



Bedömningar av besparingar i Försvarsmaktens materieförsörjning och av arbetet med den nordiska stridsgruppen 2011

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den s.k. genomförandegruppen som under Försvarsdepartementets ledning hade till uppgift att föreslå hur vissa besparingar kunde åstadkommas. Granskningen har redovisats i rapporten *Besparingar i materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008*.

Riksrevisionen har därutöver granskat Försvarsmaktens uppsättande av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11) i en avsikt att följa upp en tidigare granskning av den första nordiska stridsgruppen (NBG08).

Regeringen har redovisat sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i ärendena i två skrivelser (2011/12:173 Riksrevisionens rapport om genomförandegruppen och 2012/13:42 Riksrevisionens rapport om den nordiska stridsgruppen 2011). I detta betänkande behandlar utskottet såväl skrivelserna som följdmotioner till dessa. Utskottet föreslår att riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga och om en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag. Utskottet bifaller därmed en motion från S och bifaller delvis en motion från SD.

I betänkandet finns två reservationer (M, FP, C, KD respektive SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Skrivelsernas huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Bedömning av genomförandegruppens arbete	6
Bedömning av den nordiska stridsgruppen	11
Reservationer	15
1. Bedömning av genomförandegruppens arbete, punkt 1 (M, FP, C, KD)	15
2. Bedömning av den nordiska stridsgruppen, punkt 2 (SD)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelse 2011/12:173	18
Följdmotioner med anledning av skrivelse 2011/12:173	18
Skrivelse 2012/13:42	18
Följdmotion med anledning av skrivelse 2012/13:42	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Bedömning av genomförandegruppens arbete**

Riksdagen bör som sin mening ge regeringen tillkänna vad utskottet anfört om redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga och om en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Fö2, bifaller delvis motion 2012/13:Fö3 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2011/12:173 till handlingarna.

Reservation 1 (M, FP, C, KD)

2. **Bedömning av den nordiska stridsgruppen**

Riksdagen avslår motion 2012/13:Fö4 och lägger skrivelse 2012/13:42 till handlingarna.

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 12 mars 2013

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Cecilia Widegren (M), Åsa Lindestam (S), Annicka Engblom (M), Anders Hansson (M), Kent Härstedt (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V), Stefan Caplan (M), Eva Sonidsson (S) och Abdirizak Waberi (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelser 2011/12:173 Riksrevisionens rapport om genomförandegruppen och 2012/13:42 Riksrevisionens rapport om den nordiska stridsgruppen 2011 och följdmotioner till dessa (motion 2012/13:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S), motion Fö3 av Mikael Jansson (SD) yrkandena 1 och 2 samt motion 2012/13:Fö4 av Mikael Jansson (SD)).

Riksrevisionen har granskat den s.k. genomförandegruppen som under Försvarsdepartementets ledning hade till uppgift att föreslå hur vissa besparingar kunde åstadkommas. Granskningen har redovisats i rapporten Besparingar i materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5). Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 15 mars 2012.

Riksrevisionen har därutöver granskat den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11) som en uppföljning av en tidigare granskning av den första nordiska stridsgruppen (NBG08). Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 16 maj 2012. En remiss med begäran om information skickades till Försvarmakten den 11 juni. I remissen fanns önskemål om en redovisning av vilka åtgärder Försvarmakten avsåg att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Myndighetens redogörelse kom in den 30 augusti 2012.

Skrivelsernas huvudsakliga innehåll

Genomförandegruppen

I skrivelse 2011/12:173 redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i granskningsrapporten Besparingar i försvarets materieförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5). Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör säkerställa spårbarhet och uppföljning i styrningen samt se till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar redovisas tillsammans med bedömningen att regeringen bör säkerställa att myndigheternas sakkunskap tas till vara vid viktiga förändringar i materieförsörjningen. Därutöver rekommenderar Riksrevisionen att regeringen ger riksdagen den information riksdagen behöver för att fatta beslut. Regeringen har i detta avseende konstaterat att riksdagen i budgetpropositionerna för 2008 och 2009 har informerats om genomförandegruppens arbete och att riksdagen har bifallit regeringens förslag om besparingar i budgetpropositionen för 2009.

