

Ekonomiska förutsättningar
för en fortsatt omställning
av försvaret

RIR 2014:7



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 978-91-7086-339-4

RIR 2014:7

FOTO: JOHAN LUNDAHL/COMBAT CAMERA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:7

Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-18

DNR: 31-2012-0950

RIR 2014:7

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

Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret

Riksrevisionen har granskat försvarets ekonomiska förutsättningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Thomas Dawidowski* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Alexander von Gussisch* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Thomas Dawidowski

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet och Försvarmakten.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskningen	15
1.2 Granskningens syfte och avgränsningar	16
1.3 Genomförande	17
1.4 Rapportens disposition	18
2 Utgångspunkter för omställningen	19
2.1 Bakgrunden till en ny inriktning (2007–2008)	19
2.2 Underlag för inriktningspropositionen (2009)	25
2.3 Inriktningspropositionen 2009 samt riksdagens och regeringens beslut	33
2.4 Sammanfattande iakttagelser	36
3 Försvarsmaktens anslagsutveckling	41
3.1 Faktisk och föreslagen anslagsutveckling	41
3.2 Disponibla medel och anslagsförbrukning	43
3.3 Pris- och löneomräkning	46
3.4 Sammanfattande iakttagelser	50
4 Försvarsmaktens kostnader	53
4.1 Kostnader uppdelade på kostnadslag	53
4.2 Verksamhetsgrenar	56
4.3 Produktgrupper och produkter	57
4.4 Direkta kostnader och omkostnader	58
4.5 Sammanfattande iakttagelser	61
5 Uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet	63
5.1 Omstruktureringen av försvarets stödverksamhet	63
5.2 Utveckling av grund- och basorganisationen	69
5.3 Reformeringen av personalförsörjningen	73
5.4 Utveckling och effektivisering inom materieförsörjningen	80
5.5 Sammanfattande iakttagelser	86
6 Ekonomisk utveckling efter 2013	91
6.1 Försvarsmaktens redovisade kostnadsutveckling fram till 2019	91
6.2 Utvecklingen inom förbandsverksamheten	95
6.3 Utvecklingen inom materieförsörjningen	100
6.4 Sammanfattande iakttagelser	101

7	Slutsatser och rekommendationer	103
7.1	Riksrevisionens övergripande bedömning	104
7.2	Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad	105
7.3	Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar	107
7.4	Rekommendationer	110
	Bilagor	111
	Bilaga 1 Föreslagna organisationsförändringar	111
	Bilaga 2 Anslagssammanställning	113
	Bilaga 3 Kostnader inom Försvarsmakten	117
	Bilaga 4 Anslagsjusteringar inom förbandsanslaget i budgetpropositionen 2014	119

Sammanfattning

Försvarsmakten genomgår en omfattande reformering som kräver att ambitions- och kostnadsökningar måste balanseras mot rationaliseringar och ambitionsminskningar. Detta har ställt förändringar, effektiviseringar och besparingar i fokus.

Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå inriktningen för försvaret. Granskningen omfattar också en bedömning av vilken roll frågor om långsiktig ekonomi har spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning. Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009, samt belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Riksrevisionen bedömer vidare att frågor om långsiktig ekonomi haft en alltför underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför beslut.

Granskningens bakgrund

2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition innebär ett stort framtida åtagande för Försvarsmakten. Personalförsörjningen har övergått till att bedrivas utifrån frivillighet och nya personalkategorier har införts. Insatsorganisationen ska förändras och bemannas med de nya personalkategorierna för att samlat utgöra en tillgänglig och användbar försvarspolitisk resurs. Tiden efter inriktningspropositionen kännetecknas av detta reformarbete, vilket naturligt fått konsekvenser på en mycket längre sikt än bara fram till 2014. Försvarsmakten planerar för en omställningsprocess som kommer ta många år innan alla förbanden är bemannade, utrustade och når full operativ förmåga.

Med beslutet om inriktningspropositionen fastställdes också att finansieringen av omställningen skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer regeringen beräknade i budgetpropositionen 2009. Regeringen betonade att reformarbetet skulle bedrivas i den takt ekonomin tillät.

Eftersom satsningen på en tillgänglig och användbar insatsorganisation innebär ökade förbandskostnader måste medel hämtas från annat håll i organisationen.

Försvarsmakten som helhet har behövt genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Detta har ställt den så kallade stödverksamheten i fokus för rationaliseringar och besparingar samt att uthålligt få ner kostnaderna för materiel.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning utgått från följande frågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Granskningens resultat

Riksrevisionens genomgång av underlaget inför beslutet om försvarets framtida inriktning visar att en reformerad personalsförsörjning samt en insatsorganisation med hög tillgänglighet och användbarhet bedömdes innebära ökade kostnader. För att ha råd med denna förändring var det nödvändigt att se över och anpassa övriga kostnader inom försvaret.

Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad

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

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

Underlagen var osäkra och delvis bristfälliga

Riksrevisionen kan konstatera att Försvarsmakten påpekade stora osäkerheter i beräkningarna som ingick i underlaget. Underlaget som Försvarsmaktens beräkningar baserade sig på omfattade bara preliminära personalramar för verksamheten. Inom materielområdet pekade Försvarsmakten också på långsiktiga risktaganden inom materieförsörjningen, men utvecklade inte närmare vad detta innebär i ekonomiska termer. Det var vidare inte klarlagt vilken besparingspotential som egentligen var rimlig inom bland annat forskning och utveckling samt logistik och materieförsörjning.

Sammantaget menar Riksrevisionen att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden, och åtskilliga utredningsinsatser har därför behövts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärder.

Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar

För att kunna finansiera en insatsorganisation med ökad tillgänglighet och användbarhet var det nödvändigt med en rad rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder. Granskningen visar att åtgärder både planerats och pågått på en rad områden, bland annat inom stödverksamhet och logistik, organisationsförändringar och materielförsörjning.

Samtidigt visar granskningen att ambitionshöjningarna hittills har gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande, och att anslaget för förbandsverksamhet har tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarmakten föreslog i underlaget till 2009 års inriktningsproposition.

Problemet är att en omfördelning av kostnader har skett långsammare än planerat. Samtidigt har många kostnader ökat, särskilt kostnaderna för personal och tjänster. Riksrevisionen kan även konstatera att omkostnader fortfarande utgör cirka hälften av Försvarmaktens kostnader för förbandsverksamhet. På en övergripande nivå förefaller därmed kostnaderna inom Försvarmakten kvarstå på en problematisk nivå, sett till en fortsatt omställning.

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

Underlaget inför inriktningspropositionen 2009 visade att en rad åtgärder behövdes för att möjliggöra en omställning av försvaret. Ett flertal områden var i fokus för olika besparings- och rationaliseringsåtgärder.

Riksrevisionen kan konstatera att ansträngningar gjorts för att åstadkomma besparingar inom bland annat forskning och utveckling, logistik- och materielförsörjning samt i viss mån grundorganisationen, det vill säga de förband, skolor och centrum där verksamheten bedrivs.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att antaganden om möjliga besparingar sänkts, men också förskjutits över tid. Förseningar och risken för mindre besparingar innebär således sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Granskningen har också visat att det är svårt att följa hur besparingar och ambitionssänkningar inom stödverksamheten kommer till nytta inom Försvarmakten. Det beror bland annat på att det ekonomiska resultatet av besparingarna inte har redovisats på ett samlat sätt.

Mer rationaliseringar och tillförsel av medel ska balansera förbandsanslaget framöver

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

Det framtida materielbehovet behöver hanteras

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

En återgång till gamla kostnadsstrukturer

Riksrevisionens sammanställning av olika bedömningar om det ekonomiska läget i Försvarsmakten på några års sikt pekar mot en kostnadsstruktur som liknar den som fanns innan reformarbetet inleddes. Försvarsmaktens bedömningar om framtida behov innebär att materielanslagen återgår till en relativt sett hög nivå. Uthålligt sänkta kostnader för materielen är något som tidigt förts fram som en viktig planeringsförutsättning för omställningen av försvaret. Exempelvis tog Försvarsberedningen i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materieförsörjningen var ineffektiv, bland annat att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse.

Förvisso kan det antas att denna fördelning mellan anslagen är förenad med en försvarsmakt med en betydligt högre tillgänglighet och förmåga än vad som var fallet innan. Dock ligger kostnaden för detta långt över de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen.

Riksrevisionens rekommendationer

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

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

1 Inledning

Försvaret genomgår en omfattande omställning. Ett invasionsförsvar ersätts med ett mindre, men mer användbart försvar med förmåga att kunna verka i och utanför Sverige. Under de närmast föregående försvarsperioderna har den internationella förmågan varit i fokus. Under senare tid har dock försvaret av Sverige och närområdet fått alltmer uppmärksamhet. Samtidigt som förbanden har blivit färre består kravet på att Försvarsmakten ska ha beslutade förmågor inom samtliga arenor (i luften, på marken, i vattenvolymer och på vattenytan).

Inriktningen för Försvarsmaktens utveckling innebär väsentliga förändringar. Bland annat ställs ökade krav på beredskapen hos förbanden. Det ska inte längre finnas förband som kräver återtagning och komplettering under längre tid. Krav på att rationalisera basorganisationen och stödmyndigheterna genomförs också i syfte att omfördela medel till den operativa verksamheten. En annan stor förändring är att värnplikten förklarats som vilande och ersatts med ett en personalförsörjning baserad på frivillighet. En annan viktig princip var den så kallade solidaritetsförklaringen, som betyder att Sverige ska ha förmåga att ge och ta emot militärt stöd.

1.1 Motiv till granskningen

Omställningen av försvaret innebär att Försvarsmakten måste förändra sitt arbetssätt. Processerna för materiel- och personalförsörjning utvecklas och reformeras. Även organiseringen och strukturerna förändras inom och mellan försvarsmyndigheterna, beroende på nya behov från insatsorganisationen och för att resurser ska kunna frigöras.

Finansieringen av vidmakthållande och omställning skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009.¹ Enligt regeringen skulle den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar ske i den takt som ekonomin medgav.

De senaste åren har allt mer av försvarsdebatten kommit att handla om huruvida det överhuvudtaget är möjligt att nå den operativa förmåga som krävs för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter. Riksrevisionen har

¹ Prop. 2008/2009:140 *Ett användbart försvar*, s.107.

i en granskning av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) bedömt att det kommer finnas brister i förmågan även då den beslutade organisationen är fullt införd.² Överbefälhavaren (ÖB) har framfört att en tillräcklig förmåga inte kommer att kunna upprätthållas i perspektivet 2019. Redan 2015 behövs det enligt ÖB ökade anslag för att finansiera kostnaderna för förbandsverksamheten³.

1.2 Granskningens syfte och avgränsningar

Denna granskning syftar till att utreda de ekonomiska förutsättningarna för Försvarsmakten att genomföra den omställning som följer av beslutet om ny försvarspolitisk inriktning. 2009 lämnade regeringen en proposition om försvarets strategiska inriktning för försvarets förmågor, organisationsutveckling och verksamhet från och med 2010 och tillsvidare, vilken i huvudsak bejakades av riksdagen. Omställningen ställer höga krav på förändringar, rationaliseringar, besparingar samtidigt som förmågan och beredskapen ska utvecklas.

Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009. Granskningen belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

Granskningen utgår från två revisionsfrågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret?
- Fick långsiktig ekonomi en tillräcklig betydelse vid 2009 års beslut om försvarets inriktning?

Riksrevisionen gör inte någon egen ekonomisk beräkning av kostnader för en framtida försvarsmakt. Däremot granskas de bedömningar av den ekonomiska utvecklingen som förekommit vid olika tidpunkter. Dessa ställs i relation till den faktiska utvecklingen fram till i dag och förväntad utveckling framöver.

² Insatsorganisation 2014.

³ Försvarsmakten (2012) *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015*, HKV 23 383:54582.

1.3 Genomförande

För att besvara granskningsfrågorna har vi använt följande metoder:

- Försvarsmaktens *anslagsutveckling* har kartlagts, både med hänsyn till den planerade utveckling som angetts av regeringen som planeringsförutsättning och sett till den faktiska tilldelning som efter hand har beslutats.
- Vi har analyserat den *kostnadsutveckling* som hittills följt av den försvarspolitiska inriktningen. Särskilt fokus ligger på försvarets omkostnader och utvecklingen av dessa.
- På kort sikt kan kostnaderna snabbt påverkas genom en anslagsomfördelning mellan de olika försvarsanslagen. Dock bygger en långsiktig ekonomi på att Försvarsmakten lyckas genomföra *organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar* som medger en förändrad anslagsstruktur över tid. Vi har därför följt upp ett antal områden som i planeringsunderlag och beslut angetts som betydelsefulla att utveckla och förändra, främst med syftet att sänka kostnaderna. Det handlar om vilka åtgärder som har vidtagits och vilka effekter som har uppnåtts inom försvarets stödverksamhet, grund- och basorganisation, personalförsörjning och materielförsörjning.
- Sammantaget ger ovanstående underlag för att bedöma den ekonomiska balansen i Försvarsmakten. Avslutningsvis går vi igenom den *planerade kostnadsutvecklingen* fram till 2019. Genom att relatera denna till dagens anslagsnivåer kan vi dra slutsatser om de ekonomiska förutsättningarna att genomföra den planerade inriktningen.

Vi har bedömt underlagen utifrån tydlighet och fullständighet samt redovisade riskbedömningar och konsekvensanalyser. Vi värderar också underlagen mot bakgrund av de vägval som därefter har gjorts och som har följder för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. En utgångspunkt för granskningen är budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning inom statens verksamhet.⁴

Granskningen bygger på underlag inför inriktningspropositionen: Försvarsmaktens perspektivstudier, budgetunderlag samt Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport från 2008. Särskilt inriktningspropositionen samt efterföljande inriktningsbeslut har använts för att fastställa omställningens utgångspunkter. Vidare har vi studerat budgetunderlag, årsredovisningar, budgetpropositioner och andra planeringsdokument för att kunna belysa utvecklingen perioden efter inriktningspropositionen. Planerings- och redovisningsdata från Försvarsmakten har använts med syftet att ytterligare

⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

belysa den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen. Intervjuer har genomförts på såväl Förvarsdepartementet som Förvarsmakten.

Granskningen har genomförts av Johan Brandström (fram till 2014-02-28) och Thomas Dawidowski.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 görs en genomgång av de underlag som togs fram inför inriktningspropositionen. Kapitlet belyser även själva propositionen och det tillhörande riksdagsbeslutet.

Kapitel 3 redovisar utvecklingen av förvarsanslagen. Redovisningen omfattar även en jämförelse mellan utfallet och de bedömningar som gjordes i underlagen till inriktningspropositionen.

Kapitel 4 belyser kostnadsutvecklingen inom Förvarsmakten.

Kapitel 5 innehåller en uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet från 2009: åtgärder och utveckling inom områdena stödverksamhet, grund- och basorganisation, personalförsörjning samt materielförsörjning.

Kapitel 6 belyser de återstående delarna av omställningen utifrån tillgängliga ekonomiska bedömningar och Förvarsmaktens planering.

Rapporten avslutas i kapitel 7 med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Utgångspunkter för omställningen

I detta kapitel beskrivs riksdagens inriktningsbeslut från 2009, den tillhörande propositionen och de övriga viktigaste beslutsunderlagen. Genomgången omfattar målsättningarna för försvarets omställning, vilka de ekonomiska konsekvenserna skulle bli och vad som enligt planeringen skulle krävas för att uppnå önskad utveckling av försvaret från och med 2010. Genomgången görs i syfte att etablera en utgångspunkt som utvecklingen efter inriktningsbeslutet kan jämföras med. Särskilt intressant är beräkningar av framtida kostnader samt olika förslag till besparingar.

Genomgången av underlag tar inledningsvis upp Försvarmaktens perspektivstudie från 2007 samt Försvarsberedningens förslag. Dessa underlag innehåller förslag till principer för den framtida inriktningen av försvaret. De innehåller även, i varierande grad, information om de ekonomiska konsekvenserna av olika förslag.

Därefter studeras mer detaljerade beräkningar av kostnader och besparingar inför regeringens proposition och riksdagens beslut. Försvarmakten viktigaste underlag för inriktningspropositionen lämnades i myndighetens budgetunderlag för 2009 samt i det särskilda underlaget inför inriktningspropositionen, det så kallade 30-januariunderlaget.⁵

2.1 Bakgrunden till en ny inriktning (2007–2008)

2.1.1 *Perspektivstudien (2007)*

Olika utredningsinsatser om försvarets framtida inriktning startade redan 2005 då regeringen gav i uppdrag till Försvarmakten att redovisa en perspektivstudie.⁶ Perspektivstudiens syfte var att identifiera vägvalsfrågor för Försvarmaktens utformning och utveckling i ett 20-årigt perspektiv. Detta innefattade även att belysa alternativ utanför då gällande försvarspolitisk inriktning och regelverk. I december 2007 slutredovisade Försvarmakten

⁵ I underlaget för propositionen (Fö2008/3305/MIL) och i propositionen hänvisas dessutom till Ekonomistyrningsverkets rapport *Försvarmaktens interna styrning och kontroll* (ESV 2008:19) och till utredningarna om totalförsvarplikten och om den frivilliga försvarsverksamheten.

⁶ Regeringsbeslut 11, 2005-10-20, Fö2005/2484/MIL.

sitt förslag till långsiktig utveckling.⁷ Försvarsmakten bedömde att vissa funktioner inom insatsorganisationen närmade sig kritiskt låg förmåga. Den långsiktiga hållbarheten ifrågasattes eftersom dåvarande läge byggde på ett arv, materiellt och kompetensmässigt, från en större organisation. Därför menade Försvarsmakten att det krävdes kraftfulla åtgärder för att ha kvar ”förmågebredden”, samtidigt som ett antal förband och funktioner skulle utvecklas och bli mer tillgängliga.

Förslaget i perspektivstudien innebar en inriktning mot en insatsorganisation som skulle präglas av tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet. Beredskapen skulle höjas för samtliga förband. Förbanden skulle kunna användas såväl nationellt som internationellt. Inriktningen utgick från en personalförsörjning baserad på frivillighet.

2.1.2 *Försvarsberedningens rapport (2008)*

I juni 2008 redovisade en enig Försvarsberedning sitt förslag till försvarets framtida utveckling⁸. Rapporten tar vid där Perspektivstudien 2007 slutade. Försvarsberedningen är en arbetsgrupp under regeringen. Regeringen brukar normalt kalla samman denna beredning före varje nytt riksdagsbeslut gällande försvaret. Inför inriktningspropositionen 2009 lämnade beredningen en säkerhetspolitisk rapport och en försvarspolitisk rapport. Fokus i granskningen ligger på den senare rapporten eftersom den mer direkt behandlar försvarets inriktning.

Försvarsberedningen slog fast ett antal viktiga principer för strukturen och processerna inom försvaret, som introducerades i den föregående perspektivstudien. Bland annat återkommer begrepp som stående förband, kontraktsförband, nationella skyddsstyrkor, en personalförsörjning baserad på frivillighet med mera. Marin- och flygstridskrafterna skulle i stor utsträckning bemannas med heltidsanställd personal, medan markstridskrafterna endast till en mindre del skulle bestå av heltidsanställd personal. Markstridskrafterna föreslogs över tid kunna hålla upp till 2 000 personer insatta internationellt och nationellt. Om det krävs skulle hela insatsorganisationen kunna användas.

2.1.3 *Ekonomi i underlagen*

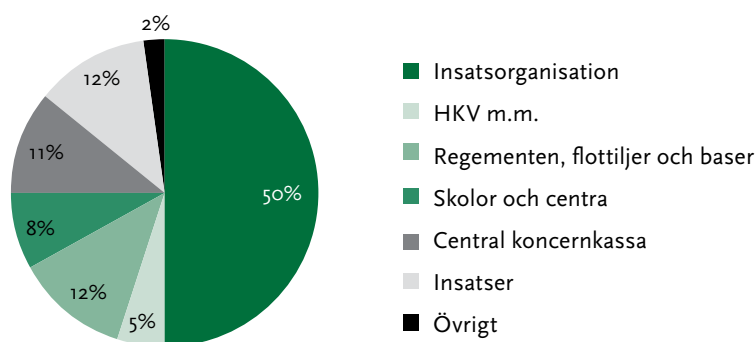
Både perspektivstudien från 2007 och Försvarsberedningens rapport från 2008 pekade på att reformeringen av personalförsörjningen samt en ökad tillgänglighet och användbarhet skulle innebära ökade kostnader inom förbandsverksamheten. Underlagen framhöll därför med olika detaljeringsgrad behovet av besparingar och omfördelningar för att balansera ökade kostnader och ambitionshöjningar.

⁷ Försvarsmakten (2007) *Perp-rapport 2007*, HKV beteckning 23 382:63862.

⁸ Ds 2008:48 *Försvar i användning*.

Ett belysande exempel på behovet av åtgärder gjordes i perspektivstudien 2007 genom att redogöra för de omfattande omkostnaderna i Försvarsmaktens verksamhet, det vill säga kostnader som är gemensamma för hela organisationen och som inte påverkas av man lägger till eller för bort enskilda delar. Ett förhållande som framhövdes var att endast hälften av kostnaderna inom förbandsanslaget var direkt relaterade till antalet förband i insatsorganisationen. En stor del av kostnaderna var i stället relaterade till gemensamma kostnader. I figur 1 beskrivs kostnadsfördelningen.

Figur 1 Fördelning av kostnader inom Försvarsmaktens förbandsanslag (2007)



Källa: Rapport från perspektivstudien 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet

Försvarsberedningen konstaterade att med vissa rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning, stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kunde det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som riksdagen beslutat⁹. Det framgick dock inte explicit hur stor denna ekonomiska ram var. Beredningen menade vidare att i takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar.

