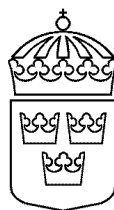


Förslag till riksdagen

2002/03:RR18

Riksdagens revisorers förslag angående Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel



2002/03
RR18

1 Revisorernas granskning

Riksdagens försvarspolitiska beslut våren 2000 innebar att flera förband och enheter måste läggas ned. Genom nedläggningarna skulle ett mycket stort överskott av materiel uppstå. När riksdagen fattade sitt beslut uppskattades att mer än hälften av försvarets förnödenheter skulle komma att utgöra överskott. Överskottet omfattar inte bara krigsmateriel utan även stora mängder materiel för fredstida bruk och utbildning. Försvarsmaktens målsättning är att avvecklingen i huvudsak ska vara avslutad vid utgången av år 2004.

Vi har granskat hur Försvarsmakten har avvecklat materiel som inte längre behövs i försvaret. I granskningen konstaterade vi att avvecklingen har präglats av brådskas, godtyckliga bedömningar och osäkra beräkningar.

Våra iakttagelser och förslag har redovisats i rapporten *Skänka, sälja eller slänga? Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel* (rapport 2002/03:8), som har remissbehandlats. 23 remissinstanser har yttrat sig. Remissinstansernas synpunkter tillsammans med våra slutliga ställningstaganden redovisas i denna skrivelse.

I *bilaga 1* till denna skrivelse finns rapporten och i *bilaga 2* redovisas vilka remissinstanser som yttrat sig över rapporten.

1.1 Ny information

I vår granskning hävdade företrädare för Försvarsmakten att avvecklingen av materiel knappast skulle vara klar före 2005, om regeringen fattade ett beslut om avveckling av materiella mobiliseringsenheter för tillväxt. Materiella mobiliseringsenheter utgör en del av försvarets förmåga till anpassning om det säkerhetspolitiska läget förändras. Materiel i materiella mobiliseringsenheter ska under höjd beredskap kompletteras med materiel från andra förband. På så sätt kan nya förband bildas.

Sedan rapporten publicerades har regeringen i en skrivelse informerat riksdagen om vilka materiella mobiliseringsenheter för tillväxt som Försvarsmakten ska avveckla (regeringens skrivelse 2002/03:48).

I de enheter som regeringen har beslutat ska avvecklas finns bl.a. äldre pansarbandvagnar, understöds- och underhållsmateriel m.m. för markstridsförband, kustartilleripjäser, transportbåtar, bevakningsbåtar och flygbasmateriel. Materielen har hittills medfört möjligheter att tillsammans med annan materiel organisera bl.a. två armébrigader, en amfibiebataljon samt två kustartilleribataljoner.

Regeringen har gjort bedömningen att materielen i de aktuella enheterna inom en snar framtid kommer att bli omodern. I takt med att grundorganisationen avvecklas minskar de praktiska möjligheterna att någonsin använda materielen. De pengar som sparas genom avvecklingen ska användas till utbildning och övning.

2 Revisorernas förslag

Utgångspunkterna för våra förslag är de riktlinjer som riksdagen har slagit fast för hur överskottsmaterielen ska avvecklas. Enligt försvarsbeslutet år 2000 ska överskottsmaterielen i *första hand* utnyttjas för internationella humanitära biståndsinsatser, inom de frivilliga försvarsorganisationerna, till militärt säkerhetsfrämjande materielsamarbete samt för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. I *andra hand* ska överskottsmateriel säljas till civila företag. I *tredje och sista hand* ska överskottsmateriel förstöras. Det gäller materiel som över huvud taget inte efterfrågas. Det gäller även materiel som på grund av sekretess- och miljöskäl eller andra orsaker inte bör säljas vidare (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

2.1 Överskottsmateriel till kommunerna

Rapporten

Försvarsmakten har inte tillåtit att överlåta materiel direkt till kommunerna. Förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten tillåter att Försvarsmakten skänker överskottsmateriel till biståndsorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer. Förordningen medger också att Försvarsmakten överför materiel till en annan statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Förordningen har tolkats som att materiel inte får skänkas till kommunerna.

Genom flera riksdagsbeslut har kommunerna fått ett allt större ansvar för befolkning och egendom i samband med svåra kriser i fredstid och under höjd beredskap. Kommunernas förmåga att hantera kriser är grundläggande i det nya krishanteringssystem som riksdagen har fattat beslut om (se exempelvis prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91, prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261).

Under granskningen framhöll flera kommuner att man skulle ha nytta av en del av den materiel som Försvarsmakten avvecklar för att förbättra sin krishanteringsförmåga. Materielen skulle underlätta för kommunerna att uppfylla de uppgifter de har ålagts. Även länsstyrelserna delade denna bedömning. Behovet av elverk beskrevs som särskilt stort, men även annan materiel

efterfrågades. Flera länsstyrelser befarade att kommunernas dåliga ekonomi skulle medföra att kommunerna inte införskaffade nödvändig materiel.

Företrädare för regeringen har angivit två skäl för att inte tillåta överlåtelser av materiel till kommunerna. Det ena skälet är att en statlig överlåtelse av materiel till kommunerna försämrar förutsättningarna för dem som tillverkar och saluför liknande materiel att sälja sådan materiel. Det andra skälet är att kommunala verksamheter som är konkurrensutsatta skulle ges fördelar gentemot privata alternativ om de fick överta materiel.

Vi fann att det inte finns några juridiska hinder för överlåtelse av materiel till kommunerna – förutsatt att materielen enbart ska användas i räddningstjänst. Sådana överlåtelser bedömdes av tjänstemän vid Regeringskansliet inte strida mot den svenska konkurrenslagen (1993:20). Så länge materielen endast används inom verksamheter som kommunerna är ålagda att bedriva bedömde tjänstemännen att inte heller EG-rättens regler om statsstöd förhindrar överlåtelser till kommunernas räddningstjänster.

Regeringen har bemyndigat Räddningsverket att ge bort materiel som förut tillhörde den statliga civilförsvarsorganisationen till kommunerna. En del av denna materiel är av samma slag som den materiel som Försvarmakten avvecklar. Regeringen har således hanterat samma typ av materiel på två skilda sätt.

Kommuner kan få bidrag för att investera i beredskapshöjande åtgärder. Bidragen får användas för bl.a. köp av ny materiel av samma typ som den materiel som försvaret avvecklar. I många fall bedöms dock bidragen som otillräckliga för att kommunerna verkligen ska genomföra sådana investeringar. De statliga bidragen till materielanskaffning innebär – när de används av kommunerna – att staten bidrar till anskaffning av materiel som man redan äger. Länsstyrelserna har ställt sig frågande till att kommunerna inte får ta emot funktionsduglig materiel från försvaret – materiel som har betalats med skattepengar.

- Vi föreslog att regeringen ska pröva frågan om förordningen (2000:278) om gåvor och överföring av överskottsmateriel hos Försvarmakten kan upphävas och om överlåtelse av materiel till kommunerna kan tillåtas i vissa fall.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser stöder vårt förslag.

Försvarmakten ser inget organisatoriskt hinder för att låta kommuner få del av överskottsmateriel. Försvarmakten påpekar dock att försvarets överskottsmateriel kan bli kostsam för kommunerna att äga och använda.

Även *Svenska Kommunförbundet* – som ställer sig positivt till förslaget – framhåller att kostnaderna och tidsåtgången för kommunerna för utbildning, övning, service och underhåll kan bli betungande för enskilda kommuner.

Statens räddningsverk stöder revisorernas förslag. Räddningsverket tror dock inte att det bland försvarets överskott av materiel finns några större mängder materiel som överensstämmer med behovet för räddningstjänst. Däremot kan behovet av materiel för svåra påfrestningar och kriser vara mer aktuellt. Det kan t.ex. gälla stora elverk. Om överlåtelser till kommuner

tillåts bör länsstyrelserna få en roll i arbetet med att ta fram rutiner för överlåtelse, menar Räddningsverket.

Länsstyrelsen i Skåne stöder förslaget. Länsstyrelsen påpekar dock att även andra kommunala förvaltningar än räddningstjänsten är ansvariga för befolkning och egendom vid svåra påfrestningar på samhället. Även *Länsstyrelsen i Norrbottens län* stöder förslaget men anser att det vore fel att begränsa överlåtelse till räddningstjänsten eftersom all materiel har finansierats med skattemedel. Länsstyrelsen föreslår att kommunerna tillåts använda, låna och hyra ut samt omsätta materielen i samband med utbildning och övningar om de så önskar.

Även *Svenska Kommunförbundet* anser att materiel inte bara ska överlåtas till kommunerna för att användas i räddningstjänst. Kommunerna kan ha nytta av försvarets överskottsmateriel för att öka sin krishanteringsförmåga även i andra verksamheter än räddningstjänsten. Kommunförbundet anser dock att möjligheten att överta materiel från Försvarsmakten är av mindre betydelse i kommunernas arbete med att utveckla det nya krishanteringssystemet. De stora utmaningarna för kommunerna ligger i att utveckla styrningen, arbetsmetoderna, kompetensen och samverkan mellan olika aktörer.

Konkurrensrådet bedömer att det inte finns några hinder för överlåtelse av materiel till kommunerna – förutsatt att materielen enbart används i räddningstjänstens huvudverksamhet. Konkurrensrådet har dock i olika ärenden konstaterat att det finns kommunala räddningstjänster som bedriver sidoverksamheter i form av försäljning av olika utbildningstjänster och brandskyddsutrustning. Rådet påpekar att det därför finns risk för att försvarets överskottsmateriel skulle kunna komma att användas i de kommunala räddningstjänsternas affärsverksamhet. Att överskottsmateriel avyttras till kommuners räddningstjänst utgör sålunda ingen garanti för att snedvridningseffekter på marknaden undviks, menar rådet.

Konkurrensrådet poängterar att det är viktigt att materiel som tas emot av offentliga eller privata företag överlåts på affärsmässig grund. Om Försvarsmakten tar marknadsmässigt betalt för materielen uppstår inga snedvridande effekter på marknaden. Samtidigt undviks risken att avyttringen bryter mot EG:s regelverk om statligt stöd. När materiel däremot skänks till verksamheter som saknar affärsinriktning – t.ex. myndighetsutövande eller ideell verksamhet – uppstår inga snedvridande effekter på marknaden.

Att tillverkare och återförsäljare av liknande materiel som den som avvecklas kan komma att möta minskad efterfrågan ser rådet som ett mindre problem. Konkurrensrådet finner det egendomligt om den offentliga sektorn inte skulle få avyttra begagnad materiel med hänsyn till nyproduktion. Varje försäljare av varor känner till att varor senare kan säljas på en marknad för begagnade varor, menar Konkurrensrådet.

Revisorernas överväganden och förslag

Remissvaren bekräftar vår uppfattning att överlåtelse av materiel till kommunerna skulle bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar. Flera remissinstanser har påpekat att kommunerna skulle ha användning av materiel även i flera andra verksamheter än räddningstjänsten vid

svåra kriser. Kommunerna bör också själva ha möjlighet att avgöra om de har ekonomisk möjlighet att äga och sköta materiel. Försvarmakten har uppgivit att man inte ser några hinder i den egna organisationen för att överlåta materiel till kommunerna.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen ändrar eller upphäver förordning (2000:278) om gåvor och överföring av överskottsmateriel hos Försvarmakten så att överlåtelse av materiel till kommunerna kan tillåtas.

2.2 Uppdrag till Krisberedskapsmyndigheten

Rapporten

Inom Försvarmakten arbetar man intensivt med att snabbt avveckla all överskottsmateriel. Försvarmakten har själv satt upp som mål att avvecklingen i huvudsak ska vara avklarad vid slutet av år 2004. För att klara av avvecklingen inom tidsramen vill Försvarmakten avveckla så mycket materiel som möjligt i ett sammanhang. Försvarmakten har gjort bedömningen att överföring till statliga myndigheter och gåvor till ideella organisationer medför att mindre mängder materiel avvecklas till relativt höga kostnader för försvaret. Försvarmakten har således beslutat att endast skänka bort materiel till myndigheter och organisationer om det kan göras till ”en rimlig kostnad”. Det har förekommit att Försvarmakten hellre har sålt eller slängt materiel än skänkt den till myndigheter eller ideella organisationer. Detta innebär att prioriteringsordningen som riksdagen angivit delvis har frångåtts.

Företrädare för Försvarmakten anser att Försvarmaktens bedömningar och prioriteringar ligger i linje med det förslag som föregick riksdagens beslut. Regeringen hade angivit att avvecklingen av materiel skulle genomföras skyndsamt. Motivet var att en snabb avveckling minskar kostnaderna för lagerhållning av materiel och frigör resurser att bygga upp den nya insatsorganisationen. Regeringen angav också att materiel som inte kan överlåtas tillräckligt snabbt skulle förstöras, detta med hänsyn till Försvarmaktens kostnader för förrådshållning (prop. 1999/2000:30).

Efter försvarsbeslutet år 2000 skickade Försvarmakten ett brev till många statliga myndigheter och ideella organisationer med uppgift om att försvaret skulle avveckla materiel. I brevet gav Försvarmakten exempel på vilken materiel som skulle avvecklas och hur myndigheterna och organisationerna skulle göra för att få materielen. Enligt uppgift stannade dock informationen ofta centralt i berörda organisationer. De som direkt kunde ha nytta av materielen fick inte del av informationen från Försvarmakten.

Efter det att man skickat ut brevet har Försvarmakten inte tagit några ytterligare kontakter med myndigheter eller organisationer för att informera om vilken materiel som avvecklas. Information om att Försvarmakten avvecklar materiel och hur myndigheter och ideella organisationer kan få överta materielen har dock funnits på Försvarmaktens hemsida.

Endast ett fåtal personer i Högkvarteret arbetar med att fatta beslut om avveckling. Enligt uppgift är det ytterligare ett skäl till att man måste prioritera beslut om avvecklingar som medför att stora mängder materiel kan avvecklas.

Vid tidpunkten för granskningen kunde Försvarmakten bara uppskatta hur mycket materiel som skulle avvecklas efter våren 2003. Detsamma gällde frågan om hur många förråd som behöver tömmas. Försvarmakten räknade med att fyra av sammanlagt sju avvecklingsomgångar kvarstod. Det innebär att det kan finnas mycket materiel kvar i förråd runt om i landet.

- Vi föreslog att regeringen omgående ger Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att kontrollera att myndigheter och berörda organisationer förses med den överskottsmateriel de anser sig behöva.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser som kommenterat förslaget stöder det.

Krisberedskapsmyndigheten anser dock inte att förslaget överensstämmer med grundtankarna i det nya krishanteringssystemet, där kommunernas krishanteringsförmåga är grunden för hela samhällets förmåga att hantera kriser. Förslaget är inte heller förenligt med den av riksdagen fastlagda ansvarsprincipen. Principen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris och vid höjd beredskap. Enligt Krisberedskapsmyndigheten innebär ansvarsprincipen att Krisberedskapsmyndigheten inte ska ta över ansvaret från kommuner vare sig före, under eller efter en kris. Krisberedskapsmyndigheten anser att om materiel tillåts att skänkas till kommunerna enbart för att användas i räddningstjänst, bör ansvaret för kontroll av att kommuner och berörda organisationer får den materiel de anser sig behöva ligga på någon myndighet inom sektorn räddningstjänst.

Statens räddningsverk är tveksamt till förslaget. Uppdraget bedöms vara svårt att genomföra eftersom många faktorer skulle styra vilken materiel organisationer och myndigheter skulle kunna erhålla.

Revisorernas överväganden och förslag

Försvarmakten har inte aktivt informerat myndigheter och organisationer om vilken materiel som har avvecklats i de olika avvecklingsomgångarna. Det finns således risk för att Försvarmakten har sålt och skrotat materiel som hade kunnat vara till nytta för myndigheter och organisationer.

I granskningen fann vi inga starka skäl för att avvecklingen ska gå så fort som Försvarmakten tänker sig. Vi ifrågasatte om det finns tillräckliga ekonomiska motiv för brådskan. Det är t.ex. osäkert om de besparingar Försvarmakten räknar med verkligen motsvaras av minskade utgifter.

Försvarmakten bör skapa utrymme för att mera aktivt informera om vilken materiel som avvecklas. Om avvecklingsorganisationen åtminstone tidvis tillförs mer resurser kan myndigheters och organisationers behov tillgodoses utan att tidsgränsen för avvecklingen överskrids.

Vi bedömer att det även behövs en extern instans som följer avvecklingen. Krisberedskapsmyndigheten är den statliga myndighet som ansvarar för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Enligt förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten ska myndigheten samarbeta med olika samhällsorgan för att minska sam-

hällets sårbarhet. Av instruktionen framgår att Krisberedskapsmyndigheten ska stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter.

Vi föreslår att regeringen omgående ger Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att följa avvecklingen och informera kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter om pågående och kommande avvecklingar av materiel under den återstående tiden av avvecklingen.

2.3 Försvarsmaktens hemliga intäkter

Rapporten

Hur mycket pengar Försvarsmakten har tjänat på de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört är hemligt. Försvarets materielverk har på begäran av köparna belagt köpesummorna med kommersiell sekretess. Intäkterna från de försäljningar av överskottsmateriel som Försvarsmakten själv har genomfört har däremot redovisats öppet.

Försvarets materielverk överför en gång per kvartal delar av intäkterna från försäljningarna genom att skicka kreditfakturor till Försvarsmakten. Det innebär att Försvarsmakten kan dra av dessa intäkter från de kostnader som Försvarets materielverk debiterar Försvarsmakten. Försvarsmaktens totala intäkter och utgifter blir därmed inte offentliga.

I rapporten framförde vi att den nya myndigheten Riksrevisionen – som startar sin verksamhet den 1 juli 2003 – i egenskap av externrevisor bör ägna särskild uppmärksamhet åt Försvarsmaktens hanteringen av de hemliga försäljningsintäkterna.

Försvarsmaktens kommentar

Försvarsmakten har i sitt remissvar framfört att ”de totala försäljningsintäkterna till Försvarsmakten är offentliga”. I remissvaret angavs inte närmare hur eller var de totala intäkterna har redovisats.

Revisorernas överväganden och förslag

Efterforskningar som vi har gjort med anledning av Försvarsmaktens remissvar har visat att de totala intäkterna hittills inte har offentliggjorts. Intäkterna från Försvarets materielverks försäljningar har inte bokförts som intäkter hos Försvarsmakten utan som utgiftsreduceringar, vilket överensstämmer med våra iakttagelser i rapporten. Således ingår inte intäkterna i de belopp som Försvarsmakten har redovisat som intäkter från försäljningar av överskottsmateriel i årsredovisningen för år 2002.

Bestämmelsen att försvaret får disponera delvis hemliga inkomster från försäljningarna innebär ett okänt tillskott till det av riksdagen beslutade försvarsanslaget. Anslagen över statsbudgeten blir delvis missvisande: Riksdagen – och den svenska allmänheten – får ofullständig information om hur mycket försvaret kostar.

Först i samband med årsbokslutet för år 2004 ska Försvarmakten redovisa ett eventuellt överskott av alla försäljningar. Överskottet ska tillföras statsbudgeten. Däremot är det inte säkert att det någonsin blir allmänt känt hur stora intäkter försvaret fått från de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört.

Vi anser att riksdagen ska ha tillgång till fullständig information om hur mycket försvaret kostar. I samband med budgetprocessen behöver riksdagen veta hur mycket pengar som försvarets verksamhet har tillförts utöver anslaget för föregående budgetår.

Vi föreslår att regeringen ger Försvarmakten i uppdrag att i varje årsredovisning redovisa de totala intäkterna från försäljningar av överskottsmateriel.

2.4 Uppdrag till Riksantikvarieämbetet

Rapporten

Den materiel som tillhört krigsorganisationen och som är aktuell för avveckling består främst av materiel som har förvarats i s.k. mobiliseringsförråd. Förråden innehåller materiel som var avsedd att användas av förband i händelse av krig. Materielen har till viss del även använts vid övningar och utbildning.

Förråden är placerade skilt från bebyggelse, ofta ute i skogen. Det handlar om lador som tillhör enskilda lantbrukare eller Försvarmakten. I Försvarmakten finns uppgiften att det har funnits 6 000–8 000 mobiliseringsförråd runt om i landet. Förråden avvecklas i takt med att de töms på materiel.

Riksantikvarieämbetets kommentar

Riksantikvarieämbetet har i sitt remissvar framfört att man ser med oro på den snabba avveckling som Försvarmakten genomför. Avvecklingen kan komma att medföra att materiel av vital betydelse för museala ändamål kommer att förstöras eller skingras. Riksantikvarieämbetet anser att en del mobiliseringsförråd bör bevaras i sin helhet med komplett utrustning, eftersom de utgör en betydelsefull del av 1900-talets militära kulturarv.

