



## Styrningen av det militära försvaret

---

### Sammanfattning

Utskottet har vid ett antal tillfällen under senare år behandlat frågor som rör statsmakternas styrning av försvaret.

Utskottet noterar att regeringen – efter beslut av riksdagen (bet. 2002/03:FiU14, yttr. 2002/03:FöU3y och bet. 2003/04:FiU11, yttr. 2003/04:FöU2y) – i februari 2004 har beslutat om direktiv för en utredning om formerna för styrning och finansiering av försvaret. Något ytterligare uttalande från riksdagens sida med anledning av vissa motionsförslag om att tillsätta en sådan utredning behövs därför inte.

För att styrningen och uppföljningen av verksamheten från riksdagen sida skall bli effektiv anser utskottet att regeringen måste lämna förslag till *konkreta uppföljningsbara mål* för de olika verksamheterna, tydligare ange vilka *ändamål* som anslagen är tänkta att finansiera samt redovisa resultat och effekter mer konkret än hittills. Om inte riksdagen ges reell möjlighet att ta en aktiv del i mål- och resultatstyrningen finns det betydande risker för att omläggningen av styrsystemet inte kommer att, som det var tänkt, innebära en starkare politisk styrning utan tvärtom. Utskottet föreslår därför att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om *mål, kostnader, anslag och resultat* och att regeringen ger den ovan nämnda utredningen sådana tilläggsdirektiv. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag om en bättre resultatredovisning i budgetpropositionerna samt om en tydligare redovisning av försvarets kostnader. Utskottet tillstyrker delvis fyra motionsyrkanden som ligger i linje med utskottets uppfattning.

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna även vad utskottet anfört om *försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden*. Riksdagen bifaller därmed delvis Riksdagens revisorers förslag samt två motionsyrkanden om en tydligare redovisning av beställningsbemyndiganden.

Övriga förslag av Riksdagens revisorer och motioner avstyrks av utskottet. Reservationer har lämnats av Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Bakgrund.....	6
Utskottets överväganden.....	7
Riksdagens revisorers överväganden och förslag.....	7
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	7
Förbättrad resultatredovisning.....	7
Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen.....	8
Tydligare redovisning av beställningsbemyndiganden.....	9
Regeringens redovisning av försvarets kostnader.....	9
Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna.....	10
Försvarsmyndigheternas återrapportering.....	10
Försvarsdepartementets personalförsörjning.....	11
Motionerna.....	12
Utskottets ställningstagande.....	16
1 Utredning om formerna för styrning och finansiering av försvaret.....	16
2 Mål, kostnader, anslag och resultat.....	17
3 Försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden.....	21
4 Redovisning i relation till omvärlden.....	22
5 Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen.....	23
6 Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna.....	25
7 Försvarsmyndigheternas återrapportering.....	26
8 Försvarsdepartementets personalförsörjning.....	27
9 Försvarsutskottets kansliresurser.....	27
Reservationer.....	29
1. Mål, kostnader, anslag och resultat (punkt 2, motiveringen) (m, fp, kd).....	29
2. Redovisning i relation till utvecklingen i omvärlden (punkt 4) (fp).....	30
3. Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen (punkt 5) (fp).....	30
4. Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen (punkt 5) (v).....	31
5. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (m).....	31
6. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (fp).....	32

7. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (kd).....	32
8. Försvarsmyndigheternas återrapportering (punkt 7) (fp).....	33
9. Försvarsdepartementets personalförsörjning (punkt 8) (fp, kd) .....	33
10. Försvarsutskottets kansliresurser (punkt 9) (fp) .....	34
<b>Bilaga</b>	
Förteckning över behandlade förslag .....	35
Riksdagens revisorers förslag.....	35
Följdmotioner.....	35
Motioner från allmänna motionstiden .....	37

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Utredning om formerna för styrning och finansiering av försvaret

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:Fö1 yrkande 1 och 2003/04:Fö264 yrkande 15.

## 2. Mål, kostnader, anslag och resultat

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om mål, kostnader, anslag och resultat. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag 1 och 5 samt delvis motionerna 2003/04:Fö2 yrkandena 1 (i denna del) och 2, 2003/04:Fö3 yrkande 1, 2003/04:Fö243 yrkande 4 och 2003/04:Fö259 yrkande 2.

*Reservation 1 (m, fp, kd) - motiv.*

## 3. Försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag 4 samt delvis motionerna 2003/04:Fö1 yrkande 3 och 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del).

## 4. Redovisning i relation till utvecklingen i omvärlden

Riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 2 samt motionerna 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del) och 2003/04:Fö264 yrkande 14.

*Reservation 2 (fp)*

## 5. Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen

Riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 3 samt motionerna 2003/04:Fö1 yrkandena 2 och 5 samt 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del).

*Reservation 3 (fp)*

*Reservation 4 (v)*

**6. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna**

Riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 6 och motionerna 2003/04:Fö1 yrkande 4, 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del) samt 2003/04:Fö3 yrkande 2.

*Reservation 5 (m)*

*Reservation 6 (fp)*

*Reservation 7 (kd)*

**7. Försvarsmyndigheternas återrapportering**

Riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 7 samt motionerna 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del) och 2003/04:Fö3 yrkande 3.

*Reservation 8 (fp)*

**8. Försvarsdepartementets personalförsörjning**

Riksdagen bifaller motion 2003/04:Fö3 (m) yrkande 4 och avslår Riksdagens revisorers förslag 8 samt motionerna 2003/04:Fö1 yrkande 6, 2003/04:Fö2 yrkande 1 (i denna del) och 2003/04:Fö3 yrkande 5.

*Reservation 9 (fp,kd)*

**9. Försvarsutskottets kansliresurser**

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:Fö2 yrkande 3 och 2003/04:Fö243 yrkande 5.

*Reservation 10 (fp)*

Stockholm den 30 mars 2004

*Tone Tingsgård*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tone Tingsgård (s), Håkan Juholt (s), Ola Sundell (m), Allan Widman (fp), Ola Rask (s), Erling Wälivaara (kd), Berit Jóhannesson (v), Rolf Gunnarsson (m), Heli Berg (fp), Åsa Lindestam (s), Peter Jonsson (s), Lars Ångström (mp), Marie Nordén (s), Claes Västerteg (c), Nils-Göran Holmqvist (s) och Nils Oskar Nilsson (m).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas Riksdagens revisorers förslag 2002/03:RR19 angående styrningen av det militära försvaret, jämte de följdmotioner som väckts i anledning av förslaget. I betänkandet behandlas även ett antal motioner i hithörande frågor som väckts under den allmänna motionstiden vid 2003/04 års riksmöte.

En förteckning över behandlade förslag bifogas.

## Bakgrund

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

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

Alla dessa granskningar har i viss mån behandlat statsmakternas eller Försvarmaktens styrning av försvaret. Hur statsmakterna styr försvaret redovisas närmare i revisorernas förstudie *Det självstyrande försvaret* (2002/03:12). Mot bakgrund av dels riksdagens beslut att begära en utredning om styrning och finansiering av försvaret, dels det faktum att Riksdagens revisorer upphör som myndighet den 1 juli 2003 sammanfattar revisorerna i skrivelsen de slutsatser revisorerna dragit genom olika granskningar av det militära försvaret mellan åren 1994 och 2003.

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

# Utskottets överväganden

## Riksdagens revisorers överväganden och förslag

### Förslagets huvudsakliga innehåll

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

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

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

### Förbättrad resultatredovisning

Resultatstyrningen av försvaret är enligt revisorerna förknippad med problem. Resultatstyrning innebär att statsmakterna skall formulera mål och resultatkrav, medan formerna för genomförandet delegeras till myndigheterna. De målsättningar för försvaret som regeringen redovisar för riksdagen är dock allmänt hållna och resultaten inom de olika områdena svåra att bedöma. Riksdagens möjligheter att få information om de resultat som försvaret uppnår underlättas heller inte av regeringens redovisning i framför allt budgetpropositionerna.

Revisorerna har kritiserat regeringen för att vara otydlig i budgetpropositionerna. Regeringen har använt sig av vaga begrepp och otydliga ordval.

Revisorerna anser att regeringens propositioner och skrivelser skall kunna läsas och förstås inte bara av riksdagens ledamöter utan också av en intresserad allmänhet. Försvarsfrågorna får inte göras så komplicerade att de endast kan förstås av ett fåtal fackmän.

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

Regeringens propositionstexter har varit översiktliga med vaga begrepp och otydliga ordval.

*Revisorerna föreslår* att regeringen tydliggör resultatredovisningen för försvaret i budgetpropositionen.