Begränsad ekonomisk analys

I perspektivstudien gjordes en långsiktig studie av försvarets ekonomi. Med stöd av denna analys kunde Försvarsmakten pröva ambitionsförändringarna, givet en angiven anslagsnivå. Det förslag som lämnades i perspektivstudien bedömdes således ligga inom ramen för den ekonomiska nivå som regeringen angett som planeringsförutsättning. Dock kan Riksrevisionen konstatera flera begränsningar och problem med den genomförda kalkylen. Ett exempel är att i kalkylen antogs full kostnadstäckning för prisutveckling på materiel samt att inga större generationsväxlingar vad gäller materiel sker under den

⁹ Ds 2008:48, s.16–17.

beräknade perioden. Den beräknade försvarsmaktsstrukturen skiljer sig också något åt från den som föreslogs i senare underlag, till exempel vad gäller personalvolymen. Beräkningarna avsåg kostnader för att upprätthålla en framtida försvarsmaktsstruktur vid ett givet tillfälle, de avsåg inte de utgifter som skulle vara nödvändiga för att ta sig till det önskade läget.

Försvarsmakten har till Riksrevisionen framfört att ekonomiberäkningen som redovisades i perspektivstudien inte syftade till att i detalj planera och beräkna en specifik organisation, utan bara till att tjäna som ett utgångsvärde och inriktning att sträva mot i en fortsatt detaljerad och faktiskt planering.¹⁰

2.1.4 Föreslagna åtgärder för en ekonomi i balans

Effektivare materieförsörjning och logistik

I rapporten från perspektivplaneringen räknade Försvarsmakten med att kostnader för materiel och anläggningar kunde sänkas med 2 miljarder kronor i dåvarande penningvärde till drygt 15 miljarder kronor. Detta byggde på ett antal viktiga antaganden och åtgärder.

I början av 2007 fastställdes en ny materieförsörjningsstrategi för Försvarsmakten. Strategin tar sin utgångspunkt i behoven som följer av beslut om användbara insatsförband. Principiellt ska egenutveckling av materiel undvikas. I stället förordas andra alternativ såsom livstidsförlängande åtgärder, anskaffning av befintlig och beprövad materiel samt utveckling i samarbete med andra länder. I rapporten problematiseras samtidigt möjligheterna till en billigare materieförsörjning eftersom det finns risker att strategin inte leder till de avsedda fördelarna.

I planeringen antogs en full priskompensation för ökade materielkostnader. Dock konstateras i perspektivrapporten att de senaste decenniernas utveckling av försvarsanslaget, kostnadsutveckling och priskompensation har inneburit efterhand minskande köpkraft.¹¹

En viktig utgångspunkt i rapporten var att inga avgörande materiella generationsskiften kunde förutses det närmaste decenniet (omkring 2008–2018). Om sådana sker skulle även förutsättningarna för det försvarspolitiska konceptet förändras.¹² Försvarsmakten framhåller i rapporten att stora investeringar nyligen var genomförda och kostnaderna handlade om att vidmakthålla denna materiel. På sikt skulle det dock komma nya generationsskiften för materiel, med ökade kostnader som konsekvens. Det

¹⁰ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹¹ Perp-rapport 2007, s. 67.

¹² Ibid., s. 76.

fanns därför ett behov för Försvarmakten att kunna hantera ökade utgifter för materiel på sikt.

Försvarmakten ansåg vidare att logistikorganisationen i hela dess bredd borde studeras i fortsatta fördjupade analyser. Detta var ett arbete som Försvarmakten avsåg att påbörja under våren 2008.¹³

Också Förvarsberedningen tog i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materielförsörjningen var ineffektiv. Enligt beredningen fanns det därför en stor rationaliserings- och förändringspotential inom detta område. Ett exempel som fördes fram var att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse. Sverige satsade cirka 33 procent av försvarsbudgeten medan genomsnittet av andra EU-länders satsningar på materiel var cirka 19 procent¹⁴.

Beredningen redovisade vidare att dåtidens logistikorganisation innehöll många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter. Enligt beredningen behövde Försvarets materielverk renodlas till en organisation för anskaffning av materiel. I rapporten betonas också de principer gällande materielförsörjning som behandlats ovan.

Behov av utveckling och effektivisering av personalförsörjningen

Den modell för personalförsörjning som Försvarmakten förde fram i perspektivrapporten byggde helt på frivillighet. Det vill säga ett system där soldater och sjömän anställs. Även Förvarsberedningen följde denna princip och föreslog ett system som grundade sig på bemanning med frivillig personal. Enligt Förvarsberedningen kunde därmed en grund för tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet skapas.

Enligt Försvarmaktens beräkningar i perspektivstudien skulle en vidareutveckling och reformering av personalförsörjningen innebära en ökning av antalet yrkesofficerare med 1 300 personer och en minskning av de civilanställda med 500 personer¹⁵. Dessutom skulle 6 800 soldater och sjömän anställas. Försvarmakten lade dock in en brasklapp kring dessa personaltal och menade att en översyn behövde göras innan den totala personalvolymen kunde fastställas. Med ett antagande om att inga avtalsmässiga eller andra hinder skulle föreligga gjordes en prognos över personalförsörjningen. Med en föreslagen omfördelning av medel till förbandsanslaget beräknades

¹³ Perp-rapport 2007, s. 78.

¹⁴ Förvarsberedningen använder sig av strategiska indikatorer framtagna av European Defence Agency. EDA utgörs av alla EU-länder förutom Danmark.

¹⁵ Jämfört med personalläget år 2007.

personalkategorin GSS¹⁶ (7 600 personer) med start 2010 vara fullt rekryterade under 2012. Om inte överföring av medel skulle ske kunde endast 4 700 personer vara rekryterade 2013. Möjligheterna till personaltillväxt bedömdes således vara beroende av förutsättningarna att sänka andra kostnader.¹⁷

Försvarsberedningen föreslog ett antal principer för personalförsörjningen, som anknöt till perspektivstudiens förslag. Beredningen föreslog att det skulle finnas stående och kontrakterade förband. De stående förbanden skulle utgöras av heltidsanställd personal, dock med en tidsbegränsning om 4–6 år. De kontrakterade förbanden behövdes enligt Försvarsberedningen för att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym. Kontraktsanställd personal föreslogs ha en anställning liknande den som gällde för reservofficerare.¹⁸

Försvarsberedningen gick inte in på detaljer runt vilka volymer som skulle behövas av olika kategorier anställda. Vad gäller officerare konstaterade dock beredningen att det förelåg obalanser som främst gällde ålderstruktur samt fördelningen mellan högre och lägre officerare. Vidare framhölls att införandet av ett tvåbefälssystem¹⁹ skulle utgöra ett viktigt led i att öka försvarets användbarhet. Försvarsberedningen ansåg även att reservofficerssystemet borde utvecklas då det ansågs vara ett rationellt och effektivt sätt att förse insatsorganisationen med officerskompetens.²⁰

Behov av översyn och rationaliseringar i grundorganisationen

Försvarsberedningen menade att rationaliseringar i lednings- och stödverksamheten och avveckling av grundorganisationsenheter var en förutsättning för att långsiktigt frigöra resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet. En grundorganisation anpassad efter insatsorganisationens behov med färre men tillräckligt stora garnisoner skulle enligt försvarsberedningen öka rationaliteten i stödverksamheten och därmed Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsberedningen förde fram en rad förslag till rationaliseringar inom personal-, materiel- och logistikförsörjning samt stödverksamhet. Man föreslog också vissa förändringar i förmågebredd och i vissa delar förmågedjup.²¹ Försvarsberedningen uppskattade att de

¹⁶ GSS = gruppbefäl, soldater och sjömän.

¹⁷ Perp-rapport 2007, s. 71.

¹⁸ Ds 2008:48, s. 72.

¹⁹ De två officerskategorierna består av *officer*, med taktisk/operativ och en mer generell kompetensinriktning samt av *specialistofficer*, som med en specifik kompetens kompletterar officeren.

²⁰ Ds 2008:48, s. 74–75.

²¹ Ibid., s. 16 och 84–85. Förmågebredd handlar exempelvis förmåga att kunna göra insatser i vattenvolymer, på vattenytan, på marken och i lufthavet. Förmågedjupet handlar om den kapacitet som finns avseende en specifik förmåga.

föreslagna rationaliseringarna skulle medge en överföring av 3–4 miljarder kronor från stödverksamheten till den operativa verksamheten.²²

Försvarmakten hade tidigare i rapporten från perspektivplaneringen anmält att myndigheten avsåg att återkomma med en fördjupad analys inom områdena ledning, logistik och grundorganisation.²³ Inom ramen för perspektivplaneringen förde Försvarmakten endast ett generellt resonemang som gick ut på att snabba grundorganisationsförändringar medför stora risker. Erfarenheter från tidigare försvarsbeslut var att man generellt överskattar besparingsmöjligheter och underskattar förändringsbehov och till detta kopplade investeringar. Det fanns enligt Försvarmakten även anledning att väga rekryteringsmöjligheter och militärstrategiska aspekter mot besparingseffekter av grundorganisationsförändringar. På lite längre sikt övervägde dock Försvarmakten att avveckla mindre verksamhetsorter.²⁴

2.2 Underlag för inriktningspropositionen (2009)

Under perioden närmast inför regeringens inriktningsproposition är det främst två olika underlag från Försvarmakten som är av intresse: dels Försvarmaktens budgetunderlag från 2009, dels det särskilda underlag myndigheten tog fram för propositionen. Båda dessa underlag innehåller beräkningar, besparingar och förslag till utformning av den framtida organisationen.

Försvarmakten redovisade budgetunderlaget för 2009 i ett huvudunderlag med tre kompletteringar. Även om budgetunderlaget har ett relativt kortsiktigt perspektiv finns i detta underlag också redovisningar och underlag med förslag på längre sikt.

Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009 togs fram efter planeringsanvisningar från regeringen.²⁵ Planeringsanvisningarna gav bland annat den ekonomiska ramen för perioden 2010–2014 samt slog fast vilka av kraven för den operativa förmågan som skulle vara dimensionerande. I anvisningarna lades vikt på redovisningar av kommande besparingar och konsekvenserna av dessa åtgärder

²² Rapporten anger inte vilket penningvärde dessa siffror utgår från.

²³ Detta kom sedermera att hanteras i en komplettering till budgetunderlaget 2009.

²⁴ Perp-rapport 2007, s. 77.

²⁵ Regeringsbeslut 5 *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens underlag för inriktningsproposition 2009*, Fö2008/3305/MIL. Av anvisningarna framgår att regeringens arbete med inriktningspropositionen bland annat utgick från Perspektivstudien 2007, Försvarmaktens budgetunderlag 2009 med kompletteringar samt Försvarsberedningens rapporter. Dessa underlag behövde dock enligt regeringen kompletteras i ett antal avseenden.

2.2.1 Budgetunderlaget för 2009 med kompletteringar

Försvarsmakten pekade på en strukturell obalans

Inför ingången av 2009 meddelade Försvarsmakten i sitt budgetunderlag att verksamheten befann sig i en strukturell obalans. Enligt Försvarsmakten föranleddes obalansen av regeringens ökade krav på förmåga till internationella insatser, vilket öka kostnaderna inom förbandsverksamheten. Mot denna bakgrund föreslog myndigheten att regeringen skulle omfördela medel mellan myndighetens anslag²⁶. Försvarsmakten ansåg att obalanserna var så allvarliga att man dessutom föreslog regeringen att lämna ytterligare planeringsanvisningar för perioden från och med 2010²⁷.

