

Försvaret – en utmaning för staten

Granskningar inom
försvarsområdet 2010–2014

RIR 2014:8



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-340-0

RIR 2014:8

FOTO: KIM SVENSSON/COMBAT CAMERA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:8

Försvaret – en utmaning för staten

Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-21

DNR: 31-2012-0897

RIR 2014:8

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarsmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Förvarsdepartementet och Försvarsmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut en hemlig bilaga.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarsmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Alexander von Gussich* och revisionsdirektör *Maria Pereswetoff-Morath* har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Norman har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Alexander von Gussich

Maria Pereswetoff-Morath

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet och Försvarsmakten.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	17
1.1 Bakgrund och motiv	17
1.2 Syfte och frågeställningar	17
1.3 Utgångspunkter för granskningen	18
1.4 Avgränsningar	22
1.5 Genomförande	23
1.6 Disposition	24
2 Ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten	25
2.1 Riksdagens ansvarsområden	25
2.2 Områden som regeringen beslutar om	26
2.3 Försvarsdepartementet fattar vissa beslut	29
2.4 Försvarmaktens ansvarsområden	29
3 Försvarmaktens resultat	31
3.1 Försvarmaktens bedömning av den operativa förmågan	31
3.2 Förutsättningar för att skapa förmåga	32
3.3 Försvarmaktens uppgifter	46
3.4 Sammanfattande iakttagelser om Försvarmaktens resultat	55
4 Regeringens styrning	57
4.1 Övergripande beskrivning av regeringens styrning	57
4.2 Den strategiska styrningen av Försvarmakten behöver utvecklas	59
4.3 Regeringens styrning och uppföljning är omfattande och sker på en detaljerad nivå	72
4.4 Omfattande informell dialog	80
4.5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Försvarmakten	87
5 Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten	91
5.1 Övergripande beskrivning av Försvarmaktens organisation och styrsystem	91
5.2 Utmaningar i Försvarmaktens planering	93
5.3 Omfattande och komplex styrning och planering med stora samordningsbehov	95
5.4 Bristande spårbarhet och transparens i Försvarmaktens nedbrytning av uppgiften	104
5.5 Bristande behovs- och tillgångsredovisning	109
5.6 Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen	111
5.7 Sammanfattande iakttagelser om Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten	117

forts.

6	Återrapportering till riksdagen	121
6.1	Otydliga mål och krav påverkar redovisningen	122
6.2	Redovisningen av Försvarsmaktens förmåga	122
6.3	Redovisning av det ekonomiska läget	124
6.4	Redovisning av utvecklingen av insatsorganisationen	124
6.5	Redovisning av internationell insatsverksamhet	125
6.6	Utvecklad materielredovisning	126
6.7	Möjliga förklaringar till otillräcklig redovisning till riksdagen	126
6.8	Möjliga konsekvenser av otillräcklig återrapportering	127
6.9	Sammanfattande iakttagelser	127
7	Problematisering av ansvarsfördelningen	129
7.1	Riksdagens mål och krav har blivit mer övergripande	129
7.2	Organisationsfrågor	130
7.3	Anslagsstruktur	132
7.4	Materielfrågor	133
7.5	Sammanfattande iakttagelser	135
8	Slutsatser och rekommendationer	137
8.1	Riksrevisionens sammanfattande bedömning	137
8.2	Brister i försvarsförmågan	138
8.3	Målet för Försvarsmakten är otydligt	143
8.4	Oklart om försvarsreformen kan fullföljas	147
8.5	Förbättringsbehov i Försvarsmaktens organisation och interna styrning	151
8.6	Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten bör på sikt justeras	152
8.7	Rekommendationer	154

Sammanfattning

Denna slutrapport i Riksrevisionens granskningsstrategi avseende försvaret grundar sig på och kompletterar de tio granskningsrapporter som publicerats inom strategin mellan 2010 och 2014.

Granskningens bakgrund

Försvaret är ett område av väsentlig betydelse för Sveriges möjligheter att förebygga och hantera kriser och hot. I det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet om försvaret från 2009 har kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet skärpts väsentligt. Försvarmakten arbetar med att införa en ny insatsorganisation parallellt med att uppgifterna ska lösas efter bästa förmåga. Det årliga anslaget till Försvarmakten är drygt 40 miljarder kronor. Insynen i försvarsområdet försvåras av sekretess och Riksrevisionen har en unik möjlighet att granska detta område.

Syftet med denna slutgranskning är att *samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret.*

I slutgranskningen används iakttagelser och slutsatser från Riksrevisionens tidigare granskningar inom försvarsområdet. Därutöver har Riksrevisionen samlat ny empiri i två fördjupningsspår: granskning av det nationella försvaret och granskning av styrningen av Försvarmakten. Fyra granskningsfrågor har formulerats.

- I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?
- Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?
- Styr och genomför Försvarmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?
- Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten ändamålsenlig?

Riksdagen har beslutat om Försvarmaktens ekonomi, mål för det militära försvaret, krav på operativ förmåga samt inriktningen för insatsorganisationens utformning. Därutöver ska hög effektivitet och god hushållning med statens medel eftersträvas på försvarsområdet, precis som på andra utgiftsområden.

Granskningens resultat

Försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarsmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarsmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är att den är bristfällig idag och kommer att så förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionen bedömning kommer Försvarsmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmaktens verksamhet, bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Brister i försvarsförmågan

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

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

Materielbrister som Försvarsmakten framför samt materielbrister som Riksrevisionen sett pekar på att det finns en påtaglig risk att materielen blir gränssättande för Försvarsmaktens förmåga, särskilt vid höga belastningar eller svårare uppgifter.

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

Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarmakten, vare sig idag eller på några års sikt, kan leva upp till riksdagens och regeringens samlade krav på insatsverksamheten. Enligt Riksrevisionens bedömning, bland annat utifrån analysen av läget på personalområdet, kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven. Och för att skapa god förmåga till nationellt försvar krävs fortsatt utveckling i flera delar. Utökad planering och samverkan tyder dock på att Försvarmaktens förmåga att ge stöd till det övriga samhället i samband med kriser har ökat. Även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation bedömer Riksrevisionen att Försvarmakten kommer att få svårigheter att hantera alla uppgifter samtidigt under normal beredskap. Vidare visar Försvarmaktens analyser att en färdig insatsorganisation, som enligt Försvarmakten kan uppnås först efter anslagstillskott, kan hantera ett begränsat väpnat angrepp under en begränsad tid och inom ett begränsat område av Sverige.

Målet för Försvarmakten är otydligt

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

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

Det kan finnas en oro hos regeringen att en mer preciserad styrning skulle kunna användas av Försvarmakten för att argumentera för utökade resursbehov. För att undvika en sådan situation är det viktigt med gott förtroende mellan departement/regering och myndighet samt tydlighet och transparens i underlag från Försvarmakten. Dessa båda områden bedömer Riksrevisionen kan förbättras, vilket skulle öka möjligheterna till förbättrad strategisk styrning. Tydligare styrning på en

strategisk nivå skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att regeringen kunde minska detaljstyrningen av Försvarmakten.

Oklart om försvarsreformen kan fullföljas

Riksrevisionen bedömer att analysen bakom nuvarande insatsorganisation var bristfällig samt att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen beslutade om Försvarmaktens mål och insatsorganisationens utformning. För att fullfölja reformen krävs fortsatt omfattande rationaliseringar för att balansera förbandsanslaget, och de omfattande materielbrister som har framförts av Försvarmakten har ännu inte hanterats av regeringen. Därutöver finns det indikationer på att personalförsörjningen av de nya personalkategorierna står inför utmaningar, som eventuellt förvärras av de kommande rationaliseringarna. Tillsammans med otydligheten kring Försvarmaktens uppgift bidrar detta till betydande osäkerheter kring om insatsorganisationen kan färdigställas samt vad denna insatsorganisation kan klara av för uppgifter.

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

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

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

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

Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten bör på sikt justeras

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

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

Rekommendationer

Försvarsområdet är ett svårt område att styra; långsiktighet måste kombineras med kortsiktighet och flexibilitet. Dessutom är det ett område som präglas av oförutsägbarhet (på grund av bland annat säkerhetspolitik och omvärldsutveckling). Samtidigt tar det tid att utveckla och förändra verksamheten; förmåga tar tid att bygga upp.

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

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- *Konkretisera mål och krav på Försvarmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten.*

Det kan till exempel handla om att tydliggöra vilka situationer Försvarmakten ska planera och dimensionera verksamheten mot, liksom att definiera ambitioner beträffande uthållighet. Det kan också handla om att definiera vilka typer av insatser som ska kunna genomföras. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten. Det kan också handla om att regeringen, tillsammans med Försvarmakten, utvecklar sätt att hantera mer långsiktig styrning och uppföljning av Försvarmakten än vad som finns idag. Regeringen kan också fortsätta att aktivt följa upp utvecklingen av försvarsplaneringen.

- *Säkerställ balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret.*

Det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.

- *Fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen.*
- *Tydliggöra förutsättningarna för Försvarmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer.*

Det handlar bland annat om att ge Försvarmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.

- *Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar.*

Det handlar till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Försvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarmakten. Regeringen bör också se till att Försvarmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

- *På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet.*

Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och uppgifter till förband och därmed minska behovet av att styra Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal.

- *Strukturera de informella kontakterna med Försvarmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet.*

Detta kan göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att

- *Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen.*

Detta kan exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.

- *Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband.*

Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, -specifikationer och – planer för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.

- *Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.*

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Riksrevisionens granskningsstrategi avseende försvaret har pågått sedan 2010. Syftet med strategin har varit att samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret. Inom strategin har tio granskningar publicerats.

I tidigare granskningar har Riksrevisionen uppmärksammat problem i olika delar av försvarsverksamheten. Problem har påtalats både i regeringens styrning och i Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten. Detta motiverar en övergripande granskning som sammanfattar och analyserar de mest väsentliga problemen och ger rekommendationer som syftar till ökad effektivitet. Utöver att sammanfatta tidigare granskningar har två fördjupningsområden granskats inom ramen för denna avslutande granskning.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet för Riksrevisionens försvarsstrategi och därmed även för denna slutgranskning är att *samlat granska regeringens och myndigheternas genomförande av riksdagens beslut och övriga intentioner om försvaret.*

Därutöver har fyra granskningsfrågor formulerats för slutgranskningen.

- I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?
- Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?
- Styr och genomför Försvarmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?
- Är ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten ändamålsenlig?

Riksdagen har beslutat om Försvarmaktens ekonomi, mål för det militära försvaret, krav på operativ förmåga samt inriktningen för insatsorganisationens utformning. Riksdagen har också, genom budgetlagen, angett att regeringen

och förvaltningsmyndigheter under regeringen ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning med statens medel. I avsnittet om granskningens utgångspunkter nedan redogörs utförligare för riksdagens beslut och intentioner.

Den första granskningsfrågan behandlar försvarets resultat. Svaren på de andra tre frågorna är tänkta att bidra till att ge förklaringar till resultatet. Brister i styrningen ses alltså som en möjlig förklaring till brister i resultatet.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Försvarssområdet kännetecknas av pågående förändringar och Försvarsmakten har befunnits i omställning sedan 1990-talet.¹ Omvärldsfaktorer påverkar starkt hur Sveriges försvar utformas. Styrande för nuvarande inriktning av försvaret är den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2009 utifrån vilken riksdagen har fattat gällande försvarspolitiska inriktningsbeslut. Riksrevisionens granskning tar sin utgångspunkt i detta beslut avseende försvaret.

1.3.1 Riksdagens beslut om och intentioner för försvaret

Riksdagens beslut om försvarets inriktning

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret från och med 2010 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Vidare har riksdagen beslutat att Försvarsmakten från och med 2010 ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Dessutom beslutade riksdagen om inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014.²

¹ Riksrevisionen har granskat omställningen av försvaret närmare i *Försvarsmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4).

² Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Riksdagens preciseringar

Utöver ovanstående beslut har riksdagens försvarsutskott i sitt betänkande i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 framfört sin närmare uppfattning om de olika områdena i form av ytterligare preciseringar och konstateranden.

Utskottet påpekar att de generellt hållna målen för det militära försvaret är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen, och dessutom svåra att följa upp.

Utskottet anser, liksom regeringen, att Försvarsmakten ska kunna övervaka vårt territorium, upptäcka och avvisa kränkningar samt hantera incidenter. Försvarsmakten ska tillsammans med andra myndigheter kunna hävda landets territoriella integritet. Försvarsmakten ska kunna vara insatsberedd inom och utom landet för att kunna verka i olika situationer i både kortvariga och långvariga insatser samt planerad snabberedskap och snabbinsatser. På sikt ska upp till 2000 personer kunna vara insatta internationellt och nationellt. Utskottet håller med regeringen om att förmågan till internationella insatser bör öka. Med avseende på försvarets utformning ser utskottet inga egentliga motsättningar mellan nationell försvarsförmåga och internationell kris- och konflikthantering.

Utskottet framför vidare att det utgår ifrån att regeringen fortsätter att ärligen (till exempel i budgetpropositionen) ge riksdagen förnyat underlag för prövning av insatsorganisationen.

Utskottet understryker behovet av att insatsorganisationen ska ha förmåga att verka i hela landet och under dess olika klimatförhållanden. Utskottet tillstyrker även att åtgärder vidtas för att återigen höja beredskapen för insatsorganisationens förband och konstaterar att de nuvarande beredskapstiderna hamnat på en betänkligt låg nivå.

Utskottet delar regeringens mening att det är insatsorganisationens uppgifter som ska utgöra grunden för personalförsörjningssystemet; den nya insatsorganisationen bygger på att ett nytt personalförsörjningssystem införs.

Vidare delar utskottet också regeringens bedömning att Försvarsmaktens behov av materiel ska bestämmas av kraven på operativ förmåga i olika avseenden. Utskottet vill understryka att försvarsindustrin sedan decennier har en central roll i svensk försvarspolitik. Detta ger Sverige inflytande och har betydelse för vår strävan att integreras i försvars- och säkerhetssamarbeten med andra länder. Utskottet har inga invändningar mot vad regeringen anför om principerna för anskaffning av materiel.

1.3.2 *Regeringens preciseringar av Försvarsmaktens uppgifter*

Med utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om har regeringen angett att Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och till målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter (riksdagen har inte haft några invändningar mot detta):

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.³

Försvarsmaktens uppgifter och verksamhetsuppgifter anges därutöver dels i förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, dels i gällande regleringsbrev. Preciseringar av uppgifterna framgår av regeringens anvisning för försvarsplanering. Krav på beredskap, det vill säga krav på hur snabbt Försvarsmakten ska kunna påbörja att lösa sina uppgifter framgår av regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten, gällande regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Regeringen poängterar i sin proposition att den föreslagna utvecklingen av försvaret bara kan ske i den takt som ekonomin medger. I takt med att resurser frigörs ska, enligt regeringen, det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Inriktningen kan därför komma att justeras vad gäller såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen meddelar i propositionen att den avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i en annan proposition.⁴ Vidare angav regeringen i Inriktningsbeslutet för Försvarsmakten 2010–2014 att de ekonomiska nivåerna i budgetpropositionen för 2009 skulle vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition.

³ Prop. 2008/09:140, s. 36 samt Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014.

⁴ Prop. 2008/09:140.

1.3.3 *Utgångspunkter för bedömning av styrning och ansvarsfördelning*

I samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009⁵ gjorde försvarsutskottet, liksom regeringen, bedömningen att styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret bör utvecklas ytterligare i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning. Utskottet hänvisade till en rad viktiga utredningar som gjorts inom styrnings- och förvaltningsverksamheten.⁶

Regeringen framförde i inriktningspropositionen att större fokus borde läggas på strategisk styrning och inriktning av försvaret. Verksamhetsuppföljningen inom myndigheter och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska inte bara fokusera på ekonomiska variabler, utan även analysera vilka effekter som uppnås och som är avgörande för regeringens styrning och strategiska inriktning. Exempel på detta är operativ tillgänglighet, användbarhet, interoperabilitet och flexibilitet. När det gäller styrningens utveckling nämns också Styrutredningens ståndpunkt att Regeringskansliets arbetssätt bör förskjutas från rutinmässig detaljstyrning till strategisk styrning.⁷ Vidare framhöll regeringen i inriktningspropositionen för försvaret att man under kommande år avsåg att vidta ett antal åtgärder för att utveckla en förbättrad och effektivare förvaltning och styrning inom försvarsområdet.⁸

Riksrevisionen ser regeringens och Försvarsmaktens styrning som viktiga förutsättningar för Försvarsmaktens möjligheter att lösa sina uppgifter och inneha efterfrågad förmåga. Eventuella brister i Försvarsmaktens resultat och förmåga kan således eventuellt förklaras av problem i styrningen. Styrningen bedöms därför ytterst utifrån vilka konsekvenser den får för verksamhetens resultat. Därutöver utgår granskningen från beprövad erfarenhet av vad som anses som god styrning. Det handlar exempelvis om att mål och krav för en verksamhet bör vara tydligt formulerade, så att de ger vägledning för myndigheternas arbete. Mål bör beskriva ett önskat tillstånd och helst vara mät- och uppföljningsbara. Mål, krav och uppdrag på en lägre nivå bör vara kopplade till de mer övergripande målen och prioriteringar bör tydliggöras.

Riksrevisionen ser också god transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande som viktiga delar av en god styrning. Viktiga förutsättningar för ansvarsutkrävande är att det går att urskilja vem som är ansvarig och att de finns möjlighet att ställa den ansvariga parten till svars. Riksrevisionen menar att för att ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet ska vara

⁵ Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

⁶ Förvaltningsstyrningsutredningen, Försvarsförvaltningsutredningen, Styrutredningen, Förvaltningskommittén och Stödutredningen.

⁷ Prop. 2008/09:140 s. 105.

⁸ Prop. 2008/09:140 s. 107.

effektiv och ändamålsenlig krävs att beslut fattas på en nivå där rätt kompetens för besluten finns.

Angående diskussionen om att överföra resurser för vissa funktioner från Försvarmaktens Högkvarter till Förvarsdepartementet ansåg utskottet att det ankommer på regeringen att besluta om Regeringskansliets resurser och ansvarsfördelning. Försvarmakten och Regeringskansliet ska vara organiserade och ha de resurser som man behöver för att kunna lösa sina uppgifter, vilket är ett ansvar för respektive myndighet.⁹

Försvarmaktens verksamhet ska bedrivas enligt samma principer och utifrån samma generella förvaltningsregler som gäller för andra statliga myndigheter, exempelvis om att bedriva sin verksamhet effektivt och med god hushållning med statens medel. Regeringen och förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt budgetlagen (2011:203) eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning i verksamheten.¹⁰

1.4 Avgränsningar

Granskningen rör regeringen, Regeringskansliet samt Försvarmakten. Utgångspunkten för granskningen är det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009, även om en viss tillbakablick sker för att hitta möjliga förklaringsfaktorer i tidigare förhållanden och styrning.

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens verksamhet i ett antal granskningar samt i denna slutgranskning. Trots detta finns inte möjlighet att ge ett fullständigt svar på den första revisionsfrågan. Riksrevisionens iakttagelser handlar snarare om vilka *förutsättningar* Försvarmakten har att lösa sina uppgifter eller inneha de förmågor som riksdagen har beställt.

Den underrättelsetjänst och omvärldsbevakning som ingår i försvarets verksamhet har inte granskats och inte heller Försvarmaktens forskning och teknikutveckling. Vidare har inte någon närmare granskning av försvarets materielförsörjningsprocess gjorts. Övergripande granskning av materielläget har gjorts, men det sker ingen fördjupning på området. Regeringen tillsatte en utredning av *investeringsplanering för försvarsmateriel* i maj 2013 som ska redovisas i mars 2014. Inte heller processerna kring personalförsörjningen

⁹ Bet. 2008/09:FöU10.

¹⁰ Enligt förarbeten till budgetlagen åsyftar uttrycket *hög effektivitet* att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. Med att god hushållning ska iakttas menas att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt samt skulder ska förvaltas väl (prop. 1995/96:220 s. 19 f.).

har granskats. Däremot har läget på personalområdet granskats övergripande. Regeringen tillsatte nyligen en utredning av *Försvarmaktens personalförsörjning* som ska redovisas i november 2014. Logistikverksamheten genomgår större förändringar och har inte granskats av Riksrevisionen inom ramen för denna slutgranskning. Riksrevisionen har inte heller närmare granskat Hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna eller förbandsreserven.

1.5 Genomförande

I slutgranskningen används iakttagelser och slutsatser från Riksrevisionens tidigare granskningar på försvarsområdet.¹¹ Därutöver har slutgranskningen inhämtat ny empiri i två fördjupningsspår, granskning av det nationella försvaret och granskning av styrningen av Försvarmakten (regeringens styrning och myndighetens interna styrning).

Granskningens tyngdpunkt har varit intervjuer och dokumentstudier.

Intervjuer har gjorts med representanter för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Dessa representanter har anvisats av Försvarsdepartementet att företräda departementet i samband med Riksrevisionens granskning. Vidare har Försvarsdepartementet lämnat skriftliga svar på Riksrevisionens frågor. Intervjuer har också gjorts i olika delar av Försvarmakten (högkvarteret samt förband). Generellt gäller att Riksrevisionen har intervjuat personer på centrala positioner i myndigheten, som pekats ut av vår kontaktperson. För att få så bred och generell information som möjligt har Riksrevisionen intervjuat flera personer om samma frågor. Detsamma har dock inte varit fallet i Försvarsdepartementet, eftersom Riksrevisionen där har blivit hänvisad till ett fåtal företrädare för departementet. Därutöver har representanter för Försvarsutskottets kansli intervjuats, liksom före detta myndighetschefer för försvarsmyndigheter.

¹¹ Inom Riksrevisionens försvarsprogram har följande granskningsrapporter publicerats: *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:13). *Svenska bidrag till internationella insatser*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14). *Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15). *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11). *Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:18). *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*. Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22). *Försvarmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4). *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

Dokumentstudier har gjorts av styrdokument från riksdagen och regeringen samt dokument från Förvarsdepartementet, inklusive arbetshandlingar. En genomgång av regeringsbeslut och anmodanden/remisser har gjorts på Förvarsdepartementet. Vidare har Förvarsmaktens styrdokument och interna processer analyserats, liksom årsredovisningar och andra underlag från myndigheten. Även andra rapporter och utredningar som rör försvarsområdet har använts i granskningen.

Från tidigare försvarsgranskningar inom Riksrevisionen har uppgifter kring Förvarsmaktens personal- och materieltillgångar inhämtats. Dessa uppgifter har legat till grund för övergripande analyser av Förvarsmaktens resursläge.

Förvarsmakten och Förvarsdepartementet har medverkat vid Riksrevisionens sekretessbedömning av rapporten.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Alexander von Gussich och Maria Pereswetoff-Morath. Helena Norman och Pia Brundin har medverkat i delar av granskningen.

1.6 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en beskrivning av ansvarsfördelningen på försvarsområdet. Därefter presenteras Riksrevisionens iakttagelser om Förvarsmaktens resultat i kapitel 3, det vill säga myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter. I kapitel 4 behandlas regeringens styrning av Förvarsmakten och i kapitel 5 Förvarsmaktens interna styrning och genomförande av verksamheten. Redovisningen till riksdagen behandlas i kapitel 6. Frågan om ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet problematiseras därefter i kapitel 7. Slutligen presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel 8.

2 Ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten

I det följande görs en översiktlig beskrivning av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten. Detta för att ge läsaren en grundläggande kunskap om försvarsområdet. En problematisering av denna ansvarsfördelning återfinns i kapitel 7, efter att regeringens styrning samt Försvarmaktens interna styrning och verksamhet har beskrivits i kapitel 4 och 5.

2.1 Riksdagens ansvarsområden

Riksdagen styr konstitutionellt genom sin lagstiftningsmakt, finansmakt och kontrollmakt och fattar beslut om statens budget och anslagen samt deras ändamål. Riksdagen fattar beslut om *ekonomiska ramar för Försvarmakten*. Dessutom fattar riksdagen beslut om *målen för det militära försvaret, Försvarmaktens övergripande operativa förmåga och inriktningen för insatsorganisationens utformning*. Tidigare har dessa beslut gällt under fyraåriga perioder genom så kallade försvarsbeslut. Senast fattades ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut 2009, och regeringen har angett att målsättningen är att lägga fram en ny försvarspolitisk inriktningsproposition till riksdagen under 2015. Mellan dessa större beslut finns utrymme för justeringar i samband med budgetprocessen och i samband med särskilda propositioner.

I kapitel 1 presenteras riksdagens beslut om *målen för det militära försvaret* samt *krav på operativ förmåga*.

Antalet *anslag* inom försvarsområdet har på senare år blivit fler. I dagsläget är anslaget till Försvarmakten uppdelat på fem anslag. Riksdagen beslutar om ekonomiska ramar för försvaret:

1. Förbandsverksamhet och beredskap (23,7 miljarder kronor),
2. Försvarmaktens insatser internationellt (1,8 miljarder kronor),
3. Anskaffning av materiel och anläggningar (8,8 miljarder kronor),
4. Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar (6,7 miljarder kronor) och
5. Forskning och teknikutveckling (0,6 miljarder kronor).¹²

¹² Bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106.

Härigenom har riksdagen fått ett utökat inflytande över hur verksamheten ska bedrivas, eftersom endast riksdagen kan överföra medel mellan de olika försvarsanslagen.

Riksdagen beslutar om merparten av *grundorganisationens* utformning. Med andra ord är det riksdagen som beslutar om placering av förband och utbildningscentrum samt omorganisering av organisationsenheter.

Vad gäller *materiel* beslutar riksdagen om anskaffning av vissa större materielobjekt. Riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om beställning av materiel samt beslutar om investeringsplanen avseende materiel och objektramar av vissa större materielobjekt.

Riksdagen fattar också beslut om *internationella insatser*.¹³ Regeringen behöver riksdagens godkännande för att få sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse.¹⁴

Därtill har riksdagen beslutat att totalförsvarets personalförsörjning inte längre ska tryggas genom totalförsvarsplikt, utan *den militära utbildningen ska baseras på frivillighet*. Totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen, med hänsyn till försvarsberedskapen, beslutar det.¹⁵ Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år.¹⁶

2.2 Områden som regeringen beslutar om

Regeringen ska styra försvaret utifrån de ramar som riksdagen beslutat och ska precisera riksdagens styrning. Regeringen har beslutat att Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.¹⁷ I kapitel 1 redogörs för *uppgifter* som regeringen har angett att Försvarsmakten ska lösa.

¹³ Exempel på insatser som riksdagen beslutat om efter förslag från regeringen är att svensk väpnad styrka ställs till förfogande för deltagande i Kosovo (prop. 2009/10:37), samt att Sverige som ramnation leder en av EU:s stridsgrupper i beredskap under det första halvåret av 2015 (prop. 2011/12:84).

¹⁴ 15 kap. Krig och krigsfara, 16 § Regeringsformen.

¹⁵ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270.

¹⁶ 1 och 2 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

¹⁷ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Regeringen har beslutat om mer preciserad styrning i anvisningarna för försvarsplanering 2011¹⁸, Inriktningsbeslutet för Försvarsmakten 2010–2014, liksom i övriga särskilda regeringsbeslut. I sådana anges bland annat krav om beredskap.

Vad gäller *insatser* styr regeringen Försvarsmakten i flera avseenden. Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings-, och förstärkningsinsatser.¹⁹ Regeringen har bland annat beslutat att Försvarsmakten ska ge stöd till polisen vid terroristbekämpning om Rikspolisstyrelsen begär det.²⁰

Riksdagen har beslutat att regeringen får, på begäran av Förenta nationerna (FN) eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.²¹

Regeringen kan styra Försvarsmakten *ekonomiskt* genom att exempelvis besluta om att Försvarsmakten inte tilldelas hela sitt anslag, alternativt införa limiter (beloppsgränser) eller dra in eventuellt anslagssparande.

Utformningen av insatsorganisationen styrs detaljerat av regeringen (den huvudsakliga inriktningen beslutas som nämnts ovan av riksdagen), till exempel typförband och antal förband. Regeringen anger antal personer som ska finnas tillgängliga och hur många och hur stora *förbandsinsatser* som ska kunna göras.²²

Regeringen beslutar om *Högkvarterets interna organisation*; att det där ska finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör,

¹⁸ Anvisningar för försvarsplaneringen 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹⁹ 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁰ Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

²¹ Högst 3 000 personer anställda på Försvarsmakten får samtidigt tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands i internationella militära insatser. Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

en säkerhetsinspektion, en generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.²³ Regeringen beslutar dessutom om en rad *chefstillsättningar*.²⁴

I *genomförandet av personalförsörjningsreformen* har regeringen velat ha mycket detaljerad information under processens gång, enligt Förvarsdepartementet eftersom personalfrågor är en viktig del i reformarbetet. Regeringen har efterfrågat statistik från Förvarsmakten om personal på individnivå, till exempel exakta uppgifter om antalet rekryterade GSS/T inom förbanden.²⁵ Kravet om månatlig statistik om personalläget fördes in i regleringsbrevet för 2013, men har tagits bort i regleringsbrevet för 2014.²⁶ Regeringen har beslutat att huvuddelen av förbanden ska bestå av rekryterad personal och att förbanden över tiden ska vara kompletta i fråga om utbildad personal.²⁷

Tidigare angav regeringen, i regleringsbrevet, vilka materielprojekt Förvarsmakten ska begära regeringens medgivande för.²⁸ I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen inga specifika materielprojekt. Förvarsmakten ska framställa om regeringens medgivande för materielanskaffningar och verksamheter inom anslag 1:3 som:

- omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor,
- medför förändringar av större betydelse för insatsorganisationens utveckling,
- bedöms påverka regeringens framtida handlingsfrihet,
- bedöms påverka Sveriges relationer till andra nationer eller
- i övrigt är av särskild betydelse.²⁹

I maj 2013 tillsatte regeringen en utredning som fått till uppgift att föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. I kommittédirektivet till utredningen står det att ”nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt

²³ 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Förvarsmakten.

²⁴ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Förvarsmakten, bilaga 2: Utnämnning av överbefälhavare, generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, general och amiral beslutas av regeringen. Efter förslag från Förvarsmakten beslutar regeringen även om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Vidare beslutar regeringen efter förslag från Förvarsmakten om anställning som chef för ledningsstab, produktionschef, insatschef, chef för säkerhetsinspektionen samt generalläkare. För internationella befattningar beslutar regeringen om utnämnning av försvarsattaché, chef för den svenska delegationen till Neutrala nationernas övervakningskommission i Korea; militär rådgivare vid Sveriges ständiga delegation vid organisationen för säkerhet och samarbete i Europa; samt den till tjänsteställningen högste militäre tjänstemannen vid Europeiska unionens militära stab.

²⁵ Intervjuer vid Förvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-06-04.

²⁶ Regleringsbrev för budgetår 2013 och 2014 avseende Förvarsmakten.

²⁷ Inriktningsbeslut för Förvarsmakten 2010–2014.

²⁸ Exempelvis regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Förvarsmakten.

²⁹ Regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende Förvarsmakten.

på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå”.³⁰ Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.³¹ Regeringen har också fattat beslut om *principer för materieförsörjningen*: om vidmakthållande, nyanskaffning, utveckling (till exempel att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör väljas före nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås).³²

Regeringen beslutar också om vissa av Försvarmaktens *planeringsprocesser*, bland annat genom beslut om att Försvarmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. I anvisningar för försvarsplanering specificeras styrningen av planeringen. Försvarsplaneringen ska Försvarmakten bedriva för att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa myndighetens uppgifter i enlighet med regeringens beslut.³³ Därutöver har regeringen beslutat att Försvarmakten ska behandla vissa frågor i perspektivplaneringen.³⁴

2.3 Försvarsdepartementet fattar vissa beslut

Vid sidan av regeringsbeslut fattar Försvarsdepartementet vissa beslut som rör Försvarmakten. Den vanligaste kategorin av sådana beslut är remisser (tidigare benämnt anmodanden) för inhämtande av förklaringar, upplysningar och yttranden.³⁵ Försvarsdepartementet begär här underlag och handlingar, till exempel avseende Försvarmaktens materielplan, om internationella materiel- och forskningssamarbete, inför Folk och Försvars rikskonferens i Sälen. Remisser förekommer i olika form inom alla politikområden.

2.4 Försvarmaktens ansvarsområden

Med utgångspunkt i de mål som angivits av riksdag och regering ska Försvarmakten formulera mer preciserade mål, krav och uppgifter för sina olika verksamheter och förband. Försvarsområdet präglas generellt av en omfattande planering. Försvarmakten beslutar, kort uttryckt, om alla övriga frågor gällande försvaret som inte beslutas av riksdagen eller regeringen.

³⁰ Kommittédirektiv *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (Dir. 2013:52).

³¹ *Investeringsplanering för försvarsmateriel*, dir. 2013:52.

³² Prop. 2008/09:140.

³³ Försvarsplan, huvuddokument med inriktning. (H/S 01 310:82060).

³⁴ 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarmakten.

³⁵ Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2013-04-08.

3 Försvarsmaktens resultat

Detta kapitel innehåller iakttagelser som bidrar till att besvara den första granskningsfrågan: *I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?* I korthet handlar det alltså om huruvida Försvarsmakten har förmåga att, enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Som nämns i kapitel 1 handlar det främst om vilka förutsättningar Försvarsmakten har att skapa den förmåga som behövs. Det finns många faktorer som kan ses som förutsättningar för att skapa operativ förmåga, Riksrevisionen har valt att granska läget för några av de viktigare förutsättningarna: personal, materiel, operativ planering och övningsverksamhet. Kapitlet inleds med en kort redogörelse av Försvarsmaktens egen bedömning av sin förmåga. Därefter följer en genomgång av läget på de fyra områdena ovan. Slutligen presenteras Riksrevisionens bedömning av läget utifrån de uppgifter som regeringen har ålagt Försvarsmakten.

3.1 Försvarsmaktens bedömning av den operativa förmågan

Försvarsmakten redovisar varje år sin bedömning av förmågan i Insatsorganisationsvärderingen. Värderingen lämnas, efter vissa smärre anpassningar, till regeringen som en bilaga till årsredovisningen. Därutöver redovisas Försvarsmaktens samlade operativa förmåga i den öppna delen av årsredovisningen. I årsredovisningen för 2013 anger Försvarsmakten att myndighetens förmåga är under gradvis utveckling, vilket medför ett antal begränsningar och utmaningar. Försvarsmakten anger att den har förmåga att främja svensk säkerhet genom nationella operationer inom ramen för nuvarande kravbild. Myndigheten har också förmåga att bedriva omvärldsbevakning för att upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen. Försvarsmakten har förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet respektive att värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen. Men det finns begränsningar avseende uthållighet vid långvariga påfrestningar. Enligt årsredovisningen har Försvarsmakten begränsningar i att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett snabbt och allvarligt försämrat omvärldsläge. Brister finns främst inom förmågan att med en kraftsamlad insatsorganisation verka vid högre konfliktnivåer. Vidare anges att Försvarsmakten har begränsningar

i att kunna ta emot militärt stöd, eftersom nödvändig planering inte genomförts.³⁶

Försvarmaktens bedömning av förmågan utvecklas i den hemliga bilagan till årsredovisningen. Där nyanseras bedömningarna, och begränsningarna och utmaningarna som nämns utvecklas.

3.2 Förutsättningar för att skapa förmåga

De förutsättningar som Riksrevisionen har granskat är, som nämnts, personal, materiel, operativ planering och övningsverksamhet.

3.2.1 Personalläget inom Försvarmakten

För att skapa den av riksdag och regering efterfrågade operativa förmågan krävs att Försvarmakten har tillgång till utbildad och övad personal. Vid intervjuer inom Försvarmakten lyfts personalförsörjningen fram som en av de största utmaningarna och främsta prioriteringarna inom myndigheten. Det handlar om att rekrytera, behålla och öva personalen.³⁷

Det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet präglades av målet att skapa ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar. Förbanden ska vara omedelbart gripbara, tillgängliga utan föregående återtagning, resurssatta och övade. Kraven förutsatte, enligt regeringen, en i grunden förändrad personalförsörjning där förbanden skulle bemannas med frivillig personal och internationell tjänstgöringsskyldighet skulle införas. Riksdagen delade regeringens uppfattning och värnplikten lades vilande, och den konstitutionella grunden för kategorierna kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän etablerades.³⁸ Vid sidan av förändringarna för gruppbefäl, soldater och sjömän ersattes även enbefälssystemet med ett tvåbefälssystem under 2008, bestående av kategorierna yrkesofficer och specialistofficer. Syftet var att på sikt skapa en bättre balans mellan insatsorganisationens behov och officerskåren ålders- och kompetensstruktur.

Brister kopplade till de nya personalkategorierna

Riksrevisionen har granskat behoven och tillgångarna till personal inom Försvarmakten. Försvarmaktens bedömning av hur stora behoven av personal är i en färdig insatsorganisation har varierat i budgetunderlagen för åren

³⁶ Försvarmaktens årsredovisning för 2013.

³⁷ Intervjuer med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

³⁸ Lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

2010–2015. Genom att jämföra behoven av personal med tillgångarna på personal skapas en bild av hur de nya personalkategorierna är uppfyllda med tillgänglig personal. I tabell 1 nedan anges graden av bemanning per personalkategori. Den historiska och den planerade tillgången till personal jämförs med behoven enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015.

Tabell 1 Graden av bemanning per personalkategori, 2012 till 2024 i procent

År	Officer	Specialist-officer	Reserv-officer	GSS/K	GSS/T	Civila
2012	141	90	63	72	16	133
2013	140	83	63	87	27	108
2014	119	94	66	87	39	103
2015	113	97	73	89	51	101
2016	107	100	80	90	62	100
2017	104	100	87	90	73	100
2018	101	100	94	95	82	100
2019	100	100	100	100	89	100
2020	100	100	100	100	93	100
2021	100	100	100	100	97	100
2022	100	100	100	100	97	100
2023	100	100	100	100	100	100
2024	100	100	100	100	100	100

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2012 och 2013, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015. Riksrevisionens bearbetning. GSS/K = kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och GSS/T = tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I nuläget finns det omfattande brister framförallt inom kategorin tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T), med en grad av bemanning på endast 27 procent mot slutet av 2013. Samtidigt finns det ett visst överskott av officerare och civil personal.

Vad som inte framgår av tabell 1 är att Försvarsmakten under 2012 valde att hantera obalanser inom officerskategorierna genom att föra över cirka 3 500 officerare till befattningar för specialistofficerare.³⁹ Beträffande reservofficerare är antalet anställda betydligt fler än vad som framgår av tabell 1. Försvarsmakten

³⁹ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, bilaga 3.1, Försvarsmaktens årsredovisning för 2013 bilaga 2.

bedömer dock att endast en mindre andel av dessa har en kompetens som kan användas i den nya insatsorganisationen.⁴⁰

Den större förändringen av bemanningen av civil personal, mellan 2012 och 2013, beror på verksamhetsövergångar från Försvarmakten till Försvarets materielverk. I samband med dessa verksamhetsövergångar, som innebar att Försvarets materielverk bland annat tog över ansvaret för Försvarmaktens förrådsverksamhet, verkstäder och upphandlingsenhet, bytte cirka 1 300 civilt anställda arbetsgivare.

Aktuell planering innebär en successiv tillväxt fram till 2023. Omkring 2018/2019 kommer Försvarmakten, enligt nuvarande planering, att nå den bemanningsnivå som anses nödvändig för att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter.⁴¹

För att närmare förstå de förmågemässiga konsekvenserna av personalbristerna har Riksrevisionen tagit del av Försvarmaktens befattningsbeskrivning och uppgifter om bemanning av insatsorganisationens krigsförband ur systemet PRIO. Riksrevisionens analys visar att markstridskrafterna, logistikförbanden och lednings- och underrättelseförbanden har betydande personella brister, framförallt i kategorin tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). Marin- och flygstridskrafterna har över lag ett bättre bemanningsläge, men även här förekommer brister. En närmare beskrivning av graden av bemanning av de nya personalkategorierna, per stridskraft och krigsförband, återfinns i hemlig bilaga till denna rapport.

Brister bland nyckelkompetenser

Riksrevisionen har i tidigare granskningar konstaterat att Försvarmakten har problem att bemanna vissa nyckelkompetenser, eller specialist- och funktionsbefattningar. I en granskning av bemanningen inom marinens och flygvapnets stående förband noterade Riksrevisionen att bemanningen av vissa nyckelkompetenser var nere på kritiska nivåer, där ett personellt bortfall helt eller delvis inte kan ersättas med befintlig personal.⁴² I granskningen av Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser konstaterade Riksrevisionen att det idag finns brister bland specialist- och funktionsbefattningar, i förhållande till behov som bedöms uppstå i samband med internationella insatser. Bristerna kvarstår enligt granskningen i viss mån även vid en fullt uppfylld insatsorganisation.⁴³

⁴⁰ Försvarmaktens årsredovisning för 2012 bilaga 3.1.

⁴¹ *Försvarmaktens strategiska inriktning 2013 del 2* (HKV H/S 23 100:82005) s. 7 och Försvarmaktens Budgetunderlag för 2015.

⁴² *Bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:18).

⁴³ *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:23).