### **Redovisning i relation till utvecklingen i omvärlden**

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

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till den utveckling i omvärlden som man bedömer vara sannolik.

### **Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen**

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

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

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör regeringen göra en jämförelse med motsvarande utveckling i andra länder.



### **Tydligare redovisning av beställningsbemyndiganden**

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

En stor del av den krigsmateriel som försvaret planerar att köpa in berörs av bemyndiganden. I samband med budgetbehandlingen beslutar riksdagen om vilken bemyndiganderam som skall tilldelas det militära försvaret. För år 2003 godkände riksdagen en bemyndiganderam till det militära försvaret på drygt 71 miljarder kronor. En huvuddel av dessa medel skall betalas ut inom fem år.

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

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i budgetpropositionerna informerar riksdagen om vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. För att det skall vara möjligt för riksdagen att dra slutsatser om hur bemyndigandena utvecklas bör budgetpropositionen innehålla beräkningar av bemyndiganderamen tre år framåt i tiden och fem år bakåt i tiden.

### **Regeringens redovisning av försvarets kostnader**

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

Det av riksdagen beslutade systemet för redovisning av försvarets verksamhet har stegvis frångåtts. Något riksdagsbeslut om ändring av styrningen

finns dock inte. I budgetpropositionen för år 2003 redovisade regeringen försvarets verksamhet i fyra verksamhetsgrenar.

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i budgetpropositionerna redovisar försvarets kostnader utifrån uppdelningen i verksamhetsgrenar.

### **Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna**

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i budgetpropositionerna redovisar kostnaderna för de genomförda fredsfrämjande truppinsatserna. Regeringen bör också redovisa vilka insatser som planeras och de beräknade kostnaderna för dessa.

### **Försvarsmyndigheternas återrapportering**

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

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

Revisorerna har i tidigare granskningar dragit slutsatsen att avgiftsfinansieringen i försvaret inte fungerar.

Revisorernas försvarsgranskningar har visat att Försvarsdepartementet i stor utsträckning detaljstyr försvarsmyndigheterna. Med avgiftsfinansieringen skulle regeringen delegera delar av styrningen av stödmyndigheterna till

Försvarsmakten. Regeringen har dock i hög grad fortsatt att styra stödmyndigheterna på samma sätt som när de var anslagsfinansierade.

Departementets koncentration på detaljfrågor innebär också att de övergripande strategiska frågorna för vilka regeringen har politiskt ansvar kan komma att bli undanträngda. Både regering och riksdag har således haft begränsade möjligheter att ta politiskt ansvar för försvaret.

I stället för att detaljstyra försvarsmyndigheterna skulle regeringen med jämna mellanrum kunna genomföra fördjupade granskningar av hur försvarsmyndigheterna fungerar och samverkar.

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

### **Försvarsdepartementets personalförsörjning**

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

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

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

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

Det resurssvaga Försvarsdepartementet har i hög grad varit beroende av beslutsunderlag från försvarsmyndigheterna. Revisorernas granskningar visar att det inte alltid varit lätt för Försvarsdepartementet att fritt och oberoende pröva myndigheternas beslutsunderlag. Revisorerna har tidigare föreslagit att Försvarsdepartementet skall avbryta växeljämsgöringen av yrkesofficerare vid departementet. Revisorerna anser att risken annars är stor att departementets oberoende ställning gentemot Försvarsmakten försvagas ytterligare.

En slutsats är att Försvarsdepartementets oberoende i förhållande till försvarsmyndigheterna skulle kunna stärkas om departementet tillfördes kompe-

tens från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Erfarenhet och kunskap från andra samhällsområden skulle också kunna bidra till att utveckla försvaret.

*Revisorerna föreslår* att regeringen ser över personalförsörjningen i Försvarsdepartementet och tillför tillräckliga resurser för att departementet skall kunna analysera de komplicerade försvarsfrågorna.

## Motionerna

I *motion 2003/04:Fö1 av Erling Wälivaara m.fl. (kd kommitté)* framhåller motionärerna att revisorerna framhåller att styrningen av Försvarsmakten är oklar. Kristdemokraterna instämmer i stora delar i revisorernas kritik. De delar revisorernas åsikt om att en utredning snarast bör tillsättas för att analysera formerna för *styrning och finansiering av försvaret* (yrkande 1).

Riksdagens inflytande över försvarets inriktning och verksamhet är enligt motionärerna begränsad. De anser att redovisningen har varit alltför knapphändig och bristfällig. Åtterrapporeringen till riksdagen bör vara kontinuerlig och ange hur ställda krav uppnås. Motionärerna anser att kommande budgetpropositioner bör innehålla en redogörelse för utvecklingen i försvaret de senaste åren samt en *jämförelse med utvecklingen av försvaret i andra jämförbara europeiska länder* (yrkande 2).

I motionen föreslås att regeringen klart bör ange vilka materielobjekt och anläggningar samt vilken forskning och vilka teknikutvecklingar som ingår i *bemyndiganderamen* (yrkande 3).

Eftersom Försvarsmaktens uppgifter har förändrats med större internationella åtaganden anser motionärerna att regeringen i kommande budgetpropositioner separat måste redovisa *kostnaderna för internationella truppinsatser* (yrkande 4).

*Grundorganisationens omfattning* vad avser antalet värnpliktiga, antalet militära förband och deras förmåga bör enligt motionärerna också i framtiden redovisas för riksdagen i budgetpropositionen (yrkande 5).

För att tillgodose riksdagens och allmänhetens behov av insyn behöver informationen från Försvarsmakten kunna analyseras, värderas och kommenteras. Regeringen borde, enligt motionärernas mening, med jämna mellanrum genomföra fördjupade granskningar av hur försvarsmyndigheterna fungerar och samverkar. En stor del av handläggartjänsterna vid Försvarsdepartementet bemannas av officerare och annan personal rekryterad från försvarsmyndigheterna. Detta system med växeltjänstgöring motverkar Försvarsdepartementets oberoende ställning i förhållande till Försvarsmakten. Uppenbara risker finns att officerarnas växeltjänstgöring i Försvarsdepartementet leder till att Försvarsmakten i stället styr Försvarsdepartementet. För att eliminera den risken anser motionärerna att departementet bör få ökade resurser och ökad kompetens. *Försvarsdepartementet behöver framför allt stärkas med analytisk och strategisk förmåga* (yrkande 6).

Revisorernas syn på bristande styrning inom försvarsmyndigheterna delas i allt väsentligt av Folkpartiet liberalerna i *motion 2003/04:Fö2 av Allan Widman m.fl. (fp kommitté)*. De åtgärder som föreslås av Riksdagens revisorer i olika sammanhang är lätta att ställa sig bakom. Även om kritiken är mångfasetterad och i stycken rör detaljer i fråga om organisation, redovisningsformer, bemanning m.m. anser motionärerna att helhetsintrycket blir förödande. Därför finns det all anledning för Folkpartiet liberalerna att stödja hela det batteri av åtgärder som föreslås av Riksdagens revisorer. Folkpartiet liberalerna yrkar *att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna anför i rapporten under kapitel 6 i sin helhet* (yrkande 1).

I motionen konstateras att i flera centrala delar har revisorerna avstått från att ge konkreta förslag till förbättringar av främst den politiska styrningen. Viktigast i detta hänseende torde, enligt motionärerna, vara att förslag om, eller ens krav på utredning av, ny anslagsstruktur saknas beträffande Försvarsmakten. Av revisorernas rapport framgår att kostnadsredovisningen, utan föregående riksdagsbeslut, fortlöpande förenklats. Från 1998 minskade uppdelningen på så sätt att 15 redovisningsområden blev 6, vilka senare minskats till 2, nämligen redovisningen av anslagen för förbandsverksamhet respektive materiel. Att nu kräva en större förgrening av redovisningen på flera verksamhetsområden är naturligt. Det bör även övervägas om inte också anslagsstrukturen bör förändras på motsvarande sätt. Att det råder symmetri mellan anslagen och redovisningarna innebär förvisso en mer handfast politisk styrning som kan äventyra ett flexibelt resursutnyttjande inom verksamheten. Å andra sidan förbättras möjligheterna till uppföljning och styrning mot övergripande politiska mål. Riksdagen bör ge regeringen till känna att *anslagsstrukturen bör utredas* (yrkande 2).

