



## Svenska bidrag till internationella insatser

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 15 december att bereda försvarsutskottet tillfälle att senast den 2 februari 2012 yttra sig över regeringens skrivelse 2011/12:18 Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser.

Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande över skrivelsen och motionerna endast till det som rör försvarsutskottets beredningsområde.

## Utskottets överväganden

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av svenska bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Riksrevisionen har redovisat granskningen i rapporten Svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14).

Regeringens skrivelse har tagits fram för att redogöra för regeringens åtgärder med anledning av rapporten.

### Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkter för granskningen har varit de ambitionsökningar som regeringen gett uttryck för när det gäller svenskt deltagande i internationella insatser och stöd till länder i kris och konflikt, inte minst så som de uttrycks i regeringens skrivelse Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) som riksdagen ställde sig bakom 2008.

Riksrevisionen menar att det inte är tydligt vad svenska bidrag förväntas uppnå i enskilda sammanhang eller mot vilka kriterier det svenska engagemanget ska värderas och att regeringens styrning av berörda myndigheter huvudsakligen handlar om vad respektive myndighet ska bidra med och inte vad bidragen i sig ska syfta till.

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

Det system för resurstilldelning och redovisning som används i dag begränsar, enligt Riksrevisionen, möjligheterna för riksdagen att få insyn i de totala kostnaderna för svenska bidrag och hur kostnaderna utvecklas över tid, samt hur de fördelas per utgiftsområde, myndighet eller land.

Resurstilldelning för Försvarsmaktens anslag 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser baseras på särkostnadsmodellen, vilket innebär att anslaget utformats för att finansiera de extrakostnader som uppkommer vid internationella insatser.

Enligt Riksrevisionen finns det motstridiga intressen som regeringen inte har löst, vilket leder till att civil-militär samverkan i praktiken överläts till personer som är utsända i fält.

## Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör informera riksdagen om totala kostnader för svenska bidrag till internationella insatser. För att skapa förutsättningar för kostnadskontroll och effektivt resursutnyttjande bör regeringen tydliggöra såväl resurstilldelning som redovisning av kostnader för det svenska engagemanget.

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

## Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i många avseenden med Riksrevisionen i dess iakttagelser av Sveriges bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området.

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

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

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

## Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har för avsikt att konkretisera mål och motiv för svenska bidrag till internationella insatser.

För de militära insatserna bör motiv och mål tydligare kunna lyftas fram i de propositioner som rör att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land.

Regeringen avser att utveckla informationen till riksdagen för att bättre kunna ge en samlad bild av omfattningen och lokaliseringen av samt kostnaderna för de svenska bidragen till internationella insatser.

Regeringen har inte för avsikt att för närvarande ompröva särkostnadsmodellen.

## Motionerna

I motion 2011/12:U6 av (S) erinras om att regeringen utlovar vissa åtgärder i skrivelsen, bl.a. en tydligare resultatredovisning till riksdagen i fråga om kostnaderna för och omfattningen av svenska bidrag till internationella insatser. Detta bör gälla såväl militära som civila bidrag. Socialdemokraterna anser att det är angeläget med en förbättrad resultatredovisning till riksdagen, där inriktningen på, omfattning av, kostnaderna för och resultatet av såväl enskilda insatser som helheten kan utläsas.

I motion 2011/12:U7 (MP) anförts att resurstilldelningen för Försvarsmaktens anslag 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser baseras på särkostnadsmodellen, vilket innebär att anslaget utformats för att finansiera de extrakostnader som uppkommer vid internationella insatser.

Riksdagen beslutar om budgeten. Att följa vart pengar tar vägen och flyttas från ett budgetområde till ett annat är inte lätt för beslutsfattarna. Inte minst gäller detta flödena mellan utgiftsområde 5, 6 och 7 som sammanflätas i ett virrvarv av utgiftsposter. Motionärerna välkomnar att regeringen vill bli tydligare med informationen i och med budgetpropositionen för 2012 men tycker inte att ambitionen avspeglats tydligt i den nämnda propositionen. I motionen betonas att en större tydlighet fortfarande behövs. Det gäller också den s.k. särkostnadsmodellen. Den nuvarande redovisningen är inte tillfredsställande.