Skrivelsen innehåller dessutom regeringens beskrivning av hur bl.a. materielredovisningen har utvecklats i budgetpropositionen för 2012. Regeringen redogör för sin avsikt att återkomma i frågan om en förbättrad redovisning i kommande budgetpropositioner.

Den nordiska stridsgruppen

I skrivelse 2012/13:42 redogörs för regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser när det gäller den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011 (RiR 2012:11). Regeringen konstaterar att ett flertal åtgärder har vidtagits av både Försvarsmakten och regeringen sedan Riksrevisionens iakttagelser gjordes. Regeringen har bedömt att förutsättningarna för den nordiska stridsgruppen successivt har förbättrats i takt med genomförandet av försvarsreformen, särskilt genom det nya personalförsörjningssystemet och de stående förband som införs med Insatsorganisation 2014.

Utskottets överväganden

Bedömning av genomförandegruppens arbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anför om redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga och om en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag.

Utskottet bifaller därmed motion 2012/13:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S) och bifaller delvis motion 2012/13:Fö3 av Mikael Jansson (SD).

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2011/12:173 läggs till handlingarna.

Jämför reservation 1 (M, FP, C, KD).

Riksrevisionens iakttagelser

I januari 2008 tillsatte regeringen genomförandegruppen för att ta fram besparingsförslag m.m. inom försvarsmaterielområdet genom att avbryta, inte påbörja eller sänka ambitionen för vissa materielprojekt. Gruppen utgjordes av statssekreterarna från Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen, tre partiföreträdare (FP, C och KD) samt chefer och handläggare inom Regeringskansliet. Riksrevisionen konstaterar att upprättandet av en genomförandegrupp för att åstadkomma besparingar är ett exempel på detaljstyrning av Försvarsmakten från regeringens sida och en avvikelse från den vanliga fördelningen av ansvar och uppgifter som råder mellan regeringen och myndigheterna.

Riksrevisionen menar att regeringens då nya materieförsörjningsstrategi fått begränsad påverkan på valen av projekt som skulle avbrytas eller reduceras. Besparingarna överensstämmer inte helt med regeringens materieförsörjningsstrategi då endast ca 30 procent av de 32 projekten är utvecklingsprojekt. I praktiken sattes, enligt Riksrevisionen, möjligheten till utgiftsminskningar i främsta rummet och även projekt med färdigutvecklad materiel ströks. Totalt har 15 av 32 projekt återtagits eller är på väg att återtas. I vissa fall har detta inneburit nya kostnader.

Försvarsmaktens bedömning av besparingarnas påverkan på den operativa förmågan visar att 17 av de 32 utvalda projekten har kvarstående brister i någon form, enligt Riksrevisionen. Detta gäller framför allt armé- och marinstridskrafterna, men även internationella insatser. Vidare menar Riksrevisionen att arbetet med att ta fram besparingarna präglas av bristande dokumentation och konstaterar att viktiga styrsignaler från reger-

ingen till Försvarsmakten har kommunicerats informellt och inte dokumenterats. Detta skapar otydligheter i styrningen och försvårar uppföljningen, enligt Riksrevisionen. Vidare ifrågasätter Riksrevisionen om myndigheternas sakkunskap togs till vara tillräckligt. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har gjort tillräckliga konsekvensanalyser i samband med besparingarna, som också togs fram väldigt snabbt.

Riksdagen hade informerats om genomförandegruppen och besparingarna genom budgetpropositionerna för 2008 respektive 2009. Riksdagen har inte begärt fördjupad information om besparingarna. Riksrevisionen menar dock att riksdagen inte har fått tillfredsställande information om besparingarnas fullständiga innebörd och effekter eftersom konsekvenserna av besluten inte har beskrivits närmare för riksdagen.