I motionen framhålls även behovet av att förstärka riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp det militära försvaret och dess stödmyndigheter. Om riksdagen med trovärdighet skall utföra sin styrande och granskande uppgift måste utredningskapaciteten på försvarsutskottets kansli förstärkas avsevärt. Det är, icke minst mot bakgrund av Försvarsdepartementets tillkortakommanden i fråga om självständiga och relevanta analyser, inte rimligt att riksdagen enkom skall hålla till godo med det underlag som regeringen levererar. Framtiden får utvisa om detta behov accentueras av att riksdagen inte längre förfogar över en egen revisionsverksamhet, vilken tidigare kunnat bistå riksdagens utskott med värdefulla fördjupningsstudier i hur olika verksamheter bedrivs. Riksdagen bör vid antagande av nästa budget för riksdagsförvaltningen beakta vad som ovan anförts beträffande *försvarsutskottets kansliresurser* (yrkande 3).

I *motion 2003/04:Fö3 av Ola Sundell m.fl. (m kommitté)* anføres att den försvarspolitiska beslutsprocessen bör ges en förändrad inriktning inför det kommande försvarsbeslutet. Den långsiktiga planeringen, såväl på tio till femton års sikt som under försvarsbeslutets treårsperiod, måste särskiljas från

den årliga budgeten. Den långsiktiga planeringen skall syfta till att ge inriktning för personal- och materieförsörjning samt den årliga verksamhetsinriktningen. Den årliga budgeten skall utformas utgående från den verksamhet som skall genomföras under kommande år. I all planering, budgetering och uppföljning måste enligt motionärerna den årliga driften, dvs. kostnader för förbandsverksamheten (utbildning, beredskap), underhåll och vidmakthållande av den befintliga organisationen särskiljas från den framtida utvecklingen, dvs. modernisering, nyutveckling och anskaffning av nya system och förband. *Styrningen av Försvarmakten behöver sålunda förändras (yrkande 1).*

I fråga om finansieringen av Försvarmaktens deltagande i internationella insatser bör enligt motionen anslaget för detta utformas som ett beredskapsanslag och omfatta de kostnader som uppstår i samband med att insatsen påbörjas och skall redovisas under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. *Anslagsindelningen bör ändras (yrkande 2).*

Vidare föreslås i motionen att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört om *redovisning rörande försvarets verksamhet (yrkande 3).*

Motionärerna anser att Förvarsdepartementet behöver förstärkas. Kompetens måste finnas för operativa analyser och för det operativa behovet av olika förband. Departementet behöver en bredare och annorlunda kompetens än det har i dag. Denna kompetens bör rekryteras fritt, såväl från försvarsmyndigheter som från annat håll, och dessutom kompletteras med officerare som placeras vid departementet. Motionärerna avstyrker därför revisorernas förslag att avbryta officerarnas växeltjänstgöring (*yrkande 4*). Förvarsdepartementets kompetens förstärks med rekrytering av personal både från försvarsmyndigheter och från annat håll och kompletteras dessutom med officerare som placeras vid departementet (*yrkande 5*).

I motion 2003/04:Fö243 av Allan Widman m.fl. (fp kommitté) framhålls att den ekonomiska och organisatoriska planeringen störts av politiska ingrepp under försvarsbeslutsperioder, t.o.m. under löpande budgetår, har visat att myndighetens ekonomi saknat erforderlig stadga. Att de ekonomiska förutsättningarna ständigt förrycks till följd av politiska beslut kan inte vara en nyhet för myndigheten. Det är heller inte något som unikt drabbar Försvarmakten. Men bräckligheten i försvarsekonomi är i grunden oacceptabel. Det måste enligt motionärerna skapas *större marginaler i Försvarmaktens budget (yrkande 4).*

I motionen framhålls att det är nödvändigt att den politiska styrningen skärps. Detta kan ske genom att resurserna för att granska medelsanvändningen och de redovisningar som beställs i budgetpropositionen byggs ut. I detta sammanhang är det otillfredsställande att den s.k. växeltjänstgöringen innebär att *tjänstemän vid Förvarsdepartementet* i stor utsträckning hämtas från Försvarmakten. Sak samma gäller den *brist på ekonomisk och administrativ kompetens* som på alla nivåer präglar det militära försvaret.

Folkpartiet anser det även nödvändigt att utreda huruvida riksdagen skall fastställa *fler än de två anslag* som beslutas i dag. Mycket tyder på att regeringen och Försvarsmakten inte förmått hantera de lösa tyglarna. Försvarsberedningen bör få en tydligare roll såvitt gäller uppföljning och utvärdering. Beredningen skall inte vara utlämnad till de resurser som Försvarsdepartementet ställer till förfogande. Den bör även ges i uppdrag att regelbundet utvärdera måluppfyllelse såväl ekonomiskt som organisatoriskt. Än mer i ögonfallande är behovet av att förstärka riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp det militära försvaret och dess stödmyndigheter. *Riksdagens resurser bör därför förstärkas* för att göra detta möjligt (*yrkande 5*).

I *motion 2003/04:Fö259 av Ola Sundell m.fl.* (m kommitté) föreslås att den långsiktiga planeringen i det kommande försvarsbeslutet skall särskiljas från den årliga budgeteringen. Den långsiktiga planeringen skall ge inriktning för personal- och materielförsörjning samt den årliga verksamhetsinriktningen. Den årliga budgeteringen bör helt fokuseras på den verksamhet som skall genomföras. Uppdelningen mellan anslagen till det militära försvaret bör således ändras. Vidare bör kostnader för förbandsverksamheten (utbildning, beredskap), underhåll och vidmakthållande av den befintliga organisationen särskiljas från den framtida utvecklingen, dvs. modernisering, nyutveckling och anskaffning av nya system och förband (*yrkande 2*).

I *motion 2003/04:Fö264 av Erling Wälivaara m.fl.* (kd kommitté) framhålls att en grundläggande förutsättning för att riksdagen skall kunna styra det militära försvarets utveckling är att återrapporteringen från regeringen om försvarets verksamhet fungerar tillfredsställande. Men på grund av ofullständiga beslutsunderlag är – enligt motionärerna – de reella möjligheterna för riksdagen att styra försvaret mycket begränsade. Regeringens beskrivningar av försvarets verksamhet, som görs i budgetpropositionen, är endast allmänt deskriptiva och relateras inte till några klara mål för försvaret. Riksdagen har ingen klar bild vare sig av hur målen uppfylls och verksamhetens resultat eller av dess kostnader. Kristdemokraterna kräver därför att regeringen kontinuerligt *återrapporterar till riksdagen hur ställda krav uppnås samt redovisar en omvärldsanalys* (*yrkande 14*).

Motionärerna anser vidare att oklara ansvarsförhållanden och regler inom Försvarsmakten har gjort att Överbefälhavaren inte förmått vara den sammanhållande kraften i försvaret. Försvarsmakten behöver civila ekonomer. Av allt att döma verkar Försvarsmaktens internrevision inte fungera på ett tillfredsställande sätt. Med anledning av den oklara styrningen av försvaret anser motionärerna att en utredning snarast bör tillsättas för att analysera *formerna för styrning och finansiering av Försvarsmakten* (*yrkande 15*).

## Utskottets ställningstagande

### 1 Utredning om formerna för styrning och finansiering av försvaret

#### Utskottets förslag i korthet

Utskottet har vid ett antal tillfällen under senare år behandlat frågor om styrning av försvaret. Riksdagen har med anledning av betänkanden från finansutskottet (bet. 2002/03:FiU14 och bet. 2003/04:FiU11) – efter yttranden från försvarsutskottet (yttr. 2002/03:FöU3y och yttr. 2003/04:FöU2y) – givit regeringen till känna vad utskottet anfört om en utredning för att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Den utredning som föreslås i motionerna 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 1 och 2003/04:Fö264 (kd) yrkande 15 har nu kommit till stånd. Regeringen har i februari 2004 beslutat om direktiv för en sådan utredning. Något ytterligare uttalande från riksdagens sida med anledning av dessa motioner behövs därför inte, varför utskottet avstyrker dessa.

I motion 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 1 delar motionärerna revisorernas åsikt om att en utredning snarast bör tillsättas för att analysera formerna för styrning och finansiering av försvaret. Samma motionärer anser vidare i motion 2003/04:Fö264 yrkande 15 att oklara ansvarsförhållanden och regler inom Försvarsmakten har gjort att Överbefälhavaren inte förmått vara den sammanhållande kraften i försvaret. Med anledning av den oklara styrningen av försvaret anser motionärerna att en utredning snarast bör tillsättas för att analysera formerna för styrning och finansiering av Försvarsmakten.

