakten skapar därmed något yttre tryck på Försvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet.

Ingen tydlig dokumentation

Det saknas en tydlig dokumentation som visar vilken verksamhet Försvarshögskolan ska genomföra och när Försvarsmakten ska betala. Offerter, beställningar och uppföljningar är ytterst översiktliga.

Skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar har i hög grad ersatts av informella kontakter. Företrädare för Försvarshögskolan och Försvarsmakten uppger att de informella kontakterna mellan myndigheterna fungerar bra. Försvarshögskolan vet vad Försvarsmakten vill ha. Försvarsmakten får bra utbildningar till rimliga priser.

Informella kontakter är viktiga för att underlätta samarbetet mellan myndigheterna. Enligt revisorerna får emellertid inte informella kontakter ersätta de formella kontakterna mellan två myndigheter. Om Försvarsmaktens mål och krav inte finns dokumenterade kan det vara svårt att i efterhand följa upp och kontrollera att verksamheten har genomförts i enlighet med Försvarsmaktens önskemål.

En annan komplikation är att det bara finns minnesanteckningar från de muntliga kontakterna mellan myndigheterna, som inte är allmänna handlingar. Därmed begränsas både statsmakternas och allmänhetens insyn i Försvarshögskolans kontakter med Försvarsmakten.

Öppna Försvarshögskolan mot det civila samhället

Både LEMO- och UTFÖR-utredningarna betonade vikten av anknytning mellan den högre militära utbildningen och samhällets övriga högre utbild-

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

Bilaga 1

ning och forskning (SOU 1993:42, SOU 1996:123). UTFÖR-utredningen ansåg att Försvarsmaktens uppgifter i allt mindre grad hade blivit rent militära. Försvarsmaktens uppgifter hade i stället integrerats i andra samhällsområden. UTFÖR menade att de civila inslagen i den högre officersutbildningen borde öka väsentligt. Utredningen ansåg att det var angeläget att officerskåren exponerades för den civila högskolevärlden. Det borde t.ex. finnas krav på att högre officerare också hade akademisk examen från en civil högskola eller ett universitet (SOU 1996:123).

Sedan Försvarshögskolan bildades år 1997 har riksdagen i olika omgångar betonat att försvaret ska kunna anpassas så att nya hot och risker kan hanteras. Samhället förändras i snabb takt. Informationsteknik, internationalisering, nya infrastrukturer m.m. inverkar på samhällets förmåga att möta olika former av hot. Utvecklingen har inneburit att samhället har blivit mer sårbart vid angrepp mot infrastrukturen. Det kan t.ex. gälla elförsörjning, telekommunikationer, radio och television, transporter, vattenförsörjning eller tillgången till betalningsmedel.

Försvarsberedningen menar att ett alltmer ömsesidigt beroende och internationellt samarbete har medfört att öppna krig mellan länder blivit mindre vanliga (Ds 1998:9). Beredningen konstaterar att det inte finns något invasionshot mot Sverige under de närmaste tio åren, förutsatt att försvaret har en grundläggande förmåga (Ds 1999:55). Beredningen har däremot ifrågasatt om det inom totalförsvaret görs tillräckliga insatser för att förebygga och hantera icke-militära hot och risker (Ds 1999:2). Enligt Försvarsberedningen har risken ökat för att t.ex. brottslingar eller politiska och religiösa grupper använder våld eller andra påtryckningar mot samhället för att nå sina syften. Det moderna samhällets komplexitet har skapat sårbarhet för störningar som kan utnyttjas t.ex. för ekonomiska påtryckningar, internationell brottslighet, sabotage eller manipulering av information (Ds 1999:2). ÖCB har också uppmärksammat att infrastrukturen är känslig för sabotage och andra angrepp. Enligt ÖCB räcker det med sprängmedel eller granatgevär för att sabotörer ska kunna åstadkomma ett totalt sammanbrott på det svenska elnätet (ÖCB dnr 5-621/99).

Totalförsvaret är dock i hög grad fortfarande utformat för att kunna möta militära angrepp. Revisorerne har i granskningen *Anpassningen av totalförsvaret* (förs. 1998/99:RR7) visat att totalförsvarsmyndigheterna nästan uteslutande planerat och bedömt sin förmåga mot militära hot.

Enligt revisorernas mening måste, antingen i Försvarshögskolans regi eller på annat sätt, det civila försvarets behov tillgodoses. Enligt revisorernas uppfattning måste dock det militära och det civila försvaret samordnas. Försvarshögskolan har goda förutsättningar att i sin utbildning och forskning föra samman det militära och det civila försvarets uppgifter. Revisorerne anser att Försvarshögskolan bör ge det civila försvarets behov större utrymme i sin utbildning och forskning.

Utveckla Försvarshögskolan med avgiftsfinansiering

Avgiftsfinansieringen har inte medfört de positiva effekter finansieringsformen skulle kunna medföra. Samtidigt finns det enligt revisorerne mycket

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

Bilaga 1

som talar för att avgifter kan bidra till att Försvarshögskolans verksamhet tydligare anpassas till behoven hos både det militära och det civila försvaret. Om olika intressenter själva beställer och betalar för Försvarshögskolans utbildningar och forskning kan verksamheten tydligare anpassas till efterfrågan i totalförsvaret.

Enligt revisorernas mening måste dock avgiftsfinansieringen vara uppbyggd på ett sådant sätt att beställarna faktiskt påverkar utföraren. Avgiftsfinansiering bygger också på konkurrens och affärsmässighet. Revisorernas förslag syftar till att öka affärsmässigheten i Försvarshögskolans verksamhet.

Revisorernas förslag

Ställ krav på beställarna

Som framgått är regeringen otydlig i sina regleringsbrev till Försvarshögskolan, Försvarsmakten och ÖCB. Bland myndigheterna finns osäkerhet om vilka krav regeringen ställer och vad regeringen vill att de olika myndigheterna ska redovisa. Revisorerna anser att regeringen bör utgå från myndigheternas roller som beställare och utförare när kraven i regleringsbreven formuleras.

Regeringen bör begära att beställarna både motiverar och bedömer effekterna av den utbildning och forskning som de köper från Försvarshögskolan. I detta ligger att Försvarsmakten och ÖCB aktivt måste undersöka om det för en bestämd utbildning finns andra utbildningsanordnare än Försvarshögskolan. Om Försvarsmakten och ÖCB söker direkta kontakter med andra högskolor, institut m.m. ökar kontakterna med det civila samhället. Samtidigt tvingas Försvarshögskolan konkurrera med civila utbildningsanordnare.

Enligt revisorernas mening bör regeringen i regleringsbreven begära att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa:

- motiven till att myndigheterna har köpt viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan
- resultatet av genomförd utbildning och forskning jämfört med de krav som respektive myndighet har ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar
- den användning myndigheterna har haft av Försvarshögskolans utbildningar och forskning.

Försvarsmakten

Försvarsmakten saknar tillräckliga resurser för att bestämma behovet av officerare och innehållet i officersutbildningen. Handläggarnas korta tjänstgöringstid i Högkvarteret har medfört att Försvarshögskolan har fått ett kunskapsövertag gentemot Försvarsmakten.

En utgångspunkt för avgiftsfinansiering är att beställare har goda kunskaper om vad han vill beställa och att verksamheten hos den utförande myndigheten bestäms av beställarens efterfrågan.

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

Bilaga 1

Revisorerna anser att Försvarsmakten måste vara en kunnig beställare. Enligt revisorernas mening är det också viktigt att Försvarsmakten själv utvärderar den utbildning och forskning som försvaret köper från Försvarshögskolan.

Revisorerna menar att det är regeringens ansvar att se till att Försvarsmakten genomför upphandling och uppföljning på ett bra sätt. Regeringen bör därför se till att Försvarsmakten har kunskaper att genomföra upphandling av utbildning och forskning. Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan. I detta ligger att Försvarsmakten behöver analysera vilken användning försvaret har av Försvarshögskolans utbildningar.

ÖCB

ÖCB har upphandlat en konsult som ska utvärdera den verksamhet som ÖCB beställer från Försvarshögskolan. Av samtal med företrädare för ÖCB framgår att de första effekterna av konsultens arbete kommer att kunna märkas i ÖCB:s uppföljning under år 2000.

Enligt vad revisorerna erfar finns det en fungerande uppföljning av Försvarshögskolans verksamhet genom utbildningsrådet i Institutet för högre totalförsvarsutbildning. I rådet sitter företrädare för IHT och representanter för skolans beställare. Ansvariga för IHT menar att skolan kan följa upp institutets verksamhet genom rådet. Diskussionen inom rådet är emellertid informell. Från rådets möten finns endast minnesanteckningar vilka inte är allmänna handlingar. Därmed är det svårt för utomstående att bedöma hur väl rådet fungerar.

Ansvariga för IHT menar att ÖCB saknar goda kontakter med totalförsvarsmyndigheterna ute i landet. De anser att Försvarshögskolan har mycket bättre kontakter med totalförsvarsmyndigheterna tack vare institutets utbildningsråd.

ÖCB ska samordna det civila försvaret. Revisorerna har emellertid i en granskning våren 1999 visat att det finns brister i ÖCB:s sätt att genomföra denna samordning. Revisorerna fann att regeringen borde utreda hur ÖCB fungerade i sin samordningsroll vad gällde militära hot (*Anpassningen av totalförsvaret*, förs. 1998/99:RR7). Sommaren 1999 tillsatte regeringen en utredning med syftet att utreda principerna för hur det civila försvaret ska samordnas (dir. 1999:63). Enligt utredningsdirektiven ska denna utredning vara slutredovisad till regeringen senast i februari 2001.

Revisorerna anser att det är angeläget att ÖCB har metoder för att utvärdera Försvarshögskolans utbildningar. Revisorerna förutsätter att det konsultarbete som pågår kommer att leda till att ÖCB förbättrar sin uppföljning.

En förutsättning för avgiftsfinansiering är emellertid att beställaren också har resurser och kunskaper att genomföra en bra upphandling och uppföljning. Revisorerna föreslår därför att en motsvarighet till IHT:s utbildningsråd inrättas i ÖCB.

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

Bilaga 1

Ställ krav på Försvarshögskolan

Tidigare i rapporten framgår att Försvarshögskolan i hög grad är beroende av Försvarsmakten som beställare. Försvarsmaktens beställningar uppgå till mer än 80 % av skolan totala inkomster. Försvarshögskolan har emellertid även utbildningar och kurser som riktar sig till det civila försvaret. De civila utbildningarna utgör dock ännu en liten del av skolans totala omsättning. Totalförsvarsutbildning och civila utbildningar utgör mindre än 5 % av skolans totala inkomster.

Försvarsberedningen har visat att samhällsutvecklingen inneburit att totalförsvaret måste förändras. Beredningen har också understrukt att det inom totalförsvaret måste göras större insatser för att förebygga och hantera icke-militära hot och risker (Ds 1999:2).

Försvarshögskolan har utbyten med de civila högskolorna. Bland annat har Försvarshögskolan påbörjat ett samarbete med Uppsala universitet. Försvarshögskolans kontakter med de civila högskolorna är dock begränsade.

Revisorerna anser att Försvarshögskolan bör öka sina ansträngningar att söka sig till intressenter både i Sverige och i andra länder. Med fler intressenter minskar Försvarshögskolans beroende av Försvarsmakten. Samtidigt ökar förutsättningarna för att avgiftsfinansiering ska fungera.

Revisorerna föreslår att regeringen ger Försvarshögskolan i uppdrag att upprätta en handlingsplan för hur skolan i större utsträckning ska nå ut till fler beställare.

Försvarshögskolans styrelse

En tanke med avgiftsfinansiering är att marknadsmässiga förhållanden ska efterliknas. Av samordningsavtalet mellan Försvarshögskolan och Försvarsmakten framgår att relationen mellan de båda myndigheterna ska präglas av affärsmässighet. Enligt regeringens prognoser har Försvarshögskolan år 1999 genomfört verksamheter för ca 290 miljoner kronor (prop. 1999/2000:1 utg. omr. 6 Totalförsvaret).

Samtidigt leds Försvarshögskolan av en traditionell styrelse med begränsat ansvar. Därmed har varken Försvarshögskolans styrelse eller skolans ledning fullt ansvar för Försvarshögskolan. Utan någon tydlig gränsdragning delar styrelsen och skolans ledning ansvaret för Försvarshögskolan.

En annan komplikation är att Försvarshögskolans stora beställare finns representerade i styrelsen. Inom Försvarshögskolan finns det olika uppfattningar om ledamöterna i styrelsen har kunnat skilja på sina styrelse- och myndighetsroller. Dessutom ingår företrädare för Försvarsdepartementet i styrelsen. Det innebär att en tjänsteman i Försvarsdepartementet både kan vara uppdragsgivare till skolan, beslutande i styrelsen och – som ägare – mottagare av styrelsens analyser.