Sammanfattningsvis rekommenderar Riksrevisionen att regeringen säkerställer spårbarhet och uppföljning i styrningen samt ser till att konsekvensanalyser görs vid större förändringar. Därutöver bör regeringen säkerställa att myndigheternas sakkunskap tas till vara vid viktiga förändringar i materielförsörjningen samt att riksdagen får den information riksdagen behöver för att fatta beslut.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen noterar Riksrevisionens kritik om bristande dokumentation av genomförandegruppens arbete men konstaterar att genomförandegruppen lämnat en slutrapport samt att riksdagen inte bett om ytterligare information kring gruppens arbete.

Regeringen vill inledningsvis påminna om att riksdagen informerades om genomförandegruppen i budgetpropositionen för 2008. Resultatet av gruppens arbete beskrevs i budgetpropositionen för 2009. Där framgick det att regeringen med genomförandegruppens överväganden som utgångspunkt tagit fram ett förslag om hur en anslagsminskning borde genomföras. De viktigare materiellprojekt som skulle avbrytas eller reduceras framgick tydligt. Med denna information som grund föreslog regeringen således vilka belopp som borde anvisas för respektive anslag. Riksdagen har bifallit regeringens förslag. Riksdagen hade inget att anföra mot regeringens redovisade arbetsmetod (bet. 2007/08:FöU1, rskr. 2007/08:47).

Mot bakgrund av bristerna i Försvarsmaktens interna styrning och kontroll samt obalansen i ekonomin var det nödvändigt att säkerställa att Försvarsmaktens ekonomi var i balans för att statsmakterna skulle kunna besluta om en långsiktigt hållbar inriktning för försvaret. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2009 att anvisade belopp för försvarsmateriel skulle minskas med 659 miljoner kronor 2009, 789 miljoner kronor 2010 och 1 331 miljoner kronor fr.o.m. 2011 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 6 s. 61 f.). Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2008/09:FöU1, rskr. 2008/09:119).

Kvalitetssäkring och faktagranskning av konsekvensanalyser och genomförandegruppens övriga ekonomiska underlag genomfördes i såväl skriftlig som muntlig dialog med Försvarsmakten. Regeringens bedömning är dessutom att styrningen är förenlig med de principer för bl.a. verksamhetsanpassad styrning som etablerats (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Regeringen delar inte Riksrevisionens slutsatser att besparingarna haft negativ påverkan på Försvarsmaktens operativa förmåga. Riksdagens bifall till regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009 avsåg projekt som ännu inte var förbandssatta eller i operativt bruk vid tidpunkten för besparingsbesluten och torde därför inte kunna ha lett till en försämring av förmågan. Målen för Försvarsmaktens operativa förmåga var under omarbetning inför regeringens arbete med och riksdagens godkännande av den försvarspolitiska inriktningspropositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Dessa nya mål var inte kända under genomförandegruppens arbete eftersom Försvarsberedningen ännu inte hade lämnat sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48). Efter beslut om nya krav på förbandens tillgänglighet och användbarhet var det därför naturligt att Försvarsmakten reviderade förbandens behov och i planeringen återlade en viss del av materielen samt att vissa projekt som tidigare avbrutits eller reducerats togs tillbaka. Regeringen värnade särskilt om säkerhet för svensk personal i insatsområden. Detta präglade också regeringens besparingsförslag i budgetpropositionen för 2009. Ett exempel på detta gäller insatsen i Afghanistan där det bl.a. bedömdes att underrättelseinformation av kvalitet kunde erhållas genom internationellt samarbete i stället för genom anskaffning av en taktisk obemannad flygfarkost (TUAV). Insatsförbanden i Afghanistan prioriterades dessutom avseende tillgång till splitterskyddad terrängbil RG 32 (Galten).

