



Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarmaktens genomförande av vissa av riksdagens beslut om försvaret för perioden 2010–2014. De granskningar som Riksrevisionen har presenterat under 2014 har redovisats i tre rapporter som riksdagen överlämnat till regeringen under våren 2014. Regeringen har valt att behandla de tre rapporterna i en skrivelse. Där framgår regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka eventuella åtgärder som regeringen vidtar. I detta betänkande behandlar utskottet såväl skrivelsen som en följdmotion (SD).

Utskottet konstaterar i betänkandet att det svenska försvaret varit föremål för kraftiga förändringar och reformer under sin omställningsperiod, vilket ofrånkomligen lett till komplexa utmaningar. Samtidigt menar utskottet att detta inte förminskar allvaret i den kritik Riksrevisionen fört fram i sina rapporter. Då utskottet konstaterat att regeringen aviserat en rad förbättringar inom ramen för inriktningspropositionen 2015 framhålls att riksdagen inte bör föregripa resultatet av det arbetet.

I betänkandet finns tre reservationer (SD) och ett särskilt yttrande (V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden	6
Försvarmaktens omställning	6
Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret	12
Försvaret - en utmaning för staten	18
Reservationer	28
1. Försvarmaktens omställning, punkt 1 (SD)	28
2. Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret, punkt 2 (SD)	28
3. Försvaret - en utmaning för staten, punkt 3 (SD)	29
Särskilt yttrande	31
Försvaret - en utmaning för staten, punkt 3 (V)	31
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	33
Skrivelsen	33
Följdmotionen	33

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Försvarmaktens omställning**

Riksdagen avslår motion
2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 1 och
lägger skrivelse 2013/14:255 till handlingarna.

Reservation 1 (SD)

2. **Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret**

Riksdagen avslår motion
2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 2 (SD)

3. **Försvaret - en utmaning för staten**

Riksdagen avslår motion
2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 3 (SD)

Stockholm den 5 februari 2015

På försvarsutskottets vägnar

Allan Widman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (FP), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Peter Jeppsson (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Mikael Jansson (SD), Kent Härstedt (S), Daniel Bäckström (C), Jakob Dalunde (MP), Lotta Olsson (M), Paula Holmqvist (S), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S), Dag Klackenbergs (M) och Robert Stenkvis (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2013/14:255 Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Riksrevisionen har granskat försvarsområdet 2010–2014 vilket utmynnat i ett antal rapporter. De granskningar som Riksrevisionen har presenterat under 2014 har redovisats i tre rapporter: Försvaret – en utmaning för staten, Försvarmaktens omställning (RiR 2014:4), Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7) och Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RiR 2014:8). Riksdagen överlämnade rapporterna till regeringen den 19 mars 2014, den 1 april 2014 och den 8 april 2014.

Regeringen har valt att behandla de tre rapporterna i en skrivelse där regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser framkommer tillsammans med de åtgärder som regeringen eventuellt avser vidta. En följdmotion har väckts med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

Riksrevisionen har gjort en serie med granskningar av försvarets förmåga. Riksrevisionen har i sin bakgrund till arbetet framhållit att Försvarmakten under ca 15 års tid har genomgått en stor omställning och att det därför finns ett värde i att närmare undersöka om omställningen har varit tydlig och transparent. Riksrevisionens arbete har syftat till att granska hur både regeringen och Försvarmakten har återredovisat och följt upp viktiga delar av omställningen. En utgångspunkt har varit att målen och resultaten ska vara tydliga när viktiga beslut ska fattas och att tydlighet och transparens skapar en trovärdighet för hur statens medel används. Därutöver understryker Riksrevisionen att hög effektivitet och god hushållning med statens medel ska eftersträvas på försvarsområdet, precis som på andra utgiftsområden.

Riksrevisionens syfte har varit att granska hur Försvarmakten har förändrats sedan millennieskiftet och om detta har redovisats på ett tydligt sätt. En viktig del har varit att närmare undersöka hur Försvarmakten har förändrats. Granskningen har även inriktats mot styrningen av omställningen och hur regeringen och Försvarmakten har återredovisat och följt upp omställningen. Den har varit inriktad mot förutsättningarna för riksdagen och allmänheten att följa innebörden av Försvarmaktens omställning. Riksrevisionen har gått igenom omställningen och granskat om det utifrån offentligt och öppet tryck har presenterats tydliga resultat. Riksrevisionen har gått igenom mål och krav i försvars- och inriktningsbesluten och hur Försvarmakten har tolkat sitt uppdrag. I granskningarna studeras förändringen av Försvarmaktens krigs- och

grundorganisation samt hur Försvarsmaktens insatsverksamhet har utvecklats. Vidare har Riksrevisionen undersökt regeringens återredovisning och uppföljning och Försvarsmaktens redovisningar.

Av 2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition följde ett stort framtida åtagande för Försvarsmakten. Personalförsörjningen övergick till att bedrivas utifrån frivillighet, och nya personalkategorier infördes. Förändring och bemanning har syftat till att skapa en tillgänglig och användbar försvarspolitisk resurs. Tiden efter inriktningspropositionen har kännetecknats av detta reformarbete. Försvarsmakten planerade för en omställningsprocess som sträcker sig över många år innan alla förbanden är bemannade, utrustade och når full operativ förmåga.

Med beslutet om inriktningspropositionen fastställdes också att finansieringen av omställningen skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer regeringen beräknade i budgetpropositionen 2009. Regeringen betonade att reformarbetet skulle bedrivas i den takt ekonomin tillät. Eftersom satsningen på en tillgänglig och användbar insatsorganisation innebär ökade förbandskostnader behövde medel hämtas från annat håll i organisationen. Försvarsmakten som helhet har behövt genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Riksrevisionen menar att detta har ställt den s.k. stödverksamheten i fokus för rationaliseringar och besparingar och på att få ned kostnaderna för materiel.

Från 2009 har kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet skärpts väsentligt. Försvarsmakten arbetar med att införa en ny insatsorganisation parallellt med att lösa myndighetens uppgifter. Det årliga anslaget till Försvarsmakten är drygt 40 miljarder kronor. Riksrevisionens slutgranskning syftar till att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret.

Utskottets överväganden

Försvarsmaktens omställning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet konstaterar att regeringens aviserade förbättringar inom ramen för inriktningspropositionen 2015 skulle öka utskottets möjligheter att följa kopplingen mellan mål, genomförda insatser och uppnådda resultat för flera år framöver. Utskottet vill inte föregripa det pågående förbättringsarbetet och understryker vikten av att det resulterar i tydligare målsättningar och krav för det militära försvaret. Därmed avslås motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 1.

Utskottet föreslår dessutom att regeringens skrivelse Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret (skr. 2013/14:255) läggs till handlingarna.

Jämför reservation 1 (SD).

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4) att det svenska försvaret har förändrats i grunden. Det tidigare invasionsförsvaret, som var styrt och utformat för att försvara landet mot hotet om ett väpnat angrepp, har till stora delar avvecklats. I stället har det skett en utveckling mot ett insatsförsvar med flexibilitet och användbarhet som ledord, som med kort varsel ska kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser.

Riksrevisionens samlade bild är att mycket information och resultat kring denna förändring har presenterats genom redovisning och uppföljning. Men i flera viktiga avseenden framhålls att det finns brister i fråga om tydlighet och transparens. Granskningen visar även att förutom att Försvarsmaktens struktur och resurser har förändrats, så har Försvarsmaktens inriktning svängt ganska kraftigt över tiden. Riksrevisionen menar att detta förstärker vikten av tydlighet och transparens i redovisningen av resultat, så att det finns goda underlag för framtida beslut om utveckling av myndigheten.

Granskningen visar bl.a. att de mål för försvarsbesluten som har legat till grund för reformeringen genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Det betyder i sin tur att det har varit viktigt att tydligt redogöra för innebörden av målen. Här har det funnits ett problem när det gäller återredovisningen, eftersom regeringen och Försvarsmakten i en begränsad utsträckning har tydliggjort den närmare innebörden av ställda mål och krav.