Utskottet erinrar om att det i ett antal betänkanden och yttranden under senare år har behandlat frågor om styrning av försvaret. Det har bl.a. skett i bet. 1994/95:FöU4 Försvarspolitikerna 1995/96, bet. 1996/97:FöU4 Styrning och uppföljning av totalförsvaret, yttr. 2002/03:FöU1y Ramar för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, yttr. 2002/03:FöU3y Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar, yttr. 2003/04:FöU2y Tilläggsbudget för år 2003, bet. 2003/04:FöU3 Riksdagens revisorers förslag angående Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik och vissa personalfrågor i försvaret samt bet. 2003/04:FöU5 Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m.

I anslutning till försvarsutskottets yttrande till finansutskottet inför dess beredning av betänkande 2002/03:FiU14 Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7) delade försvarsutskottet revisorernas och flertalet remissinstansers uppfattning att riksdagen bör låta regeringen analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Enligt utskottets mening bör denna granskning ta ett helhetsgrepp, dvs. den bör omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och



uppföljning skall kunna förbättras. Försvarsutskottet bedömde att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen (RF 9 kap).

Finansutskottet anslöt sig (bet. 2002/03:FiU14) till försvarsutskottets uppfattning.

Finansutskottet ansåg vidare – i likhet med försvarsutskottet – att det bör finnas någon form av parlamentarisk insyn i utredningens arbete men att det inte nödvändigtvis behöver innebära att utredningen skall vara parlamentariskt sammansatt. Riksdagen beslutade tillkännage för regeringen som sin mening vad finansutskottet anfört om en utredning för att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Finansutskottet har på nytt, efter yttrande från försvarsutskottet, i bet. 2003/04:FiU11 Tilläggsbudget 2 för budgetåret 2003, behandlat frågan om utredningen och därvid framhållit att den bör komma till stånd skyndsamt.

Mot bakgrund av bl.a. riksdagens beslut har regeringen i februari 2004 beslutat att en särskild utredare skall tillkallas för att utvärdera *styr- och finansieringsformerna i försvaret* (dir. 2004:12).

Utredaren skall analysera och utvärdera styr- och finansieringsformer i det militära försvaret. Granskningen skall omfatta såväl Försvarmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens tillsyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras samt granska incitamenten i styrningen och finansieringen så att regelverket befördrar sparsamhet och effektivitet, inte minst på den lokala nivån inom Försvarmakten.

Utredaren skall dessutom analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med *beställningsbemyndiganden* inom försvaret samt formerna för redovisning av bemyndiganden till riksdag och regering. Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 2005.

Utskottet noterar att regeringen beslutat att utredaren till sitt förfogande skall ha en *referensgrupp med representanter för riksdagspartierna*. Utredaren skall fortlöpande informera representanterna om resultatet av utredningsarbetet och bereda dem tillfälle att kontinuerligt komma med synpunkter på det som framkommer under utredningen.

Det utredningsarbete som föreslås i motionerna har sålunda kommit till stånd. Något ytterligare uttalande från riksdagens sida med anledning av dessa motioner behövs inte, varför utskottet avstyrker dessa. Utskottet återkommer emellertid nedan till behovet av att komplettera utredningens direktiv.

## 2 Mål, kostnader, anslag och resultat

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört om *mål, kostnader, anslag och resultat*. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag om en bättre resultatredovisning i budgetpropositionerna samt om en tydligare redovisning av försvarets kostnader. Riksdagen bifaller delvis motionerna Fö2 (fp) yrkandena 1 (i denna del) och 2, Fö3 (m) yrkande 1, Fö243 (fp) yrkande 4 och Fö259 (m) yrkande 2.

Jämför motivreservation (m, fp, kd).

*Revisorerna* kritiserar regeringen för att propositionstexterna har varit översiktliga med vaga begrepp och otydliga ordval. Regeringens resultatinformation till riksdagen har enligt revisorerna varit alltför begränsad. Propositionstexterna har i huvudsak varit beskrivande, och regeringen har inte relaterat beskrivningarna till målen för försvaret. *Revisorerna föreslår* att regeringen tydliggör resultatredovisningen för försvaret i budgetpropositionen.

Riksdagens revisorer anser att riksdagens möjlighet till insyn i försvarets ekonomi försämrades i och med att styrningen av försvaret förändrades 1998. Förändringen innebar bl.a. att regeringens redovisning av försvarets resultat och kostnader i 15 olika program ersattes med en redovisning i sex olika verksamhetsområden. Systemet för redovisning av försvarets verksamhet har stegvis frångåtts. I budgetpropositionen för år 2003 redovisade regeringen försvarets verksamhet i fyra verksamhetsgrenar:

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

I motion *Fö2 (fp) yrkande 1* tillstyrks revisorernas båda förslag om en bättre kostnads- och resultatredovisning. I *yrkande 2* framhålls att det nu är naturligt att kräva en större förgrening av redovisningen på flera verksamhetsområden. I motionen konstateras att i flera centrala delar har revisorerna avstått från att ge konkreta förslag till förbättringar av främst den politiska styrningen. Viktigast i detta hänseende torde vara att överväga om inte också anslagsstrukturen bör förändras på motsvarande sätt.

I motionerna *Fö3 (m) yrkande 1* och *Fö259 (m) yrkande 2* anføres bl.a. att de årliga driftkostnaderna för förbandsverksamheten måste särskiljas från kostnaderna för modernisering och utveckling av nya förband och system.

I motion *Fö243 (fp) yrkande 4* föreslås att det skapas större marginaler i Försvarsmaktens budget för att under verksamhetsåret bättre hantera förändrade ekonomiska förutsättningar.

Med anledning av Riksdagens revisorers förslag och motionerna vill utskottet anföra följande:

Försvars- och finansutskotten har vid flera tillfällen under de senare åren behandlat frågor som rör mål, kostnader, anslag och redovisning av resultat inom det militära försvarets område.

Förutsättningarna för riksdagens styrning och uppföljning av verksamheten inom totalförsvaret har på olika sätt påtagligt förändrats under 1990-talet. Den finansiella styrningen och det finansiella regelverket har inneburit att myndigheterna getts ökad ekonomisk frihet och större ansvar att inom ramen för ett system med mål- och resultatstyrning disponera anvisade medel. Ansvaret för och finansieringen av investeringar i samt drift och underhåll av mark, anläggningar och lokaler har lagts om. Ansvaret för att utveckla och driva arbetsgivarpolitiken har decentraliserats även inom försvarets område.

En förutsättning för att riksdagen skall kunna följa upp medelsanvändningen är att regeringen tydligt anger vilka *ändamål* som anslagen är tänkta att finansiera, så att riksdagen kan ta ställning till förslaget. För att styrningen och uppföljningen av verksamheten från riksdagens sida skall bli effektiv, måste regeringen lämna förslag till *konkreta uppföljningsbara mål* för de olika verksamheterna – så att det blir meningsfullt att följa upp dem – samt redovisa resultat och effekter mer konkret än hittills. Om inte riksdagen ges reell möjlighet att ta en aktiv del i mål- och resultatstyrningen finns det betydande risker för att omläggningen av styrsystemet inte kommer att, som det var tänkt, innebära en starkare politisk styrning utan tvärtom. De nu gällande målen för politikområdet Totalförsvaret respektive för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar är allmänt hållna och mycket svåra att följa upp.

Utskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret formuleras på ett sådant sätt, t.ex. i budgetpropositioner, att riksdagen ges förutsättningar att utöva den i regeringsformen fastslagna finansmakten samt för att *styra verksamhetens inriktning och kontrollera resultatet och dess effekter*.

I yttrande 2002/03:FöU1y Ramar för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet till finansutskottet anförde utskottet bl.a. följande:

- Enligt regeringens intentioner är det numera endast på politikområdesnivå som riksdagen fortsättningsvis bör godkänna mål för verksamheten.
- Utskottet vill peka på den förändring av styr- och uppföljningsprocessen som nu föreslås. Utskottet är inte främmande för att det inom

många utskotts beredningsområden är en väl avvägd nivå att på politikområdesnivå godkänna mål för verksamheten och därmed inriktningen av medelsanvändningen.

- Förändringen kommer dock för försvarsutskottets del att innebära att utskottets insyn och påverkansmöjligheter jämfört med hittills gällande ordning, kommer att minska t.ex. inom politikområdet Totalförsvaret som föreslås omfatta ca 43,5 miljarder kronor. Utskottet kan förutse ett behov av att ibland förse medelsanvändningen inom vissa anslag med olika villkor för att därigenom utöva riksdagens finansmakt. Sambandet mellan anslagsvillkor och godkända mål för politikområden bör studeras.