Mot bakgrund av att Försvarshögskolans arbete ska präglas av affärsmässighet föreslår revisorerna att Försvarshögskolan ges en styrelse med fullt ansvar. Därmed skulle det inte råda något tvivel om att styrelsen har det fulla ansvaret för Försvarshögskolans verksamhet.

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

Bilaga 1

Av verksförordningen (1995:1322) framgår att en styrelse vanligtvis består av myndighetschefen och högst åtta andra ledamöter. Detta gäller förvaltningsmyndigheter med traditionell styrelse. Styrelser med full ansvar har i regel färre ledamöter, detta för att de ska fungera som bra ledningsorgan. Enligt revisorernas mening bör Försvarshögskolans styrelseordförande likasom hittills vara en externt rekryterad person med goda kontakter i framför allt den vetenskapliga världen.

Styrelsens ledamöter bör stå obundna i förhållande till olika partsintressen. Skolans beställare bör därför inte vara representerade i styrelsen. Inte heller bör någon tjänsteman från Forsvarsdepartementet ingå i styrelsen. Enligt revisorernas uppfattning bör antalet ledamöter i Försvarshögskolans styrelse uppgå till högst åtta inklusive ordförande och skolans rektor.

Tillsyn

Statsmakterna, Forsvarsmakten och Försvarshögskolan har i olika sammanhang betonat vikten av att den högre officersutbildningen godkänns som akademisk utbildning. Inom Försvarshögskolan pågår arbete med att uppfylla de rekommendationer som Högskoleverket har lämnat i samband med en utvärdering av skolan. Målet för skolans arbete är att skolan ska söka examensrätt omkring år 2000. Försvarshögskolan skulle då uppfylla de krav som Högskoleverket formellt ställer på ett akademiskt lärosäte.

Revisorerna erfar att det kan vara både tidskrävande och besvärligt för en yrkesskola att bli högskolemässig. Som framgått skapar varken konkurrenser, statsmakterna eller Forsvarsmakten något yttre tryck på Försvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet. Det finns ingen utomstående som bedömer utbildningarnas innehåll och kvalitet. Enligt revisorernas mening är det angeläget att Försvarshögskolans utbildningar bedöms av någon utomstående.

Enligt förordning (1995:945) med instruktion för Högskoleverket har verket i första hand ansvar för universitet och högskolor. Av förordningen framgår emellertid att Högskoleverket också kan ha uppgifter som rör andra utbildningar på eftergymnasial nivå. Revisorerna anser därför att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar.

Försvarshögskolans årsredovisning

I Försvarshögskolans årsredovisning för år 1998 finns det inga uppgifter om vilka utbildningskrav Forsvarsmakten och de andra beställarna hade ställt på skolan. Det finns därför inga mål eller krav att relatera den genomförda verksamheten till.

Revisorerna föreslår att regeringen i regleringsbrevet till Försvarshögskolan begär att skolan i sin årsredovisning ska redovisa resultat och måluppfyllelse i förhållande till de krav som beställarna har ställt. I detta ligger att Försvarshögskolan även bör redogöra för de mål och krav som beställarna har ställt på skolan.

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

Bilaga 1

Bilaga 1 Bakgrunden till avgiftsfinansiering

Beställar- och utförarmodeller växte fram i början av 1990-talet

Avgiftsfinansiering är inte något unikt för försvarsområdet. Från början av 1990-talet har olika former av beställar- och utförarmodeller blivit allt vanligare både bland myndigheter, kommuner och landsting. En genomgång av tidigare utredningar visar att avgiftsfinansiering sedan mitten av 1980-talet har varit en del av den förvaltningspolitiska diskussionen (Fölster 1993, Rombach 1997, RRV 1998:59 m.fl.).

Går man tillbaka till 1970-talet framgår bakgrunden till att avgiftsfinansieringen kom att ingå i den förvaltningspolitiska debatten under 1980- och 1990-talen. För det första hade den offentliga sektorns expansion under andra hälften av 1970-talet minskat politikernas möjligheter att styra den statliga och kommunala förvaltningen. De offentliga verksamheterna hade inte bara växt i omfattning. De hade dessutom blivit alltmer komplexa. Samtidigt uppstod stora budgetunderskott i den svenska förvaltningen vid slutet av 1970-talet. Det blev därför viktigt att stärka politikernas möjligheter att styra den offentliga verksamheten. Det var också viktigt att förbättra den offentliga ekonomin och effektivisera den statliga verksamheten (SOU 1979:61, SOU 1983:39, SOU 1985:40).

Följer man den förvaltningspolitiska diskussionen från mitten av 1970-talet framgår att diskussionen har genomgått olika faser. I mitten av 1970-talet var de huvudsakliga målen att stärka demokratin och öka möjligheterna till politisk styrning (SOU 1993:72, Ruin 1993, Pettersson 1993). Detta märks bl.a. i förarbetena (prop. 1975/76:187, bet. 1975/76:KU25, rskr. 1975/76:148) till 1977 års kommunallag (SFS 1977:149) och den kommunaldemokratiska kommitténs betänkanden. Centrala punkter i både förarbetena och kommitténs betänkanden var att medborgarnas inflytande skulle stärkas.

I takt med att budgetunderskott och att den offentliga sektorn växte inriktades den förvaltningspolitiska diskussionen i början av 1980-talet mot att stärka politikernas möjligheter att styra den offentliga verksamheten. Samtidigt fanns det en ambition att minska de stora budgetunderskott som hade uppstått i slutet av 1970-talet. Det blev viktigt att förbättra den offentliga ekonomin och effektivisera den statliga och kommunala verksamheten (SOU 1985:40, SOU 1993:73, Ruin 1993).

Stärka politikernas inflytande

Ett sätt att stärka politikernas inflytande var att minska riksdagens och regeringens arbetsbörda. En grundtanke med de reformer som inleddes vid mitten av 1980-talet var att riksdagens och regeringens arbete skulle inriktas på färre men viktigare frågor. Denna tanke kom till uttryck i framför allt den omfattande reformeringen av den statliga budgetprocessen. Genom införandet av mål- och resultatstyrning, rambeslutsmodellen samt flerårsbudgetering skulle möjligheterna till politisk styrning öka. Politikerna skulle inte syssla

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

Bilaga 1

med detaljstyrning. Politikerna skulle i stället ange tydliga mål för verksamheten och acceptera att myndigheterna själva löste hur målen skulle uppnås. Genom mål- och resultatredovisning skulle politikerna följa upp myndigheternas verksamhet (SOU 1985:40).

Öka effektiviteten

Också inom kommunerna började det ställas andra krav på politiskt och administrativt ledarskap. Reformerna handlade i huvudsak om att öka effektiviteten i den kommunala verksamheten och minska den politiska detaljstyrningen (SOU 1993:73). Genom att decentralisera verksamheten skulle kommunerna bli effektivare. Inom den statliga förvaltningen och i kommunerna började s.k. New Public Management få ett kraftigt genomslag. Exempelvis skulle en daghemsföreståndares ansvarsområde utökas till att också innefatta ekonomi- och personalansvar. Före reformerna hade daghemsföreståndarnas ansvar avgränsats till framför allt den pedagogiska inriktningen (SOU 1993:73).

En annan del av managementideologin var införandet av avgiftsfinansiering i början av 1990-talet. Genom att skapa tydliga roller mellan beställare och den som producerar en tjänst skulle reformen bl.a. medföra ökad kostnadsmedvetenhet i den offentliga verksamheten. Samtidigt skulle den politiska sfären separeras från den genomförande verksamheten hos myndigheter och kommuner. Politikerna skulle ägna sig åt politiska och övergripande frågor. Myndigheterna skulle koncentrera sig på att genomföra verksamheten i enlighet med politikernas intentioner (Rombach 1997).

Stödmyndigheterna blir avgiftsfinansierade

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) ansåg att relationerna mellan försvarsmyndigheterna var otydliga (SOU 1991:112). För att uppnå en tydligare ansvarsfördelning behövdes det enligt LEMO en klarare gränsdragning mellan Försvarsmakten och de stödmyndigheter som nu ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Gemensamt för stödmyndigheterna är att de ska stödja verksamheter inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Till denna kategori hör Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Flygtekniska försöksanstalten, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan och Försvarets radioanstalt.

En av de grundläggande principerna i LEMO-utredningen var avgiftsfinansiering. Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarsmakten få ökade möjligheter att styra stödmyndigheterna. Samtidigt skulle statsmakterna behålla ett visst inflytande över stödmyndigheterna.

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter från anslagsfinansiering till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade genom beställningar. Stödmyndigheterna arbetar utifrån beställningar från främst Försvarsmakten. Regeringen och andra myndigheter lämnar också uppdrag och beställningar till stödmyndigheterna. De myndigheter som fortfarande är anslagsfinansierade kan statsmakterna styra genom statsbudgeten. Därutöver styr regeringen myndigheterna genom bl.a.

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

Bilaga 1

de mål och uppgifter som anges i regleringsbrev och andra instruktioner. Regeringen ställer också krav på myndigheternas verksamhet. Genom nyckeltal, produktivitetsmätningar m.m. ska regeringen följa upp myndigheternas verksamhet.

Motiven presenterades inte för riksdagen

Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) konstaterade att riksdagens beslut att stödmyndigheterna helt eller delvis skulle avgiftsfinansieras hade fattats utan att motiven till reformen hade diskuterats mera ingående (SOU 1995:129). Som exempel pekade UTFÖR på riksdagens beslut om att Försvarets materielverks (FMV) verksamhet skulle finansieras med avgifter. I sin proposition (prop. 1993/94:100, bil. 5) som föregick riksdagens beslut (bet. 1993/94:FöU9, rskr. 1993/94:295 och 296) om att FMV skulle övergå till avgiftsfinansiering preciserade regeringen inte målen med övergången. Av propositionen framgår endast att FMV:s verksamhet skulle finansieras med avgifter och att de resurser som tidigare disponerats av verket skulle komma att disponeras av Försvarsmakten.

En genomgång av riksdagstryck visar att regeringen har beslutat om avgiftsfinansiering utan att riksdagen fattat beslut om en sådan. Riksdagen beslutade inte om en övergång till avgiftsfinansiering när Militärhögskolan och Försvarets förvaltningshögskola den 1 juli 1994 slogs samman till den ny myndigheten Militärhögskolan (prop. 1993/94:100, bil. 5, bet. 1993/94:FöU8, rskr. 1993/94:175).

Inte heller finns det något riksdagsbeslut om att den nya Förvarshögskolan som bildades den 1 januari 1997 skulle vara avgiftsfinansierad (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109). Förvarsutskottet uttalade att den verksamhet som tidigare hade bedrivits av den gamla Förvarshögskolan borde vara anslagsfinansierad. Utskottet förutsatte att huvuddelen av den nya Förvarshögskolans verksamhet skulle vara avgiftsfinansierad. Utskottet gjorde emellertid ingen hemställan om skolans finansieringsformer (bet. 1996/97:FöU1).

Ett ytterligare exempel är att det inte finns något riksdagsbeslut om att Totalförsvarets pliktverk som inrättades som ny myndighet den 1 juli 1995 skulle vara delvis avgiftsfinansierad.

Regeringen har dock informerat riksdagen om att stödmyndigheternas finansieringsformer skulle förändras. Genom propositioner och skrivelser har regeringen med jämna mellanrum aviserat och redovisat att stödmyndigheternas finansiering skulle ändras och hade ändrats. Genom att riksdagen accepterat regeringens budgetförslag har riksdagen indirekt godkänt att stödmyndigheterna ska vara helt eller delvis avgiftsfinansierade.

LEMO redogjorde endast översiktligt för motiven

Inte heller LEMO-utredningen redogjorde närmare för motiven för att stödmyndigheterna skulle övergå till avgiftsfinansiering. En genomgång av LEMO-utredningens betänkanden och promemorior visar att motiven till

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

Bilaga 1

avgiftsfinansiering inte diskuterades särskilt ingående. Visserligen nämnde LEMO i flera av sina betänkanden vikten av tydliga ansvarsförhållanden mellan Försvarmakten och stödmyndigheterna. LEMO konstaterade också att stödmyndigheternas verksamhet var av en mycket speciell karaktär. Å ena sidan utgjorde stödmyndigheterna en viktig del i uppbyggnaden av det svenska försvaret. Stödmyndigheterna var därför enligt LEMO en angelägenhet för statsmakterna. Å andra sidan var Försvarmakten direkt beroende av stödmyndigheternas verksamhet. Det var därför enligt LEMO viktigt att Försvarmakten hade goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna. LEMO menade att avgiftsfinansiering skulle innebära att både statsmakterna och Försvarmakten fick inflytande över stödmyndigheternas verksamhet (se t.ex. SOU 1993:42).