Enligt Riksrevisionens bedömning har det genom de tre försvarsbesluten skett en gradvis förskjutning av inflytande från riksdagen till regeringen. Riksdagens beslut om mål och krav på operativ förmåga har fått en mer övergripande karaktär. Det har i sin tur lämnat ett större utrymme för regeringen att förvalta beslutet genom sin styrning av Försvarsmakten. Konsekvensen av detta är bl.a. att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut, vilket gör det svårare för riksdagen att värdera Försvarsmakten. En försämrad transparens och tydlighet har även enligt Riksrevisionens bedömning negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet ochushållning. Eftersom styrande ingångsvärden ur försvarsbesluten varit mycket breda, har Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag legat inom ramen för regeringens och riksdagens beslut, samtidigt som mindre uppenbara skillnader i riksdagens beslut har följts av stora förändringar i fråga om Försvarsmaktens inriktning. Även detta talar för vikten av tydlighet och transparens när det gäller resultat och uppföljning. Enligt Riksrevisionens bedömning hade tydligheten och transparensen ökat om regeringen mellan olika försvarsbeslut tydligare hade förklarat innebörden av nya mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav i sin redovisning. Den närmare innebörden av nya försvarsbeslut och ändrade uppgiftsformuleringar framgår bara delvis i regeringens propositioner.

Regeringens bedömning av Försvarsmaktens förmåga har enligt Riksrevisionen i flera avseenden varit tveksam. Ett övergripande problem är att regeringen i sin bedömning speglar det gångna året utan att i någon större utsträckning jämföra med tidigare års förmågebedömningar. Det gör att bedömningen är svår att förhålla sig till.

I förmågebedömningarna har emellertid regeringen och Försvarsmakten i ökad utsträckning hänvisat till att myndigheten har löst sina uppgifter, vilket bara delvis ger svar på Försvarsmaktens operativa förmåga. En central del av myndighetens existens handlar om att vara en försäkring, snarare än om att hela tiden användas. Den löpande verksamheten fungerar därför bara i en begränsad utsträckning som ett mått på vad Försvarsmakten ska klara av.

Vidare framgår att regeringen och Försvarsmakten lägger stor vikt vid att hänvisa till olika omvärldslägen när de bedömer Försvarsmaktens förmåga. Här uppstår en oklarhet eftersom riksdagen i gällande inriktningsbeslut i ställda operativa krav inte hänvisar till omvärldsbedömningar på detta sätt. Det gör det oklart hur förmågebedömningen förhåller sig till riksdagens beslut. Ytterligare en oklarhet uppstår eftersom det saknas en närmare redogörelse för den säkerhetspolitiska bedömningen i sig. Det framgår inte heller om regeringen och Försvarsmakten har utgått från samma säkerhetspolitiska bedömning eller inte.

Riksrevisionen kan konstatera att det är svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation över längre tid. Det saknas en ackumulerad redovisning utifrån respektive försvarsbeslut, vilket gör det svårt att få en totalbild av genomförandet i insatsorganisationen. Även när det gäller omvandlingen av Försvarsmaktens grundorganisation finns det brister i

regeringens information till riksdagen. Regeringen har redogjort för struktur-omvandlingen på ett summariskt sätt som snarast har handlat om huruvida omstruktureringen har gått enligt plan eller inte.

Riksrevisionen menar att den övergripande centrala uppföljningen av Försvarsmaktens omställning har varit begränsad i förhållande till omfattningen och betydelsen av den reformering som har ägt rum. Den har inte varit heltäckande, vare sig tidsmässigt eller innehållsmässigt i förhållande till respektive försvarsbeslut. På så vis har regeringens löpande rapportering bara delvis kompenseras av mer övergripande uppföljning. Detta talar för att det behövs ett utpekat ansvar för en samlad uppföljning av Försvarsmaktens utveckling, som ett komplement till den övriga rapporteringen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen menar att generellt hållna målsättningar påverkar förutsättningarna för bl.a. uppföljning. Riksrevisionen tar inte ställning till gällande mål och krav i sig, men menar att förutsättningarna för styrning och för riksdagens insyn skulle kunna stärkas om mål och krav förtydligades. Riksrevisionen rekommenderar därför att målen för det militära försvaret och kraven på operativ förmåga förtydligas genom exempelvis delkrav för att skapa tydligare förutsättningar för styrning och uppföljning.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att regeringen bör se över möjligheten att i en ökad utsträckning använda jämförelser och mer sammanhängande information med relevanta förklaringar kopplade till riksdagens beslut. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att

- lämna tydligare information med en tydligare koppling till riksdagens beslut med en ökad grad av jämförbarhet mellan olika år och i förhållande till riksdagens beslut; det kan exempelvis handla om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, grundorganisation och förmåga
- formulera bedömningen av operativ förmåga så att det inte uppstår oklarheter om vad det är som har bedömts; det handlar om att tydliggöra om bedömningen görs mot riksdagens krav eller mot kraven för att lösa det gångna årets uppgifter; det handlar även om att närmare förklara relationen mellan hänvisningar till säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga
- förklara på ett mer utförligt sätt innebörden av eventuella förändringar av mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut
- stärka den centrala och övergripande uppföljningen av försvarsbesluten, förslagsvis genom att i kommande inriktningsproposition föreslå och peka ut ansvar för regelbunden och samlad uppföljning av riksdagens försvars- eller inriktningsbeslut och den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Förutom att Försvarsmaktens redovisning riktar sig till regeringen bidrar Försvarsmakten genom sin öppna redovisning även till riksdagens insyn och allmänhetens förståelse för Försvarsmakten. Frågan är viktig, inte minst i ljuset av Försvarsmaktens stora omställning med bl.a. ett nytt personalförsörjningssystem baserat på frivillighet, som inte ger samma naturliga allmänna insyn som det tidigare värnpliktssystemet. Riksrevisionen ger därför följande rekommendationer till Försvarsmakten:

- Försvarsmakten bör tydligare relatera sin information till innebörden av ändrade mål och krav i förhållande till tidigare mål och krav, särskilt i samband med övergången mellan försvars- eller inriktningsbeslut. I Försvarsmaktens redovisning kan även i högre grad ingå jämförelser och beskrivningar över längre tidsförlopp.
- Försvarsmakten bör tydliggöra förhållandet mellan vad myndigheten har för förmåga, givet ställda krav, och vad Försvarsmakten under året har löst för uppgifter. Det handlar även om att närmare förklara förhållandet mellan säkerhetspolitiska förhållanden och bedömningen av förmåga.

Regeringens bedömning och åtgärder

Regeringen framhåller i sin skrivelse att den instämmer i vikten av en tydlig och transparent informationsgivning och resultatredovisning. Regeringen menar samtidigt att det är viktigt att riksdagens utskott preciserar sina behov av information och för en aktiv resultatdialog med regeringen. I fråga om de ekonomiska förutsättningarna för reformeringen av Försvarsmakten under perioden efter 2009 har information lämnats till riksdagen – inom ramen för de senaste årens budgetpropositioner. I skrivelsen framhålls att regeringen redovisat sin bedömning av bl.a. finansieringen av reformen och vilka åtgärder som regeringen vidtagit bl.a. när det gäller effektiviseringar och förbättrad ekonomisk styrning och uppföljning. Regeringen bedömer dock att det i samband med arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen kan övervägas om målsättningar och krav för det militära försvaret skulle kunna förtydligas. Försvarsberedningens rapport och Försvarsmaktens underlag inför propositionen bör vara viktiga utgångspunkter för detta arbete.

Vidare bedömer regeringen att tydligare målsättningar och tidsaspekter för när dessa målsättningar ska vara uppnådda kan övervägas inom ramen för arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen. Enligt det uppdrag som regeringen har gett Försvarsmakten när det gäller att redovisa underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 ska Försvarsmakten föreslå hur krav för respektive krigsförbands krigsduglighet bör utformas och föreslå en metod för att mäta och följa upp förbandens utveckling i förhållande till kraven. Vidare ska Försvarsmakten redovisa när respektive krigsförband bedöms uppnå detta krav. Den redovisning Försvarsmakten lämnar kommer att utgöra ett viktigt underlag för det vidare arbetet.

Regeringen konstaterar således att ett arbete har inletts för att förbättra och i vissa avseenden fördjupa resultatredovisningen inom ramen för bl.a. de årliga budgetpropositionerna. Regeringen bedömer att Försvarsmakten har en ökad förståelse för vikten av en utvecklad och fördjupad resultatredovisning och att myndighetens pågående arbete lägger en grund för detta. Regeringen anser därmed att Riksrevisionens rekommendation är omhändertagen. Regeringen instämmer dock i Riksrevisionens iakttagelse att arbetet med att förbättra spårbarheten mellan förbandens uppgift, förbandens förmåga och uppbyggnaden av dem måste fortsätta.