I sitt betänkande 2002/03:FiU2 delade finansutskottet försvarsutskottets bedömning att de mer generellt hållna målen inom utgiftsområde 6 bidrar till att försvarsutskottets insyn och möjligheter att påverka utvecklingen inom enskilda verksamhetsgrenar begränsas. Generella målformuleringar kan – enligt finansutskottet – framkalla tolkningssvårigheter vid arbetet med budgetfrågor och medför att målen därmed förlorar sin roll som ett verkningfullt styrinstrument. De faktiskt styrande besluten kommer därmed att fattas längre ned i beslutshierarkin. Målen inom politikområdet Totalförsvaret är begränsat användbara för budgetarbetet samt verksamhetsuppföljningen i riksdagen eftersom de saknar en tydligare koppling till anslagsdiskussionerna i regeringens budgetproposition.

Försvarsutskottet delar finansutskottets uppfattning att målformuleringar och resultatbedömningar bör kopplas ihop med budgetförslagen och ses som en helhet för att den ekonomiska styrningen av staten skall kunna förverkligas.

Utskottet anser i likhet med Riksdagens revisorer och flera motionärer att budgeten och resultatredovisningen, inom i första hand det militära försvarets område, *bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat*. Det bör i sammanhanget även redovisas hur vissa s.k. nyckeltal kan få en ökad användning och bidra till en relevant resultatuppföljning.

Vissa ställningstaganden i liknande frågor har utskottet redan gjort. I betänkande 2003/04:FöU3 Riksdagens revisorers förslag angående Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik och vissa personalfrågor i försvaret begär utskottet att *personalkostnaderna* för olika kategorier inom Försvarsmakten, liksom *avvecklingskostnaderna* för personalen, fortsättningsvis årligen redovisas för riksdagen. I betänkande 2003/04:FöU5 Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. begär försvarsutskottet att ett fördjupat beslutsunderlag om Försvarsmaktens förbandsutveckling skall redovisas för riksdagen och formuleras på ett sådant sätt att riksdagen kontinuerligt kan följa upp det.

Utskottet har tidigare framhållit att riksdagen bör ägna större uppmärksamhet än hittills åt resultatet av produktionen inom Försvarsmakten, dvs. åt krigsförbanden, och vilken effekt, säkerhetspolitiskt och militärt, som uppnås av dessa för olika nationella och internationella behov på kort och lång sikt. Det

bör därför övervägas om den utvecklade kostnadsredovisning som utskottet efterlyser kan omfatta de olika krigsförbanden.

I direktivet till den ovan nämnda *utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret* har regeringen föreskrivit att utredaren också bör beakta eventuella utskottsbetänkanden från försvars- och finansutskotten i hithörande frågor. Regeringen är sålunda beredd att utredarens uppdrag kompletteras. Utskottet anser därför att utredarens uppdrag genom tilläggsdirektiv bör kompletteras med vad utskottet ovan anfört om *mål, kostnader, anslag och resultat* och därvid beakta vad revisorerna anfört om bättre målformuleringar och kostnads- och resultatredovisningar. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Eftersom en referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna skall stå till utredarens förfogande blir det möjligt för dessa att föra fram synpunkter och därmed successivt påverka utredarens förslag.

Därmed torde åtskilligt av det som eftersträvas i motionerna Fö2 (fp) yrkandena 1 (i denna del) och 2, Fö3 (m) yrkande 1, Fö243 (fp) yrkande 4 och Fö259 (m) yrkande 2 kunna tillgodoses. Motionsyrkandena bör därför delvis bifallas.

### 3 Försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden

#### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden. Riksdagen bifaller därmed delvis Riksdagens revisorers förslag om en tydligare redovisning av beställningsbemyndiganden, delvis motionerna Fö1 (kd) yrkande 3 samt Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del).

*Revisorerna föreslår* att regeringen i budgetpropositionerna informerar riksdagen om vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. För att det skall vara möjligt för riksdagen att dra slutsatser om hur bemyndigandena utvecklas bör budgetpropositionen innehålla beräkningar av bemyndiganderamen tre år framåt i tiden och fem år bakåt i tiden.

I motion Fö1 (kd) yrkande 3 föreslås att regeringen klart bör ange vilka materielobjekt och anläggningar samt vilken forskning och vilka teknikutvecklingar som ingår i bemyndiganderamen.

I motion Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) biträds revisorernas förslag.

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

I *finansutskottets* betänkande 2003/04:FiU11 Tilläggsbudget 2 för budgetåret 2003 anförs bl.a. följande:

- I propositionen om budgetlagen (prop. 1995/96:220, s. 36) anförde regeringen att ett bemyndigande är liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas. Därför, anförde regeringen, är det naturligt att beslut om omfattningen av och ändamålet med ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbeslut.

*Försvarsutskottet* har vid flera tidigare tillfällen under 1990-talet (bet. 1994/95:FöU4, bet. 1996/97:FöU4) anfört att riksdagen vill ha ett inflytande när det gäller anskaffning av viktigare materielobjekt. Tidigare anvisade riksdagen medel till forskning, utveckling och anskaffning av försvarsmateriel och anläggningar över *ett flertal anslag* på statsbudgeten. Numera ingår medlen till detta i *ett anslag* på statsbudgeten. För budgetåret 2004 är ca 18,4 miljarder kronor beräknat för detta.

Utskottet anser att regeringen – liksom hittills – bör besluta i alla löpande frågor som berör teknik, industrisamarbete, tidsplaner m.m., men att riksdagen skall ges ett större inflytande i sådana principiella utvecklings- och anskaffningsfrågor som får en betydande påverkan på Försvarsmaktens operativa effekt och därmed för Sveriges säkerhets- eller försvarspolitik samt för våra möjligheter att med olika typer av förband och system medverka i fredsfrämjande insatser.

Därför bör regeringen i samband med försvarsbesluten underställa riksdagen ställningstagandena till de större nya forsknings-, utvecklings- och anskaffningsprojekt som förestår under perioden och därvid belysa deras bedömda kostnader, konsekvenser för förbandens operativa effekt samt eventuella industriella aspekter. Därefter bör riksdagen hållas fortlöpande informerad genom att regeringen i budgetpropositionerna redovisar för riksdagen alla viktigare projekt under det aktuella budgetåret.

Det nuvarande systemet med s.k. objektsramar har varit informativt och ändamålsenligt men bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt m.m. som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling så att det blir jämförbart mellan anslag och bemyndiganderam. Det bör även finnas en jämförbarhet mellan dessa och investeringsplanen. Riksdagen ges därmed möjlighet att i budgetberedningen ta ställning till större projekt.

Försvarsutskottet anser att budgetpropositionens redovisning av beställningsbemyndigandena och den därav planerade anskaffningen av materiel, anläggningar och forskning bör utvecklas i huvudsak på det sätt som förordas av Riksdagens revisorer. Den ovan nämnda utredningen om styr- och finansieringsformerna inom försvaret skall enligt direktiven analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret.

Utskottet anser att utredarens uppdrag – i tillämpliga delar – bör kompletteras av regeringen med hänsyn till vad utskottet ovan anfört om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden, vilket riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna.

#### 4 Redovisning i relation till omvärlden

##### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker revisorernas förslag om att redovisningen av försvarets förmåga i budgetpropositionerna bör relateras till utvecklingen i omvärlden. Det är enligt utskottets mening den *faktiska* förmågan som i stället bör redovisas. Motionerna Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och Fö264 (kd) yrkande 14 avstyrks.

Jämför reservation (fp).

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

*Revisorerna föreslår* att regeringen i kommande budgetpropositioner tydligt relaterar försvarets förmåga till den utveckling i omvärlden som man bedömer vara sannolik.

I motion Fö2 (fp) yrkande 1 (delvis) biträder motionärerna revisorernas förslag.

I motion Fö264 (kd) yrkande 14 kräver motionärerna att regeringen kontinuerligt åiterrapporterar till riksdagen hur ställda krav uppnås samt redovisar en omvärldsanalys.

*Utskottet* delar inte revisorernas och motionärernas uppfattning om värdet av att regeringen i den årliga budgetregleringen och förslag till statsbudget redovisar sin bedömning av omvärldsläget. Sådana redovisningar bör motiveras av andra skäl. Vidare anser inte utskottet att värderingen av Försvarsmaktens förmåga skall relateras i förhållande till en bedömning av omvärldsläget. Det är enligt utskottets mening i stället den *faktiska* operativa förmågan som bör redovisas. Detta har utskottet nyligen slagit fast i betänkande 2003/04:FöU5 Försvarsmaktens förbandsutveckling.