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

Bilaga 1

Bilaga 2 Hur Försvarshögskolan bildades

Den gamla Militärhögskolan slogs samman med Förvaltningshögskolan och delar av FOA

I början av 1960-talet sammanfördes de tre högskolorna för armén, marinen och flygvapnet till en gemensam högskola, Militärhögskolan. Militärhögskolan fick till uppgift att svara för den högre utbildningen av officerare oavsett försvarsgren och truppslag. Omstruktureringen var ett led i en modernisering av hela försvaret som inleddes vid denna tid. Militärhögskolans tillkomst skapade bl.a. förutsättningar för en ny integrerad ledning för försvaret som inrättades senare under 1960-talet (SOU 1990:57).

Sammanslagningen till en militärhögskola innebar emellertid inte att det blev en gemensam utbildning för de tre försvarsgrenarna. Under 1960-, 1970-, och 1980-talen förblev försvarsgrenarna vid Militärhögskolan strikt åtskilda (*Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*, 1998).

Hur regeringen och överbefälhavaren styrde gamla Militärhögskolan

Militärhögskolans huvudsakliga uppgifter reglerades genom förordningen (1983:276) om verksamhet inom försvarsmakten. Enligt denna förordning hade Militärhögskolan till uppgift att utbilda officerare till kvalificerade befattningar i krig och fred. Vidare bedrev Militärhögskolan metodikstudier inom skolans utbildningsområde och militärhistorisk forskning.

Regeringen styrde Militärhögskolan med hjälp av anslag och genom skolans regleringsbrev. Regleringsbreven innehöll preciseringar av skolans uppgifter samt föreskrifter och direktiv om vilka resurser som skolan fick disponera för respektive ändamål (SOU 1990:57).

Genom förordningen (1983:276) om verksamhet inom försvarsmakten skulle överbefälhavaren tillförsäkras inflytande över verksamheten vid Militärhögskolan. Av förordningen framgår bl.a. att överbefälhavaren hade rätt att meddela Militärhögskolan föreskrifter för hur uppställda mål för verksamheten skulle nås. Överbefälhavaren hade också rätt att yttra sig till regeringen om Militärhögskolans förslag till anslagsframställning, verksamhetsinriktning m.m.

Akademiseringen inleds

Fram till början av 1990-talet hade grunden för utbildningen vid Militärhögskolan framför allt dominerats av praktiskt beprövade militära erfarenheter (SOU 1996:132). Med det s.k. Försvarsakademiprojektet¹¹ och Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) påbörjades en reformering och akademisering av Militärhögskolans verksamhet.

¹¹ Inom ramen för Försvarsakademiprojektet påbörjade hösten 1991 Militärhögskolan och Försvarets forskningsanstalt att diskutera möjligheterna att nyttja FOA:s forskningsresurser vid Militärhögskolans undervisning (*Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*, 1998).

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

Bilaga 1

Med akademiseringen skulle en vetenskaplig grund för verksamheten etableras.¹² LEMO föreslog att Militärhögskolan skulle slås samman med Försvarets förvaltningshögskola, dåvarande Försvarshögskolan och en forskningsdel ur Försvarets forskningsanstalt (SOU 1993:42).

Försvarets förvaltningshögskola hade i början av 1990-talet till uppgift att bedriva administrativ utbildning av civila och militära chefer och annan personal inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Försvarshögskolan hade till uppgift att utbilda chefer och annan ledande personal i samhället. Syftet med utbildningen vid Försvarshögskolan var att kursdeltagarna skulle förberedas att verka i ledande befattningar inom totalförsvaret i fred och krig.

LEMO ansåg att syftet med en sammanslagning av skolorna inte i första hand var att åstadkomma ekonomiska besparingar. Det främst målet med omorganiseringen var att skapa förutsättningar för att kvaliteten och effektiviteten i utbildningen skulle höjas (SOU 1993:42). LEMO-utredningen menade vidare att det fanns fördelar med att inrätta den nya gemensamma högskolan utanför Försvarsmakten. Om den nya högskolan skulle inrättas inom Försvarsmakten fanns det enligt LEMO risk för att utbildningen inom förvaltningen och det civila försvaret skulle försvagas (SOU 1993:42).

LEMO ansåg att Försvarshögskolan skulle styras av både regeringen och beställare

Samtidigt som LEMO ansåg att den nya Försvarshögskolan skulle vara en fristående myndighet insåg LEMO att utbildning av officerare, chefer och specialister var av betydelse för Försvarsmaktens kompetens och krigsduglighet. LEMO menade att Försvarsmakten därmed hade stort intresse av den verksamhet som Försvarshögskolan skulle bedriva.

LEMO ansåg det därför nödvändigt att Försvarsmakten fick goda möjligheter att påverka utbildningen av personal som var anställd vid Försvarsmakten. LEMO betonade emellertid också att utbildningen av högre officerare inte var en angelägenhet för enbart Försvarsmakten. Enligt LEMO var det ofrånkomligt att denna utbildning också var en angelägenhet för statsmakterna. Detta talade för att utbildningen av högre officerare borde bedrivas i en organisation direkt under regeringen (SOU 1993:42). LEMO ansåg att regeringens uppgift främst var att utöva en huvudmannaroll i förhållande till den nya Försvarshögskolan (SOU 1991:112).

I huvudmannarollen ingick enligt LEMO att se till att Försvarshögskolan utnyttjade sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen var lämpligt utformade. Regeringen skulle också utse högre chefer och se till att högskolans ledning fungerade väl. LEMO menade att regeringens agerande i huvudmannarollen skulle vara långsiktigt. I hög grad skulle regeringen utöva

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

Bilaga 1

¹² Att akademisera officerarnas utbildning var emellertid ingen ny idé. Redan när Krigshögskolan tillkom som självständig enhet för generalstabsutbildning på 1870-talet var akademiseringen ett viktigt inslag. Krigshögskolans förste chef, general Hugo Raabs, betonade att undervisningen skulle vara akademisk (*Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*, 1998).

sin huvudmannaroll genom Försvarshögskolans styrelse. LEMO föreslog att regeringen skulle styra den nya Försvarshögskolan genom:

- att ange huvuddragen för verksamheten i den nya Försvarshögskolan med hjälp av särskilda förordningar. Därutöver skulle Försvarshögskolan också vara reglerad av regeringens allmänna föreskrifter för myndigheter under regeringen, t.ex. verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1993:134) om myndigheternas årsredovisning och anslagsframställning
- att tillsätta högskolans styrelse och ledning
- med hjälp av regleringsbrev.

För att Försvarsmakten skulle ha goda möjligheter att påverka utbildningen av högre officerare förespråkade LEMO att Försvarshögskolan skulle finansieras med hjälp av avgifter från Försvarsmakten och andra beställare (SOU 1993:42). I egenskap av finansiär och beställare av utbildningar skulle enligt LEMO Försvarsmakten få bra förutsättningar att styra verksamheten på Försvarshögskolan.

LEMO delade definitionsmässigt upp avgiftsfinansieringen i ”uppdrag” och ”avgifter”. Med uppdrag avsåg LEMO omfattande och mera långsiktiga beställningar från en eller ett par intressenter. Omfattning och kostnad för denna relativt stabila verksamhet skulle utformas genom en dialog mellan beställare och Försvarshögskolan. Vid de mera långsiktiga och omfattande beställningarna skulle beställaren enligt LEMO ha ett ansvar för verksamhetens fortbestånd. Beställarna skulle kunna styra beställningarna genom att ange kvantitativa och kvalitativa mål, resurser och handlingsregler.

Begreppet ”avgifter” använde LEMO för mera tillfälliga beställningar från ett ganska stort antal intressenter. Intressenterna skulle betala ett fastställt pris för t.ex. en kursdeltagare. Den enskilde intressenten skulle enligt LEMO inte ha något ansvar för verksamhetens fortbestånd. Det ankom i stället på Försvarshögskolan att utveckla verksamheten på sådant sätt att den efterfrågades. Mot bakgrund av denna indelning ansåg LEMO att Försvarshögskolans verksamhet skulle kunna delas in i följande finansieringsalternativ:

- *Högre totalförsvarsutbildning*: Regeringen skulle styra genom uppdrag och anslag över statsbudgeten
- *Högre militär utbildning*: Försvarsmakten skulle styra genom beställningar
- *Förvaltningsutbildning*: Intressenter inom totalförsvaret skulle styra genom beställningar
- *Forskning*: I väsentlig mån skulle regeringen styra genom uppdrag och anslag över statsbudgeten. Andra intressenter som hade önskemål om särskilda insatser skulle kunna finansiera sådana genom beställningar.

Den nya Militärhögskolan bildas

Statsmakterna delade i stort LEMO-utredningens uppfattning. Enligt regeringen fanns det emellertid en principiell skillnad mellan å ena sidan Militärhögskolan och Försvarets förvaltningshögskola och å andra sidan den dåva-

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

Bilaga 1

rande Försvarshögskolan (prop. 1993/94:100, bil. 5). Militärhögskolan och Förvaltningshögskolan tillgodosåg i första hand Försvarsmaktens behov. Försvarshögskolan skulle emellertid täcka hela totalförsvarets utbildningsbehov. Om också Försvarshögskolan skulle ingå i sammanslagningen fanns det risk för att den totalförsvarskaraktär Försvarshögskolan hade skulle försvinna i den militära dominansen vid Militärhögskolan. Det fanns därför enligt regeringen skäl för att Försvarshögskolan bibehölls som en gemensam totalförsvarsresurs med självständig ställning. Riksdagen beslutade våren 1994 i enlighet med regeringens förslag att Militärhögskolan skulle slås samman med Försvarets förvaltningshögskola (prop. 1993/94:100, bil. 5, bet. 1993/94:FöU8, rskr. 1993/94:175). Den nya högskolan bilades den 1 juli 1994 och fick namnet Militärhögskolan. Ett år senare flyttades också några delar av Försvarets forskningsanstalt över till den nya Militärhögskolan (*Försvarshögskolan – nivå och kvalitet*, 1998). I enlighet med LEMO:s förslag blev den nya Militärhögskolan en fristående myndighet direkt under Försvarsdepartementet.

Militärhögskolan blir avgiftsfinansierad

Under budgetåret 1994/95 finansierades verksamheten vid den nya Militärhögskolan med anslag. Inom skolan började en organisationskommitté undersöka vilka verksamhetsmål och vilken organisation den nya myndigheten skulle ha. En utgångspunkt för kommitténs arbete var att myndigheten från och med budgetåret 1995/96 skulle vara avgiftsfinansierad. En annan utgångspunkt var att skolan skulle utveckla sin forskningsverksamhet inom områdena säkerhetspolitik, ledningsvetenskap, ledarskap, krigskonst med militärhistoria samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret. Från och med budgetåret 1995/96 övergick Militärhögskolan till att i huvudsak vara avgiftsfinansierad. En del av skolans forskning förblev dock finansierad med anslag från regeringen (SOU 1996:132).

LEMO betonade vikten av att Militärhögskolan samarbetade med civila högskolor

LEMO-utredningen betonade vikten av en anknytning mellan den högre militära utbildningen och samhällets övriga högre utbildning och forskning (SOU 1993:42). LEMO ifrågasatte dock aldrig behovet av en särskild militärhögskola. Syftet med ett ökat samarbete var enligt LEMO främst att upprätthålla kvaliteten i den militära utbildningen. Genom att den högre militära utbildningen knöts närmare de civila högskolorna hoppades LEMO uppnå ökad kreativitet och kritiskt tänkande hos officerarna.

Kontakten med det civila samhället kunde enligt LEMO utvecklas genom att lärare och forskare från andra högskolor och universitet kunde arbeta vid Militärhögskolan. Lärare och elever vid Militärhögskolan kunde också delta i forskning och undervisning vid andra högskolor.

Det första steget mot att den nya Militärhögskolan skulle få allmän högskoleprofil togs genom förordningen (1994:713) med instruktion för Militärhögskolan. Av förordningen framgår att utbildningen på Militärhögskolan

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

Bilaga 1

skulle vila på vetenskaplig grund. Den nya Militärhögskolan skulle i viktiga avseenden följa kraven i högskoleförordningen, och forskning skulle bedrivas vid skolan.

Den nya Försvarshögskolan bildas

Hösten 1996 konstaterade regeringen att kopplingen mellan civilt och militärt försvar blivit allt viktigare (prop. 1996/97:4). Det fanns enligt regeringen starka skäl som talade för att Militärhögskolan skulle slås samman med dåvarande Försvarshögskolan. Med en gemensam skola skulle ansvar och resurser samlas och totalförsvarstanken främjas. I oktober 1996 tillsatte regeringen en organisationskommitté under ledning av den tidigare rektorn för Stockholms universitet (dir. 1996:75).¹³ Kommitténs uppgift var att förbereda ett samgående mellan Militärhögskolan och Försvarshögskolan.