Regeringen framhåller i övrigt att riksdagen informeras löpande. Återrapporteringen till riksdagen utvecklas och anpassas utifrån riksdagens behov av information och vad som ur sekretessynpunkt är möjligt att redovisa. Regeringen bedömer slutligen att Riksrevisionens rekommendationer kan övervägas inom ramen för arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen enligt skrivelsen har för avsikt att lämna till riksdagen under 2015.

Motionen

I motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) kräver motionärerna att Försvarsmaktens förmåga i kommande budgetpropositioner ska redovisas utifrån hur väl det senaste försvarsbeslutet har uppfyllts (yrkande 1). I motionen framhålls att samtidigt som budgetlagen kräver att regeringen ska redovisa de resultat som uppnås i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om så har budgetpropositionerna enligt Riksrevisionen blivit mindre informativa. Motionärerna menar att regeringen i sin skrivelse snarast antyder att de skulle ha blivit mer informativa. Även om Försvarsmaktens förmåga redovisas i propositionerna så redovisas den i förhållande till föregående år och inte till de mål för Försvarsmakten som riksdagen har beslutat om, vilket motionärerna ser som mer önskvärt.

I motionen understryks att riksdagens beslut har varit så allmänt utformade när det gäller försvaret och dess framtid att det är tveksamt om det över huvud taget har varit möjligt för riksdagens ledamöter att inse vilka följderna blivit av de försvars- och inriktningsbeslut man har fattat. Motionärerna menar därför att regeringen i framtida budgetpropositioner inte enbart ska redovisa en bedömning kopplad till det gångna årets verksamhet utan också redovisa hur Försvarsmaktens måluppfyllnad utvecklats över tid i relation till det senaste försvars- och inriktningsbeslutet.

Utskottets ställningstagande

Det svenska försvaret har varit föremål för kraftiga förändringar och reformer under sin omställningsperiod. Det medför ofrånkomligen komplexa utmaningar. Samtidigt förminskar det inte allvaret i kritiken eller behovet av att regeringen vidtar åtgärder och på ett tydligt sätt redovisar dessa för riksdagen.

Utskottet ser därför allvarligt på den kritik som redovisas med anledning av Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionen pekar på brister i fråga om både tydlighet och transparens i omställningen av försvaret. Myndighetens granskning visar bl.a. att målen som beslutats som grund för reformeringen genomgående varit breda och öppna för tolkning. Utskottet behandlade frågor om målen för utgiftsområdet i budgetbetänkandet för 2015 (bet. 2014/15:FöU1) och välkomnade då de förbättringar som hittills gjorts av resultatredovisningen till riksdagen. Utskottet delade regeringens bedömning att de förslag som lämnades av utredningen Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15) utgjorde en viktig del i det fortsatta förbättringsarbetet. Samtidigt förväntade sig utskottet att arbetet intensifieras ytterligare och att förbättringsarbetet inte endast begränsas till materielförsörjningen. Utskottet vill återigen understryka att förbättringar med anledning av inriktningspropositionen 2015 lägger en grund för utskottets möjligheter att följa kopplingen mellan mål, genomförda insatser, uppnådda resultat och regeringens anslagsförslag för flera år framöver.

I skrivelsen redovisar regeringen bedömningen att den i samband med den försvarspolitiska inriktningspropositionen har möjlighet att överväga om målsättningar och krav för det militära förvaret skulle kunna förtydligas. Regeringen framhåller dessutom att Försvarsmakten dels ska föreslå hur krav för krigsförbandens krigsduglighet bör utformas, dels ska föreslå en metod för att mäta och följa upp förbandens utveckling i förhållande till kraven.

Utskottet konstaterar att det bör innebära en förbättring att redovisningen till riksdagen av förmågebedömningar nu görs i förhållande till riksdagens beslut och tydliggjorda krav och mål i stället för till det gångna årets uppgifter och omvärldsbedömningar. Utskottet anser att arbetet med att förbättra redovisningen bör fortsätta. Resultatet av det pågående utvecklingsarbetet bör inte föregripas och utskottet avstyrker därmed motionen.

Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret

Utskottets förslag i korthet

Utskottet lägger stor vikt vid att regeringen omhändertar Riksrevisionens rekommendationer inom ramen för den försvarspolitiska inriktningspropositionen och anser att nödvändiga politiska prioriteringar och välgrundade beslut förutsätter kvalitetssäkrade ekonomiska beräkningar. Utskottet vill inte föregripa det pågående utvecklingsarbetet och utgår från att regeringen i detta strävar efter att tydligt kunna redovisa Försvarsmaktens förmåga i förhållande till de mål riksdagen beslutar.

Därmed avslås motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 1.

Jämför reservation 2 (SD).

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens genomgång av underlaget inför beslutet om försvarets framtida inriktning inom ramen för granskningen Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret (RiR 2014:7) visar att en reformerad personalförsörjning samt en insatsorganisation med hög tillgänglighet och användbarhet bedömdes innebära ökade kostnader. För att ha råd med denna förändring var det nödvändigt att se över och anpassa övriga kostnader inom försvaret.

Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen avsåg perioden fram till 2014. De verksamhetsmässiga målen som beskrevs låg dock längre fram i tiden. Till exempel beräknades förband i insatsorganisationen inte bli fullt uppfyllda med personal och materiel förrän långt senare än 2014. De ekonomiska beräkningarna omfattade en organisation där förbanden skulle ha en lägre personaluppfyllnad än i den färdiga organisationen.

Sammantaget innebär detta enligt Riksrevisionen att beräkningar inte redovisades av vad den fullt utbyggda Försvarsmakten i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta. I stället angav regeringen att ambitions- och kostnadsökningar löpande skulle vägas av mot rationaliseringar och ambitionsminskningar och att reformeringen av försvaret bara kan ske i den takt som ekonomin medger.

Underlagen var osäkra och delvis bristfälliga

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten påpekade stora osäkerheter i beräkningarna som ingick i underlaget. Underlaget som Försvarsmaktens beräkningar baserade sig på omfattade bara preliminära personalramar för verksamheten. Inom materielområdet pekade Försvarsmakten också på långsiktiga risktaganden inom materieförsörjningen, men utvecklade inte närmare vad detta innebär i ekonomiska termer. Det var vidare inte klarlagt vilken besparingspotential som egentligen var rimlig inom bl.a. forskning och utveckling samt logistik och materieförsörjning. Sammantaget menar Riksrevisionen att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden. Åtskilliga utredningsinsatser har därför behövts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärderna.

Begränsat resultat av rationaliseringarna samtidigt som kostnaderna ökar

För att kunna finansiera en insatsorganisation med ökad tillgänglighet och användbarhet var det nödvändigt med en rad rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder. Granskningen visar att åtgärder både planerats och pågått på en rad områden, bl.a. inom stödverksamhet och logistik, organisationsförändringar och materieförsörjning. Samtidigt visar granskningen att ambitionshöjningarna hittills har gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande, och att anslaget för förbandsverksamhet har tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarsmakten föreslog i underlaget till 2009 års inriktningsproposition. Riksrevisionen anser att problemet är att en omfördelning av kostnader har skett långsammare än planerat. Samtidigt har många kostnader ökat, särskilt kostnaderna för personal och tjänster. Riksrevisionen kan även konstatera att omkostnader fortfarande utgör cirka hälften av Försvarsmaktens kostnader för förbandsverksamhet. På en övergripande nivå bedömer Riksrevisionen att kostnaderna inom Försvarsmakten kvarstår på en problematisk nivå, sett till en fortsatt omställning.

Resultatet av rationaliseringarna är lägre än planerat, försenat och i vissa delar oklart

Underlaget inför inriktningspropositionen 2009 visade att en rad åtgärder behövdes för att möjliggöra en omställning av försvaret. Ett flertal områden var i fokus för olika besparings- och rationaliseringsåtgärder. Riksrevisionen konstaterar att ansträngningar gjorts för att åstadkomma besparingar inom bl.a. forskning och utveckling, logistik- och materieförsörjning samt i viss mån grundorganisationen, dvs. de förband, skolor och centrum där verksamheten bedrivs. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att regeringens antaganden om möjliga besparingar har sänkts, men också förskjutits över tid. Förseningar och risken för mindre besparingar ger sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Granskningen har också visat att det är svårt att följa hur besparingar och ambitionssänkningar inom stödverksamheten kommer till

nytta inom Försvarsmakten. Enligt Riksrevisionen beror det bl.a. på att det ekonomiska resultatet av besparingarna inte har redovisats på ett samlat sätt.