I årsredovisningen för 2013 lyfter Försvarmakten fram ett flertal kompetensområden där personalsituationen är särskilt ansträngd.⁴⁴

Osäkert om behoven kommer att uppnås

Försvarmakten har i ett antal skrivelser till regeringen pekat på problem med att fullfölja reformeringen av Försvarmakten på längre sikt, vilket får konsekvenser för personalförsörjningen.⁴⁵ Regeringen har, för att hantera problemet, föreslagit en höjning av förbandsanslaget med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 och 500 miljoner kronor från och med 2017.⁴⁶ Samtidigt har regeringen beslutat om långsiktig minskning av Försvarmaktens lönekostnader, genom utebliven ökning av lönekostnaderna, om 500 miljoner kronor från 2019, jämfört med planeringen i Försvarmaktens budgetunderlag för 2014.⁴⁷ För att hantera regeringens krav gör Försvarmakten vissa förändringar i organisationen. Förändringarna innebär en reduktion av antalet befattningar för kontinuerligt tjänstgörande personal och ökning av antalet befattningar för tidvis tjänstgörande personal, i förhållande till nuvarande organisation.⁴⁸ Enligt Försvarmakten förväntas organisationsförändringarna ge en rad negativa konsekvenser. Bland annat försämrade förmåga att utveckla och vidmakthålla krigsförbanden och en minskning av den förbandsvolym som är omedelbart gripbar för beredskap och insatser.⁴⁹

Utöver de ekonomiska utmaningarna att personalförsörja förbanden finns det även produktionsmässiga utmaningar. Erfarenheterna från det nya personalförsörjningssystemet är både positiva och negativa. I tabell 2 nedan framgår produktionsmålen och utfallet för 2013 för bemanningen av de nya personalkategorierna enligt budgetunderlagen för 2011–2013 och årsredovisningen 2013. I tabellen framgår att rekryteringen av kontinuerligt anställda gruppbefäl soldater och sjömän (GSS/K) har överträffat produktionsmålet, medan rekryteringen av tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) understiger produktionsmålen. I förhållande till planeringen inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen ligger rekryteringen till kategorin GSS/T förskjutet cirka 1 år, medan rekryteringen till GSS/K ligger

⁴⁴ I årsredovisningen för 2013 bilaga 2, s. 16 anger Försvarmakten att personalsituationen är särskilt ansträngd för bland annat helikopterpiloter, teknisk personal, röjdykare, läkare, ubåts-, underrättelse-, sambands-, lednings- och MSE-personal (mission support element; bland annat bildtolkar).

⁴⁵ *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV 23 383:54582) 2012-04-27; *Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

⁴⁶ Budgetpropositionen 2014.

⁴⁷ Uppdrag till Försvarmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI) 2103-03-14.

⁴⁸ Preliminära personalbehov enligt den nya organisationen är inarbetat i budgetunderlag för 2015 och därmed omhändertaget i tabell 1 ovan.

⁴⁹ Försvarmaktens budgetunderlag för 2015 bilaga 2.

ett år före. Riksrevisionen konstaterar att det för GSS som helhet finns en viss förskjutning i personalförsörjningen, i förhållande till de ursprungliga planerna.

Tabell 2 Produktionsmål och faktiskt utfall 2013, samt produktionsmål 2014⁵⁰

Kategori	Produktionsmål 2014		Produktionsmål 2013		Utfall
	Enligt FM underlag inför inriktningsprop.	BU11	BU12	BU13	ÅR13
Officer	4 500	6 000	3 750	3 450	4 910
Specialistofficer	3 950	3 250	5 700	5 750	4 267
Reservofficer	8 400	7 700	5 100	900	6 561
GSS/K	4 650	4 500	4 500	4 500	5 391
GSS/T	5 550	6 850	4 600	3 900	2 666
Civila	5 350	5 300	6 100	6 500	5 365

Källa: Försvarmaktens årsredovisning 2013, Försvarmaktens budgetunderlag för 2011–2013, Försvarmaktens underlag till regeringens försvarspolitiska proposition. Riksrevisionens bearbetning.

Ett annat problem som har konstaterats är att avgångarna i förtid bland GSS/K överstiger planeringsantagandet, som är 10 procent (19 procent avgångar 2012 och 14 procent avgångar 2013). Därutöver har avgångarna under och efter genomförd grundläggande militär utbildning (GMU) varit höga. Under 2013 avbröt cirka 20 procent av de antagna sin utbildning i förtid och 20 procent av de som fullföljde utbildning valde att inte teckna avtal.⁵¹ Försvarmakten har därför börjat planera för ett högre intag till GMU. Ett problem är dock att produktionskapaciteten är begränsad och redan i perioden 2015–2017 bedömer Försvarmakten att antagningarna till grundläggande militär utbildning överstiger produktionskapaciteten.⁵² Ett problem som enligt Försvarmakten förstärks av förändringarna i organisationen som beskrevs i stycket ovan.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att det har skett en viss försening i rekryteringen av GSS (K och T samlat) i förhållande till de ursprungliga planerna. Det finns ett antal utmaningar som måste hanteras för att personalförsörjningsreformen ska kunna fullföljas.

⁵⁰ I tabellen framgår de produktionsmål som Försvarmakten har fastställt i respektive budgetunderlag. Därutöver är även de produktionsmål för 2014 medtagna som Försvarmakten presenterade i sitt underlag till regeringens försvarspolitiska proposition.

⁵¹ Försvarmaktens årsredovisning för 2013 bilaga 2.

⁵² Försvarmakten budgetunderlag för 2015 bilaga 1.

Totalförsvarspliktiga är krigsplacerade i insatsorganisationen

Insatsorganisationen befinner sig i en övergångsfas mellan det nya och det gamla personalförsörjningssystemet. Det finns som synes brister i bemanningen av de nya personalkategorierna och därför har *Rekryteringsmyndigheten* i uppgift att fylla upp vakanser i insatsorganisationen genom att krigsplacera totalförsvarspliktig personal.

Genom att totalförsvarspliktiga krigsplaceras i insatsorganisationen ska den vara personaluppfylld, enligt Försvarsmakten. Riksrevisionen har inte granskat om så är fallet.

Tillgängligheten av de totalförsvarspliktiga kan dock ifrågasättas enligt Riksrevisionen. Dels krävs det särskilt regeringsbeslut för att använda de totalförsvarspliktiga.⁵³ Dels torde användbarheten av dessa personer variera kraftigt, eftersom de inte utbildas löpande (det görs till exempel inga repetitionsutbildningar). Förbanden kan inte heller övas med den krigsplacerade personalen.

3.2.2 Läget på materielområdet

Regeringen anger i inriktningspropositionen att uppsättandet av tillgängliga och användbara förband ska prioriteras, före till exempel materiell förnyelse som inte är nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga.

I kapitel 5 problematiserar Riksrevisionen Försvarsmaktens arbete med att skapa synlig spårbarhet mellan övergripande förmågekrav mer specifika krav på förbanden (i exempelvis krigsförbandsspecifikationer). Riksrevisionen konstaterar bland annat att det finns osäkerheter i spårbarheten mellan Försvarsmaktens uppgifter och myndighetens behov av materiel som gör att det är svårt för en utomstående att bedöma huruvida myndigheten prioriterar verksamheten på bästa sätt utifrån förmågekraven. Detta påverkar givetvis möjligheterna för Riksrevisionen att bedöma läget på materielområdet. Bedömningarna avseende materielbehov är således Försvarsmaktens, och Riksrevisionen gör ingen överprövning av dessa bedömningar. Det skulle kunna finnas drivkrafter för Försvarsmakten att förstärka sitt behov, särskilt om myndigheten ser en risk för nedskärningar utifrån de beskrivna behoven. Betydelsen av en tydlig och transparent spårbarhet mellan Försvarsmaktens uppgifter och behov är därför stor.

⁵³ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269, rskr. 2009/10:270.

Försvarsmakten framför omfattande brister i de materiella tillgångarna

Riksrevisionen har gjort en övergripande analys av de materiella brister som Försvarsmakten för fram i sitt kompletterande underlag till regeringen om långsiktig ekonomisk balans (svar på regeringsbeslut 7). I detta underlag framför Försvarsmakten ett antal materielsystem som inte har kunnat inrymmas i nuvarande planering (se tabell 3).⁵⁴ Därutöver lyfter Försvarsmakten fram ett antal materielsystem som strax bortom nuvarande planeringsperiod (2014–2023) närmare sig sin operativa eller tekniska livslängd. Den samlade uppskattade kostnaden för den materiel som inte ryms i planen uppgår enligt Försvarsmaktens bedömningar till drygt 51 miljarder kronor.⁵⁵

Tabell 3 Materielsystem som har eller kommer att drabbas av brister, enligt Försvarsmaktens underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013

Materielsystem som inte kunnat planeras in 2014-23
Granatkastare
Bromateriel
Medellångräckviddigt markbaserat luftvärn
Åtgärder ubåtssystem
Omsättning sjömålsbekämpande system
Omsättning taktiskt transportflyg
Omsättning korvettsystem
Omsättning radarsystem
Omsättning fordonsystem
Luftvärnsrobotsystem korvett typ Visby
Underrättelsefunktion
Mängdmateriel
Vidmakthålla befintlig materiel

forts.

⁵⁴ Försvarsmakten har ännu inte fastställt några krigsförbandsmålsättningar, det vill säga beskrivningar av förbanden som tar sin utgångspunkt i myndighetens uppgifter eller krav på operativ förmåga. I sitt kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans anger dock Försvarsmakten att en sådan analys har genomförts. Ur Försvarsmaktens svar på RB7: "Utgångspunkten har varit att skapa en tydlig spårbarhet från de övergripande uppgifterna från riksdag och regering ned till Försvarsmaktens krigsförband. I försvarsplaneringen har de operativa kraven definierats och ur dessa har förbandstyper, materiel- och personalbehov samt beredskap kunnat härledas. På så sätt har behoven kunnat sättas i relation till uppgifter och en analys av överensstämmelse har kunnat göras. Likaså har krigsförbandens planerade utveckling kunnat jämföras mot krav på operativ förmåga."

⁵⁵ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

Exempel på större materielsystem som kräver åtgärd strax efter 2023

Omsättning ubåt typ Gotland
Omsättning flygplanssystem 100
Omsättning signalspaningsflyg
Omsättning stridsfordonssystem
Omsättning stridsvagnssystem
Omsättning minröjningsfartyg
Omsättning amfibiesystemet båtar
Omsättning av ett flertal sensor och radarsystem
Omsättning av pansarvärnssystem
Livstidförlängning av vissa funktioner inom helikoptersystem
Omsättning mängdmateriel

Källa: Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans.

Vissa av de problem som Försvarmakten för fram i sitt kompletterade underlag om långsiktig ekonomisk balans är kända sedan tidigare. Försvarmakten lämnade underlag till regeringen inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009, med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisning.⁵⁶ Där föreslog Försvarmakten reduceringar inom materielområdet för att kunna leva upp till regeringens anvisning.⁵⁷ Försvarmakten menade samtidigt att ytterligare materielreduceringar inte var möjliga utifrån myndighetens uppgifter och regeringens krav på förmåga. Ett antal större materielbehov kunde dessutom inte inrymmas i den balanserade planen.⁵⁸ Dessa brister återkommer i Försvarmaktens underlag om långsiktig ekonomisk balans. Ett par av de materielsystem som återfinns i tabellen ovan bedömdes dock inte som brister i Försvarmaktens underlag inför inriktningspropositionen 2009 – bromateriel samt granatkastare. Försvarmakten angav att de inte skulle anskaffas, utifrån regeringens styrning, men inte att det skulle innebära en brist.⁵⁹ Regeringen hade i regleringsbrevet för 2009 angett att vissa materielprojekt skulle avbrytas eller reduceras för att åstadkomma besparingar, bland annat bromateriel och granatkastare. I samband med Riksrevisionens granskning av dessa besparingar inom materieförsörjningen

⁵⁶ Planeringsanvisning för Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009, (Fö2008/3305/MIL) 2008-11-06.

⁵⁷ Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23 383:51503) 2009-01-30, s 28.

⁵⁸ Luftvärnsrobot till Visbykorvetten, patrullfartyg och stridsstödsfartyg.

⁵⁹ Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23 383:51503) 2009-01-30, s 28.

framförde dock Försvarsmakten bland annat att granatkastare, bromateriel och luftvärnsrobotsystem till Visbykorvetten var bristområden.⁶⁰

För att närmare förstå bakgrunden till de brister i materielsystem som Försvarsmakten för fram har Riksrevision tagit del av ytterligare underlag från Försvarsmakten: rapporter från operativa spel som genomförts 2011–2013 samt särskilt underlag om Försvarsmaktens planering för marinstridskrafterna. I dessa underlag finns analyser som pekar på flera av de brister som Försvarsmakten framför enligt tabell 3. Det gäller exempelvis behovet av markbaserat medellångräckviddigt luftvärn, granatkastare och bromateriel. De två sistnämnda framfördes alltså inte som brister i Försvarsmaktens underlag 2009, men efter nya analyser har de nu lyfts fram som brister.⁶¹ Försvarsmakten framför i sammanhanget att underlagen till inriktningspropositionen inte i första hand baserades på förmågan till nationellt försvar utan på förmågan till internationella insatser. Försvarsmakten menar att det sedan 2009, har det skett en förskjutning av regeringens krav från internationell insatsförmåga till nationellt försvar mot en kvalificerad motståndare.⁶² Enligt Försvarsmaktens underlag om planering för marinstridskrafterna framgår också att ett antal större materielsystem inte har kunnat planeras in, och sammantaget menar Försvarsmakten att marinstridskrafternas förmåga gradvis kommer att försämrats från 2017.

Riksrevisionen menar att den typ av krigsspel som Försvarsmakten har genomfört är grundläggande för att analysera behovet av bland annat materiella resurser. Genom den återupptagna försvarsplaneringen har förutsättningarna att analysera Försvarsmaktens behov väsentligt förbättrats. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen alltså i denna granskning att det finns brister i hur Försvarsmakten lyckas tydliggöra spårbarheten mellan förmågekrav och uppbyggnad av förband (se kapitel 5). Därutöver råder det en oklarhet i hur regeringens styrning ska uttolkas, eftersom dessa krav är otydligt formulerade, och därmed är det inte tydligt vilka krav på förmågor som spelen bör utgå ifrån (se kapitel 4). Sammantaget försvårar detta bedömningen av de materielbrister som Försvarsmakten för fram.

⁶⁰ *Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandegrupp*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5).

⁶¹ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871) 2013-02-28.

⁶² Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

Tillgången till materiel riskerar att bli gränssättande vid insatser

Riksrevisionens granskning av Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser visade att tillgångarna till materiel understiger de behov av materiel som följer av riksdagens och regeringens krav på Försvarmaktens insatsverksamhet, beredskap och utbildning. Av granskningen framgick att cirka en femtedel av den materiel som särskilt behövs i insatser saknas, även efter att beställda och planerade anskaffningar fram till 2019, liksom möjligheten till substitut har vägts in.⁶³

3.2.3 Försvarmaktens operativa planering

Här presenteras en övergripande bild av Försvarmaktens försvarsplanering.

Försvarmakten ska ha operativ planering för samtliga uppgifter

Försvarsplaneringen omfattar den verksamheten som Försvarmakten bedriver för att inrikta hur militära medel ska användas i syfte att lösa Försvarmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut.⁶⁴

Försvarmakten har alltid haft i uppgift att ha en aktuell planering för sina uppgifter. Det har också funnits planering. Planeringen för att försvara landet mot ett väpnat angrepp har dock i praktiken legat nere under en längre tid. År 2010 fick Försvarmakten i uppgift av regeringen att utarbeta en ny försvarsplan med tillhörande operativ planering.⁶⁵ Det är tydligt att ambitionen vad gäller försvarsplaneringen höjdes, både från politiskt och militärt håll. Försvarsplanen 2013, som Riksrevisionen har analyserat, är den första fullständiga försvarsplan som uppfyller regeringens krav sedan anvisningarna om försvarsplanering kom 2011.⁶⁶

Regeringen har angett att operativa utmaningar på kort sikt, det vill säga de närmaste två-tre åren, ska vara fokus i försvarsplaneringen. Samtidigt poängterar regeringen att försvarsplaneringen även ska omfatta situationer som i nuläget inte verkar sannolika, för att Försvarmakten ska kunna hantera även morgondagens utmaningar. Relevanta utmaningar i ett medellångt perspektiv ska studeras, men normalt inte vara föremål för operativ planering. Planeringen ska underlätta hantering av specifika kriser och konflikter samt anpassning av förmåga och beredskap för att skapa handlingsfrihet.⁶⁷

Försvarsplaneringen ska utmynna i en försvarsplan, men även i underlag för kravställning av förband och system. Försvarsplanen består bland annat av

⁶³ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

⁶⁴ Försvarsplan 2013 (H/S 01 310:82606).

⁶⁵ Fö 2010/878/MFI.

⁶⁶ Intervju vid Försvarmakten, 2013-02-01.

⁶⁷ Regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö2011/569/MFI).

Försvarsmaktens övergripande *operativa planering*. Operativ planering kan omfatta planering från militärstrategisk nivå till förbandsnivå. Den består av:

- *Krisplanering*, det vill säga planering för att hantera pågående eller nära förestående verkliga utmaningar och hot.
- *Förberedande planering* som ska omfatta:
 - *Grundoperationsplanering*, vilket omfattar planering för höjning av beredskap, mobilisering och utgångsgruppering.
 - *Omfallsplanering*, vilket omfattar planering mot olika scenarier inom alla konfliktnivåer och kan syfta till att identifiera behov av vissa förmågor.⁶⁸

Försvarsplanen innehåller dessutom en styrkeplan som är uppbyggd för att tydliggöra kraven på operativ förmåga för åren 2014–2019. Styrkeplanen är, enligt Riksrevisionens bedömning, det dokument i försvarsplanen som ger en bild av relationen mellan Försvarsmaktens uppgifter och insatsorganisationens förband och framstår därför som en central del i försvarsplaneringen.

Grundoperationsplanen och mobiliseringsplanläggningen är inte färdigutvecklade

Grundoperationsplanen ska omfatta en fullständig planering för att höja beredskapen, mobilisera, samt för utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall.⁶⁹

Enligt Riksrevisionens bedömning innehåller grundoperationsplanen de delar som den ska i stora drag. Riksrevisionens bedömning är dock att det ännu inte rör sig om *fullständig planering* i alla delar. Exempelvis bedömer Riksrevisionen att det återstår arbete med mobiliseringsplanläggningen. Enligt årsredovisningen för 2012 är mobiliseringsplanering genomförd vid samtliga förband, och enligt årsredovisningen för 2013 har mobiliseringsplanläggningen påbörjats och genomförts på förbandsnivå.⁷⁰ Sammantaget bedömer Riksrevisionen att mobiliseringsplanläggning ännu inte har slutförts på högre nivå.

⁶⁸ Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁶⁹ Regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011, Fö2011/569/MFI samt Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁷⁰ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 33. Försvarsmaktens årsredovisning för 2013, s. 32.

Omfallsplanering mot olika scenarier

Omfallsplaneringen ska ske mot olika scenarier inom alla konfliktnivåer samt i varierande grad utvecklas från koncept till fullständiga operationsplaner.⁷¹

Det finns omfallsplaner (eller dylikt) i någon form för Försvarsmaktens alla uppgifter. Riksrevisionens granskning av uthålliga insatser visar dock att det saknas planering för ett scenario som omfattar samtliga de krav som regeringen och riksdagen ställer på insatsverksamheten, till exempel planering för att samtidigt ha fyra insatser över tiden med cirka 2000 personer insatta.⁷² Ju fler omfall/planeringsscenarier det görs, desto bättre blir planeringen och förutsättningarna för att hantera uppkomna situationer.⁷³ Försvarsmakten pekar också i myndighetens strategiska inriktning (FMSI) på behovet av fortsatt arbete. Bland annat ska underlag för nya omfall utarbetas och resultaten kvalitetssäkras genom känslighetsanalys.⁷⁴

Försvarsmakten har inte genomfört nödvändig planering för att kunna ge och ta emot militärt stöd

Försvarsmakten ska som nämnts ha aktuell operativ planering för alla sina uppgifter enligt styrningen från regeringen.⁷⁵ I årsredovisningen för 2012 anger Försvarsmakten att den samlade förmågan att kunna ta emot militärt stöd har begränsningar eftersom militärstrategisk och operativ planering inte genomförts.⁷⁶ I årsredovisningen för 2013 anges att Försvarsmakten har begränsningar i att kunna ta emot militärt stöd eftersom erforderlig planering inte har genomförts.⁷⁷ Riksrevisionen konstaterar även detta i sin granskning.⁷⁸

Den formella styrningen från regeringen anger att Försvarsmakten ska planera för denna uppgift. Granskningen ger indikationer på att denna uppgift också har styrts informellt. Enligt mötesanteckningar har Försvarsdepartementet och Försvarsmakten diskuterat frågor som påverkar Försvarsmakten operativa planering.⁷⁹ En närmare redogörelse av detta framgår av hemlig bilaga.

⁷¹ Militärstrategisk doktrin (MSD 2012) M7739-354023.

⁷² *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:23).

⁷³ Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten 2013-05-02 och Försvarsdepartementet 2013-05-07 och 2013-08-19.

⁷⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 14.

⁷⁵ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012.

⁷⁷ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013.

⁷⁸ Försvarsplan 2013 (H/S 01 310:82606).

⁷⁹ Försvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten med Försvarsmakten avseende försvarsplanering. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Försvarsdepartementet.

Försvarsmakten konstaterar i sin perspektivplanering att det fordras militärt stöd för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige.⁸⁰

Förberedd prioritering av skyddsobjekt är viktigt

Prioritering av skyddsobjekt framhålls som viktigt i olika sammanhang. Det behövs förberedd prioritering av vilka objekt som ska skyddas. Detta gäller både Försvarsmaktens egna skyddsobjekt och det övriga samhällets skyddsobjekt. Läget för denna planering framgår av hemlig bilaga.

Försvarsplanen behöver fortsätta att utvecklas

Arbetet med försvarsplanen har som nämnts fått ökat fokus sedan 2011 och är ett arbete under utveckling. Sammantaget är Riksrevisionens intryck av Försvarsplanen att delar av den inte är tillräckligt genomarbetade. Ovanstående områden är exempel på delar av försvarsplanen som behöver utvecklas ytterligare enligt Riksrevisionens bedömning. Som nämnts på föregående sida pekar Försvarsmakten själv på behovet av fortsatt arbete när det gäller exempelvis omfallsplaneringen.

Utöver att vissa områden behöver utvecklas vidare finns vissa pedagogiska problem med Försvarsplanen. Den innehåller exempelvis flertalet upprepningar som försvårar strukturen.

3.2.4 Försvarsmaktens övningsverksamhet

Produktionschefen är den som ansvarar för ledning och samordning av Försvarsmaktens övningsverksamhet. Planeringen av övningsverksamheten sker i dialog mellan produktionsstaben, insatsstaben och förbanden. Med utgångspunkt i framförallt dokumenten FMSI och FMUP utformar Produktionschefen Försvarsmaktens övningsprogram och Insatschefen utformar plan för beredskapsövningar (och -kontroller). Andra viktiga ingångsvärden för planeringen av övningsverksamheten är Försvarsmaktens Beredskaps- och Insatsorder samt gemensamma internationella övningsprogram för exempelvis Nato och NORDEFECO.⁸¹ Övningsprogrammet fastställs i verksamhetsuppdragen (VU). Förbandscheferna har ansvar för att öva sina förband på olika nivåer.⁸²

Försvarsmakten arbetar med att förbättra spårbarheten mellan krav på förmåga och val av övningar.⁸³ Riksrevisionen har dock inte kunnat få en tydlig

⁸⁰ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013.

⁸¹ Verksamhetsuppdrag för 2012, uppslag 4.1.

⁸² Intervju vid Försvarsmakten, 2013-09-27.

⁸³ Intervju vid Försvarsmakten, 2013-09-27.

bild av hur spårbarheten ser ut och hur planeringen av övningar fungerar. Försvarsmakten har också pekat på behovet av att upprätta en tydlig struktur som klarlägger sambandet mellan de krigsförband som ska produceras och de övningar som krävs för att producera förbanden.⁸⁴

Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 har förbanden påbörjat krigsförbandsövningar och införande av koncept för krigsförbandsövningar. Ett flertal internationella och nationella övningar har genomförts med deltagande förband från armén, marinen och flygvapnet, samt lednings- och underrättelseförband och logistikförband. Övningarna anges ha bidragit till utvecklingen av både de enskilda krigsförbandens förmåga, förmågan att verka i större förband och förmågan för högre ledningsnivåer att leda verksamhet.⁸⁵ En genomgång av Försvarsmaktens årsredovisningar för åren 2010–2012 ger en bild av vilka viktigare/större övningar som har genomförts. Med undantag för en nedgång under 2011⁸⁶ har övningsverksamheten ökat de senaste åren, både antalet övningar per stridskraft (armé, marin och flyg) och antalet övningar med inslag av flera stridskrafter.⁸⁷ På armésidan har förmågan att leda och uppträda på brigad- och bataljonsnivå inte övats under ett antal år. Eftersom många förband ännu inte är tillräckligt bemannade går dessa inte att öva i tillräcklig utsträckning.⁸⁸

Övningar för att utveckla och vidmakthålla förmågan till ledning och insats inom väpnad strid och territoriell integritet genomförs i större nationella samordnade övningar.⁸⁹ Regeringen har angett att Försvarsmakten från och med 2012 ska genomföra övningar med förband ur flera typer av stridskrafter.⁹⁰ I regleringsbrevet för 2014 anges att Försvarsmakten ska genomföra en större övning med förband från alla stridskrafter, rekryterade och organiserade i enlighet med reformens målsättningar, där en stridsgrupp med frivillig personal ingår bland de deltagande förbanden.⁹¹

Den högsta nivån på övning är den så kallade *Försvarsmaktsövningen* (FMÖ) som övar hela försvarsmakten, på alla relevanta nivåer. Denna nivå har inte övats sedan 1990-talet, och nu strävar Försvarsmakten efter att på sikt genomföra Försvarsmaktsövningar. Det finns även så kallade

⁸⁴ Försvarsmakten utvecklingsplan 2014–2023 del 2 (HKV 23 320:53821) s. 33.

⁸⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 33.

⁸⁶ Det berodde enligt Försvarsmakten på en medveten minskning av övningar för att inte överskrida anslaget. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning ledde neddragningen till begränsad måluppfyllelse för produktionen under 2011.

⁸⁷ Försvarsmaktens årsredovisningar för 2010, 2011 och 2012.

⁸⁸ Intervju vid Försvarsmakten 2013-09-09.

⁸⁹ Verksamhetsuppdrag för 2012, uppslag 4.1.

⁹⁰ Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetår 2012 och 2013.

⁹¹ Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för budgetår 2014.

Försvarsmaktsgemensamma övningar (FMGÖ) som inkluderar alla stridskrafter, men till skillnad från Försvarsmaktsövning inkluderas inte alla nivåer utan det är framförallt den operativa ledningen som övas.

Under första halvåret 2013 genomfördes den första försvarsmaktsgemensamma övningen på många år. Det var i praktiken en marinövning som expanderades till att bli en mer komplex samövning där även flyg- och arméförband deltog. Marinen bildade därmed kärnan i övningen, och flyg samt delar av armén deltog. Arméns bidrag i förhållande till stridskraftens storlek var begränsat.⁹²

Enligt Försvarsmaktens övningsprogram kommer antalet samövningar med två eller flera stridskrafter att fortsätta öka framöver. Så kallade försvarsmaktsgemensamma övningar planeras för varje år som Riksrevisionen har studerat i övningsprogrammet (2014–2016).⁹³

3.3 Försvarsmaktens uppgifter

Nedan kommenteras läget avseende Försvarsmaktens uppgifter enligt instruktionen.

3.3.1 *Internationella insatser*

Av Försvarsmaktens instruktion och regleringsbrev framgår att Försvarsmakten med myndighetens tillgängliga resurser ska kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut, kunna genomföra kortvariga insatser samt uthålligt kunna delta i långvariga insatser och (på sikt) över tiden kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska även kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek, samt kunna genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Dessutom bör Försvarsmakten ha förmåga att periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept.

Försvarsmakten anger i sin årsredovisning för 2013 att myndigheten har förmåga att främja svensk säkerhet genom internationella operationer, men det finns begränsningar avseende tillgängligheten relativt de målsättningar som ska uppnås på sikt.⁹⁴

⁹² Försvarsmaktens delårsrapport 2013 samt intervju vid Försvarsmakten 2013-09-27.

⁹³ Utdrag ur Försvarsmaktens övningsprogram, 2013-09-10.

⁹⁴ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013, s 31.

Genomförda och pågående insatser bidrar till förmågan

De insatser som Försvarsmakten genomför årligen, internationella och nationella, bidrar till att förbättra den operativa förmågan. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2012 har cirka 40 procent av myndighetens personal genomfört internationella insatser. Detta har bidragit till ökad förmåga att planera, leda och genomföra insatser. Försvarsmakten poängterar dock att erfarenheterna från de internationella insatserna inte är av den storlek och karaktär att de ökar krigsdugligheten i lösandet av uppgifterna som innebär hög konfliktnivå och samordnad strid, framförallt vad gäller markstridskrafterna. Det gäller till exempel strid i större förband samt samordningen mellan stridskrafter.⁹⁵

EU:s snabbinsatsförmåga

EU har särskilda stridsgrupper i beredskap som ska kunna inleda en insats i krisområden inom tio dagar efter beslut av EU:s ministerråd. Stridsgruppen ska kunna sättas in snabbt för att verka under kort tid (30–120 dagar) och ska kunna klara allt från humanitära till fredsframtvängande insatser. Under första halvåret under 2008 respektive 2011 var Sverige ramnationsansvarig för att organisera och producera en stridsgrupp. Under första halvåret 2015 planerar Sverige att återigen vara ramnationsansvarig för en stridsgrupp. Riksrevisionen har tidigare granskat produktionen av de två första stridsgrupperna.⁹⁶

Granskningen av den första nordiska stridsgruppen (Nordic Battlegroup 2008, NBGo8) pekade på omfattande problem. Utformningen av stridsgruppen blev försenad och personalförsörjningen, materieförsörjningen och samövningen av förbandet var både sen och bristfällig. Försvarsmakten lyckades ändå producera en multinationell stridsgrupp och ställa den i beredskap på utsatt tid. Riksrevisionen ifrågasatte dock om förbandet skulle ha klarat svårare taktiska uppgifter som kräver samordnad strid. Därutöver konstaterade Riksrevisionen att kostnaderna fyrdubblades i förhållande till de inledande bedömningarna.⁹⁷

Granskningen av den andra nordiska stridsgruppen (NBGu) visade att Försvarsmakten hade tillvaratagit erfarenheter från NBGo8, men att vissa brister kvarstod. Riksrevisionen konstaterade att samordningen inom högkvarteret var svag, vilket medförde att Försvarsmakten inte lyckades få fram styrande dokument för förbandet i tid. Detta fick följd effekter för bland annat materieförsörjningen till förbanden samt utbildning och övning.⁹⁸

⁹⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, s. 53.

⁹⁶ *Den Nordiska Stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

⁹⁷ *Den Nordiska Stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20).

⁹⁸ *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

För närvarande pågår uppbyggnaden av NBG15. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten har förbättrat arbetet i flera avseenden, jämfört med hur man arbetade med NBGo8 och NBG11.⁹⁹

Förmåga till uthålliga (internationella) insatser

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser.¹⁰⁰ Utgångspunkten för granskningen var ambitionen att Försvarsmakten uthålligt ska ha förmågan att kunna delta i långvariga insatser och på sikt kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta över tiden nationellt och internationellt, och kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonstridsgruppsstorlek.

Den övergripande slutsatsen i granskningen var att Försvarsmakten vare sig idag eller de närmaste åren kommer att kunna nå upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamhet. Inte heller när insatsorganisationen är uppfylld finns det enligt granskningen möjlighet att fullt ut leva upp till samtliga krav som ställts på insatsverksamheten och samtidigt hantera normal beredskap och utbildningsuppgifter.¹⁰¹ Detta beror enligt granskningen på att det inte finns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling. Granskningen fann också att antalet tillgängliga och planerade markoperativa bataljoner samt antalet stöd- och funktionsförband är gränssättande på ett sätt som gör att målen inte heller på sikt kan uppnås.¹⁰²

I sammanhanget har Försvarsmakten framfört att myndigheten i grunden är dimensionerad för att producera krigsförband i insatsorganisationen och att hålla dessa i den beredskap regeringen angett. Försvarsmakten har inte beräknat behov av materiel utgående från att samtliga uppgifter avseende insatser och beredskap ska kunna genomföras parallellt med förbandsproduktion.¹⁰³

⁹⁹ Försvarsmaktens svar på Riksrevisionens frågor, 2014-01-14.

¹⁰⁰ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁰¹ I granskningens sattes ett antal "paket" för internationella insatser samman, baserade på tidigare insatser som Försvarsmakten har genomfört. Dessa paket speglar kravet om att hålla 2 000 personer insatta över tid. Därutöver adderades behov för att upprätthålla nationell beredskap samt behov för att utveckla och vidmakthålla insatsorganisationen.

¹⁰² *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁰³ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-13.

3.3.2 Territoriell integritet och beredskap

Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.¹⁰⁴ Genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m. (IKFN-förordningen) får Försvarsmakten omfattande befogenheter att hävda den territoriella integriteten utan att något regeringsbeslut behöver fattas.

För att lösa uppgiften territoriell integritet måste Försvarsmakten ställa delar av insatsorganisationen i beredskap. I regeringens inriktningsbeslut till Försvarsmakten fastställs den övergripande inriktningen för Försvarsmaktens beredskap, och där framgår att delar av insatsorganisationen normalt bör vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap med mera.¹⁰⁵ I särskilt regeringsbeslut regleras beredskapskraven närmare.¹⁰⁶ Tidigare reglerades beredskapskraven i anvisningarna för försvarsplanering, och jämfört med dessa har kraven på beredskap förändrats.¹⁰⁷

För att hantera beredskapen har Försvarsmakten vad myndigheten kallar ett antal stående uppgifter. Samtliga försvarsgrenar avsätter resurser för detta, men flyg- och marinstridskrafterna har ett huvudansvar för att lösa de stående uppgifterna och upprätthålla den nationella beredskapen. Enligt Riksrevisionens bedömning, bland annat utifrån analysen av läget på personalområdet, kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven.¹⁰⁸

Som framgår i avsnittet om personalläget är bemanningen inom marin- och flygstridskrafterna generellt bättre än för övriga förbandstyper. Detta gäller i synnerhet de stående insatsförbanden. Riksrevisionens granskning av de stående förbanden inom marinen och flygvapnet visade dock att snävt satta personalramar i kombination med strukturell obemanning, gav upphov till bristande tillgänglighet och därmed begränsningar i det operativa effektuttaget i form av sjödygn och flygtimmar. Den otillräckliga bemanningen orsakades av vakanser, bemanningsuppdrag, utbildning och naturlig frånvaro i form av sjukdom, ledighet och dylikt. Riksrevisionen rekommenderade därför Försvarsmakten att se över sina personalramar för de stående förbanden.

¹⁰⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁰⁵ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 (Fö2009/1354/MIL) 2010-01-14.

¹⁰⁶ Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

¹⁰⁷ Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

¹⁰⁸ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2014–2023 (FMUP 14) (H/S 23 320:80595) samt Fö 2014/28/MFI, 2014-01-09.

I Försvarmaktens kommentar till och i regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens granskning framgår att de snävt satta personalramarna är en följd av en medveten prioritering utifrån myndighetens situation i övrigt.¹⁰⁹ Riksrevisionen konstaterar att befättningsramarna på granskande förband inte har förändrats mellan 2012 och 2013.¹¹⁰

3.3.3 Stöd till samhället vid kriser

Riksdagen har beslutat att Försvarmakten ska kunna skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter, och regeringen har i instruktionen angett att myndigheten ska kunna lämna stöd till civil verksamhet med befintlig förmåga och resurser. Dessutom ska Försvarmakten kunna stödja polisen¹¹¹, delta i räddningsinsats¹¹² och stödja andra myndigheter och det övriga samhället¹¹³.

Varje år ger Försvarmakten stöd till samhället vid många tillfällen. Huvuddelen av antalet insatser rör stöd till polisen med ammunitionsröjning samt eftersök av försvunna personer.¹¹⁴

Riksrevisionen granskade 2010 Försvarmaktens stöd till samhället för att se om Försvarmakten är en effektiv och ändamålsenlig resurs för samhället i samband med fredstida kriser.¹¹⁵ Granskningen inkluderade inte Försvarmaktens stöd till polisen.

Försvarmakten är en viktig, men otydlig resurs för samhället

Riksrevisionens tidigare granskning visade att Försvarmakten är en viktig, men otydlig, resurs för samhället i samband med kriser, och att förutsättningarna för att Försvarmakten ska komma samhället till nytta behöver förbättras. Granskningen visade att kommuner och länsstyrelser hade otillräcklig kunskap om vad Försvarmakten kan erbjuda för stöd i händelse av en allvarlig kris. För att uppnå ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser är det viktigt att andra aktörer har god kunskap om Försvarmaktens möjligheter att bistå samhället i samband med kriser. Riksrevisionen såg en risk att bristande kunskap om Försvarmaktens förmåga att bistå vid kriser

¹⁰⁹ Skrivelse 2012/13:97, Riksrevisionens rapport om bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband

¹¹⁰ Försvarmaktens budgetunderlag för 2013 och 2014.

¹¹¹ Lag (2006:343) och förordning (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹¹² Lag (2003:778) och förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹¹³ Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

¹¹⁴ Försvarmaktens årsredovisning för 2012 och 2013.

¹¹⁵ *Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15).

kunde innebära både en övertro om vad myndigheten kan hjälpa till med och en risk att det övriga samhället helt räknar bort Försvarsmakten som stödresurs vid kriser. I båda fallen skapas svagheter i samhällets krisberedskap.

Ökad samverkan och planering

Försvarsmakten har inrättat fyra regionala staber (syd, mitt, väst och nord) som bland annat har i uppgift att samverka med det övriga samhället i regionerna. De fyra staberna leds av chefen för respektive militärregion (tillika garnisonschef i egen garnison) som, i samverkan med övriga garnisonschefer inom regionen, är ansvarig för samverkan med regionala och lokala aktörer.¹¹⁶ Riksrevisionen har fått uppgifter som tyder på att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället har ökat efter inrättandet av de regionala staberna. Därutöver har Försvarsmakten upprättat nya operationsplaner som syftar till att identifiera vilka förberedande åtgärder och vilken beredskap och planläggning på operativ och taktisk nivå som krävs för att ge stöd vid olika typer av händelser.¹¹⁷

Försvarsmakten anger i årsredovisningarna för 2012 och 2013 att myndighetens förmåga att lämna stöd till civil verksamhet har ökat, som en följd av ökad samverkan, planläggning och övning.¹¹⁸ Riksrevisionen bedömer detta som en rimlig bedömning. Hur mycket den faktiska förmågan har ökat är dock svårt att värdera.

Den ökade graden av samverkan bör på sikt kunna leda till att det övriga samhället får en tydligare bild av vad Försvarsmakten kan bidra med för stöd vid kriser, vilket i sin tur förbättrar möjligheterna till planering. Samtidigt är det viktigt att de civila myndigheterna och framförallt kommunerna blir tydliga i sina behov.

3.3.4 Nationella insatser vid högre konfliktnivå – nationellt försvar

Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser nationellt. Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Hela Sverige ska kunna försvaras. Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas och vara dimensionerande för utformningen av insatsorganisationen. Försvarsmakten bör, efter begränsad förberedelsestid kunna kraftsamla för att enskilt och tillsammans med andra möta ett allvarligt militärt hot. Försvarsmakten ska vid beslut om höjd beredskap kunna använda hela insatsorganisationen för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen. För att vidmakthålla

¹¹⁶ Beredskaps- och insatsorder (FM BerInsO) 2013, bilaga W (H/S 01 610:82570).

¹¹⁷ Nu finns planerna: OPLAN FM stöd vid kärnteknisk olycka och OPLAN FM stöd vid dammhaveri.

¹¹⁸ Försvarsmaktens årsredovisningar för 2012 och 2013.

förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt som hotar Sverige bör Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå.¹¹⁹

Ökat fokus på nationell försvarsförmåga

Inom ramen för granskningen har företrädare för både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten angett att fokus på det nationella försvaret har ökat på senare år. Under tidsperioden från 2011 har allt mer av försvarsplaneringen inriktats mot det nationella försvaret och det väpnade anfallet.

Övningar med fokus på det nationella har ökat. Riksrevisionens analys av genomförd och planerad övningsverksamhet visar att övningsverksamheten utvecklas tydligt mot mer och större samövningar, vilket är en viktig del i att skapa nationell försvarsförmåga.¹²⁰

Ett annat tecken på ett ökat nationella fokus är prioriteringen av dimensionerande typsituationer i Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013. Målet är tydligt inställt för att på sikt kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp.¹²¹

Fortsatt utveckling är nödvändig för att skapa god förmåga

Som nämnts har försvarsplaneringen ökat fokus på nationellt försvar och den hittills genomförda planeringen har förbättrat förutsättningarna. I takt med att Försvarsmaktens planering utvecklas, inom ramen för försvarsreformen, synliggörs brister i planeringen och förmågan. Främst rör bristerna materiell modernitet, samövning och dimensionering av vissa funktioner. Sammantaget kan sägas att begränsningarna finns i förmågan att möta händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge.¹²²

Läget för de fyra faktorer (personal, materiel, planering och övning) som Riksrevisionen har granskat är sådant att det leder till begränsningar i uppbyggnaden av förmåga till nationellt försvar. Planeringen avseende personal, materiel och övningar tyder, enligt Riksrevisionens bedömning, på att läget vad gäller förmågan att försvara landet successivt förbättras, men att den fortsatt kommer att vara låg under flera år framöver.