Efter anvisningar från regeringen²⁸ lämnade Försvarsmakten därefter flera kompletterande underlag som innehöll förslag på besparingar som syftade till att åstadkomma en ekonomisk balans för perioden efter 2010²⁹.

Som en följd av de föreslagna besparingarna kunde upp till 2 500 yrkesofficerare och civila behöva sägas upp. Försvarsmaktens ambition var att genomföra denna förändring parallellt med nyrekryteringar så långt gällande lagstiftning tillät.³⁰ Vidare konstaterade Försvarsmakten att reduceringar även varit nödvändiga inom materielområdet för att uppnå en ekonomisk balans.

Den 16 juni 2008 återkom Försvarsmakten med ytterligare underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation med mera³¹. Försvarsmakten redovisade här bland annat ett samlat underlag för en föreslagen grundorganisatorisk förändring.³²

²⁶ Försvarsmakten hade tidigare förelagt en omfördelning gällande 2008 från anslagen för materielanskaffning (750 miljoner kronor) och forskning och teknikutveckling (100 miljoner kronor). Denna omfördelning föreslogs även för 2009. Från och med 2010 föreslog Försvarsmakten en omfördelning om 700 miljoner kronor från anslaget för materielanskaffning och 150 miljoner kronor från anslaget för forskning och teknikutveckling till förbandsanslaget.

²⁷ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar, HKV beteckning 23383:64128.

²⁸ Anvisningar för verksamhetens genomförande under 2008 samt planeringsanvisningar för komplettering av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, 2008-04-10, Fö2008/170/SI. Regeringen anvisade en lägre omfördelning av medel från materiel- och forskningsanslag än vad som hemställts av Försvarsmakten.

²⁹ Försvarsmakten föreslog kostnadsreduceringar och omstruktureringar inom lednings- och logistikområdet samt inom grundorganisationen.

³⁰ Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, 2008-05-15, HKV beteckning 23 383:68992, bilaga 1 s.7

³¹ Försvarsmaktens fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation m.m., 2008-06-16, HKV beteckning 23383:63134

³² Det samlade förslaget innehåller också de besparingsförslag som lagts tidigare. Dock har beräkningarna korrigerats. Försvarsmakten påpekar att beräkningarna innehåller ett antal större osäkerheter.

Tabell 1 Besparingar inom förbandsverksamheten 2009–2014 (miljoner kronor, prisläge 2008)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalkostnader	-33	-517	-598	-612	-560	-545
Hyreskostnader	9	-16	-136	-108	-115	-111
Stödkostnader	0	-18	-161	-243	-245	-245
Övrigt	0	0	-26	-26	-26	-26
Summa	-24	-551	-921	-989	-946	-927

Källa: *Försvarmaktens fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation m.m.*, 2008-06-16, HKV-beteckning 23383:63134, bilaga 1, s.7.

Trots ovanstående besparingar bedömde Försvarmakten att det fanns ett ytterligare behov av medel inom anslaget 6.1 (förbandsverksamhet m.m.). Försvarmakten hänvisade också till att reduktioner inom materielområdet riskerade leda till en obalans mellan insatsorganisationens behov, ambition i förmågeutveckling och materieförsörjningen. Försvarmakten pekar på dels de besparingar regeringen beslutat om i budgetpropositionen för 2008, dels på den ytterligare besparing om 650 miljoner kronor som regeringen beslutat från 2009.³³

I budgetpropositionen för 2009 föreslogs anslagsomfördelningar

Regeringen beaktade Försvarmaktens underlag genom att föreslå åtgärder i budgetpropositionen för 2009. Tidigare hade det beslutats om ett anslagstillskott på tilläggsbudget för 2008. Denna tilldelning gällde även för 2009. Utöver detta föreslog regeringen en rad reduktioner av materielanslaget. En del av dessa medel omfördelades till förbandsanslaget.³⁴ Reduktionerna avsåg dels tidigare beslut om effektivisering, dels reduktioner som en följd av den så kallade Genomförandegruppens arbete. Utöver detta minskades materielanslaget 2009 och 2010 ytterligare för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen inom försvaret³⁵. Med dessa förslag ansåg regeringen att försvarets ekonomi var i balans och att inga förändringar behövde göras i grundorganisationen.³⁶

³³ Enligt planeringsanvisningarna från regeringen skulle Försvarmakten utgå ifrån att materielanslaget skulle minska med 650 miljoner kronor år 2009. Minskningen skulle grundas på förslag från den s.k. Genomförandegruppen. 130 miljoner kronor av dessa medel skulle omfördelas till förbandsanslaget.

³⁴ Budgetproposition för år 2009, Uo6, s. 61-62.

³⁵ Reduktioner som genomfördes för att komma tillrätta med den ekonomiska obalansen återfördes 2010 och 2011. Källa: Budgetpropositionen för år 2010, Uo6, s. 60.

³⁶ "Inga militära förband läggs ned", Brännpunkt SvD, 2008-09-13

2.2.2 *Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen*

Kort efter budgetpropositionen för 2009 fick Försvarmakten i uppdrag av regeringen att ta fram ytterligare underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen.³⁷ Planeringsanvisningarna gav bland annat den ekonomiska ramen för perioden 2010–2014 samt anvisade att Försvarmakten skulle utgå från beräknade belopp i budgetpropositionen för 2009³⁸. Anvisningarna slog också fast vilka av kraven för den operativa förmågan som skulle vara dimensionerande. I anvisningarna lades vikt på redovisningar av kommande besparingar och konsekvenserna av dessa åtgärder.

Försvarmaktens förslag låg inom planeringsramarna

Försvarmakten redovisade en insatsorganisation där samtliga förband skulle ha en beredskapstid understigande ett år. Enligt Försvarmakten skulle tillgängligheten, användbarheten och flexibiliteten öka. Samtidigt pekade Försvarmakten på att förutsättningarna att på vissa områden behålla tillräcklig förmågebredd var kritiska på sikt.³⁹

För att uppnå den föreslagna lösningen med en planering i ekonomisk- och verksamhetsmässig balans föreslog Försvarmakten dels reduceringar i insatsorganisationen, dels ambitionssänkningar inom produktion, ledning, logistik (inklusive materielförsörjning) samt inom forskning och teknikutveckling. Detta innebar en fokusering mot tillgänglighet och användbarhet på kort sikt. Prioriteringen innebar samtidigt en ambitionssänkning vad gäller uthållighet samt långsiktig utveckling.⁴⁰

Försvarmaktens förslag till anslagsfördelning låg inom de planeringsramar som gavs av regeringen. Förslaget omfattade perioden 2010 till 2014. I tabell 2 redovisas Försvarmaktens förslag till anslagsfördelning.

³⁷ Planeringsanvisningar för Försvarmaktens underlag för inriktningsproposition 2009, regeringsbeslut 5, 2008-11-06, Fö2008/3305/MIL. Av anvisningarna framgår att regeringens arbete med inriktningspropositionen bland annat utgick från perspektivstudien 2007, Försvarmaktens budgetunderlag 2009 med kompletteringar samt Försvarsberedningens rapporter. Dessa underlag behövde dock, enligt regeringen, kompletteras i ett antal avseenden.

³⁸ Försvarmakten kunde dock föreslå omfördelningar mellan anslag.

³⁹ Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30, HKV 23 383:51503.

⁴⁰ Ibid.

Tabell 2 Förslag till fördelning mellan olika anslag (miljoner kronor, prisnivå 2009)

Anslag	2009*	2010	2011	2012	2013	2014
Förbandsverksamhet och beredskap (1.1)	19 866	19 728	20 354	20 404	20 504	20 619
Fredsfrämjande (1.2)	2 480	2 480	2 430	2 380	2 280	2 165
Anskaffning materiel och anläggningar (1.3)	8 802	9 653	8 817	8 817	8 817	8 817
Vidmakthållande, avveckling m.m. materiel och anläggningar (1.4)	6 970	6 043	6 484	6 484	6 484	6 484
Forskning och teknikutveckling (1.5)	979	852	779	779	779	779
Summa	39 097	38 756	38 864	38 864	38 864	38 864

Källa: Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30.

*År 2009 visas som jämförelse. Dessa uppgifter kommer från budgetpropositionen för år 2009.

Försvarmakten räknade också i detta underlag med att behovet av medel på anslaget för förbandsverksamhet skulle öka när antalet anställda och kontrakterade soldater och sjömän ökar.⁴¹ Den största ökningen i förbandsanslaget skulle ske mellan verksamhetsåren 2010 och 2011, för att därefter plana ut.

Initialt i perioden planerade Försvarmakten att materielförsörjningen skulle fokusera på att vidmakthålla befintlig dimensionerande materiel och kompletterande anskaffning för att avhjälpa vissa brister. I underlaget hade också tidigare nämnda beslut att dra ned på och i vissa fall helt lägga ned materielanskaffning inarbetats. Försvarmakten framhöll att det ekonomiska utrymmet på materielanslagen på lite längre sikt skulle innebära en utveckling med lägre förnyelsetakt än tidigare planerat. Det framgår dock inte av underlaget vilka konsekvenser detta i övrigt skulle få. I förhållande till planeringsanvisningarna föreslog Försvarmakten även en omfördelning av medel från forskning och utveckling till förbandsverksamhet.

⁴¹ I jämförelse med perspektivstudien 2007 har underlaget om personalförsörjning förändrats. Detta beror på dels på förändrade ekonomiska ramar, dels ändrade prioriteringar av uppgifter.

Besparingar och omfördelningar av anslag skulle krävas

Ovanstående förslag till anslagsfördelning byggde på en rad antaganden. Dessa antaganden innebar både besparingar inom Försvarmakten och omfördelningar mellan anslag.

Tabell 3 Planerade besparingar inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet m.m. samt omfördelningar från andra anslag 2010–2014 (miljoner kronor, prisnivå 2009)

	2010	2011	2012	2013	2014
Utvecklingsverksamhet	100	100	100	100	100
Ledningsområdet	20	81	84	97	88
Logistikområdet	25	100	300	600	600
Övrigt		15	35	25	25
Grundorganisation (reducerad verksamhet inom 1.1)	275	291	280	233	233
Summa besparingar och kostnadsreduceringar inom anslaget 1.1	420	587	799	1 055	1 046
Kostnadsreduceringar Stöd-utredningen tillförs anslaget 1.1				350	350
Delsumma	420	587	799	1 405	1 396
Omfördelning från anslag 1.2		50	100	200	315
Omfördelning från anslag 1.5	30	300	300	300	300
Total omfördelning	30	350	400	500	615
Summa anslaget 1.1 (frigjort utrymme samt omfördelningar)	450	937	1 199	1 905	2 011

Källa: Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 2009-01-30, 23 383:51503 samt LEDS inriktning för planeringen under 2009, 2009-02-27.