Fler rationaliseringar och tillförsel av medel ska balansera förbandsanslaget framöver

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av insatsorganisationen konstaterar Riksrevisionen att ytterligare rationaliseringar i verksamheten kommer att behövas utöver anslagsförstärkningar. Det handlar bl.a. om besparingar inom personalområdet. Samtidigt är det viktigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Det framtida materielbehovet behöver hanteras

Försvarsmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013–2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av de operativa kraven. Enligt Försvarsmakten innebär bristerna inom materieförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiseras. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte granskat konsekvenserna för försvarets föråmgor. Däremot framhålls att en tidigare genomförd granskning från Riksrevisionen (RiR 2013:22) visar på materielbrister som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder, men enligt Riksrevisionens mening förändrar inte dessa läget i grunden. Problemen inom materieförsörjningen kvarstår.

En återgång till gamla kostnadsstrukturer

Riksrevisionens sammanställning av olika bedömningar om det ekonomiska läget i Försvarsmakten på några års sikt pekar mot en kostnadsstruktur som liknar den som fanns innan reformarbetet inleddes. Försvarsmaktens bedömningar om framtida behov innebär att materielanslagen återgår till en relativt sett hög nivå. Uthålligt sänkta kostnader för materielen är något som tidigt förts fram som en viktig planeringsförutsättning för omställningen av försvaret. Riksrevisionen bedömer dock att kostnaden för högre tillgänglighet och förmåga ligger långt över de bedömningar som gjordes inför inriktningspositionen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen beskriver att Försvarsmakten är mitt uppe i en stor omställningsprocess. Regeringens och Försvarsmaktens kontroll över processen brister i vissa grundläggande avseenden. För att stärka kontrollen och därmed förbättra förutsättningarna för att uppnå målen för omställningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör utveckla sin ekonomiska uppföljning av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten. Den ekonomiska uppföljningen bör samlat omfatta dels den planering som gäller för rationaliseringar och besparingar, dels uppnådda resultat. Mål och resultat bör också analyseras och förklaras. Det bör också göras en uppföljning av kostnader för förband i relation till annan verksamhet inom Försvarsmakten.
- Regeringen bör redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Även om exempelvis ett inriktningsbeslut för försvaret normalt omfattar fyra–fem års sikt kan konsekvenserna av beslutet sträcka sig över betydligt längre tid. Redovisningen bör utgå från de mål som regeringen föreslår, exempelvis för förmåga tillsammans med uppgifter och organisation.
- Regeringen bör utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Denna utredning bör omfatta hur kopplingen kan stärkas mellan förmåga, ambitionsförändringar och ekonomi.
- Försvarsmakten bör vidareutveckla sin uppföljning av resultaten av genomförda rationaliseringar och besparingar. Den modell och de erfarenheter som gjorts inom ramen för reformeringen av försvarslogistiken kan användas i det fortsatta arbetet.

Regeringens bedömning och åtgärder

Regeringen konstaterar att Försvarsmakten har haft balans mellan anslag och kostnader i flera år och att myndigheten även har lämnat ett budgetunderlag i ekonomisk balans för kommande år. Detta har enligt regeringens skrivelse varit möjligt samtidigt som försvarsreformen fortsatt mot ett mer tillgängligt och användbart försvar parallellt med att Försvarsmakten löst sina operativa uppgifter. Ett antal åtgärder har vidtagits för att säkerställa fortsatt balans, och regeringen bedömer att det är viktigt att fortsätta detta arbete under kommande inriktningsperiod. I skrivelsen framhålls att riksdagen i december 2013 beslutade om en ökning av förbandsanslaget (utg.omr. 6, anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap) med 200 miljoner kronor för 2014 i enlighet med förslagen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 6, bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106). Regeringen konstaterar att de satsningar som har beslutats av riksdagen, Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) samt det underlag som Försvarsmakten ska lämna inför den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen utgör viktiga ingångsvärden för det fortsatta arbetet. Utifrån den förändrade säkerhetspolitiska situationen föreslår Försvarsberedningen i sin rapport att förbands- och materielanslagen successivt bör öka under den kommande inriktningsperioden. Enligt Försvarsberedningen bör denna del av verksamheten vid utgången av nästa inriktningsperiod förstärkas med 5,5 miljarder kronor årligen.

När det gäller den verksamhetsmässiga analysen hänvisar regeringen till det pågående arbetet kopplat till riksdagens kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut. Regeringen understryker att den under en längre tid har arbetat med att förbättra den ekonomiska uppföljningen av krigsförbanden, bl.a. inom ramen för Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM). I skrivelsen framhålls att regeringen begärde en utökad ekonomisk redovisning, vilken inkluderade direkta kostnader för krigsförbanden (Försvarsmaktens regleringsbrev för 2014, bil. 2). Det uppdrag som Försvarsmakten har fått när det gäller underlag till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2015 innebär, enligt skrivelsen, att det förslag som myndigheten lämnar ska vara utformat inom vissa angivna ekonomiska ramar. Vidare ska Försvarsmakten bl.a. redovisa förslag om en fortsatt utveckling och effektivisering av verksamhet och infrastruktur. Bedömda möjligheter till rationaliseringar inom ramen för myndighetens ansvar får läggas till grund för Försvarsmaktens underlag. I uppdraget ingår i övrigt att Försvarsmaktens materielplanering ska anpassas till den förändrade materielplanering som utarbetats av Investeringsplaneringsutredningen i betänkandet *Investeringsplanering för försvarsmateriel*. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15). Ett viktigt steg i arbetet med att genomföra en ny materielplanering är, enligt uppdraget, att Försvarsmakten planerar för en övergång till process med ett samlat beslutstillfälle per år när det gäller materielinvesteringar.

Regeringen bedömer att frågan hur den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kan utvecklas liksom redovisningen till riksdagen om ekonomiska konsekvenser av större strategiska beslut om försvaret, kan övervägas inom ramen för arbetet med en försvarspolitisk inriktningsproposition.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband måste fortsätta. Regeringen pekar även på att spårbarheten ger grund för prioriteringar i valet av lämplig ambitionsnivå för verksamheten i förhållande till tillgängliga resurser, vilka alltid kommer vara begränsade.

Regeringen konstaterar vidare, liksom i regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser (skr. 2013/14:185) att det vore olämpligt att föregripa arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen genom att Försvarsmakten i närtid tar fram nya förbandsmålsättningar. Regeringen bedömer därför att Riksrevisionens rekommendation är omhändertagen genom de åtgärder som Försvarsmakten vidtagit och planerar att vidta.

I skrivelsen understryks att Försvarsmakten löpande följer upp de rationaliseringar som genomförs. I takt med att erfarenheter dras av den pågående omställningen utvecklar myndigheten de metoder som finns för uppföljning. För närvarande utvecklar Försvarsmakten, i nära samarbete med Försvarets materielverk, en modell för uppföljning av rationaliseringar och besparingar.

Arbete pågår för att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten och ytterligare arbete kommer att krävas för att tydliggöra prioriteringar och avvägningar som gäller inriktningen av försvaret samt för att öka spårbarheten.

Regeringen framhåller i sin skrivelse att riksdagen informeras löpande, bl.a. genom budgetpropositionen, om utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation m.m. Åtterrapporeringen till riksdagen utvecklas och anpassas enligt regeringen utifrån riksdagens behov av information och vad som ur sekretessynpunkt är möjligt att redovisa. Regeringen konstaterar att ett arbete även har inletts för att förbättra och i vissa avseenden fördjupa resultatredovisningen inom ramen för de årliga budgetpropositionerna. Åtterrapporeringen bör enligt regeringen vara så öppen och utförlig som möjligt. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att Riksrevisionens rekommendationer kan övervägas inom ramen för arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen enligt skrivelsen har för avsikt att lämna till riksdagen under 2015.

Motionen

I motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) anförs att Försvarsmaktens förmåga ska redovisas i faktisk operativ förmåga (yrkande 2). Även om Försvarsmaktens förmåga redovisas i budgetpropositionerna så redovisas den i förhållande till föregående år och inte till de mål för Försvarsmakten som riksdagen har beslutat om, vilket motionärerna ser som mer önskvärt. I motionen framhålls att transparensen har varit begränsad samtidigt som förändringarna i försvarets verksamhet har varit enorma.