Regeringen bedömer att genomförandegruppens arbete har bidragit till implementeringen av regeringens inriktning för materielförsörjningsprocessen. Samtidigt skulle besparingen tas ut i närtid. Då materielplaneringen till sin natur är långsiktig samt att verksamhet i närtid, i stor utsträckning, redan är bunden i beställningar till industrin, innefattar riksdagens bifall till regeringens besparingsförslag att även vissa pågående upphandlingar av på marknaden redan befintlig materiel avbröts för att nå besparingsmålet.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen fortsätter att utveckla myndighetsstyrningen i enlighet med den inriktning som framgått i bl.a. den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Utgångspunkten är att styrningen av myndigheterna ska vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat, verksamhets-

anpassad och ha ett medborgarperspektiv. Regeringen ska styra Försvarsmakten på det sätt som bedöms mest lämpligt givet styrbehovet och situationen. Myndighetsstyrningen, i form av uppgifter, mål och regler m.m., kompletteras med kontakter för att i huvudsak utbyta information. Väl etablerade rutiner finns för arbetet med budgetpropositionen och krav på tillhörande dokumentation. Genomförandegruppen var dock en intern arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att ta fram underlag för regeringens ställningstaganden till budgetpropositionen för 2009.

I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att det är viktigt att det görs konsekvensanalyser vid större förändringar inom materieförsörjningen. Detta görs inom Regeringskansliet, bl.a. genom att upplysningar inhämtas från myndigheter. Regeringen har sedan tidigare identifierat ett behov av en utvecklad styrning och uppföljning inom området. Som ett led i arbetet med förbättrad styrning av materieförsörjningen har en utveckling av materielredovisningen gjorts i budgetpropositionen för 2012. I kommande budgetpropositioner avser regeringen att återkomma i frågan om en förbättrad redovisning.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad genom denna skrivelse.

Motionerna

I motion 2012/13:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S) anför motionärerna att regeringen inte hushållat med resurserna, att genomförandegruppens arbete inte dokumenterats på tillräckligt sätt och att riksdagen inte fått tillfredsställande information, samtidigt som rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna inte respekterats. Motionärerna menar att insynen och ansvarsutkrävandet därigenom försvårats. Motionärerna anför dessutom att den svenska försvarsförmågan inte kunnat garanteras på grund av de ovan redovisade bristerna.

I motion 2012/13:Fö3 av Mikael Jansson (SD) hävdar motionären att det finns starka skäl att kräva förbättringar i den fortsatta processen, att regeringen bör bedriva sitt arbete på ett sådant sätt att det är möjligt att granska i efterhand och att myndigheter företrädesvis själva ska ta nödvändiga beslut för att uppnå ekonomisk balans.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionen har i sin rapport om genomförandegruppens arbete redovisat omfattande kritik. Utskottets farhåga är först och främst att den svenska försvarsförmågan inte har kunnat garanteras som en konsekvens av gruppens arbete. Det är synnerligen allvarligt med tanke på att Riksrevisionen pekar ut ”medvetna ambitionsnivåsänkningar och i vissa fall risktagningar” som effekter av besparingar i sin rapport. Besparingarna påverkade den svenska truppen i Afghanistan på ett negativt sätt. Detta är anmärkningsvärt.

Utskottet noterar vidare att kritiken från Riksrevisionen handlar om bristande resurshushållning, bristande respekt för rollfördelningen i förhållande till myndigheterna, vilket försvårade ansvarsutkrävande, otillräckligt dokumenterad process, frånvaro av skriftliga direktiv till genomförandegruppen, oklara förutsättningar för effektiv resurshushållning och frånvaro av tillfredsställande information till riksdagen. Sammantaget ger detta bilden av ett arbete i genomförandegruppen som inte stämmer med rimliga krav på ett professionellt arbetssätt.

Inom ramen för den utvecklade materielredovisningen redovisar regeringen de anskaffningsobjekt för riksdagen som bedöms vara av särskild betydelse för exempelvis Försvarsmaktens utveckling. Förändringar i ambitionsnivå i förhållande till dessa, och förmågesänkningar som uppstår när den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om inte materielsetts som planerat, ska riksdagen rimligen informeras om utan att den i särskild ordning efterfrågar informationen.

Dessutom anser utskottet att rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna inte har respekterats och att de brister i dokumentation som Riksrevisionen påvisat försvårat insyn och ansvarsutkrävande. Regeringen bör i ett lämpligt sammanhang redovisa för utskottet vilka åtgärder som vidtagits för att tydliggöra rollfördelningen och ge rimliga förutsättningar för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag.