¹¹⁹ Prop. 2008/09:140, förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, Fö2009/1354/MIL.

¹²⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2010–2012, Försvarsmaktens övningsprogram samt intervju vid Försvarsmakten 2013-09-27.

¹²¹ Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013.

¹²² Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2013-06-05 samt Försvarsmaktens årsredovisningar för 2012 och 2013.

Riksrevisionen konstaterar att planeringen och spelverksamheten är i ett utvecklingsstadium och behöver förbättras ytterligare. Detta är resurskrävande och tar tid. Planeringen och samverkan tillsammans med det övriga samhället behöver utvecklas ytterligare. Vid ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige skulle Försvarmakten ha stort behov av stöd från det övriga samhället (myndigheter, kommuner och näringsliv). I en krigssituation är det viktigt att säkerställa flöden – transportkapacitet, kommunikation och infrastruktur. Det behövs framförallt stöd från det övriga samhället med transporter, reparationer, förnödenheter och sjukvård. Fungerande planering och förberedelser är därför avgörande. Planeringen på alla nivåer (civilt och militärt) kan med nuvarande förändringstakt, enligt Försvarmakten, förväntas vara fullständig först 2018/2019.¹²³ En stor osäkerhet rör hur sjukvården skulle fungera i en krigssituation. Det skapas snabbt ett stort behov av fungerande sjukvård, även i en situation som inte är fullskaligt krig, och sjukvårdens kapacitet skulle snabbt bli överbelastad. Försvarmakten har inte tillgång till egen sjukvård (exempelvis fältsjukhus) på samma sätt som tidigare och är i stor utsträckning beroende av den civila sjukvården.¹²⁴ Som framgår i avsnittet om operativ planering ovan har Försvarmakten inte genomfört nödvändig planering för att ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Försvarmakten konstaterar i sin perspektivplanering att det behövs militärt stöd för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige.¹²⁵

Riksrevisionen bedömer att det för samtliga stridskrafter, men framförallt för markstridskrafterna, logistikförbanden och ledningsförbanden finns betydande personella brister bland de nya personalkategorierna, vilket påverkar förmågan negativt. Insatsorganisationens behov av frivillig personal ser ut att nå den bemanningsnivå som anses nödvändig för att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter först 2018/2019. Därmed fördröjs bland annat möjligheten att öva insatsorganisationen. Inom armén innebär det bland annat svårigheter att genomföra förbandsövningar; det går inte att träna vare sig officerskår eller soldater tillfredsställande med för liten trupp. På logistikområdet innebär den bristande personaluppfyllnaden att organisationen inte är färdig. Försörjningsenheten är inte krigsplacerad, vilket bland annat innebär att den inte är anpassad för krigssituationer.¹²⁶ Det finns nationella stödenheter, men dessa är anpassade efter internationella insatser och inte nationella.¹²⁷

¹²³ Patrik Ahlgren, Försvarmakten, Folk och Försvar 2013-10-09 samt Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

¹²⁴ Patrik Ahlgren, Försvarmakten, Folk och Försvar 2013-10-09.

¹²⁵ *Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013.*

¹²⁶ Försörjningsenheten är en del av Försvarmaktens logistik (FMLOG) som i dagsläget inte är ett krigsförband. Därav följer att försörjningsenheten inte är krigsplacerad.

¹²⁷ Intervju vid Försvarmakten 2013-06-10.

För att kunna kraftsamla och leda förband på brigadnivå krävs samövning, samverkan och planering. Vid intervjuer inom Försvarmakten framförs att det finns en klar ambition att samöva och samverka mer, men att utvecklingsbehovet fortfarande är stort.¹²⁸ Riksrevisionen bedömer att planeringen behöver fortsätta att utvecklas mot fler och mer komplexa samövningar. Övningsplaneringen ger en positiv bild med ökat fokus på komplexare samövningar, men det förutsätter att övningsverksamheten genomförs enligt plan, det kan finnas risk att planerade övningar inte genomförs i full utsträckning. Både 2011 och 2013 genomfördes reduceringar i övningsverksamheten bland annat för att skapa balans i ekonomin. Försvarmakten behöver också utveckla övningsverksamheten tillsammans med andra (länder, myndigheter och andra civila aktörer). Så länge det inte genomförs Försvarmaktsgemensamma övningar samt Försvarmaktsövningar i större utsträckning skapas inte tillräcklig förmåga till nationellt försvar. Den första Försvarmaktsgemensamma övningen på många år genomfördes under 2013, men armén deltog i begränsad utsträckning.

Företrädare för armén lyfter fram bra ledarskap som en annan viktig faktor för att bygga upp nödvändig förmåga. Det behöver enligt dem fokuseras på officerskåren, och det är viktigt med så kallad konceptuell förmåga, det vill säga att officerskåren vet hur bataljoner och brigader ser ut och fungerar. Detta är kunskap som i stor utsträckning har gått förlorad och som tar tid att bygga upp.¹²⁹

Försvarmakten analyserar vad en färdig insatsorganisation klarar

Sedan 2011 har Försvarmakten genomfört en rad krigsspel kopplade till de olika omfallen och krisfallen. Spelen ger en bild av vad Försvarmakten klarar av med en färdig insatsorganisation. Vidare tydliggör spelen kunskapsluckor och brister som finns i organisationen.

Genom spelrapporterna framgår bland annat en bild av hur en färdig insatsorganisation skulle kunna klara av att hantera ett begränsat väpnat angrepp. I spelrapporterna beskrivs motståndaren och hur ett angrepp mot Sverige skulle kunna gå till. Av sekretesskäl kan Riksrevisionen inte närmare gå in på hur förmågan skulle se ut för en färdig insatsorganisation.

I Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans bedömde Försvarmakten att en färdig insatsorganisation (benämnd som en *operativt relevant*), som kan uppnås efter anslagstillskott, kan möta en kvalificerad motståndare under en begränsad tid och inom ett begränsat

¹²⁸ Intervjuer vid Försvarmakten.

¹²⁹ Intervju med representanter för armén 2013-09-09.

område samt under förutsättning att krigsförbanden ges en materiell teknikutveckling i likhet med motståndarens.¹³⁰

ÖB uttalade under 2012 att en färdig insatsorganisation kan försvara Sverige mot ett angrepp mot ett begränsat mål i ungefär en vecka på egen hand, och därefter är motståndskraften inte så stor.¹³¹ Huruvida detta är en brist i förhållande till regeringens krav på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart.

3.4 Sammanfattande iakttagelser om Försvarsmaktens resultat

- Personalbristerna inom de nya personalkategorierna begränsar Försvarsmaktens tillgänglighet och förmåga idag och under de närmaste åren. Läget är mest besvärande inom logistikförbanden, markstridskrafterna och delar av lednings- och underrättelseförbanden.
- Även de bäst bemannade krigsförbanden, exempelvis stridsflygdivisionerna och sjöstridsflottiljerna riskerar att drabbas av problem på grund av brister i nyckelkompetenser och specialistfunktioner.
- Försvarsmakten har anmält omfattande materiella brister i sitt kompletterande underlag till regeringen om långsiktig ekonomisk balans. Dessutom har Riksrevisionen i tidigare granskning bedömt att tillgångarna till materiel understiger de behov av materiel som följer av riksdagens och regeringens krav på Försvarsmaktens insatsverksamhet, beredskap och utbildning.
- Försvarsplaneringen ska genomföras mot alla Försvarsmaktens uppgifter. Riksrevisionen bedömer att delar av Försvarsplanen behöver utvecklas vidare. Försvarsmakten har till exempel inte genomfört nödvändig planering för att ta emot militär stöd. Planering och förberedelse för att ta emot stöd från annan part behövs för att klara ett begränsat väpnat angrepp. Försvarsmakten pekar också på behovet av fortsatt arbete, bland annat behov av nya omfall.
- Det är ökat fokus på samövningar med flera stridskrafter. Den första Försvarsmaktsgemensamma övningen på många år genomfördes 2013 och nya planeras för 2014–2016. Arméförband har svårt att öva i tillräcklig utsträckning på grund av bristande bemanning.
- Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten vare sig idag eller på några års sikt kommer att leva upp till riksdagens och regeringens krav på insatsverksamheten, under normal beredskap. Riksrevisionen bedömer även att kraven inte kommer att uppfyllas när insatsorganisation är fullt införd.
- Enligt Riksrevisionens bedömning kan det ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppfylla beredskapskraven.

¹³⁰ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871) s. 38.

¹³¹ Intervju i Svenska Dagbladet, 2012-12-30.

- Samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället tycks ha ökat efter inrättandet av de regionala staberna. Därutöver har Försvarsmakten upprättat nya operationsplaner för stöd till samhället.
- Det finns ett ökat fokus på nationell försvarsförmåga, men en fortsatt utveckling är nödvändig för att möta ett försämrat omvärldsläge.
- Planering avseende personal, materiel och övning tyder, enligt Riksrevisionen bedömning, på att förmågan att försvara landet successivt förbättras, men att den fortsatt kommer att vara låg under flera år framöver.
- Försvarsmaktens analyser pekar på begränsningar i tid och rum även för en färdig insatsorganisation. Huruvida detta är en brist i förhållande till regeringens krav på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart.

4 Regeringens styrning

I detta kapitel presenteras iakttagelser som ska bidra till att besvara den andra granskningsfrågan: *Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarmakten möjligheter att effektivt genomföra verksamheten?*

I avsnitten nedan tar Riksrevisionen upp olika aspekter av regeringens (och Försvarsdepartementets) styrning av Försvarmakten som på olika sätt kan ha en inverkan på Försvarmaktens genomförande av riksdagens och regeringens beslut. Några av de negativa aspekter av regeringens styrning, som tas upp i intervjuer med Försvarmakten, är att regeringen styr detaljerat, att det finns en obalans mellan ekonomi och uppgift samt att det finns höga förväntningar på Försvarmakten att göra väldigt mycket samtidigt. Stora och snabba förändringar genomförs samtidigt som verksamheten förväntas pågå som vanligt, vilket skapar en ”förändringstrött” organisation.

4.1 Övergripande beskrivning av regeringens styrning

Regeringen anger den strategiska inriktningen för försvarspolitikerna i särskilda försvarspolitiska propositioner som riksdagen tar ställning till. Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2010–2014 föreslog regeringen i inriktningspropositionen 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, som godkändes av riksdagen 2009.¹³² Utifrån detta styr regeringen Försvarmakten genom förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, de årliga regleringsbrev, inriktningsbeslut för Försvarmakten 2010–2014 samt särskilda regeringsbeslut varav anvisningarna för försvarsplanering 2011¹³³ är av central betydelse. Därutöver har regeringen beslutat om ytterligare förordningar som styr Försvarmakten i särskilda frågor, bland annat: förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen), förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet samt förordningen (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹³² Prop. 2008/09:140, Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹³³ Anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö/2011/569/MFI).

4.1.1 *Verktygen för styrning skiljer sig inte från andra områden*

Företrädare för Förvarsdepartementet menar att det inte är någon större skillnad i styrningen av försvaret jämfört med andra politikområden, men att all statlig förvaltning inom olika områden skiljer ut sig på något sätt. Regeringens styrning ska alltid vara anpassad till den aktuella verksamheten. Styrningen av försvaret har enligt dem kommit att likna styrningen av andra politikområden alltmer de senaste åren.¹³⁴ Även de övriga nordiska ländernas försvarsmakter har under 2000-talet i allt större utsträckning börjat styras som övriga förvaltningsområden. Man bedömer inte längre försvaret som ett politikområde som kräver särskild styrning.¹³⁵

Försvarmakten följer den normala, årliga processen mellan regering och myndighet. Försvarmakten lämnar budgetunderlag till regeringen på våren för följande år, med utgångspunkt i den av regering och riksdag beslutade inriktningen för Försvarmakten. Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen för beslut under hösten, och den kommer att gälla för nästa år. I slutet av året kommer också regeringens regleringsbrev för myndigheten, som ska gälla för följande år. Parallellt med den formella processen sker löpande dialog mellan Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) och myndigheten.

4.1.2 *... men försvarsområdet är speciellt*

Det finns några sätt varpå försvarsområdet särskiljer sig från många andra politikområden, och som möjligtvis motiverar en annan slags styrning. Försvarsområdet är stort med ett årligt anslag på drygt 40 miljarder kronor. Försvarmakten förfogar också över våldsinstrument. Dessutom är försvaret en komplex verksamhet och området omgärdas av sekretess, vilket bland annat skapar svårighet med transparensen. Försvarmakten är också en myndighet som delvis präglas av svårsmatta resultat. Eftersom delar av verksamheten står i beredskap och inte genomför insatser måste bedömningen av verksamhetens resultat delvis utgå från förmågan att genomföra insatser, snarare än ett verksamhetsutfall i form av genomförda insatser.

Speciellt för styrningen av försvarsområdet är förekomsten av försvarsberedningen och försvarspolitiska inriktningsbeslut (tidigare försvarsbeslut) ungefär vart fjärde år. Inför de beslut som fastställs med några års mellanrum tillsätts en Förvarsberedning, som arbetar som beredningsorgan åt regeringen. Förvarsberedningen ska bland annat följa den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och redovisa sin syn på dessa, inför regeringens förslag till riksdagen i långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet, 2013-05-06.

¹³⁵ SOU 2005:92, Bilaga 3, s 300.

Försvarsberedningen är en arbetsgrupp i Försvarsdepartementet som tillsätts av departementet och regeringen. Ledamöterna i försvarsberedningen består av riksdagsledamöter inom försvarsområdet, medan beredningens sekretariat består av departementstjänstemän. Genom sin utformning skapar försvarsberedningen förutsättningar för parlamentarisk samsyn i försvarspolitiken. Försvarsberedningens sekretariat är placerat vid Försvarsdepartementet. Liknande lösningar finns även i andra länder, exempelvis Danmark.

Utmärkande är också att det är riksdagen som beslutar om Försvarsmaktens grundorganisation, med bland annat lokalisering av myndighetens verksamhetsställen samt att riksdagen beslutar om vissa större materielobjekt.

4.2 Den strategiska styrningen av Försvarsmakten behöver utvecklas

Försvarsmaktens verksamhet kräver långsiktig strategisk styrning, samtidigt som det inom vissa områden finns behov av flexibilitet och snabbhet i styrningen, till exempel vid säkerhetspolitiska förändringar och internationella insatser.

Styrningen av Försvarsmakten har förbättrats i flera viktiga avseenden under de senaste åren. De senaste anvisningarna för försvarsplanering, som är ett hemligt regeringsbeslut och kom i mars 2011, har tydliggjort styrningen och vad syftet med verksamheten är.¹³⁶ De har bland annat satt press på Försvarsmaktens arbete med försvarsplanering och uppskattas också av Försvarsmakten.

Företrädare för Försvarsdepartementet anser att styrningen av Försvarsmakten fungerar bättre nu än tidigare, bland annat genom att strukturen för styrningen förbättrats och att detaljstyrningen minskat.¹³⁷ Det framhålls att det skett en uppstramning för att göra styrningen mer genomtänkt. Man har försökt renodla innehållet i instruktionen respektive regleringsbrevet så att mer långsiktig styrning återfinns i instruktionen och mer begränsad, årlig styrning finns i regleringsbrevet.

4.2.1 Trots förbättringar – ostrukturerad styrning

Regeringen styr olika områden i olika dokument: instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev och anvisningar för försvarsplanering. Det är, enligt Riksrevisionen, svårt att se och tydligt utläsa vilka målen och kraven för Försvarsmakten är. Till exempel styrs den övergripande *operativa förmågan*

¹³⁶ Anvisningar för försvarsplanering 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹³⁷ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06.

huvudsakligen i instruktionen, men även i två punkter i inriktningsbeslutet samt i anvisningarna för försvarsplanering. Utveckling av *insatsorganisationen* styrs huvudsakligen i inriktningsbeslutet och till viss del i regleringsbrevet. Försvarsmaktens *insatser* styrs i instruktionen och regleringsbrev, vilket även gäller för *stöd till samhället*, om än i mindre grad.¹³⁸ Insatser styrs även genom särskilda regeringsbeslut.

I nämnda dokument finns inte något som tydligt utger sig för att vara *mål*. I instruktionen redovisas Försvarsmaktens ansvar och uppgifter. I inriktningsbeslutet benämns inget som mål. I regleringsbrevet finns rubriken ”Mål och återrapporteringskrav”, men från och med 2010 är de uttryckliga målformuleringarna borttagna och texten innehåller framför allt *åtgärdskrav*.¹³⁹

Även om det saknas tydliga och mätbara mål för Försvarsmakten finns sammantaget en mängd mål/krav/uppdrag på Försvarsmakten. Regeringen prioriterar dock inte mellan dessa utan allt framstår som lika viktigt. Företrädare för Försvarsdepartementet ser det som Försvarsmaktens uppgift att prioritera mellan sina olika uppdrag.

I samtal med både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten betonas inriktningspropositionens betydelse. Företrädare för Försvarsdepartementet hänvisar till den försvarspolitiska inriktningspropositionen och betonar att all styrning måste ställas mot och tolkas utifrån denna för att man ska förstå riksdagens och regeringens intentioner rätt.¹⁴⁰ Rent formellt är en proposition inte styrande, men i anvisningarna för försvarsplanering (som är formellt styrande) står att Försvarsmakten ska utgå från propositionen. Och Regeringskansliet beskriver i ett PM om styrning av statliga myndigheter, propositioner som ”beslut med en styrande verkan”.¹⁴¹ Det är dock oklart huruvida allt som står i den omfattande propositionen, eller bara vissa delar, ska gälla.

¹³⁸ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹³⁹ Se Ekonomistyrningsverkets definition av mål och åtgärdskrav i t.ex. ESV 2004:14, ESV 2006:7, s. 12–13. ESV menar att mål ”beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt”. Ett mål ses som något man ska uppnå, något som är skilt från vad myndigheten ska göra – vilket istället bör betraktas som åtgärdskrav. ESV poängterar också att specifika åtgärdskrav är detaljstyrning, dvs. motsatsen till mål- och resultatstyrning.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-08-19.

¹⁴¹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 ”Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter”.

4.2.2 Regeringen har inte konkretiserat vad som krävs av Försvarsmakten

I avsnitt 1.3.2 presenterades regeringens preciseringar av Försvarsmaktens uppgifter.

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är bred

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är till sitt innehåll delvis svårtolkad, eftersom den beskriver många olika aspekter. I propositionen anges bland annat som skäl till regeringens bedömning av Försvarsmaktens uppgifter att "Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Hela Sverige ska försvaras".¹⁴² Samtidigt framgår det att regeringen gör bedömningen att "ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid".¹⁴³ Detta sågs som motivering till att personalförsörjningssystemet inte längre behöver utformas för att kunna bemanna en, i förhållande till landets befolkning, stor insatsorganisation. Ett personalförsörjningssystem som baseras på totalförsvarspflicht ansågs inte längre kostnadseffektivt i och med de nya kraven på insatsorganisationen.¹⁴⁴

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att den försvarspolitiska inriktningspropositionen ställer krav på att Försvarsmakten ska kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp, men att utformningen av insatsorganisationen bygger på att det inte ska ske något angrepp. Lösningen på detta tycks vara att det ska skapas förmåga att ta emot militärt stöd från annat land och/eller organisation samt tillförandet av en förbandsreserv.

Regeringen har inte definierat centrala begrepp och styrningen lämnar tolkningsutrymme

Regeringen gör vissa preciseringar i sin styrning av Försvarsmakten. Regeringen har dock inte definierat vad som avses med vissa centrala begrepp. Detta tillsammans med avsaknad av prioriteringar skapar otydligheter i styrningen.

Det lämnas stort tolkningsutrymme i instruktionen avseende kraven på Försvarsmakten vad gäller exempelvis myndighetens uppgifter och verksamhetsuppgifter, vilket innebär att Försvarsmakten måste göra svåra bedömningar. Till exempel har regeringen inte definierat vad som avses med *operativ förmåga*. Det går att se instruktionens uppgifter som mål/krav för

¹⁴² Prop. 2008/09:140 s. 37.

¹⁴³ Prop. 2008/09:140 s. 29.

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:140 s. 77, 78.

att uppnå operativ förmåga, och krav som rör operativ förmåga finns även i anvisningarna för försvarsplanering.

Det är oklart vad det innebär att Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom *insatser nationellt och internationellt*.

I Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser framkom att det finns olika tolkningar av begreppet *insatser*.¹⁴⁵ En verksamhetsuppgift i instruktionen är att Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra såväl *kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor*. Ska detta bedömas och redovisas som en eller fyra förmågor? Vad innebär *kortvarig* respektive *långvarig insats*? Och vad innebär att kunna *påbörja en insats omedelbart efter beslut*, som en annan verksamhetsuppgift anger? Vidare är det inte tydligt vad relationen mellan uppgifterna och verksamhetsuppgifterna är.¹⁴⁶

I vissa avseenden styrs dock Försvarsmaktens insatsverksamhet tydligt i regleringsbrevet; det anges vilka insatser som ska göras under året och i vilken omfattning.¹⁴⁷

Regeringens styrning av *stödet till samhället* har varit otydlig. I instruktionen lyfts det fram som ett övergripande ansvar/uppgift att Försvarsmakten *med befintlig förmåga och resurser ska kunna lämna stöd till civil verksamhet*. Detta konkretiseras dock inte i instruktionens verksamhetsuppgifter och inte heller i regleringsbrevet. I Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens stöd till samhället 2011 framkom bland annat att Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till samhället vid kriser är otydligt formulerad, och det råder oklarheter kring hur uppgiften ska tolkas och hanteras. Det har inneburit otydlighet för såväl Försvarsmakten som för samhällets krishantering.¹⁴⁸ Den övergripande uppgiftsbeskrivningen när det gäller Försvarsmaktens stöd till samhället är oförändrad, däremot har regeringen förtydligat styrningen vad gäller samverkan med andra myndigheter.¹⁴⁹

Ytterligare en oklarhet i styrningen gäller regeringens mål/krav i regleringsbrevet om utveckling av insatsorganisationen. I samtliga regleringsbrev från 2010 har det angetts att Försvarsmakten på några års sikt ska ha förmåga att över tiden kunna hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta nationellt och internationellt samt kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek. Det är oklart dels

¹⁴⁵ *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*. Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

¹⁴⁶ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹⁴⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

¹⁴⁸ *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:15).

¹⁴⁹ Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Försvarsmakten.

vad *över tiden* innebär, dels när detta krav ska uppnås eftersom det ska uppnås *på några års sikt*. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen påpekar regeringen att Försvarsmaktens förslag till inriktning innebär att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 uppgår till cirka 1 700 personer, och att förmågan att hålla 2 000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.¹⁵⁰

Det finns andra krav avseende utvecklingen av insatsorganisationen som är tydligare. I inriktningsbeslutet för Försvarsmakten specificeras i en tabell hur insatsorganisationen och förbandsreserven ska utvecklas senast till utgången av 2014. Även kraven på beredskap är tidssatta i inriktningsbeslutet. I de hemliga anvisningarna för försvarsplanering gör regeringen ytterligare preciseringar av styrningen.

Andra ottydligheter i regeringens styrning av Försvarsmakten har framkommit i Riksrevisionens tidigare granskningar av försvaret, det handlar om ottydligheter på olika områden och nivåer i styrningen.¹⁵¹

Ekonomi avgörande för målet

En annan ottydlighet kopplad till tolkningen av Försvarsmaktens uppgift är regeringens styrning att utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt ekonomin tillåter. Detta förbehåll framhålls av företrädare för Försvarsdepartementet som en viktig aspekt när Försvarsmaktens verksamhet och resultat ska bedömas. Att uppfyllnaden av insatsorganisation 2014 bara kan ske i den takt som ekonomin tillåter, innebär att eventuella förseningar är tillåtna. I praktiken tycks denna styrning ha fått till konsekvens att det är oklart när Försvarsmakten ska ha en viss förmåga. Det uppstår därmed problem ur ett normperspektiv; om målet är rörligt och avhängigt ekonomin finns inget att mäta mot.

En ottydlighet som försvårar uppföljningen av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet ytterligare är att regeringen i tillhörande proposition bedömde att samtliga förband inte skulle vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Det angavs ingen målsättning för när förbanden bedömdes vara fullt operativa.¹⁵² Därmed är kraven på

¹⁵⁰ Prop. 2008/09:140.

¹⁵¹ I granskningen av besparingarna i materieförsörjningen (RiR 2012:5) framkom ottydligheter kring de besparingar som regeringen beslutade om; det framgick inte av styrningen med hur mycket de olika materielprojekten skulle reduceras med eller om det fanns några tidsbegränsningar kopplade till förändringarna. I Riksrevisionens granskning av svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14) framkom att regeringen har betonat samverkan mellan svenska aktörer som viktig, men har inte konkretiserat vad som avses med samverkan i olika sammanhang. Det finns inte ändamålsenlig struktur för samverkan eller samsyn kring hur arbetet ska bedrivas. Regeringens styrning ger även delvis motstridiga signaler om civil-militär samverkan i fråga om när och hur det är lämpligt att samverka.

¹⁵² Prop. 2008/09:140, s. 13.

när förbanden ska uppnå sin förmåga och personaluppfyllnad otydliga. I budgetpropositionen för 2014 framgår dock att den övergripande inriktningen bör vara att samtliga krigsförband inklusive hemvärnet är uppfyllda med frivillig personal senast 2019.¹⁵³

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen i sin inriktningsproposition anger att den vid behov ska återkomma till riksdagen med eventuella justeringar i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet.

I budgetpropositionen har regeringen årligen beskrivit sin bedömning av läget avseende utvecklingen av insatsorganisationen för riksdagen. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2013 att försvarsomställningen kan ske inom oförändrade ekonomiska ramar, såväl för 2013 som under resten av mandatperioden, dock under förutsättning att resurser frigörs genom förändringar och rationaliseringar på olika områden.¹⁵⁴ I budgetpropositionen för 2014 anges övergripande att genomförandet av försvarsreformen och införandet av insatsorganisation 2014 fortsätter i enlighet med riksdagens beslut 2009 och regeringens inriktningsbeslut för perioden 2010–2014. Vidare anges att den successiva uppbyggnaden av insatsorganisationen och dess beredskap i stort sett har följt målen för verksamheten, med undantag för rekrytering av tidvis tjänstgörande soldater.¹⁵⁵

Sammantaget tolkar Riksrevisionen regeringens information till riksdagen som att målen och kraven i stort ligger fast så som de presenterades för riksdagen i inriktningspropositionen 2009.

Regeringen och Försvarsmakten har gjort olika tolkningar av uppgiften

Som framgår ovan har regeringen inte varit tydlig i viktiga frågor, utan lämnat stort tolkningsutrymme för Försvarsmakten. Detta leder, enligt Riksrevisionen, till att det kan bli oklart för Försvarsmakten vad regeringen har tänkt och menat. Det är i dagens styrning inte tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera utifrån. Krav på operativ förmåga måste ställas i relation till omvärlden, till en aktuell hotbild. Vid intervjuer inom Försvarsmakten har det framförts att styrningen behöver bli tydligare vad gäller exempelvis uthållighet samt uttolkningen av vår omvärld.¹⁵⁶ Riksrevisionens bedömning är att regeringens strategiska styrning innehåller relativt breda formuleringar som ger utrymme för tolkningar.

¹⁵³ Budgetpropositionen för 2014 s. 55.

¹⁵⁴ Prop. 2012/13:1.

¹⁵⁵ Prop. 2013/14:1. s. 28, 29.

¹⁵⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-28.

Under 2013 har det pågått en diskussion om huruvida Försvarmakten har planerat utifrån rätt tolkning av myndighetens uppgift eller inte. Företrädare för Förvarsdepartementet och Försvarmakten har gett uttryck för att regering och myndighet gör olika uttolkning av styrningen i framförallt instruktionen och anvisningarna för försvarsplanering.¹⁵⁷

Diskussionen gäller frågan om vad som ska utgöra grund för Försvarmaktens dimensionering för att försvara landet mot militära hot. Det vill säga vilka hot och scenarier Försvarmakten ska klara av och därmed planera sin förmågeutveckling mot.¹⁵⁸ Kortfattat pekar diskussionerna på att regeringen/ Förvarsdepartementet anser att Försvarmakten har gjort en alltför ambitiös tolkning av vad myndigheten ska kunna klara av när det gäller försvaret av Sverige. Företrädare för Förvarsdepartementet har talat om att det uppstått en "glidning" i Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.¹⁵⁹ Försvarmakten i sin tur menar att den tolkning myndigheten har gjort är den enda rimliga utifrån den styrning som getts.¹⁶⁰

Denna diskussion om att Försvarmakten kan ha övertolkat uppdraget och "glidit" i tolkningen visar på en otydlighet i den övergripande kravställningen och i den löpande dialogen om uppgiften *eller* att regeringen ändrat sig efterhand *eller* att Försvarmakten har övertolkat uppdraget. Att den här typen av missförstånd kan uppstå visar hur som helst på brister i regeringens styrning av Försvarmakten och i kommunikationen mellan regeringen/ Förvarsdepartementet och Försvarmakten. Om dialogen och styrningen hade varit tillräckligt tydlig hade den inte gett utrymme för olika tolkningar.

För att analysera bakgrunden till den uppkomna diskussionen har Riksrevisionen tagit del av relevanta styrdokument, intervjuat berörda personer samt läst anteckningar från möten mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten.

Centralt i diskussionen har varit frågan om Försvarmakten ska dimensioneras mot begränsat väpnat angrepp eller väpnad strid mot en kvalificerad

¹⁵⁷ Bland annat vid Riksrevisionens intervjuer med representanter för Försvarmakten och Förvarsdepartementet bland annat 2013-05-02 och 2013-06-05.

¹⁵⁸ Bakgrunden till denna meningsskiljaktighet är bland annat en skrivelse som Försvarmakten lämnade till regeringen i april 2012. Där framfördes att det är svårt att fullfölja försvarsreformen och upprätthålla den operativa förmåga som krävs om inte ytterligare medel anslås (HKV-beteckning 23:383:54582). Regeringen gav därefter, i oktober 2012, Försvarmakten i uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (det så kallade Regeringsbeslut 7 – RB7). Försvarmakten skulle närmare analysera frågan och bedöma operativa konsekvenser av en oförändrad ekonomisk ram (Fö 2012/1794/MFI). I Försvarmaktens svar till regeringen framgår att det måste göras operativa begränsningar i förhållande till myndighetens uppgifter, om det inte tillförs mera medel. Som grund för sin analys hänvisade Försvarmakten till den pågående försvarsplaneringen (HKV-beteckning 23 381:53871).

¹⁵⁹ Föredrag av Michael Moore vid Folk och Försvar 2013-03-15 samt Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet i samband med granskningen.

¹⁶⁰ Intervjuer med företrädare för Försvarmakten bland annat 2013-05-02 och 2013-06-05.

motståndare samt vad skillnaden mellan dessa begrepp är. Företrädare för Förvarsdepartementet har framhållit att förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett försvar och menar att Förvarsmakten istället har utgått från begränsat väpnat angrepp i sin planering, vilket enligt Förvarsdepartementet innebär en överambition.¹⁶¹ Regeringens styrning innehåller sammantaget skrivningar som tillåter olika tolkningar.¹⁶² Företrädare för Förvarsmakten poängterar att den styrning som getts i anvisningarna för försvarsplanering och den inriktning som anges i inriktningspropositionen är en tydlig ambitionshöjning jämfört med tidigare styrning.¹⁶³ Vidare framförs att *begränsat väpnat angrepp* som Förvarsmakten tar utgångspunkt i är en lägre nivå än *väpnad strid mot en kvalificerad motståndare* som inriktningspropositionen (och regeringen) utgår från.¹⁶⁴

Denna meningsskiljaktighet om uttolkningen av uppgift har alltså framkommit cirka fyra år efter inriktningsbeslutet. En förklaring som ges till detta är att det var först i och med att Förvarsmakten lämnade svar på regeringens uppdrag till Förvarsmakten att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (det så kallade regeringsbeslut 7 – RB7) som kostnaden för den planerade insatsorganisationen blev tydlig.¹⁶⁵ Regeringsbeslut 7 innebar att regeringen gav Förvarsmakten i uppdrag att redovisa konsekvenserna som oförändrad anslagsnivå skulle ha för myndighetens möjligheter att utföra sina uppgifter och upprätthålla operativ förmåga i enlighet med riksdagen och regeringens beslut. Förvarsmakten skulle även redovisa vilka konkreta åtgärder som myndigheten bedömer som nödvändiga för att hantera en oförändrad anslagsnivå.¹⁶⁶

Med tanke på den omfattande dialog som äger rum mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten borde skillnaden i tolkning rimligtvis kunnat uppmärksammas tidigare. I anteckningarna från de löpande dialogerna mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten (chefsdialoger och handläggardialoger) har Riksrevisionen inte kunnat se tecken på denna bristande samsyn.

¹⁶¹ Michael Moore, Folk och Försvar 2013-03-15 samt intervju med företrädare för Förvarsdepartementet 2013-08-19.

¹⁶² Anvisningar för försvarsplaneringen 2011 (Fö/2011/569/MFI).

¹⁶³ I sammanhanget hänvisas bland annat till regeringens formuleringar i planeringsanvisningar inför inriktningspropositionen 2009-01-30.

¹⁶⁴ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

¹⁶⁵ *Förvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV-beteckning 23 381:53871) och intervju vid Förvarsmakten 2013-03-05.

¹⁶⁶ *Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (Fö 2012/1794/MFI).

Osäkerhet kring om det råder långsiktig balans mellan uppgift och resurs

Vad Försvarsmakten ska dimensionera sin verksamhet mot påverkar också synen på om det är långsiktig balans mellan myndighetens uppgifter och resurser. Försvarsmakten har i olika skrivelser påpekat att myndigheten inte kan fullfölja försvarsreformen och bygga upp en färdig insatsorganisation om inte mer resurser tillförs.¹⁶⁷ I Riksrevisionens intervjuer vid Försvarsmakten framförs också av många att det finns ett gap mellan uppgift och resurs. Obalansen mellan uppgift och resurs bidrar enligt Försvarsmakten till att styrningen blir otidlig.¹⁶⁸

Med utgångspunkt i anvisning från regeringen lämnade Försvarsmakten underlag inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. Svårare nationella uppgifter var inte dimensionerade vid utformningen av insatsorganisationen utan fokus låg istället på territoriell integritet och internationella insatser.¹⁶⁹ Den insatsorganisation som riksdagen sedan beslutade om 2009 analyserades exempelvis inte mot ett begränsat väpnat angrepp. För att hantera en försämrad säkerhetspolitisk situation menade Försvarsmakten att den långsiktiga handlingsfriheten kunde säkerställas genom att behålla förmågebredden. I enlighet med regeringens anvisning kostnadsberäknades insatsorganisationen bara för perioden 2010–2014, och därmed kostnadsberäknades inte en fullt bemannad och utrustad insatsorganisation. För att hantera ambitionshöjningar i utformningen av insatsorganisationen förutsattes att ambitionssänkningar och rationaliseringar skulle göras inom produktion, ledning, materiel- och logistikförsörjning samt forskning och utveckling. Även reduceringar av grundorganisationen och insatsorganisationen, med tillhörande personalavvecklingar, föreslogs av Försvarsmakten inför inriktningsbeslutet 2009.¹⁷⁰ Inom materielområdet bedömde Försvarsmakten att situationen var kritisk inom vissa områden och att ytterligare reduceringar skulle påverka förmågebredden negativt.¹⁷¹

¹⁶⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013, *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV-beteckning 23:383:54582), *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015* (HKV-beteckning 23:383:54582) 2012-04-27, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014, Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV-beteckning 23:381:5387), och Perspektivplanering 2013.

¹⁶⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

¹⁶⁹ Försvarsmakten föreslog följande prioritering i utvecklingen av förmågor: 1) grundläggande behov för territoriell integritet, regional säkerhet och internationella insatser, 2) vidmakthållande av insatsorganisationen och grundläggande förmåga till väpnad strid, 3) utveckling av befintlig förmåga, 4) utveckling av ny förmåga. Källa: *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30.

¹⁷⁰ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30, s. 7, 68.

¹⁷¹ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009* (HKV 23:383:51503) 2009-01-30, s. 17, 28.

Utöver att Försvarmakten uppfattar en högre målsättning nu, konstaterar Riksrevisionen att det har skett förändringar efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet som påverkar förutsättningarna att fullfölja försvarsbeslutet. I Riksrevisionens granskning av de ekonomiska förutsättningar för Försvarmaktens omställning konstateras att antagna rationaliseringar och ambitionssänkningar som antogs inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 delvis har genomförts, men vissa har uteblivit eller förskjutits. Förändringar av insatsorganisationen och besparingar inom *forskning och utveckling* har i allt väsentligt genomförts. Rationaliseringar av *logistik- och materieförsörjningen* har varit lägre än planerat och är försenade, och större förändringar av grundorganisationen har uteblivit. Någon närmare ekonomisk beräkning av uteblivna och försenade åtgärder har inte varit möjlig att genomföra. Samtidigt har den totala anslagsnivån mellan 2009 och 2014, om justeringar för pris och löneomräkningen beaktas, i stort varit konstant.¹⁷²

Inom ramen för denna granskning har företrädare för Försvarmakten också framfört att regeringen under senare år har fattat beslut som påverkar förutsättningarna att nå de mål som beslutades 2009. Exempel på regeringsbeslut (och i vissa fall riksdagsbeslut) som företrädare för Försvarmakten hävdar försvårar möjligheterna att nå målen är: uteblivna förändringar i grundorganisationen, uppgradering av JAS och anskaffning av Helikopter 16 samt nu senast beslut om att Försvarmakten ska bistå polisen med helikoptrar. Försvarmakten vänder sig inte emot ovanstående beslut i sak, men menar att det blir problem när förändringarna inte kopplas till konsekvenser för Försvarmaktens verksamhet och ekonomi.¹⁷³

För att hantera tillkommande uppdrag och uteblivna rationaliseringar har det varit nödvändigt att tillföra förbandsanslaget ytterligare medel, delvis på bekostnad av övriga försvarsanslag. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder och lämnat uppdrag till Försvarmakten, bland annat krav på långsiktigt sänkta kostnader för löner i och med det så kallade regeringsbeslut 5 (RB5).¹⁷⁴ Samtidigt har regeringen föreslagit en förstärkning av förbandsanslaget och omfördelningar av anslagsmedel från anslag 1:2, Försvarmaktens insatser internationellt (tidigare benämnt fredsfrämjande förbandsinsatser), till anslag 1:1, förbandsverksamhet och beredskap.¹⁷⁵

¹⁷² *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

¹⁷³ Intervju vid Försvarmakten 2013-09-04.

¹⁷⁴ Uppdrag till Försvarmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI). Från och med 2019 ska Försvarmaktens totala årliga lönekostnad vara 500 miljoner kronor lägre jämfört med den planering som myndigheten redovisat i budgetunderlaget för 2014.

¹⁷⁵ Budgetproposition för 2014. Förbandsanslaget ska stärkas med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 samt med 500 miljoner kronor från och med 2017. Därutöver förs 300 miljoner kronor över från anslag 1:2 Försvarmaktens insatser internationellt till anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Enligt Försvarmaktens beräkningar krävs rationaliseringar i storleksordningen 1 500 miljoner kronor fram till 2019 för att balansera förbandsanslaget framöver, efter beaktande av regeringens anslagsförstärkning och omfördelning i senaste budgetpropositionen.¹⁷⁶ För att hantera regeringens krav på långsiktigt minskade kostnader för löner gör Försvarmakten vissa organisationsförändringar. Som nämnts i kapitel 3, i avsnittet om personalläget, menar Försvarmakten att dessa förändringar förväntas ge negativa konsekvenser på verksamheten.¹⁷⁷ På materielområdet har operativa studier kopplade till försvarsplaneringen visat på nya materielbehov samtidigt som tidigare kända brister åter har lyfts fram. Försvarmakten har också påtalat ett omfattande materielomsättningsbehov, och en stor del av dessa behov har inte kunnat planeras in. Enligt Försvarmakten saknas i storleksordningen 50 miljarder kronor under den närmaste tioårsperioden för att skapa en planering i ekonomisk och verksamhetsmässig balans.¹⁷⁸

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att Försvarmaktens analyser pekar på en betydande obalans mellan uppgift och resurs, även om planerade rationaliseringar genomförs. Efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet har det skett förändringar som kan orsaka obalans mellan uppgift och resurs. Det råder dock en osäkerhet kring läget, och avgörande för resursbehovet är bland annat uttolkningen av uppgiften och ambitionsnivån i denna.

4.2.3 *Möjliga förklaringar till otydligheter i den strategiska styrningen*

En möjlig delförklaring till otydligheter i regeringens styrning av Försvarmakten är att försvarsområdet för närvarande genomgår en stor omställning. Regeringen (och Försvarmakten) befinner sig i en inlärningsprocess där förbättringar i styrningen och i graden av tydlighet kan förväntas öka efterhand.

Det svenska statsskicket med fristående statliga myndigheter och små departement medför att departementen riskerar att hamna i ett kunskapsmässigt underläge gentemot de statliga myndigheterna. Ett departement kan aldrig ha samma *sakkompetens* som expertmyndigheten, och kunskap i militära frågor kan därmed aldrig förväntas vara lika hög på Försvarsdepartementet som på Försvarmakten.

En jämförelse kan göras med Norge, där mycket av den strategiska kompetensen 2003 flyttades över från myndigheten till departementet. Syftet

¹⁷⁶ Fördelningen av dessa rationaliseringar är: sänkta lönekostnader 500 miljoner kronor, omdaning försvarslogistiken cirka 600 miljoner kronor och övriga rationaliseringar cirka 400 miljoner kronor.