Riksantikvarieämbetet har föreslagit regeringen att ett representativt urval befästningar ska sparas. Delar av två fästningar – Bodens och Hemsö – har förklarats som byggnadsminnen. Om regeringen beslutar att spara ytterligare befästningar bör dessa kunna visas upp med komplett utrustning, menar Riksantikvarieämbetet. Ämbetet bedömer att mycket av den materiel som behövs för att komplettera befästningsanläggningarna finns i de mobiliseringsförråd som avvecklas.

Revisorernas överväganden och förslag

Vi delar Riksantikvarieämbetets uppfattning att mobiliseringsförråden utgör en betydelsefull del av 1900-talets militära kulturarv. Några mobiliseringsförråd bör därför sparas i sin helhet och göras tillgängliga för allmänheten.

3 Remissinstansernas synpunkter på revisorernas iakttagelser

Utöver synpunkter på förslagen har några remissinstanser mera allmänt kommenterat några iakttagelser i rapporten. Kommentarer redovisas nedan, men föranleder inte några förslag från revisorerna.

3.1 Bristande incitament i samband med försäljningar

Rapporten

Försvarmakten får använda inkomster från försäljning av överskottsmateriel under perioden 2000–2004 för att täcka kostnader till följd av försäljning och destruktion.

Enligt en överenskommelse med Försvarmakten ska Försvarets materielverk få 89,7 miljoner kronor i ersättning för sitt arbete i samband med avvecklingen av materiel. I denna summa ingår ersättning för verkets kostnader för de försäljningar av materiel man ska genomföra åt Försvarmakten. Ersättningen påverkas inte av vilka intäkter försäljningarna ger.

I och med rätten att disponera försäljningsintäkterna har Försvarmakten ekonomiska incitament att erhålla så stora intäkter som möjligt från försäljningarna. Försvarets materielverk – som genomför en stor del av försäljningarna – har dock inte några ekonomiska incitament att skapa så stora intäkter som möjligt åt Försvarmakten.

Försvarets materielverks kommentar

Försvarets materielverk uppger att man arbetar med största möjliga affärsrämsighet som riktmärke. Vid försäljningar av materiel tar Försvarets materielverk inte bara hänsyn till vilken köpare som ger det högsta budet. Försvarets materielverk bedömer t.ex. även om köparen har tillräckligt med resurser för att kunna hantera materielen. I verksamhetsuppdraget ingår att utveckla och vid behov förändra det kommersiella tillvägagångssättet. Försvarets materielverk uppger att man därför även vid försäljningar av överskottsmateriel kontinuerligt försöker förbättra formerna för försäljningen.

Enligt Försvarets materielverk ska dessutom en efterkalkyl göras när verket har genomfört de uppgifter som man har åtagit sig genom överenskommelsen med Försvarmakten. Större avvikelser mellan planerad och verklig resursförbrukning ska då regleras.

Rapporten

Enligt svensk lag är det förbjudet att exportera krigsmateriel. Undantag kan dock ges efter prövning i varje enskilt fall. Syftet med att tillåta export av krigsmateriel har varit att en inhemsk försvarsindustri ska kunna upprätthållas. Enligt de riktlinjer som riksdagen slagit fast (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61) kan tillstånd till utförsel av krigsmateriel ges om det:

- bedöms nödvändigt för att tillgodose att det svenska försvarets behov av materiel eller i övrigt bedöms vara säkerhetspolitiskt önskvärt
- inte står i strid med målen för Sveriges utrikespolitik.

I granskningen konstaterade vi att Försvarsmakten har fått tillstånd att sälja krigsmateriel till utländska köpare. Vi drog slutsatsen att ett nytt motiv för export av krigsmateriel har tillåtits – Försvarsmaktens möjlighet till extra intäkter.

I riksdagens försvarspolitiska beslut år 2000 angav riksdagen att försäljning av överskott av krigsmateriel ska riktas till försvarsindustrin. I vår granskning fann vi att Försvarsmakten givits tillstånd att sälja krigsmateriel utan sådana begränsningar. Varken Inspektionen för strategiska produkter eller tjänstemän i Försvarsdepartementet har ifrågasatt försäljningarna – trots att det inte har varit fråga om försäljningar till försvarsindustrin.

Inspektionen för strategiska produkters kommentar

Inspektionen för strategiska produkter anser att den export av Försvarsmaktens överskottsmateriel som genomförts har följt gällande lagar och förordningar samt de riktlinjer som regeringen har fastställt för export av krigsmateriel. Inspektionen anser inte att det ingår i Inspektionens ansvar att begränsa försäljningen av krigsmateriel till enbart försvarsindustrin såvida regeringen inte har givit sådana instruktioner.

Inspektionen för strategiska produkter tror inte att framtida försäljningar av krigsmateriel skulle innebära några stora inkomster för Försvarsmakten, oavsett om försäljningarna skulle riktas till försvarsindustrin eller inte. Inspektionen framhåller även att det ekonomiska utbytet för köparen av krigsmaterielen hittills har varit försumbart.

4 Övriga synpunkter från remissinstanserna

Ett par remissinstanser har i sina yttranden berört frågor som inte har anknytning till våra förslag eller iakttagelser, men som ändå berör Försvarets avveckling av materiel.

Näringsdepartementet anser att Försvarsmakten ibland har fört ut fordon på marknaden utan att göra en tillräcklig analys av vad som är tillåtet. Departementet hävdar att bl.a. bandvagnar har spritts på den svenska marknaden, trots att de inte uppfyller de krav som ställs på hyttsäkerhet, bromsar m.m. Departementet anser att Försvarsmakten bör samarbeta med Vägverket för att minska nackdelarna för samhället och enskilda köpare.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har erfarenheter av att överlåtelse av materiel till de baltiska länderna överlag har fungerat bra och att materielen har kommit till användning.

2002/03:RR18

5 Revisorernas förslag

Vi föreslår att riksdagen fattar följande beslut.

Materiel till kommunerna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi anfört under avsnitt 2.1 om kommunernas möjligheter att få överta materiel från Försvars-makten.

Uppdrag till Krisberedskapsmyndigheten

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi anfört under avsnitt 2.2 om ett uppdrag till Krisberedskapsmyndigheten.

Försvarsmaktens hemliga intäkter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi anfört under avsnitt 2.3 om Försvarsmaktens redovisning av intäkter från försäljningar av överskottsmateriel.

Uppdrag till Riksantikvarieämbetet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi anfört under avsnitt 2.4 om ett uppdrag till Riksantikvarieämbetet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Gunnar Andrén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Karl-Gösta Svenson (m) och Conny Öhman (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit tf. kanslichef Karin Brunsson, tf utredningschef Michael Kramers och förste byråsekreterare Roy Melchert (föredragande).

Stockholm den 5 juni 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Roy Melchert



Rapport 2002/03:8

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

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Skänka, sälja eller slänga?

- Försvarsmaktens avveckling av överskottsmateriel

Riksdagens revisorer ansåg våren 2001 att Försvarsmakten inte tillräckligt hade prioriterat den avveckling av materiel som följde av försvarsbesluten 1992 och 1996. Med hänvisning till att avvecklingen som följde av försvarsbeslutet år 2000 just hade påbörjats beslutade revisorerna dock att avvakta med granskning. Granskningen inleddes våren 2002.

Under granskningen har företrädare för Regeringskansliet, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Räddningsverket, Riksrevisionsverket, Fortifikationsverket, Svenska kraftnät, sex kommuner och Svenska Kommunförbundet intervjuats. En enkät har skickats till samtliga länsstyrelser. Olika slags förråd har besökts.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: ordförande Per Rosengren (v), vice ordförande Bengt Silfverstrand (s), Hans Stenberg (s), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Nina Lundström (fp) och Lennart Hedquist (m).

Inom Riksdagens revisorers kansli har förste byråsekreterare Roy Melchert ansvarat för granskningen. Även utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Lars Andersson har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 6 mars 2003. Rapporten sänds på remiss. Revisorerna har för avsikt att överlämna förslag till riksdagen under våren 2003.

Arsenalförråd – förråd som ersätter mobiliseringsförråden (se även centralförråd). I förråden förvaras materiel för flera förband med längre förberedelse-
tid. Olika slags materiel förvaras för sig.

Bandvagn – tungt transportmedel, främst avsedd för transport av personer. En bandvagn har god förmåga att ta sig fram i svårframkomlig terräng. Bandvagnar har även amfibisk förmåga, vilket innebär att de kan flyta och ta sig fram över vatten. På grund av den amfibiska förmågan klassificeras bandvagnar som krigsmateriel.

Bataljon – arméförband; största underavdelning till brigad, ofta specialiserad, omfattar omkring 1 000 man.

Beklädnadsmateriel – samlingsnamn för alla typer av kläder.

Brigad – en stor militär taktisk enhet av växlande storlek och sammansättning. Omfattar ca 5 000 man.

Centralförråd – förråd som ersätter mobiliseringsförråden (se även arsenalförråd). I förråden förvaras materiel för flera förband med kort förberedelse-
tid. Materielen är upplagd förbandsvis.

Förband – stridande enhet av varierande storlek.

Förläggningmateriel – samlingsnamn för t.ex. tält, sovsäckar, filter, kuddar och lakan.

Förplägnadsmateriel – utrustning för matlagning.

Försvarets materielverk (FMV) – en avgiftsfinansierad myndighet. På uppdrag av Försvarmakten ska verket anskaffa ny materiel, anskaffa reservdelar till befintlig materiel samt hjälpa till att avveckla materiel.

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) – Försvarets organisationsenhet för underhåll och stöd. Ansvarar för den praktiska hanteringen av materiel-
avvecklingen. Enheten ansvarar också för bl.a. försvarets verkstäder, upphandling och ekonomisk redovisning.

Högkvarteret – Försvarets högsta centrala ledningsnivå.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) – den myndighet som kontrollerar export av krigsmateriel och andra strategiska produkter.

Kompani – minsta förband med viss självständighet; ca 200 man, exempelvis kompaniförband, fallskärmskompani, sjukvårdskompani.

Materiella mobiliseringsenheter för tillväxt – utrustning för förband som skapas under höjd beredskap.

Miloverkstad – verkstad främst avsedd för reparationer av försvarsmateriel. Ingår i Försvarets logistik. Varje verkstad är knuten till en garnison, dvs. förband som är förlagda till samma ort.

Mobiliseringsförråd – förråd där materiel till militära förband har förvarats. Förråden skulle innehålla fullständig utrustning för ett förband i händelse av krig. Förråden har ofta varit placerade i skogen eller på bondgårdar.

2002/03:RR18
Bilaga 1

Mängdmateriel – samlingsnamn för beklädnads-, förplägnads- och förläggningsmateriel, enklare verktyg och maskiner, skidor m.m.

Reservverk, reservelaggregat – teknisk apparatur för att producera el. Verken /aggregaten kan vara både stationära och mobila och ha olika kapacitet.

Våren 2000 fattade riksdagen beslut om att Försvarsmaktens verksamhet skulle omorganiseras. Beslutet innebar att stora mängder materiel betraktades som överskott; vilka mängder det har rört sig om har inte kunnat preciseras. Försvarsmaktens mål är att avvecklingen i huvudsak ska vara avslutad 2004.

Granskningen har inriktats på frågan hur Försvarsmakten har avvecklat överskottsmaterielen. Materiel har överförts till statliga myndigheter, skänkts till framför allt de baltiska länderna, sålts, destruerats eller kasserats.

Försvarsmakten har varit angelägen om att avvecklingen ska gå fort. Härigenom vill man minska kostnaderna för förrådshållning. Hur många förråd som ska avvecklas är dock oklart. Inte heller finns det några säkra uppgifter om vilka hyror Försvarsmakten har betalat för förråden. Många gånger tycks skötseln av materielen i förråden ha varit eftersatt.

För att påskynda avvecklingen och minska avvecklingskostnaderna har Försvarsmakten velat avveckla stora mängder materiel i ett sammanhang. Det har bedömts som mest rationellt att sälja och slänga materiel samt att överlåta materiel till de baltiska länderna. Till dessa länder har materiel för bl.a. hela förband överlåtits. Omfattningen har bestämts utifrån svenska normer för hur ett förband bör utrustas. Regeringen har bedömt att överlåtelserna förbättrar säkerheten i hela Östersjöområdet.

Överföringar till statliga myndigheter eller gåvor till ideella organisationer har ofta gällt mindre mängder materiel. Det har betraktats som en dyr form av avveckling. Försvarsmakten har haft ont om personal. Det skulle vara tidskrävande att samla ihop och sortera materielen. Försvarsmakten har därför inte prioriterat sådan avveckling.

Flera kommuner har angivit att de har behov av delar av den materiel som försvaret avvecklar. Försvarsmakten har inte fått överlåta materiel till kommunerna. I stället har viss materiel lånats ut till kommunerna via Räddningsverket och vissa länsstyrelser. Dessa myndigheter har dock inte ansett sig ha tillräckligt med resurser för att administrera den överföring som de anser behövs.

Försvarsmakten har givits tillstånd att sälja överflödigt krigsmateriel på ett sätt som strider mot riksdagens riktlinjer för försäljning av sådan materiel.

1 Avvecklingens förutsättningar

Våren 2000 fattade riksdagen beslut om att Försvarsmaktens verksamhet skulle omorganiseras. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde hade varit positiv. Samtidigt innebar den internationella utvecklingen att det fanns behov av att snabbt förstärka Sveriges förmåga till internationella insatser. Riksdagens beslut innebar därför nya krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Det militära försvaret skulle vara mindre än tidigare, men ha hög kvalitet och kunna användas för olika typer av insatser. Försvarsmaktens verksamhet skulle fram t.o.m. år 2010 ändras. Från ha haft ett invasionsförsvar skulle Sverige få ett insatsförsvar (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

En förutsättning för insatsförsvarets förmåga att möta väpnade angrepp är att det finns tid för anpassning. Försvarsmakten ska ha förmåga att på kort sikt – mindre än ett år – möta väpnade hot. Efter att ha anpassat sin verksamhet ska försvaret också kunna möta hot på medellång sikt (efter fem år) och lång sikt (efter tio år). Förutom att kunna möta väpnade angrepp och försvara Sveriges territoriella integritet ska Försvarsmakten kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Försvaret ska därutöver bidra till att stärka det svenska samhället vid påfrestningar i fred.

Försvarsbeslutet innebar att flera förband och enheter inom försvaret måste läggas ner. Avvecklingen ska genomföras parallellt med att den nya insatsorganisationen införs. Förändringen innebar att försvarets anslag minskas med 4 miljarder kronor – från 46,1 miljarder kronor år 2001 till 42,1 miljarder kronor år 2004. Antalet yrkesofficerare och civilanställda minskas med 30 %. Insatsorganisationen ska i krig omfatta omkring 250 000. Det kan jämföras med det tidigare invasionsförsvaret som omfattade 750 000 man.

Att krigsorganisationen minskas påverkar även Försvarsmaktens grundorganisation, liksom behovet av materiel av olika slag. Stora mängder materiel har kommit att betraktas som överskott. Det handlar inte bara om krigsmateriel, utan även om stora mängder materiel för fredstida bruk eller utbildning.

Den exakta omfattningen av överskottet var vid tiden för riksdagsbeslutet inte klarlagd. Det förklarades av att Försvarsmaktens nya organisation inte var helt fastställd. Regeringen bedömde dock att betydligt mer än hälften av de förnödenheter som lagerhölls av Försvarsmakten behövde avvecklas. I underlag till regeringens proposition hade Försvarsmakten bedömt att omkring 397 000 kubikmeter staplingsbara förnödenheter skulle komma att omfattas av beslutet, däribland 580 000 handeldvapen. De 20 000 fordon och släp samt annan skrymmande materiel som skulle avvecklas beräknades täcka en yta på 461 000 kvadratmeter (Försvarsmakten 1999b).

Omfattningen av avvecklingen är därmed unik – aldrig tidigare har det svenska försvaret avvecklat så mycket materiel. Flera decenniers materielanskaffande ska skänkas bort, säljas eller slängas.

Försvarsbeslutet år 2000 innebar att betydligt större mängder materiel skulle avvecklas jämfört med tidigare försvarsbeslut. När försvarsbeslutet fattades hade inte all överskottsmateriel från försvarsbesluten år 1992 och 1996 avvecklats. Eftersläpningarna förklarades med att avvecklingen inte

hade prioriterats av försvaret. Avvecklingen hade präglats av en ”bra-att-ha-mentalitet” vilket inneburit att materiel hade behållits i stället för att avvecklas (Försvarmakten 1999a).

2002/03:RR18
Bilaga 1

1.1 Riktlinjer för Försvarmaktens hantering av överskottsmateriel

Enligt försvarsbeslutet år 2000 ska överskottsmaterielen i *första hand* nyttjas för internationella humanitära biståndsinsatser, inom de frivilliga försvarsorganisationerna, till militärt säkerhetsfrämjande materielsamarbete samt för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Genom förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarmakten har regeringen givit Försvarmakten tillåtelse skänka överskottsmateriel till biståndsorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer. En förutsättning för gåvor till biståndsorganisationer är att Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) måste bedöma om respektive organisation är en lämplig mottagare av materiel. Förordningen medger också att Försvarmakten överför materiel till en annan statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Förordningen har tolkats som att Försvarmakten inte får ge materiel till kommunerna.

I *andra hand* ska överskottsmateriel säljas till civila företag. Det handlar då om materiel där det bedöms finnas en tydlig efterfrågan. Riksdagens uppfattning har varit att försäljning av krigsmateriel ska riktas till försvarsindustrin, och att möjligheterna att sälja materielen ska bedömas med utgångspunkt från riktlinjerna för krigsmaterielexport.

I *tredje och sista hand* ska överskottsmateriel förstöras. Det gäller materiel som inte efterfrågas av biståndsorganisationer eller statliga myndigheter och som inte bedöms kunna säljas. Det gäller också materiel som på grund av sekretess-, miljö- eller andra skäl inte bör säljas vidare (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

Försvarmakten har bestämt slutdatum

I propositionen som låg till grund för försvarsbeslutet år 2000 angav regeringen att avvecklingen av överskottsmateriel bör genomföras skyndsamt. Det motiverades med att en snabb avveckling minskar kostnaderna för lagring, vilket ger mer resurser till Försvarmaktens arbete med att bygga upp ett insatsförsvär.

I propositionen angav regeringen också att förnödenheter som inte kan överlåtas tillräckligt snabbt bör förstöras; detta med hänsyn till Försvarmaktens kostnader för förrådshållning (prop. 1999/2000:30).

Försvarmakten har preciserat tidsangivelsen och satt som mål att huvuddelen av avvecklingen av överskottsmaterielen ska vara genomförd den 31 december 2004. Försvarmakten bedömer dock att avvecklingen av ammunition kommer att ta längre tid, eftersom industrins kapacitet att förstöra ammunition inte räcker till.

Riksrevisionsverket (RRV) har beslutat att följa omorganisationen av försvaret. I rapporten *Försvarets omstrukturering. Granskning av materiel- och personalförsörjningen* (Riksrevisionsverket 2002) konstaterade RRV att materielavvecklingen löpte planenligt. RRV var emellertid kritisk på främst två punkter.

För det första ansåg RRV att det fanns risk för att materielavvecklingen skulle komma att dra ut på tiden. I granskningen hade bl.a. framkommit att besluten om arméförbandens materielbehov hade försenats, vilket gjorde det osäkert när beslut om 2004 års insatsorganisation skulle kunna komma att fattas. Så länge Försvarsmakten inte bestämt vilken materiel som behövs för framtida verksamhet kan överskottet inte identifieras. Brister i datasystemen kunde också komma att försena avvecklingen.

För att förbättra avvecklingen föreslog RRV att Försvarsmakten skulle påskynda arbetet med att avgöra vilken materiel som skulle avvecklas samt genomföra en systematisk uppföljning av avvecklingsbesluten. RRV föreslog dessutom att Försvarets materielverk skulle prioritera avvecklingsverksamheten i högre grad än tidigare.

För det andra konstaterade RRV att kunskapen om vilken materiel som fanns i förråden var bristfällig. Det hade medfört att relativt ny materiel hade avvecklats i stället för äldre och ändamålsenlig materiel. Till exempel hade det förekommit att den materiel som var mest lättillgänglig i förråden hade avvecklats. En annan konsekvens var att reservdelar inte hade avvecklats i takt med den materiel som delarna var avsedda för.

Försvarsmaktens bristfälliga kunskap om materielen i förråden förklarades bl.a. av brister i de datasystem som innehåller uppgifter om materielen. Att systemen inte var fullt kompatibla bedömde RRV vara ett stort problem. Systemen är gamla, vilket gör att det är svårt att hitta reservdelar till dem. Det är få inom Försvarsmakten som behärskar systemen. RRV föreslog en fysisk inventering av förråden samt en översyn av de olika datasystemen. Enligt RRV:s mening borde nya datasystem vara införda senast vid avvecklingsperiodens slut. På så sätt skulle förutsättningarna för Försvarsmaktens framtida materieförsörjning förbättras.