Utskottets bedömning är att de brister i gruppens arbete som Riksrevisionen redovisat har medfört att regeringen inte hushållat med resurserna i förväntad utsträckning. Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008 att genomförandegruppen skulle tillsättas och att den avsåg att beakta och analysera såväl Försvarsberedningens omvärldsanalys som Försvarsmaktens perspektivstudier. Av regeringens skrivelse framgår att så inte skett och att besparingarna i stället föregrep den revidering av förbandsbehoven som senare kom att ske. Regeringen redovisar alltså att det var "naturligt" att återuppta vissa materielprojekt kort efter de tidigare besluten om reduktioner och avbeställningar, vilket i stället kan ha medfört merkostnader. I det framåtriktade arbetet för att nå balans i Försvarsmaktens ekonomi har regeringen aviserat ett arbete inom Regeringskansliet som "så långt som möjligt samordnas processmässigt med arbetet inför en ny försvarspolitisk inriktningsproposition, inklusive Försvarsberedningens arbete". Regeringen har i sitt uppdrag till myndigheten beslutat att uppgiften ska lösas i samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Riksrevisionens iakttagelser torde tjäna som självklar utgångspunkt för att arbetet framöver ska ligga i fas med den försvarspolitiska inriktningspropositionen och Försvarsberedningens arbete så att inte kortsiktiga besparingar prioriteras framför ett långsiktigt hushållande med statens resurser.

Riksrevisionen har i sin granskning pekat på vikten av att regeringen agerar så att spårbarheten och uppföljningen i regeringens styrning säkerställs genom tillfredsställande dokumentation, att konsekvensanalyser görs i samband med större förändringar i materieförsörjningen, att det säker-

ställs att myndigheternas sakkunskap tas till vara i samband med viktiga förändringar i materielförsörjningen samt att det säkerställs att riksdagen får nödvändig information som underlag för ställningstaganden och beslut. Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning.

Utskottets mening är att beredningsformerna måste vara i överensstämmelse med de former som normalt sett gäller mellan Regeringskansliet och myndigheterna, rollfördelningen måste vara tydlig och regeringen måste notera den allvarliga kritiken och konstruktivt använda den för att liknande situationer inte ska uppstå i framtiden. Dessutom är det regeringens ansvar att garantera riksdagen tillfredsställande information, särskilt som regeringen har valt ett arbetssätt som avviker från den rådande rollfördelningen.

Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om redovisning för riksdagen av förändringar i Försvarsmaktens förmåga och om en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna för att kvalitetssäkra viktiga beslutsunderlag. Utskottet bifaller motion 2012/13:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S) och bifaller delvis motion 2012/13:Fö3 av Mikael Jansson (SD).

Bedömning av den nordiska stridsgruppen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avslår motion 2012/13:Fö4 av Mikael Jansson (SD).

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse 2012/13:42 läggs till handlingarna.

Jämför reservation 2 (SD).

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen visar i granskningen att uppsättandet av den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11) sammantaget fungerade bättre än vad som var fallet för den nordiska stridsgruppen 2008 (NBG08). NBG11 anmäldes enligt EU:s stridsgruppskoncept utan begränsningar till EU, dvs. organiserad för snabbinsatsförmåga och beredd att lösa alla fem uppgifterna i konceptet. Riksrevisionen konstaterar att man trots vissa iakttagna brister under framtagandet av NBG11, inte funnit någon grund för att ifrågasätta detta. Riksrevisionen menar att Försvarsmakten har tillvaratagit erfarenheter från NBG08. Det återstår dock svagheter inom ett antal områden. Förhandling med de övriga länderna om truppbidrag, dvs. styrkegenerering, är en avgörande faktor för förbandsproduktionen. Styrkegenereringsprocessen, som involverade både Försvarsmakten och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), försenades. Enligt Riksrevisionen lyckades Försvarsmakten inte heller med att i tid få fram målsättningar för NBG11, vilket fick följd effekter för bl.a. materielförsörjningen till förbanden.

NBG11 har planerats och producerats genom Försvarsmaktens linjeorganisation, men NBG11 var inte tillräckligt prioriterad i Försvarsmaktens verksamhetsstyrning.