I takt med att det inte längre är det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld som i första hand styr kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga m.m., utan att det är andra faktorer – t.ex. Sveriges ambition att tillsammans med andra länder bidra till internationell fred och säkerhet – som är grunden för de operativa behoven, ter sig detta förslag allt mindre meningsfullt. Utskottet avstyrker således revisorernas förslag om att redovisningen av försvarets förmåga i budgetpropositionerna relateras till utvecklingen i omvärlden samt motionerna Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och Fö264 (kd) yrkande 14.

## 5 Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker Riksdagens revisorers förslag om redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen samt motionerna Fö1 (kd) yrkandena 2 och 5 samt Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del).

Jämför reservation (fp) och (v).

*Revisorerna* föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur försvarets omfattning och utgifter utvecklats under de senaste tio åren. I redovisningen bör regeringen göra en jämförelse med motsvarande utveckling i andra länder.

I motion *Fö1 (kd) yrkande 2* föreslås att kommande budgetpropositioner bör innehålla en redogörelse för utvecklingen i försvaret de senaste åren samt en jämförelse med utvecklingen av försvaret i andra jämförbara europeiska länder bör lämnas. I samma motion föreslås i *yrkande 5* att grundorganisationens omfattning vad avser antalet värnpliktiga, antalet militära förband och deras förmåga också i framtiden bör redovisas för riksdagen i budgetpropositionen.

I motion *Fö2 (fp) yrkande 1* (i denna del) tillstyrks revisorernas förslag.

*Utskottet* har svårt att se värdet av att det i budgetpropositionen årligen redogörs för omfattningen av Försvarsmaktens organisation i mer allmän bemärkelse. När det gäller redovisningen av *insatsorganisationen* och dess bedömda förmåga har utskottet i betänkande 2003/04:FöU5 Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. redogjort för vilken årlig rapportering som bör lämnas till riksdagen. Revisorernas förslag i det avseendet är sålunda redan tillgodosett av utskottet. En värdering av *grundorganisationens* förmåga i olika avseenden som förordas i motion *Fö1 (kd) yrkande 5* är mycket omfattande och resurskrävande och normalt saknar betydelse för regeringens årliga budgetförslag. Strukturförändringar i grundorganisationen beslutas av riksdagen varför den typen av redovisningar eller sammanställningar är relevanta först när sådana beslut blir aktuella.

Av samma skäl är utskottet tveksamt till värdet av årliga jämförelser med andra länders försvar. Jämförelser mellan olika länders försvar och försvarsutgifter innehåller betydande metodproblem. Regeringens budgetförslag utformas rimligen utifrån de finans- och budgetpolitiska förutsättningarna och de långsiktiga försvarsbeslut som riksdagen har fattat. En jämförelse av andra länders militära försvar som bakgrund till regeringens *årliga* budgetförslag är enligt utskottets mening inte helt relevant.

En redovisning av hur försvarsutgifterna har utvecklats tidigare år jämfört med budgetförslaget, kan vara ett relevant underlag för riksdagens och partiernas budgetberedningar – under förutsättning att de är rimligt jämförbara. Vissa uppgifter av detta slag återfinns redan i budgetpropositionerna. Utskottet förutsätter dock att frågan om sådana *ekonomiska nyckeltal* för längre



tidsserier är meningsfulla för budgetarbetet kommer att prövas av utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret och av den parlamentariska referensgruppen.

Utskottet avstyrker sålunda revisorernas förslag samt motionerna Fö1 (kd) yrkandena 2 och 5 samt Fö2 yrkande 1 (i denna del).

## 6 Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna

### Utskottets förslag i korthet

Som en följd av ett tidigare uttalande av försvarsutskottet har regeringen i budgetpropositionen för år 2004 lämnat en mer omfattande redovisning av kostnaderna än vad som tidigare varit brukligt. Utskottet avstyrker revisorernas förslag om redovisning av kostnaderna för de fredsfrämjande truppinsatserna. Vidare avstyrks motionerna Fö1 (kd) yrkande 4, Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) samt Fö3 (m) yrkande 2.

Jämför reservationer (m), (fp) och (kd).

*Revisorerna föreslår* att regeringen i budgetpropositionerna redovisar kostnaderna för de genomförda fredsfrämjande truppinsatserna. Regeringen bör också redovisa vilka insatser som planeras och de beräknade kostnaderna för dessa.

I motion *Fö1 (kd) yrkande 4* föreslås att eftersom Försvarsmaktens uppgifter har förändrats med större internationella åtaganden anser motionärerna att regeringen i kommande budgetpropositioner separat måste redovisa kostnaderna för internationella truppinsatser.

I motion *Fö2 (fp) yrkande 1* (i denna del) biträds revisorernas förslag.

I motion *Fö3 (m) yrkande 2* föreslås att kostnaderna för de fredsfrämjande truppinsatserna förs över till utgiftsområde 7 Internationellt bistånd samt att ett särskilt beredskapsanslag förs upp på statsbudgeten för ändamålet.

*Utskottet* erinrar om att utskottet redan tidigare tagit initiativ (bet. 2002/03:FöU1 s. 36) till en mer omfattande redovisning av kostnaderna för de fredsfrämjande truppinsatserna än vad som varit brukligt. Regeringen har som en följd härav i budgetpropositionen för år 2004 redovisat *dels* kostnaderna för de olika genomförda missionerna, *dels* de beräknade kostnaderna för de totala fredsfrämjande truppinsatserna för det kommande budgetåret. Revisorernas förslag i den delen är således genom utskottets åtgärder tillgodosedda. I Försvarsmaktens årsredovisning finns dessutom en föredömlig redovisning av kostnader m.m. för de genomförda insatserna.

Det ligger i sakens natur att det är osäkert att budgetera kostnader för kommande insatser vars omfattning och karaktär är svåra att bedöma. De kan även uppfattas som utrikespolitiska ställningstaganden. I propositionerna om

nya insatser lämnar regeringen ett detaljerat underlag om de beräknade kostnaderna för dessa. Utskottet räknar med att regeringen även fortsättningsvis kommer att lämna dessa underlag. Grunder för beräkning av de budgeterade totalkostnaderna för anslagsposten för fredsfrämjande truppinsatser bör dock redovisas i budgetpropositionerna. Något särskilt uttalande från riksdagens sida torde inte behövas. Utskottet avstyrker således revisorernas förslag samt motionerna Fö1 (kd) yrkande 4 och Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del).

När det gäller *finansieringen* av kostnaderna för de fredsfrämjande insatserna aktualiseras i motion Fö3 (m) yrkande 2 frågan om inom vilket utgiftsområde som dessa skall finansieras. Dessa bör enligt motionärerna finansieras inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Detta förslag – som har väckts vid åtskilliga tillfällen av Moderata samlingspartiet – har vid samtliga tillfällen avstyrkts av utskottet. Utskottet är inte berett att ompröva sitt ställningstagande i frågan varför motion Fö3 (m) yrkande 2 avstyrks.

Utskottet har vidare begärt (bet. 2003/04:FöU5) att regeringen i sitt försvarsbeslutsunderlag även skall lämna förslag till riksdagen om vilka förband som regeringen anser skall organiseras och utrustas m.m. för att kunna ställas till förfogande för olika internationella operationer samt de eventuella särskilda kostnader m.m. som är förenade med att sätta upp dem och hålla dem i beredskap. Revisorernas och motionärernas synpunkter i frågan torde därmed i allt väsentligt tillgodoses. De avstyrks därför.

## 7 Försvarsmyndigheternas åiterrapportering

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker revisorernas förslag om en genomgång av regeringens åiterrapporteringskrav från försvarsmyndigheterna. Utskottet avstyrker motionerna Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och Fö3 (m) yrkande 3.

Jämför reservation (fp).

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

I motion Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) biträds revisorernas förslag.

I motion Fö3 (m) yrkande 3 föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört om redovisning rörande försvarets verksamhet.

*Utskottet* delar revisorernas uppfattning om vikten av att de centrala och strategiska frågorna ges en omfattande beredning i Regeringskansliet och inte trängs undan av detaljfrågor, för att både regeringen och riksdagen skall få ett väl underbyggt underlag för de politiska ställningstagandena. Riksdagen bör

emellertid inte – som föreslås av revisorerna och motionärerna – föreskriva för regeringen vilket underlag, eller vilka rapporter, som regeringen bör inhämta från de myndigheter som är underställda regeringen och som regeringen anser behövs. Utskottet avstyrker revisorernas förslag som motionerna Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och Fö3 (m) yrkande 3.

## 8 Försvarsdepartementets personalförsörjning

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker motion Fö3 (m) yrkande 4 och avstyrker dels Riksdagens revisorers förslag om att se över Försvarsdepartementets personalförsörjning, dels motionerna Fö1 (kd) yrkande 6, Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och Fö3 (m) yrkande 5.