¹⁷⁷ Försvarmaktens budgetunderlag för 2015.

¹⁷⁸ *Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV-beteckning 23 381:53871).

var dels att tydliggöra kopplingen mellan politiska och militära bedömningar, dels att effektivisera styrningen av försvaret.¹⁷⁹ I Norge finns alltså den samlade strategiska nivån på departementet, medan det i Sverige finns en politisk strategisk nivå och en militärstrategisk nivå fördelade på departementet och Försvarmakten.¹⁸⁰ Berörda personer i Norge uppges dock vara kritiska till den norska ordningen, som enligt dem har lett till ökad otydlighet, detaljstyrning och krävt mer resurser och personal. En återgång till tidigare system diskuteras nu i Norge.¹⁸¹ En annan jämförelse kan göras med det finska systemet, där det finska departementet i likhet med det svenska är relativt litet, delvis som en följd av samma system med fristående statliga myndigheter.

Det är relativt hög personalomsättning på Förvarsdepartementet. År 2012 var personalomsättning 27 procent (den var dock lägre tidigare, med ett genomsnitt för åren 2009–2012 på 15,5 procent).¹⁸² Hög personalomsättning kan riskera att medföra kunskapsstapp på Förvarsdepartementet. Personalomsättningen kan även tillföra ny och viktig kunskap till departementet. I intervjuer vid Försvarmakten har det dock framförts som ett problem att personal på Förvarsdepartementet byts ofta och man uppfattar att det ofta innebär att kunskap som byggts upp går förlorad.¹⁸³

Företrädare för Förvarsdepartementet uppger att det inom Regeringskansliet kontinuerligt pågår kompetensutveckling, och att det alltid finns utrymme för förbättringar. För ett par år sedan rekryterades sex personer till Förvarsdepartementet för att arbeta med styrning. Sedan dess har dock Regeringskansliet fått sparkrav, vilket gjort att effekten av dessa tjänster inte blivit så stor som det var tänkt.¹⁸⁴ Under perioden 2011–2014 pågår ett utvecklingsprogram inom Regeringskansliet som syftar till att förbättra kompetensen och förmågan när det gäller styrningsfrågor.¹⁸⁵

¹⁷⁹ SOU 2005:92, Bilaga 3, s 302. Det norska försvarsdepartementet har sammanlagt drygt 300 anställda och är indelat i fyra avdelningar, vilka arbetar både för försvarschefen och för den politiska ledningen. (Fakta om Forsvaret 2013 s 13).

¹⁸⁰ Exempelvis finns motsvarande Försvarmaktens Ledningsavdelning och Materiel produktionsledning på departementsnivå, och departementet fastställer motsvarande verksamhetsuppdrag, materieluppdrag och lämnar också färdig budget på detaljnivå.

¹⁸¹ Intervju vid Försvarmakten 2013-11-15, svar på skriftlig fråga till Försvarmakten via e-post 2013-11-21

¹⁸² Skriftligt svar till Riksrevisionen från Förvarsdepartementet. Uppgiften bygger på "den lägsta av summorna externt och internt avslutade eller externt och internt rekryterade, i procent av genomsnittligt antal anställda under kalenderåret. Kommittéanställda ingår ej. Av Regeringskansliets årsbok för 2012 s. 90 framgår att personalomsättningen är högre än på andra departement. "Den externa personalrörligheten bland departementsanställda (exklusive kommittéanställda) var 11 procent under 2012, och den interna rörligheten, mellan departementen, var 5 procent. Utöver detta byter tjänstemännen arbete inom respektive departement." Ett genomsnitt av detta är 8 procent.

¹⁸³ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-04-19, 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet 2013-05-07.

¹⁸⁵ Regeringskansliets årsbok 2012, s 55, Regeringskansliets PM *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter* 2013-09-16, s. 3.

En annan möjlig delförklaring till de brister som finns i styrningen kan vara att regeringen och Försvarsdepartementet inte alltid välkomnar uppgifter om problem eller förslag till förändringar av styrningen på området. En indikation på detta syns i hanteringen av Riksrevisionens tidigare granskningar inom försvarsområdet. Konstitutionsutskottet har betonat vikten av att regeringen är tydlig och utförlig i sina skrivelser med anledning av Riksrevisionens granskningar.¹⁸⁶ Riksrevisionen noterar att regeringen i några fall har avfärdat våra rekommendationer i sina skrivelser. Men senare har riksdagen lämnat tillkännagivanden till regeringen med uppmaning om att vidta vissa åtgärder i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Tre exempel på när detta har inträffat är granskningarna om Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser (RiR 2011:15), Besparingar i försvarets materielförsörjning – Regeringens genomförandegrupp 2008 (RiR 2012:5) samt Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband (RiR 2012:18). I intervjuer vid Försvarsmakten har det också påpekats att det finns en ovilja inom departementet att få veta att saker inte fungerar, att uppgifter om problem och behov inom myndigheten inte är välkomna.¹⁸⁷ Detta kan tolkas som en ovilja att se och uppmärksamma problem i verksamheten och styrningen.

Otydlighet i styrningen kan också förklaras av att tydligare krav på Försvarsmakten skulle kunna riskera att myndigheten utnyttjar tydligheten till att hävda ytterligare resursbehov för att nå kraven. För att undvika kostnadsutveckling som inte går att hantera kan regeringen därför vara medvetet otydlig i sin styrning.

4.2.4 *Möjliga konsekvenser och risker med otydligheter i styrningen*

Riksdagens mål och krav för Försvarsmakten är allmänt hållna, vilket försvårar möjligheten att säga vad som är rätt tolkning. Otydligheter i regeringens styrning får till konsekvens att regeringen/Försvarsdepartementet och Försvarsmakten hamnar i situationer där de har *olika bild av uppdraget* – vad som ska göras och klaras av. Det finns då en risk att regeringens omfattande styrning i praktiken inte får en styrande effekt, eftersom Försvarsmakten själv uttolkar vad den bör göra.

Om inte uppgifterna till Försvarsmakten är tydligt definierade blir även Försvarsmaktens återrapportering otydlig. Otydligheten i regeringens styrning och målformulering ställer höga krav på Försvarsmakten att själv urskilja användbara mål och vilka indikatorer och resultatmått- och nivåer som är lämpliga att använda för att bedöma måluppfyllelse och resultat.

¹⁸⁶ Bet. 2009/10:KU17.

¹⁸⁷ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-05-02.

En konsekvens av många krav/uppgifter utan inbördes prioritering är att de inte får en styrande effekt och att styrningen därmed försvagas.¹⁸⁸ Det skapas också en risk att Försvarmaktens återrapportering misstolkas eller inte innehåller det som efterfrågats.

Ytterligare en tänkbar konsekvens av otydlig styrning är att det riskerar att bli liten effekt för pengarna. Otydligheter riskerar att göra myndigheten passiv. Brist på prioriteringar och på differentiering av krav på förmågor förstärker denna kostnadsdrivande effekt.¹⁸⁹

4.3 Regeringens styrning och uppföljning är omfattande och sker på en detaljerad nivå

På en strategisk nivå menar Riksrevisionen således att styrningen av Försvarmakten behöver konkretiseras mer, och det finns behov av att precisera vad Försvarmaktens uppgift är. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att regeringen styr Försvarmakten detaljerat på en lägre nivå, i sakfrågor. Det sker en mycket omfattande informationsinhämtning genom uppdrag och återrapporteringskrav. Detta är också något som de allra flesta vi intervjuat tar upp som kännetecknande för regeringens styrning.¹⁹⁰ Tidigare utredningar har också visat detta.¹⁹¹

Det går att diskutera huruvida krav på återrapportering, information och underlag ska ses som styrning eller inte. När uppgiftsinhämtningen blir mycket omfattande blir den också styrande på så sätt att det i hög grad påverkar Försvarmaktens arbete. Regeringskansliet har uttryckt att styrning kan definieras som ”alla de åtgärder som vidtas för att nå ett mål”, vilket enligt Regeringskansliet inbegriper både inriktning och uppföljning av myndigheternas arbete.¹⁹²

I kapitel 2 beskrivs ansvarsfördelningen inom försvarsområdet, och där framgår att både riksdag och regering styr Försvarmakten relativt detaljerat i många frågor. Exempel på områden som regeringen styr i relativt hög detaljeringsgrad är *utformningen av insatsorganisationen, materieförsörjningen, högkvarterets*

¹⁸⁸ För liknande resonemang, se till exempel SOU 2005:92 *Styrningen av försvaret* Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, s. 14. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet*. Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 18.

¹⁸⁹ *Verksamhetslogik i förbandsproduktion* (FOI 2007). Peter Nordlund, Leif Hedberg, Helge Löfstedt, s. 8, 12, 33–34.

¹⁹⁰ Intervju vid Försvarsutskottets kansli 2013-01-25, Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-11, 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05, 2013-05-17, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-09-09. Intervju med f.d. myndighetschef vid försvarsmyndighet 2013-01-09.

¹⁹¹ Till exempel *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*. Statskontoret 2005. (Statskontoret 2005:7), s. 10–11, 75–76. *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92), s. 126–127.

¹⁹² Regeringskansliets PM *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter* 2013-09-16, s. 6.

interna organisation och genomförandet av personalförsörjningsreformen som regeringen vill ha mycket detaljerad information om under processens gång.

4.3.1 *Krav och uppdrag i regleringsbrevet*

Försvarsmakten får som nämnts ett omfattande och detaljerat regleringsbrev med en mängd *åtgärdskrav, återrappporteringskrav och uppdrag*. Regleringsbrevet har minskat i omfång de senaste åren, men är fortfarande svåröverskådligt. Det är uppbyggt kring rubrikerna "mål och återrappporteringskrav", "organisationsstyrning" och "uppdrag". Vid sidan av återrappporteringskraven finns en mängd redovisningskrav inne i texten som är av liknande karaktär som återrappporteringskraven. De var uppåt 50 stycken i regleringsbrevet för 2013. De handlar ofta om att just *redovisa* eller *beskriva* åtgärder, bedömningar och behov. Det är därmed ingen större skillnad mellan återrappporteringskraven och många av de övriga kraven. De allra flesta *uppdrag* i regleringsbrevet är också av karaktären "redovisa". Till detta finns också många åtgärdskrav, där Försvarsmakten ska *samverka, redogöra för, ta fram*, eller att något *ska finnas, utvecklas, öka*.¹⁹³

Återrappporteringskraven i regleringsbreven kan alltså vara omfattande och hanteringen av dessa binder betydande arbetskraft på myndigheten. Försvarsmaktens regleringsbrev beskrivs ofta som ovanligt detaljerat i jämförelse med andra politikområden.¹⁹⁴ Riksrevisionen noterar att det inte alltid är tydligt vad informationen ska användas till. Försvarsmakten har framfört funderingar kring värdet med vissa återrappporteringskrav. Ofta följer, enligt företrädare för Försvarsmakten, inte någon konkret styrning av återrappporteringen.¹⁹⁵ Statskontoret beskrev 2005 att regeringen inte använder den ganska omfattande redovisningen från Försvarsmakten för en mer aktiv styrning av produktivitet och kvalitet i kärnverksamheten.¹⁹⁶

Försvarsmakten har en omfattande verksamhet, vilket delvis kan motivera mängden återrappporteringskrav. Men den ökade friheten i hur myndigheter kan välja att redovisa i årsredovisningen har enligt Riksrevisionens årliga revision inte fått mycket genomslag för Försvarsmakten.¹⁹⁷

¹⁹³ PM över Riksrevisionens analys av styrdokument.

¹⁹⁴ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12 samt PM över Riksrevisionens analys av styrdokument. Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-04-19, 2013-06-18, 2013-06-19.

¹⁹⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-06-04, 2013-06-24 samt med ÖB Sverker Göransson, 2013-06-05.

¹⁹⁶ *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92) s. 126. *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:7), s. 22,76. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 18.

¹⁹⁷ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

4.3.2 Separata regeringsuppdrag

Utöver krav i regleringsbrevet kommer många *separata och detaljerade regeringsuppdrag* löpande till Försvarmakten. Till regeringsuppdrag räknas här de regeringsbeslut som är benämnda som *uppdrag till Försvarmakten* (samtliga dessa är öppna handlingar och hemliga regeringsbeslut är därför inte med här). Majoriteten av regeringsbesluten är inte av uppdragskaraktär, och det kan finnas fler regeringsbeslut som bör betraktas som uppdrag. Till detta kommer också hemliga regeringsuppdrag. Omfattningen av dessa har Riksrevisionen inte på ett enkelt sätt kunnat få fram.¹⁹⁸ De senaste fem åren har regeringen i genomsnitt lämnat cirka sju öppna regeringsuppdrag per år till Försvarmakten, vid sidan av de uppdrag som ges i regleringsbrevet. År 2012 gavs nio regeringsuppdrag till Försvarmakten. Lika många eller fler regeringsuppdrag lämnas under 2013.^{199 200}

Regeringsuppdragen kan delas in i två undergrupper: krav på åtgärder respektive krav på redovisning. Majoriteten är *åtgärdskrav*, varav de vanligast förekommande är att Försvarmakten ska lämna bidrag eller ge stöd till internationella insatser. Exempel på regeringsuppdrag som är *redovisningskrav* är att Försvarmakten ska redovisa överväganden och åtgärder avseende tidsbegränsade anställningar som GSS, lämna beskrivning och analys av säkerhets- och försvarspolitiskt viktiga förändringar samt bedöma konsekvenser och lämna kompletterande redovisning avseende vissa materielsystem. Regeringsuppdragen som här räknas som *redovisningskrav* kan också innebära krav om att *genomföra* viss verksamhet och redovisa *resultatet*.²⁰¹

De så kallade regeringsbeslut 7 (RB7)²⁰² och regeringsbeslut 5 (RB5)²⁰³ är två exempel på regeringsuppdrag av redovisningskaraktär som ofta tas upp i intervjuer som exempel på regeringens detaljstyrning.²⁰⁴

Uppdraget i RB7 är ett exempel på omfattande och detaljerad informationsinhämtning genom ett regeringsuppdrag. Regeringen gav Försvarmakten i uppdrag att redovisa konkreta åtgärder som myndigheten bedömer som nödvändiga att vidta, med utgångspunkt från oförändrade

¹⁹⁸ Dokumentgenomgång vid Förvarsdepartementet samt Förvarsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor 2013-06-10.

¹⁹⁹ Fram till och med 2013-11-04 (då Riksrevisionens genomgång utfördes) hade nio regeringsbeslut lämnats till Försvarmakten.

²⁰⁰ Dokumentgenomgång vid Förvarsdepartementet.

²⁰¹ Dokumentgenomgång vid Förvarsdepartementet.

²⁰² Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (Fö 2012/1794/MFI).

²⁰³ Uppdrag till Försvarmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI).

²⁰⁴ Intervju vid Förvarsutskottets kansli 2013-01-25 samt intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-21, 2013-05-17, 2013-06-18.

anslagsramar i enlighet med budgetproposition för 2013, för att kunna utföra myndighetens uppgifter och upprätthålla operativ förmåga i enlighet med riksdag och regerings beslut. Redovisningen skulle inkludera en beskrivning av vilka konsekvenser oförändrade anslag har för verksamheten. Försvarsmakten skulle vidare överväga möjligheterna att minska kostnaderna för en rad olika verksamheter. Redovisningen skulle bland annat innehålla det planerade personella och materiella innehållet och statusen i insatsförbanden för 2014 och 2019, samt de bedömningar och prioriteringar som ligger till grund för det. Kostnader per krigsförband fördelat på olika områden skulle redovisas samt personalkostnader totalt och uppdelat på lägsta kostnadsslagsnivå samt för en rad olika personalkategorier. Även kostnader för anskaffning och vidmakthållande av materiel och anläggningar som planeras 2013–2019 skulle redovisas, samt de bedömningar som ligger till grund för detta.²⁰⁵

Kort efter att Försvarsmakten lämnat svar på RB7, där myndigheten pekade på behov av mer resurser för att nå insatsorganisation 2014, lämnade regeringen ett nytt uppdrag, RB5. Detta uppdrag innebar att Försvarsmakten skulle redovisa en planering där myndighetens lönekostnader är 500 miljoner kronor lägre från 2019, jämfört med planeringen i budgetunderlaget för 2014. Att regeringen pekar ut att det är just lönekostnaderna som ska minska, istället för att ge Försvarsmakten i uppdrag att minska personalkostnader eller kostnader generellt, framhåller många inom Försvarsmakten som exempel på detaljstyrning.²⁰⁶ Det nya uppdraget kom mindre än en månad efter att Försvarsmakten lämnat svar på RB7. Det torde ha varit svårt för regeringen och Försvarsdepartementet att ha hunnit göra en grundlig analys av det omfattande underlag Försvarsmakten lämnat.

4.3.3 Remisser och anmodanden från Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet lämnar också många *remisser* till Försvarsmakten (tidigare benämndes de *anmodanden*, men bytte 2012 namn till remiss). De är förfrågningar om information och underlag och har liknande karaktär som återrapporteringskrav. Dessa beslutas av Försvarsdepartementet och är därmed inte *regeringens* beslut och begäran om uppgifter. Sedan 2009 har i genomsnitt cirka 14 sådana lämnats till Försvarsmakten per år (varav en tredjedel hemliga).

Försvarsmakten har ofta relativt kort tid på sig att svara på dessa remisser/anmodanden. I mer än hälften av de remisser och anmodanden Riksrevisionen tagit del av förväntas svar inom en vecka (vilket är betydligt mindre än för regeringsuppdragen). Omfattningen varierar och en mindre andel av dem är

²⁰⁵ Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (Fö 2012/1794/MFI).

²⁰⁶ Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning (Fö2013/612/MFI) samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-17, 2013-06-18.

mycket omfattande. I några av de senaste remisserna under 2012 och 2013 har Försvarsdepartementet till exempel efterfrågat:

- detaljerade kostnadsberäkningar för deltagande i insats,
- kompletterande underlag med anledning av Försvarsmaktens förslag om anslagsförändring,
- den senaste statistiken på personalförsörjningsområdet,
- bedömning av svenska bidrag i en viss insats,
- bedömning av det säkerhetspolitiska läget,
- redovisning av förslag till eller syn på internationella samarbeten
- redovisning avseende vissa materielsystem,
- övningsbehov,
- underlag inför Folk och Försvars rikskonferens i Sälen,
- underlag om Försvarsmaktens materielplan,
- redovisning av det internationella materiel- och forskningssamarbetet.²⁰⁷

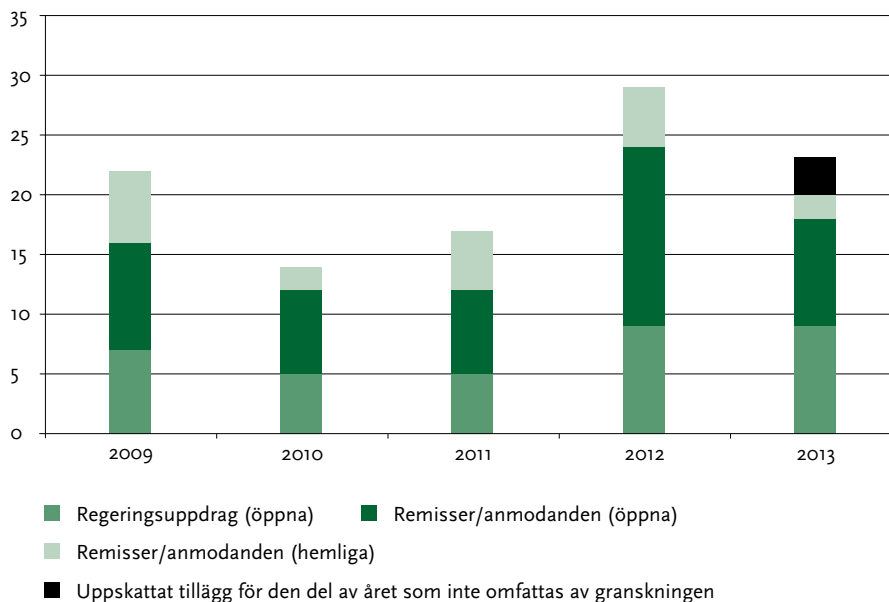
4.3.4 *Omfattningen av krav och detaljeringsgradsgraden över tid*

Företrädare för Försvarsdepartementet påpekar att detaljeringsgraden i styrningen har minskat, till exempel påpekas att det numera är färre återrapporteringskrav i regleringsbrevet. De menar att regleringsbrevet kontrolleras mer idag än tidigare, för att ta ställning till om allt verkligen behövs.²⁰⁸ Inom Försvarsmakten uppfattar flera som Riksrevisionen intervjuat däremot att den totala omfattningen av begäran om underlag har ökat på senare år.²⁰⁹ Detta kan möjligen förklaras av att de övriga uppdrag som Försvarsmakten får från regeringen (separata regeringsuppdrag) och från Försvarsdepartementet (remisser/anmodanden) inte har minskat under den senaste femårsperioden. I diagrammet nedan illustreras den samlade mängden regeringsuppdrag och remisser/anmodanden som Försvarsmakten har fått under perioden 2009–2013.

²⁰⁷ Exempel från förteckning av remisser och anmodanden 2009-01-01 till och med 2013-11-04. Skriftligt svar till Riksrevisionen från Försvarsdepartementet samt utdrag ur Regeringskansliets diarium 2013-06-14 samt 2013-11-04. Även hemliga remisser och anmodanden ingår.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06.

²⁰⁹ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-06-04, 2013-06-24.

Diagram 1 Antal regeringsuppdrag och remisser/anmodanden till Försvarsmakten år 2009–2013²¹⁰

Källa: Riksrevisionens dokumentgenomgång på Försvarsdepartementet.
Bearbetning Riksrevisionen.

Som synes har totalmängden ökat marginellt. En bedömning av förändringen av omfattningen på krav i regleringsbrevens låter sig inte göras på ett enkelt sätt. Uppskattningsvis har de legat på ungefär samma nivå de senaste fem åren. Däremot skedde en minskning av regleringsbrevets omfattning för fem år sedan.

4.3.5 Möjliga förklaringar till omfattande och detaljerad styrning

Det kan naturligtvis finnas relevanta skäl till att regeringen styr på den detaljeringsnivå som den gör. Försvarsdepartementet pekar på framförallt två saker som förklaringar till detaljeringsgraden och omfattningen i styrningen. För det första *Försvarsmaktens storlek*; det som påstås vara detaljstyrning från regeringens sida kan gälla åtskilliga miljarder. För det andra genomgår Försvarsmakten nu *en av de största reformerna* i förvaltningen, samtidigt som verksamheten förväntas pågå som vanligt, vilket motiverar en viss detaljeringsgrad i styrningen. Det är viktigt att kunna följa en sådan reform noga.²¹¹ Att Försvarsmakten är en verksamhet som är komplex och med få mätbara resultat kan till viss del också förklara behovet av att detaljstyra.

²¹⁰ Hemliga regeringsuppdrag ingår inte i diagrammet. Detta eftersom de inte registreras under benämningen uppdrag utan finns bland de hemliga regeringsbesluten, varav Riksrevisionen endast tagit del av en delmängd. En tillförlitlig uppskattning av antal hemliga regeringsbeslut av uppdragskaraktär har därför inte låtit sig göras.

²¹¹ Intervju vid Försvarsdepartementet 2012-12-19, intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06, Försvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2013-04-08.

Försvarsmaktens förfogande över våldsinstrument kan också motivera mer detaljerad styrning.

Att riksdagen styr försvarsområdet på en relativt detaljerad nivå kan också tänkas påverka regeringens styrsätt till att bli mer detaljerat.

En teori är att regeringens otydlighet i de strategiska frågorna medför ett behov av att styra detaljerat och omfattande i andra delar.

Inom både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten framförs synpunkter om att den detaljerade styrningen ibland behövs. Till exempel anses den ha förbättrat försvarsplaneringen. Vid omfattande förändringar kan Försvarsmakten behöva hjälp med genomförandet, och att regeringen följer förändringsarbetet kan då utgöra ett stöd.

Att Försvarsmakten har ett kunskapsövertag gentemot Försvarsdepartementet kan föranleda att Försvarsdepartementet upplever ett behov av att samla in mycket information för att försäkra sig om att styrningen blir relevant.

Ytterligare en trolig förklaring är att underlagen från Försvarsmakten ibland är otillräckliga, så att Försvarsdepartementet *måste* ställa fler frågor för att förstå och få kompletterande underlag.²¹² Delar av den information som efterfrågas i till exempel RB7 skulle kunna vara sådan som kan förväntas av budgetunderlaget. Riksrevisionen kan konstatera att det förekommer otydligheter i Försvarsmaktens redovisning till regeringen, vilket kan försvåra styrningen och öka behovet av informationsinhämtning (mer om detta i avsnitt 5.6). En annan orsak till detaljstyrning skulle kunna vara att Försvarsmakten inte gör det den blivit ålagd att göra.

Den detaljerade styrningen ses av många som ett uttryck för *bristande förtroende* för Försvarsmaktens förmåga att sköta sin verksamhet. Detta är den förklaring till detaljstyrningen som oftast påtalats vid Riksrevisionens intervjuer.²¹³ Om regeringen inte helt litar på myndigheten vill den ha djupare underlag för att kunna fatta beslut. Riksrevisionens intryck är också att det finns en misstro mellan regeringen/Försvarsdepartementet och Försvarsmakten, och att detta troligtvis är en viktig förklaring till varför styrningen blir så detaljerad. Företrädare för både Försvarsdepartementet och Försvarsmakten pekar dock på att relationen mellan Försvarsdepartementet/regeringen och Försvarsmakten har blivit bättre under senare år.²¹⁴ Tillvägagångssättet i samband med den så kallade Genomförandegruppen 2008 – att Försvarsmakten hade en

²¹² Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-22.

²¹³ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-06-04, 2013-08-29, 2013-09-06. Intervju med f.d. företrädare för Försvarsmakten 2013-01-09. Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

²¹⁴ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-06-04 samt intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07.

undanskyddad roll i arbetet med att ta fram besparingarna på materielområdet – visade på bristande förtroende för myndigheten. Regeringens inställning till Försvarmakten anses av flera ha påverkats av tidigare problem att hantera ekonomin och historien med de ”svarta hålen” i ekonomin. I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen dock att den i huvudsak bedömer att Försvarmakten genomför sin verksamhet med gott resultat.²¹⁵

Riksrevisionen har dock sett indikationer på att det fortfarande finns ömsesidigt bristande förtroende mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten.²¹⁶ Riksrevisionen kan också se indikationer på att Försvarmakten inte alltid litar på regeringens och Förvarsdepartementets militära kompetens och förmåga att förstå verksamheten och dess förutsättningar.²¹⁷ Detta påverkar kommunikationen mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet och vilken information som utbyts.

4.3.6 *Möjliga konsekvenser av och risker med detaljerad och omfattande styrning*

Försvarmakten får lägga *mycket tid och energi* på att förse Regeringskansliet med underlag, istället för att till exempel ägna tiden åt att genomdriva reformen eller kvalitetssäkra verksamheten.²¹⁸ Att begäran om uppgifter och underlag – genom såväl regeringsuppdrag, remisser och informella förfrågningar – kommer relativt ofta och utspritt under året och svar förväntas på ganska kort tid, påverkar också Försvarmaktens möjligheter att planera sin verksamhet. Det riskerar även att försvåra för myndigheten att själv effektivisera sin verksamhet.

Ju mer detaljerad och omfattande styrningen är, desto mer tid och resurser måste även regeringen och Förvarsdepartementet lägga på styrningen av försvaret. Detaljstyrningen gör också att regeringen riskerar att fokusera för mycket på detaljer och *för lite på viktiga, strategiska frågor*. Ett fokus på detaljer istället för de strategiska kärnfrågorna får till konsekvens att Försvarmakten får ett stort handlingsutrymme vad gäller själva kärnverksamheten, men utsätts samtidigt för mycket detaljerad styrning och uppföljningskrav på mindre sakfrågor. Detta kan också sättas i relation till att regeringen angett att större fokus bör läggas på strategisk styrning och inriktning av försvaret²¹⁹,

²¹⁵ Budgetproposition 2014.

²¹⁶ Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-09-06. Intervju vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 2013-04-09.

²¹⁷ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-04-19, 2013-06-04, 2013-08-29, 2013-09-06. Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

²¹⁸ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-30, 2013-06-04. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet 2013-01-09.

²¹⁹ Prop. 2008/09:140 s. 105.

liksom generella förvaltningspolitiska ambitioner om långsiktig, strategisk och verksamhetsanpassad styrning.²²⁰

Omfattande och detaljerad informationsinhämtning kan bidra till ökad kunskap inom Försvarsdepartementet (och regeringen), vilket också kan bidra till förbättrad styrning. En risk med att inhämta mycket detaljerad information är dock att *rollspelet* mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet blir otydligt. Det kan bli oklart vem som visste vad och när, vilket gör att gränserna för ansvar kan suddas ut.

Vissa rationaliseringar inom Försvarsmakten kan försvåras av regeringens (och riksdagens) detaljstyrning. Riksdagen fattar beslut om grundorganisationen och regeringen beslutar om Högkvarterets utformning och utser en lång rad befattningshavare på Högkvarteret. Försvarsmakten är därmed unik inom statsförvaltningen i att inte ha organisatorisk frihet. Både riksdagen och regeringen har fattat beslut som går emot Försvarsmaktens förslag på förändringar i grundorganisationen. Riksdagens beslut om SWEDEC hösten 2012 är ett exempel på när en rationalisering av grundorganisationen, som både Försvarsmakten och regeringen förespråkade, uteblev.²²¹

4.4 Omfattande informell dialog

Regeringskansliet har gett ut ett PM om informella kontakter. Den har delvis uppkommit efter önskemål om klargörande av förutsättningarna för hur tjänstemännen inom Regeringskansliet ska använda sig av informella kontakter. Med informella kontakter avses kontakter som tas inom ramen för regeringens formella styrning. De syftar oftast till att ”utbyta information och kunskap, men ibland även till att förtydliga regeringens styrning”.²²²

4.4.1 Mycket informell dialog på olika nivåer

Det förekommer mycket informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.²²³ En årlig myndighetsdialog genomförs, med en strukturerad genomgång av myndighetens resultat och verksamhet. Beredning av olika frågor med informationsutbyte i sakfrågor sker, för varje område, ungefär en gång per kvartal: om insatsorganisation, personal, materiel, grundorganisation

²²⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²²¹ Bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93.

²²² Intervju vid Försvarsdepartementet 2012-12-19 samt intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2103-05-17. Intervju med f.d. företrädare för Försvarsmakten 2013-01-09. SOU 1997:57, SOU 2007:75, prop. 2009/10:175, bet. 1986/87:KU29, bet. 2012/13:KU10, Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²²³ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-06 och 2013-05-07. Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-17, 2013-05-27. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:109), s. 74–75.

och försvarsplanering. Därutöver förekommer löpande kontakter på olika nivåer mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten. Dessa är enligt företrädare för Förvarsdepartementet främst inriktade på ömsesidigt utbyte av information.²²⁴ De löpande kontakterna sker via telefon, e-post och möten på chefs- och handläggarnivå med representanter för Förvarsdepartementet och Förvarsmakten.²²⁵

I de informella kontakterna efterfrågas ibland detaljerade uppgifter som föranleder arbete inom Förvarsmakten med att ta fram information och underlag.

4.4.2 *Kontakterna mellan departement och myndighet är ostrukturerade*

Det saknas tydliga kanaler för kontakterna mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten, och de informella dialogerna mellan handläggare på Förvarsdepartementet och Förvarsmakten dokumenteras sällan.²²⁶ Regeringskansliet skriver i sin PM om informella kontakter att informell dialog ska vara just informell och därför inte är möjlig att reglera och formalisera.²²⁷ Konstitutionsutskottet har dock i ett betänkande betonat vikten av att offentlighetsprincipen inte urholkas genom att viktig information förmedlas via muntliga icke-offentliga kanaler.²²⁸

Enligt Regeringskansliets PM om informella kontakter sker kontakterna mellan företrädare för myndigheten respektive regeringen eller Regeringskansliet. Det är enligt denna PM myndighetschefen som ansvarar för hur kontaktvägarna in i myndigheten ska se ut och för hur olika signaler från riksdagen, regeringen och Regeringskansliet ska värderas.²²⁹ Detta förutsätter att alla förfrågningar kommer via myndighetschefen eller att denne har kontroll på alla förfrågningar. På Förvarsmakten är det tänkt att ledningsstaben ska ta emot informationsförfrågningar från Förvarsdepartementet, vilket den också ofta gör. Men förfrågningarna sker även direkt till enheterna Insats och Produktion och ibland långt ner på handläggarnivå. De kan komma via e-post från tjänstemän på Förvarsdepartementet direkt till handläggare på Förvarsmakten. Det är ingen på Förvarsmakten som känner till alla förfrågningar som görs eller vilken information som lämnas ut. Att förfrågningar om uppgifter och underlag

²²⁴ Förvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2013-04-08.

²²⁵ Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Förvarsmakten 2012-12-11, 2013-03-05, 2013-06-04.

²²⁶ Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet, 2013-05-07 och 2013-08-26 samt intervjuer vid Förvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-17, 2013-05-21, 2013-06-04.

²²⁷ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²²⁸ Bet. (1986/87:KU29) om ledningen av den statliga förvaltningen.

²²⁹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

kommer från olika håll inom Förvarsdepartementet och till olika delar av Förvarsmakten är enligt flera personer på Förvarsmakten ett problem.²³⁰

Förvarsdepartementets användande av remisser (anmodanden) är ett sätt att försöka styra upp de informella förfrågningarna.²³¹ Dessa utgörs av beslut som fattas på departementsnivå, och kan därför inte anses vara regeringens styrning i formell mening. Användandet av remisser framstår därför som formaliserad informell styrning.

Företrädare för Förvarsdepartementet har angett att man låter bli att föra anteckningar vid informella möten med Förvarsmakten för att undvika att dialogen ska uppfattas som styrning, och att det inte förs anteckningar vid till exempel myndighetsdialogen eller de löpande chefsmötena.²³² Riksrevisionen har tagit del av anteckningar från möten om försvarsplanering mellan Förvarsmakten och Förvarsdepartementet på dels handläggarnivå, dels chefsnivå. I dessa anteckningar anges, i motsats till vad som framförts ovan, att det är praxis att föra anteckningar vid handläggardialoger, och att man därför även för anteckningar i chefsdialogen om försvarsplaneringen. Vidare anges att minnesanteckningarna ska justeras och godkännas av deltagarna vid mötena.²³³

4.4.3 I teorin görs åtskillnad mellan informell dialog och styrning

I intervjuer har skillnaden mellan informell styrning och informella kontakter betonats som viktig. *Informella kontakter* används mycket och ses som nödvändiga för att förtydliga uppdrag och som rent informationsutbyte. *Informell styrning* ses däremot, av företrädare för både Förvarsdepartementet och Förvarsmakten, som något som bör undvikas.²³⁴

På Förvarsdepartementet anstränger man sig för att vara försiktig och är mån om att se till att myndighetsledningen på Förvarsmakten inte uppfattar saker som sagts på möten som informell styrning. Företrädare för Förvarsdepartementet menar också att Förvarsmakten har ansvaret för att ta in regeringens styrning, se om den är koherent och begriplig och säga till om det är för långtgående styrning, eller om informella kontakter har uppfattats som styrning.²³⁵

²³⁰ Intervjuer vid Förvarsmakten 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04.

²³¹ Intervju vid Förvarsdepartementet 2012-12-19, intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Förvarsmakten 2013-03-05, 2013-06-04.

²³² Intervju med företrädare för Förvarsdepartementet 2013-05-07.

²³³ Förvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog med Förvarsmakten avseende försvarsplanering, 2010-10-07 och 2011-06-10. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Förvarsdepartementet.

²³⁴ Intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet 2013-05-06 och 2013-05-07 samt intervjuer vid Förvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05.

²³⁵ Intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet, 2013-05-06 och 2013-05-07.

4.4.4 I praktiken finns en gråzon mellan informell dialog och styrning

Även om Förvarsdepartementet/regeringen strävar efter att undvika informell styrning kan sådant som förmedlas i informella kontakter ändå *uppfattas* som styrning av Förvarsmakten. I praktiken är åtskillnaden mellan dialog och styrning inte lika tydlig som i teorin.

Flera personer på ledande positioner på Högkvarteret uppfattar att det finns inslag av styrförsök/styrsignaler från Förvarsdepartementet i den informella dialogen. De menar att det i de omfattande informella kontakterna skapas otydlighet; det kan bli otydligt vem som har sagt vad och vad man ska lyssna på. Förvarsdepartementet försöker vara tydlig och kan i samband med dialog kommentera att det som sägs inte ska uppfattas som styrning. Men, enligt uppgifter från högre tjänstemän inom Förvarsmakten, sänder Förvarsdepartementet direkt eller indirekt signaler om vad som är eller inte är en framkomlig väg för Förvarsmakten.²³⁶

Riksrevisionen konstaterar att det i de löpande kontakterna mellan handläggare på Förvarsdepartementet och Förvarsmakten kan bli otydligt om det som sägs är styrning eller inte och i så fall vem som styr. ÖB anser dock inte att informell styrning är något stort problem i relationen mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten.²³⁷

Indikationer på att informella styrsignaler förekommer

Det finns flera indikationer på ”informella styrsignaler” eller försök till att styra informellt i dialogen mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten.

I tidigare avsnitt har beskrivits att regeringen och Förvarsmakten har gjort olika uttolkningar av Förvarsmaktens uppgift och vad myndigheten ska dimensioneras mot. Uttalanden om detta har inte gjorts formellt, utan denna synpunkt har förmedlats informellt (samtidigt som den formella styrningen varit otydlig). Trots det har denna diskussion om glidningen fått stor påverkan på Förvarsmaktens arbete.

I kapitel 3 redogörs för Förvarsmaktens uppgift att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer. Hanteringen av denna uppgift ger indikationer på att styrning har skett informellt. Vid sidan av den formella styrningen har regeringen/Förvarsdepartementet, enligt mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten om försvarsplaneringen, diskuterat frågor som påverkar Förvarsmaktens operativa planering. Avgöranden i viktiga frågor som påverkar hur Förvarsmakten arbetar med den operativa

²³⁶ Intervjuer vid Förvarsmakten 2012-12-11, 2013-05-27, 2013-05-30, 2013-06-04.

²³⁷ Intervju med ÖB 2013-06-05.

planeringen har avhandlats på dessa möten.²³⁸ Närmare redogörelse för detta lämnas i hemlig bilaga till denna rapport.

I vissa regeringsbeslut till Försvarmakten anges att frågan eller uppdraget ska lösas i samråd/samverkan med Regeringskansliet. Till exempel anges i regeringens anvisningar för försvarsplanering att försvarsplaneringen ska bedrivas i nära samverkan mellan Försvarmakten och Regeringskansliet. Och i RB7 skriver regeringen att Försvarmakten under genomförandet av uppdraget ska samverka med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Detta är formuleringar som indikerar att Försvarmakten måste stämma av med Försvarsdepartementet hur uppdrag ska lösas, vilket riskerar att leda till styr signaler i dialogen.

Försvarsdepartementet har skrivit så kallade tanke-PM, till exempel inför Försvarmaktens svar på RB7. Dessa tanke-PM lämnades också över till utvalda personer på Försvarmakten för synpunkter.²³⁹ Företrädare för Försvarsdepartementet beskriver tanke-PM som ett sätt för departementet att formulera sina tankar och ett led i beredningen av regeringens ställningstagande till Försvarmaktens underlag. Att dessa PM också har lämnats till personer på Försvarmakten förklaras med att man ville ha deras synpunkter och faktagranskning av innehållet, och det ska inte uppfattas som uttryck för informell styrning.²⁴⁰ Dessa tanke-PM saknar sidhuvud, avsändare och datum och är således helt informella. Innehållet ifrågasätter bland annat Försvarmaktens tidigare underlag, analyser och bedömningar, och det ges i vissa fall alternativa förslag. Även om de inte var tänkta som styrning har dessa tanke-PM uppfattats som styrförsök inom Försvarmakten.²⁴¹

Riksrevisionens tidigare granskning om regeringens genomförandegrupp visade på hög grad av informell styrning som inte kan spåras. Viktiga styr signaler från regeringen till Försvarmakten kommunicerades informellt och dokumenterades inte.²⁴²

²³⁸ Försvarsdepartementets mötesanteckningar från chefsdialog och handläggarmöten med Försvarmakten avseende försvarsplanering. Riksrevisionen har tagit del av dessa på Försvarsdepartementet.

²³⁹ Arbetshandling (Tanke-PM) om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling, Arbetshandling (Tanke-PM) om möjliga vägar till minskade personalkostnader, Arbetshandling (Tanke-PM) om försvarsmaktens möjligheter att möta produktivitetsavdraget i gällande modell för pris- och löneomräkning, Arbetshandling (Tanke-PM) Försvarets långsiktiga ekonomi – PM om officersutbildningen. Försvarsdepartementet.

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-08-19 samt Försvarsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor 2013-09-26.

²⁴¹ Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-11, 2013-05-30.

²⁴² *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5).

Riksrevisionens granskning av Nordic battlegroup 08 (NBG08) visade att regeringens styrning i det fallet skedde via anmodansförfrågningar och till viss del via en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Exakt vilken roll och betydelse den informella arbetsgruppen hade är inte helt klarlagt. Arbetsgruppen upphörde dock i ett tidigt skede av planeringen av Nordic Battlegroup 11 (NBG11).²⁴³

En annan aspekt på den informella dialogen är att mängden informella informationsförfrågningar spelar roll. Blir förfrågningarna tillräckligt många och omfattande får de en påverkan på myndighetens planering av verksamheten och är i den meningen styrande.