I december 1996 beslutade riksdagen efter förslag från regeringen att de båda högskolorna skulle slås samman till en gemensam skola (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:106–112). Den 1 januari 1997 bildades genom en sammanslagning av Militärhögskolan och dåvarande Försvarshögskolan en ny utbildningsmyndighet med namnet Försvarshögskolan.

Enligt förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan har skolan till uppgift att utbilda yrkes- och reservofficerare för krigs- och fredsbefattningar på högre nivåer. Vidare ska Försvarshögskolan verka för kompetensuppbbyggnad och chefsutveckling för totalförsvarets behov. Vid högskolan ska det också bedrivas forskning. Enligt förordningen ska Försvarshögskolan samverka med civila högskolor, institut och myndigheter.

Anslags- och avgiftsfinansiering

I juni 1997 slutredovisade Försvarshögskolans organisationskommitté (dir. 1996:75) sitt förslag om hur skolan skulle finansieras (FHS 09 861:60807). Kommittén föreslog att Försvarshögskolan under år 1998 skulle finansieras med både anslag och avgifter. Kommittén ansåg att den verksamhet som tidigare hade bedrivits av Militärhögskolan borde finansieras med avgifter. De utbildningar som den gamla Försvarshögskolan hade bedrivit borde enligt kommittén under en övergångsperiod finansieras med anslag. Från och med budgetåret 1999 borde enligt kommittén all verksamhet finansieras genom avgifter. En förutsättning för full avgiftsfinansiering var enligt kommittén att regeringen skulle föra över erforderliga anslagsmedel till Försvarshögskolans huvudsakliga beställare, Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och Utrikesdepartementet. En annan förutsättning var att Försvarmakten och ÖCB tecknade långsiktiga avtal med Försvarshögskolan.

Kommittén ansåg att skolans vetenskapliga grund borde garanteras genom att regeringen överförde anslagsmedel från Försvarshögskolan till skolans

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

Bilaga 1

¹³ Inge Jonsson, professor emeritus, var rektor för Stockholms universitet under perioden 1988–1994.

beställare. Kommittén var tveksam till om en vetenskaplig grund skulle kunna byggas upp vid Försvarshögskolan med endast projektmedel från olika beställare. Enligt kommittén skulle projektfinansiering kunna medföra en moment-22-situation. Försvarshögskolan behövde forskningsprojekt för att utveckla den vetenskapliga grunden. För att få och utveckla forskningsprojekten behövde skolan emellertid ha en vetenskaplig grund.

Den vetenskapliga grunden borde enligt kommittén garanteras genom professorstjänster och rekryteringstjänster på forskarassistentnivå. Kommittén menade att Försvarshögskolan borde sträva efter samma struktur som finns hos de civila högskolorna. Vid de civila högskolornas institutioner finns det speciella tjänster med ansvar att sörja för den vetenskapliga grunden i undervisningen.

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

Bilaga 1

Bilaga 3 Institutet för högre totalförsvarsutbildning

Budgetåret 1998 uppgick avgifter till ca 90 % av skolans totala inkomster. Omkring 10 % av Försvarshögskolans inkomster utgjordes av anslag från regeringen.

Trots att en mycket stor del av skolans intäkter bestod av avgifter utgjorde anslag under 1998 stora delar av finansieringen för tre av skolans verksamhetsområden. Av tabellen nedan framgår att anslag under år 1998 utgjorde ca 70 % av skolans totala inkomster vad gällde den högre chefsutbildning för totalförsvaret. På motsvarande sätt uppgick anslaget för forskning och utveckling till ca 40 % av områdets totala inkomster. De militära respektive civila chefs- och specialistutbildningarna var helt avgiftsfinansierade både 1998 och 1999.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Försvarshögskolan, totala inkomster per verksamhetsområde, tkr

Verksamhetsområde	Utfall 1998 ¹			Beräknat 1999 ²		
	Anslag	Avgift	Summa	Anslag	Avgift	Summa
Högre chefsutbildning för totalförsvaret	6 710	3 109	9 818	0	12 000	12 000
Militär chefs- och specialistutbildning	0	208 108	208 108	0	197 500	197 500
Civil chefs- och specialistutbildning	0	612	612	0	1 250	1 250
Forskning och utveckling	21 966	31 541	53 507	26 357	26 770	53 127
Summa	28 676	243 370	272 046	26 357	237 520	263 877

1. Uppgifterna är hämtade ur Försvarshögskolans årsredovisning för år 1998.

2. Uppgifterna är hämtade ur regleringsbrevet till Försvarshögskolan för budgetåret 1999.

Regeringen ville att den högre totalförsvarsutbildningen skulle bli avgiftsfinansierad

Den högre totalförsvarsutbildningen vänder sig till chefer och andra personer i ledande befattningar från statlig och kommunal administration, näringsliv, massmedier och det militära försvaret. Cirka 70 % av kursdeltagarna är civila. En övergripande målsättning med utbildningen är att ge kursdeltagarna goda kunskaper i svensk säkerhetspolitik och om totalförsvaret (*Högre totalförsvarsutbildning*, Försvarshögskolan 1999).

Totalförsvarsutbildningen utgör en liten andel av skolans totala omsättning. Av tabellen ovan framgår att intäkterna till den högre chefsutbildningen för totalförsvaret beräknas uppgå till 12 miljoner kronor år 1999. Det motsvarar mindre än fem % av skolans totala inkomster.

I regleringsbrev för år 1998 begärde regeringen att Försvarshögskolan skulle lämna förslag till på vilket sätt skolans högre totalförsvarsutbildning skulle kunna vara helt avgiftsfinansierad från budgetåret 1999.

Försvärshögskolan föreslog att utbildningen skulle bli avgiftsfinansierad

I en skrivelse till regeringen föreslog Försvärshögskolan sommaren 1998 att den högre totalförsvärsutbildningen skulle finansieras genom avgifter på samma sätt som skolans övriga utbildningar (FHS 23 240:60641). Försvärshögskolan föreslog att regeringen skulle tilldela erforderligt anslagsmedel till skolans beställare, ÖCB och Försvärsmakten. Enligt Försvärshögskolan borde regeringen genom regleringsbrev säkerställa att ÖCB och Försvärsmakten beställde högre totalförsvärsutbildning från Försvärshögskolan.

Försvärshögskolan var tveksam

Av skrivelsens bilaga framgår emellertid att Försvärshögskolan ansåg att det var bättre om den högre totalförsvärsutbildningen kunde förbli finansierad genom anslag direkt till skolan. Försvärshögskolan trodde inte att en övergång till avgiftsfinansiering skulle medföra att utbildningen skulle bli mer efterfrågestyrd. I bilagan förklarade Försvärshögskolan att skolan redan hade väl utvecklade kontakter med de myndigheter och intresseorganisationer som skickade elever till den högre totalförsvärsutbildningen.¹⁴ Försvärshögskolan menade att myndigheterna hade goda möjligheter att påverka utbildningens inriktning. Skolans verksamhet var därför i hög grad redan efterfrågestyrd.

Försvärshögskolan var också tveksam till att statsmakterna skulle delegera besluten om utbildningen till ÖCB och Försvärsmakten. Skolan befarade att ÖCB och Försvärsmakten skulle bli dåliga beställare av högre totalförsvärsutbildning. Försvärsmakten hade enligt Försvärshögskolan litet intresse för utbildningen. ÖCB skulle enligt Försvärshögskolan inte ha lika goda förutsättningar som skolan att nå ut till viktiga målgrupper för utbildningen.

Försvärshögskolan uttryckte farhågor för att ÖCB och Försvärsmakten skulle börja använda den högre totalförsvärsutbildningen som en "budgetregulator". Av skrivelsens bilaga framgår att det fanns oro för att ÖCB och Försvärsmakten på grund av t.ex. besparingskäl skulle välja att inte beställa utbildning från Försvärshögskolan. Enligt bilagan kunde alltför stora omkastningar i beställningarna medföra svårigheter för skolans långsiktiga planering. Bland annat skulle skolan enligt skrivelsen ha svårt att behålla lärare och annan kompetens om uppdragsgivarna plötsligt minskade sina beställningar.

Regeringen föreslog att utbildningen skulle avgiftsfinansieras

Hösten 1998 föreslog regeringen att den högre chefsutbildning för totalförsvaret skulle finansieras med avgifter (prop. 1998/99:1, utg. omr. 6 Totalförsvaret). Regeringen motiverade förslaget med att avgifter skulle öka myndigheternas behovsprövning och kostnadsmedvetenhet (prop. 1998/99:1, utg. omr. 6 Totalförsvaret). Regeringen menade också att avgiftsfinansiering skulle

¹⁴ Elever som går Försvärshögskolans högre totalförsvärsutbildning kommer från riksdagen, Regeringskansliet, landsting, kommuner, myndigheter, intresseföreningar, näringsliv m.m.

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

Bilaga 1

medföra att styrningen och inriktningen för verksamheten skulle bli tydligare. I propositionen förklarade regeringen inte varför avgiftsfinansiering skulle medföra ökad behovsprövning och kostnadsmedvetenhet. Inte heller förklarade regeringen på vilket sätt styrningen och inriktningen för verksamheten vid Försvarshögskolan skulle bli tydligare genom en övergång från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering.

Försvarsutskottet uttrycker tveksamhet

När försvarsutskottet hösten 1998 skulle behandla regeringens förslag om att den högre chefsutbildningen för totalförsvaret skulle finansieras med avgifter uttryckte utskottet tveksamhet (bet. 1998/99:FöU1). Försvarsutskottet erinrade om att utskottet tidigare hade betonat vikten av att bevara den inriktning och karaktär som hade präglat den gamla Försvarshögskolan. Försvarsutskottet hade tidigare betonat betydelsen av att riksdag och regering genom anslag över statsbudgeten kunde styra omfattningen och inriktningen av den högre chefsutbildningen för totalförsvaret (bet. 1996/97:FöU1). Genom att verksamheten finansierades direkt med anslag över statsbudgeten hade statsmakterna enligt utskottet goda möjligheter att styra omfattningen och inriktningen på utbildningen (bet. 1996/97:FöU1).

Regeringen menade att avgiftsfinansiering inte skulle innebära att inriktningen av den högre chefsutbildningen för totalförsvaret förändrades. I sitt förslag till riksdagen framhöll regeringen att den speciella inriktning och karaktär som kännetecknade den gamla Försvarshögskolan skulle bevaras (prop. 1998/99:1, utg.omr. 6 Totalförsvaret).

Försvarsutskottet konstaterade att regeringens förslag om utökad avgiftsfinansiering innebar att riksdag och regering lämnade över till Överstyrelsen för civil beredskap och Försvarsmakten att i förhandlingar med Försvarshögskolan besluta om utbildningens omfattning och inriktning (bet. 1998/99:FöU1). Utskottet biföll emellertid regeringens förslag (prop. 1998/99:1, utg.omr. 6 Totalförsvaret, bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:74–78). Samtidigt framhöll försvarsutskottet att utskottet uppmärksam skulle följa effekterna av den nya finansieringsformen.

Regeringens styrning av högre totalförsvarsutbildning

För att säkerställa den högre chefsutbildningen för totalförsvaret vid Försvarshögskolan har regeringen för åren 1999 och 2000 riktat specifika krav till beställarna av utbildningen. Av regleringsbrev till ÖCB och Försvarsmakten för åren 1999 och 2000 framgår att de två myndigheterna under respektive budgetår måste köpa utbildning hos Försvarshögskolan för 11,5 miljoner kronor.¹⁵ Regeringen ville därmed säkerställa att ÖCB och Försvarsmakten beställde utbildningen från Försvarshögskolan.

¹⁵ Av Försvarsmaktens regleringsbrev för år 1999 och 2000 framgår att myndigheten måste köpa högre chefsutbildning för totalförsvaret för minst 2,5 miljoner kr vid Försvarshögskolan. Regeringen har också bestämt att Försvarsmakten måste köpa kurser från Försvarshögskolan för minst 1,5 miljoner kr med anledning av Sveriges

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

Bilaga 1

Beställarna anser att detaljstyrningen är onödig

Enligt företrädare för Försvarsmakten och ÖCB skulle de båda myndigheterna köpa motsvarande mängd utbildning från Försvarshögskolan även om regeringen inte hade gått in och styrt med regleringsbrevet.

Företrädare för ÖCB menar att Försvarshögskolans utbildningar har hög status inom totalförsvaret. Utbildningen är därför starkt efterfrågad. Samtidigt konstaterar företrädarna för ÖCB att Försvarshögskolan har monopol när det gäller högre chefsutbildning för totalförsvaret. Det finns i dag inga andra högskolor som kan erbjuda den kompetens som Försvarshögskolan erbjuder. ÖCB har därför inget alternativ till Försvarshögskolans utbildning.