2 Identifiering och sortering av överskottsmateriel

För att kunna fastställa vilken materiel som ska betraktas som överskott måste Försvarsmakten först bestämma vilken materiel som även fortsättningsvis behövs för Försvarsmaktens verksamhet. Därefter beslutas hur överskottet ska avvecklas.

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Försvarsmakten fastställer behov och överskott en gång per år. Det tar mellan sex och elva månader. En anledning till den utdragna processen är att de datasystemen som används inom Försvarsmakten är omoderna. Detta begränsar avvecklingstakten.
- Inom Försvarsmakten befarar man att personal som arbetar med avvecklingen ska söka sig till andra jobb innan avvecklingen är slutförd.

Detta bedöms innebära extra stora problem om riksdagen fattar beslut om ytterligare nedskärningar. Då finns risken att personal med kompetens för avvecklingsarbete kommer att ha slutat.

2002/03:RR18
Bilaga 1

2.1 Lång process att fastställa behov och överskott

Försvarmakten bedömer årligen vilket behov av materiel försvaret har. Denna bedömning görs i olika planeringsprocesser, där behovet på både lång och kort sikt fastställs. I mitten av december varje år är det tänkt att behovet för nästnasta år ska fastställas. Försvarmakten kallar detta beslut för *avisering*.

Sedan Högkvarteret har aviserat behovet kan delar av överskottet avvecklas.

Från aviseringen tar det mellan sex och elva månader innan man på Högkvarteret fattar ett slutligt beslut om vilken materiel som ska behållas respektive avvecklas. En total utgällning kan göras först när Högkvarteret fattat det slutliga beslutet om vilken materiel som behövs för verksamheten.

Många och gamla datasystem fördröjer processen

En anledning till att det tar lång tid att klargöra vilken materiel som behövs är att olika verksamhetsgrenar inom Försvarmakten har olika datasystem. Det finns fem huvudsystem som är kopplade till materieförsörjningen:

- *Krigsorganisationssystemet* – förkortat *KRO* – är det system där framtida behov av materiel registreras av de materielansvariga på Försvarmaktens högkvarter
- *Terminalorienterat redovisningssystem* – förkortat *TOR C* – redovisas tillgången på materiel. Systemet används av Försvarmaktens logistik (FMLOG) som bl.a. ansvarar för underhåll av materiel inom Försvarmakten. FMLOG är den enhet inom Försvarmakten som sköter den praktiska hanteringen av den materiel som ska avvecklas.
- *Ledningsinformationssystem för försörjning och teknisk tjänst* – förkortat *LIFT* – används av de regionala enheterna inom FMLOG. Systemet visar tillgången på materielen samt materielens kvalitet och geografiska placering. Det finns fjorton lokala LIFT-system. Uppgifter från de lokala LIFT-systemen sammanställs regelbundet av Försvarmakten centralt i TOR C. I ett särskilt LIFT-system, LIFT 21, registreras vilken materiel som har avvecklats.
- *Delta* – är Försvarmaktens register över reservdelsmateriel.
- *Frej* – är ett förnödenhetsregister som används av Försvarets materielverk.

Systemen är inte fullständigt kompatibla. De är konstruerade för anskaffning och tillgångsredovisning och inte avsedda att styra och kontrollera avveckling. Sammantaget medför detta mycket tidskrävande manuellt arbete.

Enligt företrädare för FMLOG medför den utdragna processen för att identifiera behov och överskott att avvecklingen av materiel också drar ut på tiden.

2002/03:RR18
Bilaga 1

I datasystemet LIFT registreras avvecklad materiel

För att kunna dokumentera vad som har hänt med materiel som har avvecklats har Försvarmakten skapat ett femtonde LIFT-system, kallat *LIFT 21*. I systemet registreras bl.a. om materielen har skänkts bort, sålts eller skrotats.

Systemet bygger på samma hårdvara som de fjorton lokala LIFT-systemen. Därför är LIFT 21 inte anpassat för att på ett överskådligt sätt sammanställa och redovisa vad som har hänt med den avvecklade materielen. För att göra sammanställningar av större mängder information krävs omfattande manuellt arbete.

LIFT 21 skapades år 2001. Försvaret har därmed ingen sammanställning av vad som har hänt med den materiel som avvecklades dessförinnan.

2.2 Sortering av överskottsmateriel

När överskottet har identifierats påbörjas en sortering av materielen. Enligt uppgifter från tjänstemän i Högkvarteret är det oftast okomplicerat att avgöra hur överskottsmaterielen ska hanteras. Högkvarterets bedömningar baseras på erfarenheter samt uppskattningar av hur mycket olika avvecklingsalternativ kan kosta.

Vid beslut om hur överskottsmateriel ska avvecklas prioriterar Försvarmakten förfaringssätt som medför att stora mängder materiel kan avvecklas samtidigt. Man vill att avvecklingen ska gå fort – detta för att snarast möjligt få pengar över till annan verksamhet. Om materiel som fortfarande kan användas får ligga kvar i förråden finns det risk för att den börjar mögla, angrips av råttor eller blir oanvändbar på annat sätt.

Beslut fattas av Högkvarteret

Vid s.k. tvättmöten går personal från Försvarmaktens högkvarter, Försvarets materielverk och Försvarmaktens logistik igenom förteckningar över den materiel som identifierats som överskott. Syftet är att bestämma om materielen ska skänkas bort, säljas eller förstöras.

För sekretessbelagd och stöldbegärlig materiel – exempelvis krypteringsmaskiner och vissa vapen – beslutas om destruktion. Detsamma gäller miljöfarlig materiel, som ammunition. Materiel som inte bedöms uppfylla krav som ställs på motsvarande moderna utrustning skrotas också. Det kan t.ex. röra sig om vattenreningsutrustning. Försvarmakten har inte heller velat skänka bort eller sälja materiel som tydligt kan förknippas med försvarsverksamhet, exempelvis uniformer.

Viss materiel som har skrotats har givit Försvarmakten intäkter genom skrotningspremier. Det gäller t.ex. materiel av järn, aluminium, plåt, mässing och koppar. Även viss plast har kunnat återvinnas.

Vid mötena bedöms önskemål om materiel som inkommit från statliga myndigheter och ideella organisationer. Enligt uppgifter från Försvarmakten tillgodoses önskemålen, om de inte bedöms innebära alltför stora kostnader för försvaret. Önskemål inkommer och beaktas även under tiden som avvecklingen pågår.

När riktlinjerna för hanteringen av överskottsmaterielen är klar påbörjar Försvarmakten arbetet med att tömma de förråden där materielen finns. Hela förråd töms. Materielen fraktas till s.k. avvecklingsterminaler, där den sorteras i enlighet med vad som beslutats vid tvättmötena.

Risk för svinn i samband med avvecklingen

Under år 2001 granskade Försvarmaktens internrevision avvecklingen av överskottsmateriel. I en rapport i september 2001 slog Internrevisionen fast att det fanns en betydande risk för att svinn inte redovisades eller upptäcktes. Granskningen hade bl.a. visat att följesedlar ofta saknades vid transporter mellan olika förråd. I de fall följesedlar förekom var de ofta ofullständiga, vilket hade gjort det omöjligt att kontrollera om rätt mängd materiel hade ankommit till det mottagande förrådet. Materiel hade inte alltid räknats och inventerats innan förråden tömdes. Om rätt mängd materiel verkligen anlände till det mottagande förrådet hade i dessa fall inte gått att avgöra. Information om att materiel över huvud taget skulle komma till förråd hade ofta kommit efter det att materielen anlät.

För att komma tillrätta med problemen upprepade Internrevisionen några rekommendationer som man givit i en rapport i december 2000. Internrevisionen ansåg att Försvarmakten måste kunna redogöra för vilken materiel som hade avvecklats och till vem materielen hade sålts, överförts eller överlåtit. Svinn måste kunna dokumenteras – oavsett om materielen hade transporterats mellan Försvarmaktens förråd eller till mottagare utanför Försvarmakten.

När Internrevisionen kom med sin rapport 2001 pågick arbetet med att skapa datasystemet LIFT 21. Internrevisionen har därefter bedömt att inrättandet av LIFT 21 har inneburit att Försvarmakten på ett tillfredsställande sätt kan redovisa vad och hur mycket som har avvecklats samt till vem materielen har transporterats.

Enligt uppgifter från Internrevisionen ska man under våren 2003 granska hur väl kontroller i samband med transporter av materiel fungerar. Granskningen ska inriktas på frågan hur Försvarmaktens personal försäkras sig om att materiel inte försvinner under transporterna. Bland annat ska förekomsten av följesedlar kontrolleras.

2.3 Risk för personalbrist och försenad avveckling

Vid intervjuer med företrädare för Försvarmakten har framkommit att den personal som arbetar med att tömma förråden inte räcker till. Personalen har ofta även andra arbetsuppgifter. Det innebär att avvecklingsarbetet ibland har kommit i andra hand.

Inom Försvarsmakten räknar man med att säga upp civil personal i samband med att avvecklingen av materiel slutförs. I granskningen har framkommit att det finns en oro inom Försvarsmakten att personal som arbetar med avvecklingen – och därmed riskerar att sägas upp – kommer att söka sig till andra arbetsgivare innan avvecklingen är slutförd.

Ytterligare avvecklingar kan bli aktuella

I Försvarsmakten bedömer man att det finns risk för att man står utan personal, om statsmakterna beslutar om ytterligare avvecklingar. Sådana beslut kan bli aktuella både som följd av försvarsbeslutet år 2000 och av kommande försvarsbeslut.

Enligt uppgifter från Försvarsdepartementet kommer regeringen under 2003 att besluta om avveckling av de s.k. materiella mobiliseringsenheterna för tillväxt. Dessa enheter består av viss förbandsmateriel, som fordon och vapen. Materielen skulle under höjd beredskap kompletteras med materiel från andra förband för att på så sätt bilda nya förband. De materiella mobiliseringsenheterna består enligt uppgift från Försvarsmakten av mycket materiel. Företrädare för Försvarsmakten menar att man inte kommer att hinna med att avveckla dessa enheter före den 31 december 2004.

Företrädare för Försvarsmakten har påpekat att det kan bli aktuellt med ytterligare nedskärningar vid nästa försvarsbeslut. I den överenskommelse som regeringen slöt med Vänsterpartiet och Miljöpartiet efter riksdagsvalet 2002 var ett av huvudalternativen inför nästa försvarsbeslut en besparing på 6 miljarder kronor.

2.4 Hur mycket materiel har avvecklats?

Det är svårt att på ett överskådligt sätt redovisa hur mycket materiel som har avvecklats. Försvarsmakten använder sig av fyra olika sätt.

I redovisningen till regeringen har Försvarsmakten angivit hur många avvecklingsbeslut som har fattats i Högkvarteret – både i samband med de s.k. tvättmötena och medan olika avvecklingsomgångar har fortlöpt. Under år 2000, 2001 samt de tre första kvartalen av år 2002 fattade Högkvarteret 360 sådana beslut (Försvarsmakten 2001a, 2002a samt 2002d).

Ett annat sätt att ange mängden avvecklade materiel är i antal artiklar. I oktober 2002 beräknade man i Försvarsmakten att man hade avvecklat ca 43 miljoner artiklar. I datasystemet LIFT 21 fanns exempelvis information om att ca 12 000 sovsäckar, ca 2 300 tält och ca 1 300 elverk av olika storlekar och typer hade avvecklats sedan år 2000.

Antalet beslut och artiklar ger endast en grov uppskattning om hur mycket materiel som har avvecklats. Ett beslut kan omfatta olika mängder materiel, exempelvis personlig utrustning för 50 000 man eller endast en bogserbåt. En artikel motsvarar en sak oavsett storlek eller typ. Både en stridsvagn och en kastrull räknas som en artikel.

Ett tredje sätt är att redovisa hur många ton den avvecklade materielen motsvarar. Detta används främst vid redovisning av hur mycket ammunition som har avvecklats. Enligt uppgifter från Försvarsmakten har omkring 60 000 ton ammunition avvecklats under perioden 1999–2002.

Ett fjärde sätt att redovisa hur mycket som har avvecklats är att redogöra för vilken volym materielen motsvarar. Att redovisa avvecklad materiel i volym kan dock ge en skev bild av hur mycket som har avvecklats, eftersom även luft i vissa fall ingår i den avvecklade volymen. Exempelvis kan gum-mihandskar packas på ett annat sätt än syrgastuber.

Enligt uppgifter från Försvarsmakten avvecklades omkring 80 500 kubikmeter materiel under 2002. Däribland fanns t.ex. 36 134 vapen och 32 158 ton ammunition. Under året avvecklades också 3 086 fordon.

Försvarsmakten har inte kunnat lämna några uppgifter om hur stora volymer som avvecklades under år 2000 och 2001.

3 Överföringar och gåvor

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Försvarsmakten har bedömt att överföring till statliga myndigheter och gåvor till ideella organisationer ofta har varit för kostsamma. Materiel har överförts eller skänkts bort i befintligt skick.
- Försvarsmakten har inte hört sig för om statliga myndigheters eller ideella organisationers behov av materiel.
- Stora mängder materiel har skänkts bort till de baltiska länderna. Ytterligare gåvor är planerade. Materielöverlåtelseerna utgör en del av det bilaterala samarbetet mellan Sverige och de baltiska länderna.

3.1 Överföringar till statliga myndigheter och gåvor till ideella organisationer

Från januari 2000 till september 2002 hade Försvarsmakten fattat 129 beslut om överföring till statliga myndigheter, framför allt till Statens räddningsverk. Bland övriga mottagare fanns Försvarets materielverk, Luftfartsverket, Svenska kraftnät, Banverket, Fortifikationsverket och flera länsstyrelser.

Under samma period hade Försvarsmakten fattat 125 beslut om gåvor till frivilliga försvarsorganisationer, biståndsorganisationer samt organisationer inriktade på barn- och ungdomsverksamhet (Försvarsmakten 2001a, 2002a och 2002d).

Försvaret har inte frågat civila organisationer om deras behov

Efter försvarsbeslutet år 2000 skickade Försvarsmakten ett brev till många statliga myndigheter och ideella organisationer med uppgift om att försvaret skulle avveckla materiel. I brevet gav Försvarsmakten exempel på vilken materiel som skulle avvecklas och hur myndigheterna och organisationerna skulle göra för att få materielen. Enligt uppgift stannade dock ofta informat-

ionen centralt i organisationerna. De som direkt kunde ha nytta av materielen fick inte del av informationen från Försvarmakten.

Efter det att Försvarmakten skickade ut brevet till statliga myndigheter och organisationer år 2000 har man inte frågat statliga myndigheter eller ideella organisationer om deras behov av överskottsmateriel. Man har bedömt inkomna, skriftliga önskemål.

Under granskningen har framkommit att man inom Försvarmakten inte heller har varit intresserad av att informera statliga myndigheter och organisationer om vilken överskottsmateriel som finns. Man anser att det då finns risk för att myndigheter och organisationer ”vill ha allt”.

Information om att Försvarmakten avvecklar materiel har funnits på Försvarmaktens hemsida. Där har Försvarmakten även informerat om hur ideella organisationer och andra kan få del av materielen.

Försvarmakten har inte prioriterat överföring och gåvor till statliga myndigheter och ideella organisationer

Försvarmaktens ambition har varit att avveckla så mycket materiel som möjligt i ett sammanhang. Man har gjort bedömningen att överföring till statliga myndigheter och gåvor till ideella organisationer medför att mindre mängder materiel avvecklas till relativt stora kostnader för försvaret. Försvarmakten har således beslutat att endast skänka bort materiel till myndigheter och organisationer om det kan göras till ”en rimlig kostnad” (Försvarmakten 2002a).

För att hålla nere kostnaderna levereras materielen till myndigheter och organisationer i befintligt skick, utan några föregående reparationer eller driftskontroller. Enligt uppgifter från Försvarmakten garanterar man inte heller att det finns reservdelar till den materiel som myndigheter och organisationer övertar.

Tjänstemän i Högkvarteret uppger att beslut om avveckling genom destruktion, försäljning och gåvor till de baltiska länderna i allmänhet medför att stora mängder kan avvecklas till en rimlig kostnad. Försvarmakten har därför prioriterat denna typ av avveckling.

Prioriteringarna bedöms av Försvarmakten ligga i linje med riksdagens försvarsbeslut år 2000 om att avvecklingen ska genomföras skyndsamt. De bedöms också överensstämja med regeringens uttalande om att kostnaderna för gåvor ska vägas mot försvarets kostnader för att förrådshålla och hantera materielen.

Endast ett fåtal personer i Högkvarteret arbetar med att fatta beslut om avveckling. Enligt uppgift är det ytterligare ett skäl till att man måste prioritera beslut om avvecklingar som medför att stora mängder materiel kan avvecklas.

3.2 Gåvor till de baltiska länderna

De baltiska länderna har mottagit stora mängder svensk överskottsmateriel. Materielen omfattar utrustning för kompletta armé- och luftvärnsförband,

materiel till hela verkstäder, reservdelar och sjukvårdsutrustning. Ytterligare vapen och ammunition samt stora mängder s.k. mängdmateriel skänks bort utöver den materiel som ingår i de bestämda förbandens utrustning. Mängdmateriel är en sammanfattande benämning för exempelvis kläder, filter, matlagningsutrustning, tält, sovsäckar, cyklar, skidor, verktyg och mindre maskiner.

Enligt uppgifter från Försvarsmakten övertar de baltiska länderna även försvarsmateriel från andra länder, exempelvis USA, Norge, Tyskland, Danmark och Finland. Uppskattningar gör gällande att svensk materiel kommer utgöra omkring hälften av de baltiska ländernas tillgång till materiel när överlåtelsen är slutförd.

Stöd till de baltiska länderna förbättrar säkerheten i Östersjöområdet

Överlåtelser av materiel till de baltiska länderna har kommit att bli en del av det bilaterala samarbetet mellan Sverige och Central- och Östeuropa. De baltiska länderna har berörts av Sveriges satsningar i Central- och Östeuropa sedan ländernas frigörelse från Sovjetunionen 1991. Några av de främsta syftena med det bilaterala samarbetet har varit att verka för en EU-anpassning i de baltiska länderna samt en gemensam säkerhet i Östersjöområdet. Den gemensamma säkerheten ska främst uppnås genom utbildning och rådgivning till de baltiska länderna, men även genom materielstöd.

Regeringen har konstaterat att det svenska stödet till de baltiska länderna har höjt ländernas förmåga att försvara sig. Därför har det betraktats som viktigt att fortsätta med det säkerhetsfrämjande stödet (prop. 2000/01:119).

Utrustning för hela förband har överlåtit

Sedan 2000 pågår en överlåtelse av komplett materiel för tre luftvärnsbataljoner, tio skyttebataljoner, tre brigadledningskompanier och sex ingenjörskompanier till de baltiska länderna. Enligt uppgifter från Försvarsmakten hade i januari 2003 alla luftvärnsbataljoner, sju skyttebataljoner, två brigadledningskompanier och tre ingenjörskompanier överlåtit till de baltiska länderna.

Ett rambeslutet om överlåtelser fattades av regeringen 2000 (regeringsbeslut 2000-09-28). Utifrån förslag från Försvarsmakten fattar regeringen årligen beslut om vilken materiel som ska överlåtas under året. Materielen tas från de materielförråd som ska avvecklas.

Enligt tjänstemän i Högkvarteret omfattar de genomförda och planerade överlåtelserna av förbandsmateriel totalt utrustning för förband på omkring 14 000 man. Materielen förrådshålls i de baltiska länderna och ska användas vid övningar och utbildningar av värnpliktiga.

Vilken materiel som ingår i överlåtelserna av förband avgörs av det svenska försvarets normer för vilken materiel som ska ingå i bataljoner respektive kompanier.

Överlåtelse av verkstadsmateriel och reservdelar

Utrustning för hela verkstäder har överlåtits till de baltiska länderna. Överlåtelserna genomförs inom ramen för ett särskilt verkstadsprojekt. Totalt ska varje land få materiel motsvarande en svenska miloverkstad.

Inom ramen för ett särskilt reservdelsprojekt skänker Försvarsmakten reservdelar till de baltiska länderna. Försvarsmakten bedömer då att det finns ett stort överskott på sådan materiel i det svenska försvaret.