Försvarsmakten har ansvar att motverka informell styrning

Hur mycket styrning det förekommer i de informella kontakterna är en tolkningsfråga. Men Riksrevisionen kan konstatera att många på Försvarsmakten *uppfattar* att det förekommer, och därmed får kontakterna konsekvenser. Försvarsdepartementet utsätter därmed Försvarsmaktens ledning och handläggare för svåra situationer och bedömningar. Enskilda personer måste själva ta ställning till om de ska gå med på vad Försvarsdepartementet föreslår informellt.²⁴⁴

Riksrevisionen vill betona att Försvarsmakten har ett ansvar att hantera eventuella informella styrsignaler och inte låta sig påverkas av dessa. I Regeringskansliets PM om informella kontakter står att "det är myndighetens ledning som bär det fulla ansvaret för genomförande av myndighetens verksamhet och därmed för beslut som myndigheten fattar med anledning av en informell kontakt".²⁴⁵ Myndighetschefen kan alltid kräva ett formellt beslut om han eller hon anser att det informella skapar otydlighet eller strider mot redan fattade beslut.²⁴⁶ Även företrädare för Försvarsdepartementet framhåller i intervjuer att Försvarsmakten måste säga till om något uppfattats som informell styrning.²⁴⁷

4.4.5 Möjliga förklaringar till utbredd informell dialog

Huvudsyftet med den informella dialogen mellan departement och myndighet är utbyte av information och kunskap. Försvarsdepartementet behöver ibland mer detaljerad information för att kunna bereda en fråga och vänder sig då till Försvarsmakten.

²⁴³ Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

²⁴⁴ Intervju vid Försvarsmakten 2012-12-18.

²⁴⁵ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s.11.

²⁴⁶ Intervjuer med före detta myndighetschefer för försvarsmyndigheter.

²⁴⁷ Intervju vid Försvarsdepartementet 2013-08-19.

En möjlig förklaring till den omfattande informella dialogen mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten kan vara att otydligheter i regeringens formella styrning skapar behov av kontinuerlig informell avstämning för att förtydliga vad styrningen innebär. Otydligheter i den strategiska styrningen gör att vissa frågor istället måste hanteras informellt, och därmed undslipper regeringen ansvaret för dessa frågor.

En annan trolig orsak till att delar av den informella dialogen lätt uppfattas och tolkas som styrning har att göra med Förvarsmaktens organisationskultur och skillnader i kultur mellan Regeringskansliet och myndigheten. Av tradition finns inom Förvarsmakten en följsamhet och respekt för hierarkier, man lyder överordnade. Detta påverkar troligtvis hur den informella dialogen tolkas och tas emot på Förvarsmakten.²⁴⁸

Den stora mängden informella kontakter kan också förklaras av att regeringen och Förvarsdepartementet inte vill ha viss information skriftligt, på grund av sekretess. Mycket muntlig dialog för att undvika sekretessbelagda dokument och allmänna handlingar ökar risken för att styrningen sker informellt.

4.4.6 *Möjliga konsekvenser av den omfattande informella dialogen*

En tanke med informella kontakter är att myndigheten kan få klarlägganden om regeringens intentioner.²⁴⁹ Men om viktig information förmedlas och inhämtas informellt, utan tydliga kontaktvägar, och inte dokumenteras kan det bli otydligt om synpunkter/förfrågningar kommer från regeringen, ministern eller från enskilda tjänstemän på departementet. En konsekvens av omfattande informell dialog innehållande sådant som kan tolkas som styrning är att det uppstår otydligheter. Det blir otydligt om det är styrning eller inte, samt otydligt vad regeringen vet och inte vet. Därmed blir det också oklart vem som har ansvaret. Förvarsmakten blir ansvarig för sådant som regeringen/Förvarsdepartementet begärt informellt; allt som myndigheten gör utan regeringsbeslut blir dess eget ansvar.²⁵⁰

Ännu en konsekvens av den omfattande informella dialogen blir att de underlag Förvarsmakten lämnar till Förvarsdepartementet/regeringen inte med säkerhet visar Förvarsmaktens egentliga åsikt. Formellt är det som uttrycks i underlag från Förvarsmakten givetvis myndighetens uppfattning. Men den

²⁴⁸ Intervju vid Förvarsmakten 2013-05-30 samt intervju vid Förvarsdepartementet 2013-08-26. Intervju med före detta myndighetschef för försvarsmyndighet.

²⁴⁹ Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrning av de statliga myndigheterna och informella kontakter*.

²⁵⁰ Statskontoret har tidigare (2005) beskrivit den informella dialogen mellan regering, departement och Förvarsmakten som "komplicerad och känslig", att allt myndigheten utför utan regeringsbeslut görs på dess eget ansvar. (*Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, (Statskontoret 2005:7).

bakomliggande analysen kan, om myndigheten låtit sig påverkas av informella signaler, vara svår att spåra till Försvarmaktens egna bedömningar.²⁵¹

Ytterligare en konsekvens av att viktiga styrsignaler från regeringen till Försvarmakten ibland kommuniceras informellt och inte dokumenteras, är att det försvårar insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande. Riksdagens behov av information riskerar att inte tillgodoses.²⁵² Utan dokumentation minskar transparensen. Försvarsstyrningsutredningen ansåg 2005 att *riksdagens ansvarsutkrävande försvåras* när det är oklart vad som är regeringens och vad som är Försvarmaktens ansvar. Den pekade på att det är angeläget att departementet axlar det samlade ledningsansvaret för försvarsområdet mer målmedvetet.²⁵³

En positiv konsekvens av informell dialog mellan myndighet och departement/regering är att det skapar flexibilitet. Inom försvarsområdet kan detta vara särskilt viktigt, till exempel när det handlar om att förbereda insatser.

4.5 Sammanfattande iakttagelser om regeringens styrning av Försvarmakten

4.5.1 Den strategiska styrningen behöver utvecklas

- Regeringens styrning har förbättrats i viktiga delar, men den är fortfarande delvis ofokuserad och omfattande. Regleringsbrevet är omfattande och svåröverskådligt. Regeringen gör inga prioriteringar mellan alla krav som ställs på Försvarmakten.
- Den övergripande strategiska styrningen konkretiseras inte, och regeringen har därmed inte tydliggjort vad som krävs av Försvarmakten. Det har uppstått en diskrepans mellan regeringens avsikt och Försvarmaktens tolkning av uppgiften, vilket får stora konsekvenser för Försvarmaktens planering och på synen på balansen mellan uppgift och resurs.
- Att styrningen är otydlig kan till viss del förklaras av att försvarsområdet genomgår en stor omställning. En möjlig förklaring är att kunskapsunderläge i militära frågor hos departementet och regeringen skulle kunna försvåra möjligheterna att formulera den strategiska styrningen. Regeringen kan eventuellt se en risk med att tydligare formulerade uppgifter kan utnyttjas av Försvarmakten för att hävda behov av mer resurser.
- En risk med otydlig styrning på den övergripande strategiska nivån är att Försvarmakten tolkar och gör annat än riksdagens och regeringens

²⁵¹ Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-11, 2013-05-30, 2013-06-04.

²⁵² *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret Statskontoret 2005* (Statskontoret 2005:7) s. 90. Se även *Besparingar i försvarets materielförsörjning – regeringens genomförandegrupp Rikskontoret 2012* (RiR 2012:5).

²⁵³ *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92) s. 148.

intentioner. Det ställer också höga krav på Försvarmakten att själv sätta mål, uppföljningsmått och prioritera. Styrningen riskerar att få begränsad effekt om den är för otydlig.

4.5.2 Regeringen styr på en detaljerad nivå

- Regeringen styr Försvarmakten detaljerat på en lägre nivå, framför allt genom omfattande informationsinhämtning. Försvarmakten får en mängd krav på åtgärder och information, många separata och detaljerade regeringsuppdrag samt remisser/anmodanden (som är departementsbeslut).
- Exempel på områden som styrs detaljerat är materieförsörjningen och genomförandet av personalförsörjningsreformen. Även utformningen av insatsorganisationen och Högkvarterets interna organisation styrs detaljerat av regeringen.
- Faktorer som kan förklara detaljstyrningen är Försvarmaktens storlek och att Försvarmakten genomgår en stor reform. En annan förklaring till detaljstyrningen kan vara att regeringen och Försvarsdepartementet har bristande förtroende för Försvarmakten. Brister i Försvarmaktens underlag till regeringen kan bidra till att öka detaljstyrningen. Det finns också tillfällen då den detaljerade styrningen behövs och utgör ett stöd för Försvarmakten.
- En konsekvens av detaljstyrningen är att Försvarmakten får lägga mycket tid på att förse Regeringskansliet med underlag. Det finns risk att rollspelet mellan Försvarmakten och Försvarsdepartementet blir otydligt.

4.5.3 Omfattande informell dialog med inslag av styrsignaler

- Det förekommer omfattande informell dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarmakten, vilket är ett viktigt komplement till den formella styrningen.
- De informella kontakterna är ostrukturerade, och ingen på Försvarmakten har en samlad bild av vilken information som efterfrågas och lämnas ut.
- Informell dialog anses nödvändigt, medan informell styrning bör undvikas. I teorin är skillnaden enkel, men i praktiken finns en gråzon mellan informell dialog och styrning. Försvarsdepartementet strävar efter att Försvarmakten inte uppfattar vad som sägs på möten som styrning, men det händer att sådant som förmedlas i informella dialoger uppfattas som styrning av Försvarmakten.
- Styrningen av Försvarmaktens uppgift att ge och ta militärt stöd visar på inslag av informell styrning. Användandet av så kallade tanke-PM syftade till att inhämta Försvarmaktens synpunkter, men tolkades delvis av myndigheten som informella styrförsök. Användandet av remisser (anmodanden), som är departementsbeslut och inte regeringsbeslut, kan ses som ett slags formaliserad informell styrning.

- En förklaring till att Försvarsmakten uppfattar vad som sägs i den informella dialogen som styrning kan vara att Försvarsmakten av tradition är en hierarkisk organisation där man lyder överordnade. Ytterligare en förklaring kan vara att otydlighet i den strategiska styrningen skapar behov av kontinuerlig informell avstämning.
- En konsekvens av omfattande informell dialog är att det kan bli otydligt vad regeringen vet och inte vet samt vem som har ansvaret. Allt som Försvarsmakten gör utan regeringsbeslut sker dock på dess eget ansvar. En annan konsekvens är att insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande kan försvåras – i förlängningen så att transparensen till riksdagen minskar.

5 Försvarsmaktens styrning och genomförande av verksamheten

I följande kapitel presenteras iakttagelser som ska bidra till att besvara den tredje granskningsfrågan: *Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens beslut och intentioner?*

5.1 Övergripande beskrivning av Försvarsmaktens organisation och styrsystem

Försvarsmaktens verksamhet kan sägas bestå av två kärnprocesser. Den ena handlar om att skapa operativ förmåga (produktion) och den andra om att använda denna förmåga under insats (insats). Operativ förmåga skapas genom att krigsförband byggs upp, det vill säga organisatoriska enheter med personal förses med materiel och utbildas för militära uppgifter.

Försvarsmaktens *grundorganisation* består av Försvarsmaktens samtliga organisationsenheter, det vill säga förband, skolor och centrum. Organisationsenheternas stabsdelar och produktionsdelar utgör sammantaget Försvarsmaktens *basorganisation*, medan förbandsdelarna (krigsförband och Hemvärnet med nationella skyddsstyrkor) sammantaget utgör Försvarsmaktens *insatsorganisation*.²⁵⁴

Försvarsmaktens högkvarter består av ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben samt informationsstaben. Ledningsstaben verkar för bland annat strategisk planering, ekonomistyrning, planering, ledning och uppföljning. Chefen för ledningsstaben är även chef för högkvarteret.²⁵⁵

Försvarsmaktens uppgifter från regering och riksdag ska omsättas av myndigheten. Det sker genom den *centrala planerings- och uppföljningsprocessen*, bestående av delprocesserna inrikta, planera, genomföra och följa upp, vilka utmynnar i några centrala dokument.

²⁵⁴ 5 kap. 5§ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArbO). FSF 2012:1, Försvarsmaktens utvecklingsplan för 2014 (FMUP 14), s.7.

²⁵⁵ 5 kap. 2–3§§ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (ArbO). FSF 2012:1.

ÖB inriktar verksamheten genom *Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI)*. FMSI syftar till att ge en tydlig strategisk inriktning grundad på operativa behov. Den innehåller en lägesbild, uttolkning av regeringens styrning och övergripande beslut utifrån detta, verksamhetsidé, vision, värdegrund samt strategiska utvecklingsmål.²⁵⁶ Planera resulterar, efter *avvägningsprocessen*, i *Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP)* och *budgetunderlaget (BU)*. Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) är Försvarmaktens verksamhetsplan och kommer att byta namn till FMVP under 2014. FMUP har ett tioårigt perspektiv, med fokus på de inledande tre åren. I FMUP 2013 beskrivs bland annat de ekonomiska förutsättningarna, kvantitativa mål för Insatsorganisation 2014 (IO14) och plan för verksamhetsgrenar samt spårbarhetsmodellen med deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor.²⁵⁷ *Genomföra* resulterar i *Överbefälhavarens uppdrag (ÖBU)*. ÖBU utarbetas bland annat utifrån FMUP, och är riktat till chefer direkt underställda ÖB. Den är ettårig och beskriver också fem fokusområden, som avser prioriterad verksamhet för året.²⁵⁸ *Följa upp* resulterar i Försvarmaktens årsredovisning.

Planeringsdokument ur den centrala planerings- och uppföljningsprocessen bryts ned till *Verksamhetsuppdrag (VU)* med styrning till förbanden samt *Materielplanen*²⁵⁹ som går till Försvarets materielverk (FMV).

Avvägningsprocessen som nämns ovan innebär en prioritering där kravbilden i bland annat FMSI – men även FMV:s bedömningar av omsättningsbehov när materiel inte längre bedöms kunna vara i drift²⁶⁰ – ställs mot tillgängliga resurser. Prioriteringarna resulterar i ett så kallat *avvägningsbeslut*, som kommer i december varje år.

De ovan beskrivna processerna ingår i den så kallade *Försvarmaktsplaneringen*, inte att förväxla med *Försvarsplaneringen* som syftar till att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa Försvarmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut. Planeringen ska utgå från myndighetens befintliga resurser.²⁶¹ Riksrevisionen har beskrivit försvarsplaneringen i kapitel 3, som en av flera förutsättningar för att skapa operativ förmåga. Här i kapitel 5 är fokus på försvarmaktsplaneringen.

²⁵⁶ *Försvarmaktens strategiska inriktning 2012 (FMSI 12)*, Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI 13), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁷ Försvarmaktens utvecklingsplan 2014 (FMUP 14), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁸ Överbefälhavarens uppdrag 2013 (ÖB U 2013), Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).

²⁵⁹ Med anledning av omdaning av försvarslogistiken kommer materielplanen att även omfatta beställning av logistik och kommande år benämnas Försvarslogistikplan.

²⁶⁰ Till exempel FMV:s bedömning av "End-of-life" för materielsystem.

²⁶¹ Försvarsplanering, Huvuddokument med inriktning (H/S 01 310:82060).

5.2 Utmaningar i Försvarsmaktens planering

Som behandlas i kapitel 4 menar Riksrevisionen att regeringens styrning varit otydlig i strategiskt viktiga delar. Det komplicerar Försvarsmaktens uttolkning av uppgiften och har påverkat Försvarsmaktens nedbrytning av regeringens mål och krav. Utifrån regeringens styrning i instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev och anvisningar för försvarsplanering har Försvarsmakten utvecklat sin strategiska inriktning i FMSI. Utöver regeringens styrning är Försvarsmaktens insatsorganisationsvärdering och försvarsplanering viktiga ingångsvärden i FMSI.

5.2.1 Svårare nationella uppgifter dimensionerar Försvarsmaktens långsiktiga utveckling

Försvarsmakten ska enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen och myndighetens instruktion inneha ett flertal förmågor (verksamhetsuppgifter).²⁶² Efter riksdagens beslut om försvarets inriktning 2009, inriktade Försvarsmakten i praktiken sin verksamhet mot internationella insatser.²⁶³ Försvarsmakten fastställde, mot slutet av 2010, preliminära förbandsmålsättningar (så kallade PTOEM²⁶⁴) för samtliga krigsförband, vars innehåll tog sin utgångspunkt i kravet på modularitet, flexibilitet och tillfälligt sammansatta stridsgrupper.²⁶⁵

I och med regeringens anvisningar för försvarsplaneringen kom delvis andra delar att prägla utvecklingen av Försvarsmakten. Förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare blev central och utgör numera den dimensionerande grunden för förbandsutvecklingen.²⁶⁶ Försvarsmakten menar att

*Fullföljandet av försvarsreformen kräver att insatsorganisationen inte enbart dimensioneras mot vad som på kort sikt är sannolikt utan successivt utvecklas för att klara ett begränsat väpnat angrepp.*²⁶⁷

Försvarsmakten har vidare i operativa studier kommit fram till att de förmågor som krävs för att lösa de mest krävande uppgifterna också kan användas för andra (enklare) uppgifter.²⁶⁸ Försvarsmaktens planering på medellång sikt (5 år)

²⁶² 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

²⁶³ Produktionen inriktades mot krav på användbarhet och tillgänglighet och förmågan att med behovssammansatta modulärt uppbyggda.

²⁶⁴ Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning.

²⁶⁵ Intervju vid Försvarsmakten 2014-02-06.

²⁶⁶ *Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1* (HKV 23 100:59776), s. 8.

²⁶⁷ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871), s. 1.

²⁶⁸ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans* (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 10.

har därför inriktats mot förmågan att i försvarsmaktsgemensamma operationer hantera ett begränsat väpnat angrepp.²⁶⁹

Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten inom en och samma försvarsbeslutsperiod har genomfört en relativt omfattande ändring av inriktningen på verksamheten, med utgångspunkt i regeringens styrning.

5.2.2 *Stegvis tillväxt med operativ balans i varje steg*

Enligt regeringens styrning ska Försvarsmakten prioritera iståndsättandet av hela förband.²⁷⁰ Användbarhet och tillgänglighet ska prioriteras före till exempel materiell förnyelse.²⁷¹ Försvarsmakten har därför planerat för en styrketillväxt av insatsorganisationen som innebär en stegvis tillväxt av operativt tillgängliga krigsförband, med en operativ balans mellan stridskrafterna vid varje givet tillfälle.²⁷² Insatsorganisationen ska ha förmåga att över tiden lösa nationella beredskapsuppgifter och internationella insatser samtidigt och på sikt ha förmågan att lösa svårare nationella försvarsuppgifter (begränsat väpnat angrepp).²⁷³

Som berörts i avsnitt 4.2.2 uppfattar Försvarsmakten att det på sikt är obalans mellan uppgift och resurser. Detta tillsammans med tydligare inriktning mot svårare nationella uppgifter och det rådande tillståndet med stora brister bland de nya personalkategorierna innebär en utmaning för Försvarsmaktens planering. För att hantera den långsiktiga ekonomiska obalansen och samtidigt följa principen om operativ balans mellan de olika stridskrafterna över tiden har Försvarsmakten satt upp ett delmål för insatsorganisationens tillväxt år 2017. I delmålet ingår endast en delmängd av insatsorganisationens krigsförband. Dessa krigsförband är prioriterade medan övriga krigsförband iståndsätts (utifrån en utarbetad prioritetsordning) i den takt ekonomin medger.²⁷⁴ Konkret innebär det att produktionen av vissa ännu ej tillgängliga förband prioriteras, medan andra redan tillgängliga förband prioriteras ned.

²⁶⁹ Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s.13; Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 7, 11.

²⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåren 2010 till 2014 för Försvarsmakten.

²⁷¹ Prop. 2008/09:140 s 51; I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010 fick myndigheten därför i uppgift att fastställa förbandsmålsättningar som svarande mot materiel som med säkerhet var tillgänglig eller levererad före 2014.

²⁷² Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 13; Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans (HKV 23 381:53871), bilaga 1 s. 11, 27.

²⁷³ År 2011 fastställde Försvarsmakten så kallade krigsförbandsspecifikationer för verksamhetsår 2014. Dessa beskriver vad varje krigsförband förväntas klara av 2014 med tillgänglig materiel och personal. Krigsförbandsspecifikationerna ersatte därmed de preliminära förbandsmålsättningarna (PTOEM) från 2010 som styrning för utvecklingen av förbanden i det korta perspektivet.

²⁷⁴ Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI 2013 del 1 (HKV 23 100:59776), s. 13

Riksrevisionen har dessutom konstaterat att när Försvarmakten omsätter regeringens mål och krav i planeringen av insatsverksamheten avviker Försvarmakten delvis från vad regeringen angett. Försvarmakten planerar för en verksamhet som i flera avseenden innebär en lägre ambitionsnivå, det gäller till exempel antalet personer och antalet förband som ska kunna användas i insatser.²⁷⁵

5.2.3 Svåra prioriteringar i Försvarmaktens avvägning

Varje år sker en uppdatering av FMUP genom att framförda förändringsförslag och befintlig plan ställs mot den strategiska inriktningen (FMSI), tillgänglig ekonomi, befintliga produktionsförutsättningar samt säkerhetsföreskrifter och lagar.²⁷⁶ Förändringsförslagen kostnadsberäknas och prioriteras och vägs slutligen samman genom ÖB:s avvägningsbeslut. Utgående från avvägningsbeslutet revideras sedan Försvarmaktens utvecklingsplan.

Inom ramen för Riksrevisionens granskning av Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar granskades de förslag till materielförändringar som har behandlats i försvarmaktsplaneringen under åren 2010–2013 samt ÖB:s avvägningsbeslut under samma år. Riksrevisionen konstaterade att Försvarmaktsplaneringen under de senaste åren har kännetecknats av ett omfattande och ökande förändringstryck och svåra prioriteringar har varit nödvändiga. Avvägningsbeslutet för perioden 2014–2023, då uppgraderingen av JAS 39 Gripen skulle planeras in, innebar särskilt omfattande reduceringar och förskjutningar av andra materielsystem.²⁷⁷

5.3 Omfattande och komplex styrning och planering med stora samordningsbehov

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens organisation samt interna styrning och planering övergripande, genom dokumentstudier och intervjuer med centrala befattningshavare inom Högkvarteret samt förbandschefer. Försvarmakten är en stor myndighet där verksamheten är organiserad i flera delar, vilket innebär att god samordning är viktigt. Framförallt är samordningen inom Försvarmaktens Högkvarter viktig. Försvarmakten arbetar aktivt för att förbättra samordningen, och Högkvarteret har omorganiserats ett antal gånger under 2000-talet. Senaste omorganiseringen skedde i januari 2014.

²⁷⁵ *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22), s 23.

²⁷⁶ En delmängd av dessa förändringsförslag berör materiel och baseras bland annat på FMV:s bedömning av den befintliga materiellens tekniska livslängd.

²⁷⁷ *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

ÖB anser att samordningen fungerar tillfredsställande, men att det som i alla verksamheter och organisationer alltid finns potential till förbättring.²⁷⁸

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten sammantaget har många interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. Sammantaget framstår en komplex bild med många olika styrdokument med tillhörande processer. Styrprocesserna inom Försvarsmakten är under utveckling, både den centrala processen på Högkvarteret och styrningen av förbanden. Redan under 2014 förväntas flera dokument byta namn, gå in i varandra, förändras eller försvinna.²⁷⁹

Även företrädare för Försvarsmakten pekar på den omfattande och detaljerade planeringen inom myndigheten – att det är alltför många olika styrdokument och att vissa dokument skulle kunna slås ihop eller tas bort.²⁸⁰ Det finns till exempel förslag på att ÖBU ska bli en del av FMUP.²⁸¹

Flera av de långsiktiga dokumenten tas dessutom fram varje år, till exempel FMSI och FMUP. Till detta hör också att många av dokumenten är omfattande, exempelvis FMUP och VU.

5.3.1 *Stora behov av samordning inom Högkvarteret*

Riksrevisionens tidigare granskning av Försvarsmaktens personalförsörjning visade på bristande samordning i Högkvarterets styrning och pekade på att det behövs bättre samordning mellan insatsledningen och produktionsledningen på Högkvarteret.²⁸² Även granskningen av NBG11 visade på bristande samordning inom Högkvarteret. Det saknades en funktion för att säkerställa det övergripande systemperspektivet i uppbyggnaden av förband.²⁸³ För att hantera övergripande systemperspektiv i den pågående uppbyggnaden av NBG15 finns nu en särskilt avdelat NGB-samordnare vid produktionsledningen.²⁸⁴

I slutgranskningens intervjuer inom Försvarsmakten har det framkommit synpunkter om att samordningen mellan insatsledningen och produktionsledningen har förbättrats, till exempel genom att man formaliserat styrningen med uppdrag och protokoll.²⁸⁵ Samtidigt framförs i intervjuerna

²⁷⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

²⁷⁹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-08-29.

²⁸⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05, 2013-05-23, 2013-05-27, 2013-05-30, 2013-06-19 samt ÖB Sverker Göransson 2103-06-05.

²⁸¹ Arbetspapper Försvarsmakten, daterat 2013-09-06.

²⁸² *Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RiR 2009:11).

²⁸³ *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

²⁸⁴ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

²⁸⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-23, 2013-06-17, 2013-06-18.

att trepartsstyrningen av ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen inte fungerat effektivt och att samordningen brister. Den fysiska placeringen med insatsledningen och produktionsledningen på olika platser uppges också försvåra samordningen.²⁸⁶ Ett problem som framhålls i Riksrevisionens intervjuer är att ingen från insatsledningen är med i produktionsdialogen och ställer krav eller beskriver behov. Staberna hinner inte heller alltid koordinera styrningen av förbanden.²⁸⁷ I och med den senaste omorganiseringen av Högkvarteret i januari 2014 förändrades bland annat ansvarsfördelningen mellan insatsledningen och produktionsledningen. Enligt Försvarmakten är ett av syftena med omorganiseringen att komma tillrätta med ovanstående problematik med samordning mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen.²⁸⁸

Även samordningen inom produktionsledningen kan förbättras, något som bland annat chefen för produktionsledningen uppgett. Det framhålls att den samordning som måste ske inom produktionsledningen (armé, marin, flyg, logistik och ledning) är komplex. Försvarmakten menar att vidareutveckling av metoder och processer pågår, och den senaste omorganisationen av Högkvarteret är en del i detta.²⁸⁹

Det finns i huvudsak två sätt att organisera Högkvarteret, antingen som nuvarande indelning i produktionsledning och insatsledning eller som tidigare indelning i försvarsgrenar (stridskrafter) – det vill säga i armé, flyg och marin. Inom Högkvarteret finns olika syn på vilket sätt att organisera som är lämpligast.

De som förespråkar nuvarande inledning av verksamheten i insatsledning och produktionsledning menar bland annat att det är två helt olika verksamheter; produktionsledningen ser till att det finns förmåga och insatsledningen använder den; 90 procent av verksamheten är produktion. Det anses också att Försvarmakten är för liten för att delas upp i armé, flyg och marin. Tidigare, när den indelningen fanns, var enbart armé större än hela Försvarmakten är idag.²⁹⁰ En nackdel som framhålls angående den tidigare försvarsgrensstrukturen är att det skapades stuprör, utan samordning mellan försvarsgrenarna.²⁹¹ De inom Försvarmakten som förespråkar någon variant av tidigare försvarsgrensindelning menar att dagens organisation skapar större utrymme för särintressen. En återkommande åsikt är att de högsta företrädarna

²⁸⁶ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-21, 2013-06-04, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18.

²⁸⁷ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-17, 2013-06-18.

²⁸⁸ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

²⁸⁹ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-11, 2013-06-18 samt Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

²⁹⁰ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-23, 2013-05-27, 2013-06-18.

²⁹¹ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-04-19, 2013-09-09.

för marin, flyg och armé borde finnas med i Försvarsmaktens ledningsgrupp. I nuläget återfinns den främste företrädaren för respektive stridskraft vid produktionsledningen.²⁹²

Riksrevisionen noterar att det finns starka lojaliteter kopplade till stridskrafterna, vilket riskerar att bidra till samordningsproblem.

5.3.2 Intern kritik om att givna ledningsstrukturer frångås

ÖB uppger att Försvarsmakten kontinuerligt arbetar för att skapa en tydlig styrning och en organisation där det tydligt framgår vem som har i uppgift att göra vad och under vilka förutsättningar.²⁹³ Det ska finnas formella uppdrag för att en aktivitet ska påbörjas. FMUP ligger till grund för verksamhetsuppdragen, och genom ÖBU aktiveras den verksamhet som beskrivs i FMUP.²⁹⁴ Riksrevisionens intervjuer inom Försvarsmakten pekar på att det anses förekomma otydligheter och att givna processer ibland tycks frångås. Det handlar till exempel om synpunkter på att ledningsstaben är inne och detaljstyr för mycket på lägre nivå. Ledningsstaben borde enligt de som intervjuats fokusera mer på att styra på en övergripande nivå och hantera strategiska frågor – inrikta, avväga stora frågor och ägna sig åt förmågeutveckling. Det handlar vidare om synpunkter på att ledningsstaben i dagsläget styr både insatsledningen och produktionsledningen detaljerat i produktionsfrågor och att chefen för insatsledningen är nere på taktisk nivå och styr detaljerat, så att rollerna riskerar att bli otydliga.²⁹⁵

Försvarsmakten har påpekat att det av flera skäl är nödvändigt att högre nivåer styr lägre nivåer detaljerat i vissa delar. Till exempel måste rekrytering, militär grund- och vidareutbildning, materielanskaffningar och anställningar regleras ner till enskilda företeelser. Det kan handla om att hålla samman styrning av ekonomi och reglering av uppdrag till andra myndigheter. Det finns, enligt Försvarsmakten, ingen ambition att detaljstyra på lägre nivå utöver det nödvändiga.²⁹⁶

²⁹² Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-04-19, 2013-06-11, 2013-06-18, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18.

²⁹³ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

²⁹⁴ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens slutrapport 2014-03-05.

²⁹⁵ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-21, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-09-09.

²⁹⁶ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

5.3.3 Splittrad styrning av förbanden

För att styrningen av förbanden inte ska bli splittrad krävs bra samordning inom Högkvarteret.

Förbanden (organisationsenheterna) styrs av Högkvarteret genom *Verksamhetsuppdraget* (VU), *order* och *direktiv*.²⁹⁷ Produktionschefen styr den löpande verksamheten på förbanden genom VU. Insatschefen, eller någon av de taktiska cheferna vid insatsledningen, styr insatsverksamheten på förbanden genom order.²⁹⁸ VU är ett ettårigt styrdokument och tas fram i dialog med förbanden. Det kan också komma tilläggsuppdrag med ändringar eller tillägg utifrån VU. Ett *direktiv* är en komplettering av uppdrag och order. Uppdrag ska vara ekonomiskt finansierade, medan order och direktiv inte behöver vara det.²⁹⁹ Vissa tilläggsuppdrag ska dock utföras inom given ekonomisk ram, och då får chefen för organisationsenheten prioritera.

Chefen för respektive organisationsenhet ska planera, genomföra och följa upp verksamheten i enlighet med dessa uppdrag och order. Om det uppstår ett läge då uppdraget från produktionschefen och order från insatschefen kommer i konflikt med varandra har den senare förtur.³⁰⁰ På förbandet bryts VU ner till *Verksamhetsorder* som går ut till enhetscheferna och utgör den formella ordergivningen över vad som ska göras.³⁰¹

VU ses som ett nödvändigt dokument. Granskningens intervjuer visar dock att VU uppfattas som alltför omfattande och på en för detaljerad nivå, till exempel vad gäller den exakta styrningen av personalen.³⁰² Riksrevisionens granskning av försvarets personalförsörjning från 2009 bedömde att VU var omfångsrikt och hade en komplicerad, splittrad struktur.³⁰³ Enligt uppgifter från Försvarmakten pågår ett arbete med att rensa i VU, och företrädare för Högkvarteret framhåller att dokumentet har minskat i omfång och nu har en tydligare koppling mellan mål och medel. Riksrevisionen kan konstatera att VU fortfarande är omfattande. I Riksrevisionens intervjuer med förbandschefer framhålls att förbanden borde styras mer övergripande och att detaljerna bör lämnas till förbanden att besluta om. Högkvarteret borde, enligt

²⁹⁷ Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten (ArbO). FSF 2012:1.

²⁹⁸ Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten (ArbO). FSF 2012:1.

²⁹⁹ 7 kap § 13–16 Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten (ArbO). FSF 2012:1.

³⁰⁰ 3 kap. 5 §, 9 kap. 2 § och 16 kap. 1 § Försvarmaktens arbetsordning (FFS 2013:4).

³⁰¹ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-17, 2013-06-18.

³⁰² Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-21, 2013-05-23, 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-18, 2013-06-10, 2013-06-17.

³⁰³ *Försvarmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RiR 2009:11).

förbandscheferna, hålla sig till vad förbanden ska uppnå och förbanden borde få bestämma hur det ska åstadkommas/genomföras.³⁰⁴

Ett annat problem med styrningen av förbanden, som framkommer i Riksrevisionens intervjuer inom Försvarmakten är att styrningen av förbanden kommer i flera olika spår, och styrningen av förbanden beskrivs som splittrad. Det är många inblandade i styrningen av förbanden och uppdrag och direktiv kan komma direkt från informationsstaben, personalstaben och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Styrningen av förbanden ska dock numera i regel alltid gå via produktionsledningen.³⁰⁵

Det görs olika försök för att samordna styrningen av förbanden. Ett exempel är att organisationsskissen ritas om – man har flyttat upp chefen för juridiska staben, personaldirektören och informationsdirektören under ledningsstaben (istället för bredvid produktionsledningen, insatsledningen och Must) för att tydliggöra att dessa inte får styra förbanden direkt.³⁰⁶ Ett annat exempel är att Beredskaps- och insatsorder 2014 byter namn till Beredskaps- och insatsplan och ska gå via produktionsledningen, i syfte att styrningen ska samordnas i de delar som går att planera i förväg.³⁰⁷

5.3.4 *Ledningen av organisationsenheter kan pendla mellan insatschef och produktionschef*

Chefen för respektive organisationsenhet (förband, skola, centrum) är underställd chefen för produktionsledningen vid Högkvarteret. Det innebär att det är produktionschefen som utövar arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter. När verksamheten vid en organisationsenhet övergår i insats tar dock chefen för insatsledningen vid högkvarteret över ledningen.³⁰⁸

Riksrevisionen kan konstatera att denna uppdelning av ledningen får särskilt genomslag i den vardagliga verksamheten inom sjö- och luftstridskrafterna, eftersom den verksamheten ofta skiftar mellan insats- och produktionsläge. Ubåtar och korvetter kan producera förmåga genom att öva och samtidigt utföra insats genom att till exempel spana eller delta i en incidentoperation. Detsamma gäller stridsflygplan och helikoptrar. För markstridskrafternas del är läget relativt produktionsinriktat, men kan ibland övergå i insats för att exempelvis stödja det civila samhället.

³⁰⁴ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18, 2013-06-19.

³⁰⁵ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-11, 2013-06-17, 2013-06-18, 2013-06-19.

³⁰⁶ Intervju vid Försvarmakten 2013-06-19.

³⁰⁷ Intervju vid Försvarmakten 2013-05-27.

³⁰⁸ 3 kap. 5 §, 9 kap. 2 § och 16 kap. 1 § Försvarmaktens arbetsordning (FFS 2013:4).

Riksrevisionen noterar alltså att ledningen, inom framför allt marinen och flygvapnet, pendlar mellan en ordinarie chef, som är produktionschefen, och insatschefen. Detta förhållande kan leda till oklarheter om vem som egentligen styr. Produktion och insats är olika sidor av samma verksamhet, vilket gör att dubbel ledning riskerar leda till både intressekonflikter och oklarheter i styrningen.

5.3.5 *Obalans mellan uppgift och resurs på förbanden*

VU ska vara ekonomiskt avvägd. Trots detta pekar mer än hälften av förbandscheferna som Riksrevisionen har träffat på att det finns en obalans mellan uppgift och resurs – att förbandet tvingas prioritera om för att hantera obalanser på grund av tillkommande krav.³⁰⁹ Dessutom får förbanden tilläggsuppdrag som ska lösas med pengar inom given ram. Varje ny uppgift till förbandet kräver omplanering. Problemet förstärks, enligt förbandscheferna, av att systemet är så ”slimmat”, bland annat på grund av vakanser och att personal åker på bemanningsuppdrag. Om det inte går att prioritera lyfts frågan till produktionsledningen.³¹⁰

5.3.6 *Tidsmässiga aspekter i styrsystemet*

Det finns vissa tidsmässiga aspekter i hur centrala dokument länkar in i varandra som skulle kunna bidra till svårigheter i planeringen. FMUP fastställs i början av året (januari/februari). Då lämnar också Försvarmakten sitt budgetunderlag till regeringen, som bland annat utgör ett underlag till Försvarmaktens regleringsbrev som regeringen beslutar om i december. ÖBU kommer också i december, men är tänkt att bygga på regleringsbrevet. Formellt måste Försvarmakten alltså invänta regleringsbrevet i december, men en informell indikation som kan ligga till grund för ÖBU, ges i regeringens budgetproposition under hösten. Skulle det visa sig att regleringsbrevet innehåller omfattande förändringar jämfört med FMUP och det som angivits i budgetpropositionen kan beslut om ÖBU senareläggas.³¹¹

VU utgår planeringsmässigt från FMUP. VU kommer i december – samtidigt eller strax före både regleringsbrev och ÖBU.³¹² VU tas fram i produktionsdialoger med förbanden tidigare under året. Produktionsledningen påbörjar sina

³⁰⁹ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18.

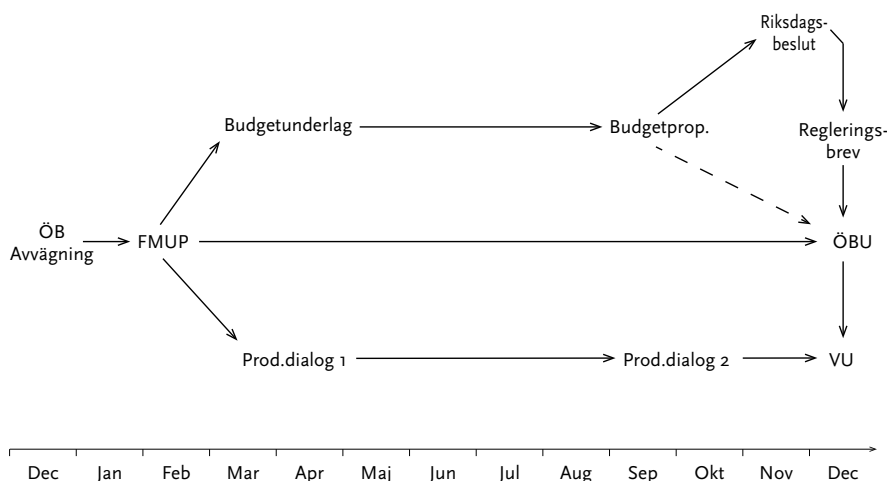
³¹⁰ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18 samt intervju på Försvarmaktens Högkvarter 2013-06-04.

³¹¹ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05.

³¹² Beslut om VU kan senareläggas om ÖBU och FMUP har omfattande diskrepanser. Vid behov sker även en omavvägning för att justera den ekonomiskt avvägda planen. (Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-05).

produktionsdialoger med förbanden i februari/mars.³¹³ I figur 1 nedan åskådliggörs tidsperspektivet och kopplingen mellan de olika styrdokument.

Figur 1 Illustration över när i tiden olika styrdokument fastställs



Intervjuer vid Försvarmakten, Riksrevisionens bearbetning.

I produktionsdialogerna bedöms bland annat krigsförbandens status. Om det framkommer brister i ett krigsförband måste den informationen omhändertas. Brister som inte behöver omhändertas omedelbart inarbetas istället i den ordinarie planeringen. Dessa brister, som framkommer i uppföljningen av förbanden eller i produktionsdialogerna inför VU, tas då om hand nästkommande år. Det kan därför ta lång tid att få till vissa förändringar efter att brister påtalats. Akuta brister av svårare karaktär kan omhändertas i en omavvägning, och då kan processerna vid behov kortas avsevärt.³¹⁴

Det finns således utrymme för flexibilitet och möjligheter att frångå den årliga processen vid behov. Det har dock påpekats i intervjuer inom Försvarmakten att det är sällsynt att man ändrar i årets VU efter avvägningsbeslutet, eftersom det blir så "stökigt" då.³¹⁵

Förbandschefer som Riksrevisionen har träffat upplever att uppföljningen av förbanden (krigsförbandsvärderingarna) inte tas tillvara tillräckligt, eftersom det ofta tar lång tid att få till förändringar efter att brister påtalats. De saknar också återkoppling på åiterrapporteringen och menar att det som påtalades inte märks i den efterföljande styrningen.³¹⁶

³¹³ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-10, 2013-08-29.

³¹⁴ Försvarmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast 2014-03-05.

³¹⁵ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-06-04, 2013-06-18, 2013-08-29.

³¹⁶ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-18.

Riksrevisionen noterar således att det finns vissa tidsmässiga förskjutningar som försvårar planeringen inom Försvarsmakten, även om de årliga processerna också kan frångås vid behov. Att helt undvika dessa tidsaspekter i planeringen kan dock vara svårt, bland annat på grund av den givna årscykeln med regeringens regleringsbrev i december.