Besparingar planerades av Försvarmakten på en rad områden inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet. Inom utvecklingsverksamhet⁴² och inom ledningsområdet skulle besparingar göras på 120–200 miljoner kronor om året under perioden fram till 2014. Vidare gick det enligt Försvarmakten att göra betydande ekonomiska effektiviseringsvinster genom strukturella och organisatoriska förändringar av logistik- och materieförsörjningsprocessen. Kostnadssänkningarna kunde realiseras i den takt som nödvändiga beslut togs. Med ett riksdagsbeslut 2009 kunde organisationsförändringar och eventuella

⁴² Här avses verksamhet inom anslaget 1.1 förbandsverksamhet m.m. som kan betecknas som utvecklingsverksamhet.

uppsägningar genomföras. Full effekt inom ny verksamhet skulle uppnås 2011 och personalavveckling avslutas 2012. Inom grundorganisationen planerades för en reducerad verksamhet under perioden.

Ytterligare kostnadsreduceringar till följd av stödutredningen om 350 miljoner kronor skulle genomföras årligen inom försvarsområdet från år 2013.

Med dessa reduceringar och vissa omfördelningar från anslagen 1.2 och 1.5 innebar Försvarsmaktens förslag sammantaget att ett ökande utrymme skapas inom anslaget 1.1 Förbandsverksamhet m.m. från 450 miljoner kronor 2010 till cirka 2 000 miljoner kronor år 2014.

Förslaget byggde på reduktion av verksamhet och avveckling av personal

Försvarsmakten slog fast att grundorganisationen skulle utvecklas och förändras.⁴³ För det första skulle grundorganisationen utformas efter insatsorganisationens behov. För det andra var förändringar nödvändiga för att åstadkomma en verksamhet i balans och en långsiktigt hållbar personalekonomi. Eftersom en reduktion av antalet heltidstjänstgörande anställda, främst yrkesofficerare, var nödvändig krävdes förändringar och rationaliseringar. Organisationsförändringarna skulle följas av en avveckling av personal. Försvarsmakten avsåg att snarast genomföra grundorganisatoriska förändringar som myndigheten själv kunde besluta om. I senare delen av perioden fram till 2014 förutsattes förändringar som skulle kräva beslut av riksdag och regering. Beslut avseende strukturella förändringar i grundorganisationen förväntades inte kunna tas förrän tidigast 2011⁴⁴.

I underlaget lämnades en kalkyl för personalutvecklingen fram till 2019. I en tabell angavs den planerade personaltillgången efter att samtliga åtgärder genomförts, inklusive en överföring av cirka 2 000 yrkesofficerare till specialistofficersbefattningar, avveckling av cirka 1 000 officerare och minskningar av civilanställda efter genomförda grundorganisationsförändringar. Den totala personalkostnaden för de beräknade volymerna redovisades inte. I stället angavs en styckkostnad för respektive personalkategori. Personalvolymerna utgick från en föreslagen insatsorganisation med bedömda personalramar. Dessa personalramar skulle bland annat ligga till grund för utveckling av preliminära förbandsmålsättningar. Några fastställda förbandsmålsättningar fanns dock

⁴³ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, 2009-01-30, s. 68–70.

⁴⁴ Förslaget om grundorganisatoriska förändringar var ett omarbetat förslag som lämnades i samband med budgetunderlaget för 2009.

inte vid denna tidpunkt. Däremot fastställdes så kallade förbandsspecifikationer i slutet av 2011.⁴⁵

Även om det inte anges några totala beräknade kostnader för en fullt uppfyllt organisation går det att utifrån redovisade uppgifter uppskatta hur Försvarmakten vid detta tillfälle såg på utvecklingen av personalkostnader⁴⁶. Den uppskattade personalkostnaden, givet de styckkostnader som redovisades, uppgår i målbilden 2019 till cirka 9 700 miljoner kronor⁴⁷. Vidare framgår av de personalflödesberäkningar Riksrevisionen tagit del av att Försvarmakten räknade med att kostnaden för heltidsanställda i princip skulle vara densamma 2019 som 2009, dock med en annan fördelning mellan personalkategorier. Kostnaderna för personal under utbildning beräknades att kunna halveras under motsvarande period, från cirka 2 200 miljoner kronor till 1 100 miljoner kronor.

Beräkningarna av det totala personalbehovet utgick från grundorganisationsförändringar. Till exempel skulle antalet så kallade utbildningsplattformar inom armén reduceras från fem till fyra. Inom flygvapnet skulle en utbildningsplattform avvecklas. Utöver detta redovisade Försvarmakten ett antal förslag till förändringar av grundorganisationen.⁴⁸

I stort kalkylerade Försvarmakten att personalvolymerna skulle vara i balans 2019, det vill säga att tillgången skulle motsvara behoven. Dock skulle det då finnas ett visst överskott av yrkesofficerare och reservofficerare – i övrigt bedömdes organisationens behov vara tillgodosett.

Försvarmakten konstaterade dock att det var av stor vikt för planeringen att ovan nämnda överföring och avveckling av personal kunde genomföras. Försvarmakten beräknade kostnaden för utebliven avveckling till cirka 1 200 miljoner kronor per år från och med 2011.

Minskad materielanskaffning

Enligt underlaget hade Försvarmakten genomfört minskningar inom materielområdet för att nå en planering i ekonomisk- och verksamhetsmässig balans⁴⁹. Förutsättningarna för att på sikt vidmakthålla tillräcklig förmågebredd var dock inom vissa områden kritiska och vissa förmågor riskerade att helt

⁴⁵ Förbandsspecifikationer bygger på de resurser som vid en tidpunkt finns tillgängliga på ett förband. Specifikationen är alltså inte automatiskt på samma nivå som målsättningen för ett förband.

⁴⁶ Uppskattning genom att beräkna antalet av olika personalkategorier i en fullt uppfyllt organisation gånger den beräknade styckkostnaden.

⁴⁷ Exklusive hemvärn samt med ett antagande om 38 dagars tjänstgöring per år för GSS/T och reservofficerare.

⁴⁸ Se bilaga 1.

⁴⁹ Dessa reduceringar kan kopplas till regeringens tidigare beslut om reduceringar och avbrytande av materielanskaffning.

utgå om de reducerades ytterligare. Sådana exempel är ubåtsjakt, luftvärn och indirekt eld⁵⁰. Ytterligare minskningar var endast möjliga om kraven på operativ förmåga ändrades.⁵¹

Enligt Försvarmakten var också behovet av omsättning, eller genomförande av halvtidsmodifieringar och renoveringar, av större materielsystem stort inom den 10-åriga planeringsperioden (2009 till 2019). Det var inte möjligt att inrymma alla behov inom anvisade ekonomiska ramar. Försvarmaktens materielsystem behövde därför generellt användas längre tider än vad som tidigare planerats.⁵²

2.3 Inriktningspropositionen 2009 samt riksdagens och regeringens beslut

2.3.1 Inriktningspropositionen 2009

Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition hade en tydlig förankring i de underlag som hittills redovisats i detta kapitel. Förslagen till riksdagsbeslut behandlade målen för det militära försvaret, krav på operativ förmåga och inriktningen av insatsorganisationen. Kraven på förmåga knöt an till den breda ambitionen att ha en tillgänglig och användbar insatsberedskap såväl i Sverige som utomlands.

Inriktningspropositionen lämnade ett antal mål och inriktningar för försvarets operativa förmåga, organisation, arbetssätt och ekonomi. Målen och inriktningarna gäller från och med 2010. Samtidigt har inriktningspropositionen också stor betydelse för försvarspolitiken på längre sikt.

När det gäller Försvarmaktens operativa förmåga så betonades att förbanden ska ha en ökad tillgänglighet, användbarhet och beredskap. Fokus låg både på den internationella och nationella arenan.⁵³ Förmågebredden skulle bevaras, det vill säga inga förmågor skulle avvecklas.

Regeringen bedömde att denna utveckling skulle ta tid och att den inte skulle kunna slutföras under perioden 2010–2014. Slutligen skulle dock alla insatsförband vara tillgängliga för Försvarmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om höjd beredskap eller mobilisering.⁵⁴

⁵⁰ Indirekt eld kan ges exempelvis genom att använda artilleriförband.

⁵¹ Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition, s. 17, bilaga 1.

⁵² Ibid. s. 17 och 28.

⁵³ Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 47.

⁵⁴ Ibid., s. 72.

Inga grundorganisationsförändringar

En utvecklad operativ förmåga skulle kräva åtgärder i myndighetens organisation och arbetsätt. Regeringen framhöll att det är Försvarsmakten som beslutar om sin organisation inom de ramar riksdagen och regeringen lagt fast.⁵⁵

Dock kan Riksrevisionen konstatera att propositionen inte behandlade några förbandsnedläggningar eller andra grundorganisationsförändringar som kräver riksdagens beslut.⁵⁶ I stället betonade regeringen att inga nedläggningar av organisationsenheter skulle ske inom grundorganisationen under dåvarande mandatperiod, det vill säga fram till riksdagsvalet 2010.⁵⁷ Regeringen angav exempelvis att stödverksamhet samt logistik- och materieförsörjningsprocessen skulle ses över, men att detta inte skulle leda till en sammanslagning av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Pliktverket, vilket en tidigare statlig utredning hade talat för.⁵⁸

En ytterligare skillnad mot det tidigare underlaget var att regeringen föreslog att fyra mekaniserade bataljoner skulle organiseras i en förbandsreserv utanför insatsorganisationen. På Gotland skulle det även förrädsställas ett stridsvagnskompani.

Besparingar och omställningar var nödvändiga men krävde fortsatta utredningar

Regeringen angav att anslagsnivån under perioden skulle utgå från de nivåer som beräknades i budgetpropositionen 2009, det vill säga föreslagna anslag för året 2009 och beräknade anslag 2010 och 2011.⁵⁹ Anslagen hanteras alltså i vanlig ordning genom de årliga budgetpropositionerna, som har ett treårigt perspektiv. Det tydliggjordes också i propositionen att insatsorganisationens utveckling och därmed också beredskapens och förmågans utveckling skulle ske i den takt som ekonomin medger.⁶⁰

För att kunna finansiera omställningen av försvaret skulle det krävas besparingar och nedskärningar.⁶¹ Enligt regeringen skulle resurser behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. Regeringen

⁵⁵ Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 56.

⁵⁶ Ibid., s. 108.

⁵⁷ Ibid., s. 12.

⁵⁸ Ibid., s. 106, 45 och 91.

⁵⁹ Ibid., s. 107.

⁶⁰ Ibid., s. 45.

⁶¹ Ibid., s. 45.

betonade betydelsen av att anpassa och effektivisera personalområdet. Det handlade exempelvis om de civilanställdas roll, officerskårens struktur och kompetens och balansen mellan antalet officerare, specialistofficerare, civila och soldater.⁶²

Regeringen gjorde en kortfattad analys av Försvarsberedningens uppskattade besparingspotential om 3–4 miljarder kronor samt av Försvarsmaktens planerade besparingar för en sammanhållen logistik. Slutsatsen blev att förslagen måste klarläggas efter noggrannare genomlysning och beräkning. Någon sådan genomlysning gjordes emellertid inte i inriktningspropositionen, utan regeringen meddelade att en fördjupning på detta område skulle ingå i budgetpropositionen för år 2010.⁶³

2.3.2 Riksdagens inriktningsbeslut

Riksdagens inriktningsbeslut för försvaret från 2009 fastställde regeringens föreslagna strategiska inriktning för försvarets förmågor, organisationsutveckling och verksamhet från och med 2010 och tills vidare.⁶⁴

Riksdagen delade regeringens bedömning att den ekonomiska nivå för utgiftsområdet Försvar, som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009, skulle vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition. Inriktningen för insatsorganisation 2014 respektive personalförsörjning kunde dessutom bara genomföras i den takt som ekonomin tillåter.