Motionärerna skriver att regeringen förhoppningsvis delar deras uppfattning om att Försvarsmakten inte existerar för att ha balans mellan anslag och kostnader (även om det beskrivs som önskvärt) utan för att kunna försvara Sverige i enlighet med de riktlinjer som har beslutats av riksdagen. Motionärerna menar att Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter bör redovisas i termer av vilken faktisk operativ förmåga som uppnåtts i stället för i hur hög grad man har uppfyllt målet sedan den senaste budgetpropositionen.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens granskning utmynnar i flera allvarliga och bekymmersamma slutsatser. Reformen förutsatte bl.a. förändrade kostnader, vilka inte var beräknade fullt ut. Underlagen var osäkra och delvis bristfälliga. Rationaliseringarna gav lägre besparingar än planerat och dessa var i vissa delar oklara eller försenade. Anskaffningsbehoven som följde av de operativa kraven var underfinansierade.

Då riksdagen återigen står inför ett beslut om den långsiktiga inriktningen av försvaret vill utskottet understryka vikten av att regeringen omhändertar Riksrevisionens rekommendationer inom ramen för arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Utskottet vill understryka vikten av att regeringens och Försvarsmaktens beräkningar kvalitetssäkras på ett sådant sätt

att de ger en god grund för ett långsiktigt försvarspolitiskt inriktningsbeslut. Enligt Riksrevisionen redovisade inte regeringen vad den fullt utbyggda Försvarsmakten skulle kosta i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen 2009. Utskottet utgår från att regeringen nu har för avsikt att möjliggöra nödvändiga politiska prioriteringar och välgrundade beslut genom att lämna kvalitetssäkrade ekonomiska beräkningar som en integrerad del av beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen.

Utskottet konstaterar att regeringen överväger att utveckla redovisningen till riksdagen av ekonomiska konsekvenser av större strategiska beslut inom ramen för arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Av skrivelsen framkommer även att regeringen instämmer i att arbetet måste fortsätta med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband. Utskottet utgår därför från att regeringen strävar efter att på ett tydligt sätt redovisa Försvarsmaktens faktiska förmåga att lösa sina uppgifter i förhållande till de mål riksdagen beslutat. I skrivelsen aviserar regeringen ett utvecklingsarbete inom ramen för den försvarspolitiska inriktningspropositionen vars resultat borde kunna motsvara såväl utskottets som motionärernas förväntningar.

Om motionärernas yrkande tillstyrks anser utskottet att det skulle föregripa det pågående utvecklingsarbetet. Riksdagen bör därför avslå yrkandet.

Försvaret - en utmaning för staten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet vill understryka vikten av att det pågående utvecklingsarbetet resulterar i att relevanta mål och krav tydliggörs. Utskottet vill inte föregripa det pågående arbetet.

Därmed avslås motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 3.

Jämför reservation 3 (SD).

Riksrevisionens iakttagelser

I granskningen Försvaret – en utmaning för staten (RiR 2014:8) framhåller Riksrevisionen att försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är att den är bristfällig och så kommer att förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionen bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas.

Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vilka målen för Försvarsmaktens verksamhet är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmaktens verksamhet, bl.a. behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Brister i försvarsförmågan

Riksrevisionen har granskat några viktiga förutsättningar för att skapa förmåga (personal, materiel, planering och övningsverksamhet). Sammantaget visar granskningen att viktiga förutsättningar inte finns på plats i tillräcklig utsträckning. Det finns därför begränsningar i hur Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter.

Omfattande personalbrister inom de nya personalkategorierna är gränssättande för Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet både i dag och de närmsta åren. Bristande bemanning påverkar också övningsverksamheten negativt, eftersom förband som inte är fullt bemannade inte kan öva fullt ut.

Materielbrister som Försvarsmakten pekar på tillsammans med materielbrister som Riksrevisionen noterat bedöms medföra att det finns en påtaglig risk att materielen blir gränssättande för Försvarsmaktens förmåga, särskilt vid höga belastningar eller svårare uppgifter.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmaktens operativa planering har utvecklats under senare år, bl.a. som en följd av regeringens styrning på området. Fokus mot svårare nationella försvarsuppgifter har ökat. Riksrevisionen bedömer dock att det finns ett antal utvecklingsområden i försvarsplaneringen. I dagsläget har inte nödvändig planering för att ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer genomförts. Detta trots att militärt stöd bedöms som nödvändigt för att hantera ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige. För att hantera ett begränsat väpnat angrepp krävs också stöd från det övriga samhället på flera sätt. Försvarsmaktens planering med det övriga samhället har påbörjats, men behöver enligt Riksrevisionens bedömning utvecklas vidare. Här är regeringens styrning av övriga myndigheter en viktig faktor för att möjliggöra planering.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarsmakten varken i dag eller på några års sikt kan leva upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamheten. Enligt Riksrevisionens bedömning, bl.a. utifrån analysen av läget på personalområdet, kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven. För att skapa god förmåga till nationellt försvar krävs fortsatt utveckling i flera delar. Utökad planering och samverkan tyder dock på att Försvarsmaktens förmåga att ge stöd till det övriga samhället i samband med kriser har ökat. Även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten kommer att få

svårigheter att hantera alla uppgifter samtidigt under normal beredskap. Vidare visar Försvarsmaktens analyser att en färdig insatsorganisation, som enligt myndigheten kan uppnås först efter anslagstillskott, kan hantera ett begränsat väpnat angrepp under en begränsad tid och inom ett begränsat område av Sverige.

Målet för Försvarsmakten är otydligt

För att säkerställa att Försvarsmakten gör rätt sak och använder sina resurser på bästa sätt i enlighet med riksdagens intentioner, menar Riksrevisionen att styrningen behöver konkretiseras och att målsättningen för Försvarsmakten behöver bli tydligare. Regeringen har inte prioriterat mellan Försvarsmaktens olika uppgifter, och styrningen lämnar ett stort tolkningsutrymme. Detta ger Försvarsmakten stort handlingsutrymme att inrikta verksamheten på egen hand. Riksrevisionen menar att det i dagens styrning inte är tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera och utforma organisationen mot. Företrädare för Regeringskansliet har också i olika sammanhang påtalat att Försvarsmakten har gjort en alltför ambitiös tolkning av uppgiften. Diskussionen om huruvida myndigheten har planerat för rätt uppgift eller inte borde enligt Riksrevisionen inte ha kunnat uppstå om uppgiften definierats tydligare.

Otydlig eller vag styrning på en strategisk nivå ökar i sin tur behovet av informella avstämningar för att förtydliga den formella styrningen. Det förs en omfattande informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, och Riksrevisionen bedömer att dessa delvis är ostrukturerade. Granskningen visar också att det händer att Försvarsmakten uppfattar styrsignaler i den informella dialogen. Allt som myndigheten gör utan regeringsbeslut har myndigheten själv ansvar för, och det är myndighetens ansvar att inte låta sig påverkas. Men det faktum att informella signaler uppfattas som styrning av myndigheten skapar otydlighet och riskerar att urholka möjligheterna att utkräva ansvar.

Det kan finnas en oro hos regeringen för att en mer preciserad styrning skulle kunna användas av Försvarsmakten för att argumentera för utökade resursbehov. För att undvika en sådan situation är det viktigt med gott förtroende mellan å ena sidan departementet och regeringen och å andra sidan myndigheten samt tydlighet och transparens i underlagen från Försvarsmakten. Tydligare styrning på en strategisk nivå skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att regeringen kunde minska detaljstyrningen av Försvarsmakten.

Oklart om försvarsreformen kan fullföljas

Riksrevisionen bedömer att analysen bakom den nuvarande insatsorganisationen var bristfällig samt att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen beslutade om Försvarsmaktens mål och insatsorganisationens utformning. För att fullfölja reformen krävs fortsatt omfattande ra-

tionaliseringar för att balansera förbandsanslaget, och de omfattande materielbrister som har framförts av Försvarmakten har ännu inte hanterats av regeringen. Därutöver bedömer Riksrevisionen att personalförsörjningen av de nya personalkategorierna står inför utmaningar som eventuellt förvärras av rationaliseringskrav. Tillsammans med otydligheten kring Försvarmaktens uppgift bidrar detta till betydande osäkerheter när det gäller om insatsorganisationen kan färdigställas och vad den kan klara av för uppgifter.