Finns det inget stort överskott erbjuds de baltiska länderna att köpa reservdelar från den svenska Försvarsmakten. Försvarsmakten köper sedan in nya reservdelar från försvarsindustrin till sin verksamhet. Det står också de baltiska länderna fritt att köpa reservdelsmateriel direkt från försvarsindustrin. Företrädare för Försvarsmakten hävdar dock att Försvarsmakten kan erbjuda bättre priser, eftersom man köper in stora partier materiel. Man bedömer att de baltiska länderna kommer att köpa reservdelsmateriel från Försvarsmakten under flera år framöver.

När det inte har funnits överskott av lösa reservdelar har det, enligt uppgifter från Försvarsmakten, även förekommit att trasig materiel överlåtits. De baltiska försvarsmakterna har sedan kunnat plocka reservdelar från materielen. Enligt andra uppgifter har det också förekommit att Försvarsmakten har avstått från att skänka materiel, om det inte har funnits tillräckligt med reservdelar att erbjuda. Materielen har då i stället skrotats eller destruerats.

Överlåtelse av sjukvårdsutrustning

Inom ett särskilt projekt överläts sjukvårdsutrustning till de baltiska länderna. Utöver den materiel som har skänkts är en överlåtelse av ett brigadsjukvårdskompani per land planerad. Enligt uppgifter från Högkvarteret ska överlåtelserna av det första kompaniet påbörjas i september 2003.

Överlåtelse av ytterligare vapen och ammunition

Vapen och ammunition ingår i den kompletta förbandsutrustning som överläts till de baltiska länderna. Därutöver beslutar regeringen årligen om överlåtelser av ytterligare vapenutrustning och ammunition. Den exakta omfattningen av dessa överlåtelser är sekretessbelagd. Tjänstemän i Högkvarteret uppger dock som exempel att antalet skänkta automatkarbiner av typen AK 4 beräknas täcka behovet i samtliga tre länders försvarsmakter.

Överlåtelse av ytterligare mängdmateriel

Utöver den mängdmateriel som ingår i förbandsöverlåtelserna har ytterligare mängdmateriel överlåtits till de baltiska länderna.

I slutet av 1999 inkom de baltiska staterna med förfrågningar om att få överta mängdmateriel från det svenska försvaret. Med anledning av förfrågningarna besökte representanter för ländernas försvarsmakter i början av år 2000 FMLOG:s avvecklingsterminal i Arboga, där försvarets överskott av mängdmateriel samlats. Syftet med besöken var att representanterna för de

baltiska länderna skulle få tillfälle att inspektera den materiel som kunde bli aktuell för överlåtelse. Efter besöken inkom länderna med reviderade förfrågningar. Under 2000 fattade Högkvarteret beslut vilken materiel som skulle överlåtas till respektive land.

I januari 2003 hade, enligt uppgifter från Försvarmakten, 557 trailrar med ca 24 000 kubikmeter mängdmateriel transporterats till de baltiska länderna. Det beräknades motsvara drygt fem miljoner artiklar.

Försvarmakten har kontrollerat materielens kvalitet

Försvarmakten brukar kontrollera kvaliteten på materielen innan den överlåts till de baltiska länderna. Materielen ska vara funktionsduglig och säker för användarna. Vid behov utförs service och reparationer innan materielen sänds i väg. Flera företrädare för Försvarmakten framhåller vikten av att de baltiska länderna inte upplever att de får skräp. Det har också förekommit att representanter från de baltiska länderna har besökt de platser i Sverige där materielen iordningställts.

Försvarmakten har ställt krav på förrådshållning

Försvarmakten utbildar mottagarländernas försvarmakter i hur materielen ska användas och förrådshållas. Inför leveranser av materiel kontrollerar Försvarmakten de förråd där materielen ska förrådshållas. För att materielen ska överlåtas måste förråden motsvara de krav som den svenska Försvarmakten ställer på förrådsmiljö, förutsättningar för tillgångsredovisning och säkerhet.

Enligt uppgifter från Försvarmakten har det förekommit att man har stoppat överlåtelser av materiel när förråden inte har bedömts hålla tillräckligt hög standard. Viss överlåtelse av förrådsutrustning har förekommit (Försvarmakten 2002c).

Försvarmakten har genomfört kontroller i de baltiska länderna

Försvarmakten har genomfört både anmälda och oanmälda inspektioner i mottagarländerna. Syftet har varit att kontrollera att materielen förrådshålls på det sätt som man kommit överens om. Försvarmakten uppger att man är särskilt noga med att dokumentera och följa upp överlåtelser av vapen och ammunition. På så sätt vill man förvissa sig om att vapenutrustning inte kommer på avvägar. Försvarmaktens erfarenheter av inspektionerna är att materielen används och förrådshålls på ett sätt som man kommit överens om. Några fall där vapen har kommit på avvägar har inte upptäckts.

Det är också Försvarmaktens bedömning att de baltiska ländernas försvarmakter är mycket nöjda med den materiel de har fått.

Revisorerna har varit i kontakt med de svenska ambassaderna i de baltiska länderna för att få information om hur de baltiska för-svarsmakterna upplever att överlåtelseerna har fungerat.

Tjänstemän på de svenska ambassaderna har intrycket att länderna upplever att överlåtelseerna har fungerat bra. Man är överlag nöjd med den materiel man har fått. I enstaka fall har dock brister i kvaliteten förekommit. Från de baltiska ländernas sida upplever man dock att den svenska militären är mån om att åtgärda misstag och att få överlåtelseerna att fungera bra. Ambassaderna har inte fått några rapporter om stölder eller svinn.

Den litauiska försvarsmakten har framhållit att en del av den materiel som har ingått i överlåtelseerna av hela förband inte har passat in i den litauiska förbandsstrukturen. Detta gäller dock inte vapen och fordon, utan enklare materiel. Detta sägs dock inte ha upplevts som något stort problem av den litauiska försvarsmakten.

Takten på materielöverlåtelseerna bedöms också vara lagom. Från estniskt håll anser man att den svenska Försvarsmakten har varit bra på att anpassa sig till Estlands kapacitet att ta emot materielen. Estland valde också att tacka nej till den luftvärnsbataljon som Sverige erbjöd, eftersom man ansåg att den inte passade in i Estlands försvarssystem. Luftvärnsbataljonen skänktes i stället bort till Litauen som därmed mottagit två sådana bataljoner.

De baltiska länderna har också uttryckt önskemål om att få ytterligare materiel – utöver den som har mottagits eller är planerad att överlåtas. Det gäller främst reservdelar till materiel som redan har mottagits. Den estniska försvarsmakten uppger dock att man är väl medveten om att tillgången på sådan materiel är begränsad i Sverige.

4 Försäljningar av materiel

Försvarsmakten har sålt stora mängder överskottsmateriel. Ytterligare försäljningar är planerade. Enligt uppgift från Försvarsmakten har de största volymerna sålts i de försäljningar som Försvarets materielverk genomfört på uppdrag av Försvarsmakten. Försvarsmakten har även sålt materiel själv via FMLOG:s hemsida.

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Försäljningarna har ofta omfattat stora volymer materiel och oftast sålts via anbudsinfordran. Försäljningarna har riktats till företag.
- Försvarsmakten har sålt materiel som klassificerats som krigsmateriel.
- Det har förekommit att antalet möjliga köpare har begränsats av att krigsmateriel har ingått i de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört.
- Intäkterna från de försäljningar Försvarets materielverk har haft ansvar för har varit hemliga.

Försäljningar med anledning av försvarsbeslutet 1996 genomfördes på både centrala nivå – främst av Försvarets materielverk – och på lokal nivå vid regementena. När det blev aktuellt att sälja stora mängder materiel med anledning av försvarsbeslutet år 2000 beslutade Försvarsmakten emellertid att endast genomföra försäljningar som var centralt samordnade.

Bakgrunden till detta beslut var att de lokala försäljningarna inte ansågs ha fungerat på ett tillfredsställande sätt. Högkvarteret hade haft stora problem med att hålla ordning på vilken materiel som såldes lokalt. Till exempel förekom det att krigsmateriel hade kommit ut på marknaden. Lokala initiativ innebar att materiel hade sålts utan Högkvarterets vetskap. Försvarsmaktens personal hade dessutom haft bristfälliga kunskaper om de regler som måste tillämpas vid försäljning, t.ex. miljöbalken, köplagen och konsumentköplagen. Bristande kunskaper om debitering och momsregler hade också uppmärksamats. I vissa fall hade även misstankar om oegentligheter förekommit (Försvarsmakten 2002b).

Med tanke på de stora avvecklingsbehov som förelåg i och med försvarsbeslutet år 2000 ansåg man i Försvarsmakten att det inte var effektivt att sälja enstaka artiklar till enskilda i enlighet med konsumentköplagen. Försäljning i enlighet med köplagen – som reglerar försäljningar till företag – skulle möjliggöra en effektivare och för försvaret mindre kostsam försäljning (Försvarsmakten 2002b).

Tidigt i planeringsprocessen hade Försvarsmakten övervägt att sälja hela innehållet i förråd direkt till köparna. Försök genomfördes med denna försäljningsmetod, som dock visade sig ha flera nackdelar. Bland annat tog försäljningen för lång tid. Det blev också svårt att förse olika mottagare med materiel.

4.2 Försvarets materielverks försäljningar

Försvarets materielverk genomför försäljningar efter det att personal från FMLOG har sorterat ut och ställt upp den materiel som ska säljas på avvecklingsterminalerna. Totalt finns det nio avvecklingsterminaler på olika platser i Sverige.

Försvarsmakten och Försvarets materielverk har planerat att Försvarets materielverk ska genomföra sju försäljningsomgångar före år 2005.

Den första omgången såldes i december 2001 till det brittiska företaget JT Leavesley LTD. Den andra omgången såldes i juni 2002 till det svenska företaget Grosshandlarn Figgelholm.

Anbudsinlämningen för den tredje omgången avslutades i december 2002. Under hösten 2002 påbörjade FMLOG arbetet med att samla ihop den materiel som ska ingå i den fjärde försäljningsomgången.

Antalet möjliga köpare har begränsats

Försäljningen genomförs genom anbudsinfördran. Anbud ska avse all den materiel som är till försäljning vid en försäljningsomgång. Enstaka artiklar

kan inte köpas. Privatpersoner är i praktiken uteslutna från försäljningen. Försäljningarna genomförs utifrån köplagen som reglerar försäljning till företag.

Försäljningarna har innehållit stora mängder materiel av mycket varierande slag. Den första försäljningsomgången innehöll även materiel som var klassificerad som krigsmateriel.

Den andra försäljningsomgången innehöll ingen krigsmateriel, men enligt uppgift berodde det mera på en slump än på ett medvetet val från Försvarmaktens sida.

Den tredje omgången innehöll omkring 40 artiklar som var klassificerade som krigsmateriel. I köpvillkoren ingick emellertid att köparen måste vidta åtgärder – exempelvis montera bort vissa delar – så att materielen upphör att vara krigsmateriel, innan materielen transporteras bort från avvecklingsterminalerna.

I de fall krigsmateriel ingår i försäljningen krävs att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ger köparen tillstånd att handla med krigsmateriel. Enligt Försvarmakten fanns ca 15 näringsidkare med i budgivningen vid den första försäljningen i december 2001. Inspektionen godkände endast tre av dessa.

Intäkterna från verkets försäljningar har varit hemliga

Hur mycket pengar Försvarmakten har tjänat på de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört är hemligt. Försvarets materielverk har på begäran av köparna belagt köpesummorna med kommersiell sekretess.

Försvarmakten får använda inkomster från försäljning av överskottsmateriel under perioden 2000–2004 för att täcka kostnader som uppstår till följd av försäljning och destruktion. Ett eventuellt överskott för hela perioden ska redovisas mot inkomsttitel i samband med årsbokslutet för 2004.

Försvarets materielverk överför en gång per kvartal delar av intäkterna från försäljningarna genom att skicka kreditfakturor till Försvarmakten. Det innebär att Försvarmakten kan dra av dessa intäkter från de kostnader som Försvarets materielverk debiterar Försvarmakten.

Försvarets materielverk och Försvarmakten kom år 2001 överens att Försvarets materielverk ska få 89,7 miljoner i ersättning för det arbete man genomför i samband med avvecklingen av överskottsmateriel. I denna summa ingår bl.a. verkets kostnader för försäljningar av försvarsmateriel. Enligt överenskommelsen ska Försvarets materielverk debitera Försvarmakten omkring 21 miljoner per år under perioden 2001–2004 och drygt 4 miljoner år 2005.

Hemlig intäkter har inte granskats

Försvarmaktens internrevision har inte granskat vilka rutiner Försvarmakten har för att säkerställa att intäkterna från Försvarets materielverks försäljningar kommer Försvarmakten till handa på ett korrekt sätt. Inte heller internrevisionen vid Försvarets materielverk har granskat denna fråga.

Riksrevisionsverket (RRV) har inte framfört några synpunkter på hur de hemliga intäkterna har överförts från Försvarets materielverk till Försvarmakten.

2002/03:RR18
Bilaga 1

4.3 FMLOG:s försäljningar

På sin hemsida annonserar FMLOG ut försäljningar av viss överskottsmateriel. Intäkterna från FMLOG:s försäljningar – inklusive intäkter från skrotning av materiel – uppgick år 2001 till närmare 120 miljoner kronor.

Försäljning av udda saker

Materiel som Försvarmakten bedömer inte passar in i de stora försäljningsomgångarna som Försvarets materielverk genomför säljs via FMLOG:s hemsida. Det rör sig då om materiel som Försvarmakten bedömer ha en särskild eller begränsad marknad. Bedömningarna görs av både Högkvarteret och FMLOG, men det är Högkvarteret som fattar besluten. Fartyg, telefonväxlar, taggtråd och motorcyklar är några exempel på materiel som Försvarmakten valt att sälja på detta sätt. År 2002 annonserade FMLOG ut 19 försäljningar av denna typ på hemsidan. Köparna utsågs genom anbudsgivning.

FMLOG genomför även riktade försäljningar. Det handlar då om att enstaka artiklar säljs till företag efter att företaget inkommit med förfrågan om att få köpa viss materiel. År 2002 förekom sju riktade försäljningar. Förutsättningarna för försäljningarna har varit att materielen säljs på marknadsmässiga villkor, att materielen har varit aktuell för avveckling samt att den inte ingått i pågående försäljningsomgångar. Försvarmakten har även bedömt att det funnits särskilda skäl för separat försäljning. Det har gällt försäljningar till försvarsindustrin eller försäljningar där Försvarmakten har bedömt att det bara finns en köpare. Försvarmakten har då inte inhämtat uppgifter om det funnits andra köpare som varit beredda att lämna anbud på materielen.

Försäljningar via avvecklingsterminalen i Arboga

Vid avvecklingsterminalen i Arboga samlas mängdmateriel från de materieförråd som töms. Fordon och krigsmateriel skickas till andra avvecklingsterminaler.

När materielen når Arboga har Högkvarteret oftast redan bestämt hur den ska användas. En del materiel ska fortsätta att användas i Försvarmaktens verksamhet. Annan materiel ska skänkas till ideella organisationer eller skickas till de baltiska länderna. Efter det att materielen har sorterats och kvalitetsgranskats skickas den i väg enligt Högkvarterets riktlinjer.

För en del materiel finns inte något bestämt användningsområde. Materielen lagras då i Arboga i väntan på att behov av materielen ska uppstå. Om materielen blir liggande en längre tid utan att efterfrågas av vare sig Försvarmakten, statliga myndigheter eller några organisationer beslutar Högkvarteret att materielen ska säljas. Försvarmakten kallar dessa försäljningar

för 'lagersänkingsförsäljningar', eftersom de har till syfte att minska mängden materiel vid avvecklingsterminalen.

Köparna av materielen har främst varit grossister eller återförsäljare av den typ av materiel som säljs. I genomsnitt har varje försäljning omfattat ca 75 kubikmeter materiel.

År 2001 omfattade försäljningarna i Arboga totalt ca 7 100 kubikmeter. Intäkten uppgick till 8,4 miljoner kronor. År 2002 omfattade försäljningarna ca 1 800 kubikmeter vilket gav en intäkt på 2,5 miljoner kronor.

4.4 Försäljningar av krigsmateriel

Tillverkning och utförelse av krigsmateriel regleras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel samt förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Lagen om krigsmateriel är en förbudslag, vilket innebär att det är förbjudet att tillverka, handla med eller exportera krigsmateriel. Undantag från lagen kan dock medges efter en prövning i varje enskilt fall. Undantag beviljas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP).

Enligt de riktlinjer som riksdagen slagit fast (prop. 1991/92:174, bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61) är syftet med att tillåta export av krigsmateriel att en inhemsk försvarsindustri ska kunna upprätthållas. Exporten ska komplettera det svenska försvarets beställningar. Tillstånd till utförelse av krigsmateriel ska således ges om det:

- bedöms nödvändigt för att tillgodose att det svenska försvarets behov av materiel eller i övrigt bedöms vara säkerhetspolitiskt önskvärt
- inte står i strid med målen för Sveriges utrikespolitik.

I försvarsbeslutet år 2000 angav riksdagen att de försäljningar av överflödig krigsmateriel som skulle bli aktuella borde riktas till försvarsindustrin. Försäljningsmöjligheterna borde bedömas med utgångspunkt från riktlinjerna för krigsmaterielexport.

Försvarsmakten säljer krigsmateriel

Av de 2 500 fordon och pjäser som det brittiska företaget Leavesley köpte av Försvarsmakten i december 2001 var 800 bandvagnar och 100 artilleripjäser, som klassades som krigsmateriel.

Företrädare för Inspektionen för strategiska produkter har menat att de intäkter som Försvarsmaktens försäljningar ger staten motiverar undantag från förbudet att exportera krigsmateriel.

Regeringen har inte heller reagerat mot försäljningen.

ISP ställer krav på köparen

Den som köpt svensk krigsmateriel får sälja, låna ut eller ge bort materiel endast om Inspektionen för strategiska produkter har givit ett s.k. tillhandahållandetillstånd. En köpare av krigsmateriel förbinder sig således att endast sälja materielen vidare till köpare som Inspektionen godkänner.

Inspektionen för strategiska produkter har inte tillåtit att Leavesley fört ut den inköpta krigsmaterielen ur Sverige förrän Leavesley har uppgivit vilka de tänkta köparna är. Fram till och med december 2002 hade Inspektionen endast godkänt export av ett 20-tal bandvagnar. För övriga bandvagnar och de 100 artilleripjäserna hade Leavesley inte kunnat lämna förslag på köpare som Inspektionen hade ansett sig kunna godkänna.

I december 2002 stod krigsmaterielen kvar på de uppsamlingsplatser där de stod när Leavesley köpte den. En av dessa uppsamlingsplatser är Bråvalla i Norrköping. Enligt uppgifter från Norrköpings kommun hade materielen börjat rosta och den befarades bli ett miljöproblem (Dagens Nyheter 2002).

Enligt uppgifter från Inspektionen för strategiska produkter informerade man tidigt Försvarsmakten om att Inspektionen sannolikt inte skulle kunna komma att godkänna någon större utförsel av krigsmateriel av den typ som fanns med i den första försäljningsomgången. Det gällde främst artilleripjäserna. Försvarsmakten valde trots detta att gå vidare med försäljningen av krigsmaterielen. Enligt uppgifter från Inspektionen kände Leavesley väl till Inspektionens inställning när man köpte materielen.

5 Nytt försvar kräver nya förråd

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Merparten av den materiel som avvecklas har legat i s.k. mobiliseringsförråd. Underhållet av materielen har varit eftersatt.
- Mobiliseringsförråden ersätts med nya förråd, s.k. central- och arsenalförråd.
- Materiel som har använts av utlandsstyrkan har kommit tillbaka i dåligt skick – eller inte alls.
- Försvarsmakten vill skynda på avvecklingen av mobiliseringsförråden för att på så sätt kunna minska förrådkostnaderna.
- Försvarsmakten anser att Fortifikationsverket inte har avyttrat avvecklade förråd i tillräckligt hög takt. Fortifikationsverket delar inte den uppfattningen. Man menar att en långsammare försäljningstakt innebär större intäkter.

5.1 Överskottsmateriel från mobiliseringsförråd

Den materiel som tillhört krigsorganisationen och som är aktuell för avveckling består främst av materiel som har förvarats i s.k. mobiliseringsförråd. Förråden har varit placerade skilt från bebyggelse, ofta ute i skogen. Ibland har det handlat om lador som tillhört enskilda lantbrukare eller Försvarsmakten.

I Försvarsmakten finns uppgiften att det har funnits 6 000–8 000 mobiliseringsförråd runt om i landet. Vissa tjänstemän menar att det exakta antalet mobiliseringsförråd är hemligt. Andra påstår motsatsen men har ändå inte kunna ange hur många mobiliseringsförråd som funnits eller hur många som har avvecklats.