Riksdagen erinrade om behovet av att reformera logistiken. Riksdagen delade också regeringens mening att det inte skulle ske några nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen under innevarande mandatperiod, det vill säga fram till riksdagsvalet 2010. I övrigt tog inte riksdagen ställning till de underlag som Försvarsmakten tidigare lämnat för den framtida inriktningen – som lade vikt vid organisationsförändringar och reduceringar som kräver regeringens och riksdagens godkännande.

2.3.3 Regeringens inriktningsbeslut

Med stöd av riksdagens ställningstagande till inriktningspropositionen beslutade regeringen om insatsorganisationens inriktning från och med 2010 och tills vidare. Regeringen menade att Försvarsmakten stod inför ett omfattande förändringsarbete. För att arbetet skulle kunna ske effektivt och

⁶² Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 81.

⁶³ I budgetpropositionen 2010 rapporterade regeringen en avsikt att tillsätta en eller flera genomförandekommittéer med uppdrag att lämna förslag på hur bland annat logistikstödet bör vara utformat.

⁶⁴ Bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

snabbt behövdes ett långsiktigt inriktningsbeslut vid sidan av instruktionen och regleringsbrevet.

Genom beslutet fastställdes flera av de förslag som tidigare hanterats av regeringen och riksdagen. Beslutet rör två områden: ekonomin samt inriktningen för insatsorganisationen.

Beslutet går inte in i några detaljer kring ekonomin utan fastställer helt kort att som planeringsförutsättning gäller de ekonomiska nivåer som beräknades i budgetpropositionen för 2009.

I beslutet lämnades också en strategisk inriktning för de tre försvarsgrenarna, ledning, logistik, personalförsörjning och materieförsörjning. Det anges vissa mål för förbandens beredskap och övrig beskaffenhet. Av central betydelse är att inriktningen för insatsorganisation 2014 och personalförsörjningen bara kan genomföras i den takt som ekonomin tillåter.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Tidiga utredningar pekade på behovet av att omfördela medel och se över kostnader

Riksrevisionens genomgång av de olika underlag som sedermera ledde fram till inriktningspropositionen 2009 visar tydligt att omställningen från ett värnpliktsförsvar till en personalförsörjning baserad på frivillighet skulle innebära ökade kostnader för förbandsverksamheten. Till detta ska läggas en högre ambition i och med förbandens ökade tillgänglighet och användbarhet.

Genomgående teman i underlagen och i propositionen var därför dels behovet av anslagsomfördelningar, dels att resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. En stor vikt låg också vid en ekonomiskt balanserad planering, en betoning som sannolikt har sin grund i tidigare års problem inom Försvarmaktens ekonomistyrning.

Inför inriktningspropositionen befann sig Försvarmakten i en osäker ekonomisk situation

Åren innan den försvarspolitiska inriktningspropositionen befann sig Försvarmakten i ekonomisk obalans. Enligt Försvarmakten berodde obalansen på att regeringen ökat ambitionerna vad gäller internationella insatser i förhållande till försvarsbeslutet 2004. Läget var särskilt problematiskt inom förbandsverksamheten.

I samband med att budgetunderlag togs fram samt efter planeringsanvisningar från regeringen lämnade Försvarsmakten en rad förslag till hur denna ekonomiska obalans skulle hanteras. Förslagen omfattade bland annat omfördelningar från materielanslag till förbandsanslag, besparingar inom grundorganisationen och avveckling av personal.

Regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 innebar dock att en annan lösning valdes. Istället för att fokusera på strukturella förändringar av organisationen föreslogs mer omfattande nedskärningar inom materieförsörjningen för att åstadkomma en ekonomisk balans i perioden fram till 2011. Nedskärningarna var dels av tillfällig karaktär, dels en följd av ambitionen att effektivisera och ändra inriktningen på materieförsörjningen.

Försvarsmaktens underlag för propositionen bygger på ambitionssänkningar, en reducerad grundorganisation och sänkt materielambition

Försvarsmaktens underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen innebar bland annat ambitionssänkningar inom produktion, ledning, logistik, materieförsörjning samt inom forskning och teknikutveckling. Försvarsmakten återkom också till tidigare förslag till grundorganisationsförändringar som ett medel för att också åstadkomma avveckling av personal, dock i en omarbetad form. Försvarsmaktens avsikt var att under 2010 till 2012 genomföra grundorganisationsförändringar som myndigheten själv kunde besluta om. Under perioden från 2012 skulle det dock genomföras reduceringar som skulle kräva beslut av regering och riksdag.

Inom materielområdet föreslog Försvarsmakten reduceringar för att kunna åstadkomma en plan i ekonomisk balans, i enlighet med de anslagssänkningar som tidigare beslutats. Reduceringarna skulle ske både genom ambitionssänkningar och genom att stoppa anskaffningsprojekt. Enligt Försvarsmakten innebar detta förslag en markant ambitionssänkning avseende uthållighet samt insatsorganisationens långsiktiga utveckling.

Regeringen och riksdagen fattade beslut om försvarets inriktning 2010 och framöver

Med beslutet om försvarets inriktning under perioden 2010–2014 slogs fast att Försvarsmaktens insatsorganisation ska utvecklas i enlighet med de krav på operativ förmåga som riksdagen beslutat samt i den takt ekonomin medger. Försvarsmakten skulle bland annat införa ett nytt personalförsörjningssystem och tillämpa utvecklade principer för materieförsörjning.

Regeringen angav att resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer

användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Regeringen framförde att den inriktning som föreslås kan komma att behöva justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet.

Liksom i föregående budgethantering så valde dock regeringen och riksdagen att inte direkt bejaka Försvarmaktens önskemål om att genomföra omfattande grundorganisationsförändringar.

Viktiga åtgärder för kostnadsreduceringar var inte utredda när inriktningsbeslutet fattades

I inriktningspropositionen kommenterar regeringen kortfattat Försvarmaktens ekonomiska underlag och Försvarsberedningens uppskattade besparingsförslag i inriktningspropositionen. Några ytterligare ekonomiska beräkningar redovisas inte utan regeringen fastslår att ytterligare utredningsinsatser krävs för att bedöma potentialerna i besparingsförslagen. Regeringen betonade samtidigt att inga grundorganisationsförändringar skulle ske under mandatperioden.

Vissa brister och problem i underlagen

Riksrevisionen kan konstatera att underlagen för inriktningspropositionen på olika sätt och i varierande grad hanterade och beräknade de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna inriktningen. Dock finns vissa begränsningar och problem vad gäller analysen av de ekonomiska konsekvenserna. Det gäller exempelvis kalkylernas fullständighet och de antaganden som gjorts för olika kostnader.

Det förslag som redovisas i Försvarmaktens underlag för propositionen innehåller förutom förslag till förband i insatsorganisationen och beräknade personalbehov fram till 2019 även bedömningar av vilken materielomsättning som kommer att vara möjlig på lite längre sikt. De anslagsbehov och besparingsförslag som redovisas sträcker sig dock bara fram till 2014 och personalbehovet grundar sig inte i fastställda förbandsmålsättningar, utan utgjordes av tidiga planeringsramar för verksamheten. Den ekonomiska balansen i förslaget vilade också på att viss verksamhet skulle strykas. Vidare framgår det inte vilka ekonomiska konsekvenser eller risker prioriteringarna inom materieförsörjningen skulle innebära på sikt.

Riksrevisionen konstaterar att Försvarmakten har metoder för att göra långsiktiga ekonomiska beräkningar. Men en sådan kalkyl har bara redovisats en gång under perioden fram till inriktningsbeslutet. Det gällde ett tidigt förslag till inriktning från 2007, som efteråt kom att förändras flera gånger,

både sett till Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen och riksdagens och regeringens beslut. I övrigt har den ekonomiska planeringshorisonten varit 3 år, som normalt är inom ramen för statens budgethantering.

3 Försvarsmaktens anslagsutveckling

I detta kapitel redovisas Försvarsmaktens anslagsutveckling i en rad perspektiv. Vi jämför de faktiska förslagen till anslagsnivåer med det förslag Försvarsmakten lämnade i sitt underlag för inriktningspropositionen.

Analysen omfattar även disponibla anslag samt pris- och löneomräkning. Syftet är att utifrån detta belysa Försvarsmaktens finansiella situation under perioden 2009 till 2014.

3.1 Faktisk och föreslagen anslagsutveckling

I tabell 4 redovisas den faktiska anslagsutvecklingen under perioden 2010–2014 i 2009 års prisläge. Anslagens utveckling beror bland annat på inriktningen av verksamheten, bedriven verksamhet samt uppräknig för pris- och löneförändringar. I tabellen ingår också den anslagsfördelning som föreslogs av Försvarsmakten i underlaget för inriktningspropositionen.

Av tabellen framgår att anslaget 1.1 Förbandsverksamhet har ökat under perioden. 2014 har anslaget ökat med drygt 2,5 miljarder kronor jämfört med nivån 2010, vilket motsvarar en ökning på 13 procent. Även anslag 1.4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar har mellan åren 2010–2014 ökat med drygt 1 miljard kronor (21 procent).

En kraftig sänkning av anslaget 1.3 Anskaffning av materiel m.m., på drygt 1,4 miljarder kronor (–14 procent), gjordes redan 2011 och ligger sedan dess kvar på denna lägre nivå. Även relativt stora sänkningar har gjorts på anslag 1.2 Fredsfrämjande insatser och anslag 1.5 Forskning och teknikutveckling.

Tabell 4 Jämförelse mellan Försvarsmaktens förslag till anslagsfördelning och faktisk utveckling 2010–2014 (miljoner kronor, prisläge 2009)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet					
Förslag i underlag	19 728	20 354	20 404	20 504	20 619
Faktisk utveckling	19 418	20 546	20 743	21 334	22 006
Differens	-310	192	339	830	1 387
1.2 Fredsfrämjande förbandsinsatser					
Förslag i underlag	2 480	2 430	2 380	2 280	2 165
Faktisk utveckling	2 446	2 196	2 146	2 048	1 677
Differens	-34	-234	-234	-232	-488
1.3 Anskaffning av materiel m.m.					
Förslag i underlag	9 653	8 817	8 817	8 817	8 817
Faktisk utveckling	10 104	8 622	8 540	8 675	8 667
Differens	451	-195	-277	-142	-150
1.4 Vidmakthållande m.m					
Förslag i underlag	6 043	6 484	6 484	6 484	6 484
Faktisk utveckling	5 306	6 101	6 048	6 099	6 394
Differens	-737	-383	-436	-385	-90
1.5 Forskning och teknikutveckling					
Förslag i underlag	852	779	779	779	779
Faktisk utveckling	849	710	695	577	576
Differens	-3	-69	-84	-202	-203
Summa förslag i underlag	38 756	38 864	38 864	38 864	38 864
Summa faktisk utveckling	38 123	38 175	38 172	38 733	39 320

Källa: Försvarsmaktens underlag inför regeringens försvarspolitiska proposition 2009 samt budgetpropositionerna för respektive år.