Jämför reservation (fp, kd).

*Revisorerna* föreslår att regeringen ser över personalförsörjningen i Försvarsdepartementet och tillför tillräckliga resurser för att departementet skall kunna analysera de komplicerade försvarsfrågorna.

I motion *Fö1 (kd) yrkande 6* föreslås att Försvarsdepartementet bör få ökade resurser och ökad kompetens. Försvarsdepartementet behöver framför allt stärkas med analytisk och strategisk förmåga.

I motion *Fö2 (fp) yrkande 1* (i denna del) biträds revisorernas förslag.

I motion *Fö3 (m) yrkande 4* avstyrks revisorernas förslag att avbryta officerarnas växeltjänstgöring. I *yrkande 5* i samma motion förordas att Försvarsdepartementets kompetens förstärks med rekrytering av personal både från försvarsmyndigheter och annat håll och dessutom kompletteras med officerare som placeras vid departementet.

*Utskottet* har nyligen behandlat ett liknande förslag av Riksdagens revisorer (bet. 2003/04:FöU3 s. 16). Utskottet utgår även nu från att regeringen organiserar verksamheten så att arbetsuppgifterna skall kunna utföras på bästa sätt. Utskottet anser således att riksdagen inte bör ta ställning till hur Försvarsdepartementet bemannar sin organisation. Utskottet tillstyrker därför motion Fö3 (m) yrkande 4 och avstyrker revisorernas förslag och motion Fö3 (m) yrkande 5.

## 9 Försvarsutskottets kansliresurser

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionerna Fö2 (fp) yrkande 3 och Fö243 (fp) yrkande 5 om försvarsutskottets kansliresurser.

Jämför reservation (fp).

I motion *Fö2 (fp) yrkande 3* framhålls även behovet av att förstärka riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp det militära försvaret och dess stödmyndigheter. Om riksdagen med trovärdighet skall utföra sin styrande och granskande uppgift måste utredningskapaciteten på försvarsutskottets kansli förstärkas avsevärt. Liknande förslag förs fram även i motion *Fö243 (fp) yrkande 5*.

*Utskottet* delar motionärernas uppfattning om betydelsen av att riksdagen och dess organ har egna utrednings- och analysresurser. Utskottet vill dock erinra om att en rad åtgärder vidtagits i det syftet under senare år. Resurserna har byggts ut inom utredningstjänsten och för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten inom utskotten. Riksdagsgrupperna tillförs politiska sekreterare. En samlad statlig revisionsmyndighet – Riksrevisionen – har skapats under riksdagen – åtgärder som ligger väl i linje med dem som eftersträvas av motionärerna. Det bör dock ankomma på riksdagsförvaltningen och ytterst riksdagsstyrelsen att besluta i frågan. Därför avstyrks motionerna.

# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## 1. Mål, kostnader, anslag och resultat (punkt 2, motiveringen) (m, fp, kd)

av Ola Sundell, Rolf Gunnarsson och Nils Oskar Nilsson (alla m), Allan Widman och Heli Berg (båda fp) samt Erling Wälivaara (kd).

### *Ställningstagande*

Vi anser att följande text borde ha tillfogats av utskottet på s. 20 efter mening som inleds med ”Med anledning av ... och slutar med ...”vill utskottet anföra följande.”

Försvarsutskottet har erhållit ett betydande antal rapporter om allvarliga brister i Försvarsmaktens verksamhet från Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket, ESO, Försvarsberedningen, FOI och även genom utredning som utskottet självt föranställt om. Bristerna har gällt administration, ekonomisk hantering, relationen till stödmyndigheterna och redovisningen till, framför allt, riksdagen. Nu senast har även kritik riktats mot myndighetens kärnverksamhet, nämligen att organisera tillgängliga och operativa insatsförband.

Såväl bredden som tyngden i de anmärkningar som framställts ger utskottet anledning att närmare fundera över möjliga generella orsaker till problemen, i stället för att bara reagera mot den enskilda kritiken och åtföljande förslag i detalj.

En viktig slutsats torde vara att den ordinarie uppföljning och granskning som löpande skall ske från regeringens och riksdagens sida inte är tillräcklig. För det första handlar det kanske om kvalitativa brister. I avsaknad av förmåga till en självständig analys ställs inte rätt frågor. Samtidigt saknas resurser för att dra rätt slutsatser av myndighetens många gånger omfattande redovisning.

För det andra framstår det som nödvändigt att understryka och möjligen ytterligare renodla myndighetens, regeringens och riksdagens skilda roller. Det finns tendenser till ett otydligare gränssnitt som i första hand leder till oklara ansvarsförhållanden, både beträffande de politiska instanserna och myndigheten. Ett tydligt exempel härpå är den s.k. Ag GRO. Att denna centrala arbetsgrupp har företrädare både från departement och myndighet samt försetts med regional- och arbetsmarknadspolitiska direktiv är i sammanhanget negativt. Det leder till att en professionell bedömning med utgångspunkt i Försvarsmaktens huvuduppgifter inte kommer riksdag och allmänhet till del. Samtidigt blir det i princip omöjligt att ställa myndigheten till svars för sina bedömningar.

## **2. Redovisning i relation till utvecklingen i omvärlden (punkt 4) (fp)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 2 samt motion 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) samt avslår motion 2003/04:Fö264 (kd) yrkande 14.

### *Ställningstagande*

Det är en grundläggande förutsättning för att riksdagen skall kunna styra det militära försvarets utveckling att återrapporteringen från regeringen om försvarets verksamhet fungerar tillfredsställande. Men på grund av ofullständiga beslutsunderlag är de reella möjligheterna för riksdagen att styra försvaret mycket begränsade. Vi delar revisorernas mening att regeringens beskrivningar av försvarets verksamhet, som görs i budgetpropositionen, är endast allmänt deskriptiva och inte relateras till några klara mål för försvaret. Riksdagen har ingen klar bild vare sig av hur målen uppfylls och verksamhetens resultat eller av dess kostnader. Vi kräver därför att regeringen kontinuerligt återrapporterar till riksdagen hur ställda krav uppnås samt redovisar en omvärldsanalys. Riksdagens revisorers förslag 2 och motion Fö2 yrkande 1 (i denna del) bör bifallas. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Motion Fö264 yrkande 14 avstyrks.

## **3. Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen (punkt 5) (fp)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 3 och motion 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) samt avslår motion 2003/04:Fö1(kd) yrkandena 2 och 5.

### *Ställningstagande*

Redovisningen i budgetpropositionerna har varit alltför knapphändig och bristfällig. Återrapporteringen till riksdagen bör vara kontinuerlig och ange hur ställda krav uppnås. Kommande budgetpropositioner bör innehålla en redogörelse för utvecklingen i försvaret de senaste åren samt en jämförelse med utvecklingen av försvaret i andra jämförbara europeiska länder. Grundorganisationens omfattning vad avser antalet värnpliktiga, antalet militära

förband och deras förmåga bör också i framtiden redovisas för riksdagen i budgetpropositionen. Riksdagens revisorers förslag till en utvecklad redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen bör enligt vår mening bifallas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

#### **4. Redovisning av grundläggande uppgifter i budgetpropositionen (punkt 5) (v)**

av Berit Jóhannesson (v).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen delvis Riksdagens revisorers förslag 3 och avslår motionerna 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och 2003/04:Fö1(kd) yrkandena 2 och 5.

##### *Ställningstagande*

En redovisning av hur försvarsutgifterna har utvecklats under ett antal år bakåt, jämfört med budgetförslaget, är ett relevant underlag för riksdagens och partiernas budgetberedning – under förutsättning att de är rimligt jämförbara. Vissa uppgifter av detta slag återfinns redan i budgetpropositionerna men är enligt min mening för knapphändiga. Riksdagens revisorer föreslår att detta bör redovisas i ett tioårigt perspektiv. Detta är ett bra förslag. Utskottet förutsätter att frågan om sådana *ekonomiska nyckeltal* för längre tidsserier är meningsfulla för budgetarbetet prövas av utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret och av den parlamentariska referensgruppen. Jag anser att revisorenas förslag i detta avseende är så pass viktigt att utredaren bör få i uppdrag att pröva detta, vilket riksdagen bör ge regeringen till känna.

#### **5. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (m)**

av Ola Sundell, Rolf Gunnarsson och Nils Oskar Nilsson (alla m).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fö3 (m) yrkande 2 och avslår Riksdagens revisorers förslag 6 samt motionerna 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 4 och 2003/03:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del).