Enligt uppgifter från Försvarsmakten råder stor osäkerhet om hur många förråd Försvarsmakten förfogade över före år 2000. Dokumentation över antalet förråd och hur stor yta de har motsvarat har bara funnits i vissa fall. Man har haft olika uppgifter om förråden i olika delar av Försvarsmakten. Man har också haft olika uppgifter om vilken hyra Försvarsmakten har betalat för förråden.

Enligt uppgifter från Militärdistrikt Mitt fanns ca 1 500 mobiliserings-, ammunitions- och berggrumsförråd i distriktet 1998. År 2006 ska 350 finnas kvar. Under perioden ska förrådsytan minska från 1 150 000 till 335 000 kvadratmeter.

I Militärdistrikt Norr planerar man för att minska förrådsytan med mellan 550 000 och 600 000 kvadratmeter. Det beräknas motsvara ca 1 300 förråd. Uppgifter om hur många förråd man hade från början saknas dock.

Företrädare från Militärdistrikt Syd har inte kunnat uppge hur många förråd man har förfogat över eller hur många som ska avvecklas. Däremot beräknar man att minska förrådsytan från 805 000 kvadratmeter år 1998 till ca 250 000 kvadratmeter år 2005. I uppgifterna ingår inte beräkningar gällande ammunitionsförråd.

Eftersatt underhåll

I förråden har Försvarsmakten förvarat den materiel som bedömts vara mest väsentlig för de militära förbanden i händelse av krig. Förråden har således innehållit många olika slags saker, exempelvis tält, beklädnadsmateriel, köksutrustning, mat, fordon och diverse annan utrustning beroende på vilken typ av förband som skulle utrustas. Även vapen har förvarats i särskilda förvaringsboxar i mobiliseringsförråden. Viss ammunition har också funnits. Ytterligare ammunition har förvarats i särskilda ammunitionsförråd.

Det har funnits regler för hur materielen i mobiliseringsförråden skulle inventeras och kompletteras med ny och funktionsduglig materiel. Materiel som var omodern eller trasig skulle bytas ut.

Under granskningen har det emellertid framkommit att materiel som tagits ur mobiliseringsförråd i samband med den pågående avvecklingen har varit möjlig, trasig eller på annat sätt obrukbar. En förklaring har varit att underhållet av materielen har varit eftersatt. En annan förklaring har varit att förband inte har iordningställt materiel som använts vid övningar.

Det har också framkommit att materiel har blivit otidsenlig utan att någonsin ha använts. Viss materiel har saknats och det finns uppgifter om att förråd över huvud taget inte har inventerats på flera år.

Det finns därmed flera tecken på att underhåll av materiel i mobiliseringsförråden inte har varit någon prioriterad uppgift i Försvarsmakten.

5.2 Mobiliseringsförråden töms och ersätts

Försvarsmaktens omorganisation har medfört att systemet med tusentals mobiliseringsförråd inte längre betraktats som ändamålsenlig.

De allra flesta mobiliseringsförråden töms därför och ersätts med omkring 500 s.k. central- eller arsenalförråd. I centralförråden läggs materielen för flera förband med kort förberedelsestid. Materielen ligger uppdelad för respektive förband. Även arsenalförråden innehåller materiel för flera förband. Arsenalförråden är dock avsedda för förband med längre förberedelsestid. Materielen är inte sorterad efter förband utan utifrån typ av materiel.

De nya förråden ska vara centralt placerade, gärna i anslutning till verksamhet inom Försvarsmakten. 'Förrådsbyar' med flera förråd intill varandra byggs upp. Det kommer vara allmänt känt var de nya förråden finns. De kommer även att kunna ses från luften.

Endast ett fåtal mobiliseringsförråd kommer enligt planerna att användas i den nya förrådshållningen. De flesta mobiliseringsförråd är för små för att kunna rymma den stora mängd materiel som de nya förråden ska innehålla. De flesta nya förråd kommer därför att bestå av nyanskaffade förråd.

Försvarsmakten avser att hyra de nya förråden från Fortifikationsverket. Hyresavtal sluts även i mindre utsträckning med andra hyresvärdar. Försvarsmakten avgör vilka förråd som ska sägas upp eller nyanskaffas. Fortifikationsverket bidrar med synpunkter på vilka alternativ som är mest ekonomiskt fördelaktiga.

Avtal som gäller övertaliga mobiliseringsförråd sägs upp allt eftersom de töms.

Ny förrådshållning ska ge effektivare materielanvändning

Försvarsmaktens förhoppning är att den förändring som nu genomförs av förrådshållningen kommer att leda till att inköpt materiel används mer intensivt. Mindre mängder materiel i förråden innebär att en större andel kommer att användas vid övningar och internationella insatser. Tiden mellan inköp och avveckling ska därmed bli kortare. Med färre förråd ska arbetet med att inventera, underhålla och byta ut materielen bli effektivare.

I den nya förrådshållningen förvaras vapen och ammunition skilt från övrig materiel, ofta tiotals mil bort. Den nya förrådshållningen bygger därför på att Försvarsmakten kommer att ha gott om tid för att förbereda sig för ett militärt hot.

5.3 Förrådsmateriel som används vid internationella insatser kommer tillbaka i dåligt skick

I Försvarsmaktens uppgift ingår att rekrytera, utbilda och utrusta personal för deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser (förordningen [2000:555] med instruktion för Försvarsmakten).

Sedan den 1 januari 2001 har Sverige tio förband inom armén, flyget och marinen med beredskap för internationella insatser. Förbanden kan användas för insatser inom ramen för EU, Västeuropeiska unionen (VEU), FN eller Natos Partnerskap för fred.

Försvarets internationella centrum – SWEDINT – är Försvarsmaktens särskilda enhet för internationell verksamhet. SWEDINT har till uppgift att

utbilda den personal som ingår i de fredsfrämjande styrkorna och förse dem med materiel.

Den materiel som används vid internationella insatser är i stort sett densamma som den materiel som ska användas i Sverige vid militära hot. Materielen har tidigare lånats ur mobiliseringsförråd. I takt med att förrådshållningen ändras lånar utlandsstyrkorna materiel ur de nya förråd som Försvarsmakten bygger upp.

För de internationella förband som har kort mobiliseringstid – 30 dagar – har särskilda förråd byggts upp. I dessa förråd samlas uteslutande materiel avsedd för de internationella förbanden. Kläder, fordon, vapen och ammunition saknas dock. Vissa fordon måste också samlas ihop från olika delar av landet och förses med särskild utrustning innan de kan användas av utlandsstyrkorna. Till exempel måste vissa fordon föras med minskydd.

Tjänstemän i Försvarsmakten menar att det är väl dokumenterat vilka internationella förband som lånar materiel och vilken materiel som har lånats ut. De internationella förbanden är informerade om när materielen ska skickas tillbaka till Sverige och i vilket skick den då ska vara i.

Samtidigt finns uppgifter om att det förekommer att materielen inte lämnas tillbaka i tid. Det är vanligt att materielen återkommer i dåligt skick, vilket anses bero på att utlandsstyrkorna har för dålig kunskap om hur materiel ska underhållas.

Företrädare för Försvarsmakten menar också att styrkor som är stationerade utomlands har dålig ordning på vilken materiel de förfogar över. Anledningen är att personalen enligt praxis tjänstgör ett halvår i taget och därefter byts ut. Vid personalbyten informeras inte alltid de nya styrkorna tillräckligt väl om vilken materiel som finns på plats. Det förekommer att utlandsstyrkor i fält begär att få materiel som redan finns på plats, ibland t.o.m. oanvänd i öppnade containrar.

Riksdagens revisorer konstaterade också 1997 – efter ett informationsbesök hos SWEDINT – att kunskapsöverföringen vid personalbyten i utlandsstyrkorna inte fungerade särskilt väl (Riksdagens revisorer 1997).

5.4 Försvarsmakten vill skynda på avvecklingen

Enligt Försvarsmakten är det dyrt att förvara överskottsmateriel i mobiliseringsförråd. Försvarsmakten vill därför så fort som möjligt avveckla mobiliseringsförråden för att på så sätt frigöra resurser för den nya organisationen.

Kostnaderna för förrådshållningen kan delas in i två delar. Den ena delen är de hyror som Försvarsmakten betalar för förråden. Den andra delen utgörs av Försvarsmaktens egna kostnader för främst personal och transporter.

Enligt en kalkyl som Försvarsmakten gjorde år 2002 skulle kostnaden för att förvara materiel i förråd kunna minskas med 25 %; från 759 miljoner kronor år 2001 till 390 miljoner kronor år 2006 – förutsatt att förråd kunde avyttras i samma takt som materiel avvecklas. Beräkningen redovisas i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Försvarsmaktens beräkningar av förrådskostnader (belopp i 2001 års prisnivå)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hyreskostnader (betalas till Fortifikationsverket)	274,8	252,6	220,4	190,0	165,4	150,3
Försvarsmaktens kostnader för personal m.m.	484	456,4	430,3	393,7	298,1	239,8
Totalt	758,8	709,0	650,7	583,7	463,5	390,1

Källa: Försvarsmakten

Av tabell 1 framgår att hyreskostnaden utgör den mindre delen av den totala kostnaden; omkring 40 %.

Kostnadsberäkningen är dock ungefärlig. Beräkningen har gjorts utifrån det långsiktiga materielbehov som fanns registrerat i Försvarsmaktens Krigsorganisationssystem (KRO) vid slutet av år 2001. Det exakta materielbehovet kan dock inte registreras i KRO. För att räkna ut förrådshållningskostnaderna uppskattades vilken materiel det registrerade behovet egentligen motsvarade. Därefter uppskattades hur stor förrådsyta materielen skulle uppta.

Fortifikationsverkets hyror

Innan Fortifikationsverket övertog förvaltningen av försvarsfastigheterna från Försvarsmakten finansierades alla försvarsfastigheter med anslag. Fastighetsbeståndet invärderades den 30 juni 1994. Därefter har fastigheter och markområden – utom sådana som tillhör krigsorganisationen – betraktats som lånefinansierade. Mobiliseringsförråd har klassificerats som lånefinansierade.

Vid invärderingen bestämdes vilka bokförda värden de lånefinansierade fastigheterna skulle ha. De bokförda värdena baserades på anskaffningsvärdet samt kostnader för genomfört underhåll, minus det ackumulerade värdet av avskrivningar.

Kapitalkostnaden består av avskrivningar på det bokförda värdet samt ränta. Räntan bestäms med utgångspunkt från statens avkastningskrav.

Kapitalkostnaden utgör i genomsnitt 50 % av hyreskostnaderna för de lånefinansierade fastigheterna. Resterande del av hyrorna består av kostnader för administration, underhåll, drift samt uppvärmning (Riksdagens revisorer 2002).

Fortifikationsverket har inte kunnat lämna uppgifter om vilka hyror som tagits ut för mobiliseringsförråden. Man har inte heller kunnat redogöra för hur stor del av mobiliseringsförrådets hyra som utgörs av kapitalkostnader.

Försvarsmakten anser inte att hyrorna sänks

Företrädare för Försvarsmakten har vid skilda tillfällen uttryckt uppfattningen att Fortifikationsverket i allmänhet inte har sänkt hyrorna i samma utsträckning som antalet förhyrda objekt har minskat. Inom försvaret finns till och med uppfattningen att Fortifikationsverket höjer hyrorna för de objekt som Försvarsmakten fortsätter att hyra. Vissa menar att det även gäller kostnaderna för mobiliseringsförråd.

Företrädare för Fortifikationsverket håller delvis med om att hyreskostnaden för förrådshållningen inte nödvändigtvis minskar i samma utsträckning som den förhyrda ytan minskar. Orsaken är att kapitalkostnaderna för de nyanskaffade central- och arsenalförråden blir högre än för de gamla mobiliseringsförråden.

Företrädare för verket uppger också att man inte har kunnat avveckla personal i samma takt som fastigheter avyttrats. Kostnaderna för personal har då fördelats på de fastigheter som Försvarsmakten fortfarande hyr.

Överskott från försäljningar finansierar avyttring

Fortifikationsverket får skriva ner det kvarvarande bokförda värdet till noll när upplåtelseavtalet går ut, alternativt en försäljning genomförs. Bakgrunden är att försvarsmyndigheterna inte ska behöva stå för realisationsförluster i samband med avyttringen. Utan denna möjlighet hade Fortifikationsverket gjort en bokföringsmässig förlust på nästan 860 miljoner kronor mellan åren 1997 och 2001 (Fortifikationsverket 2002).

Genom att det bokförda värdet får skrivas av uppstår ofta ett överskott vid försäljningarna. Överskottet disponeras av Fortifikationsverket för att täcka förluster i samband med avyttringen av lokaler, mark och anläggningar. Förluster kan uppstå om försäljningskostnaderna inte täcks av intäkterna från försäljningen. Förluster uppstår även när Fortifikationsverket inte lyckas sälja de avvecklade fastigheterna. Om de totala intäkterna inte täcker avyttringskostnaderna ska Försvarsmakten stå för de överskjutande kostnaderna (Fortifikationsverket 2002).

I försvarsbeslutet år 2000 angav riksdagen att ett överskott av Fortifikationsverkets försäljningar skulle redovisas mot inkomsttitel i statsbudgeten. Senare har regeringen angivit att ett eventuellt överskott av försäljningarna får disponeras av Fortifikationsverket (regleringsbrev för budgetåret 2002).

Fortifikationsverket avyttrar

Vid uppsägningar av fastigheter som avvecklas på grund av försvarsbeslutet år 2000 har Försvarsmaktens en uppsägningstid på minst 12 månader.

Försvarsmakten betalar hyra till dess att uppsägningstiden går ut eller Fortifikationsverket hittar en köpare.

I Försvarsmakten anser man att Fortifikationsverket inte har lyckats avyttra alla förråd tillräckligt snabbt, trots att Fortifikationsverket årligen kan ta del av Försvarsmaktens avvecklingsplaner.

Företrädare för Fortifikationsverket menar däremot att det viktiga inte är att sälja fastigheterna fort utan att få så bra betalt vid försäljningarna som möjligt. Man betonar affärsmässighet och menar att även Försvarsmakten tjänar på detta, eftersom intäkterna används för att finansiera avyttringskostnader av olika slag. Det är Fortifikationsverkets bedömning att de intäkter som försäljningarna genererat har varit större än de hyror som Försvarsmakten hade kunnat spara på en snabbare avyttring. En allt för snabb avyttring

skulle, enligt företrädare för Fortifikationsverket, dessutom medföra att marknadspriset för fastigheterna sjönk.

Företrädare för Fortifikationsverket hävdar också att Försvars-maktens avvecklingsplanering har varit bristfällig och inte varit till hjälp i Fortifikationsverkets arbete. Det har förekommit att Försvarsmakten inte har flyttat ut när upplåtelseiden löpt ut. Enligt Fortifikationsverket har Försvarsmakten ofta tagit tillbaka uppsägningar under uppsägningstiden. Fortifikationsverket har praktiskt taget aldrig kunnat sälja fastigheter innan upplåtelseiden löpt ut, något som man också hänför till dålig planering i Försvars-makten.

Enligt Fortifikationsverket har Försvarsmakten sagt upp enstaka byggnader inom ett samlat byggnadsbestånd med sammanhängande infrastruktur. Fortifikationsverket menar att det är dyrt att sälja enstaka förråd. Bland annat ska el, värme och vatten stängas av. Fortifikationsverket har i sådan fall hellre väntat med att sälja förråden till dess att Försvarsmakten har sagt upp intilliggande Fastigheter.

Enligt uppgifter från Fortifikationsverkets avyttringsenhet har man lyckats sälja merparten av de uppsagda förråden. Verket har dock inte kunnat redogöra för hur många förråd som har sålts eller rivits.

6 Kommunernas ansvar vid kriser och deras möjligheter till bistånd från Försvarsmakten

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Kommunerna har ett stort ansvar att hjälpa och skydda medborgarna vid fredstida kriser och under höjd beredskap. Ansvaret har utökats genom flera riksdagsbeslut.
- Försvarsmakten ska delta med personal och utrustning i räddningstjänstinsatser.
- Mot ersättning kan Försvarsmakten bistå kommunerna med personal och utrustning.
- Försvarsmakten får inte överlåta överskottsmateriel till kommunerna. Det finns dock inga juridiska hinder för överlåtelser till kommunerna om materielen enbart ska användas för kommunernas räddningstjänst.

6.1 Kommunernas ansvar under höjd beredskap och vid fredstida kriser

De kommunala räddningstjänsterna ansvarar sedan den 1 juli 1995 för befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap.

Med befolkningsskydd avses åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom. Exempel på sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande av skyddsrum och andningsskydd, mörkläggning samt information om självskydd (lagen [1994:1720] om civilt försvar).

Kommunernas ansvar för räddningstjänst under höjd beredskap innebär bl.a. att de kommunala räddningstjänsterna ansvarar för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Räddningstjänsterna ska även vidta andra

Nytt system för krishantering

Under 2000-talet har riksdagen fattat beslut om utformningen av ett nytt system för hantering av kriser i fredstid. Nya planerings-principer för det civila försvaret har införts, liksom nya anslag inom utgiftsområde 6 i statsbudgeten (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91, prop. 2001/02:158, bet. 2001/02: FöU10, rskr. 2001/02:261). Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting utgör en annan viktig del av det nya krishanteringssystemet.

Bakgrunden till besluten var riksdagens bedömningar om att väpnade angrepp mot Sverige inte var sannolika inom överskådlig framtid. Däremot har samhället blivit alltmer sårbart för andra hot, som terrorattacker, svåra olyckor eller sabotage. Riksdagen har därför bedömt att samhället måste förbättra sin förmåga att hantera kriser av olika slag. Tanken är att samhällets förmåga att möta fredstida kriser är avgörande för förmågan att hantera situationer under höjd beredskap.

Enligt riksdagens beslut ska det nya systemet fungera enligt tre principer:

- *ansvarsprincipen*, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fredstid också ska ha det i krissituationer och vid höjd beredskap
- *likhetsprincipen*, som innebär att en verksamhet så långt möjligt ska vara organiserad och placerad på samma sätt i fred, vid kriser och under höjd beredskap.
- *närhetsprincipen*, som innebär att kriser först och främst ska hanteras på lokal nivå (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91).

Utifrån dessa principer har kommunerna ålagts uppgifter som de förut inte har haft.

Kommunerna har fått en ny uppgift i civilförsvars-organisationen

I den nya organisationen av det civila försvaret – som infördes den 1 juli 2002 – har kommunerna givits ett särskilt *områdesansvar* för det civila försvaret. Vad detta ansvar ska bestå av var i februari 2003 inte helt fastställt. Enligt uppgifter från Krisberedskapsmyndigheten ska myndigheten och kommunerna förhandla om vad kommunernas områdesansvar ska bestå av och vilken ersättning kommunerna ska få av staten för sitt beredskapsförberedande arbete. Förhandlingarna beräknas vara avslutade under hösten år 2003.

Den 1 januari 2003 trädde lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting i kraft. Med extraordinära händelser avses händelser som inträffar hastigt, avviker från det normala eller innebär en allvarlig störning inom viktiga samhällsfunktioner. Det kan till exempel handla om ett längre elavbrott eller en översvämning.

Lagen innebär att kommuner och landsting får nya skyldigheter och rättigheter i samband med extraordinära händelser. Kommunerna måste ha en särskild nämnd – en krisberedskapsnämnd – med rätt att överta viss beslutanderätt från andra nämnder när extraordinära händelser inträffar. Minst en gång per mandatperiod måste kommunfullmäktige upprätta en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Samtidigt har kommuner möjlighet att biträda varandra vid extraordinära händelser. Under vissa förutsättningar får de också lämna ekonomiskt stöd till enskilda.

6.2 Försvarsmaktens stöd till kommunerna

En av Försvarsmaktens huvuduppgifter är att bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred, genom att samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande (förordning [2000:555] med instruktion för Försvarsmakten).

Stöd enligt räddningstjänstlagen

Enligt 34 § i räddningstjänstlagen (1986:1102) ska Försvarsmakten delta med personal och egendom i kommunala och statliga räddningstjänstinsatser – om det begärs av räddningstjänstledaren. År 2001 medverkade Försvarsmakten i räddningsinsatser i samband med översvämningar, snöröjning, skogsbränder, kemikalieolyckor och vid eftersökning av försvunna personer (Försvarsmakten 2002a). Försvarsmakten får inte ta ut avgifter för sitt deltagande i räddningsinsatser.

Stöd som inte omfattas av räddningstjänstlagen

Försvarsmakten kan också lämna stöd till civil verksamhet som inte omfattas av räddningstjänstlagen. Sådant stöd kan ges enligt förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd i civil verksamhet, som trädde i kraft den 1 juli 2002.