Företrädare för ÖCB har vidare förklarat att samarbetet med Försvarshögskolan är ”grundmurat sedan flera år”. Kontakterna mellan de båda myndigheterna utgår från ett samarbete där ÖCB under en längre tid skickat elever till Försvarshögskolan. Enligt representanter för ÖCB skulle detta samarbete inte störas även om regeringen valde att inte detaljstyra ÖCB genom regleringsbrev.

IHT ser nackdelar med avgiftsfinansieringen

Som framgått var det den gamla Försvarshögskolan som tidigare bedrev den högre chefsutbildningen för totalförsvaret. För att bibehålla den totalförsvarskaraktär som fanns i den gamla Försvarshögskolan har det inrättats en särskild utbildningsfunktion för totalförsvarsutbildningen i den nya Försvarshögskolan. Utbildningsfunktionen har namnet *Institutet för högre totalförsvarsutbildning* (IHT) och har övertagit den gamla Försvarshögskolans uppgifter. Genom att inrätta IHT inom den nya Försvarshögskolan ska totalförsvarsutbildningen skyddas från den militära dominansen i den nya Försvarshögskolan. IHT ska dock vara integrerad i Försvarshögskolan och fungera organisatoriskt på samma sätt som skolans övriga utbildningar (Tornberg 1997).

Ansvariga för IHT anser att den högre chefsutbildningen för totalförsvaret borde vara anslagsfinansierad. Av samtal framgår att varken ÖCB eller Försvarsmakten är aktiva i sina roller som beställare. IHT för i stället dialog med Försvarsdepartementet om institutets utbildningar. Institutet har också direkta kontakter med de myndigheter som skickar elever till institutet.

Företrädare för IHT anser därför att det inte finns någon anledning att institutet ska behöva gå via ÖCB eller Försvarsmakten för att finansiera institutets utbildningar. IHT skickar kurserbjudanden direkt till totalförsvarsmyndigheterna och myndigheterna anmäler sina elever till institutet.¹⁶

Ansvariga för IHT uppger att avgiftsfinansieringen inte har medfört att institutets utbildningar blivit mer efterfrågade. I princip arbetar IHT på

samarbete i Partnerskap för fred (PFF). Enligt ÖCB:s regleringsbrev för år 1999 och 2000 måste ÖCB köpa högre chefsutbildning för totalförsvaret för minst 7,5 miljoner kr.

¹⁶ Enligt IHT:s sändlista skickar institutet ut kurserbjudande till riksdagen och samtliga departement, länstyrelserna, landstingen, intresseorganisationer och ca 50 statliga myndigheter och bolag (FHS 19 110:61051).

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

Bilaga 1

samma sätt som den gamla Försvarshögskolan gjorde före sammanslagningen med Militärhögskolan.

IHT:s utbildningsråd

Inom IHT finns ett utbildningsråd bestående av företrädare för Försvarshögskolan och skolans större beställare.¹⁷ Rådets uppgifter är främst att (FHS 23 240:60641):

- klarlägga utbildningsbehov
- ge råd angående kursutbud
- ge råd angående kursdeltagare
- ge råd angående pedagogik
- ge råd angående långsiktig utveckling
- vara en del i IHT:s kontaktnät med totalförsvarsmyndigheterna.

Genom utbildningsrådet för IHT samtal direkt med totalförsvarsmyndigheterna om utbildningsbehov, utvärderingar m.m. Företrädare för IHT menar att Försvarshögskolan har bättre kontakter än ÖCB med de myndigheter som skickar elever till institutet. Av samtalen framgår att skolan därmed skulle ha bättre möjligheter än ÖCB att uppfatta vilket behov det finns av högre totalförsvarsutbildning ute bland myndigheterna.

Enligt ansvariga för IHT har avgiftsfinansieringen endast medfört att administrationen har ökat för institutet och skolans beställare. Först diskuterar och utvärderar Försvarshögskolan den högre chefsutbildningen tillsammans med skolans beställare i utbildningsrådet. Sedan rapporterar Försvarshögskolan både till ÖCB och till Försvarsmakten om skolans verksamhet. Därutöver ska skolan och skolans beställare rapportera till regeringen. Avgiftsfinansieringen innebär också att IHT måste föra dialoger med ÖCB och Försvarsmakten om offerter och beställningar. Enligt företrädare för IHT medför dessa dialoger ett stort administrativt arbete.

Ansvariga för IHT anser att det skulle vara bättre om institutets kurser finansierades genom ett anslag direkt till Försvarshögskolan. Enligt företrädare för IHT skulle utbildningen på samma sätt som tidigare vara efterfrågestyrt tack vare institutets utbildningsråd. Samtidigt skulle Försvarsmakten, ÖCB och Försvarshögskolan minska det administrativa arbetet som avgiftsfinansieringen medför.

Finns inga utvärderingar

I tabellen nedan finns det statistik över hur den högre chefsutbildningen för totalförsvaret har förändrats sedan budgetåret 1995/96. Av statistiken är det emellertid svårt att dra några slutsatser om hur utbildningen har utvecklats. Det finns bl.a. risk att sättet att redovisa statistiken har påverkats av sammanslagningen mellan Militärhögskolan och Försvarshögskolan. Nya kostnader

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

Bilaga 1

¹⁷ I utbildningsrådet finns det företrädare från IHT, ÖCB, Försvarsmakten, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Kommunförbundet, Styrelsen för psykologiskt försvar, Rikspolisstyrelsen, SÄPO och Statens räddningsverk.

kan ha tillkommit samtidigt som gamla kostnader kan ha försvunnit. Skillnader i styckkostnader, antal elever m.m. kan också bero på att utbildningens karaktär har förändrats.

Verksamhetsområdet Högre chefsutbildning för totalförsvaret

Nyckeltal	1995/96 ¹	1997	1998	1999 ²
Total kostnad, tkr	17 543	12 289	9 965	5 690
Total intäkt, tkr	17 869	12 319	9 818	5 807
- <i>anslag</i>	12 703	10 108	6 710	-
- <i>avgift</i>	5 166	2 211	3 109	5807
Antal kurser	14	7	12	5
Antal kursdeltagare	423	238	355	123
Antal kursdeltagare per kurs	30	34	29	25
Kostnad per HP ³ , tkr	321	1 683	516	769

1. Avser 18 månader.

2. Avser halvår, 1999-06-30.

3. Avser kostnaden för 40 godkända elevstudieveckor motsvarande två terminer.

Källa: Förvarshögskolans årsredovisning för år 1998 och delårsrapport för år 1999

Det kan dock konstateras att det inte finns någon uppföljning av hur den högre chefsutbildningen för totalförsvaret faktiskt har utvecklats. Samtal med ansvariga handläggare i Förvarsdepartementet, Förvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och i Förvarshögskolan visar att det inte finns några utvärderingar som analyserar hur den högre chefsutbildningen för totalförsvaret har förändrats.

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

Bilaga 1

Referenser

Brehmer Berndt, *En högskola för totalförsvaret*, Arménymt 1999:3.

Ds 1998:9, *Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning*.

Ds 1999:2, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*.

Ds 1999:55, *Europas säkerhet – Sveriges försvar*.

Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelse, Statskontoret 1997.

ESV 1999:16, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*.

ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*.

(FHS 09 861:60807) *Redovisning av FHS uppdrag 6 och 7 enligt 1997 års regleringsbrev*, Försvarshögskolan den 18 juni 1997.

(FHS 23 240:60641) *Försvarshögskolans svar på regeringsuppdrag nr 2 i regleringsbrevet för budgetåret 1998 avseende Försvarshögskolan*, Försvarshögskolan den 2 juni 1998.

(FHS 19 110:61051) *Högre totalförvarsutbildning vid Försvarshögskolan 1999*, Försvarshögskolan den 8 oktober 1998.

(FHS 23 300:61037) *FHS samlade offert till FM 1999*, Försvarshögskolan den 1 oktober 1998.

(FHS 23 300:61251) *FHS offert avseende Högre Chefsutbildning vid IHT samt utveckling och genomförande av nya civila program för totalförvarsutbildning m.m.*, Försvarshögskolan den 2 december 1998.

(FHS 23 300:61129) *FHS samlade offert till FM 2000*, Försvarshögskolan den 16 september 1999.

(FHS 23 300:61130) *FHS offert till ÖCB år 2000*, Försvarshögskolan den 17 september 1999.

(FHS 23 300:61334) *Reviderad offert till FM 2000*, Försvarshögskolan den 1 november 1999.

(FHS 23 321:60519) *Kvartalsrapport till Försvarmakten efter 1:a kvartalet 1999*, Försvarshögskolan den 14 april 1999.

(FHS 23 321:60920) *Kvartalsrapport till Försvarmakten efter 2:a kvartalet 1999*, Försvarshögskolan den 7 augusti 1999.

(FHS 23 321:61251) *Kvartalsrapport till Försvarmakten efter 3:e kvartalet 1999*, Försvarshögskolan den 12 oktober 1999.

(FHS 23 320:61185) *Kvartalsrapport till ÖCB efter 3:e kvartalet*, Försvarshögskolan den 1 oktober 1999.

(FHS 23 300:60970) *Försvarshögskolans delårsrapport 1999*, Försvarshögskolan den 16 augusti 1999.

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

Bilaga 1

Fölster Stefan, *Sveriges systemskifte i fara – erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Industriens utredningsinstitut (UIU) 1993.

Försvarshögskolan – nivå och kvalitet, Försvarshögskolan 1998.

Försvarshögskolan, årsredovisning 1998.

Försvarsmaktens årsredovisning av budgetåret 1997.

Försvarsmaktens årsredovisning 1998.

Haldén Eva, *Försvaret och de svarta hålen – Försvarsmaktens återkommande ekonomiska obalanser*, SCORE/Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet 1999.

Hansson Urban, *Öppna dörren till ny karriär*, Arménytt 1999:3.

(HKV 19 100:6036) *Slutlig beställning till Försvarshögskolan*, Försvarsmakten den 1 januari 1999.

(HKV 23 300:61334) *Försvarsmaktens preliminära beställning till Försvarshögskolan*, Försvarsmakten den 15 november 1999.

(HKV 16 310:72258) *Krigsplaceringsstatistik*, Försvarsmakten den 25 oktober 1999.

Högre totalförsvarsutbildning, Försvarshögskolan 1999.

Kurskatalog – Studiehandbok 1998/99, Försvarshögskolan.

Kurskatalog – Studiehandbok, Supplement, utbildningsprogram 1998/99 (1999/00), Försvarshögskolan.

Kurskatalog – Studiehandbok 1999/00, Försvarshögskolan.

Militärhögskolans årsredovisning 1995/96.

Pettersson, Olof och Söderlind, Donald, *Förvaltningspolitik*, Publica Fritze, Stockholm 1993.

Rombach, Björn, *Den marknadslika kommunen – en effektivitetsstudie*, Nerenius & Santérus förslag, Stockholm 1997.

RRV 1997:61, *Underlag för utvecklad styrning och kontroll*.

RRV 1998:47, *Officerarna i försvaret – utbildning, utnyttjande och kompetens*.

RRV 1998:59, *Sex år med beställar/utförar-modellen – en granskning av konkurrensförutsättningen av Vägverkets drifttjänster*.

Ruin, Olof, *Den offentliga sektorns utveckling – tillbakablickar och framtidsperspektiv*, Blickpunkten 1993:1.

SOU 1979:61, *Förnyelse genom omprövning*.

SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*.

SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*.

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

Bilaga 1

SOU 1990:57, *Personalutbildning inom totalförsvaret.*

SOU 1991:112, *Försvarsmaktens ledning.*

SOU 1993:42, *Försvarets högskolor.*

SOU 1993:72, *Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstingsinstitutet i tillämpning.*

SOU 1993:73, *Radikala organisationsförändringar i kommuner och lands-
ting.*

SOU 1995:129, *En styrande krigsorganisation.*

SOU 1996:123, *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försva-
rets ledning och stöd.*

SOU 1996:132, *Det stora och snabba greppet.*

SOU 1997:15, *Det svåra samspelet – Resultatstyrningens framväxt och pro-
blematik.*

SOU 1998:42, *Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtidens krav.*

Tornberg, Claes, *Den nya Försvarshögskolan*, Försvarshögskolan 1997.

(ÖCB dnr 4-1584/98) *Antagande av offert avseende Högre Chefsutbildning
vid IHT*, Överstyrelsen för civil beredskap den 8 januari 1999.

(ÖCB dnr 2-96/99) *Delårsrapport 1999*, Överstyrelsen för civil beredskap
den 13 augusti 1999.

(ÖCB dnr 5-621/99) *Rapport från genomgång av delfunktionen Elförsörj-
ning*, Överstyrelsen för civil beredskap den 6 december 1999.