5.3.7 *Möjliga förklaringar till omfattande och komplicerad styrning och planering*

En del av förklaringen till den omfattande och i vissa fall detaljerade styrningen och planeringen inom Försvarsmakten är att det är en *stor myndighet* med stort anslag. Det är också en verksamhet med *omfattande komplexitet*, många olika komponenter och hög variation i verksamhetens karaktär. Detta ökar också risken för samordningsproblem. Det krävs att de olika nivåerna släpper kontrollen och litar på de lägre nivåerna i organisationen.

Att det pågår ett *reformarbete* där Försvarsmakten ska inta en delvis ny roll och där interna processer är under utveckling förklarar en del av komplexiteten i den interna styrningen och planeringen. En annan förklaring kan vara att begränsningar i ekonomin förstärker behoven av kontroll, vilket gör att detaljstyrningen ökar.

Det finns *flera delkulturer* inom Försvarsmakten. Inte minst stridskrafterna betraktas som starka delkulturer med tydliga lojaliteter och dragkamper sinsemellan. Samordningen försvåras och, när alla vill försöka få med "sina" delar blir planeringen totalt sett omfattande.

I intervjuer vid Försvarsmakten framkommer att Försvarsmakten *av tradition är en planerande och skrivande organisation*; man analyserar och skriver för mycket och för ambitiöst.³¹⁷ Det kan upplevas som svårt att ta bort dokument och planer som funnits länge. När det tillkommer nya planer och dokument finns, enligt Riksrevisionen, en risk att det inte görs någon översyn och utrensning av existerande dokument.

5.3.8 *Möjliga konsekvenser av omfattande och komplex styrning och planering*

En omfattande och komplex styrning kan innebära en *risk för ineffektivitet*; att tid läggs på "fel" saker och att man ägnar sig åt onödigt dubbelarbete och planeringsprocesser som inte för verksamheten framåt. Detaljerna (till exempel i VU) riskerar att hämma genomförandet. Brister i samordningen inom Högkvarteret, och därmed styrningen av förbanden, riskerar att leda till ineffektivitet i verksamheten. Den senaste omorganiseringen av Högkvarteret syftar dock, enligt Försvarsmakten, bland annat till att förbättra samordningen.

³¹⁷ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-01-09, 2013-03-05.

Den splittrade och delvis detaljerade styrningen från Högkvarteret kan bli motsägelsefull för förbanden. Tidigare uppgifter uppges krocka med nya uppgifter.³¹⁸ Detta, tillsammans med en obalans mellan uppgift och resurser (som uppkommer genom exempelvis tilläggsuppgifter), riskerar att skapa målkonflikter och medför att förbandschefer måste göra omavvägningar. Det finns risk att sådana omavvägningar inte nödvändigtvis är i linje med högre chefs intentioner. Brister i samordning med splittrad styrning på detaljnivå ökar risken för målkonflikter i styrningen. Obalans mellan uppgifter och resurser på förbanden och behovet av omprioriteringar gör också styrningen ryckig, vilket uppges ta tid och kraft från personalen.³¹⁹

Om högre nivåer styr för detaljerat på lägre (taktiska/operativa) nivåer finns, enligt Riksrevisionen, en risk att det *inte är rätt kompetens som styr*. Kompetensen utnyttjas då inte på bästa sätt, eftersom kunskapen om detaljerna torde vara störst på den aktuella nivån.

5.4 Bristande spårbarhet och transparens i Försvarmaktens nedbrytning av uppgiften

Regeringens ökade krav på försvarsplaneringen har som nämnts ovan lett till förändrad inriktning av Försvarmakten. Den har också tydliggjort behovet av spårbarhet mellan Försvarmaktens uppgifter och kraven på krigsförbanden. Riksrevisionen anser att spårbarheten har förbättrats sedan försvarsplaneringen återupptogs, men menar samtidigt att den behöver utvecklas vidare.

5.4.1 Spårbarhetsarbete under utveckling

Parallellt med planeringen och genomförandet av verksamheten har Försvarmakten utvecklat sitt arbetssätt. Som en följd av den återupptagna försvarsplaneringen har spårbarheten mellan myndighetens uppgifter och behov av resurser utvecklats. Istället för att, som tidigare, styra den långsiktiga utvecklingen av förbanden genom att vidmakthålla förmågebredden, analyserar Försvarmakten numera behovet av förmågor, förband och resurser utifrån myndighetens samtliga uppgifter. Detta görs genom operativa studier. Förenklat handlar det om att Försvarmakten har börjat utvecklat en spårbar kedja från myndighetens uppgifter ner till krav på krigsförbanden och

³¹⁸ Intervjuer med förbandschefer 2013-05-24, 2013-05-29, 2013-06-04.

³¹⁹ Intervjuer med förbandschefer 2013-06-04, 2013-06-10, 2013-06-18 samt intervjuer vid Försvarmaktens Högkvarter 2013-06-04.

ingående resurser.³²⁰ Därutöver har en så kallad styrketillväxtplan utarbetats. Riksrevisionen ser positivt på denna utveckling, bland annat är den utökade spelverksamheten ett viktigt steg framåt.

I FMSI har myndighetens uppgifter och planeringsfall (från försvarsplaneringen) brutits ner till så kallade generella operativa ramvillkor (GORV) och operativa ramvillkor (ORV).³²¹ Krigsförbandens uppgifter och målsättningar, liksom behov av personal och materiel ska beskrivas i *krigsförbandsmålsättningar*, och vad krigsförbanden ska kunna uppnå under ett visst år med befintliga resurser ska beskrivas i *krigsförbandspecifikationer*.³²²

De generella operativa ramvillkoren kan delas in i två grupper. Den ena gruppen hanterar svårare nationella uppgifter och den andra gruppen hanterar stående uppgifter (exempelvis incidentberedskap). Riksrevisionen konstaterar att de generella operativa ramvillkoren omfattar insatsorganisationens utveckling över tiden, eftersom målet att på sikt hantera svårare nationella uppgifter (bland annat begränsat väpnat angrepp) är inkluderat. Riksrevisionen konstaterar vidare att nedbrytningen av Försvarsmaktens uppgifter i generella operativa ramvillkoren och operativa ramvillkoren är central för utvecklingen av stridskrafterna och utgör den dimensionerande grunden. Att identifiera relevanta, heltäckande och uppföljningsbara ramvillkor är därför avgörande för den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten. På motsvarande vis är nedbrytningen av ramvillkoren till uppgifter för förbanden avgörande för krigsförbandens utveckling.

Styrketillväxtplanen beskriver hur myndighetens uppgifter/planeringsfall ställer krav på operativt tillgängliga förband över tiden. Genom att successivt inkludera allt svårare (och fler) uppgifter/planeringsfall växer behovet av tillgängliga förband över tiden, vilket framgår av styrketillväxtplanen.

5.4.2 ...men arbete återstår

Försvarsmakten har alltså förbättrat spårbarheten, men Riksrevisionen menar att det finns behov av att utveckla arbetet vidare. I granskningen av ekonomiska förutsättningar för Försvarsmaktens omställning rekommenderar Riksrevisionen att Försvarsmakten utvecklar tydligare redovisning av

³²⁰ Försvarsmakten har arbetat med en så kallad spårbarhetsmodell sedan 2005. Den bryter ner Försvarsmaktens övergripande uppgifter (deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor) till resurser (krigsförband) för att lösa uppgifterna. Den nya spårbarhetskedjan är tänkt att komplettera den tidigare spårbarhetsmodellen genom att tydligare fastställa vilken ambitionsnivå som gäller för varje krav.

³²¹ De generella operativa ramvillkoren utgörs av ett fåtal övergripande dimensionerande krav per stridskraft. De operativa ramvillkoren bryter ner de generella operativa ramvillkoren i ett fåtal (3–6 st.) mer konkreta krav per stridskraft och funktionerna logistik och ledning.

³²² *Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarsmakten (2011).

spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov. Redovisningen bör medge att ekonomiska konsekvenser av olika ambitionsnivåer kan särskiljas.³²³

Den tänkta spårbarhetskedjan har, enligt Riksrevisionens bedömning, inte implementerats fullständigt, eftersom fastställda krigsförbandsmålsättningar fortfarande saknas. Det innebär att det saknas nedbrytning av de övergripande förmågekraven ner till förbandsnivån. Det finns därmed ingen tydlig bild av vad förbanden konkret ska ha för förmåga eller resurser. Det finns fastställda krigsförbandsspecifikationer för 2014, men inte för åren därefter. Genom att det saknas fastställda krigsförbandsmålsättningar försvåras möjligheten att jämföra vad förbanden kan göra (krigsförbandsspecifikation) och vad de borde *kunna göra* (krigsförbandsmålsättning). Att Försvarmakten ser behovet av att *kunna göra* en analys mellan ”nuläge” och ”börläge” framgår av Försvarmaktens handbok för målsättningsarbete, där den tänkta processen för detta beskrivs.³²⁴ Frånvaron av krigsförbandsspecifikationer för olika tidpunkter innebär också att det är svårt att få en förståelse av vad krigsförbandet förväntas kunna göra längre fram i planeringsperioden.

Det pågår arbete med krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsspecifikationer. I samband med Försvarmaktens svar på RB7 utarbetades utkast till krigsförbandsspecifikationer för 2019 (UKFS 19), för i stort sett samtliga krigsförband.³²⁵ Riksrevisionen ser detta som en positiv utveckling och menar att det bekräftar behovet av att ta fram fastställda krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsspecifikationer för olika tidpunkter. Problem med spårbarhet återkommer också i Riksrevisionens intervjuer inom Försvarmakten. Specifika krav på förbanden anses inte alltid möjliga att spåra till den mer strategiska styrningen. Riksrevisionen har fått uppgifter om att kraven på förbanden ibland upplevs vara baserade mer på ekonomi, eller vilket materiel förbandet vanligtvis har, än på vad som egentligen behövs med tanke på övergripande uppgifter och operativa behov.³²⁶

I sammanhanget konstaterar Riksrevisionen otydlighet avseende de produktbeskrivningar som förekommer i Försvarmaktens budgetunderlag och Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP). Försvarmaktens budgetunderlag är treårigt och FMUP är tioårig (även om fokus ligger på de tre närmsta åren). Båda planerna ska vara avvägda och beskriva den planerade utvecklingen per

³²³ *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:7).

³²⁴ *Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarmakten (2011), s. 21–24.

³²⁵ Riksrevisionen har inte lyckats utröna med vilken kvalitet och detaljeringsgrad dessa målsättningar och specifikationer utarbetades. Enligt Försvarmakten har dessa legat till grund för fortsatt arbete med kravställning (KFM) och värdering (IOV).

³²⁶ Intervjuer vid Försvarmakten 2103-05-17, 2013-05-30, 2013-06-10, 2013-06-19. Intervju med före detta myndighetschefer vid försvarsmyndigheter.

verksamhetsgren, produktgrupp och produkt. Riksrevisionen konstaterar dock att vare sig budgetunderlaget eller FMUP ger någon uttömmande beskrivning av utvecklingen. Den förmågemässiga och ekonomiska problematik som Försvarmakten beskriver i sitt svar på RB7 går inte att utläsa vare sig i budgetunderlaget eller i FMUP på produktnivå. Detta kan delvis förklaras av att fokus i de sistnämnda dokumenten är treårigt. Riksrevisionen menar dock att detta ytterligare belyser behovet av att utveckla spårbarheten och därmed tydliggöra myndighetens behov och tillstånd över tiden.

Företrädare för Försvarmakten påtalar att obalansen som nu uppges finnas mellan uppgift och resurs ställer höga krav på en fungerande avvägningsprocess. Målet är att använda befintliga resurser på bästa sätt för att få ut bästa möjliga operativa effekt.³²⁷ Riksrevisionen menar att avsaknaden av krigsförbandsmålsättningar innebär att det blir ett stort kliv att ta från uppgifter, den strategiska styrningen och ner till produkter (krigsförband) och produktion.

5.4.3 *Kopplingen mellan produkt och produktion är delvis osäker*

Det pågår alltså ett arbete där Försvarmakten strävar efter att bygga upp ett produktperspektiv, med utgångspunkt i de övergripande förmågekraven och konkretisering av uppgifterna för respektive krigsförband.

De produktbeskrivningar som finns i FMUP och som beskriver den verksamhet som planeras för respektive krigsförband kan, enligt Försvarmakten, delvis sägas utgöra förenklade krigsförbandsspecifikationer. Dessa produktbeskrivningar omsätts i de verksamhetsuppdrag som omfattas av ÖBU och VU. Därmed finns en viss koppling mellan produkt och produktion.

Ett annat dokument som delvis ska tydliggöra sambandet mellan produkt och produktion är *Krigsförbandsplanerna (KFP)*. Dessa beskrivs på olika sätt av personer på Högkvarteret. Dels anges att krigsförbandsplanen är en plan för flera år, med beskrivning av vad som krävs för att så småningom uppnå en krigsförbandsmålsättning.³²⁸ Dels anges att krigsförbandsplaner rör vad förbanden ska göra nästa år.³²⁹ Detta visar att kunskapen om krigsförbandsplaner varierar inom myndigheten. I Försvarmaktens handbok för målsättningsarbete beskrivs krigsförbandsplanerna som ett sätt att ”styra realiseringen av ett krigsförbands utveckling över tiden, de kommande tio åren”.³³⁰ I Försvarsplanen anges istället att krigsförbandsplanen beskriver vilka förberedelser som måste vara vidtagna innan ett krigsförband kan anses

³²⁷ Intervju vid Försvarmakten 2013-11-15.

³²⁸ Intervju vid Försvarmakten 2013-01-09, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-09-04. Arbetspapper från Försvarmakten, daterat 2013-09-06.

³²⁹ Intervju vid Försvarmakten 2013-01-09, 2013-06-18, 2013-06-19.

³³⁰ *Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarmakten (2011), s. 27.

ha intagit en viss beredskapsgrad.³³¹ De krigsförbandsplaner som nu gäller, och som Riksrevisionen har tagit del av, utgör en kravställning och operativ prioritering från insatsledningen till krigsförbandscheferna för att tydliggöra vilka beredskapskrav som ska uppnås under nästkommande tre år, utifrån tilldelade resurser. Därmed utgör dagens krigsförbandsplaner en viss länk mellan produkterna (krigsförbanden) och produktionen. Den ursprungliga tanken om ett sammanhängande system bestående av krigsförbandmålsättning (vad som ska uppnås på sikt), krigsförbandsspecifikation (vad man kommer att uppnå vid en viss tidpunkt) och krigsförbandsplaner (hur man uppnår målen) har dock inte implementerats.

Även uppföljningen av verksamheten tycks ske i de två ”spåren” som beskrivits ovan: ett utifrån uppgifter i VU (och i förlängningen de mer övergripande styrdokumenterna ÖBU, FMUP, FMSI) och det andra utifrån krav på krigsförbanden via krigsförbandsspecifikationer (och det som ska komma att bli krigsförbandsmålsättningar och krigsförbandsplaner).

5.4.4 *Möjliga förklaringar till bristande spårbarhet och transparens i nedbrytningen av uppgiften*

Några av de förklaringar som nämndes till att Försvarsmaktens interna styrning och planering är omfattande och komplex bidrar troligtvis även till problem i spårbarheten. Det gäller exempelvis att Försvarsmakten är en *stor myndighet*, att det pågår en *omfattande reform* som ställer krav och skapar nya processer. Att det finns en *tröghet i systemet*, med långa ledtider i styrsystemet där det kan gå två år från idé till plan, påverkar troligtvis också spårbarheten. Man bör ha respekt för att det är en svår och komplicerad uppgift att skapa spårbarhet i Försvarsmaktens styrning och planering av verksamheten. Exempel på att det är en komplicerad process framgår i Riksrevisionens granskningar av NBGo8 och NBGu. Där konstaterades problem kopplat till arbetet med att fastställa krigsförbandsspecifikationer för stridsgrupperna. Det var en omfattande och tidskrävande process.³³²

Regeringens ökade fokus på användbarhet och tillgänglighet innebär att man måste fokusera och prioritera det man kan och har i närtid. Det förklarar till viss del varför Försvarsmakten prioriterat krigsförbandsspecifikationer och att framtagandet med krigsförbandsmålsättningar har fått vänta.

Den så kallade *strategiska timeouten*, det vill säga perioden mellan 1998 och 2009 då den nationella försvarsförmågan var nedprioriterad och försvarsplaneringen bedrevs med låg ambitionsnivå, har bidragit till att viktig

³³¹ *Försvarsplan 2013 – Beredskaps och Mobiliseringssystem samt Nomen Op* (HKV 01 310:68822) 2012-12-18, s. 15.

³³² *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*. Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11).

kompetens behöver byggas upp från början. Många av de som arbetade med att skapa spårbarhet före *timeouten* finns inte längre kvar inom Försvarmakten.

En viktig förklaring till att spårbarheten inte finns på plats är helt enkelt att *styrprocessen inom Försvarmakten är under omfattande utveckling*, både den centrala processen på Högkvarteret och styrningen ut till förbanden. Detta påverkar möjligheten att ha en spårbarhet i styrningen.

Mycket av Riksrevisionens kritik rörande spårbarheten handlar om att Försvarmakten inte *synliggör* nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband. Kunskapen och logiken finns troligen inom myndigheten, men att pedagogiskt förklara spårbarheten har inte lyckats.

5.4.5 *Möjliga konsekvenser av bristande spårbarhet*

Att Försvarmakten inte synliggör spårbarheten i sin planering gör att transparensen blir lidande. Det skapar svårigheter att tydligt spåra riksdagens och regeringens mål, krav och uppgifter ner till Försvarmaktens interna styrning. Det blir då svårare att bedöma om Försvarmakten gör rätt sak, på bästa sätt. Bristande transparens kan bidra till misstro hos regeringen, gentemot Försvarmakten.

Enligt Försvarmakten har myndigheten visserligen kortsiktigt en ekonomi i balans, men en långsiktig obalans. Myndigheten har i olika sammanhang framfört detta, baserat på analyser gjorda inom myndigheten (bland annat i samband med svaret på regeringsbeslut 7). Riksrevisionen ifrågasätter inte analyserna i sig, men konstaterar att den otydliga spårbarheten och därmed bristande transparensen försvårar för en utomstående att sätta sig in i verksamheten. Detta kan göra det svårare för Försvarmakten att övertyga om att det föreligger en obalans mellan uppgift och resurs.

5.5 **Bristande behovs- och tillgångsredovisning**

I samband med Riksrevisionens granskning av *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser* genomfördes en analys av vilka behov och tillgångar Försvarmakten har av materiel och personal, utifrån riksdagens och regeringens krav på uthålliga insatser. Analysen tog bland annat sin utgångspunkt i fördelningen av materiel till förbanden, enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer och befintlig tillgångsredovisning.

Riksrevisionen konstaterade att uppgifter som hämtats ur Försvarmaktens personal- och materieladministrativa system innehöll stora brister. Försvarmakten påpekade att det fanns stora osäkerheter i underlagen och att både materielfördelningen enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer

och tillgångsredovisning innehöll felkällor.³³³ Felen bestod bland annat av att bedömda tillgångar i krigsförbandsspecifikationer satts för högt i förhållande till faktiska tillgångar, och att tillgångar i krigsförbandsspecifikationer som skulle ha tagits bort inte hade tagits bort.³³⁴ Bland annat förekom det att krigsförbandsspecifikationerna innehöll materiella tillgångar som inte beställts och levererats. På tillgångssidan fanns fel bland annat på grund av att materielleveranser som blivit försenade inte registrerats rätt i systemet.³³⁵

Dessa felkällor avhjälptes delvis, men inte helt. Efter dialog med Försvarmakten är Riksrevisionens bedömning att myndighetens beskrivning av de materiella tillgångarna enligt krigsförbandsspecifikationerna, i förhållande till tillgångsredovisning av materiel har brister. Därtill kommer att behovsättningen av materiel utifrån myndighetens uppgifter ännu inte har kunnat fastställas i krigsförbandmålsättningar.

5.5.1 *Möjliga förklaringar till bristande behovs- och tillgångsredovisning*

Precis som när det gäller Försvarmaktens spårbarhetsarbete kan det vara så att den *strategiska timeouten* innebar att viktig kunskap om hanteringen av behovs- och tillgångsredovisning gick förlorad. Försvarmakten har framfört att materiel under en lång period inte har varit krigsplacerad, vilket innebär att erfarenheten av att fördela materielen till krigsförbanden har minskat. Nu pågår ett arbete med att krigsplacera all materiel igen. Försvarmakten har även intensifierat arbetet med att inventera materiel, vilket enligt Riksrevisionens årliga revision har förbättra tillgångsredovisningen. En anledning till att det finns brister i dagsläget är, enligt uppgift från Försvarmakten, att myndigheten inte har kunnat prioritera detta arbete.³³⁶

Andra förklaringar till osäkerhet kring uppgifterna om tillgångar och behov kan vara tekniska problem och fel vid manuell inmatning av uppgifter. Det är, enligt uppgifter från Försvarmakten, många personer som för in uppgifter i systemet och misstag kan ske som påverkar redovisningen. Försvarmakten förväntar sig att PRIO på sikt kommer att skapa bättre förutsättningar tillgångsredovisningen.³³⁷ Enligt Försvarmakten kommer redovisningen att innehålla stora osäkerheter till dess att Försvarmakten har kunnat införa stödsystem och andra nödvändiga åtgärder som minimerar huvuddelen av felkällorna. På kort sikt anser Försvarmakten att osäkerheten

³³³ I samband med granskningen angav Försvarmakten en lista med 17 felkällor.

³³⁴ Instruktionen beträffande behovsättning av krigsförbandsspecifikationer är att behoven ska svara mot tillgångarna vid den tidpunkt specifikationen avser.

³³⁵ *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22), s. 23.

³³⁶ Intervju vid Försvarmakten 2014-02-05.

³³⁷ Intervju vid Försvarmakten 2014-02-05.

i tillgångsredovisningen är acceptabel, i förhållande till de resurser som skulle krävas för att eliminera osäkerheterna. Försvarsmakten räknar med att kunna skapa en säker tillgångsredovisning med hjälp av relevant funktionalitet i PRIO, för närvarande planerad till 2015.³³⁸

5.5.2 *Möjliga konsekvenser av bristande behovs- och tillgångsredovisning*

Osäkerheterna inom Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning gör att arbeten som baseras på tillgänglig redovisning av behov, materiefördelning och tillgångar är förknippade med osäkerheter. Det handlar till exempel om avvägningsprocessen, arbetet med krigsförbandsvärderingar och krigsförbandsspecifikationer.

Försvarsmakten har påpekat att osäkerheterna i tillgångsredovisningen inte är så stora eller väsentliga att de ger några operativa konsekvenser.³³⁹

5.6 **Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen**

Regeringen är beroende av underlag från Försvarsmakten för att kunna utforma styrningen på rätt sätt, liksom för att kunna redovisa till riksdagen. Därför är det viktigt Försvarsmaktens arbete med uppföljning och redovisning är välfungerande.

5.6.1 *Mer fokus på planering än uppföljning*

I Riksrevisionens intervjuer inom ramen för granskningen framträder en bild av att Försvarsmaktens uppföljningsarbete har brister. Uppföljningsarbetet anges läggas åt sidan när det kommer större regeringsuppdrag, och Försvarsmakten lägger mycket resurser på att planera nytt för nästa år istället för att först följa upp årets verksamhet och planering.³⁴⁰

Ekonomistyrningsverket framhöll 2008 att det råder obalans mellan planering och uppföljning i Försvarsmakten, och att det saknas en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess.³⁴¹ Även Riksrevisionens årliga revisorer har påtalat detta under flera år. Betydligt mer tid och energi läggs ner på att planera än på att följa upp; det är för lite uppföljning och analys.³⁴²

³³⁸ Försvarsmaktens faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2014-03-13.

³³⁹ Intervju vid Försvarsmakten 2014-02-05.

³⁴⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-01-09, 2103-05-30, 2013-05-23, 2013-06-18, 2013-06-19, 2013-08-29.

³⁴¹ *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*, ESV 2008:19.

³⁴² Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12 samt intervju vid Försvarsmakten 2013-08-29.

Riksrevisionen kan dock konstatera att förbanden skickar månadsrapporter, kvartalsrapporter, delårsrapporter och slutrapport till Högkvarteret. Uppföljningen rör både ekonomi och verksamhet. Chefen för produktionsledningen menar att de redovisar både förbands- och materieluppdrag samt hur de utvecklats varje månad mot uppsatta produktionsmål och ekonomi.³⁴³

5.6.2 *Brister i uppföljningen av Försvarmaktens operativa förmåga.*

Försvarmakten ska årligen redovisa den samlade operativa förmågan till regeringen.³⁴⁴ Till grund för redovisningen ligger Försvarmaktens insatsorganisationsvärdering. Riksrevisionen konstaterar att insatsorganisationsutvärderingen för 2013 har utvecklats i förhållande till föregående år. Utvärderingen för 2013 är den första som genomförs i samma struktur som förmågeutveckling. Det betyder att Försvarmakten följer upp den operativa förmågan mot uppgifterna i instruktionen på strategisk nivå, mot generella operativa ramvillkor (GORV) på operativ nivå, mot operativa ramvillkor (ORV) på taktisk nivå och mot utkast till krigsförbandmålsättningar och/eller krigsförbandsspecifikationer på förbandsnivå.³⁴⁵ Riksrevisionen noterar dock att det råder oklarhet i vilken utsträckning krigsförbandmålsättningar har utgjort bedömningsgrund vid krigsförbandsvärderingen.

Den övergripande problematiken Riksrevisionen ser med insatsorganisationsvärderingen är att den i hög utsträckning vilar på subjektiva bedömningar och att spårbarheten mot bakomliggande fakta delvis brister. Det finns begränsade resurser och möjligheter att genomföra övningar och spel för att utvärdera förmågan. Men Riksrevisionen anser att spårbarheten mot genomförda övningar eller spel kan utvecklas i utvärderingsunderlagen. Genomgående för utvärderingarna på operativ, taktisk och förbandsnivå är också att den som ansvarar för verksamheten är den som utvärderar den. Därmed kan det uppstå intressekonflikt.

I Riksrevisionens granskning av förmågan till uthålliga insatser framkom också att Försvarmakten inte värderade förmågan mot alla de mål och krav som riksdagen och regeringen angett för insatsverksamheten.³⁴⁶ Riksrevisionen noterar dock att Försvarmakten i värderingen för 2013 även har inkluderat de krav på insatsverksamheten som gäller på sikt.

³⁴³ Intervju vid Försvarmakten 2013-06-18.

³⁴⁴ *Regleringsbrev för budgetår 2014 avseende Försvarmakten*, Fö2013/110/MFI, 2013-12-19, mål och återrapporteringskrav 1.

³⁴⁵ *Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV) 2013* (HKV 02 310:56908) 2013-04-26.

³⁴⁶ *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen 2013 (RiR 2013:22).

5.6.3 *Brister i uppföljningen och kostnadsuppskattningen av krigsförband och insatser*

Enligt Försvarmaktens ekonomistyrningsmodell ska det finnas produktkalkyler kopplade till alla krigsförbandsspecifikationer (KFS).³⁴⁷

I Riksrevisionens intervjuer vid Försvarmaktens ledningsstab har det poängterats att det behövs en produktkalkylmodell och att produktkalkyler är helt avgörande som internt styrmedel. Det påpekas att produktionsplaneringen idag inte är en produktbaserad modell.³⁴⁸ Riksrevisionen kan också konstatera att produktkalkyler saknas i dagsläget.

Redovisningen och resursberäkningarna av förbandskostnader bygger på schabloner, vilket gör det osäkert vad olika saker kostar. Riksrevisionens årliga revision och Försvarmaktens internrevision har återkommande pekat på detta, och ifrågasatt om man kan lita på dessa.³⁴⁹

I en tidigare granskning konstaterade Riksrevisionen brister i uppföljningen och redovisningen av internationella insatser, eftersom regeringen inte satt upp mål för vad internationella insatser ska bidra till.³⁵⁰

Riksrevisionens tidigare granskningar har också visat att den ekonomiska uppföljningen och styrningen av NBGo8 och NBGu var svag. I samband med NBGo8 redovisade förbanden kostnaderna på olika sätt, eftersom Högkvarteret inte specificerat hur förbandsenheter skulle redovisa ekonomiska uppgifter. Försvarmakten kunde inte följa upp NBGu med större skärpa, på grund av brister i systemet för verksamhetsstöd och tillämpningen av detta (PRIO).

5.6.4 *Brister i underlag och information till regeringen*

Riksrevisionen konstaterar att de underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen och Försvarsdepartementet ibland är bristfälliga.

Företrädare för Försvarsdepartementet vill inte kommentera kvaliteten i underlagen, såsom årsredovisning och remissvar, från Försvarmakten. De påpekar dock att behovet av ytterligare remisser och dialoger är ett tecken på att Försvarmakten gett ottydliga svar. Om underlagen från myndigheten är otillräckligt får man ställa fler frågor. Samtidigt poängterar företrädare för Försvarsdepartementet att vissa saker är komplexa och att Försvarmakten ofta ska svara på kort tid.³⁵¹

³⁴⁷ Försvarmaktens Ekonomimodell, *Handbok Ekonomi* samt *Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete – Förband*, Försvarmakten (2011), s. 42.

³⁴⁸ Intervju vid Försvarmakten 2013-11-15.

³⁴⁹ Intervju med Försvarmaktens internrevision 2013-08-29 samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁵⁰ *Svenska bidrag till internationella insatser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁵¹ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet 2013-05-07 och 2013-05-22.

I de så kallade tanke-PM som lämnades informellt från Förvarsdepartementet till utvalda personer på Förvarsmakten, som en del av beredningen av regeringsbeslut 7, förekommer kritik gentemot Förvarsmaktens underlag. I ett tanke-PM om Förvarsmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling ifrågasätts Förvarsmaktens analys och bedömning. Underlaget från Förvarsmakten kritiserar för att vara bristfälligt och beräkningarna av det långsiktiga materielbehovet för att bygga på orealistiska förväntningar.³⁵² I ett annat tanke-PM om möjliga vägar till minskade personalkostnader för Förvarsmakten kritiserar också Förvarsmaktens underlag. Här framförs bland annat att Förvarsmaktens underlag saknar redogörelse över i vilken mån behovet av personal baseras på faktiskt behov.³⁵³

Riksrevisionen konstaterar som nämnts också att Förvarsmaktens underlag ibland har brister. Exempelvis är myndighetens analyser i vissa fall svåra att bedöma, eftersom de är bristfälligt beskrivna. Ett exempel på viktigt underlag som Riksrevisionen uppfattar som otillräckligt är Förvarsmaktens svar på ovan nämnda RB7 (Förvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans). Förvarsmaktens underlag till regeringen är i huvudsak en metodbeskrivning och resultatredovisning och innehåller inte mycket analys. Bland annat presenteras ingen djupare analys av vilka materiella och personella behov som följer av den operativa analysen, och någon sammanfattande beskrivning av den operativa analysen går inte att finna. Vidare hävdar Förvarsmakten i underlaget att omsättningen av flera materielsystem har reducerats eller utgått, men vilka konkreta åtgärder som har vidtagits framgår inte. Läsaren erbjuds därmed begränsad möjlighet att själv bilda sig en uppfattning kring slutsatserna i underlaget. Riksrevisionen gör bedömningen att det har gjorts en analys i samband med svaret till regeringen. Enligt Riksrevisionens bedömning framgår dock inte den analysen med önskvärd tydlighet i svaret på RB7. En förklaring till att analysen inte framgår tydligt kan vara att den är behäftad med väldigt hög grad av sekretess. Detaljerna i analysen bör då spridas till en liten krets.

Det finns även exempel på bra underlag. Exempelvis den särskilda redovisningen inför JAS-anskaffningen.³⁵⁴ Där beskrivs inte bara metod och resultatet, utan även valda delar av den bakomliggande operativa analysen. Därmed förbättras förutsättningarna för läsaren att själv bilda sig en uppfattning av rimligheten i slutsatser och resultat.

³⁵² Arbetshandling (Tanke-PM) Förvarsmaktens långsiktiga materielbehov och kostnadsutveckling. Förvarsdepartementet.

³⁵³ Eftersom dessa tanke-PM inte är formella dokument visar de inte på Förvarsdepartementets ställning i dessa frågor, men dess innehåll ger en bild av resonemang som förts inom departementet.

³⁵⁴ Förvarsmaktens Budgetunderlag för 2013, hemlig bilaga.

Riksrevisionens årliga revision har under flera år påtalat brister i Försvarsmaktens redovisning av sin verksamhet, i många fall återkommande problem.³⁵⁵

5.6.5 Möjliga förklaringar till bristande uppföljning och redovisning

Det pågår stora förändringar inom Försvarsmakten, med ett helt nytt system för styrning och uppföljning. Arbetet med uppföljning försvåras av brister i produktionsledningssystemet PRIO. Problem med PRIO har konstaterats av både tidigare utredningar och inom Riksrevisionens intervjuer på Högkvarteret. Många inom Försvarsmakten uppges också sakna kunskap om PRIO. Trots stort utbildningsbehov finns för närvarande ingen bra utbildning om detta.³⁵⁶ I Riksrevisionens intervjuer på ledningsstaben betonas att implementeringen av PRIO bör påskyndas och prioriteras. Danmark beskrivs vara en förebild som kommit långt med införandet av ett system motsvarande PRIO och har därmed fått bra ekonomisk uppföljning och kontroll av verksamheten.³⁵⁷ ÖB anser att Försvarsmakten har behov av att utveckla ekonomisystem och prognoser, men också att PRIO inte kommer att prioriteras eftersom Försvarets materielverk måste komma ikapp först.³⁵⁸

I föregående avsnitt framgår att det finns brister i Försvarsmaktens behovs- och tillgångsredovisning. Även Försvarsmaktens internrevision och Riksrevisionens årliga revision påpekar kvalitetsbrister i systemet och den information som tas fram. Det har bland annat under flera år varit problem med redovisningen av personalkostnader.³⁵⁹

Riksrevisionen har noterat att Försvarsmakten i vissa fall får relativt kort tid på sig att besvara uppdrag från regeringen, och detta kan i vissa fall förklara kvalitetsbrister i underlagen. Brister i Försvarsmaktens redovisningar till regeringen måste därför bedömas i relation till givna resurser, tidsförhållanden och övrig verksamhet.

En förutsättning för bra uppföljning är att det finns fungerande mål och uppföljningsmått. En återkommande synpunkt i Riksrevisionens intervjuer är att det finns problem med vad som ska värderas mot. Det framförs att det är sällsynt med mätbara mål och krav i VU.³⁶⁰

³⁵⁵ Uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁵⁶ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-08-29. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. (ESO 2011:2) s. 234.

³⁵⁷ Intervju vid Försvarsmakten 2013-11-15.

³⁵⁸ Intervju med ÖB Sverker Göransson 2013-06-05.

³⁵⁹ Intervju med Försvarsmaktens internrevision 2013-08-29 samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

³⁶⁰ Verksamhetsuppdrag (VU) samt intervjuer vid Försvarsmakten 2013-05-23, 2013-08-29.

En förklaring till brister i den ekonomiska uppföljningen är att ekonomistyrningen har vissa svagheter. Flera av Riksrevisionens tidigare granskningar av försvaret har på olika sätt illustrerat brister i den ekonomiska styrningen.³⁶¹

Försvarsmaktens internrevision, liksom flera utredningar på försvarsområdet, visar på bristande koppling mellan ekonomi och verksamhet inom Försvarsmakten.³⁶²

5.6.6 *Möjliga konsekvenser av bristande uppföljning och redovisning till regeringen*

En konsekvens av att Försvarsmaktens uppföljning och redovisning till regeringen i vissa delar är bristfällig är att både Försvarsmakten och regeringen får svag grund att stå på i sin styrning av verksamheten. Regeringens möjligheter att ge tillfredsställande redovisning till riksdagen försvåras också.

En risk med för lite verksamhetsuppföljning är att det kan finnas mycket planerad verksamhet som inte genomförs, eftersom krav på uppföljning ökar sannolikheten för att planerad verksamhet också genomförs. Försvarsmaktens generaldirektör har exemplifierat med direktiv om jämställdhetsplan – att det var först när man började följa upp detta som direktiven också genomfördes.³⁶³

Med svag eller ingen ekonomistyrning och redovisning knuten till krigsförbanden blir det oklart vad det kostar att sätta upp ett förband med specifika beredskapskrav och vad det kostar att utnyttja förbanden i olika typer av insatser.

Ytterligare en konsekvens av bristande uppföljning och redovisning är att det blir svårare att avgöra huruvida Försvarsmakten behöver mer resurser eller inte. Detta kan också få som konsekvens att regeringens förtroende för Försvarsmakten minskar. Det faktum att regeringen och Försvarsmakten inte tycks ha samsyn kring ambitionsnivån i huvuduppgiften eller om det råder balans mellan uppgift och resurs, kan vara en konsekvens av att Försvarsmakten inte har lyckats redovisa den bakomliggande analysen tillräckligt bra.

³⁶¹ Se t.ex. *Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen*, Riksrevisionen 2009 (RiR 2009:11). *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20). *Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011*, Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:11). *Svenska bidrag till internationella insatser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁶² *Styrningen av försvaret: Betänkande av Förvarsstyvningsutredningen*, (SOU 2005:92) s. 133. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer* (ESO 2011:2). *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, Statskontoret 2005 (Statskontoret 2005:7), s. 10. *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll* (ESV 2008:19), samt intervju med Försvarsmaktens internrevision 2013-08-29.

³⁶³ Intervju vid Försvarsmakten 2013-01-09.

5.7 Sammanfattande iakttagelser om Försvarmaktens styrning och genomförande av verksamheten

5.7.1 Utmaningar i Försvarmaktens planering

- Försvarmaktens inriktning av verksamheten har förändrats från att inledningsvis, efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet, fokuseras mot internationella insatser, till ett ökat fokus på förmågan till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare. Förskjutningen kom efter regeringens anvisningar för försvarsplanering 2011.
- Försvarmakten ska prioritera iståndsättandet av hela förband. För att följa principen om operativ balans mellan de olika stridskrafterna över tiden har Försvarmakten prioriterat färdigställandet av vissa utvalda krigsförband, medan övriga krigsförband iståndsätts (utifrån en utarbetad prioritetsordning) i den takt ekonomin medger.
- Försvarmaktsplaneringen har kännetecknats av stort förändringstryck och svåra prioriteringar har varit nödvändiga i avvägningsprocessen.

5.7.2 Försvarmaktens interna styrning och planering är omfattande och komplex

- Försvarmakten har sammantaget många – och eventuellt onödigt många – interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. Flera av dokumenten är dessutom omfattande.
- Högkvarteret omorganiserades i januari 2014, bland annat har ansvarsfördelningen mellan insatsledningen och produktionsledningen förändrats. Ett av syftena med omorganiseringen är att komma till rätta med samordningsproblemet.
- Styrningen av förbanden framstår som omfattande och delvis splittrad. Enligt uppgifter från förbandschefer får förbanden uppdrag från olika håll inom Högkvarteret.
- Ledningen, inom framför allt marinen och flygvapnet, pendlar mellan produktionschefen (vid produktion) och insatschefen (vid insats). Detta kan leda till oklarheter om vem som egentligen styr.
- Förbandschefer som Riksrevisionen intervjuat uppfattar en obalans mellan uppgift och resurser till förbanden. Förbandscheferna måste därmed göra egna avvägningar.
- Det finns vissa tidsmässiga faktorer som riskerar att försvåra planeringen inom Försvarmakten. Det finns dock möjlighet att frångå den ordinarie planeringen, exempelvis för att hantera akuta brister som behöver omhändertas. Brister som inte behöver omhändertas omedelbart inarbetas istället i den ordinarie planeringen och tas om hand först nästkommande år.

- Möjliga förklaringar till Försvarmaktens omfattande styrning och planering är storleken och komplexiteten på myndigheten, och att Försvarmakten av tradition är en skrivande och planerande organisation.
- Omfattande och komplex styrning och planering kan innebära en risk för ineffektivitet. Det finns risk för onödigt dubbelarbete och planeringsprocesser som inte för verksamheten framåt.

5.7.3 *Bristande spårbarhet och transparens i Försvarmaktens uttolkning av uppgiften*

- Styrprocessen inom Försvarmakten är under utveckling. Bland annat försöker Försvarmakten bygga upp ett produktperspektiv.
- Införandet av generella operativa ramvillkor och operativa ramvillkor i FMSI har medfört förbättrad spårbarhet. Men eftersom det saknas krigsförbandsmålsättningar finns ingen tydlig bild av vad krigsförbanden konkret ska ha för förmåga för att Försvarmakten ska nå upp till övergripande förmågekrav. Det går därmed inte heller att analysera skillnaden mellan vad förbanden rimligtvis kan göra och vad de bör *kunna* göra.
- Försvarmakten har inte lyckats *synliggöra* nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband.
- Bristande spårbarhet gör det svårt att bedöma huruvida Försvarmakten väljer att prioritera verksamheten på bästa sätt utifrån övergripande förmågekrav och rådande förutsättningar. Detta kan vara ett problem ur transparens hänseende och kan skapa misstroende från regeringens sida.

5.7.4 *Brister i behovs- och tillgångsredovisningen*

- Riksrevisionen har konstaterat att det finns svagheter i Försvarmaktens behovs- och tillgångsredovisning av materiel.
- En förklaring till att det finns brister är att Försvarmakten inte har kunnat prioritera detta. Tekniska problem och fel vid inmatning kan också förklara brister.