Försvarmakten arbetar för att förbättra spårbarheten i nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband. Riksrevisionens bedömning är dock att det återstår arbete innan det går att se en tydlig spårbarhet inom Försvarmakten. I dag saknas exempelvis fastställda förbandsmålsättningar och produktkalkyler med ekonomiska beräkningar för samtliga förband. Dessutom har Riksrevisionen sett att det förekommer brister i Försvarmaktens behovs- och tillgångsredovisning. Det är oklart hur stora dessa brister är, men det innebär en osäkerhet i de arbeten som baseras på den tillgängliga redovisningen.

Regeringen är beroende av Försvarmaktens redovisning för att kunna utveckla sin styrning. Riksrevisionen bedömer att Försvarmakten behöver utveckla sin uppföljning och redovisning i flera avseenden, bl.a. genom att förbättra redovisningen av sina analyser. Regeringen behöver också säkerställa att myndigheten får tillräckligt med tid på sig för att utarbeta redovisningar på ett tillfredsställande vis.

Myndighetens planeringsverksamhet är omfattande, och enligt Riksrevisionens bedömning borde det gå att rensa bland alla processer och planeringsdokument för att förbättra effektiviteten.

I en så stor myndighet som Försvarmakten, med flera olika verksamhetsdelar, kommer det enligt Riksrevisionen alltid att finnas risk för samordningsproblem. Inom Försvarmakten finns olika delkulturer, bl.a. i form av stridskrafterna (armé, marin och flyg), som kan skapa starka egenintressen och bidra till samordningsproblem. I januari 2014 omorganiserade Försvarmakten sitt Högkvarter, bl.a. för att komma till rätta med samordningsproblem mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen. Det är positivt att Försvarmakten arbetar med frågan, och Riksrevisionen bedömer att myndigheten bör fortsätta sitt arbete för att förbättra samordningen.

Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten bör på sikt justeras

Både riksdagen och regeringen styr Försvarmakten på en relativt detaljerad nivå. Riksrevisionen menar att det kan finnas anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Detaljeringsgraden i styrningen kräver detaljkunskap för att bli bra, och det ställs stora krav på kunskap om försvarsområdet hos aktörerna på samtliga nivåer. Om styrningen av Försvarmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning menar Riksrevisionen att detaljeringsgraden i styrningen

behöver minska. Fokus bör i stället ligga på att utveckla den strategiska styrningen, så att den ger tydlig inriktning för Försvarsmakten.

Riksdagens möjligheter att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet påverkas i hög utsträckning av regeringens redovisning till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning till riksdagen är otillräcklig i vissa delar. Regeringen i sin tur är beroende av god redovisning från Försvarsmakten, och här finns som Riksrevisionen nämnt också behov av utveckling.

Riksrevisionens rekommendationer

I sin granskning framhåller Riksrevisionen att försvarsområdet är ett svårt område att styra; långsiktighet måste kombineras med kortsiktighet och flexibilitet. Dessutom är det ett område som präglas av oförutsägbarhet (på grund av bl.a. säkerhetspolitik och omvärldsutveckling). Samtidigt tar det tid att utveckla och förändra verksamheten; förmåga tar tid att bygga upp.

Riksrevisionen har noterat flera positiva trender, t.ex. regeringens styrning av försvarsplaneringen och Försvarsmaktens arbete med att förbättra spårbarheten, från uppgift till krav på förband. I granskningen konstaterar Riksrevisionen även ett antal områden som behöver utvecklas för att främja en mer effektiv utveckling på försvarsområdet. Riksrevisionen har i tidigare granskningar inom försvarsområdet lämnat ett antal rekommendationer. Nedan presenteras Riksrevisionens rekommendationer med anledning av denna avslutande granskning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten
- säkerställa balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret; det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser; regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser
- fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen
- tydliggöra förutsättningarna för Försvarsmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer
- kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarsmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar
- på sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarsmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet
- Strukturera de informella kontakterna med Försvarsmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarsmakten att

- utveckla sitt arbete med uppföljning och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen

- fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband
- förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.

Regeringens bedömning och åtgärder

Av skrivelsen framkommer att regeringen instämmer i att myndighetsstyrning är ett centralt verktyg för att genomföra vad riksdagen och regeringen har beslutat. Regeringen menar att arbete ständigt pågår med att utveckla styrningen av myndigheten och arbetet kommer att fortsätta för att ytterligare tydliggöra prioriteringar och avvägningar som gäller inriktningen av försvaret.

Regeringen beskriver att försvaret är ett omfattande och komplext område, där det för närvarande pågår stora förändringar. Mot bakgrund av uppnådda resultat och dragna erfarenheter kan regeringen vid behov komplettera sin styrning. Regeringen delar Riksrevisionens syn att spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband är viktig och att den behöver utvecklas ytterligare. Regeringen säger sig följa Försvarmaktens arbete och bedömer att den fortsatta utvecklingen av försvarsplaneringen kan innebära ökade möjligheter till uppföljning och spårbarhet i takt med att arbetet fortgår. Även utvecklingen av generella operativa ramvillkor och operativa ramvillkor kan komma att stärka spårbarheten.

Regeringen instämmer även i Riksrevisionens beskrivning av behovet av att förstärka den strategiska styrningen och minska detaljstyrningen. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det kan finnas ett behov av att närmare se över ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten. Samtidigt understryker regeringen att försvaret är ett komplext område med påverkan på flera delar av samhället och att det därtill genomgår en omfattande reform. Enligt regeringens bedömning kan det därför finnas behov av att i särskilda fall styra Försvarmakten relativt detaljerat. Regeringen framhåller att myndighetsstyrningen – i form av bl.a. myndighetens instruktion och regleringsbrev – ses över kontinuerligt.

Flera av de rekommendationer som Riksrevisionen har gett kan enligt regeringen komma att behandlas i den försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen avser att lämna till riksdagen under 2015. Inför detta har Försvarsberedningen presenterat två rapporter, Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) samt Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20), vilka enligt regeringen till del berör eller ger ändrade förutsättningar i de frågeställningar Riksrevisionen uppmärksammat. I skrivelsen framhålls att flera av rekommendationerna därför bör behandlas i samband med kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut så att såväl regeringen som riksdagen har möjlighet att ta ställning till ett samlat förslag.

Regeringen bedömer att det finns ett behov av att utveckla den strategiska styrningen av Försvarmakten. Detta är ett ständigt pågående arbete där såväl myndighetens instruktion som regleringsbrevet löpande ses över inte minst

mot bakgrund av verksamhetens omfattning och skiftande karaktär. Regeringen framhåller dessutom att man har en kontinuerlig dialog med Försvarsmakten i syfte att säkerställa samsyn mellan regeringen och myndigheten.

Regeringen bedömer att det i samband med arbetet med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen kan övervägas om målsättningar och krav för det militära försvaret samt tidsaspekter för när dessa målsättningar ska vara uppnådda skulle kunna förtydligas. Att utarbeta prioriteringar beskrivs i regeringens skrivelse som ett sätt att konkretisera de krav som ställs på myndigheten när det gäller genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen. Det beskrivs samtidigt som viktigt att lämna nödvändigt handlingsutrymme till myndigheten för att den ska kunna genomföra sitt instruktionsenliga uppdrag.

Regeringen bedömer vidare att det kan finnas ett behov av tydligare styrning inom ramen för försvarsplaneringen. Regeringen beslutar om anvisningar för försvarsplaneringen med utgångspunkt i målen för det militära försvaret, Försvarsmaktens uppgifter samt beredskaps- och tillgänglighetskrav. Försvarsberedningen har i sin rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) föreslagit delvis ändrade formuleringar av dessa mål. Försvarsberedningens förslag bereds för närvarande inför kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut.

I skrivelsen framhålls att regeringen fattade beslut om att underteckna ett avtal om värdlandsstöd med Nato den 28 augusti 2014. Det undertecknades sedan i september 2014 i samband med Natotoppmötet i Wales. Tillsammans med det kompletterande tilläggsprotokollet till statusavtalet inom Partnerskap för fred ligger nu detta avtal till grund för ett lagstiftningsarbete som har påbörjats. Under 2011 fastställde Försvarsmakten ett koncept för värdlandsstöd som bygger på Natos och EU:s principer. Det gäller vid övningar och insatser, både som värdland och som gästande nation. Konceptet innehåller även bestämmelser för hur värdlandsstöd planeras och genomförs inom Försvarsmaktens övnings- och insatsverksamhet med dagens lednings- och lydnadsförhållande, organisation och metoder. Genom att ingå ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd tydliggörs Sveriges roll som värdland i samband med övningar eller annan militär aktivitet på svenskt territorium.