3.1.1 *Försvarsmaktens förslag jämfört med faktiskt utveckling*

Försvarsmakten redovisade i sitt underlag inför inriktningspropositionen ett förslag till anslagsfördelning för perioden 2010–2014⁶⁵. Förslaget utgick från de antaganden som redovisades i övrigt i detta underlag, vilket omfattade exempelvis grundorganisatoriska förändringar och besparingar inom försvarslogistiken.

Av tabell 4 framgår att anslagsutvecklingen under perioden 2010–2014 avviker avsevärt från det förslag till anslagsfördelning som Försvarsmakten förde fram i underlaget till inriktningspropositionen. Jämfört med förslaget har anslaget för förbandsverksamhet varit högre respektive år, med undantag för år 2010. Den faktiska utvecklingen har inneburit att anslagsnivån ligger cirka 2 600 miljoner kronor högre 2014 än 2010. Försvarsmakten räknade i sitt förslag med att nivån skulle behöva vara cirka 820 miljoner kronor högre för motsvarande period. Den faktiska utvecklingen har således inneburit högre anslag i denna del. Samtidigt har i princip samtliga övriga anslag varit lägre än den nivå som föreslogs av Försvarsmakten. Anslagen för materiel och Forskning och teknikutveckling (1.3, 1.4 och 1.5) var 2014 cirka 1 390 miljoner kronor lägre än 2010. Försvarsmaktens förslag för denna del innebar en nivå som var cirka 780 miljoner kronor lägre 2014 än 2010.

Försvarsmakten har till Riksrevisionen kommenterat anslagsutvecklingen och jämförelsen med de förslag som myndigheten lämnade för inriktningspropositionen. Enligt Försvarsmakten har inte avgörande delar av Försvarsmaktens förslag genomförts, vilket medför att jämförelsen blir teoretisk. Försvarsmakten menar att i de flesta fall har kostnader inte ökat jämfört med den struktur regering och riksdagen beslutat, utan bara i jämförelse med det underlag som Försvarsmakten lämnade in.⁶⁶ Riksrevisionen instämmer i sak med Försvarsmaktens synpunkt, men menar att jämförelsen ändå har ett värde för att kunna relatera den faktiska utvecklingen till de antaganden som gjorts vid olika tidpunkter för att uppnå ekonomisk balans.

3.2 **Disponibla medel och anslagsförbrukning**

Föregående avsnitt behandlade föreslagna anslag i budgetpropositionen jämfört med det förslag till anslagsfördelning som Försvarsmakten tidigare lagt fram. Föreslagna anslag i budgetpropositionen uttrycker de prioriteringar regeringen har för verksamheten.

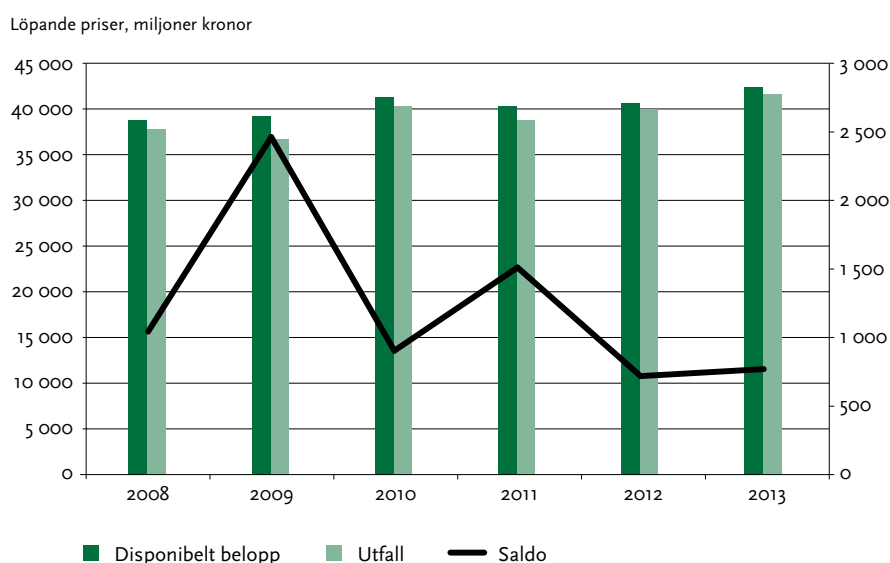
⁶⁵ Försvarsmaktens underlag inför regeringens försvarspolitiska proposition 2009, s.76

⁶⁶ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

De anslagsmedel som i slutändan står till Försvarsmaktens förfogande benämns som disponibla anslag. Disponibla anslag utgörs av tilldelade medel plus eventuella beviljade anslagssparanden minus indragningar.

Figur 2 redovisar det totala disponibla anslaget för Försvarsmakten i förhållande till den faktiska anslagsförbrukningen. Skillnaden mellan disponibla anslag och förbrukningen är det så kallade saldot, som utgör ingående överföringsbelopp för nästkommande år.

Figur 2 Försvarsmaktens disponibla anslag samt anslagsförbrukning 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)



Källa: Försvarsmaktens anslagsredovisning 2009–2012.

Under perioden har det varje år skett en underförbrukning av de disponibla anslagen. Under perioden pendlar underutnyttjandet mellan 26 procent av de disponibla anslagen. Tabell 5 visar hur saldot för respektive år fördelas på de olika anslagen. Negativa tal betyder att utgifterna har överskridit disponibla anslag.

Tabell 5 Saldo per anslag 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet m.m.	1 211	52	425	180	-208
1.2 Fredsfrämjande insatser	865	393	690	811	1065
1.3 Anskaffning materiel och anläggningar	203	273	395	-140	13
1.4 Vidmakthållande materiel och anläggningar	168	161	-38	-127	-105
1.5 Forskning och teknikutveckling	6	17	32	-13	-3
Summa	2 454	896	1 503	711	762

Källa: Försvarmaktens anslagsredovisning 2009–2013.

Vad gäller anslaget 1.1 förbandsverksamhet m.m. har underutnyttjandet överlag sjunkit under perioden, även om vissa variationer mellan åren kan ses. År 2013 utnyttjades anslagskrediten på detta anslag. Det förhållandevis stora anslagssparandet 2009 var delvis planerat av Försvarmakten. Avsikten var att utnyttja anslagssparande från 2008 och 2009 för att förstärka verksamheten 2010 och 2011. Det har också förekommit under perioden att Försvarmakten befarat ett överdrag och vidtagit åtgärder som i sin tur istället lett till ett anslagssparande. Anslag kopplade till anskaffning och vidmakthållande av materiel har tidigare underutnyttjats, men har år 2012 och 2013 överskridits något. Det tidigare underutnyttjandet 2009 till 2011 är i princip helt kopplat till då gällande utgiftsbegränsningar⁶⁷. För anslaget 1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar gällde utgiftsbegränsningar om 200 miljoner kronor 2009 och 2010 samt 300 miljoner kronor 2011. För anslaget 1.4 Vidmakthållande av materiel och anläggningar gällde utgiftsbegränsningar om 160 miljoner kronor för respektive år 2009 och 2010.

Relativt sett har det mest omfattande underutnyttjandet gjorts inom anslaget 1.2 Fredsfrämjande insatser. År 2013 utnyttjades bara 54 procent av detta anslag. Försvarmakten tilldelas dock inte hela anslagsbeloppet. Av det totala anslagssparandet för anslaget 1.2 på 1 065 miljoner kronor, har regeringen inte tilldelat Försvarmakten 460 miljoner kronor vilket innebär att Försvarmakten sparat cirka 605 miljoner kronor. Ett liknande mönster finns även för föregående år. Totalt sett mellan 2009 och 2013 är det cirka 1 800 miljoner kronor som regeringen behållit på detta sätt.

Underutnyttjande av anslag eller saldo ett visst år redovisas som ett ingående överföringsbelopp nästkommande år. En myndighet får inte automatiskt

⁶⁷ Försvarmaktens årsredovisning.

behålla hela detta belopp. Regeringen kan välja att återta hela eller delar av detta belopp genom en så kallad indragning⁶⁸. Regeringen har varje år under perioden 2009–2013 dragit in en del av den underförbrukning som redovisats ovan. I tabell 6 redovisas dessa indragningar på Försvarmaktens olika anslag.

Tabell 6 Indragningar år 2009–2013 (löpande priser, miljoner kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
1.1 Förbandsverksamhet m.m.	-570	-464	-219	-1	-6
1.2 Fredsfrämjande insatser		-791	0	-621	-744
1.3 Anskaffning materiel och anläggningar		-3	-205	-395	0
1.4 Vidmakthållande materiel och anläggningar	-230	-8	-161		0
1.5 Forskning och teknikutveckling				-32	0
Övriga	-105				
Summa	-906	-1 267	-585	-1 048	-750

Källa: Försvarmaktens anslagsredovisning 2009–2013.

Sambandet mellan tabellerna med anslagsutnyttjandet respektive indragningar förskjuts ett år. År 2009 gjorde Försvarmakten ett underutnyttjande på totalt 2,4 miljarder kronor. Av detta fick Försvarmakten behålla cirka 1,2 miljarder kronor. Vid en jämförelse av saldona i tabell 5 ovan och indragningarna i tabell 6 kan konstateras följande. 2009 till 2012 var anslagssparandet totalt cirka 5,5 miljarder. Motsvarande indragningar uppgick till cirka 3,7 miljarder. Försvarmakten fick därmed behålla cirka 1,8 miljarder av de sparade anslagen. Största delen av dessa 1,8 miljarder har varit sparande inom förbandsanslaget.

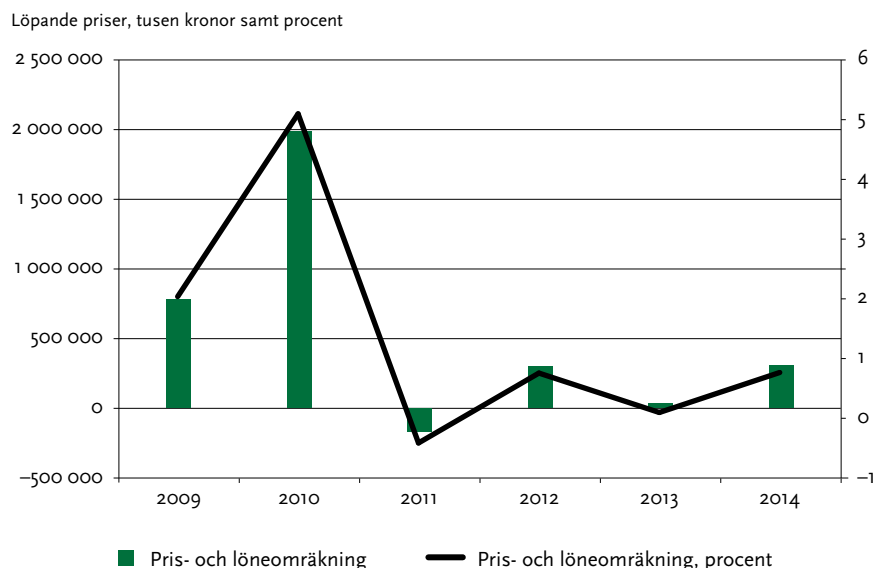
3.3 Pris- och löneomräkning

Inom statsförvaltningen räknas varje år anslag upp enligt en viss metodik för att täcka pris- och löneutveckling. Inom försvarsområdet används en utvecklad modell för detta jämfört med den generella modell som används för övriga statsförvaltningen. Modellen inom försvarsområdet benämns försvarsprisindex (FPI). FPI sammanställs varje år av Försvarsdepartementet. Liksom för övriga myndigheter innehåller modellen ett så kallat produktivitetsavdrag. Detta innebär att myndigheterna inte får full ersättning för prisutvecklingen utan ett avdrag görs varje år för en beräknad produktivitetsutveckling.