I förordningen anges bl.a. att Försvarsmakten på begäran från respektive myndighet får lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt till kommuner och landsting. Begäran om stöd kan avse personal eller utrustning. Beslut om att bevilja stöd fattas av Försvarsmakten som får ta ut avgifter för det stöd som man lämnar. Undantaget är helikoptertransporter av skadade eller sjuka, som beordras av sjukvårdshuvudman.

Stora avstånd till försvarets verksamhet

Nedläggningarna av regementen har medfört att vissa kommuner befinner sig långt från försvarets verksamhet.

Företrädare för Försvarsmakten har uppgett att den nya organisationen med förband med lång inställetid och materiel i central- och arsenalförråd i praktiken innebär att regementenas möjligheter att stödja samhället med personal och materiel inte är särskilt stora.

6.3 Försvarsmakten får inte skänka materiel till kommunerna

I det underlag som Försvarsmakten gav regeringen inför försvarsbeslutet år 2000 begärde man att få överlåta överskottsmateriel till kommuner (Försvarsmakten 1999b). Regeringen har dock inte medgivit överlåtelse av materiel till kommunerna. Enligt förordningen (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten får materiel däremot skänkas till biståndsorganisationer och frivilliga försvarsorganisationer samt överföras till statliga myndigheter.

Överlåtelser till kommuner kan snedvrída konkurrensen

I ett anförande i riksdagen i november 2000 angav försvarsministern två skäl till att försvarsmateriel inte borde överlåtas till kommunerna (riksdagsprotokoll 2000/01:28).

Det ena skälet var att en statlig överlåtelse av materiel till kommunerna försämrar förutsättningarna för dem som tillverkar och saluför liknande materiel att sälja sådan materiel. Har kommunernas behov av materiel tillgodosetts via materiel från Försvarsmakten finns det risk för att kommunerna inte köper nyproducerad materiel.

Det andra skälet var att kommunala verksamheter som är konkurrensutsatta skulle ges fördelar gentemot privata alternativ om de fick överta materiel.

6.4 Inga juridiska hinder för materiel till kommunala räddningstjänster

Tjänstemän på Försvarsdepartementets rättssekretariat har bedömt att det inte finns några juridiska hinder för staten att skänka överskottsmateriel till kommunerna – förutsatt att materielen enbart ska användas i räddningstjänst. Sådana överlåtelser har inte bedömts strida mot den svenska konkurrenslagen (1993:20). Lagen, som bygger på EG-rätten, syftar till att undanröja hinder för konkurrens mellan fysiska eller juridiska personer som bedriver kommersiell verksamhet.

EG-rättens regler om statlig stöd innebär att företag inte får gynnas på bekostnad av sina konkurrenter. Inte heller får handel mellan EU:s medlemsstater påverkas av statliga stöd. Tjänstemän på Försvarsdepartementets rättssekretariat har även ifrågasatt om överlåtelse av materiel till kommunernas räddningstjänst omfattas av EG-rättens regler om statligt stöd.

Tjänstemän på Näringsdepartementet anser att överlåtelse av materiel till kommunala räddningstjänster inte berörs av statsstödsreglerna. Överlåtelse av materiel till annan verksamhet som kommunerna är ålagda att genomföra kan dock påverka konkurrensförutsättningarna och komma i konflikt med statsstödsreglerna.

Tjänstemän på Försvarsdepartementets rättssekretariat har bedömt att det även vid överlåtelser till de kommunala räddningstjänsterna kan finnas en viss risk för att nyproduktion av materiel påverkades negativt (Försvarsdepartementet 2000).

7 Det civila samhällets behov av försvarsmateriel

Några iakttagelser i detta avsnitt är:

- Kommuner kan få statsbidrag för att vidta åtgärder för att höja beredskapen i kommunerna. Genomförda investeringar har främst gällt reservkraft. Beredskapen är dock inte tillräcklig i alla kommuner.
- Kommuner och länsstyrelser har uppgivit att det finns behov i kommunerna av materiel av den typ som Försvarsmakten avvecklar.
- Räddningsverket har administrerat utlåning av bandvagnar till kommuner. Ett fåtal länsstyrelser har lånat ut överskottsmateriel till kommuner. Myndigheterna uppger att de inte har resurser att administrera ytterliga utlåning.
- Svenska kraftnät har lånat ut materiel till privata och kommunala elnätbolag.
- Svenska kraftnäts och länsstyrelsernas utlåning kom till stånd på myndigheternas initiativ.
- Kommunerna har fått överta ansvaret för drift och underhåll av avvecklad civilförsvarsmateriel. Kommunerna har även fått viss civilförsvarsmateriel.

7.1 Kommunernas behov av reservkraft

Sedan 1988 har kommunerna haft möjlighet att få statsbidrag till investeringar för att höja beredskapen i den kommunala el-, vatten- och värmeförsörjningen. Fram t.o.m. den 30 juni 2002 delades bidraget ut av Överstyrelsen för civil beredskap. Därefter har Krisberedskapsmyndigheten övertagit uppgiften.

Under perioden 1988–2001 beviljade Överstyrelsen för civil beredskap bidrag på omkring 300 miljoner kronor till ca 400 projekt. De totala investeringskostnaderna uppgick till omkring 700 miljoner kronor. Bidragen täckte således 40 % av kommunernas totala kostnader. Huvuddelen av bidragen hade beviljats för investeringar i reservkraft för vatten- och värmeverk och prioriterade kommunala fastigheter, såsom skolor och vårdinrättningar. To-

talt anskaffade kommunerna ca 1 300 reservelaggregat, varav 1 100 mobila. Övriga investeringar gällde exempelvis investeringar i vattentankar, mobila vattenreningsverk samt extra ledningar från fjärrvärmeanläggningar. 60 kommuner hade inte ansökt om bidrag över huvud taget. Förklaringarna var dels att en del kommuner inte ansåg sig behöva några investeringar, dels att en del kommuner inte hade möjlighet att skjuta till de medel som behövdes för investeringarna (Överstyrelsen för civil beredskap 2002).

Överstyrelsen för civil beredskap konstaterade 2002 att elberedskapen i kommunerna hade förbättrats tack vare bidragsgivningen, men att det fortfarande fanns stora brister. Inventeringar och kartläggningar av kommunernas beredskap visade att:

- omkring 100 kommuner hade tillfredsställande reservkraft för att upprätthålla de viktigaste kommunala funktionerna vid långvariga elavbrott
- omkring 100 kommuner hade reservkraft för att klara vatten och värmeförsörjning. Däremot saknades reservkraft för de högst prioriterade fastigheterna, som skolor och sjukhus
- resterande kommuner inte hade tillräckligt med reservkraft. Det gällde främst storstadskommunerna och kommuner i dessas närhet, men även små kommuner med begränsade resurser.

År 2000 hade samtliga akutsjukhus tillgång till egen reservkraft av varierande kapacitet. Däremot saknade 47 % av antalet vårdinrättningar reservkraft. Speciellt problematiskt bedömdes detta vara för sjukhem och sjukhus med patienter som var beroende av teknisk apparatur och därmed var svåra att flytta.

Under granskningen har revisorerna besökt fyra glesbygdskommuner i norra Sverige: Åsele, Dorotea, Storuman och Sorsele. Vid intervjuer med företrädare för kommunerna framkom att de trots möjligheten till bidrag inte har haft ekonomiska möjligheter att investera i tillräckligt många reservelaggregat.

7.2 Räddningsverkets kartläggning av kommunernas behov

År 1999 skickade Statens räddningsverk ut två enkäter för att ta reda på om de kommunala räddningstjänsterna hade något behov av den materiel som försvaret skulle komma att avveckla. Bakgrunden var Försvarmaktens begäran om ett bemyndigande att få skänka överskottsmateriel till kommunerna (Försvarmakten 1999b). Försvarmakten hade därefter tagit kontakt med Räddningsverket för att höra sig för om kommunernas behov.

Räddningsverket skickade sammanställningarna av enkätsvaren till Försvarmakten i januari år 2000. Båda enkäterna visade att det fanns behov av försvarets materiel i kommunerna.

Behov av bandvagnar

Räddningsverkets första enkät rörde de kommunala räddningstjänsternas behov av bandvagnar. Totalt ansåg sig 188 kommuner ha behov av bandvag-

nar. Av dessa kommuner lånade 107 stycken sedan tidigare bandvagnar av försvaret. Bandvagnarna var placerade på brandstationer.

2002/03:RR18
Bilaga 1

Den kommunala räddningstjänstens behov av övrig materiel

Räddningsverkets andra enkät rörde olika slags överskottsmateriel. I samband med ett möte med Försvarmakten 1999 hade Räddningsverket fått en preliminär lista över materiel som kunde bli aktuell för avveckling. Räddningsverket skickade denna lista till samtliga kommunala räddningstjänster. 238 kommuner inkom med svar. Behovet av olika artiklar varierade. I genomsnitt hade varje artikel kryssats för av 54 kommuner. I tabell 2 nedan redovisas vilka 15 av totalt 229 artiklar som flest kommuner uppgav att de hade behov av.

Tabell 2. Behov av försvarsmateriel i den kommunala räddningstjänsten enligt Räddningsverkets enkät till kommunerna år 1999 (totalt antal inkomna svar: 238)

Typ av materiel	Antal kommuner som uppgav behov (238 inkomna svar)	Andel av de 238 kommunerna som uppgav behov, avrundat till hela procent
1. Elverk, mobila 2-200KVA	163	68 %
2. Motorsågar	148	62 %
3. Kemikaliepumpar / syrapumpar	145	61 %
4. Utombordsmotorer, 4-50 hk	134	56 %
5. Dammsugare / vätskesugare	132	55 %
6. Presenningar	130	55 %
7. Avfuktningssaggregat	130	55 %
8. Värmefläktar	128	54 %
9. Lyftstroppar	126	53 %
10. Garagedomkrafter	125	53 %
11. Terränghjulingar	123	52 %
12. Flytoveraller	123	52 %
13. Metalldetektorer	121	51 %
14. Spännband, olika längder	117	49 %
15. Varmluftssaggregat, diverse storlekar	115	48 %

Källa: Enkätssammanställning från Räddningsverket.

Bandvagnar har lånats ut – men inte övrig materiel

Räddningsverket fick senare, efter ett bemyndigande från regeringen, administrera utlåning av bandvagnar (se avsnitt 7.5). Någon överlåtelse av övriga typer av materiel blev inte aktuell, eftersom förordningen (2000:278) om gåvor och överföring av överskottsmateriel hos Försvarmakten inte medger överlåtelser till kommuner.

Som ett led i granskningen har revisorerna skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser. Syftet var bl.a. att ta reda på hur länsstyrelserna har bedömt kommunernas behov av försvarsmateriel.

Alla länsstyrelser utom en uppger att det finns behov av försvarsmateriel i länen. I tabell 3 nedan redovisas hur många länsstyrelser som har angivit att kommunerna i länet har behov av en viss typ av materiel.

Tabell 3. Samtliga 21 länsstyrelser bedömning av kommunernas behov av försvarsmateriel

Typ av materiel	Antal länsstyrelser som angivit behov
Reservelverk	13
Bandvagnar	11
Pumpar eller annan vattenutrustning	11
Andra fordon	8
Tält eller filter	3
Annan materiel	10

Källa: Riksdagens revisorers enkät till länsstyrelserna om kommunernas behov av försvarsmateriel

Enkätsvaren visar att behovet bedöms vara störst vad gäller elaggregat, bandvagnar samt pumpar och vattenreningsutrustning. Tio länsstyrelser uppger behov av annan materiel. Det gällde t.ex. sambandsmateriel, sjukvårdsutrustning, vattentankar och materiel för personsanering.

Länsstyrelserna har själva fått efterfråga materiel

Länsstyrelserna uppger att Försvarsmaktens högkvarter över huvud taget inte hört sig för om länsstyrelsernas behov av försvarsmateriel.

Nio länsstyrelser har däremot själva riktat en förfrågan till Försvarsmakten om att få överta försvarsmateriel. Förfrågningarna har framför allt rört reservelverk och bandvagnar.

Sex av de nio länsstyrelser som frågat Försvarsmakten har fått materiel, främst elaggregat. Resterande tre länsstyrelser har fått avslag.

Länsstyrelserna vill att mer materiel ska kunna användas av kommunerna

Alla länsstyrelser utom Länsstyrelsen i Gotlands län är övervägande negativa till förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten. Flera länsstyrelser menar att förordningen hindrar att värdefull materiel kommer till nytta i kommunerna. Flera länsstyrelser menar också att förordningen innebär ett slöseri med skattebetalarnas pengar.

Förordningen gör det svårare för länsstyrelserna att stödja kommunerna på ett effektivt sätt eftersom avtal måste upprättas vid utlåning av materiel. Det administrativa merarbetet har i sin tur gjort att vissa länsstyrelser begränsat övertagandet av försvarsmateriel – eller avstått helt.

Länsstyrelsens organisation är inte dimensionerad för att själv äga, förvalta och administrera materiel, påpekar några länsstyrelser. En återkommande kommentar är också att kommunerna inte har ekonomiska förutsättningar att skaffa materielen till nypris. Länsstyrelserna befarar att kommunerna inte kommer att införskaffa nödvändig materiel av den typ som Försvarsmakten avvecklar.

7.4 Kommentarer till kommunernas materielbehov

Företrädare för Kommunförbundet har vid intervjuer menat att försvarets överskottsmateriel inte skulle utgöra det tillskott till de kommunala räddningstjänsterna som många kommuner tror. Olika kommuner har också olika stort behov av materiel.

Kommunförbundet anser att räddningstjänsternas personal inte alltid inser vilka kostnader ett övertagande av materielen skulle medföra i form av utbildning av personal och underhåll av materielen. Man ser en risk för att kommunerna skulle samla på sig för mycket materiel.

Kommuner medvetna om kostnaderna

Företrädare för räddningstjänsten i Stockholm anser dock inte att man skulle skaffa för mycket materiel, om man fick möjlighet att överta materiel från Försvarsmakten. Man säger sig vara väl medveten om att det kostar pengar att överta materiel. Även företrädare för räddningstjänsterna i Uppsala och de fyra Norrlandskommuner som besökts under granskningen säger sig vara medvetna om att det ekonomiska läget i kommunerna sätter gränser för hur mycket materiel man kan förvara i förråd.

Behovet av materiel för Stockholms brandförsvaret

Vid Stockholms brandförsvaret säger man att Räddningsverkets enkät 1999 framför allt sågs som en önskelista, som besvarades utan någon grundlig inventering av behovet i kommunen. För att kunna avgöra vilken materiel som verkligen skulle behövas måste man veta vilken materiel som är aktuell för avveckling. Man måste dessutom genomföra en ordentlig inventering av kommunens behov. Det finns dock ett tydligt behov i kommunen av flera mobila elverk och av materiel för att säkra dricksvattenförsörjningen.

Behovet av materiel för de fyra Norrlandskommunernas räddningstjänst

Gemensamt för de Norrlandskommuner som har besökts är bl.a. stora avstånd till regementen. Mellan Stockholm och Boden finns numera regementen endast i Östersund och i Arvidsjaur. Bistånd från försvaret vid kriser i kommunerna kan därmed dra ut på tiden. Kommunernas ekonomier är ansträngda, och utrymmet för investeringar i räddningstjänstmateriel begränsat.

Samtliga fyra kommuner uppger att de skulle ha nytta av försvarets över-skottsmateriel, framför allt elverk.

Behovet av materiel berör inte bara räddningstjänsterna i kommunerna. Kommunernas tekniska förvaltningar – med ansvar för vatten- och värmeför-sörjning i kommunerna – skulle också ha nytta av viss materiel.

7.5 Utlåning av försvarsmateriel

Svenska kraftnät lånar ut bandvagnar och elverk till elnätbolag. Räddnings-verket lånar ut bandvagnar till räddningstjänsten i olika kommuner.

Utlåningen föregicks av ett bemyndigande från regeringen, eftersom band-vagnar klassificeras som krigsmateriel. Bemyndigandet omfattade även överföring av bandvagnar till Naturvårdsverket (regeringsbeslut 2000-05-31).

Utlåningen från Svenska kraftnät tillkom på myndighetens initiativ. Rädd-ningsverkets utlåning föranleddes av ett regeringsuppdrag.

Svenska kraftnäts utlåning till privata och kommunala elnätbolag¹

Svenska kraftnät är ett affärsverk som äger och driver stornätet för elkraft. I denna egenskap är Svenska kraftnät systemansvarig myndighet. Det innebär att Svenska kraftnät ansvarar för att elsystemet kortsiktigt är i balans. Svenska kraftnät är även elberedskapsmyndighet.

Regionala och lokala elnät ägs av såväl privata som kommunala företag. För att höja beredskapen hos dessa elnätbolag har Svenska kraftnät övertagit bandvagnar och elverk från Försvarsmakten och lånat ut dem till ett 80-tal elnätbolag. Totalt hade Svenska kraftnät i november 2002 administrerat utlåning av 142 bandvagnar och 188 elverk. Svenska kraftnät förfogade dessutom över ytterligare 35 bandvagnar och 13 elverk.

Svenska kraftnät fick aldrig någon formell förfrågan från För-svarsmakten om man var intresserad av att överta bandvagnar eller elverk.

I stället fick man genom informella kontakter med Försvarsmakten 1999 reda på att bandvagnar skulle komma att avvecklas. Informellt hade man också informerats om att kvaliteten på bandvagnarna varierade. I mars 2000 skickade man en formell förfrågan till Försvarsmakten om möjligheten att överta bandvagnar. Sedan regeringen givit tillstånd till en överföring beslutade Försvarsmakten i juni 2000 att Svenska kraftnät skulle få överta högst 300 bandvagnar av typen 206. Personal från Svenska kraftnät och branschorganisationen Svensk Energi AB besiktigade därefter bandvagnarna på de platser där Försvarsmakten förvarade dem.

Utlåningen av bandvagnarna till elnätbolagen påbörjades efter att Svenska kraftnät genomfört service på materielen. Servicen köptes från Försvarsmak-tens miloverkstäder.

År 2001 kom det av en händelse till Svenska kraftnäts kännedom att elverk stod uppställda för försäljning på avvecklingsterminalen Bråvalla. Personal

¹ Om inte annat anges är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från intervjuer med före-trädare för Svenska kraftnät.

från Svenska kraftnät och Svensk Energi AB åkte dit och testade 160 elverk som stod uppställa på platsen. Därefter skickade Svenska kraftnät en skrivelse till Försvarsmakten där man angav vilka elverk man ville ha. Höghkvarteret fattade därefter beslut om att Svenska kraftnät skulle få överta elverken.

Utlåningen av bandvagnar och elverk är reglerad i avtal mellan Svenska kraftnät och elnätbolagen. Elnätbolagen har inte rätt att sälja, pantsätta eller vidareupplåta materielen. Enligt avtalen får materielen bara användas för att åtgärda störningar i elförsörjningen samt i samband med utbildning. Elnätbolagen ska dessutom stå för samtliga kostnader som är förknippade med användningen av materielen. Utlånad materiel ska återlämnas till Svenska kraftnät om elbolagens behov upphör.

Elnätbolagen har också fått betala ett engångsbelopp för att täcka Svenska kraftnäts kostnader för transport och service av materielen. För bandvagnarna uppgick denna kostnad till 50 000 kronor per bandvagn, vilket kan jämföras med nypriset; ca 2 miljoner kronor.

Räddningsverkets utlåning av bandvagnar till kommuner²

Räddningsverket har lånat ut omkring 180 bandvagnar till de kommunala räddningstjänsterna. Precis som Svenska kraftnät har Räddningsverket tagit över äganderätten av dessa bandvagnar från försvaret.

Till skillnad från Svenska kraftnäts utlåning föranleddes dock Räddningsverkets utlåning av ett regeringsuppdrag. I oktober 2000 gav regeringen Räddningsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att bandvagnar från Försvarsmakten genom Räddningsverkets försorg skulle kunna användas i samband med räddningstjänstinsatser (regeringsbeslut 2000-10-05).

Räddningsverket föreslog att myndigheten skulle få överta bandvagnar från Försvarsmakten för att därefter låna ut dem till kommuner som ansåg sig behöva sådan materiel. Regeringen biföll Räddningsverkets förslag (regeringsbeslut 2001-07-05). I de fall kommuner redan lånade bandvagnar av Försvarsmakten behöll kommunerna i de flesta fall dessa bandvagnar, men äganderätten överfördes till Räddningsverket.

Svenska kraftnät bistod Räddningsverket med att välja ut de bästa bandvagnarna. Liksom Svenska kraftnät anlätade man miloverkstäder för att genomföra service på bandvagnarna innan de lånades ut.

Till skillnad från elnätbolagen behövde kommunerna dock inte betala för denna service. Den enda kostnaden som kommunerna fick stå för var kostnaden för s.k. registreringsbesiktning. Denna kostnad uppgick till 2 500 kronor per bandvagn.