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

•
Bilaga 1

Sammanställning av remissinstanser vid remittering av revisorernas rapport Förvarshögskolan i det nya försvaret (1999/2000:5)

Myndigheter under regeringen har anmodats att yttra sig över rapporten. Expeditionschefen i Förvarsdepartementet har givits tillfälle att yttra sig. Samtliga remissinstanser har lämnat remissvar till revisorerna. Remissinstanserna är:

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet

Förvarsmakten

Försvarets materielverk

Totalförsvarets pliktverk

Förvarshögskolan

Överstyrelsen för civil beredskap

Försvarets forskningsanstalt

Flygtekniska försöksanstalten

Ekonomistyrningsverket

Högskoleverket

Remissammanställning

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet anser det olämpligt att han som tjänsteman i Regeringskansliet ska lämna synpunkter på hur regeringen styr Förvarshögskolan och de andra förvarsmyndigheterna. Expeditionschefen anser dock att revisorernas rapport bygger på en missuppfattning. Han har därför valt att lämna synpunkter på rapporten.

Vidare har expeditionschefen invändningar mot att revisorerna i förordet till rapporten skriver att företrädare för Förvarsdepartementet, Förvarshögskolan, Överstyrelsen för civil beredskap har intervjuats under granskningen. Expeditionschefen menar att departementets handläggare för Förvarshögskolan och andra handläggare i departementet som intervjuats under granskningen inte företräder Förvarsdepartementets uppfattning.

Förvarshögskolan bör inte utsättas för konkurrens

I sitt remissvar hänvisar expeditionschefen till LEMO-utredningen. Enligt LEMO skulle Förvarsmakten endast ha kompetens och resurser för att lösa sin huvuduppgift, dvs. att ta fram och upprätthålla krigsförband. Annan verksamhet skulle inte ingå i Förvarsmakten. Olika former av stöd till Förvarsmakten skulle enligt LEMO utgå från följande grunder:

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

Bilaga 2

- I första hand skulle Försvarmaktens behov tillgodoses genom att Försvarmakten sökte kontakt med marknaden.
- Om inte det gick skulle Försvarmakten försöka söka sig till den övriga statsförvaltningen.
- I sista hand skulle Försvarmaktens stödmyndigheter inom Förvarsdepartementets område tillgodose Försvarmaktens behov.

Expeditionschefen uppger att anledningen till att stödmyndigheterna blev avgiftsfinansierade var att Försvarmakten skulle få ett odelat ansvar för vad som skulle göras inom försvaret. Försvarmakten skulle själv få avgöra hur resurserna skulle fördelas. Alternativet hade varit anslagsfinansiering. Enligt expeditionschefen skulle anslagsfinansiering ha inneburit att regeringen och riksdagen hade fått förlita sig på Försvarmaktens kompetens. Samtidigt skulle regeringen och riksdagen med anslagsfinansieringen haft ansvar för både resursfördelning och vad som skulle göras inom försvaret.

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet hävdar att revisorernas rapport bygger på en missuppfattning. Enligt expeditionschefen har revisorerna i rapporten uppfattat att huvudsyftet med LEMO-reformen var att skapa ett affärsmässigt förhållande mellan Försvarmakten och stödmyndigheterna.

Expeditionschefen menar att det inte ska vara en komersiell relation mellan Försvarmakten och Förvarshögskolan i den meningen att myndigheterna ska köpa och sälja tjänster mellan varandra. Förhållandet mellan de båda myndigheterna ska bygga på förtroende, tydliga ansvarsroller och att man kompletterar varandra.

Enligt expeditionschefen saknar Förvarshögskolan konkurrenter. Statsmakterna har därför beslutat att Försvarmakten ska utbilda sina officerare vid Förvarshögskolan. Expeditionschefen anser vidare att Försvarmakten och Förvarshögskolan inte ska utsättas för konkurrens. Expeditionschefen menar att det skulle öppna för andra aktörer att utbilda officerare.

Försvarmaktens inflytande över officersutbildningen

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet delar revisorernas uppfattning om att Försvarmakten och Förvarshögskolan har otydliga roller som beställare och utförare.

Expeditionschefen uppger att Försvarmakten fortlöpande har vidtagit åtgärder för att förbättra sin styrning av officersutbildningen. Inom Högkvarteret kommer bl.a. en central utbildningsfunktion att bildas den 1 juli 2000.

När det gäller antalet officerare som utbildas vid Förvarshögskolan vill expeditionschefen understryka att det inte är krigsorganisationens behov som är styrande. Expeditionschefen konstaterar att regeringens uppgifter till Försvarmakten är styrande för Försvarmaktens behov av officerare. Expeditionschefen uppger att Försvarmaktens rekrytering av officerare inte har varit behovsstyrt de senaste åren. Omfattande besparingar har lett till underskott av officerare. Antalet utbildade officerare vid Förvarshögskolan kommer därför att öka från år 2001.

Expeditionschefen uppger vidare att det inte är resursbrist som är orsaken till att Förvarshögskolan har fått ansvaret för ”den röda tråden” av officers-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

utbildningen. Expeditionschefen menar att Försvarshögskolans utökade ansvar för all officersutbildning beror på att officersutbildningarna ska akademiseras.

Ingen sätter press på Försvarshögskolan

Expeditionschefen konstaterar att det finns ett behov av att följa upp Försvarshögskolans kostnader. Enligt expeditionschefen bygger avgiftsfinansiering på att regeringen är ansvarig för Försvarshögskolans produktivitet. Expeditionschefen uppger att regeringen utövar detta ansvar med hjälp av Försvarsmakten.

Ingen tydlig dokumentation

Expeditionschefen instämmer i revisorernas uppfattning i rapporten om att det saknas en tydlig dokumentation mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.

Öppna Försvarshögskolan mot det civila samhället

Enligt expeditionschefen ska Försvarshögskolans verksamhet styras av det behov som myndigheterna inom det civila försvaret förmedlar till Försvarshögskolan. Överstyrelsen för civil beredskap har i denna del till uppgift att företräda myndigheterna i det civila försvaret.

Expeditionschefen har invändningar mot att revisorerna i rapporten uppger att de civila utbildningarna utgör mindre än 5 % av skolans totala inkomster. Expeditionschefen menar att detta argument inte är tillräckligt för att revisorerna ska föreslå att Försvarshögskolan i större utsträckning bör ge det civila försvarets behov utrymme i sin utbildning och forskning. Expeditionschefen uppger att inkomstandelar inte på ett riktigt sätt illustrerar utvecklingen av de civila inslagen i Försvarshögskolans verksamhet.

Som huvudskäl framför expeditionschefen att de militära utbildningarna under senare år fått en ökad andel civila inslag. Kurserna redovisas dock som militära kurser eftersom deltagarna är yrkesofficerare. Expeditionschefen uppger också att de civila chefs- och specialistutbildningarna ökat mycket kraftigt under de senaste åren.

Expeditionschefen instämmer inte med revisorerna om att Försvarshögskolans kontakter med de civila högskolorna är begränsade. Enligt expeditionschefen samarbetar Försvarshögskolan med Kungl. Tekniska högskolan, universiteten i Stockholm, Linköping, Uppsala och Karlstad samt med Mitt-högskolan.

Revisorernas förslag

Ställ krav på beställarna

Expeditionschefen anser att det finns anledning att regeringens regleringsbrev utvecklas i enlighet med revisorernas förslag.

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

Bilaga 2

Expeditionschefen anser dock att Försvarsmakten inte ska behöva motivera varför Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan. Enligt expeditionschefen kan inte marknaden tillgodose Försvarsmaktens behov. Statsmakterna har beslutat att Försvarshögskolan ska ansvara för officersutbildning. Försvarsmakten ska därför inte söka sig till andra utbildningsanordnare. Expeditionschefen menar att det inte finns några utbildningsanordnare som kan konkurrera med Försvarshögskolan.

Ställ krav på Försvarshögskolan

Expeditionschefen uppger att Försvarsdepartementets målsättning är att Försvarshögskolan också framöver ska ha motsvarande styrelseform som de civila högskolorna, dvs. en styrelse med begränsat ansvar.

När det gäller tillsyn av Försvarshögskolans officersutbildning hänvisar expeditionschefen till att Högskoleverket nyligen haft i uppdrag att göra en översyn. Regeringen har som avsikt att Högskoleverket inom fem år ska få ett nytt uppdrag att göra en översyn av Försvarshögskolans officersutbildning. Enligt expeditionschefen torde därmed revisorernas förslag i denna del vara tillgodosett.

Vidare uppger expeditionschefen att Försvarsdepartementet kommer att göra en översyn av hur resultatet av Försvarshögskolans verksamhet kan redovisas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Försvarsmakten

Försvarsmakten bifaller huvuddelen av revisorernas rapport. Försvarsmakten ser rapporten som ett gott stöd i den fortsatta utvecklingen av relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Försvarsmakten konstaterar att problem med att utveckla Högkvarteret och intern samordning är en orsak till att det funnits brister i relationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan.

Samtidigt vill Försvarsmakten erinra om att Försvarsmakten och Försvarshögskolan tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla rutiner och relationer mellan myndigheterna. Försvarsmakten menar att revisorernas rapport inte beaktar arbetsgruppens rekommendationer.

Försvarsmaktens inflytande över officersutbildningen

Enligt Försvarsmaktens uppfattning är myndighetens inflytande över officersutbildningen vid Försvarshögskolan tillfredsställande. Försvarsmakten menar att Försvarshögskolans utbildning av officerare i allt väsentligt är utformad utifrån Försvarsmaktens behov.

Försvarsmakten konstaterar dock att den skriftliga dialogen med Försvarshögskolan inte alltid omfattat de detaljer som samordningsavtalet anger. Försvarsmaktens stora beställningar har också inneburit svårigheter att skapa en meningsfull återrapportering. Enligt Försvarsmaktens bedömning kan den ofullständiga dokumentationen förklaras av

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

Bilaga 2

- resursbrist i Högkvarteret,
- stort förtroende i Försvarmakten för Förvarshögskolans förmåga att utforma och genomföra utbildningar utifrån Försvarmaktens behov,
- saknad av detaljanvisningar för hur samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Förvarshögskolan ska tillämpas.

Efter det att revisorerna kom med sin rapport har Försvarmakten och Förvarshögskolan fortsatt att utveckla rutinerna mellan myndigheterna. Försvarmakten bedömer att avgiftsfinansieringen framöver kommer att fylla sitt syfte.

Försvarmakten vill också framhålla att myndigheten styr officersutbildningen genom att bestämma utbildningsvolym, fastställa utbildningsmål och genom att Försvarmakten och Förvarshögskolan månadsvis sammanträder i ett utbildningsråd.

Försvarmakten vill påpeka vikten av att undvika dubbla kompetenser vid Försvarmakten och Förvarshögskolan för att myndigheternas verksamheter ska vara effektiva. När Förvarshögskolan upphandlar utbildning för Försvarmaktens räkning innebär Förvarshögskolans beställarkompetens att Försvarmakten får utbildning med hög kvalitet till rätt pris.

Försvarmakten delar dock revisorernas uppfattning att styrning och uppföljning av utbildning i ekonomiska termer bör utvecklas. Försvarmakten avser därför att genomföra en översyn i syfte att

- säkerställa att Försvarmakten betalar Förvarshögskolan först efter genomförda motprestationer,
- Försvarmakten kan presentera krav och önskemål på den utbildning som Försvarmakten beställer från Förvarshögskolan.

Informella kontakter

Försvarmakten uppger att de informella kontakterna mellan handläggare i Högkvarteret och Förvarshögskolan är nödvändiga för att processen ska fungera. Försvarmakten bedömer att de informella kontakterna kommer att minska i takt med att myndigheternas hantering av skriftliga dokument utvecklas.

Uppföljning och utvärdering

Enligt Försvarmakten utvärderar Försvarmakten de utbildningar som Förvarshögskolan genomför. Detta gör Försvarmakten genom särskild uppföljning och kursutvärderingar. I samband med årsredovisningen har Försvarmakten bedömt att kvaliteten i Förvarshögskolans utbildning och forskning varit god.

Försvarmakten ställer sig emellertid positiv till att utveckla formerna för utvärdering av Förvarshögskolans verksamhet. Försvarmakten föreslår att regeringen övervägar att ge Försvarmakten, Förvarshögskolan och Högskoleverket i uppdrag att utveckla metoder för bättre utvärdering.

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

Bilaga 2

Växeltjänstgöring mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan

Försvarsmakten bedömer att växeltjänstgöring mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan ökar myndigheternas förståelse för varandras verksamheter. Därmed minskar också behovet av att myndigheterna ska samråda med varandra om officersutbildningens innehåll. Försvarsmakten bedömer att växeltjänstgöringen har stor betydelse för utbildningens kvalitet.

Försvarsmaktens uppfattning är att växeltjänstgöringen inte torde påverka beställar- och utförarmodellen. Handläggarnas otydliga roller som beställare och utförare beror enligt Försvarsmakten i högre grad på vilken förståelse den handläggande personalen har för modellen. Genom att ge personalen utbildning och detaljerade anvisningar om beställar- och utförarmodellen kan rollerna som beställare och utförare bli tydligare.