Även om det fanns vissa problem konstaterar Riksrevisionen att personalförsörjningen till NBG11 i huvudsak fungerade väl. Den nya insatsorganisationen i Försvarsmakten ska 2014 bestå av stående respektive kontrakterade förband vars målsättningar ska baseras på befintlig materiel. Insatsorganisationen ska vidare fyllas med anställd personal i den takt som det ekonomiska utrymmet medger. Detta ställer, enligt Riksrevisionen, krav på väl avvägda prioriteringar inom Försvarsmakten. Det är Riksrevisionens bedömning att Försvarsmakten tydligare behöver definiera vilka krav utvecklingen av expeditionär förmåga ställer på insatsorganisationen så att tillgängliga resurser kan prioriteras på ett ändamålsenligt sätt. Där emot har Riksrevisionen funnit brister i Försvarsmaktens kostnadsredovisning för NBG11.

Riksrevisionen har i granskningen redovisat ett antal slutsatser om hur regeringen och Försvarsmakten har omsatt erfarenheterna från NBG08 i styrningen och uppföljningen av NBG11. Riksrevisionens rekommendationer handlade om hur regeringen och Försvarsmakten kan utveckla sin styrning och sina processer för att säkerställa att väsentliga erfarenheter bidrar till att bygga upp kunskap och förbättra verksamheten.

Riksrevisionen menar slutligen att regeringens återrapportering till riksdagen i huvudsak var rättvisande, men att den kan förbättras för att ge riksdagen närmare information om hur försvarets snabbinsatsförmåga utvecklas.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har i sin rapport rekommenderat att regeringen skapar bättre överensstämmelse i tiden mellan regeringens styrning och Försvarsmaktens förbandsproduktion.

Försvarsmakten styrs genom de årliga regleringsbrev, med myndighetens instruktion och genom de generella krav på redovisning av resultat som finns enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det förekommer också särskilda regeringsbeslut med uppdrag till myndigheten. Regeringen bedömer att denna styrning är tillräcklig. Riksrevisionen har i sin rapport rekommenderat regeringen att vidareutveckla sin återrapportering till riksdagen så att det tydligare framgår hur stridsgrupperna bidrar till reformeringen och utvecklingen av Försvarsmakten. Regeringen överlämnade den 20 mars 2012 propositionen Den nordiska stridsgruppen 2015 (prop. 2011/12:84) till riksdagen. Regeringen har med skrivelsen Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen 2011 (skr. 2010/11:27) informerat riksdagen om arbetet med den nordiska stridsgruppen inför och under beredskapsperioden den 1 januari–30 juni 2011. Regeringen har i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 beskrivit

avsikten med NBG15. I dessa underlag har verksamhet, kostnader och inriktning för förbandet redovisats. Regeringens bedömning är att ovan nämnda redovisning motsvarar den information som riksdagen efterfrågat om den nordiska stridsgruppen. Riksrevisionen har slutligen i sin rapport rekommenderat regeringen att se över utformningen av de krav som ställs på Försvarsmaktens åiterrapportering av framtida stridsgrupper, så att de underlättar för regeringen att informera riksdagen om hur svensk internationell snabbinsatsförmåga utvecklas.

Regeringen konstaterar att detta styrs genom bl.a. bilaga 2 i Försvarsmaktens regleringsbrev och det generella kravet på redovisning av resultat enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeringen bedömer att denna rekommendation därmed är åtgärdad.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att ett flertal åtgärder har vidtagits av Försvarsmakten och regeringen sedan Riksrevisionens iakttagelser gjordes. Vidare visar utvecklingen av de nordiska stridsgrupperna, från NBG08 och NBG11 samt i förberedelser inför NBG15, på en klar förbättring inom de frågeområden som Riksrevisionen granskat. Med hänvisning till de åtgärder som redan vidtagits anser regeringen att det inte finns anledning att vidta ytterligare åtgärder.