I motion 2011/12:U8 (SD) framhålls att regeringens redovisning av vad de egentliga kostnaderna för Sveriges internationella insatser uppgår till under lång tid har varit bristfällig. Riksrevisionen konstaterar i rapporten om svenska bidrag till internationella insatser att det är svårt att bilda sig en uppfattning om de samlade kostnader Försvarsmakten har för internationella fredsfrämjande insatser, eftersom kostnader för fast anställd personal i dessa insatser bokförs på anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap och inte på anslag 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser. Detta är en följd av den s.k. särkostnadsmodellen, vilken i praktiken innebär att de totala

kostnaderna för rikets internationella engagemang döljs. Ett av flera problem med modellen är att samtlig materiel införskaffas och avskrivs av grundorganisationen och alltså formellt inte belastar anslagen för den internationella insatsen. Det är ett rimligt antagande att slitaget på materiel är avgjort hårdare i de svåra förhållanden som präglar exempelvis Afghanistaninsatsen, varför en sådan anslagsstruktur blir missvisande.

## Försvarsutskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis erinra om att förutsättningarna för regeringen att sända svensk väpnad trupp regleras i 15 kap. 16 § regeringsformen. Regeringen har i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ett bemyndigande att besluta om sådan insats om det är en *fredsfrämjande* insats som sker på begäran av FN eller OSSE. Samtliga insatser har emellertid sedan mitten av 1990-talet haft ett *fredsframtvängande* mandat av FN:s säkerhetsråd. Dessa har därför krävt ett beslut av riksdagen i varje enskilt fall.

Det är ett stort ansvar som riksdagen tar när den bemyndigar regeringen att sända väpnad trupp utomlands med fredsframtvängande uppgifter. Detta ställer höga krav på beslutsunderlaget från regeringen. För att kunna följa upp insatsbesluten är det viktigt att både motiv och målet för den militära insatsen görs tydligt. Utskottet välkomnar därför att regeringen avser att konkretisera dessa inför kommande beslut om svenska militära insatser.

Utskottet delar regeringens och Riksrevisionens uppfattning att en mer samlad kostnadsbild av Sveriges bidrag till internationell fred och säkerhet bör kunna presenteras för riksdagen. När det gäller utgifterna för de rent militära insatserna anser utskottet att dessa är tydligt redovisade i propositionerna. Uppgifter om utgifterna för de olika insatserna redovisas i regeringens regleringsbrev för Försvarsmakten samt i Försvarsmaktens budgetunderlag och årsredovisning.

När det gäller budgetering och redovisning av utgifterna enligt den s.k. särutgiftsmodellen anser utskottet att den är ändamålsenlig. Utskottet ser för närvarande inget behov av att ompröva den, under förutsättning av att samtliga tillkommande utgifter som är förenade med en truppinsats är beräknade. Utskottet avstyrker därför motion 2011/12:U7 (MP) yrkande 5 samt 2011/12:U8 (SD) yrkande 1.

Stockholm den 31 januari 2012

På försvarsutskottets vägnar

*Peter Hultqvist*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Hans Wallmark (M), Åsa Lindestam (S), Annicka Engblom (M), Peter Jeppsson (S), Eva Sonidsson (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V), Stefan Caplan (M), Abdirizak Waberi (M) och Kerstin Lundgren (C).

# Särskilda yttranden

## 1. Svenska bidrag till internationella insatser (MP)

Peter Rådberg (MP) anför:

Resurstilldelningen för Försvarsmaktens anslag 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser baseras på särkostnadsmodellen, vilket innebär att anslaget utformats för att finansiera de extrakostnader som uppkommer vid internationella insatser.

Att följa vart pengar tar vägen och flyttas från ett budgetområde till ett annat är inte lätt för beslutsfattarna i riksdagen. Inte minst gäller detta flödena mellan utgiftsområde 5, 6 och 7 som sammanflätas i ett virrvarr av utgiftsposter. Jag välkomnar att regeringen vill bli tydligare med informationen i och med budgetpropositionen för 2012 men tycker inte att ambitionen avspeglats tydligt i den nämnda propositionen. En större tydlighet behövs fortfarande. Det gäller också den s.k. särkostnadsmodellen. Den nuvarande redovisningen är enligt min mening inte tillfredsställande.

## 2. Svenska bidrag till internationella insatser (SD)

Mikael Jansson (SD) anför:

Särkostnadsmodellen som enbart bokför försvarskostnader som internationell insats om det är en extra insatskostnad kan ifrågasättas. Förvisso utbildas och tränas vår trupp i skarpt läge vid dessa insatser, vilket kan vara en tillgång för ett invasionsförsvar eller existensförsvar, men samtidigt har Sverige en mer eller mindre konstant kostnad om vi har en jämn numerär i internationella insatser över tid. Det är inte säkert att internationellt insatt trupp kan hämtas hem med kort varsel.

Bifaller kammaren motion 2011/12:U8 yrkande 1, blir det lättare att se vad som är militärt bistånd och vad som är försvar av Sverige genom att hela kostnaden för de internationella militära kostnaderna förs samman.