Försvarsmakten bedömer att rollerna kommer att bli tydligare efter hand som myndigheternas dokumentation och rutiner förbättras.

Revisorernas förslag

Förslag om en handlingsplan för Försvarshögskolan

Försvarsmakten biträder revisorernas förslag om att regeringen ska ge Försvarshögskolan i uppdrag att upprätta en handlingsplan för hur skolan i större utsträckning ska nå ut till fler beställare. Försvarsmakten anser dock att uppdraget bör innehålla handlingsregler så att Försvarshögskolan har tillräckligt med resurser och kompetens för att kunna möta Försvarsmaktens behov.

Förslag om att Försvarsmakten utvecklar sin utvärdering

Försvarsmakten biträder revisorernas förslag om att regeringen ska ge Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan. Försvarsmakten framhåller att det finns ett värde i att uppdraget utförs gemensamt av beställare och utförare. Försvarsmakten föreslår därför att regeringen ger uppdraget gemensamt till Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Högskoleverket.

Försvarsmakten ställer sig dock tveksam till att man ska motivera och bedöma effekterna av den utbildning och forskning som myndigheten köper från Försvarshögskolan. Försvarsmakten menar att motiven till och effekterna av officersutbildningen torde vara uppenbara. Vidare hävdar Försvarsmakten att den forskning som man beställer från Försvarshögskolan är väl genomtänkt och uppdragsstyrd genom Försvarsmaktens forsknings- och teknikplan.

Avslutningsvis uppger Försvarsmakten att myndigheten till regeringen rapporterar resultatet av genomförd utbildning jämfört med de krav som Försvarsmakten ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar. Enligt Försvarsmakten rapporterar man också vilken användning myndigheten har haft av Försvarshögskolans utbildning och forskning. Om det inte finns synnerliga skäl avråder Försvarsmakten från att regeringen ska öka rapporteringskraven på Försvarsmakten.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 2

Försvarets materielverk

Försvarets materielverk uppger att myndigheten kan dra lärdomar av revisorernas rapport eftersom verkets relation till Försvarsmakten liknar den som Förvarshögskolan har till Försvarsmakten.

Försvarets materielverk har inga övriga synpunkter på rapporten.

Totalförsvarets pliktverk

Pliktverket har inget att anföra mot revisorernas slutsatser och förslag i rapporten.

Pliktverket vill dock informera att från den 1 juni 1999 så hjälper verket inte längre förbandscheferna med att ta ut officersaspiranter. Denna uppgift har Försvarsmaktens rekryteringscentrum övertagit.

Förvarshögskolan

Förvarshögskolan ställer sig positiv till de överväganden och förslag som revisorerna har tagit fram i rapporten. Förvarshögskolan menar vidare att rapporten ger bra insikt i det arbete och de processer som pågår inom myndigheterna för att anpassa sig till avgiftsfinansiering. Enligt Förvarshögskolan utgör rapporten ett utmärkt dokument för alla berörda i det fortsatta arbetet med att utveckla tillämpningen av beställar- och utförarmodellen.

Förvarshögskolans utbildningar är dyra

Förvarshögskolan menar att det är svårt att jämföra kostnaderna mellan Förvarshögskolans och Polishögskolans utbildningar. Förvarshögskolan uppger att de båda skolornas utbildningar skiljer sig mycket från varandra.

Vid sidan om lärartäthet finns det enligt Förvarshögskolan fler orsaker till att Förvarshögskolans utbildningar är dyra. Förvarshögskolan nämner att bl.a. kundens krav, relevanta, förändringar i kursinnehåll m.m. också bidrar till höga kostnader.

Förvarshögskolan är positiv till avgiftsfinansiering

Förvarshögskolan kan enbart se positiva effekter av att huvuddelen av skolans verksamhet har blivit avgiftsfinansierad. Förvarshögskolan menar att skolans utbildning och forskning blivit efterfrågestyrd utifrån kundernas önskemål. Inom Förvarshögskolan har beställar- och utförarmodellen skapat större effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet.

Förvarshögskolan delar inte revisorernas uppfattning att det finns många faktorer som motverkar avgiftsfinansieringens positiva effekter. Förvarshögskolan uppger att monopol inte är avgörande för att avgiftsfinansiering ska fungera. Förvarshögskolan menar att de positiva effekterna av avgiftsfinansiering överväger de negativa effekterna.

Förvarshögskolan är dock tveksam till att man bör sträva efter avgiftsfinansieringens alla grundkriterier. Om det fanns en strävan att utsätta För-

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

Bilaga 2

svarshögskolan för full konkurrens skulle motsvarande verksamhet behöva upprättas på andra håll i samhället. Enligt Försvarshögskolan torde inte detta vara försvarbart.

Försvarshögskolan anser att anslagsfinansiering av skolans verksamhet endast bör övervägas i vissa fall. Som exempel nämner skolan verksamhetsgrenen Högre chefsutbildning för totalförsvaret samt arbetet med att utveckla skolans vetenskapliga grund. Andra fall där anslagsfinansiering skulle kunna övervägas är de fall där statsmakterna önskar mer styrning och långsiktighet i jämförelse med den styrning och långsiktighet som avgiftsfinansiering kan bidra till. Enligt Försvarshögskolan skulle anslagsfinansiering också kunna övervägas när statsmakterna temporärt önskar snabb utveckling eller förändring.

Regeringens styrning av Försvarshögskolan

När Försvarshögskolan blev avgiftsfinansierad förändrades regeringens förutsättningar att styra Försvarshögskolan. Beställar- och utförarmodellen medför enligt Försvarshögskolan att beställaren får stor påverkan på innehållet i utförarens verksamhet. Försvarshögskolan menar att den modell för styrning som traditionellt används genom mål- och resultatstyrning inte fungerar som tidigare då beställaren får en central roll.

Enligt Försvarshögskolan har regeringens former för styrning av avgiftsfinansierade stödmyndigheter inte funnit sina former i alla delar. Som exempel nämner Försvarshögskolan att effektivitetsredovisningen till regeringen bör genomföras av skolans beställare. Försvarshögskolan menar att beställarna har bättre förutsättningar än Försvarshögskolan att bedöma effekterna av skolans verksamhet.

Antagningsförfarandet till Försvarshögskolan

Försvarshögskolan menar att revisorernas rapport inte ger en riktig bild av hur antagningen av elever till Försvarshögskolan formellt går till.

Försvarshögskolan förklarar att antagningsförfarandet inleds med att Försvarshögskolan granskar vilka som är behöriga att antas till respektive utbildning. Samtliga behöriga antas av Försvarshögskolan till utbildning. De som vill gå en utbildning vid Försvarshögskolan måste betala kursavgift. Försvarsmakten beslutar vilka sökande som Försvarsmakten ska ge finansiella möjligheter att genomföra den sökta utbildningen.

Ofullständig dokumentation

Försvarshögskolan delar inte till fullo revisorernas uppfattning om att dokumentationen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan är ofullständig. I den dokumentation som de båda myndigheterna upprättar mellan varandra finns det hänvisningar till andra dokument. Försvarshögskolan menar att dessa dokument innehåller de uppgifter som revisorerna efterfrågar. Försvarshögskolan konstaterar att både Försvarsmakten och skolan har tillgång till dessa dokument och är väl insatta i dokumentens innehåll. Enligt För-

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

Bilaga 2

svarshögskolan är det därför inte nödvändigt för Försvarmakten och Försvarshögskolan att ordagrant återge allt innehåll i de dokument som upprättas mellan de båda myndigheterna vid upphandling m.m.

Försvarshögskolans inflytande över utbildningens innehåll

Försvarshögskolan har invändningar mot att revisorerna i rapporten skriver "Försvarshögskolan kan då meddela Försvarmakten att skolan inte kan genomföra utbildningen eftersom besparingen medför att utbildningens kvalitet blir för låg". Försvarshögskolan finner uttalandet märkligt eftersom en högskola måste ha stort inflytande över undervisningens innehåll.

När det gäller Försvarshögskolans kunskapsövertag gentemot Försvarmakten konstaterar Försvarshögskolan att skolan har bättre förutsättningar än Försvarmakten att anslå tid och resurser som är nödvändiga för att skapa den kontinuitet som är nödvändig för avgiftsfinansiering.

Försvarshögskolan har också invändningar mot att revisorerna i rapporten skriver "Snarare har Försvarshögskolan kunnat anpassa sina resurser och officersutbildningen efter egna bedömningar av Försvarmaktens utbildningsbehov". Försvarshögskolan menar att Försvarmaktens beställningar finns formellt dokumenterade. Av Försvarmaktens beställningar framgår hur många elever som ska utbildas i respektive utbildning.

Enligt Försvarshögskolan har utbildningarnas mål och innehåll tagits fram av Försvarmakten och Försvarshögskolan utifrån Skolutredningens inriktning och krav.

Vidare invänder Försvarshögskolan mot att det av revisorernas rapport framgår att ansvariga för Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT) anser att Försvarshögskolan har bättre förutsättningar än ÖCB att uppfatta vilket behov det finns av högre totalförsvarsutbildning ute i landet.

I sitt remissvar framhåller Försvarshögskolan att ansvariga för IHT inte har uttalat att Försvarshögskolan har bättre förutsättningar än ÖCB att uppfatta myndigheternas utbildningsbehov.

Akademiseringen

Försvarshögskolan tycker att revisorerna i granskningen borde ha ägnat större utrymme åt att Försvarshögskolan arbetar för att bli ett akademiskt lärosäte.

Rollerna som beställare och utförare

Med samordningsavtalen anser Försvarshögskolan att Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och Försvarshögskolan har tydliga roller som beställare respektive utförare. Under år 1999 har Försvarshögskolan i samråd med Försvarmakten och Överstyrelsen utvecklat myndigheternas hantering och de dokument som används när myndigheterna tillämpar beställar- och utförarmodellen. Resultatet av detta arbete kommer enligt Försvarshögskolan att införas successivt under år 2000 och tillämpas fullt ut för de beställningar som avser år 2001.

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

Bilaga 2

Vidare anser Försvarshögskolan att det råder affärsmässighet mellan skolan och dess kunder. Enligt Försvarshögskolan kan affärsmässigheten bli bättre efterhand som skolans kompetens och erfarenhet ökar.

Ingen sätter press på Försvarshögskolan

Försvarshögskolan konstaterar att det inte finns någon dokumentation som styrker att införandet av avgiftsfinansiering medfört ökad press på myndigheten.

Inom Försvarshögskolan har man dock upplevt att avgiftsfinansieringen medfört ökad press på skolan.

Öppna Försvarshögskolan mot det civila samhället

Försvarshögskolan instämmer med revisorerna att Försvarshögskolan bör ge det civila försvarets behov större utrymme i sin utbildning och forskning. Försvarshögskolan ser mycket positivt på en bredare kundgrupp för skolans kompetenser och utbildningar.

Försvarshögskolan vill dock framhålla att skolans utveckling mot det civila samhället går ”explosionsartat” i positiv riktning. Enligt Försvarshögskolan tyder allt på att denna utveckling kommer att fortsätta samt att skolans internationella utbildningar kommer att öka i antal.

Revisorernas förslag

Försvarshögskolan ser i stort positivt på de förslag som revisorerna lämnar i rapporten. Enligt Försvarshögskolan bör beställar- och utförarmodellen utvecklas och förtydligas.

Försvarshögskolan ställer sig dock tveksam till revisorernas förslag om att skolan ska ha en styrelse med fullt ansvar. Försvarshögskolan anser att skolan ska ha samma styrelseform som de civila högskolorna, dvs. en styrelse med begränsat ansvar.

Försvarshögskolan är också tveksam till revisorernas förslag om att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar. Försvarshögskolan menar att det är mindre lämpligt att Högskoleverket redan nu ska börja bedriva tillsyn av Försvarshögskolan. Enligt Försvarshögskolan kommer frågan om tillsyn att behandlas i samband med att Försvarshögskolan lämnar in en ansökan till Högskoleverket om examensrätt.

Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) anser att revisorernas rapport är av väsentlig betydelse för myndighetens arbete med att utveckla samarbetet med Försvarshögskolan.

ÖCB framhåller att det gått kort tid sedan ÖCB fick i uppdrag från regeringen att upphandla utbildningar från Försvarshögskolan (1 januari 1999) fram till dess att revisorerna genomförde sin granskning (hösten 1999). Den

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

Bilaga 2

nya relationen mellan ÖCB och Försvarshögskolan är därför fortfarande i ett utvecklingsskede.