5.7.5 *Brister i uppföljningen och redovisningen till regeringen*

- Uppföljning framstår inte som högt prioriterat inom Försvarmakten. Det läggs betydligt mer tid och energi på att planera ny verksamhet än på att följa upp genomförd verksamhet.
- Försvarmaktens värdering av förmåga präglas av alltför hög grad av subjektivitet.
- Den ekonomiska uppföljningen av krigsförband är osäker eftersom det saknas produktkalkyler kopplade till respektive krigsförband, och nuvarande redovisning och resursberäkningar av förbandskostnader bygger på schabloner och uppskattningar.
- De underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen är ibland bristfälliga och otydliga. Det kan i vissa fall delvis förklaras av omfattande och svåra förfrågningar från regeringen, som kräver snabba svar.
- Uppföljningen försvåras av brister i produktionsledningssystemet PRIO. Brister i utformningen av mål och uppföljningsmått försvårar också uppföljningen.
- En konsekvens av bristande uppföljning och redovisning är att Försvarmaktens och regeringens styrning av verksamheten försvåras och att redovisningen till riksdagen försämras. En konsekvens av svag ekonomisk uppföljning är att det är osäkert vad saker kostar och det blir svårare att avgöra huruvida Försvarmakten behöver mer resurser eller inte.

6 Återrapportering till riksdagen

Riksdagen är beroende av information och underlag från regeringen, som i sin tur är beroende av information och underlag från Försvarmakten.

I budgetpropositionen redovisar regeringen Försvarmaktens resultat till riksdagen. Regeringen redovisar aktiviteter som Försvarmakten genomfört, samt ofta vad dessa lett till och gett för resultat. Regeringen gör också genomgående bedömningar av hur Försvarmakten når sina mål och utvecklas. I redovisningen lyfter regeringen fram problem i verksamheten. Ibland lyfts förklaringar och vilka konsekvenser problemen får. På vissa områden redovisas inga problem (till exempel insatser) och på andra områden redovisas många problem (till exempel stridskrafternas utveckling).³⁶⁴

Eftersom området präglas av sekretess kan inte all information återges i budgetpropositionen. Utöver redovisningen i budgetpropositionen sker muntlig redovisning till riksdagen. Förvarsministern eller statssekreteraren har möten med Förvarsutskottet. Under det senaste året har sammanlagt 14 sådana möten skett. Vid dessa har förvarsministern eller statssekreteraren bland annat informerat utskottet om internationella insatser (Operation Atlanta och ISAF) samt om Försvarmaktens operativa förmåga och Jas 39 Gripen.³⁶⁵ Även Försvarmakten lämnar muntlig redovisning till riksdagen. Tidigare blev Försvarmaktens ÖB endast kallad i specifika frågor, men sedan 2011 bjuds ÖB in till Förvarsutskottet för en allmän information fyra gånger per år. Även vid propositioner inför internationella insatser som utskottsbehandlas bjuds ÖB in till utskottet.³⁶⁶ Nedan beskrivs några områden där redovisningen till riksdagen i vissa delar varit bristfällig, enligt Riksrevisionen.

³⁶⁴ Budgetpropositionen för 2014.

³⁶⁵ Svar till Riksrevisionen från Förvarsdepartementet, 2013-09-26. *Med senaste året avser 2012-09-06 till och med 2013-09-06.*

³⁶⁶ Intervju vid Försvarmakten 2013-11-15.

6.1 Otydliga mål och krav påverkar redovisningen

Försvarsutskottet har framhållit att de generellt hållna målen för försvarsområdet är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen, samt att de är svåra att följa upp.³⁶⁷ Riksrevisionen har också i denna granskning konstaterat att regeringen inte har konkretiserat riksdagens mål och krav tillräckligt i sin styrning av Försvarsmakten (se kapitel 4). Oklarheterna i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgifter påverkar även tydligheten i redovisningen till riksdagen. Det handlar om oklarheter kring både vad som ska uppnås och när det ska uppnås. Generellt menar Riksrevisionen alltså att det, med utgångspunkt i den oklarhet som råder i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgift, råder en motsvarande oklarhet i tolkningen av regeringen redovisning av förmågan.

Som konstateras i kapitel 4 skapas otydlighet genom regeringens styrning att utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt ekonomin tillåter och att förbanden inte bedömdes vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personuppfyllnad. I praktiken tycks denna styrning ha fått till konsekvens att det är oklart när Försvarsmakten ska ha en viss förmåga

Ett generellt problem som Riksrevisionen noterar i denna granskning, liksom i granskningen om Försvarsmaktens omställning, är att resultatredovisningen till riksdagen i allmänhet sker mot det gångna årets resultat. Bedömningen görs ofta mot liggande plan utan att denna närmare definieras. Därmed lämnas ingen redovisning av hur resultatet förhåller sig till de långsiktiga målen.

6.2 Redovisningen av Försvarsmaktens förmåga

Riksrevisionen bedömer att regeringens redovisning till riksdagen av Försvarsmaktens operativa förmåga riskerar att ge riksdagen en missvisande bild. Regeringen anger att Försvarsmakten under 2011 respektive 2012 haft förmåga att *över tiden* möta de krav som ställs på omvärldsbevakning, insatser för att hävda Sveriges territoriella integritet, och insatser internationellt samt utveckling av insatsorganisationen. Regeringen bedömer dock att det fortfarande finns begränsningar i förutsättningarna för Försvarsmakten att kunna möta olika händelseutvecklingar och hot som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Främst rör bristerna begränsad tillgänglighet av förband, liksom att förbanden med de nya personalkategorierna ännu inte är samövade. Det finns vidare brister avseende planläggning samt tillgänglighet och prestanda i vissa materielsystem.³⁶⁸

³⁶⁷ Bet. 2008/09:FöU10, s. 26.

³⁶⁸ Budgetpropositionerna för 2014.

I granskningen om Försvarsmaktens omställning menade Riksrevisionen att regeringens bedömning av Försvarsmaktens förmåga innehåller vissa oklarheter. Bland annat är det otydligt om det är Försvarsmaktens förmåga som inte svarar mot riksdagens krav eller om det är inriktningsbeslutets mål och krav som inte svarar mot de behov som skulle uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. Det är också otydligt vad innebörden av ett försämrat omvärldsläge är, eftersom ingen närmare redogörelse lämnas kring detta. I samma granskning noterade Riksrevisionen också att förmågebedömningarna i ökad utsträckning hänvisar till att Försvarsmakten har löst årets krav/uppgifter, vilket inte nödvändigtvis svarar mot kraven på operativ förmåga.³⁶⁹ Likartad kritik framkom i Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser, där det konstaterades att regeringen inte redovisar mot kravet om att Försvarsmakten på sikt ska kunna hålla 2 000 personer insatta över tiden eller kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser, utan snarare redovisas resultatet av genomförda insatser.

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2014 att Försvarsmakten har upprätthållit *samtliga delar av incidentberedskapen* i enlighet med beslutade krav. Riksrevisionen menar att denna bedömning kan ifrågasättas, utifrån regeringens krav och Försvarsmaktens redovisning.

I kapitel 3 konstaterar Riksrevisionen att en viss förskjutning i förhållande till den ursprungliga personaltillväxten har skett och att det därför bland annat kan ifrågasättas om samtliga stridskrafter kan uppnå beredskapskraven. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen, i budgetpropositionen, sammantaget bedömer att uppbyggnaden av insatsorganisationen har mött uppställda mål och beredskapskrav, med undantag för rekrytering av tidvis tjänstgörande soldater.

Vidare noterar Riksrevisionen att Försvarsmakten har redovisat en bristande förmåga avseende kravet att ge och ta emot militärt stöd. Detta framgår inte av regeringens redovisning till riksdagen. Däremot anger regeringen i budgetpropositionen för 2014 att Försvarsmaktens samarbete med FN, EU och Nato under 2012 har ökat Försvarsmaktens förmåga att ge och ta emot militär stöd.

I budgetpropositionen för 2013 och 2014 redovisas att *Försvarsmakten* har inkommit med underlag som bedömt att den operativa förmågan som krävs för att klara myndighetens uppgifter inte kommer att kunna upprätthållas till 2019. I sammanhanget anger regeringen att Försvarsmakten har angett att verksamheten i huvudsak är i ekonomisk balans under perioden 2014–2016 och att regeringen har vidtagit vissa åtgärder, och att den kommer fortsätta

³⁶⁹ *Försvarsmaktens omställning* Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4).

följa försvarsomställningen för att kunna vidta de åtgärder som krävs. Som konstaterades i kapitel 4 innebär regeringens åtgärder att förbandsanslaget långsiktigt är i ekonomisk balans även om Försvarsmakten anser att flera utmaningar återstår, medan materielanslaget fortfarande både är i ekonomisk och verksamhetsmässig obalans, enligt Försvarsmaktens analys. Riksrevisionen menar att regeringens redovisning inte ger riksdagen tydlig information om läget; det framgår inte vad regeringens syn på Försvarsmaktens bedömning är, framförallt vad gäller situation på materielområdet på sikt.

6.3 Redovisning av det ekonomiska läget

Ytterligare ett exempel på att regeringen inte redovisar läget tydligt gäller ekonomin. Regeringen hänvisar till olika underlag från Försvarsmakten där det framförts dels att det kommer att uppstå en obalans mellan verksamhet och ekonomi i perspektivet 2019, dels att verksamheten i huvudsak är i ekonomisk balans under perioden 2014–2016. Vidare anges att regeringen har vidtagit vissa åtgärder mot bakgrund av redovisningarna. Bland annat informeras om att regeringen och Regeringskansliet kommer att fortsätta inhämta underlag från berörda myndigheter, inklusive förslag på åtgärder, för att verksamhet och ekonomi ska vara i balans även på lång sikt, att regeringen kommer att vidta de åtgärder som krävs och att långsiktig balans mellan ekonomi och verksamhet är central.

Regeringen framför dock inte någon egen bedömning av det ekonomiska läget.³⁷⁰ I budgetpropositionen för 2013 meddelades dock att ytterligare resurser kan behövas efter 2014, vilket också föreslogs i budgetpropositionen för 2014.

6.4 Redovisning av utvecklingen av insatsorganisationen

I riksrevisionens granskning av omställningen av Försvarsmakten konstaterade Riksrevisionen att redovisningen av insatsorganisation till största delen omfattar det gångna året. Redovisningen varierar mellan åren, och det är svårt att mer ingående följa olika förband. Regeringen drar även slutsatser kring stridskrafternas utveckling och i vilken mån beslutad inriktning har följts, utan att närmare ange vad inriktningen består i eller hur den förhåller sig till långsiktiga mål.³⁷¹

³⁷⁰ Budgetpropositionen för 2014.

³⁷¹ *Försvarsmaktens omställning* Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4).

Regeringen anger i budgetpropositionerna för 2013 och 2014 att Försvarsmakten har tagit ytterligare viktiga steg mot en ny insatsorganisation och att denna huvudsakligen utvecklas i enlighet med det försvarspolitiska beslutet och med bibehållen takt i försvarsreformen. Insatsorganisationens tillgänglighet bedöms också ha ökat jämfört med 2010 genom att andelen befattningar i insatsorganisationen som har en beredskap på högst tre månader har ökat. Dessa bedömningar görs utan några direkta motiveringar (utöver att försvarsplaneringen fortsatt har utvecklas och att krigsförbandsspecifikationer fastställts för samtliga förband i insatsorganisationen). Bedömningarna görs också trots att flera allvarliga problem i insatsorganisationen redovisas. Exempelvis har målen för ett antal krigsförband inte uppnåtts, på grund av reduceringar av övningsverksamhet, något som regeringen ser allvarligt på. Dessutom har förbandsutbildning inte kunnat genomföras i avsedd omfattning, på grund av att en stor del av den nyanställda personalens tid har gått till skydd och bevakning. Delar av problematiken bedöms kvarstå under flera år framöver.³⁷²

Det behöver inte nödvändigtvis vara en motsättning mellan att insatsorganisationens utveckling generellt är positiv och att det samtidigt finns problem på *vissa områden*. Riksrevisionen menar dock att det är inkonsekvent att framföra att försvarsreformen pågår *med bibehållen takt*, samtidigt som mål inte har uppnåtts och planerade aktiviteter inte har genomförts i avsedd utsträckning, och att det är problem som bedöms bestå flera år framöver.

6.5 Redovisning av internationell insatsverksamhet

Vad gäller svenska bidrag till internationella insatser visade Riksrevisionens tidigare granskning av detta att det saknas en samlad bild av omfattning, kostnad, resultat och utveckling i relation till uttalade ambitioner. Regeringen har exempelvis rapporterat om ökad samverkan utan att tydliggöra vad som avses.³⁷³

Ett annat exempel är rapporteringen till riksdagen av NBGo8 som var sen, otydlig och otillräcklig. Kunskapen om stridsgruppens omfattande tillväxt var känd långt innan det rapporterades till riksdagen. Riksdagen fick heller inte någon helhetsbild av kostnaden för NBGo8, och Försvarsmaktens kalkyler pekade på en högre kostnad för insatser än den som regeringen redovisade till riksdagen.³⁷⁴

³⁷² Budgetpropositionen för 2013 och 2014.

³⁷³ *Svenska bidrag till internationella insatser*, Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:14).

³⁷⁴ *Den nordiska stridsgruppen 2008 – en del av EU:s snabbinsatsförmåga*, Riksrevisionen 2010 (RiR 2010:20).

6.6 Utvecklad materielredovisning

Det har varit svårt för Förvarsutskottet och riksdagen att få en helhetsbild över materielprojektens kostnader. Enligt företrädare för Förvarsutskottets kansli har utskottet under många år uttalat sitt missnöje med redovisningen av materiel, och påtalat att den är otydlig.³⁷⁵ I Riksrevisionens granskning av internationella materielsamarbeten konstaterades att materielrapporteringen inte var tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen.³⁷⁶ I Riksrevisionens granskning av besparingar i försvarets materieförsörjning bedömdes att regeringens redovisning till riksdagen var otydlig. Det borde ha tydliggjorts för riksdagen att tillämpningen av materieförsörjningsstrategin endast gällde för en del av besparingarna samt att besparingarna till viss del skett genom ambitionsminskningar.³⁷⁷

Regeringen har under flera år angett att den arbetar med att utveckla återrapporteringen på materielområdet. I samband med budgetpropositionen för 2014 konstaterade Förvarsutskottet att regeringen under en rad år kontinuerligt har utvecklat materielredovisningen i budgetpropositionerna. I och med detta får riksdagen, enligt utskottet, en allt utförligare information inför sina ställningstaganden om materielinvesteringar. Utskottet noterar vidare att regeringen avser att fortsätta att utveckla materielredovisningen till riksdagen.³⁷⁸

6.7 Möjliga förklaringar till otillräcklig redovisning till riksdagen

En trolig förklaring till brister i regeringens redovisning till riksdagen kan vara att *underlagen från Förvarsmakten till regeringen är bristfälliga*. När regeringen inte får tillräcklig information från Förvarsmakten om verksamheten minskar regeringens möjligheter att lämna tillfredsställande redovisning till riksdagen.

En annan möjlig orsak till bristerna i återrapporteringen kan vara en eventuell ovilja att redovisa läget fullständigt. Riksrevisionen menar att det finns en risk att sekretess kan utnyttjas som ursäkt för att inte informera tydligt om vissa saker.

När regeringen tidigare har kritiserats för bristande redovisning till riksdagen har regeringen kommenterat detta med att riksdagen inte har efterfrågat mer information. Regeringen anser sig således inte heller behöva redovisa sådant

³⁷⁵ Intervju vid Förvarsutskottets kansli 2013-01-25.

³⁷⁶ Leverans på utsatt tid? *En granskning av försvaret internationella materielsamarbeten*. Riksrevisionen 2011 (RiR 2011:13).

³⁷⁷ *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008*. Riksrevisionen 2012 (RiR 2012:5).

³⁷⁸ Bet. 2013/14:FöU1.

som utskottet inte efterfrågat. Riksrevisionen menar dock att det är svårt för utskottet att efterfråga information på grund av kunskapsunderläget; det är svårt att veta vilken information som ska eller kan efterfrågas, speciellt i en verksamhet där mycket är omgärdat av sekretess.

Den omfattande sekretessen i försvarsfrågorna begränsar redovisningen, och förhindrar transparens och insyn både för riksdagen och för allmänheten. Därmed uppstår ett analytiskt och pedagogiskt problem. När det mest väsentliga i regeringens styrning är hemligt är det också svårt att debattera och fatta välgrundade beslut.

6.8 Möjliga konsekvenser av otillräcklig återrapportering

Bristande återrapportering får allvarliga följder eftersom riksdagen inte får tillräckligt bra beslutsunderlag, samtidigt som det är riksdagen som fattar de övergripande besluten. Dessutom blir transparensen bristfällig.

6.9 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen redovisar Försvarsmaktens resultat och verksamhet till riksdagen i budgetpropositionen. Därutöver sker muntlig redovisning med viss regelbundenhet, både från regeringen och från Försvarsmakten.
- Oklarheterna i uttolkningen av Försvarsmaktens uppgifter påverkar även tydligheten i redovisningen till riksdagen. Det handlar om oklarheter kring både vad som ska uppnås och när det ska uppnås.
- Resultatredovisningen till riksdagen sker i allmänhet mot det gångna årets resultat, vilket innebär att det inte lämnas någon redovisning av hur resultatet förhåller sig till de långsiktiga målen.
- Redovisningen till riksdagen har på vissa områden haft brister. Redovisningen av operativ förmåga, och även av det ekonomiska läget, har varit otydlig. Regeringens återrapportering av operativ förmåga har i delar skiljt sig från Försvarsmaktens redovisning.
- Sekretess begränsar återrapporteringen på området.
- Bristande kvalitet i Försvarsmaktens underlag till regeringen kan försvåra återrapporteringen till riksdagen.
- Bristande återrapportering riskerar att leda till att riksdagen får otillräckligt beslutsunderlag.

7 Problematisering av ansvarsfördelningen

Som framgår i olika delar av denna rapport är både regeringen och riksdagen relativt detaljerade i sin styrning av Försvarmakten. Även i jämförelse med andra politikområden framstår styrningen av försvaret som detaljerad.³⁷⁹

Företrädare för Förvarsutskottets kansli menar att det kan finnas skäl att se över ansvarsfördelningen, eftersom de stora, strategiska frågorna har en tendens att försvinna och de mindre frågorna tar för mycket plats.³⁸⁰ Förvarsdepartementet har inte velat ge sin syn på rådande ansvarsfördelning, i betydelsen vem (riksdagen, regeringen, Försvarmakten) som beslutar om vad.³⁸¹ Det som oftast nämns i Riksrevisionens intervjuer med Försvarmakten, på frågan om det finns något som riksdagen eller regeringen beslutar om och som vore mer effektivt om Försvarmakten beslutade om, är att riksdagen och regeringen fattar alltför detaljerade beslut om Försvarmaktens *organisation*. Även *anslagsstruktur* och *materiel* är områden där Försvarmakten framför att det kunde bli mer effektivt eller på andra sätt vore rimligt med förändrad ansvarsfördelning.

7.1 Riksdagens mål och krav har blivit mer övergripande

Försvarmakten har genomgått en längre period av omställning. I Riksrevisionens granskning av *Försvarmaktens omställning* konstaterades att de försvarspolitiska målen är breda och i viss mening varit likartade.³⁸² I samtliga beslut består Försvarmaktens uppdrag av nationellt försvar, internationella insatser, territoriell integritet och att kunna bistå samhället vid kriser. Det som har förändrats över tiden är hur uppdragen prioriteras inbördes och med vilka förberedelsestider (beredskapstider) uppdragen ska lösas.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det har skett en gradvis förskjutning av inflytande, från riksdagen till regeringen. Riksdagens mål och krav avseende operativ förmåga har med tiden fått en mer övergripande karaktär. Enligt Riksrevisionen försvårar detta tydlig redovisning och uppföljning av riksdagens beslut. Förvarsutskottet har, som nämnts ovan, också påpekat att de generellt

³⁷⁹ Jämförelse inom Riksrevisionens granskningsstrategier.

³⁸⁰ Intervju vid Förvarsutskottets kansli 2013-01-25.

³⁸¹ Förvarsdepartementets skriftliga svar på Riksrevisionens frågor, 2013-04-08.

³⁸² *Försvarmaktens omställning*. Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:4).

hållna målen för det militära försvaret är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen.

7.2 Organisationsfrågor

För närvarande beslutar riksdagen om huvudsaklig inriktning på *insatsorganisationens utformning* samt placering av förband och utbildningsorter inom *grundorganisationen*.³⁸³ Riksrevisionen uppfattar riksdagens beslut om organisationsförändringar som detaljerade, jämfört med andra politikområden. Regeringen beslutar om specificerad, årlig inriktning på insatsorganisationens utformning, exempelvis förbandstyper och antal förband.³⁸⁴ Regeringen anger också antal personer som ska finnas tillgängliga och hur många och hur stora förbandsinsatser som ska kunna göras.³⁸⁵

Regeringen föreslog 2004 att riksdagen inte skulle besluta om Försvarsmaktens grundorganisation, och att regeringen istället skulle ha den beslutsbefogenheten.³⁸⁶ Detta förslag återkallades dock senare av regeringen och behandlades således aldrig av riksdagen. Försvarsutskottet hade tidigare framfört att den parlamentariska medverkan i beslut om organisationsförändringar är viktig, men påpekade samtidigt att detaljnivån för riksdagens organisationsbeslut inte är given en gång för alla.³⁸⁷ I försvarsstyrningsutredningen poängteras att regeringen måste bedöma från fall till fall om organisationsförändringar måste underställas riksdagen eller inte.³⁸⁸ Något samlat ställningstagande avseende hur ansvarsgränserna mellan riksdag och regering bör se ut har inte gjorts så vitt Riksrevisionen har funnit. Försvarsutskottet har aldrig, trots att möjlighet har funnits, velat delegera beslutanderätten avseende grundorganisationen till regeringen mer generellt. Istället har riksdagen vid flera tillfällen ”höjt” beslutsnivån från regeringen till riksdagen.³⁸⁹

Inom Försvarsmakten framförs synpunkter om att myndigheten borde få större möjligheter att besluta om organisationsfrågorna, och att det skulle förbättra verksamheten genom ökade möjligheter att rationalisera verksamheten.³⁹⁰

³⁸³ 2008/09:FöU10 s.2, 2012/2013:FöU1 punkt 7 s. 6.

³⁸⁴ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, regleringsbrev avseende Försvarsmakten, förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³⁸⁵ Regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten.

³⁸⁶ Prop. 2004/05:5, Skr. 2004/05:42.

³⁸⁷ Bet. 1999/2000:FöU7.

³⁸⁸ SOU 2005:92.

³⁸⁹ Exempelvis bet. 1999/2000:FöU7, rskr. 1999/2000:250 och Bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.

³⁹⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-21, 2013-05-23, 2013-05-30, 2013-06-18. Intervju med före detta myndighetschef för Försvarsmakten 2013-01-09.

Att riksdagen och regeringen fattar detaljerade beslut om Försvarmaktens organisation kan i vissa fall riskera att försvåra Försvarmaktens planering. Försvarmaktens handlingsutrymme krymper, vilket kan påverka möjligheterna att effektivisera och rationalisera verksamheten. Exempel på förslag som Försvarmakten fört fram men fått avslag på, är att lägga ned stridsledningscentralen i Hästveda, slå ihop utbildningsgrupper inom Hemvärnet samt lägga ned en enhet i Eksjö. (Det sistnämnda var det riksdagen som avböjde, de övriga regeringen.)³⁹¹ Det rör sig ofta om små förändringar, men vid intervjuer inom Försvarmakten framförs att det skulle ha varit mer effektivt om myndigheten själva fick besluta om dessa förändringar.³⁹² Företrädare för Försvarmakten menar att det blir paradoxalt när myndigheten har ett rationaliseringskrav men samtidigt fastlåsta regler om grundorganisationen – Försvarmakten kan få i uppdrag att effektivisera grundorganisationen men samtidigt få restriktioner om att inte lägga ner någon garnison.³⁹³

Detta dilemma berördes även av Försvarsstyrningsutredningen som skrev att på vilken nivå riksdagen ska fatta styrande beslut är ”en fråga om att göra en avvägning mellan graden av styrning och möjligheterna för regeringen och Försvarmakten att välja de mest kostnadseffektiva sätten att uppnå den försvarseffekt som riksdagen har begärt”.³⁹⁴

I ett så kallat tanke-PM som har tagits fram inom Försvarsdepartementet kommenteras organisationsfrågan. Det påpekas att Försvarmakten är den enda myndighet som inte har organisatorisk frihet, och att problem med lösningar som skapas genom begränsningar i möjligheterna att förändra grundorganisationens lokalisering är unikt för Försvarmakten. Detta problem bedöms dock i aktuellt tanke-PM ge liten effekt för möjliga effektiviseringar i perioden fram till 2019.³⁹⁵

Regeringen beslutar också om *högkvarterets interna organisation*; att det vid högkvarteret ska finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst, en chefsjurist, en ekonomidirektör, en säkerhetsinspektion, generalläkare och en flygsäkerhetsinspektör.³⁹⁶ Regeringen utnämner mer än 20 anställningar vid Försvarmakten (det var ännu fler tidigare). I de flesta andra myndigheter utser

³⁹¹ Riksrevisionens egen genomgång samt intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-18, 2013-03-05.

³⁹² Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-18, 2013-05-23, 2013-06-18. Intervju med före detta myndighetschef för Försvarmakten 2013-01-09.

³⁹³ Intervju vid Försvarmakten 2013-06-18.

³⁹⁴ SOU 2005:92, s 104.

³⁹⁵ Arbetshandling (Tanke-PM) om Försvarmaktens möjligheter att möta produktivitetsavdraget gällande modell för pris- och löneomräkning. Försvarsdepartementet. Nämnda tanke-PM är alltså en arbetshandling och inte Försvarsdepartementets formella ställningstagande.

³⁹⁶ 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

regeringen endast chef och ibland överdirektör, med stöd av utnämningmakten som regleras i Regeringsformen. Det förefaller ovanligt inom svensk förvaltning att regeringen gör den här typen av chefsutnämningar.³⁹⁷

7.3 Anslagsstruktur

Riksdagen beslutar om ekonomiska ramar för försvaret. Antalet anslag inom försvarssområdet har på senare år blivit fler. I dagsläget är anslaget till Försvarsmakten uppdelat på fem anslag.³⁹⁸ På infrastrukturområdet finns på liknande sätt uppdelat anslag för drift respektive underhåll. I övrigt förefaller sådana uppdelade anslag vara ovanligt i Sverige.³⁹⁹

I intervjuer inom Försvarsmakten framkommer önskemål om att begränsa antalet anslag. Man vill besluta om vissa anslagsposter och är framför allt kritiska till att det finns två materielanslag (1:3 och 1:4), vilket anses försvåra för Försvarsmakten i och med att flera anslag begränsar flexibiliteten. Det framhålls att de två materielanslagen är sammanlänkade och att Försvarsmakten behöver kunna hantera dessa mer flexibelt, antingen genom hopslagning eller att regeringen får mandat att fatta beslut upp till en viss nivå.⁴⁰⁰

Vid intervjuer inom Försvarsmakten har det också framförts synpunkter om att det vore bra med mer flexibilitet när det gäller anslagen för förbandsverksamhet och fredsfrämjande förbandsinsatser (numera benämnt Försvarsmaktens insatser internationellt). Om det fanns större möjlighet till flexibilitet påpekas att Försvarsmakten exempelvis skulle kunna passa på att ägna mer tid och resurser åt nationella övningar när omfattningen av internationella insatser är lägre.⁴⁰¹

Ekonomistyrningsverket fick under 2013 i uppdrag av regeringen att utreda hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten och den avgiftsfinansierade stödverksamheten, som utförs av FMV, kan förändras och förtydligas. I uppdraget ingick bland annat att föreslå en lämplig indelningsgrund för ytterligare anslagsposter i förbandsanslaget. ESV konstaterar bland annat att förutsättningarna för en underindelning av förbandsanslaget ökat eftersom förbanden i insatsorganisationen utgör tydliga

³⁹⁷ Förfrågningar inom Riksrevisionen, *Styrningen av försvaret: Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen* (SOU 2005:92), s. 125. Regeringskansliets PM 2013-09-16 *Styrningen av de statliga myndigheterna och informella kontakter*, s. 8.

³⁹⁸ 1:1, Förbandsverksamhet och beredskap; 1:2, Försvarsmaktens insatser internationellt; 1:3, Anskaffning av materiel och anläggningar; 1:4, Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar; 1:5, Forskning och teknikutveckling.

³⁹⁹ Förfrågningar inom Riksrevisionen samt uppgifter från Riksrevisionens årliga revision 2013-09-12.

⁴⁰⁰ Intervjuer vid Försvarsmakten 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04, 2013-06-18.

⁴⁰¹ Intervju vid Försvarsmakten 2013-06-04.

och definierbara kostnadsbärare. ESV menar att förbandsanslaget kan delas in baserat på insatsorganisationens delrubriknivå, det vill säga stridskrafter eller motsvarande. Bedömningen baseras på att regeringens finansiella styrning inte bör bli för detaljerad i förhållande till resultatstyrningen.⁴⁰² I Försvarmaktens remissvar rörande ESV:s förslag avråds från att göra ändringar i förbandsanslaget i enlighet med ESV:s förslag. En ytterligare fördelning av anslaget skulle, enligt Försvarmakten, försvåra den interna styrningen av myndigheten. Övning med sammansatta förband skulle försvåras. Vidare avviker förslaget från Försvarmaktens ekonomimodell och skulle kräva omfattande anpassningar i systemet Prio.⁴⁰³

Riksrevisionen saknar tydlig motivbild till att ytterligare splittra upp förbandsanslagen. En sådan ökad uppdelning borde i så fall kopplas ihop med hur riksdagen och regeringen avser fördela ansvaret och fatta beslut.

7.4 Materielfrågor

Riksdagen beslutar om anskaffning av vissa större materielobjekt.

Tidigare angav regeringen, i regleringsbrevet, vilka materielprojekt Försvarmakten ska begära regeringens medgivande för.⁴⁰⁴ I regleringsbrevet för 2014 anger regeringen inga specifika materielprojekt. Försvarmakten ska framställa om regeringens medgivande för materielanskaffningar och verksamheter inom anslag 1:3 som bland annat omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor, medför förändringar av större betydelse för insatsorganisationens utveckling eller i övrigt är av särskild betydelse.⁴⁰⁵

Regeringen har också beslutat om en materieförsörjningsstrategi med generella principer för Försvarmaktens materielanskaffning och vidmakthållande av materiel.⁴⁰⁶ Försvarmakten har alltså ett begränsat handlingsutrymme på materielområdet, vilket kan vara motiverat med tanke på de stora utgifterna det rör sig om. Den ovan beskrivna uppdelningen av materielanslagen är ytterligare en begränsning.

Regeringens beslut om materielärenden drar, enligt Försvarmakten, ofta ut på tiden. En förteckning över Försvarmaktens insända, men av regeringen

⁴⁰² Regeringsuppdrag till Ekonomistyrningsverket avseende anslagsindelning och finansiell uppföljning. *Finansiell styrning av försvaret*. (ESV 2013:57)

⁴⁰³ Försvarmaktens yttrande angående ESV-rapport *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57), FM2013-4559:1.

⁴⁰⁴ Exempelvis regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Försvarmakten.

⁴⁰⁵ Regleringsbrevet för budgetåret 2014 avseende Försvarmakten.

⁴⁰⁶ Prop. 2008/09:140.

ej beslutade, materielärenden visar att det inte är ovanligt att det dröjer över ett år för beslut och att det planerade beställningsdatumet hinner passeras.⁴⁰⁷ Det kan också förekomma att det tar flera år innan Försvarmakten får beslut om att beställa planerat materiel.⁴⁰⁸ I Försvarmaktens årsredovisning för 2012 redogörs för de tretton regeringsärenden som myndigheten inväntar regeringens svar på.⁴⁰⁹ Långa väntetider får till följd att Försvarmaktens materielplanering inte kan realiseras utan förskjuts. Kortsiktigt innebär sådana förskjutningar en besparing för statskassan, men de kan få långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser.⁴¹⁰ Försvarmakten beskriver i årsredovisningen för 2012 konsekvenserna av att beslut om materielärenden drar ut på tiden. ”Det faktum att planerade beställningar till leverantör inte skett i avsedd omfattning påverkar möjligheterna att inom given tidsram materielförsörja insatsorganisationen samt bidrar också till ökade kostnader.”⁴¹¹

Det saknas numera formell styrning avseende hur lång tid före beställning som regeringen ska få hemställa från Försvarmakten, det vill säga hur lång tid regeringen har på sig att svara. I regleringsbrevet för 2013 har regeringen strukit den tidsangivelsen som tidigare fanns om tio veckor (som innan dess var sex veckor).⁴¹² Avsaknaden av formell styrning kan påverka tiden det tar att hantera ärenden. Företrädare för Försvarsdepartementet pekar också på att det ibland behövs mer och/eller bättre underlag och förklaringar från Försvarmakten innan man kan fatta beslut.

Regeringen har som nämnts tillsatt en utredning av investeringsplanering för försvarsmateriel. Syftet med utredningen är bland annat att se hur möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå kan öka. Det anges i kommittédirektivet att ”nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå”.⁴¹³ Detta kan tolkas som att regeringen strävar efter att minska detaljeringsgraden i styrningen av materielfrågor. Utredningen ska enligt direktiv redovisa i mars 2014.

⁴⁰⁷ Bildspel från Försvarmakten över *Insända men ej beslutade Regeringsärenden, 2012-12, 2013-01 samt 2013-02*.

⁴⁰⁸ Intervjuer vid Försvarmakten 2012-12-18, 2013-03-05, 2013-05-30, 2013-06-04. Bildspel från Försvarmakten över *Insända men ej beslutade Regeringsärenden, 2012-12, 2013-01 samt 2013-02*.

⁴⁰⁹ Försvarmaktens årsredovisning 2012, s. 51.

⁴¹⁰ Intervjuer vid Försvarmakten 2013-03-05, 2013-09-06.

⁴¹¹ Försvarmaktens årsredovisning 2012, s. 51.

⁴¹² Intervjuer vid Försvarmakten 2013-05-30, 2013-06-04.

⁴¹³ Kommittédirektiv *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (Dir. 2013:52).

7.5 Sammanfattande iakttagelser

- Riksdagen och regeringen fattar en del långtgående beslut på försvarsområdet, bland annat vad gäller anslagsstruktur, organisation, chefsutnämningar och materiel. Det kan övervägas huruvida en annorlunda ansvarsfördelning på dessa områden vore mer effektivt.
- Det har skett en gradvis förskjutning av inflytande, från riksdagen till regeringen. Riksdagens mål och krav avseende operativ förmåga har med tiden fått en mer övergripande karaktär.
- Riksdagen beslutar om huvudsaklig inriktning för insatsorganisationens utformning och placering av förband och utbildningsorter inom grundorganisationen. Något samlat ställningstagande avseende ur ansvarsgränserna mellan riksdag och regering bör se ut har dock aldrig gjorts.
- Försvarsmaktens möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar kan begränsas i och med att myndigheten inte själv beslutar om att få lägga ned eller slå ihop enheter inom grundorganisationen.
- Regeringen specificerar årligen insatsorganisationens utformning. Regeringen beslutar också om Försvarsmaktens interna organisation och utnämner mer än 20 anställningar vid Försvarsmakten. Detta är ovanligt i svensk förvaltning.
- Försvarsmakten är beroende av regeringens och riksdagens godkännande inför anskaffning av vissa större materielobjekt och ska följa regeringens principer för materielförsörjning.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har sedan 2010 granskat regeringens och Försvarmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Denna rapport kompletterar och sammanfattar väsentliga delar av tidigare granskningar. Granskningen har tagit sin utgångspunkt i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. I detta avslutande kapitel presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

8.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Det pågår mycket utveckling inom försvarsområdet, och Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarmaktens förmåga, i förhållande till riksdagens och regeringens krav, är att den är bristfällig idag och kommer att så förbli under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionens bedömning kommer Försvarmaktens förmåga att lösa alla uppgifter att vara begränsad även med en fullt införd insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer vidare att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas. Samtidigt som Riksrevisionens granskningar pekar på en bristande försvarsförmåga, konstaterar Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det finns en osäkerhet om vad målen för Försvarmakten är. Riksdagens mål och krav har inte konkretiserats tillräckligt tydligt. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns brister inom Försvarmaktens verksamhet, bland annat behöver spårbarheten mellan uppgifter, förmåga och uppbyggnaden av förband förbättras och synliggöras.

Denna slutgranskning har fokuserat på fyra granskningsfrågor som kortfattat besvaras här. Sedan följer Riksrevisionens slutsatser om Försvarmaktens förmåga att lösa sina uppgifter samt slutsatser kring vilka förutsättningar som finns att uppnå riksdagens beslut och intentioner på ett effektivt sätt.

I vilken mån uppnås riksdagens beslut och intentioner för försvaret?

Sammantaget visar granskningen att det finns brister och begränsningar som gör att Försvarmakten har svårigheter att lösa samtliga uppgifter; viktiga förutsättningar finns inte på plats i tillräcklig utsträckning. Förklaringar

till dessa brister hittas både i regeringens styrning av Försvarsmakten och Försvarsmaktens interna styrning och genomförande av verksamheten.

Har regeringen omsatt riksdagens beslut och intentioner på ett bra sätt och i sin styrning gett Försvarsmakten möjlighet att effektivt genomföra verksamheten?

Regeringen kan utveckla sin styrning av Försvarsmakten för att ge myndigheten bättre förutsättningar att genomföra verksamheten effektivt. Styrningen på en övergripande, strategisk nivå behöver bli tydligare. Samtidigt behöver styrningen på en lägre nivå, rörande sakfrågor, minska och större ansvar därmed på sikt hamna på Försvarsmakten.

Styr och genomför Försvarsmakten sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens beslut och intentioner?

På ett övergripande plan bedömer Riksrevisionen att Försvarsmakten har inriktat sin verksamhet i enlighet med riksdagens beslut. Eftersom regeringen inte har operationaliserat riksdagens mål och krav på Försvarsmakten tillräckligt tydligt är det dock svårt att ta ställning till huruvida Försvarsmaktens verksamhet har rätt inriktning på en mer konkretiserad nivå.

Det finns anledning för Försvarsmakten att se över sina interna processer, för att säkerställa högre grad av spårbarhet och effektivitet i verksamheten.

Är ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och Försvarsmakten ändamålsenlig?

Riksrevisionen bedömer att det kan finnas anledning att se över nuvarande ansvarsfördelning på försvarsområdet för att på sikt minska detaljeringsgraden i styrningen. Det är framförallt viktigt att säkerställa att beslut fattas på en nivå där rätt kompetens finns.

8.2 Brister i försvarsförmågan

Riksdagen och regeringen har i samband med det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet höjt kraven på Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet. Försvarsmaktens uppgifter och förband har riktats in mot förmågan att genomföra insatser på svenskt territorium, i närområdet och bortom närområdet.

8.2.1 Brister i försvarsförmågan idag och på några års sikt

Riksrevisionen har granskat några viktiga förutsättningar för att skapa förmåga. Sammantaget visar granskningen att viktiga förutsättningar inte finns på plats i tillräcklig utsträckning, vilket gör att det finns begränsningar i hur Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter. Enligt Riksrevisionens bedömning kan Försvarsmakten, vare sig idag eller på några års sikt, leva upp till riksdagens och

regeringens samlade krav på insatsverksamheten vid normal beredskap. Det kan också ifrågasättas om myndigheten kan leva upp till beredskapskraven inom samtliga stridskrafter. För att skapa god förmåga till nationellt försvar krävs fortsatt utveckling i flera delar. Utökad planering och samverkan tyder dock på att Försvarmaktens förmåga att ge stöd till det övriga samhället i samband med kriser har ökat.

Otillräcklig personaltillgång skapar begränsningar

De omfattande personalbristerna inom de nya personalkategorierna är direkt gränssättande för Försvarmaktens tillgänglighet och användbarhet idag och de närmaste åren. Det två största personalkategorierna, kontinuerligt samt tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, var vid årsskiftet 2013/2014 bemannade till 87 procent respektive 27 procent.

Bristerna är som störst inom armén, logistikförbanden samt lednings- och underrättelseförbanden. Även bland de bäst bemannade krigsförbanden, exempelvis stridsflygsdivisionerna, sjöstridsflottiljerna och prioriterade arméförband för internationella insatser, finns dock risk att problem uppstår på grund av bemanningsuppdrag, snävt satta personalramar och brister i nyckelkompetenser och specialistfunktioner. Krigsplacerad pliktpersonal fyller visserligen upp vakanserna i förbanden, men tillgängligheten och användbarheten av dessa är begränsad, eftersom de inte utbildas och övas löpande.

En följd av att de nya kategorierna inte är tillräckligt bemannade är begränsad övningsverksamhet. Inom armén kan vissa förband, där personalläget är sämst, inte öva tillfredsställande. Förutsättningarna för övningar har varit bättre inom marinen och flygvapnet, där stridskraftsgemensamma övningar har genomförts i större utsträckning. Under 2013 genomfördes för första gången på många år en försvarmaktsgemensam övning.