Bandvagnarna får bara användas i samband med räddningstjänst.

Räddningsverket har till skillnad från Svenska kraftnät varken tagit emot eller organiserat utlåning av elverk. Företrädare för Räddningsverket uppger att myndigheten saknar resurser och organisation för att administrera detta. Räddningsverket anser att det är en uppgift för länsstyrelserna.

² Om inte annat anges är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från intervjuer med företrädare för Räddningsverket.

Fram till och med den 30 juni 1995 ansvarade den statliga civilförsvarsorganisationen – under ledning av Statens räddningsverk – för undsättning och omhändertagande av befolkningen i krig. Till sitt förfogande hade organisationen materiel som låg i statliga beredskapsförråd, ofta en bit bort från tätbebyggelsen. De kommunala räddningstjänsterna hade möjlighet att låna materiel ur förråden vid stora olyckor. Långt ifrån alla räddningstjänster visste dock vad förråden innehöll eller hur man skulle gå till väga för att få tillgång till materielen.

Att kommunerna den 1 juli 1995 fick ansvar för befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap innebar att de kommunala räddningstjänsternas materiel skulle användas såväl i fred som under höjd beredskap. Räddningsverket skulle dock även fortsättningsvis stå för tilläggsutrustning avsedd för höjd beredskap.

Förändringen innebar att mycket av den statliga civilförsvarsmaterielen blev överflödig. Civilförsvarsorganisationen ägde exempelvis förläggings- och förplägnadsmateriel som skulle räcka till samtliga 150 000 civilförsvarspliktiga som ingick i civilförsvarsorganisationen. Materielen förvarades i förråd med en beräknad total yta på ca 135 000 kvadratmeter.

Räddningsverket har dock inte kunnat lämna några mer exakta uppgifter om vilka mängder materiel civilförsvarsorganisationen förfogade över. Man har inte heller kunnat uppge hur stora mängder materiel som har avvecklats på olika sätt.

Materiel till kommunala räddningstjänster

Kommunerna har tagit över ansvaret för drift och underhåll av den civilförsvarsmateriel som Räddningsverket bedömt att de kommunala räddningstjänsterna behöver för sina uppgifter under höjd beredskap. Materielen har flyttats från de statliga beredskapsförråden till förråd som ägs av kommunerna. Staten äger dock fortfarande materielen. Kommunerna måste därför ersätta förstörd eller sliten materiel.

Vilken mängd av materiel varje kommun har tilldelats har avgjorts av vilka hot och risker kommunerna har bedömts vara utsatta för under höjd beredskap.

Räddningsverket behöll en del materiel

Materiel som Räddningsverket bedömde som användbar för den egna verksamheten valde man att behålla. En del materiel sparades för att användas vid internationella insatser. Räddningsverket har dessutom förråd med materiel avsedd att användas vid vissa typer av olyckor.

³ Om inte annat anges bygger uppgifterna i detta avsnitt på intervjuer med företrädare för Räddningsverket.

Det finns depåer för oljesanering, kemikalieolyckor, skogsbränder. Depåer för översvämningsoolyckor ska byggas upp under 2003. I depåerna har civilförsvarsmateriel placerats i varierande utsträckning. Kommunerna har rätt att använda materielen, men ska ersätta förkommen eller sliten materiel.

Överskottsmateriel har skänkts bort – även till kommuner

Den materiel som varken behövdes för kommunernas räddningstjänst eller för Räddningsverkets egen verksamhet skulle avyttras. Detta skedde i första hand genom försäljning, men för en del av överskottsmaterielen bedömdes marknaden vara begränsad. Det gällde t.ex. brandsläckningsmateriel, kläder, matlagningssutrustning, tält och filter.

Regeringen bemyndigade Räddningsverket att utan ersättning överlåta materielen till dem som kunde ha behov av den, exempelvis kommuner, Försvarsmakten, andra myndigheter samt organisationer involverade i arbetet med internationella katastrofinsatser (regeringsbeslut 1997-05-29).

Det bokförda värdet av denna materiel uppgick till ca 34 miljoner kronor (1997 års prisnivå) men skrevs ned till noll när den avyttrades. Materielen var ofta helt oanvänd.

Avyttringen var nästan helt genomförd år 2002. Huvuddelen av materielen har skänkts till kommuner.

8 Iakttagelser och slutsatser

Utgångspunkt för granskningen har varit riksdagens beslut år 2000 om riktlinjer för Försvarsmaktens verksamhet och de säkerhetspolitiska bedömningar som detta beslut bygger på. Beslutet har inneburit att en omfattande avveckling av försvarsmateriel har påbörjats. Enligt riksdagens beslut ska överskottsmateriel i första hand skänkas bort, i andra hand säljas och i tredje hand slängas eller förstöras.

Riksdagen har angivit att avvecklingen ska genomföras skyndsamt. På så sätt ska medel frigöras för en fortsatt uppbyggnad av insatsförsvaret. Målet är att en ny försvarsorganisation ska vara genomförd år 2010. Försvarsmakten har preciserat tidsangivelsen för avveckling av försvarsmateriel och satt som mål att denna i huvudsak ska vara avslutad den 31 december 2004.

8.1 Viktigast att det går fort

Avvecklingen av försvarsmateriel har präglats av de tidsramar Försvarsmakten har fastställt för sitt arbete. Det har varit bråttom, något som man i Försvarsmakten motiverar med de höga kostnaderna – framför allt för hyror och personal – för att behålla en otidsenlig förrådsorganisation. Man befärdar också att materiel förstörs om den förvaras på olämpligt sätt, t.ex. i fuktiga lokaler.

Därför har Försvarsmakten varit angelägen om att fortast möjligt avveckla stora mängder materiel. Hela förråd har tömts och oanvändbar materiel har slängts. Resterande materiel har därefter transporterats till s.k. avvecklings-

terminaler, där den har sorterats. I särskilda beslut har Högkvarteret givit riktlinjer för hur olika slags materiel ska hanteras.

Denna ordning har inneburit att förråd har kunnat frigöras. Avtalen med Fortifikationsverket har sagts upp, och Försvarsmaktens kostnader för att hyra dessa förråd har upphört.

Ny förrådsorganisation för framtida bruk

En ny förrådsorganisation innebär att stora förråd förläggs till centrala lägen i ett begränsat antal orter och i anslutning till annan försvarsverksamhet. Härigenom kan kostnaderna för förrådshållningen minska. I de nya förråden ska materiel för flera förband förvaras.

Tankarna bakom förrådshållningen är dock desamma som tidigare. I princip ska hela förband kunna utrustas med den materiel som har samlats på en plats. Undantaget gäller ammunition och vapen, som förvaras i speciella förråd på andra platser.

Vissa av de förband som ingår i utlandsstyrkan ska kunna iordningställas på 30 dagar. För dessa förband ordnas särskilda förråd enligt samma princip som gäller för centralförråden. För förband med längre förberedelsestid är tanken att materiel ska samlas ihop från de central- och arsenalförråd som byggs upp för det svenska försvaret. Materielen i de nya förråden ska således – liksom tidigare – användas både för övningar och fredsbevarande insatser.

Förrådshållningen organiseras utifrån antagandet att det finns tid för att samla ihop och reparera materielen, om de säkerhetspolitiska bedömningarna ändras. Det gäller även materiel som finns utomlands, är i dåligt skick och i värsta fall har tappats bort.

Litet utrymme för gåvor

Försvarsmakten har ansett att det är dyrt att överföra eller skänka bort materiel till statliga myndigheter och ideella organisationer. Det handlar om små volymer, som det tar tid att sortera ut. Därför har man bara överfört och skänkt bort materiel när kostnaderna har bedömts vara rimliga.

De statliga myndigheter och ideella organisationer som själva har kontaktat Försvarsmakten har i vissa fall kunnat få den materiel de begärt. Däremot har Försvarsmakten inte informerat sig om vilken materiel statliga myndigheter och organisationer har önskat sig.

Försvarsmakten har inte heller informerat myndigheter och organisationer om vilken materiel som har funnits att tillgå. I stället har man ansett att det har varit organisationernas sak att själva bedöma vilken materiel som varit aktuell för avveckling och att ta kontakt med Försvarsmakten. Bedömningen har varit att dessa organisationer – om de haft kännedom om vilken materiel som funnits att tillgå – skulle ha begärt att få orimliga mängder materiel, som de i praktiken varken behövt eller kunnat ta hand om. Försvarsmakten har inte velat skapa behov som långsiktigt hade blivit dyrbara för de organisationer som fått materiel.

I den utsträckning teknisk materiel har överförts till statliga myndigheter eller skänkts till ideella organisationer har materielen överlämnats i befintligt skick, utan att först ha reparerats. Så kallad mängdmateriel har däremot kontrollerats. Stora mängder möjliga kläder och rättäten utrustning har slängts eller förstörts.

Försvarsmaktens bedömning har varit att försäljning, destruktion eller överlåtelser av materiel till de baltiska länderna har varit att föredra framför överföring till myndigheter och gåvor till organisationer. Det har då handlat om stora volymer och därmed låga kostnader för avvecklingen.

Betraktelsesättet innebär att den prioriteringsordning för avvecklingen som riksdagen angivit delvis har frångåtts. Det har förekommit att Försvarsmakten har sålt eller förstört materiel hellre än att skänka den till statliga myndigheter eller ideella organisationer. Detta förfaringssätt har inte bara minskat kostnaderna för förrådshållning, utan även givit Försvarsmakten direkta intäkter; både från skrotning och försäljning. Försvarsmakten har fått använda intäkterna för sitt arbete med avvecklingen och har kunnat använda sina anslag för t.ex. nyinvesteringar.

8.2 Höga hyror motiv för avveckling

Ett viktigt skäl till att Försvarsmakten vill avveckla förråd så fort som möjligt är att man vill slippa kostnader för hyror. Hur stora dessa kostnader har varit är dock oklart. Fortifikationsverket har inte kunnat ange hur stora hyreskostnaderna är. Försvarsmaktens beräkning bygger på antaganden snarare än på redovisade kostnader för förråden.

De hyror som Försvarsmakten har betalat till Fortifikationsverket har utgått från uppgifter om kapital-, drifts- och underhålls-kostnader.

Fortifikationsverket har inte kunnat ange hur stor del kapitalkostnaderna utgör av hyrorna för mobiliseringsförråden. Man utesluter inte att de har utgjort en relativt stor del av hyran.

När Fortifikationsverket har avyttrat mobiliseringsförråd som hänför sig till försvarsbeslutet år 2000 har verket fått skriva ned förrådets bokförda värde till noll. Det innebär att Fortifikationsverkets försäljningar inte har behövt framstå som förlustbringande.

Försvarsmakten har baserat sina beräkningar på antagandet att hyrorna bortfaller när uppsägningsperioden för hyresavtalen är slut eller förråden har avyttrats. I praktiken har det dock varit svårt för Fortifikationsverket att anpassa sin organisation till den omfattande förrådsavvecklingen. Kostnader för bl.a. personal har då fördelats på hyrorna för andra fastigheter. I Försvarsmakten finns också uppfattningen att de sammanlagda hyrorna har stigit, trots att många förråd har avvecklats. Några uppgifter som bekräftar denna uppfattning har dock inte funnits tillgängliga.

8.3 Ingen överskottsmateriel direkt till kommunerna

Genom riksdagsbeslut har kommunerna givits större ansvar för åtgärder under höjd beredskap och vid svåra kriser. Kommuner har angivit att de skulle ha användning av materiel som försvaret avvecklar. Även länsstyrel-

serna delar denna bedömning. Behovet av elverk och bandvagnar beskrivs som särskilt stort, både hos stora och små kommuner. Även annan materiel har efterfrågats.

2002/03:RR18
Bilaga 1

Behov som inte tillgodoses

Av riksdagens försvarspolitiska beslut år 2000 framgår att överskottsmateriel även ska användas för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Med hänvisning till risken för konkurrenssnedvridningar har regeringen beslutat att kommunerna inte får överta överskottsmateriel från Försvarsmakten. I Försvarsdepartementet har man dock bedömt att det inte finns några juridiska hinder för staten att skänka materiel till kommunerna – förutsatt att materielen enbart ska användas i räddningstjänst. Tjänstemän på Näringsdepartementet har delat denna bedömning.

Statliga bidrag och lån

Kommuner får bidrag för att investera i beredskapshöjande åtgärder. Bidragen får användas för bl.a. köp av ny materiel av samma typ som den materiel som försvaret avvecklar. I många fall bedöms dock bidragen som otillräckliga för att kommunerna verkligen ska genomföra sådana investeringar. Det har också visat sig att en stor andel sjukhus och sjukhem saknar reservkraft.

De statliga bidragen till materielanskaffning innebär – när de används av kommunerna – att staten bidrar till anskaffning av materiel som man redan äger.

Länsstyrelserna har ifrågasatt om kommunerna har resurser för att prioritera investeringar i ny materiel. Länsstyrelserna ställer sig också frågande till att kommunerna inte får ta emot funktionsduglig materiel från försvaret – som dessutom redan har betalats med skattepengar.

Räddningsverket har inte ansett sig ha resurser för att administrera utlåning av elverk till kommunerna. Verket har hänvisat till att det är en uppgift för länsstyrelserna. Vissa länsstyrelser har också varit beredda att sköta sådan administration, men flera har av resursskäl begränsat övertagandet av materiel.

Däremot har Räddningsverket – på regeringens initiativ – skaffat bandvagnar och lånat ut dem till olika kommuner. Kommunerna har alltså fått tillgång till viss överskottsmateriel från försvaret. Regeringen har kringgått sin egen förordning genom ett administrativt förfarande.

De statliga myndigheternas resurser har satt gränser för materielöverföringen. Om länsstyrelserna hade ansett sig ha mer resurser hade mer materiel kunnat lånas ut.

Civilförsvarsmateriel får skänkas bort

I anslutning till att det statliga ansvaret för befolkningsskydd och räddningstjänst upphörde fick kommunerna ta hand om stora mängder civilförsvarsmateriel. Materielen betraktas dock fortfarande som statlig.

Kommunerna har även fått tillfälle att överta äganderätten till materiel som annars hade slängts. Regeringen har då särskilt bemyndigat Räddningsverket att skänka bort materiel. Förfarandet innebär att regeringen har tillämpat skilda principer för materielöverföring till kommunernas räddningstjänster, beroende på om materielen har betraktats som försvarsmateriel eller civilförsvarsmateriel. Samma slags materiel har behandlats på diametralt olika sätt.

Kommunerna får låna

Liksom tidigare har kommunerna rätt till bistånd från försvaret i samband med vissa räddningstjänstinsatser. Sedan den 1 juli 2002 får kommunerna mot ersättning låna personal och utrustning från Försvarsmakten för andra insatser. Nedläggningen av regementen har dock lett till att många kommuner, särskilt i Norrland, har fått långt till försvarets verksamhet.

Stora mängder materiel har avvecklats. Förråden har centraliserats och förlagts till ett fåtal platser i landet. Materielen i förråden ska i högre utsträckning än tidigare användas vid försvarets övningar. Samma materiel ska också användas för internationella insatser. Som framgått har denna materiel ofta återsänts i dåligt skick – eller tappats bort.

Samtidigt som kommunerna givits tillgång till försvarets resurser har alltså Försvarsmaktens möjligheter att erbjuda hjälp minskat.

8.4 Annorlunda för de baltiska länderna

I januari 2003 hade överskottsmateriel för tio bataljoner och fem kompanier överlåtits till de baltiska länderna. Reservdelar och hela verkstäder hade skänkts bort. Därutöver hade sjukvårdsmateriel, mängdmateriel och även ytterligare vapen och ammunition överlåtits. Bland annat uppges antalet automatkarbiner av typen AK 4 räckta för försvarsmaktens behov i samtliga tre länder.

Svensk militär hade utbildat sina baltiska kolleger i frågor om materielens användning och svenskt försvarstänkande.

Möjligheter att påverka

Företrädare för de baltiska länderna har försetts med förteckningar över tillgänglig överskottsmateriel. De har inbjudits att inspektera materielen i olika förråd i Sverige och har därefter fått uttrycka önskemål om att få materiel. I Högkvarteret har framställningarna jämförts med tillgången till materiel.

Vad gäller överlåtelser av materiel avsedda för hela förband har förslagen lämnats till regeringen, som varje år har fattat beslut om överlåtelser. Regeringen har också beslutat om överlåtelser av ytterligare vapen till de olika länderna. Övrig materiel har i mån av tillgång överlåtits efter särskilda beslut av Högkvarteret.

De baltiska länderna erbjuds köpa materiel

Det har inte alltid funnits tillräckligt med reservdelar till den materiel som har skänkts till de baltiska länderna. Ländernas försvars-makter har då erbjudits att köpa reservdelar från den svenska Försvarsmakten eller från svensk försvarsindustri. I det förstnämnda fallet ersätter Försvarsmakten äldre materiel med ny som man köper från försvarsindustrin.

Gåvorna till de baltiska länderna kan således resultera i inkomster till den svenska försvarsindustrin. Samtidigt kan det svenska försvaret få tillfälle att förnya sin reservdelsmateriel.

Svenskt synsätt avgör

Materiel för hela förband har iordningställts av svensk personal. Materielens kvalitet har kontrollerats. Man har försäkrat sig om att det finns tillräckligt med reservdelar och plockat ihop de artiklar som enligt svenska normer behövs för ett förband.

Genom besök i de baltiska länderna har Försvarsmakten kontrollerat att materielen används och förrådshålls på ett sätt som överensstämmer med de riktlinjer Försvarsmakten givit de baltiska länderna.

Överlåtelsen av materiel till de baltiska länderna har således genomförts väsentligen med utgångspunkt i svenska riktlinjer för hur ett förband bör utrustas och materielen handhas och underhållas.

Ökad säkerhet med svensk materiel i baltiska förråd

Överlåtelsen av överskottsmateriel till de baltiska länderna kan ses som att Sverige har flyttat vissa av sina förråd – och även en del av sin beväpning – till andra sidan Östersjön. Avsikten med överlåtelsen av materiel har emellertid varit att stärka de baltiska ländernas egen förmåga att motstå väpnade angrepp. Att dessa länder förfogar över försvarsmateriel och har kunskap om hur den ska användas har också bedömts ha en avskräckande effekt. Även andra länder har skänkt materiel till de baltiska länderna, som härigenom fått möjligheter att snabbt bygga upp ett militärt försvar. Därigenom bedöms säkerheten i hela Östersjöområdet öka, vilket i sin tur inverkar på de säkerhetspolitiska bedömningar de svenska statsmakterna kan göra.

Andra principer

Jämfört med överföringen till svenska statliga myndigheter och ideella organisationer har delvis andra principer gällt för överlåtelsen till de baltiska länderna. Länderna har informerats om vilken materiel som har funnits tillgänglig. Till skillnad från myndigheter och ideella organisationer har de tillåtits att själva avgöra vilka behov av materiel de haft. Försvarsmakten har också kontrollerat materielens kvalitet och livslängd innan överlåtelseerna genomförts.

Materiel ur förråden och annan materiel har sålts på tre sätt: via Försvarets materielverk, från en av de avvecklingsterminaler som tillhör Försvarets logistik och direkt från Försvarets logistik. I samtliga fall har försäljningen riktats till företag.

Det har inte funnits några tydliga regler för vilken organisation som ska ha ansvar för försäljningen. Samma slags materiel har kunnat säljas både av Försvarets materielverk och Försvarets logistik.

Försvarets materielverk har i omgångar sålt stora volymer materiel. Vid varje försäljning har olika typer av materiel sålts till en köpare. I en första omgång ingick också krigsmateriel bland den materiel som såldes, något som begränsade antalet potentiella köpare.

Via avvecklingsterminalen i Arboga har Försvarets logistik sålt mängdmateriel i mindre partier till grossister. Allt eftersom terminalen har fyllts och materielen sorterats har försäljningar genomförts. Härigenom har man velat begränsa försvarets lagerkostnader.

Försvarets logistik har även sålt en del materiel som inte har ansetts passa in i de försäljningar som Försvarets materielverk har ansvarat för. Det har t.ex. gällt fartyg och helikoptrar, men även enklare materiel, som motorcyklar och taggtråd.

Hemliga intäkter, men bara ibland

Intäkterna från de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört har varit hemliga av kommersiella skäl. Intäkterna från övriga försäljningar har däremot redovisats öppet. Trots att man har vänt sig till samma slags köpare och delvis sålt samma slags materiel har skilda principer för intäktsredovisningen tillämpats. Avgörande har varit vem som har sålt materielen.

Först i samband med årsbokslutet 2004 ska Försvarets logistik redovisa ett eventuellt överskott av alla försäljningar. Överskottet ska tillföras statsbudgeten. Däremot är det inte säkert att det någonsin blir allmänt känt hur stora intäkter försvaret fått från de försäljningar som Försvarets materielverk har genomfört.