Förutsättningarna för att sätta upp den nordiska stridsgruppen har enligt regeringens bedömning successivt förbättrats i takt med genomförandet av försvarsreformen, särskilt genom det nya personalförsörjningssystemet och de stående förband som införs med insatsorganisation 2014 (IO14). Regeringen ser löpande över styrningen av myndigheter och behovet av information från myndigheterna. Regeringen följer noggrant Försvarsmaktens arbete med den nordiska stridsgruppen.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Motionen

I motion 2012/13:Fö4 av Mikael Jansson (SD) anförs att svenskt deltagande i EU:s stridsgrupper bör avvecklas då förbanden i IO14 är inte utformade för att passa in i EU:s stridsgruppskoncept och inte heller har kunnat budgeteras inom Försvarsmaktens normala budgetsystem. Motionären hävdar därför att möjligheterna till en god överblick över kostnadsutvecklingen försvårats och att förbandens modifiering för att ingå i stridsgruppen medför att de omvandlas materiellt och strukturellt till ett försvar som inte är anpassat att försvara vårt territorium.

Utskottets ställningstagande

Sverige har tillsammans med andra länder, som ramansvarig nation, både under 2008 (NBG08) och 2011 (NBG11) upprätthållit insatsberedskap med förstärkta bataljonsstridsgrupper (s.k. battlegroups) som stått till EU:s förfogande. Dessa har bidragit till att stärka det nordiska samarbetet. Utskottet ser med tillfredsställelse på att Riksrevisionen i sin granskning har kunnat redovisa att såväl regeringen som Försvarsmakten omsatt erfarenheterna från NBG08 till förbättrad styrning och uppföljning av NBG11. Då granskningen av NBG11 visat att den sammantaget fungerade bättre än NBG08 anser utskottet att skrivelsen kan anses vara färdigbehandlad. Utskottet ser det avslutningsvis som glädjande att det nya personalförsörjningssystemet och de stående förbanden inom ramen för IO14 bedöms ha förbättrat istandsättandet av den nordiska stridsgruppen.

Riksdagen har beslutat att Sverige som ramansvarig nation får leda en nordisk stridsgrupp tidigast under 2015 (2011/12:FöU1). Utskottet betonade då även betydelsen av det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet inom Norden, med de baltiska staterna och inom Europeiska unionen. Utskottet gör fortfarande samma bedömning.

Motionen bör därför avslås och regeringens skrivelse 2012/13:42 bör läggas till handlingarna.

Reservationer

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

1. Bedömning av genomförandegruppens arbete, punkt 1 (M, FP, C, KD)

av Cecilia Widegren (M), Annicka Engblom (M), Anders Hansson (M), Allan Widman (FP), Staffan Danielsson (C), Mikael Oscarsson (KD), Stefan Caplan (M) och Abdirizak Waberi (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna 2012/13:F62 och 2012/13:F63 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2011/12:173 till handlingarna.

Ställningstagande

Styretredningen bedömde det som realistiskt att omprövningar av det mer genomgripande slaget skulle kunna göras inom ramen för den årliga budgetprocessen (SOU 2007:75 s. 207). Utskottet välkomnar därför att Regeringskansliet i en strävan att verksamhetsanpassa styrningen förstärkte beredningsarbetet inför regeringens ställningstagande i budgetpropositionen för 2009. Detta var viktigt med tanke på att det fanns ett närtida behov av att nå balans i Försvarmaktens ekonomi för att kunna besluta om en långsiktigt hållbar inriktning för försvaret.

Liksom regeringen kan utskottet konstatera att Försvarmakten i årsredovisningarna för åren 2009–2011 i huvudsak beskriver den operativa förmågan som godtagbar. Regeringen påpekade också att man särskilt ville värna om att besparingarna inte skulle påverka personalens säkerhet i insatsområdena. En god och effektiv hushållning med offentliga medel är prioriterad, och utskottet ser att besparingarna tycks ha bidragit till ett effektivt resursutnyttjande utan att i någon väsentlig betydelse påverka Försvarmaktens förmåga och verksamhet negativt. Detta syfte, och genomförandegruppens bildande, informerades riksdagen om i budgetpropositionen för 2008. Resultatet av gruppens arbete redovisades i budgetpropositionen 2009. Riksdagen bad inte om ytterligare information om gruppens arbete.