Utöver de problem som finns kopplat till dagens bemanningsläge kan Riksrevisionen konstatera att det även finns osäkerheter i personalförsörjningen framöver. Visserligen har rekryteringen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) överträffat planeringen, men avgångarna har varit högre än vad som antagits i planeringen. Rekryteringen av kategorin tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) har varit lägre än planerat. Vidare är avgångarna från den genomförd grundläggande militär utbildning höga och Försvarmakten har pekat på kommande begränsningar i utbildningskapaciteten. Det finns alltså en osäkerhet i hur Försvarmakten kommer att lyckas med personalförsörjningen och uppfyllnaden av förbanden. Att personalförsörjningen lyckas är nödvändigt för att försvarsreformen ska lyckas.

Materielbrister riskerar att begränsa förmågan

Regeringen angav i den försvarspolitiska propositionen att uppsättandet av tillgängliga och användbara förband skulle prioriteras före materiell förnyelse som inte var nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga.

Försvarsmakten har anmält nuvarande och kommande materielbrister främst till följd av kommande omsättningsbehov av materiel. Materielbristerna har Försvarsmakten konstaterat efter analyser som gjorts i operativa spel, utifrån olika scenarier. Flera av bristerna har varit föremål för diskussion med regeringen tidigare, medan ett fåtal är nya brister.

Riksrevisionen har inte överprövat de materielbrister som Försvarsmakten framhåller. Av flera skäl är det svårt att göra en sådan överprövning, delvis på grund av att den analys som Försvarsmakten har gjort är svårbedömd. Detta utvecklas nedan under avsnittet om bristande spårbarhet. Riksrevisionen har dock i samband med granskningen av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser konstaterat brister i förhållande till insatsorganisationens samlade behov och i granskningen av Försvarets ekonomiska förutsättningar noterat en besvärlig materielplanering med viss förskjutning av inplanerade materielprojekt. Sammantaget menar Riksrevisionen att brister framförda av Försvarsmakten, tillsammans med de materielbrister som Riksrevisionen sett i tidigare granskningar, tyder på att det finns en påtaglig risk att materielen blir gränssättande för Försvarsmaktens förmåga, särskilt vid höga belastningar eller svårare uppgifter.

Positiv utveckling av den operativa planeringen, men brister kvarstår

Efter 2010/2011 har försvarsplaneringen fokuserats mot svårare nationella försvarsuppgifter (begränsat väpnat angrepp), i enlighet med regeringens styrning. Mot slutet av 2012 fastställdes enligt Försvarsmakten den första kompletta Försvarsplanen sedan regeringens anvisningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns dock ett antal utvecklingsbehov i planen. Trots att regeringens säkerhetspolitik sedan 2009 bygger på solidaritetsförklaringen, som lägger stort fokus på att ge och ta emot militärt stöd, har inte nödvändig planering för att ta emot militärt stöd genomförts. Försvarsmakten anger själv i sin perspektivplanering att det behövs militärt stöd från annan part för att klara ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige. Hanteringen av denna fråga ger tydliga indikationer på att det utöver regeringens formella styrning har getts informella styrsignaler. Riksrevisionens iakttagelser kring hur frågan har hanterats redogörs närmare för i hemlig bilaga till denna rapport.

För att hantera uppgiften begränsat väpnat angrepp mot Sverige behöver Försvarsmakten också stöd från det övriga samhället, vilket kräver förberedande planering. Sådan planering har påbörjats, men mycket återstår att göra på området. Enligt uppgift från Försvarsmakten kommer det, med nuvarande förändringstakt, att dröja till 2018/2019 innan fullständig planering är på plats. Här är det viktigt att regeringen är engagerad och genom fortsatt styrning säkerställer att det påbörjade samarbetet mellan Försvarsmakten och andra myndigheten fortsätter att utvecklas. Även mobiliseringsplanläggningen behöver fortsatt utveckling.

Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till samhället vid kriser påverkas också positivt av att ovan nämnda planering utvecklas. Här har viktiga steg till utökad samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället tagits. Samverkan är ett viktigt inslag för att öka förmågan att ge stöd vid kriser, bland annat eftersom det ökar kunskapen hos inblandade parter.

Riksrevisionen menar vidare att en brist i försvarsplaneringen är att Försvarsmakten inte har genomfört planering mot något scenario som kräver flera parallella insatser och därmed motsvarar regeringens samlade krav på insatsverksamheten under normal beredskap. Det innebär att förutsättningarna för att tillmötesgå samtliga krav på insatsverksamheten inte har analyserats och prövats.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att den hittills genomförda försvarsplaneringen kan vidareutvecklas i flera avseenden. Försvarsmakten lyfter själv fram behovet av att planera mot flera fall/scenarier och öka kvaliteten i de fall man studerar, exempelvis genom att införa någon form av känslighetsanalys. Försvarsplaneringen befinner sig fortfarande i en utvecklingsfas där kunskap som delvis gick förlorad under den så kallade "strategiska time outen" byggs upp på nytt.

8.2.2 *Osäkert om Försvarsmakten kan uppnå målen med en färdig insatsorganisation*

Allt eftersom personalförsörjningen fullföljs och förbanden blir övade höjs förmågan hos insatsorganisationen. Försvarsmaktens nuvarande produktionsplanering innebär att insatsorganisationen är fullt bemannad omkring 2023.

Inom ramen för denna granskning bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning av Försvarsmakten lämnar stort tolkningsutrymme (se mer om detta i 8.3). Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarsmakten är, vilket påverkar bedömningen av Försvarsmaktens förmåga och vad myndigheten förväntas klara av med en färdig insatsorganisation. Samtidigt är Riksrevisionens bedömning att Försvarsmakten kommer att ha svårt att

hantera alla uppgifter samtidigt vid normal beredskap, även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation.

Förmågan att lösa insatsuppgifter under normal beredskap förblir bristfällig

Riksrevisionens granskning av *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser* visade att en fullt införd insatsorganisation inte kan leva upp till alla de krav som regeringen ställt på insatsverksamheten och samtidigt lösa beredskaps- och utbildningsuppgifter vid normal beredskap. För det första är antalet markoperativa bataljoner och antalet stöd- och funktionsförband direkt gränssättande för uthålliga insatser. För det andra förefaller antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) inte räcka till för att fullgöra nationella uppgifter och internationella insatser. För det tredje räcker inte materielen till för att genomföra samtliga uppgifter.

Försvarmakten har påpekat att myndigheten bara är dimensionerad för att klara av insatser *alternativt* beredskap och utveckling. Huruvida myndigheten kan hantera insatser *samtidigt* som den klarar beredskap och utveckling torde bero på storleken på insatsen. Men enligt Riksrevisionens bedömning antyder inte regeringens och riksdagens styrning att myndigheten inte ska kunna genomföra insatser parallellt med normal beredskap och utveckling.

Försvarmaktens analyser av begränsat väpnat angrepp pekar på begränsningar i tid och rum

Försvarmakten har under de senast åren bedrivit spel och operativa studier för att analysera myndighetens förmåga. Bland annat har ett begränsat väpnat angrepp mot Sverige studerats. Analysen visar att en färdig insatsorganisation, som enligt Försvarmakten kan uppnås först efter anslagstillskott, kan hantera ett begränsat väpnat angrepp under en begränsad tid och inom ett begränsat område av Sverige.

I sammanhanget kan nämnas ÖB:s tidigare uttalande om att en färdig insatsorganisation kan försvara Sverige mot ett angrepp mot ett begränsat mål i ungefär en vecka på egen hand och att motståndskraften därefter inte är så stor längre. Huruvida detta är en brist i förhållande till kraven på Försvarmakten är enligt Riksrevisionen oklart. Riksrevisionen noterar dock att Försvarmaktens insatsorganisation inte är dimensionerad för att hantera de allra svåraste nationella uppgifter. Ett rimligt antagande är därför att uthålligheten bör vara sådan att den ger utrymme för att genomföra nödvändiga åtgärder för att få stöd från annan part.

8.3 Målet för Försvarsmakten är otydligt

Det är svårt att styra försvaret och att sätta upp mål för en försvarsmakt, bland annat eftersom syftet med ett försvar delvis är beroende av en föränderlig omvärld. Riksrevisionen har konstaterat att regeringen inte har konkretiserat Försvarsmaktens uppgift tillräckligt och att den strategiska styrningen behöver utvecklas. Riksrevisionen har också konstaterat att även riksdagens mål och krav på Försvarsmakten har blivit mer övergripande och breda med åren.

8.3.1 Regeringens styrning lämnar stort tolkningsutrymme

Riksdagen har beslutat om målen för politikområdet försvar, liksom krav på Försvarsmaktens operativa förmåga och insatsorganisationens inriktning. Målet för försvarsområdet är att *enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Det ska ske genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.* Försvarsmakten ska, enligt riksdagens beslut, ha en operativ förmåga som möjliggör att myndigheten *kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisation, och den operativa förmågan ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.*

Riksdagens beslut är alltså relativt breda och ambitiösa. Det är regeringens uppgift att konkretisera riksdagens beslut och göra det tydligt för Försvarsmakten vad dess målsättning och prioriteringar ska vara.

Riksrevisionen menar att regeringens styrning, via instruktion, inriktningsbeslut, regleringsbrev samt särskilda regeringsbeslut, lämnar stort tolkningsutrymme (och därmed handlingsutrymme) åt Försvarsmakten. Den försvarspolitiska inriktningspropositionen är i vissa delar svårtolkad, i synnerhet beträffande krav på den nationella försvarsförmågan. Samtidigt som det anges att Försvarsmakten bör kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån och att hela Sverige ska försvaras, så görs bedömningen att ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms som osannolikt under överskådlig tid. Detta behöver inte vara fel, Försvarsmakten ska vara beredd på det osannolika, men samtidigt som den försvarspolitiska inriktningspropositionen ställer krav på att Försvarsmakten ska kunna hantera ett begränsat väpnat angrepp, bygger utformningen av insatsorganisationen på att det inte ska ske något angrepp. För att ändå kunna hantera ett väpnat angrepp ska en förbandsreserv kunna tillföras och förmågan att ta emot militärt stöd skapas.

Ett viktigt inslag i styrningen av Försvarsmakten är regeringens anvisningar för försvarsplanering, som bidrar med viss ökad tydlighet. Men även här, menar Riksrevisionen, saknas närmare konkretisering av Försvarsmaktens uppgifter. Detta utvecklas närmare nedan.

Regeringen är fri att styra Försvarsmakten så som den finner lämpligt. Men när resurserna är begränsade, måste medvetna prioriteringar göras för att säkerställa efterfrågad utveckling. Riksrevisionen har dock noterat att regeringen inte prioriterar mellan alla de mål/krav som regeringen lämnar till Försvarsmakten. De övergripande prioriteringarna lämnas åt Försvarsmakten, med risk för omtag om regeringen inte är nöjd med myndighetens prioriteringar (mer om detta nedan).

Regeringens reservation, att försvarsreformen bara kan genomföras i den takt ekonomin tillåter, innebär också att målet är rörligt och avhängigt ekonomin. Vidare angav regeringen att samtliga förband inte skulle vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Detta skapar otydlighet och riskerar att öppna för ineffektivitet i genomförandet. Det går alltid att skylla på ekonomin, eftersom den är mer styrande än målet med försvarsreformen.

Om uppgiften är otydlig är den också svår att värdera. Det går inte att enkelt läsa av vad Försvarsmakten ska användas till mer konkret, vilket gör det svårt för riksdagen (och allmänheten) att bedöma om Försvarsmakten är rätt utformad och om man får det mesta möjliga för avsatta medel. Därmed är det ett problem ur transparens-hänseende. Huruvida det är balans mellan Försvarsmaktens uppgifter och resurser är inte heller lätt att avgöra när uttolkningen av uppgiften är osäker. Behovet av utveckling från dagens läge till färdig slutprodukt är därmed svårbedömd (se mer om detta nedan).

Riksrevisionen menar att regeringen kan utveckla styrningen av Försvarsmakten, genom ökad konkretisering på den övergripande, strategiska nivån. Det är i dagens styrning inte tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, vilket motstånd och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera och utforma organisationen mot. Regeringen behöver styra mer uttryckligt när det gäller vilken ambitionsnivå försvaret ska ha. Det handlar om vad Försvarsmakten ska klara av vad gäller exempelvis uthållighet samt uttolkningen av vår omvärld.

8.3.2 *Bristande samsyn avseende uppgiften*

Riksrevisionen konstaterar att regeringens anvisningar för försvarsplaneringen som lämnades till Försvarsmakten 2011 skapar ökad tydlighet i styrningen av myndigheten. Men inte heller dessa anvisningar skapar tillräcklig klarhet. Försvarsplaneringen ska bedrivas för att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa Försvarsmaktens uppgifter i enlighet med regeringens beslut och ska, enligt anvisningarna, ske i nära samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. Försvarsmakten ser också att försvarsplaneringen ska resultera i operativa krav på insatsorganisationen, det vill säga bland annat visa på behov av utveckling. I anvisningen anges olika planeringsscenarioer som Försvarsmakten ska planera utifrån, men det är

oklart hur dessa ska uttolkas och i vilken utsträckning de ska utgöra grund för utveckling av insatsorganisationen.

Försvarsmakten har meddelat att den i anvisningarna uppfattar en högre målsättning, främst för det nationella försvaret, än vad myndigheten uppfattade i samband med den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen. Försvarsmakten har bland annat genomfört planering mot vad myndigheten kallar ett begränsat väpnat angrepp, och gett uttryck för att resurserna på sikt inte räcker för att hantera samtliga uppgifter som myndigheten har. Regeringen har inte formellt uttryckt någon invändning mot Försvarsmaktens planering och uttolkning av uppdraget, men företrädare för regeringskansliet har i olika sammanhang påpekat att Försvarsmakten ska ha gjort en alltför ambitiös tolkning av uppgiften.

Denna diskussion om att Försvarsmakten eventuellt har planerat mot en för ambitiös uppgift visar på problem som kan uppstå på grund av stort tolkningsutrymme i styrningen. Diskussionen om huruvida myndigheten har planerat mot "rätt uppgift" eller inte borde inte kunna uppstå om uppgiften definierats tydligare. Riksrevisionens bedömning är att både den mer ambitiösa tolkningen och en mindre ambitiös tolkning ryms inom ramen för formuleringarna i riksdagens beslut och regeringens styrning.

Diskussionen om att Försvarsmakten glidit i sin tolkning av hur uppgiften att försvara landet ska lösas visar också tecken på att det finns visst misstroende i relationen mellan departement och myndighet.

8.3.3 *Svag strategisk styrning skapar behov av mer informell dialog*

Löpande dialog informellt är ett viktigt komplement till den formella styrningen av en myndighet. Det skapar bland annat större flexibilitet, vilket är viktigt på försvarsområdet.

Otydlig eller vag styrning på en strategisk nivå ökar behovet av informella avstämningar för att förtydliga den formella styrningen. Riksrevisionen kan konstatera att det förs en omfattande och aktiv dialog mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Ingen inom Försvarsmakten har en samlad bild av vilken information som har efterfrågats informellt från departementet, eftersom dialogen sker genom flera olika kanaler. Riksrevisionen bedömer att de informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten behöver struktureras bättre; exempelvis avseende vilka kontaktkanaler man ska använda och vilken typ av information som är lämplig att hantera informellt. Vad som behandlas i de informella kontakterna mellan departement och myndighet dokumenteras sällan. Det är rimligt att informella kontakter inte alltid dokumenteras utförligt. Riksrevisionens granskning visar dock att enklare dokumentation bör ske i

högre utsträckning. Skulle den informella dialogen visa sig innehålla inslag av styrning blir det då lättare att spåra och styrningen går att formalisera. Remisser (anmodanden) som är departementsbeslut och främst används för att inhämta information från Försvarsmakten är ett sätt att formalisera dialogen mellan departement och myndighet, som möjliggör spårbarhet och transparens.

Försvarsdepartementet arbetar aktivt med frågan om informell dialog, för att undvika inslag av informell styrning. Teoretiskt finns inte heller några problem med informell styrning – Försvarsmakten ska i princip ignorera eventuella styrsignaler som kommer vid sidan av de formella dokumenten. Allt som Försvarsmakten gör utan regeringsbeslut har myndigheten ansvar för, och det är myndighetens ansvar att inte låta sig påverkas. I praktiken är det dock mer komplicerat. Eftersom Försvarsmakten av tradition är en hierarkisk organisation finns det anledning för regeringen och Försvarsdepartementet att vara extra försiktiga i kontakterna med myndigheten.

Det har framkommit i granskningen att Försvarsmakten i olika sammanhang har uppfattat styrsignaler utanför det formella och låtit detta påverka genomförandet av verksamheten. Detta gäller till exempel hur myndigheten har hanterat uppgiften att ge och ta emot militärt stöd, där styrande signaler från Försvarsdepartementet har förekommit i den informella dialogen. Detta förfarande skapar otydlighet och riskerar att urholka möjligheterna till att utkräva ansvar.

Riksrevisionen har inte bedömt närmare i vilken utsträckning informell styrning förekommer, men konstaterar alltså att den informella dialogen mellan departement och myndighet har innehållit inslag av styrning. Förekomsten av informell styrning – att sådant som inte syns formellt ändå blir styrande – påverkar vad vi får för försvarsmakt, och risken är att vi delvis får en annan försvarsmakt än den som framgår av den formella styrningen. Graden av informell dialog med vissa inslag av styrning är därför ett problem med hänsyn till transparens och ansvarsutkrävande. Styrningen blir inte fullständigt spårbar. Försvarsområdet präglas av sekretess, och den kan i sig vara en anledning till att den informella dialogen är så omfattande – för att undvika att sekretess nedtecknas väljer man att hantera vissa frågor muntligen. Det är dock viktigt att transparensen inte försämras ytterligare på grund av informell styrning som inte går att spåra.

8.3.4 *Går det att styra Försvarsmakten bättre?*

Som konstateras ovan är det svårt att styra försvarsområdet. Det krävs hög kompetens inom en rad områden för att styra Försvarsmakten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ett sätt att förbättra styrningen på strategisk nivå kan

vara att stärka den militära kompetensen inom Förvarsdepartementet, och/eller genom förbättrat samarbete mellan departement och myndighet.

Det kan finnas en oro från regeringens sida att en mer preciserad styrning av uppgifter och mål för Förvarsmakten skulle kunna användas av myndigheten för att argumentera för utökade resursbehov. För att undvika en sådan situation är det viktigt med ett *gott förtroende mellan departement/regering och myndighet* samt *tydlighet och transparens i underlag från Förvarsmakten*. Dessa båda områden bedömer Riksrevisionen kan förbättras (mer om Förvarsmaktens underlag till regeringen nedan), vilket skulle öka möjligheterna till förbättrad strategisk styrning.

Förvarsutskottet har uttalat att styrningen och förvaltningen av försvarsmyndigheterna behöver utvecklas, och regeringen angav 2009 att fokus skulle öka på den strategiska styrningen och inriktningen av försvaret. En sådan inriktning borde innebära mindre inslag av detaljstyrning och krav om detaljerad uppföljning. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte i tillräckligt stor utsträckning har lyckats förstärka och förtydliga den strategiska styrningen av Förvarsmakten. Tydligare styrning på en strategisk nivå skulle, enligt Riksrevisionen, innebära att regeringen kunde minska detaljstyrning av Förvarsmakten, vilket skulle skapa förutsättningar för bättre förtroende mellan regering (departement) och myndighet. Riksrevisionen uppfattar också att mycket av den strategiska styrningen istället har hanterats via informell dialog. Det ökar som nämns risken för att det förekommer styrsignaler informellt, vilket kan försämra transparensen i styrningen.

8.4 Oklart om försvarsreformen kan fullföljas

Genomförandet av försvarsreformen pågår för fullt. Förvarsmakten har dock anmält att den inte kan genomföra alla delar av reformen om inte ytterligare medel tillförs. Riksrevisionen bedömning är att det finns en betydande osäkerhet om reformen kan fullföljas. Det finns en rad faktorer, utöver ottydligheten i regeringens styrning, som bidrar till osäkerhet. I tidigare avsnitt redogörs för problem på personal- och materielområdena, och här nedan berörs andra faktorer som påverkar förutsättningarna.

8.4.1 Förändringar efter det försvarspolitiska inriktningsbeslutet påverkar genomförandet

Förvarsmakten har angett att den har uppfattat en högre målsättning i uppgiften nu än vid tiden för det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet analyserades inte svårare nationella uppgifter. Den insatsorganisation som riksdagen beslutade om

ställdes exempelvis inte mot ett begränsat väpnat angrepp. Försvarsmaktens underlag, som ligger till grund för utformningen av insatsorganisationen, tog istället sin utgångspunkt i uppgifterna territoriell integritet och internationella insatser samt vissa uppgifter vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Det var först när regeringen lämnade anvisningar för försvarsplaneringen 2010 som svårare nationella uppgifter började analyseras.

Riksrevisionen har också konstaterat att de ekonomiska beräkningarna som gjordes, i enlighet med uppdrag från regeringen, inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet inte baserades på en fullt införd insatsorganisation. Inför beslutet förutsattes att ambitionssänkningar och rationaliseringar skulle göras inom verksamheten för att hantera ambitionshöjningar i utformningen av insatsorganisationen. Åtgärder som planerades för att skapa ekonomiska förutsättningar för att genomföra försvarsreformen har dock endast delvis genomförts. Rationaliseringar av logistik- och materieförsörjningen har varit lägre än planerat och är försenade. Större förändringar av grundorganisationen har uteblivit. Därutöver har ett antal nya materielsystem (uppgradering av JAS och helikopter 16) planerats in, vilket bidrar till en förbättrad operativ förmåga, men också påverkar ekonomin samt försvårar materielplaneringen. Det har därför varit nödvändigt att tillföra förbandsanslaget ytterligare medel, delvis på bekostnad av övriga försvarsanslag.

Försvarsmakten har anmält en långsiktig obalans både på förbands- och materielanslaget. Regeringen har vidtagit åtgärder för att balansera förbandsanslaget, medan osäkerheten kring materielanslaget fortfarande kvarstår. Försvarsmakten genomför för närvarande förändringar för att omsätta regeringens styrning, men har uttryckt farhågor för att försvarsreformen trots åtgärderna inte kan fullföljas. I en tidigare granskning har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Detta skulle kunna bidra till att tydliggöra osäkerheterna kring materielanslaget.

Riksrevisionen bedömer således att analysen bakom nuvarande insatsorganisation var bristfällig samt att de ekonomiska förutsättningarna delvis har förändrats sedan riksdagen beslutade om Försvarsmaktens mål och insatsorganisationens utformning. Tillsammans bidrar detta till betydande osäkerheter om insatsorganisationen kan färdigställas samt vad denna insatsorganisation kan klara av för uppgifter.

8.4.2 *Bristande spårbarhet och transparens i Försvarsmaktens nedbrytning av uppgiften skapar osäkerhet*

Riksrevisionen har konstaterat att Försvarsmakten har vidtagit åtgärder som förbättrar möjligheterna till spårbarhet mellan uppgifter, förmågor och

uppbyggnad av förband. Försvarmakten strävar nu tydligare än tidigare efter att etablera en spårbar kedja från uppgift och ner till behov i form av förband, materiel och personal.

Riksrevisionens bedömning är dock att det återstår arbete innan det går att se en tydlig, spårbar och transparent styrning inom Försvarmakten. Exempelvis saknas idag fastställda krigsförbandsmålsättningar och produktkalkyler med ekonomiska beräkningar för samtliga förband. De beskrivningar som finns över förbanden, och som ligger till grund för Försvarmaktens utvecklingsplan och budgetunderlag, täcker endast de närmaste tre åren och baseras inte på myndighetens uppgifter utan på tillgängliga resurser. I det medel- och långsiktiga perspektivet saknas en konkret beskrivning av förbanden. Därmed är det svårt att bilda sig en klar uppfattning om vilka eventuella resursöverskott eller -brister Försvarmakten de facto har. Försvarmakten har inte lyckats synliggöra nedbrytningen av övergripande uppgifter och kopplingen till utformningen av förband över tiden.

8.4.3 *Bristande behovs- och tillgångsredovisning bidrar till ytterligare osäkerhet*

Utöver ovanstående otydligheter i Försvarmaktens arbete med spårbarhet mellan uppgifter och behov har Riksrevisionen konstaterat att det finns vissa brister i Försvarmaktens uppgifter om tillgångar och behov. I Riksrevisionens granskning av *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser* genomfördes en analys av vilka behov och tillgångar Försvarmakten har av materiel och personal för att lösa insatsuppgifterna vid normal beredskap. Det konstaterades att uppgifter som hämtats ur personal- och materieladministrativa system innehöll stora brister. Trots ett omfattande arbete för att avhjälpa bristerna menar Försvarmakten att underlagen avseende materiel fortfarande är behäftade med stor osäkerhet. Problemen bottnar enligt Försvarmakten framförallt i en bristande samstämmighet mellan fördelningen av materiel enligt fastställda krigsförbandsspecifikationer och tillgångsredovisningen, men även till del en bristande tillgångsredovisning i förhållande till faktiska tillgångar. Det är oklart hur stora problemen är, men Riksrevisionen menar att det skapar osäkerhet i arbeten som baseras på tillgänglig redovisning, exempelvis avvägningsprocessen, krigsförbandsvärderingar och årsredovisningen.

8.4.4 *Försvarmaktens redovisning till regeringen har brister*

Regeringen är beroende av Försvarmaktens redovisning i sin styrning. Eftersom regeringen styr Försvarmakten både på mål (uppgifter och förmåga) och medel (förband, organisationsenhet, materiel och personal) måste regeringen ha förståelse för vilka medel som är bäst lämpade för att uppnå målen. Regeringens behov av att ställa uppföljande frågor till Försvarmakten ökar om myndighetens underlag till regeringen inte håller

tillräckligt god kvalitet. Samtidigt skapar regeringens detaljerade styrning ett effektivitetsproblem, i och med att Försvarsmakten får lägga mycket tid och resurser på att förse regeringen och Försvarsdepartementet med underlag.

Riksrevisionen bedömer att Försvarsmaktens uppföljning och redovisning kan utvecklas i flera avseenden. Vissa underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är, enligt Riksrevisionen, otydliga och svåra att bedöma. Exempel på ett betydelsefullt underlag som är svårt att ta till sig är Försvarsmaktens svar på det så kallade RB7, *regeringsuppdrag om långsiktig ekonomisk balans*. Försvarsmaktens underlag till regeringen visar inte den bakomliggande analysen, utan redovisar endast resultatet av Försvarsmaktens analys. Det går därmed inte att avgöra rimligheten i myndighetens bedömningar, och förutsättningarna att tolka resultatet är begränsade. Möjligheten att redogöra för analysen påverkas delvis av graden av sekretess. Riksrevisionen ifrågasätter inte att analys har gjorts, men menar att den borde gå att redovisa tydligare.

Ett annat viktigt underlag från Försvarsmakten till regeringen är den årliga insatsorganisationsvärderingen av Försvarsmaktens förmåga. Den kännetecknas idag av en för hög grad av subjektivitet i bedömningarna. Utvärderingarna av operativ förmåga görs av de som är ansvariga för den verksamhet som utvärderas, vilket skapar risk för bristande objektivitet.

Försvarsmaktens ekonomiska redovisning har kritiserats av Riksrevisionens årliga revision för att i alltför hög grad baseras på schabloner, vilket skapar osäkerheter i redovisningen. Det faktum att det i dagsläget saknas produktkalkyler för krigsförbanden bidrar också till svårigheter att spåra myndighetens kostnader.

Därutöver har Riksrevisionen, som nämns ovan, noterat avvikelser mellan myndighetens uppfattning av sina materiella tillgångar (enligt krigsförbandsspecifikationerna) och tillgångsredovisningen i befintliga stödsystem. Försvarsmakten utgår dock i sitt arbete från att krigsförbandsspecifikationerna visar förbandens faktiska tillgångar på materiel. Risken är därför att centrala analyser inom Försvarsmakten vilar på felaktig grund.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Försvarsmakten behöver utveckla redovisningen av sina analyser och säkerställa god kvalitet. Myndigheten behöver sträva efter att vara mer pedagogisk och transparent i redovisningen till regeringen. Framförallt bör underlagen som beskriver dagens och morgondagens förmåga, eventuella brister, när dessa uppstår och hur dessa brister relaterar till enskilda förband, materielssystem eller personal tydliggöras. Sammantaget skulle det bidra till att regeringen kan få ökat förtroende och bättre användning av underlagen från Försvarsmakten. När regeringen ger Försvarsmakten uppdrag måste myndigheten också få tillräckligt med tid för

att genomföra uppdragen på ett tillfredsställande vis. I förlängningen torde förbättrad kvalitet i redovisningen från Försvarmakten kunna bidra till att antalet följduppdrag från regeringen minskar. En förbättring på området skulle därmed kunna bidra till att regeringen kan minska på detaljeringsnivån i styrningen av Försvarmakten.

8.5 Förbättringsbehov i Försvarmaktens organisation och interna styrning

I en så stor myndighet som Försvarmakten, med flera olika verksamhetsdelar, kommer det alltid att finnas risk för samordningsproblem i någon form. Försvarmaktens verksamhet präglas också av att en av huvuduppgifterna (att försvara landet mot väpnat angrepp) inte genomförs i praktiken, utan planeras för. Detta kan bidra till att myndighetens planeringsverksamhet är omfattande. I alla verksamheter är det viktigt att arbeta aktivt med att hitta förbättringsmöjligheter och effektiviseringar.

8.5.1 Försvarmaktens interna styrning och planering är komplex

Försvarmakten har många interna styr- och planeringsdokument på olika nivåer. De olika planeringsdokumenten kan länkas till olika processer och varje process kräver resurser och arbetsinsatser. Som konstateras ovan är Försvarmakten en myndighet vars verksamhet är starkt kopplad till planering. Riksrevisionen menar dock att det borde gå att rensa bland dessa processer och dokument för att skapa större effektivitet och tydlighet inom myndigheten. Planeringen borde kunna renodlas och struktureras på ett tydligare sätt.

Försvarmaktens interna styrning präglas delvis av samma höga detaljeringsgrad som regeringens styrning av myndigheten. I intervjuer med förbandschefer framförs att styrningen från Högkvarteret är omfattande och delvis splittrad. Om strategiska nivåer styr taktiska och operativa nivåer på ett alltför detaljerat sätt finns en risk att det skapas ineffektivitet och att systemets logik inte utnyttjas så som det är tänkt. Det upplägg som Försvarmakten har valt, med strategisk, taktisk och operativ nivå, bör myndigheten sträva efter att upprätthålla. Försvarmakten menar att vissa områden måste styras detaljerat, men det finns ingen ambition att detaljstyra mer än nödvändigt.

Det är viktigt att planeringen utvecklas så att styrnings- och planeringsprocesser gynnar en effektiv verksamhet. Försvarmakten arbetar kontinuerligt med att förbättra verksamheten. Riksrevisionen bedömer att Försvarmakten borde kunna överväga behovet av samtliga planeringsprocesser och -dokument.

8.5.2 *Behov av förbättrad samordning inom Försvarmakten*

Samordningsbehoven är stora inom Försvarmakten. I Riksrevisionens granskning har också samordningen mellan Försvarmaktens avdelningar för insatsledning och produktionsledning lyfts fram som problematisk vid intervjuer inom Försvarmakten. Även inom produktionsledningen, där huvuddelen av verksamheten sker, finns vissa samordningssvårigheter. Bristande samordning märks framförallt i styrningen av förbanden (organisationseenheterna). Förbanden ska styras från produktionsledningen. Det förekommer dock att styrning kommer till förbanden från både insatsledningen, informationsstaben och personalstaben. Riksrevisionen har förstått att dessa problem har minskat, men det finns fortfarande behov av förbättringar.

Inom Försvarmakten finns olika delkulturer, bland annat i form av stridskrafterna (armé, marin och flyg), som kan skapa starka egenintressen och bidra till samordningsproblem. Dessa egenintressen måste hanteras så att de inte får negativ påverkan på verksamheten.

I januari 2014 omorganiserades Försvarmaktens Högkvarter, bland annat för att komma till rätta med samordningsproblem mellan ledningsstaben, produktionsledningen och insatsledningen. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma konsekvensen av den senaste omorganisationen men bedömer att arbetet med att förbättra samordningen inom myndigheten även kommer att vara aktuellt framöver.

8.6 **Ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Försvarmakten bör på sikt justeras**

Ansvarsfördelningen på försvarsområdet är i första hand en fråga för riksdagen och i andra hand en fråga för regeringen. Riksrevisionen har i denna granskning valt att problematisera kring ansvarsfördelningen, eftersom den på intet sätt är given för all framtid. Valet av ansvarsfördelning kan påverka möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet på området. Det finns anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande. Både riksdagen och regeringen styr Försvarmakten på en relativt detaljerad nivå.

8.6.1 *Ansvar hos olika aktörer riskerar att blandas samman*

Nuvarande ansvarsfördelning riskerar att skapa en sammanblandning av ansvar och roller. En renodling av ansvarsfördelningen där myndigheten rör över sina tillgångar och sin verksamhet i större utsträckning skulle, enligt Riksrevisionen, kunna öka tydligheten och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Om Försvarmakten till exempel fick besluta över

grundorganisationen i större utsträckning (exempelvis placering av organisationsenheter) skulle ansvaret för denna fråga också hamna enbart på Försvarsmakten, istället för som nu vara ett delat ansvar för riksdagen, regeringen och myndigheten. Försvarsmakten skulle då vara ensam ansvarig om rationaliseringar i form av organisationsförändringar uteblir.

Försvarsmakten har inte den organisatoriska frihet som övriga statliga myndigheter har, bland annat genom att ÖB inte själv tillsätter samtliga tjänster inom myndigheten. Regeringen har minskat på antalet anställningar som den tillsätter i myndigheten, men Riksrevisionen har svårt att se motivet till att ÖB inte ska ha friheten att själv tillsätta sina underställda chefer. Riksrevisionen menar att denna fråga borde kunna prövas.

8.6.2 *På sikt bör detaljeringsgraden i styrningen kunna minska*

Nuvarande fördelning av ansvar ställer stora krav på kunskap om försvarsområdet hos aktörerna på *alla* nivåer. Detaljeringsgraden i styrningen, både från riksdagen och från regeringen, kräver detaljkunskap för att bli bra. Om kunskapen brister på någon nivå kan det leda till irrationell styrning och bristande effektivitet. Ansvar och beslutsrätt bör vara tätt sammankopplat till kompetens, det vill säga detaljnivån på beslut bör styras av nivån på kompetens på området.

Riksrevisionen menar att om styrningen av Försvarsmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning behöver detaljeringsgraden i styrningen minska. Fokus bör ligga på att utveckla den strategiska styrningen, så att den ger tydlig inriktning för Försvarsmakten. Regeringen och Försvarsmakten bör sträva efter att skapa samsyn avseende Försvarsmaktens huvuduppgifter. Riksrevisionen menar att detta skulle kunna underlättas om regeringen lägger mer vikt vid militärstrategiska frågor. Försvarsmaktens arbete med generella operativa ramvillkor kan därför vara något som regeringen bör följa.

Riksrevisionen menar alltså att tydligare styrning på strategisk nivå på sikt skulle kunna bidra till att regeringen kan minska detaljstyrningen av Försvarsmakten. Detta förutsätter dock att Försvarsmakten skapar förtroende hos regeringen, bland annat genom att förbättra kvaliteten på sina underlag och analyser. Här menar Riksrevisionen att det återstår arbete för Försvarsmakten. En utvecklingsmöjlighet skulle kunna vara att regeringen arbetar mer med kvalitetssäkring av Försvarsmaktens analyser för att säkerställa bättre kontroll. Riksrevisionen förordar snarare förbättrad redovisning från Försvarsmakten och därmed bättre uppföljning, än en mer detaljerad uppdelning av förbandsanslaget i enlighet med ESV:s förslag.

8.6.3 Riksdagen är beroende av bra redovisning från regeringen

Riksdagens möjlighet att fatta välgrundade beslut på försvarsområdet, styrs i hög utsträckning av regeringens återrapportering till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringens återrapportering till riksdagen är otillräcklig i vissa delar. Redovisningen av Försvarsmaktens operativa förmåga riskerar dessutom att ge riksdagen en missvisande bild. Många av de granskningar Riksrevisionen har gjort, visar att regeringens redovisning till riksdagen behöver utvecklas och preciseras. Eftersom riksdagen i vissa delar styr Försvarsmakten mer detaljerat än vad som är fallet på många andra politikområden, är det särskilt viktigt att riksdagen får bra information från regeringen. Eftersom området påverkas av sekretess är det särskilt viktigt att regeringen gör rimliga bedömningar av vilken information riksdagen behöver; det är inte alltid möjligt för riksdagen att efterfråga information när kunskapsläget är begränsat.

Regeringen i sin tur är beroende av tillfredsställande redovisning från Försvarsmakten. Även här finns som nämnts behov av utveckling.

8.7 Rekommendationer

Försvarsområdet är ett svårt område att styra; långsiktighet måste kombineras med kortsiktighet och flexibilitet. Dessutom är det ett område som präglas av oförutsägbarhet (på grund av bland annat säkerhetspolitik och omvärldsutveckling). Samtidigt tar det tid att utveckla och förändra verksamheten; förmåga tar tid att bygga upp.

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

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- *Konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen av myndigheten.*

Det kan till exempel handla om att tydliggöra vilka situationer Försvarsmakten ska planera och dimensionera verksamheten mot, liksom att definiera ambitioner beträffande uthållighet. Det kan också handla om

att definiera vilka typer av insatser som ska kunna genomföras. Genom att tydliggöra sådana militärstrategiska frågor bör regeringen kunna säkerställa att det råder samsyn mellan regeringen och Försvarmakten kring myndighetens huvuduppgift och utgångspunkter för verksamheten. Det kan också handla om att regeringen, tillsammans med Försvarmakten, utvecklar sätt att hantera mer långsiktig styrning och uppföljning av Försvarmakten än vad som finns idag. Regeringen kan också fortsätta att aktivt följa upp utvecklingen av försvarsplaneringen.

- *Säkerställ balans mellan uppgift och resurs i samband med nya inriktningsbeslut för försvaret.*

Det handlar om både ekonomiska och verksamhetsmässiga analyser. Regeringen kan exempelvis se till att relevanta operativa spel genomförs för att pröva sambandet mellan uppgifter och resurser.

- *Fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen till riksdagen.*

- *Tydliggöra förutsättningarna för Försvarmakten att ge och ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer.*

Det handlar bland annat om att ge Försvarmakten styrning och planeringsförutsättningar som möjliggör planering för att ta emot militärt stöd.

- *Kontinuerligt kvalitetssäkra Försvarmaktens uppföljningar, analyser och utvärderingar.*

Det handlar till exempel om insatsorganisationsvärderingen och operativa spel samt utvecklingen av ekonomin. Kvalitetssäkringen kan exempelvis göras genom att analyskapaciteten på Försvarsdepartementet utökas, eller genom att extern expertis anlitas. Syftet bör vara att, utifrån av riksdagen fattat inriktningsbeslut, löpande kunna följa reformeringen av Försvarmakten. Regeringen bör också se till att Försvarmakten får rimlig tid på sig för att hantera regeringens förfrågningar om underlag.

- *På sikt sträva efter att minska detaljstyrningen av Försvarmakten samt överväga att ge ÖB mer organisatorisk frihet.*

Detta kan ske genom att regeringen lägger mer fokus på att följa upp Försvarmaktens uttolkning av uppgiften i form av generella operativa ramvillkor, operativa ramvillkor och uppgifter till förband och därmed

minska behovet av att styra Försvarmaktens resurser i form av materiel och personal.

- *Strukturera de informella kontakterna med Försvarmakten för att skapa spårbarhet och tydlighet.*

Detta kan göras genom att Regeringskansliet, i samarbete med Försvarmakten, systematiserar kontakterna för att undvika risk för informell styrning och samtidigt medverka till ökad tydlighet i rollspelet. I en sådan systematik kan ingå att tydligare ange vilka som tar och har kontakt samt om, och i så fall hur, innehållet i sådana kontakter bör dokumenteras.

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att

- *Utveckla sitt arbete med uppföljning, och förbättra kvaliteten i redovisningen till regeringen.*

Detta kan exempelvis ske genom att förse regeringen med pedagogiska redovisningar av stridskrafternas tillstånd och utveckling. Genom att utveckla redovisningen till regeringen kan Försvarmakten säkerställa att regeringen är informerad om Försvarmaktens uttolkning av uppgiften.

- *Fortsätta arbetet med att förbättra spårbarheten mellan uppgift, förmåga och uppbyggnad av förband.*

Detta kan göras genom att fortsätta arbetet med krigsförbandsmålsättningar, -specifikationer och – planer för att synliggöra kedjan mellan uppgift och uppbyggnaden av insatsorganisationen.

- *Förbättra kontrollen över redovisningen av behov och tillgångar av materiel.*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat regeringens och Försvarmaktens genomförande av riksdagens beslut om försvaret. Denna slutrapport i Riksrevisionens granskningsstrategi om försvaret grundar sig på och kompletterar de tio granskningsrapporter som publicerats inom strategin mellan 2010 och 2014.

Försvarsområdet kännetecknas av pågående förändringar. Riksrevisionen har noterat flera positiva trender inom både regeringens styrning och Försvarmaktens hantering av verksamheten. Det återstår dock arbete, och Riksrevisionens övergripande bedömning av Försvarmaktens förmåga är att den är bristfällig idag och kommer att förbli så under de närmaste åren. Enligt Riksrevisionens bedömning kommer Försvarmaktens förmåga att lösa alla sina uppgifter att vara begränsad även med en fullt bemannad och resurssatt insatsorganisation. Riksrevisionen bedömer också att det finns en betydande osäkerhet om försvarsreformen kan fullföljas.

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

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-340-0

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