Riksrevisionsverket och internrevisionen vid Försvarets logistik och Försvarets materielverk kan granska interna rutiner i försvaret. Rutinerna för att kontrollera att de hemliga intäkterna redovisas på ett korrekt sätt har dock inte granskats.

Bestämmelsen att försvaret får disponera delvis hemliga inkomster från försäljningarna innebär ett okänt tillskott till försvarsanslagen. Anslagen över statsbudgeten blir delvis missvisande. Riksdagen – och den svenska allmänheten – får ofullständig information om hur mycket försvaret kostar.

Begränsad affärsmässighet

Genom rätten att disponera sina försäljningsinkomster får Försvarets logistik incitament att uppträda affärsmässigt. Ju större intäkterna blir, desto snabbare kan omvandlingen av försvaret genomföras.

Försvarsmakten ska mellan 2001 och 2005 betala sammanlagt 89 miljoner kronor som ersättning för bl.a. de försäljningar Försvarets materielverk genomför. Beloppet är oberoende av vilka intäkter försäljningarna ger. Det betyder att verket inte har några ekonomiska incitament att satsa på försäljningarna. Ju fortare man finner en köpare, desto lägre blir verkets egna kostnader för försäljningen.

Försvarsmakten har således ekonomiska incitament att erhålla så stora intäkter från försäljningarna som möjligt. Däremot finns inga sådana incitament hos det statliga verk som ska genomföra en stor del av försäljningarna.

8.6 Nya motiv för export av krigsmateriel

Enligt svensk lag är det förbjudet att exportera krigsmateriel. Undantag har medgivits när export har bedömts nödvändig för att upprätthålla inhemsk produktion av krigsmateriel. Inspektionen för strategiska produkter har då kontrollerat köparna, bl.a. med utgångspunkt i den säkerhetspolitiska situationen i de länder dit materielen ska föras.

Försvarsmakten har velat sälja överflödigt krigsmateriel för att det har bedömts vara ekonomiskt mest fördelaktigt. Inspektionen för strategiska produkter har godkänt köpare och bestämt hur materielen får användas. Den administrativa hanteringen har därmed följt de regler som gäller för annan export av krigsmateriel.

I försvarsbeslutet år 2000 utgick regeringen och riksdagen från att krigsmateriel skulle säljas till försvarsindustrin. Försvarsmakten har dock fått tillstånd att sälja överflödigt krigsmateriel utan sådana begränsningar. Varken Inspektionen för strategiska produkter eller tjänstemän i Försvarsdepartementet har ifrågasatt försäljningarna – trots att det inte varit fråga om försäljningar till försvarsindustrin. Möjligheterna att förbättra försvarets ekonomi har betraktats som ett tillräckligt skäl för att medge krigsmateriel-export.

Försvarets avveckling av överskottsmateriel har lett till att Sverige i praktiken tillåter export av krigsmateriel med en ny motivering: möjligheterna för Försvarsmakten att få ekonomiskt tillskott till sin verksamhet. Exportintäkterna har varit viktiga för försvarsindustrins verksamhet. Men för Försvarsmakten har det rört sig om intäkter på marginalen, även om beloppen kan ha varit betydande.

8.7 Hinder för avveckling

Flera förhållanden försvårar genomförandet av den tidsplan som Försvarsmakten har utformat för materielavvecklingen. Det handlar om organisation, omoderna datasystem och bristande underhåll av materielen i mobiliseringsförråden.

Organisationen flaskhalsen

I Högkvarteret har en särskild funktion för avveckling av materiel med ett fåtal tjänstemän inrättats. Organisationen har begränsat möjligheterna att

behandla ansökningar om materiel från statliga myndigheter och ideella organisationer. Det är en förklaring till att Försvarsmakten har varit obenägen att informera dessa organisationer om vilket överskott som har funnits.

Försvarsmaktens logistik har fått ett särskilt ansvar för praktiska frågor i anslutning till avvecklingen. Organisationen har dock flera uppgifter. Många anger att avvecklingen av materiel försenas till följd av personalbrist. Man har inte heller tid att sortera materiel på ett sätt som skulle passa statliga myndigheter eller ideella organisationer. Materiel som hade kunnat skänkas bort har i stället sålts eller slängts.

Den organisation för avveckling som Försvarsmakten bestämt sig för – och som inte förefaller ha omprövats – har därmed i hög grad inverkat på det sätt på vilket avvecklingen har genomförts. Det har i sin tur inneburit att självpåtagna organisatoriska begränsningar i Försvarsmakten har blivit överordnade den ordning för avvecklingen som riksdagen angivit.

Många och gamla datasystem

Flera av de datasystem som Försvarsmakten använder för att hålla reda på sin materiel installerades på 1970-talet. De har därefter moderniserats successivt. Nya system har utvecklats med de gamla systemen som bas. Fortfarande krävs omfattande manuella insatser, om uppgifterna i olika system ska kunna jämföras med varandra. Systemen är utformade för tillgångsredovisning och anskaffning, men passar sämre när materiel ska avyttras. Få tjänstemän behärskar tekniken, och det finns problem med reservdelar. Datasystemen krånglar.

De gamla och tungrodda datasystemen har inneburit att de årliga bedömningarna av vilken materiel som ska sparas har tagit lång tid. Den redovisning av materiel som Försvarsmakten haft tillgång till har inte varit tillförlitlig. Modern materiel har utvecklats och sämre materiel sparats i de nya förråden. Ingen vet säkert hur mycket materiel som har kommit bort.

Dåligt skötta mobiliseringsförråd

Ett argument för att det är viktigt att mobiliseringsförråden avvecklas snabbt har varit att det har varit dyrt att sköta materielen i förråden. Det har funnits krav på att personal regelbundet ska besöka förråden, att otidsenlig utrustning byts ut, trasig materiel lagas och förråden inventeras.

I praktiken tycks skötseln av många förråd ha varit eftersatt sedan länge. Det är en förklaring till de omfattande mögelskador och råttangrepp som har förekommit. Trasig materiel har också påträffats. Det är därför inte självklart att förråden verkligen har innehållit fullständig utrustning för ett förband.

Iakttagelsen tyder på att de föreskrifter för skötseln av materielen som har funnits inte har följts. Mycket materiel som hade kunnat skänkas bort eller säljas har i stället fått kasseras.

Som framgått har statsmakterna framhållit vikten av att avvecklingen av försvarsmateriel genomförs skyndsamt. Att det är bråttom har förklarats med behovet av pengar till det nya insatsförsvaret.

Tidigare organisatoriska förändringar har ofta genomförts med fördröjning. Revisorerna fann redan 1993 att det tog lång tid innan riksdagens beslut om nedläggning av förband hade genomförts (Riksdagens revisorer 1993). I Försvarsmakten framhåller man att materiel inte har avvecklats i den utsträckning som var motiverat med hänsyn till försvarsbesluten 1992 och 1996. Många anser att inställningen att materiel kan komma till användning – man vet inte riktigt när – har präglat försvarets anställda.

Om en stor mängd otidsenlig utrustning försvinner snabbt blir det tydligt att det svenska försvaret verkligen har ändrats. Gamla rutiner och arbetssätt måste ändras. Ingen kan ens föreställa sig att det blir möjligt att återgå till det gamla. Att avveckla förråden snabbt kan därför även ha varit ett sätt för statsmakterna och försvarsledningen att påverka inställningen hos dem som arbetar i försvaret. De måste tillägna sig de synsätt som följer av ändrade säkerhetspolitiska bedömningar. Först därefter kan omvandlingen av försvaret anses vara genomförd.

9.1 Nya förhållningssätt i hela Försvarsmakten

Vi har funnit att Försvarsmakten arbetar intensivt med att snabbt avveckla all överskottsmateriel. Alla nivåer i organisationen är påtagligt präglade av den brådska som målsättningen att klara avvecklingen till den 31 december 2004 har resulterat i. Hellre än att riskera att avvecklingen fördröjs har man sålt och slängt materiel. Det har inte alltid funnits utrymme att beakta alternativa användningsmöjligheter. Det finns en påtaglig ambition att bygga upp förråd som uppfyller nya krav på organisationen. Inställningen att materiel kan komma att behövas i framtiden accepteras inte längre.

Vår bedömning är att en snabb avveckling av försvarsmateriel inte längre kan motiveras med behovet av nya förhållningssätt i försvaret.

9.2 Uppskattningar och osäkra beräkningar

En effekt av den brådska man upplever sig vara utsatt för är att materielavvecklingen har präglats av uppskattningar och osäkra beräkningar. Enskilda tjänstemän i Försvarsmakten har bedömt vad som är ”rimligt” och vilket beteende som enligt deras mening är orimligt. Det har bl.a. fått till följd att statliga myndigheter och ideella organisationer inte har informerats om tillgången på materiel. Tjänstemän i Försvarsmakten har i stället själva bedömt vilka behov dessa organisationer har.

Det har visat sig att dessa bedömningar inte alltid har överensstämmt med uppfattningarna hos myndigheter och berörda organisationer, som inte anser sig ha fått den materiel de behöver. Både enskilda och organisationer har reagerat över Försvarsmaktens sätt att sköta avvecklingen. Det indikerar

enligt vår mening att det kan finnas användningsområden för materielen som Försvarsmakten har förbisett.

Försvarsmakten kan bara uppskatta hur mycket materiel som ska avvecklas efter våren 2003. Detsamma gäller frågan om hur många förråd som behöver tömmas. Man räknar med att fyra av sammanlagt sju avvecklingsomgångar kvarstår. Det innebär att det kan finnas mycket materiel kvar i förråd runt om i landet.

9.3 Behov av extern kontroll

Risken för att materiel försvinner – stjäls eller kasseras – i samband med avvecklingen har påtalats av Försvarsmaktens internrevision. Våren 2003 kommer Försvarsmaktens internrevision enligt sina planer att på nytt granska den interna kontrollen när materiel transporteras.

De intäkter Försvarets materielverk har fått från försäljningarna av materiel har varit hemliga. Därmed blir det enligt vår mening särskilt viktigt att överföringen av intäkterna till Försvarsmakten och Försvarsmaktens användning av pengarna hanteras på ett korrekt sätt.

Vi utgår från att den nya myndigheten Riksrevisionen – som startar sin verksamhet den 1 juli 2003 – i egenskap av externrevisor ägnar dessa frågor särskild uppmärksamhet.

9.4 Längre tid eller mer resurser

Vi anser att Försvarsmakten bör ändra förutsättningarna för den fortsatta avvecklingen av materiel. Framför allt bör större hänsyn tas till de behov olika organisationer utanför Försvarsmakten ger uttryck för.

Det finns enligt vår mening inga starka skäl för att avvecklingen ska gå så fort som Försvarsmakten tänker sig. Vi ifrågasätter om det finns tillräckliga ekonomiska motiv för denna brådska. Det är osäkert om de besparingar man räknat med verkligen motsvaras av minskade utgifter för statsverket. Kostnaderna för mobiliseringsförråden minskar, men samtidigt får Försvarsmakten högre hyror för de nya förråden.

Som framgått får förrådets bokförda värde skrivas ned till noll när förråden avyttras. Hade regeringen i stället givit Fortifikationsverket möjlighet att skriva ned förrådets värde medan de används av försvaret hade hyrorna kunnat sänkas. Höga hyror hade inte blivit ett lika starkt argument för snabb avveckling.

Ett alternativ till en långsammare avveckling är en omprioritering inom Försvarsmakten, där avvecklingsorganisationen åtminstone tidvis tillförs mera resurser. Härigenom skulle planerna för avvecklingen kunna fullföljas, men olika organisationers behov ändå tillgodoses.

Regeringen har genom förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten uteslutit att materiel överläts till kommunerna.

Tjänstemän i Försvarsdepartementet och Näringsdepartementet har inte sett några juridiska hinder för överlåtelse av materiel till kommunerna – förutsatt att materielen enbart ska användas i räddningstjänst.

Vi anser att regeringen bör pröva frågan om förordningen om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten kan upphävas och överlåtelse av materiel till kommunerna tillåtas i vissa fall.

Krisberedskapsmyndigheten har ett särskilt ansvar när det gäller att se till att samhällets beredskap för allvarliga kriser är god. Vi föreslår att regeringen ger Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag att kontrollera att myndigheter och berörda organisationer förses med den överskottsmateriel de anser att de behöver. Enligt vår mening är det angeläget att Krisberedskapsmyndigheten omgående får ett sådant uppdrag.

- Dagens Nyheter (2002) *Övergivna kanoner rostar i naturen*. 2002-12-15.
- Fortifikationsverket (2002) *Årsredovisning 2001*.
- Fortifikationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2002.
- Förordning (1992:1303) om krigsmateriel.
- Förordning (2000:278) om gåvor och överföring av överskottsmateriel hos Försvarmakten.
- Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten.
- Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd i civil verksamhet.
- Försvarsdepartementet (2000) *Frågan om överskottsmateriel till kommuner – juridiska aspekter*. Promemoria 2000-09-11.
- Försvarsmakten (1999a) *Avveckling av förnödenheter, utredningsuppdrag*. Promemoria 1999-04-06.
- Försvarsmakten (1999b) *Underlag avseende avveckling av förnödenheter och anläggningar*. Promemoria 1999-10-01.
- Försvarsmakten (2001a) *Årsredovisning 2000*.
- Försvarsmakten (2001b) *Avveckling av förnödenheter – del 2*. Rapport från internrevisionen 2001-09-10.
- Försvarsmakten (2002a) *Årsredovisning 2001*.
- Försvarsmakten (2002b) *Erfarenhetsanalys av avvecklings-omgång 1*. Promemoria 2002-03-20
- Försvarsmakten (2002c) *18 månaders rapport avseende KRI UH Avv stöd till GRO BALT*. Promemoria 2002-05-22.
- Försvarsmakten (2002d) *KRI UH kvartalsrapport 3 2002*.
- Konkurrenslag (1993:20).
- Lag (1992:1300) om krigsmateriel.
- Lag (1994:1720) om civilt försvar.
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.
- Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*. bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.
- Prop. 2000/01:119, *Europa i omvandling – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa*. bet. 2000/01:UU9, rskr. 2000/01:261.
- Prop. 1991/92:174, *Lag om krigsmateriel*. bet. 1992/93:UU1, rskr. 1992/93:61.

Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*. bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91.

Prop. 2001/02:158, *Samhällets säkerhet och beredskap*. bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261.

Regeringsbeslut 1997-05-29, *Bemyndigande om överlåtelse av övertalig materiel från beredskapslager*. Fö/96/2936/CIV.

Regeringsbeslut 2000-05-31, *Bemyndigande att överföra bandvagn 206 till vissa statliga myndigheter*. Fö2000/1068/MIL.

Regeringsbeslut 2000-09-28, *Riktlinjer avseende ambitionsnivån för det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen*. Fö2000/1374/SI.

Regeringsbeslut 2000-10-05, *Uppdrag att utreda bandvagnar för räddningstjänstinsatser*. Fö2000/2183/CIV.

Regeringsbeslut 2001-07-05, *Bemyndigande att överföra bandvagn 206 till Statens räddningsverk*. Fö2000/2354/CIV.

Riksdagens revisorer (1993) *Riksdagens revisorers förslag angående nedläggning och flyttning av förband*. Förslag till riksdagen 1993/94:RR3.

Riksdagens revisorer (1997) *Hantering av övertalig materiel i Försvarsmakten*. Informationsbesök 1997/98:1.

Riksdagens revisorer (2002) *Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar*. Rapport 2001/02:14.

Riksdagsprotokoll 2000/01:28.

Riksrevisionsverket (2002) *Försvarsmaktens omstrukturering. Granskning av materiel- och personalförsörjning*. Rapport 2002:14.

Räddningstjänstlag (1986:1102).

Överstyrelsen för civil beredskap (2002) *Reservanordningar för kommunal-teknisk försörjning*.

Intervjuer med företrädare för:

Doroteas räddningstjänst

Inspektionen för strategiska produkter

Fortifikationsverket

Försvarets materielverk

Försvarsmakten

Riksrevisionsverket

Sorseles räddningstjänst

Statens räddningsverk
Stockholms brandförsvär
Storumans räddningstjänst
Svenska Kommunförbundet
Svenska kraftnät
Uppsalas räddningstjänst
Åseles räddningstjänst

2002/03:RR18
Bilaga 1

Övriga källor:

E-postkorrespondens med de svenska ambassaderna i Riga, Tallinn och Vilnius.

Enkät till samtliga länsstyrelser.

Näringsdepartementet

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Inspektionen för strategiska produkter

Försvarsmakten

Försvarets materielverk

Krisberedskapsmyndigheten

Statens räddningsverk

Fortifikationsverket

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Riksantikvarieämbetet

Naturvårdsverket

Konkurrensverket

Svenska Kraftnät

Västerviks kommun

Göteborgs kommun

Svenska Kommunförbundet

Frälsningsarmén

Konkurrensrådet

1	Revisorernas granskning.....	1
1.1	Ny information.....	1
2	Revisorernas förslag.....	2
2.1	Överskottsmateriel till kommunerna.....	2
2.2	Uppdrag till Krisberedskapsmyndigheten.....	5
2.3	Försvarsmaktens hemliga intäkter.....	7
2.4	Uppdrag till Riksantikvarieämbetet.....	8
3	Remissinstansernas synpunkter på revisorernas iakttagelser.....	9
3.1	Bristande incitament i samband med försäljningar.....	9
3.2	Försäljning av krigsmateriel.....	9
4	Övriga synpunkter från remissinstanserna.....	10
5	Revisorernas förslag.....	11

Bilaga 1

	Rapport 2002/03:8 Skänka, sälja eller slänga?.....	13
	Förord.....	15
	Ordlista.....	16
	Sammanfattning.....	19
1	Avvecklingens förutsättningar.....	21
1.1	Riktlinjer för Försvarsmaktens hantering av överskottsmateriel.....	22
1.2	Riksrevisionsverkets granskning av försvarets ominriktning.....	23
2	Identifiering och sortering av överskottsmateriel.....	23
2.1	Lång process att fastställa behov och överskott.....	24
2.2	Sortering av överskottsmateriel.....	25
2.3	Risk för personalbrist och försenad avveckling.....	26
2.4	Hur mycket materiel har avvecklats?.....	27
3	Överföringar och gåvor.....	28
3.1	Överföringar till statliga myndigheter och gåvor till ideella organisationer.....	28
3.2	Gåvor till de baltiska länderna.....	29
4	Försäljningar av materiel.....	33
4.1	Centralt samordnade försäljningar.....	34
4.2	Försvarets materielverks försäljningar.....	34
4.3	FMLOG:s försäljningar.....	36
4.4	Försäljningar av krigsmateriel.....	37
5	Nytt försvar kräver nya förråd.....	38
5.1	Överskottsmateriel från mobiliseringsförråd.....	38
5.2	Mobiliseringsförråden töms och ersätts.....	39
5.3	Förrådsmateriel som används vid internationella insatser kommer tillbaka i dåligt skick.....	40
5.4	Försvarsmakten vill skynda på avvecklingen.....	41
6	Kommunernas ansvar vid kriser och deras möjligheter till bistånd från Försvarsmakten.....	44
6.1	Kommunernas ansvar under höjd beredskap och vid fredstida kriser.....	44

6.2	Försvarsmaktens stöd till kommunerna.....	46
6.3	Försvarsmakten får inte skänka materiel till kommunerna.....	47
6.4	Inga juridiska hinder för materiel till kommunala räddningstjänster	47
7	Det civila samhällets behov av försvarsmateriel.....	48
7.1	Kommunernas behov av reservkraft.....	48
7.2	Räddningsverkets kartläggning av kommunernas behov	49
7.3	Behovet enligt länsstyrelserna.....	51
7.4	Kommentarer till kommunernas materielbehov	52
7.5	Utlåning av försvarsmateriel	53
7.6	Avveckling av civilförsvarsmateriel	55
8	Iakttagelser och slutsatser	56
8.1	Viktigast att det går fort	56
8.2	Höga hyror motiv för avveckling.....	58
8.3	Ingen överskottsmateriel direkt till kommunerna.....	59
8.4	Annorlunda för de baltiska länderna	60
8.5	Parallella försäljningar	62
8.6	Nya motiv för export av krigsmateriel	63
8.7	Hinder för avveckling	63
9	Revisorernas bedömning.....	65
9.1	Nya förhållningssätt i hela Försvarsmakten	65
9.2	Uppskattningar och osäkra beräkningar	65
9.3	Behov av extern kontroll.....	66
9.4	Längre tid eller mer resurser	66
9.5	Materiel till kommunerna.....	67
	Referenslista	68
	<i>Bilaga 2</i>	
	Remissinstanser	71