Regeringen har arbetat kontinuerligt med förstärkt information till riksdagen, och regeringen har dessutom återkommit med en utvecklad materielredovisning i budgetpropositionerna för 2011 och 2012. I budgetpropositionen för 2013 redovisas materielförsörjningen i anskaffningsobjekt efter

de riktlinjer som riksdagen gett regeringen. Regeringen framhöll sitt syfte att ge riksdagen en större inblick i de materielobjekt som ingår i investeringsplanen och en samlad bild av investeringarna. Samtidigt redovisades avsikten att återkomma till riksdagen med ett utökat antal anskaffningsobjekt. Regeringen har dessutom framhållit utgångspunkten att styrningen av myndigheterna ska vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad samt ha ett medborgarperspektiv. Utskottet ser med tillfredsställelse på det kontinuerliga förbättringsarbete som pågår och bedömer att materielredovisningen utvecklats ytterligare. Utskottet förutsätter även att inkomna handlingar registreras i vederbörlig ordning. Utskottet noterar att konstitutionsutskottet under våren kommer att granska ärendets handläggning i Regeringskansliet. Försvarsutskottet bör inte föregå de slutsatser som konstitutionsutskottet kommer att dra i sin granskning av formerna för genomförandegruppens arbete.

Utskottet anser att riksdagens behov av information i allt väsentligt har tillgodosetts och att regeringens kontinuerliga utveckling av materielredovisningen inte bör föregripas. Motionerna bör därför avslås, och regeringens skrivelse 2011/12:173 bör läggas till handlingarna.

2. Bedömning av den nordiska stridsgruppen, punkt 2 (SD)

av Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Fö4 och lägger skrivelse 2012/13:42 till handlingarna.

Ställningstagande

Utskottet bedömer att Riksrevisionens rapport visar hur det svenska deltagandet i de nordiska stridsgrupperna har karaktären av tilläggsuppgift utöver Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Utskottet ser därför att den nordiska stridsgruppen snarare försämrar möjligheterna att bygga upp den nya insatsorganisationen och inte minst det territorialförsvar som Sverige så väl behöver. Det är därför utskottets mening att det svenska deltagandet i EU:s stridsgrupper bör avvecklas.

Det svenska försvaret har omvandlats materiellt och strukturellt till ett försvar som inte är anpassat att försvara vårt territorium. Även om regeringen har gjort försök att förbättra situationen med utgångspunkt från de rekommendationer som gavs i granskningen av NBG08 kvarstår flera grundläggande problem. Regeringens utgångspunkt var att NBG11 skulle sättas samman av ordinarie förband ur den insatsorganisation som är under uppbyggnad, men förbanden i IO14 är inte fullt utformade för att passa in i

EU:s stridsgruppskoncept. Detta innebär alltså att förbanden måste modifieras innan de kan ingå i stridsgruppen. Utskottet menar att det är i ljuset av detta man bör se Riksrevisionens rapport. Utöver den problematiken kan det också konstateras att inte heller NBG11 har kunnat budgeteras inom Försvarmaktens normala budgetsysteem utan att budgetarbetet måste ske manuellt. Sverige bör därför avsäga sig ytterligare deltagande i EU:s stridsgrupper. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelse 2011/12:173

Regeringens skrivelse 2011/12:173 Riksrevisionens rapport om genomförandegruppen.

Följdmotioner med anledning av skrivelse 2011/12:173

2012/13:Fö2 av Peter Hultqvist m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringens sätt att ge information till riksdagen.

2012/13:Fö3 av Mikael Jansson (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att myndigheter företrädesvis själva tar nödvändiga beslut för att få ekonomisk balans visavi sina av riksdagen beslutade anslag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att besluten ska protokollföras när regeringen tillsätter genomförandegrupper för att verka i en myndighet.

Skrivelse 2012/13:42

Regeringens skrivelse 2012/13:42 Riksrevisionens rapport om den nordiska stridsgruppen 2011.

Följdmotion med anledning av skrivelse 2012/13:42

2012/13:Fö4 av Mikael Jansson (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör avsäga sig ytterligare deltagande i EU:s stridsgrupper.