Regeringen redovisar i sin skrivelse att kvalitetssäkringen av de uppföljningar, analyser och utvärderingar som utarbetas vid Försvarsmakten i första hand är ett ansvar för myndigheten själv. Inom Försvarsmakten görs sådana förbättringar löpande. Försvarsmaktens arbete följs noga och kan, vid behov, ge kompletterande inriktning i exempelvis myndighetens regleringsbrev. Regeringen bedömer att det är viktigt att Försvarsmakten får rimlig tid på sig att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

Riksrevisionens rekommendation om en större organisatorisk frihet för myndigheten bör enligt regeringen analyseras vidare. En utveckling mot en mer strategisk styrning skulle kunna innebära en möjlighet för Försvarsmakten att i högre grad definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att

lösa tilldelade uppgifter. Detta kräver en minskad detaljstyrning av Försvarsmakten, inte bara från regeringens sida utan även från riksdagens. Samtidigt betonas att styrningen av Försvarsmakten är en komplex fråga då flera aspekter behöver tas i beaktande. Eventuella förändringar i styrningen måste således nog analyseras och beredas i vederbörlig ordning.

I skrivelsen beskrivs att grundorganisationens lokalisering och utformning i väsentliga avseenden är riksdagsbunden eller förordningsstyrd. Till skillnad från i stort sett alla andra myndigheter under regeringen saknar Försvarsmakten i allt väsentligt organisatorisk frihet. Regeringen noterar att Försvarsmakten därmed på ett närmast unikt sätt saknar de möjligheter och den handlingsfrihet som andra myndigheter har när det gäller att finna en ny och mer ändamålsenlig lokalisering av grundorganisationen. Det kan vidare konstateras att riksdagen vid tidigare tillfällen fattat beslut både om att Försvarsmaktens grundorganisation ska beslutas av riksdagen, samt i enskilda fall inte beslutat i enlighet med regeringens förslag i nämnda frågor (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93).

Regeringen konstaterar att det finns ett ständigt behov att se över hur styrningen av myndigheterna genomförs och fungerar. De informella kontakterna beskrivs som ett viktigt led i det löpande informationsutbytet mellan regeringen och myndigheten, inte minst vad gäller en så stor och komplex myndighet som Försvarsmakten. Regeringen konstaterar att informella kontakter mellan regeringen och myndigheten är viktiga inslag i en effektiv förvaltning och att dessa bör syfta till informations- och kunskapsutbyte samt till förtydligande av regeringens styrning. I detta sammanhang noterar regeringen det som konstitutionsutskottet anfört: att det är väsentligt att de informella kontakterna är mer inriktade på information än styrning och att dokumentationen av kontakter är en nödvändig förutsättning för en efterföljande kontroll (bet. 2012/13:KU10 s. 100). Regeringen bedömer, i enlighet med Riksrevisionens iakttagelse, att det kan finnas ett behov av att kontinuerligt se över de informella kontakterna med Försvarsmakten.

Regeringen bedömer att Försvarsmaktens arbete med uppföljning har utvecklats men instämmer i att ytterligare arbete krävs för att utveckla kvaliteten i redovisningen. I syfte att följa upp och säkerställa försvarsreformen har regeringen under senare år infört särskilda återrapporteringskrav. I vissa fall kvarstår brister i återrapporteringen. Regeringen bedömer att myndighetens förståelse för regeringens behov av information om reformarbetet efter hand har ökat samt att dessa återrapporteringskrav även fortsättningsvis är nödvändiga för att kunna följa omställningen. Riksrevisionens rekommendation bedöms således vara omhändertagen.

Arbete pågår för att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten och ytterligare arbete kommer att krävas för att tydliggöra prioriteringar och avvägningar i fråga om inriktningen av försvaret samt för att öka spårbarheten. Som ett led i utvecklingen av den strategiska styrningen bedömer regeringen även att ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten kan analyseras vidare, exempelvis vad avser myndighetens organisatoriska

frihet. Regeringen bedömer att Riksrevisionens rekommendationer kan övervägas inom ramen för arbetet med nästa försvarspolitiska inriktningsproposition som regeringen har för avsikt att lämna till riksdagen under 2015.

Motionen

I motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) vill motionärerna att den kommande försvarspolitiska propositionen ska tydliggöra krav och mål för Försvarsmakten (yrkande 3). Trots att försvars- och inriktningsbeslutet har haft långtgående konsekvenser menar motionärerna att det inte i någon större utsträckning varit möjligt att följa hur Försvarsmakten har lyckats med att genomföra försvarsbeslutet. Det skäl som framhålls i motionen är att det inte i någon högre grad har funnits tydligt formulerade krav på vad Försvarsmakten ska klara av. Endast med ett sådant klagörande kommer det att vara möjligt för såväl kammarens ledamöter som den försvarspolitiskt intresserade allmänheten att avgöra vad det egentligen är för målsättningar för Försvarsmakten som riksdagen har beslutat om. Försvarsmaktens förmåga bör enligt motionärerna redovisas i termer av vilken faktisk operativ förmåga som uppnåtts. Riksrevisionens granskning visar enligt motionärerna hur svårt det är att se vad fattade försvarsbeslut konkret har inneburit.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens granskning av i vilken mån riksdagens beslut och intentioner uppnås för försvaret och om de omsatts på ett bra sätt i styrningen av Försvarsmakten visar visserligen på flera positiva tendenser när det gäller såväl regeringens styrning av Försvarsmakten som myndighetens egen hantering av verksamheten. Utskottet anser dock att slutsatserna väcker oro. Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarsmakten varken i dag eller på några års sikt kan leva upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamheten. Bedömningen är att även en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation kommer att få svårigheter att hantera alla uppgifter samtidigt under normal beredskap.

Utskottet vill understryka vikten av att regeringen i enlighet med rekommendationerna från Riksrevisionen konkretiserar mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen och säkerställa balansen mellan uppgifter och resurser.

Regeringen har redovisat att rekommendationerna kan övervägas inom ramen för arbetet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Utskottet vill understryka vikten av att det arbetet resulterar i att både kraven på Försvarsmakten och målen i inriktningsbeslutet tydliggörs. Regeringens resultatredovisningar måste även vara utformade på ett sådant sätt att riksdagen får en tydlig bild av genomförandet av det kommande beslutet om försvarspolitisk inriktning. Riksdagens möjligheter att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet påverkas i hög grad av regeringens redovisning till riksdagen.

När utskottet behandlade frågor om förbättrad resultatredovisning i budgetbetänkandet för 2015 framhöll utskottet sin förväntan att bl.a. bedömningsgrunderna och resultatindikatorerna skulle utvecklas ytterligare. Utskottet välkomnade de förbättringar som gjorts och underströk vikten av utskottets möjligheter att bedöma regeringens genomförande av riksdagens beslut och iståndsättandet av insatsorganisationen och försvarsinriktningsbeslutet.

Ett genomförande av de åtgärder som regeringen föreslagit i skrivelsen får anses tillgodose motionärens önskemål. Utskottet avstyrker därmed motionsyrkandet.

Reservationer

1. Försvarsmaktens omställning, punkt 1 (SD)

av Mikael Jansson (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 1 och lägger skrivelse 2013/14:255 till handlingarna.

Ställningstagande

Vi anser att Försvarsmaktens förmåga i kommande budgetpropositioner ska redovisas utifrån uppfyllnadsgraden av det senaste försvarsbeslutet. Enligt budgetlagen ska regeringen lämna en redovisning av de resultat som uppnås i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om. Trots detta har budgetpropositionerna enligt Riksrevisionen blivit mindre informativa. Även om det sker en redovisning av Försvarsmaktens förmåga i propositionerna så sker den i förhållande till föregående år och inte till de mål för Försvarsmakten som riksdagen har beslutat om. Vi anser att detta bör förändras och att i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om vore mer önskvärt.