##### *Ställningstagande*

Vi anser i fråga om finansieringen av Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser att anslaget för detta bör utformas som ett beredskapsanslag och omfatta de kostnader som uppstår i samband med att insatsen påbörjas

och skall redovisas under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Därför bör även anslagsindelningen ändras. Vi anser att motion Fö3 (m) yrkande 2 bör bifallas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

## **6. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (fp)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 6. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 6 och motion 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) samt avslår motionerna 2003/04:Fö3 (m) yrkande 2 och 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

Folkpartiet liberalerna delar revisorernas syn att regeringen i budgetpropositionerna skall redovisa kostnaderna för de genomförda fredsfrämjande insatserna jämte de insatser som planeras samt beräknade kostnader för dessa.

De internationella insatserna har fått en ökad omfattning, och en allt större del av anslagen till Försvarmakten används för detta ändamål. Regering och riksdag har ett stort humanitärt ansvar för att dessa resurser brukas så effektivt som möjligt. Dessvärre präglas de beslut som fattas av stor brådska och viss ryckighet. Att vi vid flera tillfällen det senaste åren avvecklat missioner efter en mycket kort insattid och utan att läget i respektive land tydligt förbättrats bär vittnesbörd härom.

En ökad framförhållning på det sätt som revisorerna föreslår, tillsammans med en nationell och av riksdagen antagen strategi för dessa insatser, synes nödvändigt för att garantera ett bättre resursutnyttjande. Den nationella strategin bör syfta till att så långt möjligt beskriva var, när och med vilka förband som insatserna i första hand bör genomföras. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

## **7. Redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna (punkt 6) (kd)**

av Erling Wälivaara (kd).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 6 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 4 och delvis Riksdagens revisorers förslag 6 samt avslår motionerna 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och 2003/04:Fö3 (m) yrkande 2.



*Ställningstagande*

Eftersom Försvarsmaktens uppgifter har förändrats med större internationella åtaganden anser Kristdemokraterna att regeringen i kommande budgetpropositioner separat måste redovisa kostnaderna för internationella truppinsatser. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna som sin mening.

**8. Försvarsmyndigheternas återrapportering (punkt 7) (fp)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 7 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 8. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 7 och delvis motion 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och avslår motion 2003/04:Fö3 (m) yrkande 3.

*Ställningstagande*

Revisorerna anser att Försvarsdepartementet i stor utsträckning detaljstyr försvarsmyndigheterna. Regeringen bör delegera delar av styrningen av stödmyndigheterna till Försvarsmakten. Regeringen har dock i hög grad fortsatt att styra stödmyndigheterna på samma sätt som när de var anslagsfinansierade. Departementets koncentration på detaljfrågor innebär också att de övergripande strategiska frågorna, för vilka regeringen har politiskt ansvar, kan komma att bli undanträngda. Både regering och riksdag har således haft begränsade möjligheter att ta politiskt ansvar för försvaret.

I stället för att detaljstyra försvarsmyndigheterna bör regeringen med jämna mellanrum genomföra fördjupade granskningar av hur försvarsmyndigheterna fungerar och samverkar. Vi ställer oss bakom revisorernas uppfattning och föreslår – i likhet med dessa – att regeringen går igenom återrapporteringskraven till försvarsmyndigheterna samt ser över hur de övergripande frågorna kan följas upp bättre. Regeringen bör redovisa resultatet av denna översyn för riksdagen, vilket riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna.

**9. Försvarsdepartementets personalförsörjning (punkt 8) (fp, kd)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp) och Erling Wälivaara (kd).

*Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 9. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 8, mot-

ionerna 2003/04:Fö1 (kd) yrkande 6 och 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 1 (i denna del) och avslår motion 2003/04:Fö3 (m) yrkandena 4 och 5.

#### *Ställningstagande*

Försvarsdepartementet bör förstärkas med analytisk kompetens. Med rätt kompetens ökar departementets förutsättningar att koncentrera sina resurser till mera övergripande frågor.

Det resurssvaga Försvarsdepartementet har i hög grad varit beroende av beslutsunderlag från försvarsmyndigheterna. Vi anser i likhet med Riksdagens revisorer att Försvarsdepartementet bör avbryta växeltjänstgöringen av yrkesofficerare vid departementet. Annars är risken stor att departementets oberoende ställning gentemot Försvarsmakten försvagas ytterligare. Försvarsdepartementets oberoende i förhållande till försvarsmyndigheterna stärks om departementet tillförs kompetens från annat håll än från försvarsmyndigheterna. Vi ställer oss bakom Revisorernas förslag att regeringen ser över personalförsörjningen i Försvarsdepartementet och tillför tillräckliga resurser för att departementet skall kunna analysera de komplicerade försvarsfrågorna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

### **10. Försvarsutskottets kansliresurser (punkt 9) (fp)**

av Allan Widman och Heli Berg (båda fp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad som anförs i reservation 10. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Fö2 (fp) yrkande 3 och 2003/04:Fö243 (fp) yrkande 5.

#### *Ställningstagande*

Vi anser att riksdagens möjligheter att kontrollera och följa upp det militära försvaret och dess stödmyndigheter behöver förstärkas. Den handfull tjänstemän som försvarsutskottet har till sitt förfogande skall ställas i relation till över hundra anställda i Försvarsdepartementet och flera hundra i Försvarsmaktens högkvarter. Om riksdagen med trovärdighet skall utföra sin styrande och granskande uppgift måste utredningskapaciteten på försvarsutskottets kansli förstärkas avsevärt. Detta bör riksdagen ge riksdagsstyrelsen till känna inför dess övervägande om budgetförslag för riksdagsförvaltningens resurser.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Riksdagens revisorers förslag

*Framställning 2002/03:RR19 Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av det militära försvaret:*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.1 om förbättrad resultatredovisning i budgetpropositionerna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.1 om att redovisningen av försvarets förmåga i budgetpropositionerna relateras till utvecklingen i omvärlden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om redovisning av försvarets utveckling och omfattning i budgetpropositionerna.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om tydligare redovisning i budgetpropositionen av beställningsbemyndiganden.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om tydligare redovisning till riksdagen av försvarets kostnader.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om bättre redovisning av de fredsfrämjande truppinsatserna.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 3.1 om regeringens återrapporteringskrav till försvarsmyndigheterna.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 3.2 om Försvarsdepartementets personalförsörjning.

## Följdmotioner

*2003/04:Fö1 av Erling Wälivaara m.fl. (kd):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tillsätta en utredning för att analysera formerna för styrning och finansiering av försvaret.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för ut-

vecklingen i försvaret jämfört med utvecklingen i andra jämförbara europeiska länder.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att i kommande budgetpropositioner informera riksdagen om vilka materielobjekt och anläggningar samt vilken forskning och teknikutveckling som ingår i bemyndiganderamen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen i kommande budgetpropositioner redovisar kostnaderna för internationella truppinsatser.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att i kommande budgetpropositioner redovisa Försvarsmaktens omfattning i grundorganisationen vad avser antalet värnpliktiga, antalet regementen och deras förmåga.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en översyn av organisationen inom Försvarsdepartementet för att bättre kunna genomföra analyser, uppföljning och utvärdering.

*2003/04:Fö2 av Allan Widman m.fl. (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vad revisorerna i sin helhet anför under kapitel 6 i rapporten.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att anslagsstrukturen utreds.
3. Riksdagen beslutar vid antagande av budget för riksdagsförvaltningen att beakta vad som i motionen anförs beträffande försvarsutskottets kansliresurser.

*2003/04:Fö3 av Ola Sundell m.fl. (m):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förändrad styrning av Försvarsmakten.
2. Riksdagen beslutar om förändrad anslagsindelning i enlighet med vad som anförs i motionen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför om redovisning rörande försvarets verksamhet.
4. Riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag om Försvarsdepartementets personalförsörjning.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Försvarsdepartementets personalförsörjning.

## Motioner från allmänna motionstiden

*2003/04:Fö243 av Allan Widman m.fl. (fp):*

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det måste skapas större marginaler i Försvarmaktens budget.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en skärpt styrning av Försvarmakten för att åstadkomma effektivare resursutnyttjande.

*2003/04:Fö259 av Ola Sundell m.fl. (m):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om styrning av försvaret.

*2003/04:Fö264 av Erling Wälivaara m.fl. (kd):*

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen kontinuerligt återrapporterar till riksdagen hur ställda krav uppnås samt redovisar en omvärldsanalys.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att tillsätta en utredning för att analysera formerna för styrning och finansiering av Försvarmakten.