Vad gäller beställarrollen generellt har ÖCB sedan tidigare stor erfarenhet av upphandling av olika typer av utbildningar. Genom att ÖCB anlitar externa utbildningsanordnare för de utbildningar som ÖCB bedriver har ÖCB utvecklat ett kontaktnät hos universitet, höskolor m.fl.

ÖCB uppger att samarbetet med Försvarshögskolan fungerar bra. De båda myndigheterna arbetar kontinuerligt med att utveckla sina roller som beställare respektive utförare. Ett konkret exempel på det utvecklingsarbete som bedrivs är "Ag Rut" med representanter från Försvarsmakten, Försvarshögskolan och ÖCB. Syftet med gruppens arbete är att förbättra myndigheternas rutiner för offerter, beställningar och uppföljning. Gruppens arbete är numera avslutat. Enligt ÖCB ska arbetsgruppens rekommendationer börja tillämpas under år 2000 för att vara i full drift år 2001.

Revisorernas förslag

Enligt regleringsbrevet för år 2000 ska ÖCB redovisa grunderna för den forskning som ÖCB beställt för det civila försvaret. ÖCB menar att regeringens redovisningskrav utgår från regeringens önskan att kunna värdera på vilket sätt ÖCB har tillgodosett det långsiktiga kunskapsbehovet inom det civila försvaret. ÖCB kan mot denna bakgrund inte tillgodose revisorernas förslag om att ÖCB ska redovisa motiven till att myndigheten köper viss forskning från Försvarshögskolan. Enligt ÖCB är det inte rätt att ÖCB ska motivera varför myndigheten köper viss forskning från Försvarshögskolan eller från någon annan producent. ÖCB framhåller att myndigheten ska leva upp till målen för forskningsverksamheten. Motiven till varför forskningen beställs hos den ena eller andra producenten är enligt ÖCB inte relevant för hur målen uppfylls.

ÖCB ser heller inga skäl till att myndigheten ska redovisa vilken användning ÖCB har av Försvarshögskolans forskning. Enligt ÖCB täcks detta in på ett bättre sätt av de återrapporteringskrav som redan finns i regleringsbrevet.

Inskränkningar påverkar ÖCB:s beställarroll

I rapporten pekar revisorerna på en rad faktorer som begränsar beställar- och utförarmodellens funktion. Enligt ÖCB påverkas därmed dess förutsättningar att bedriva en aktiv beställarroll jämfört med vad som är fallet när det gäller ÖCB:s relationer till andra utbildningsanordnare.

ÖCB ser det som en viktig uppgift att utveckla sin beställarroll. ÖCB menar att det är viktigt för myndigheten att finna former för att säkerställa att myndigheten får rätt produkt till rätt kostnad. Beställarrollen innebär också att myndigheten är delaktig i styrning, uppföljning och utvärdering. ÖCB anser att regelbunden utvärdering är avgörande i myndighetens arbete med att kvalitetssäkra och följa upp utbildningar.

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

Bilaga 2

Försvarets forskningsanstalt

Försvarets forskningsanstalt (FOA) har inget att anföra mot revisorernas slutsatser och förslag i rapporten.

Flygtekniska försöksanstalten

Flygtekniska försöksanstalten (FFA) delar revisorernas slutsatser och förslag i rapporten. FFA ser dock svårigheter med att få avgiftsfinansieringen att fungera effektivt eftersom Förvarshögskolan har till huvuduppgift att vidareutbilda officerare.

I ett yttrande till Förvarsmakten över hur beställning av forskning bör gå till (s.k. Fo-T-processen) har FFA betonat vikten av att beställaren har rätt kompetens. Dialogerna i de olika Fo-T-grupperna är ett led i att säkerställa att beställaren får vad han vill ha. Enligt FFA bör dialogerna utvecklas framför allt när det gäller att redovisa resultatet av forskningen.

Enligt FFA måste regeringens mål- och resultatstyrning i regleringsbrevet av forskningen utvecklas till ett fungerande instrument. Om regeringens mål- och resultatstyrning av forskningen inte utvecklas så att det fungerar bör statsmakterna enligt FFA överväga att styra forskningen med andra former.

Ekonomistyrningsverket

Utifrån förutsättningen att Förvarshögskolan även fortsättningsvis ska vara avgiftsfinansierad ställer sig Ekonomistyrningsverket (ESV) generellt positivt till revisorernas förslag. ESV är positivt till revisorernas förslag om ökade krav på beställarna och vikten av att beställarna har kompetens att upphandla utbildning. ESV betonar också att regeringen i sin styrning och uppföljning utgår från de olika roller som myndigheterna har som beställare och utförare.

ESV anser dock att revisorerna inte förklarat granskningens syfte. Enligt ESV tycks revisorernas rapport utgå från en förutsättningslös prövning av modellen. Revisorernas överväganden och förslag begränsas emellertid till att diskutera och föreslå vissa förbättringar av den tillämpade modellen.

I rapporten finns det enligt ESV inte någon redogörelse för vilka positiva effekter den införda modellen bedöms ha gett. Revisorerna nämner däremot flera faktorer som generellt kan motverka de positiva effekterna av beställar- och utförarmodellen.

ESV anser att beställar- och utförarmodellen i princip är bra om förutsättningarna är goda. I revisorernas rapport saknar ESV överväganden som ligger till grund för att revisorerna argumenterar för beställar- och utförarmodellen. Enligt ESV kan revisorernas förslag endast på vissa punkter ge förutsättningar för att avgiftsfinansieringen ska fungera tillfredsställande. ESV efterlyser en analys av om revisorernas förslag kommer att få avgiftsfinansieringen att fungera.

ESV önskar också en analys där avgiftsfinansieringen ställs mot alternativa styr- och finansieringsformer. ESV menar att jämförelser med styrningen av

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

Bilaga 2

universitet och högskolor inom Utbildningsdepartementets område samt Polishögskolan bör vara relevanta i detta sammanhang.

Revisorernas förslag

Utifrån förutsättningen att Försvarshögskolan även fortsättningsvis ska vara avgiftsfinansierad ställer sig Ekonomistyrningsverket (ESV) generellt positivt till revisorernas förslag.

ESV är positivt till revisorernas förslag om ökade krav på beställarna och vikten av att beställarna har kompetens att upphandla utbildning. ESV betonar också att regeringen i sin styrning och uppföljning bör utgå från myndigheternas olika roller som beställare och utförare.

ESV är positivt till revisorernas förslag om att Försvarshögskolan ska söka sig till fler intressenter. ESV menar att ett brett och väl använt kontaktnät av olika intressenter torde ge positiva effekter på Försvarshögskolans verksamhet. Enligt ESV kommer dock även fortsättningsvis Försvarmaktens beroende av Försvarshögskolan att vara stort. ESV menar att Försvarmaktens situation kan försämrats om Försvarshögskolans expansion genomförs på bekostnad av skolans grundläggande myndighetsuppgift. Enligt ESV bör denna aspekt beaktas.

Högskoleverket

Högskoleverket instämmer i de flesta förslag som revisorerna lämnar i rapporten.

Akademiseringen

Försvarshögskolan avser att söka examensrätt för vissa av sina utbildningar. Mot denna bakgrund anser Högskoleverket att Försvarshögskolan, så långt det är möjligt, bör ha liknande organisatorisk ställning som de civila högskolorna.

En förutsättning för Försvarshögskolans fortsatta akademisering är enligt Högskoleverket att Försvarshögskolan är en fristående myndighet. Civila universitet och högskolor är egna myndigheter som oftast är underställda Utbildningsdepartementet. De får därmed sina utbildningsuppdrag och anslag från Utbildningsdepartementet.

Högskoleverket menar att Försvarshögskolans närmande till det övriga högskolesystemet skulle underlättas om Försvarshögskolan hade en likartad ställning i förhållande till Förvarsdepartementet. Försvarshögskolan skulle enligt Högskoleverket ha större möjligheter att erbjuda utbildning på liknande villkor som de civila högskolorna om skolan finansieras med anslag direkt från departementet.

Enligt Högskoleverket kan Försvarshögskolans utbildningar som är beställda av Försvarmakten eller ÖCB betraktas som uppdragsutbildning. Högskoleverket menar att en ovanligt stor del av Försvarshögskolans utbildning är uppdragsutbildning. Om Försvarshögskolan fick samma ställning till Förvarsdepartementet som de civila högskolorna har till Utbildningsdepar-

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

Bilaga 2

tementet skulle, enligt Högskoleverket, Försvarshögskolans särart med stor andel uppdragsutbildning snarare bli gradskillnad än artskillnad.

När det gäller relationen mellan Försvarsmakten, ÖCB och Försvarshögskolan uppger Högskoleverket att man möjligen kan dra vissa paralleller till relationerna mellan Sjöfartsverket och sjöbefälsutbildningarna eller mellan Socialstyrelsen och de sociala omsorgsutbildningarna inom högskolan.

Revisorernas förslag

Med beaktande av ovanstående instämmer Högskoleverket i de flesta av de förslag som revisorerna lämnar i rapporten.

Förslag om en handlingsplan för Försvarshögskolan

Högskoleverket delar revisorernas uppfattning att Försvarshögskolan bör öka sina ansträngningar att söka sig till fler intressenter för att minska skolans beroende av Försvarsmakten. Högskoleverket stöder revisorernas förslag om att regeringen ska ge Försvarshögskolan i uppdrag att upprätta en handlingsplan för att nå ut till fler beställare.

Förslag om att Försvarsmakten utvecklar sin utvärdering

Enligt Högskoleverket är det rimligt att Försvarsmakten genomför sin upphandling från Försvarshögskolan på ett optimalt sätt. Högskoleverket stöder revisorernas förslag om att regeringen ska ge Försvarsmakten i uppdrag att utveckla metoder för att följa upp och utvärdera den utbildning och forskning som Försvarsmakten beställer från Försvarshögskolan.

Förslag om att beställare ska motivera vad han beställer

I rapporten anser revisorerna att regeringen bör begära att beställarna motiverar och bedömer effekterna av den utbildning och forskning som de köper från Försvarshögskolan. I detta ligger att Försvarsmakten och ÖCB aktivt måste undersöka om det för en bestämd utbildning finns andra utbildningsanordnare än Försvarshögskolan. Om Försvarsmakten och ÖCB söker direkta kontakter med andra högskolor, institut m.m. ökar kontakterna med det civila samhället. Samtidigt tvingas Försvarshögskolan att konkurrera med civila utbildningsanordnare.

Högskoleverket har inga invändningar mot att revisorerna föreslår att regeringen ska begära att Försvarsmakten och ÖCB redovisar motiven till att myndigheterna har köpt viss utbildning och forskning från Försvarshögskolan.

Högskoleverket har inga invändningar mot att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa resultatet av genomförd utbildning och forskning jämfört med de resultat som respektive myndighet har ställt på Försvarshögskolan i sina beställningar.

Högskoleverket har heller inga invändningar mot att Försvarsmakten och ÖCB ska redovisa vilken användning myndigheterna har haft av den utbild-

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

Bilaga 2

ning och forskning som de båda myndigheterna har beställt från Försvarshögskolan.

Tillsyn över Försvarshögskolan

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att bedriva tillsyn över Försvarshögskolans utbildningar. Högskoleverket ställer sig positivt till att, utifrån högskolelagen och högskoleförordningen, bedöma innehåll och kvalitet i Försvarshögskolans utbildningar.

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

.
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
2 Revisorernas överväganden	4
3 Revisorernas förslag	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förord	22
Sammanfattning.....	23
1 Den svenska officersutbildningen.....	27
2 Försvarshögskolan	31
3 Innebörden av avgiftsfinansiering.....	35
4 Regeringens styrning av Försvarshögskolan.....	37
Regeringen styr Försvarshögskolan med hjälp av förordningar	37
Regeringen styr Försvarshögskolan genom styrelse och rektor	37
Regeringen styr genom regleringsbrev	39
Regeringens krav	40
Försvarshögskolan får inga reaktioner från Förvarsdepartementet....	44
5 Regeringens krav på Försvarshögskolans beställare	46
Regeringens styrning av Förvarsmakten	46
Regeringens styrning av ÖCB.....	48
6 Den informella resultat- och budgetdialogen.....	51
7 Försvarshögskolans dialog med Förvarsmakten.....	53
Offert och beställning	53
Uppföljning och återrapportering.....	55
8 Försvarshögskolans dialog med ÖCB.....	59
Offert och beställning	59
Uppföljning och återrapportering.....	59
9 Vad händer med Försvarshögskolans elever?	62
10 Avgifternas storlek.....	66
11 Försvarshögskolans förutsättningar att vara avgiftsfinansierad	68
12 Akademiseringen	75
13 Revisorernas överväganden	78
Bilaga 1 Bakgrunden till avgiftsfinansiering	86
Bilaga 2 Hur Försvarshögskolan bildades	90
Bilaga 3 Institutet för högre totalförvarsutbildning	96
Referenser.....	102
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanställning av remissinstanser	105

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

•