Samtidigt känner vi viss oro över att riksdagens beslut har varit så allmänt utformade om försvaret och dess framtid att det är tveksamt om det överhuvudtaget har varit möjligt för riksdagens ledamöter att inse vilka följderna blivit av de försvars- och inriktningsbeslut man har fattat. Vi menar därför att regeringen i framtida budgetpropositioner inte enbart ska redovisa en bedömning kopplad till det gångna årets verksamhet utan också redovisa hur Försvarsmakten måluppfyllnad utvecklats över tid i relation till det senaste försvars- och inriktningsbeslutet. Detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna och därmed tillstyrker utskottet yrkande 1 i motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD). Regeringen bör därutöver lägga skrivelse 2013/14:255 till handlingarna.

2. Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret, punkt 2 (SD)

av Mikael Jansson (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi 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 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser att redovisningen av Försvarsmaktens förmåga i budgetpropositionerna fortsättningsvis ska redovisas i faktisk operativ förmåga. Vi menar att transparensen har varit begränsad samtidigt som förändringarna i försvarets verksamhet har varit enorma och att en förbättrad resultatredovisning i enlighet med vårt förslag är nödvändig.

Vi menar alltså att Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter bör redovisas i termer av vilken faktisk operativ förmåga som uppnåtts i stället för i hur hög grad man har uppfyllt målet sedan den senaste budgetpropositionen. Vi vill också understryka allvaret i Riksrevisionens kritik och anser att det är djupt oroväckande att regeringen inte redovisade vad den fullt utbyggda Försvarsmakten i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta. Förhoppningsvis delar regeringen vår uppfattning om att Försvarsmakten inte existerar för att ha balans mellan anslag och kostnader (även om detta är önskvärt) utan för att kunna försvara Sverige i enlighet med de riktlinjer som har beslutats av riksdagen.

Vi vill här framhålla att försvarets andel av BNP var 2,9 procent i början av 1980-talet och sedan har sjunkit till dagens 1,2 procent. De minskade försvarsanslagen och stora omställningskostnader i kombination med en ensidig inriktning mot ett renodlat insatsförsvar har enligt vår bedömning gjort att den svenska förmågan till territoriellt försvar i dag på allvar kan ifrågasättas. Vi anser att nedrustningspolitiken måste få ett slut för att rikets säkerhet ska kunna garanteras och att försvaret måste finansieras fullt ut. Vi menar att en så omfattande omställningsprocess som försvarets förutsätter bättre ekonomiska förutsättningar och transparens och att riksdagen dessutom får tydliga resultatredovisningar av den faktiska operativa förmågan. Detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna och därmed tillstyrker utskottet yrkande 3 i motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD).

3. Försvaret - en utmaning för staten, punkt 3 (SD)

av Mikael Jansson (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att krav och mål för Försvarsmakten måste tydliggöras inom ramen för den kommande försvarspolitiska propositionen. Trots att försvars- och inriktningsbeslutet har haft långtgående konsekvenser har det inte i någon större utsträckning varit möjligt att följa hur Försvarsmakten har lyckats med att genomföra försvarsbeslutet. Vi menar att ett skäl till att detta problem uppstått är att det inte i någon högre grad har funnits tydligt formulerade krav på vad Försvarsmakten ska klara av.

Riksrevisionens granskning visar att de mål som genom försvarsbesluten har legat till grund för reformeringen genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Det i sin tur har betytt att det har varit viktigt att tydligt redogöra för innebörden av målen, men vi ser inte att så har skett gentemot Försvarsmakten. Det är orimligt att det ska råda oklarhet i vad det egentligen är för målsättningar riksdagen har beslutat om. Det är också djupt olyckligt att Riksrevisionens granskning har visat att det är svårt att se vad fattade försvarsbeslut konkret har inneburit. Vi anser att detta endast kan förändras genom att krav och mål för Försvarsmakten tydliggörs inom ramen för den kommande försvarspolitiska propositionen och att riksdagen därför bör tillkännage detta för regeringen. Utskottet tillstyrker därför yrkande 2 i motion 2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD).

Särskilt yttrande

Försvaret - en utmaning för staten, punkt 3 (V)

Stig Henriksson (V) anför:

I många stycken lämnar Riksrevisionen en allvarlig kritik i sin rapport om mål, resultat och styrning av försvaret. Lite förenklat kan sägas att regeringen i sin skrivelse vidgår i stort sett alla påpekade brister och hänvisar till att dessa kommer att bli åtgärdade genom förslag i vårens kommande inriktningsproposition. Utan närmare analys av orsakerna till de brister som Riksrevisionen pekar på så finns en risk för att förbättringsloftena blir mer av rena förhoppningar än resultat av välgrundade åtgärder.

Några axplock ur rapporten kan illustrera de problem som beskrivs. I flera viktiga avseenden framhålls att det finns brister i fråga om tydlighet och transparens. Granskningen visar bl.a. att de mål för försvarsbesluten som har legat till grund för reformeringen genomgående har varit breda och öppna för tolkning. Den försämrade transparens och tydlighet som Riksrevisionen, anser sig se har även bedömts ge en negativ inverkan på förutsättningarna för effektivitet och hushållning, förutom att det blir svårare att på ett tydligt sätt redovisa och följa upp riksdagens beslut. Riksrevisionen konstaterar också att det över längre tid är svårt att få en samlad bild av utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation. Vad gäller ekonomin kan man läsa sig till att det enligt Riksrevisionens bedömningar inte redovisades av vad den fullt utbyggda Försvarsmakten i linje med de principer som angavs i inriktningspropositionen skulle kosta, vilket kan väcka en viss häpnad. Det konstateras också att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vilka målen för Försvarsmaktens verksamhet är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt.

I rättvisans namn noterar Riksrevisionen även flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten.

Vad kan då orsaken vara till att så många brister i ganska grundläggande frågor kan ses i en verksamhet som trots allt får anses ganska väletablerad? Utan en sådan analys är det långt ifrån säkert att det nya inriktningsbeslutet - alla ambitioner till trots - kommer att innehålla lösningarna på alla dessa problem. Kanske finns svaret i den notering som Riksrevisionen gör, men som regeringen i sitt svar i huvudsak värjer sig emot och betänkandet inte kommenterar. Riksrevisionen skriver:

”Både riksdagen och regeringen styr Försvarsmakten på en relativt detaljerad nivå. Riksrevisionen menar att det kan finnas anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Detaljeringsgraden i styrningen kräver detaljkunskap för att bli bra, och det ställs stora krav på kunskap om försvarsområdet hos aktörerna på samtliga nivåer. Om styrningen av Försvarsmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning menar Riksrevisionen att detaljeringsgraden i styrningen

behöver minska. Fokus bör istället ligga på att utveckla den strategiska styrningen, så att den ger tydlig inriktning för Försvarsmakten.”

Erfarenheter från andra samhällsområden menar jag visar att där man styr på en alltför detaljerad nivå inträffar flera av de problem som beskrivits ovan. Den mer strategiska styrningen försummas, det blir också mycket svårare att enkelt följa upp beslut och kanske framför allt målen för verksamheten. Vidare ökar risken för mer informell styrning, något som också granskningen visar. Det händer att Försvarsmakten uppfattar styrsignaler i den informella dialogen, vilket skapar otydlighet och riskerar att urholka möjligheterna att utkräva ansvar.

Slutligen har detaljstyrning en tendens att passivisera en organisation. Målet torde väl vara att politiken pekar ut vad organisationens uppgift är samt vilka resurser som står till förfogande och att professionen reder ut hur uppgiften inom de givna ramarna ska lösas. Sammanfattningsvis: utan en analys över vad de påpekade bristerna beror på är det högst osäkert om de utlovade förbättringarna kommer att infrias.

Jag hade önskat att utskottet nu skulle ha krävt en sådan analys. Min intention kommer därför att vara att fortsätta verka för en minskad detaljstyrning och ett ökat utrymme för att ta tillvara professionens verksamhetsnära kunskaper.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2013/14:255 Riksrevisionens rapporter under 2014 om regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret.

Följdmotionen

2014/15:49 av Roger Richtoff m.fl. (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Försvarsmaktens förmåga i kommande budgetpropositioner ska redovisas utifrån uppfyllnadsgraden av det senaste försvarsbeslutet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Försvarsmaktens förmåga ska redovisas i faktisk operativ förmåga.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den kommande försvarspolitiska propositionen ska tydliggöra krav och mål för Försvarsmakten.