⁶⁸ 4 § jfr. m. 7 § Anslagsförordning (2011:223).

I figur 3 redovisas den faktiska pris- och löneomräkning som gjorts varje år för försvarsanslagen.

Figur 3 Total pris- och löneomräkning (löpande priser, tusen kronor samt procent)



Källa: Anslagshärledning i respektive års budgetproposition.

Under perioden 2009–2014 har pris- och löneomräkningen gett en total kompensation på cirka 3,2 miljarder kronor. Som synes av figuren kan det förekomma kraftiga svängningar mellan enskilda år. Under perioden 2009–2014 har pris- och löneomräkningen ökat det sammanlagda försvarsanslaget med 8 procent, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig ökning på 1,6 procent.⁶⁹

Sett till den anslagstilldelning som skett under perioden (se bilaga 2) och den del som utgörs av pris- och löneomräkning kan Riksrevisionen konstatera att försvarsanslaget i princip hållits oförändrat under perioden 2009–2014. Den ackumulerade nettoeffekten på anslaget är en reduktion med 146 miljoner kronor.

Skillnaden mellan anslagsförändringen och den totala pris- och löneomräkningen kan på årsbasis vara omfattande. 2010 ökade anslaget med 1 miljard kronor. Pris- och löneomräkningen utgjorde nära 2 miljarder, vilket innebär att under detta år uppstod en real anslagsminskning med omkring 970 miljoner kronor. Samtidigt har nettoeffekten varit positiv under åren 2013 och 2014 (med 560 respektive 588 miljoner kronor).

⁶⁹ Uppdelat på de olika anslagen varierar detta index. För förbandsverksamhet och internationella insatser blir ersättningen under perioden totalt cirka 12 procent, för materiel cirka 4 procent samt för forskning och teknikutveckling cirka 7 procent.

3.3.1 Pris- och löneomräkning i förhållande till faktisk kostnadsutveckling

Om den erhållna kompensationen för pris- och löneomräkning som redovisats ovan faktiskt motsvarar den pris- och löneutveckling som Försvarsmakten möter har varit föremål för debatt. Försvarsmakten hävdar att det på sikt sker en urholkning av köpkraften. Detta sker, enligt Försvarsmakten, på två olika sätt. Dels genom prisökningar på försvarsmateriel, dels genom produktivetskravet.⁷⁰

Försvarsmakten för fram risker för urholkningseffekter

Försvarsmakten menar att kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel historiskt sett varit större än den priskompensation som myndigheten erhåller. Detta har sin grund i att Försvarsmakten måste hantera en rad kostnadsdrivande faktorer, exempelvis ofördelaktiga marknadsförhållanden, relativa förmåge- och effektbehov i förhållande till omvärlden, korta serielängder samt svenska särlösningar.⁷¹

Vidare menar Försvarsmakten att myndigheten har begränsade möjligheter att möta de produktivetskrav som ställs på alla myndigheter genom det så kallade produktivetsavdraget. Möjligheten till en förbättrad produktivitet påverkas av bland annat val av materielsystem, personalkategorier och volymer, grundorganisation samt anslagsförändringar som inte knyts till en förändrad ambition.⁷²

Försvarsmakten påpekar även att om krav på rationalisering inte särskiljs från produktivetskrav kan dubbla effektivitetskrav uppstå. Det vill säga att förutom det effektiviseringskrav som följer av produktivetsavdraget kan beslut om rationaliseringar ställa ytterligare rationaliseringskrav på verksamheten.

Generella Principer bakom pris- och löneomräkning

Ovanstående resonemang bör ställas i relation till dels de generella principer som ligger bakom pris- och löneomräkningen för statliga myndigheter, dels vilka möjligheter som kan finnas att möta en kostnadsutveckling.

Syftet med pris- och löneomräkningen i den statliga budgetprocessen är att skilja ut inflation och löneökningar inom en verksamhet, för att förhandlingar om anslag enbart ska avse reala förändringar. Pris- och löneutvecklingen är också ett viktigt verktyg för att öka produktiviteten i den statliga verksamheten.

Vad gäller försvarsmateriel beror den sammantagna kostnadsutvecklingen dels på prisförändringar, dels på volymförändringar. En ökning av prestanda

⁷⁰ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, 2013-10-01, FM2013-276:1, Bilaga 1, s.7ff.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

eller kvalitet ska inte betraktas som en prisförändring, utan som en volymförändring. Denna åtskillnad är väsentlig på försvarsområdet, där teknisk utveckling och prestandahöjning kan medföra kostnadsökningar. Sådana kostnadsökningar ska alltså inte ses som en prisinflation och därför inte täckas av en generell prisomräkning. I stället ska teknisk utveckling och prestandahöjningar hanteras genom politiska beslut, det vill säga vid förhandlingar om anslag.⁷³

Förslag för att kunna hantera en kostnadsutveckling

En befarad kostnadsutveckling för försvarsmateriel kan mötas på en rad olika sätt. Försvarsmakten har fört fram reducering av antal enheter, ökat vidmakthållande, lägre omsättningstakt, användning av modifierad civil materiel, sänkt kravställning samt förbättrad beställarroll gentemot leverantörer⁷⁴. Vidare framgår även av materielförsörjningsstrategin att ökade kostnader på materielsidan ska mötas av bland annat en effektivare upphandling och internationella samarbeten.

Regering och riksdag har tidigare behandlat frågan

Regeringens och riksdagens tidigare ställningstagande i frågan framgår av proposition 1998/99:74 samt betänkande 1998/99: FöU5. I samband med riksdagsbeslutet avskaffades den så kallade teknikfaktor som infördes genom 1992 års försvarsbeslut. Inför beslutet om att avskaffa teknikfaktorn gjordes en granskning av vilken påverkan den tekniska utvecklingen haft på kostnadsutvecklingen när det gäller försvarsmateriel⁷⁵. Denna granskning påvisade att en överkompensation sker för materiel med liten andel utvecklingskostnader. Samtidigt visade granskningen också att underkompensation skett vid utveckling av mer högteknologiska system. Därför föreslogs att systemet med generell teknikfaktoruppräknning borde ses över.

Regeringen ansåg i prop. 1998/99:74 att det saknades motiv till en generell kostnadsuppräknning av Försvarsmaktens materielanslag utöver försvarsprisindex. Regeringen ansåg att utrymme för teknisk förnyelse bör skapas genom att reservera medel inom fastställda ekonomiska ramar.

Av 2009 års inriktningsproposition framgår att regeringen inte finner anledning att ändra sin tidigare bedömning. Utöver ställningstagandet vad gäller kostnadsutvecklingen på materiel konstaterade regeringen också att Försvarsmakten tagit hänsyn i planeringen till det generella rationaliseringskrav som åligger alla myndigheter. Regeringen menar då att

⁷³ ESV 2010:18 *Översyn av försvarsprisindexet för materiel*.

⁷⁴ Försvarsmakten (2013) *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, s.9.

⁷⁵ Bet. 1998/99: FöU5, s.14ff

Försvarmakten i sitt underlag för propositionen angett att medel har allokerats för att möta denna effekt.⁷⁶

Vidare gjordes inför budgetpropositionen 2011 en översyn av försvarsprisindex avseende försvarets materielanslag⁷⁷. Översynen föranleddes av att det system som då fanns för omräkning var betydligt mer komplext än det som tillämpades för övriga delar av statsförvaltningen. Omräkningarna hade även resulterat i kraftiga svängningar mellan åren. Detta gjorde att omräkningarna varit svåra att prognostisera, vilket i sin tur försvårat möjligheterna till planering. I stället föreslogs en reviderad ordning och sammansättning av omräkningen. Regeringen bedömde att det reviderade FPI skulle öka transparensen och förutsägbarheten i de årliga omräkningarna av försvarets materielanslag.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Den faktiska anslagsfördelningen skiljer sig från det som föreslogs i underlaget till inriktningspropositionen

Riksrevisionens kan konstatera att anslagsmedel har flyttats och justerats mellan olika anslag under perioden. Försvarmaktens förslag till anslagsfördelning i underlaget till inriktningspropositionen utgick från de beräknade nivåer som angetts i budgetpropositionen för år 2009. Dessa beräknade nivåer hade bland annat justerats genom en minskning av anslagen för materiel och en ökning av förbandsanslag. Som framgått av kapitel 2 lade Försvarmakten fram en plan i ekonomisk balans fram till 2014. Den faktiska anslagsutvecklingen därefter har dock inneburit att omfördelningarna accentuerats i förhållande till föreslagen plan. Förbandsanslaget har tillförts mer medel än vad som föreslogs av Försvarmakten. Övriga anslag har jämfört med Försvarmaktens förslag blivit lägre. Sammantaget innebär den faktiska utvecklingen en något annan balans mellan anslagen än den som föreslogs av Försvarmakten i underlaget till inriktningspropositionen.

Under perioden sker en underförbrukning av anslag

Under perioden förbrukar Försvarmakten inte hela sitt disponibla anslag. Totalt sett uppgår underförbrukningen till cirka 5,5 miljarder kronor under perioden 2009–2012. Den största underförbrukningen har skett inom anslaget för internationella insatser samt för förbandsverksamhet. I det förstnämnda fallet är det dock en del av medlen som inte tilldelas Försvarmakten.

⁷⁶ Prop. 2008/09:140, s.109.

⁷⁷ Prop. 2010/11:1, s.205ff.

Underförbrukning kan föras över till nästa års budget genom så kallat anslagssparande. Men regeringen kan också välja att dra tillbaka de oförbrukade medlen till statskassan. Av de 5,5 miljarder som nämnts ovan drogs cirka 3,7 miljarder kronor tillbaka av regeringen. Det är främst inom förbandsanslaget som Försvarsmakten fått behålla anslagssparande mellan åren.

Pris- och löneomräkningen

Försvarsmakten har mellan åren 2008 och 2014 fått en kompensation för ökade priser och löner som motsvarar en cirka 8 procentig ökning av försvarsanslagen. Sett till den anslagstilldelning som skett under perioden och den del som utgörs av pris- och löneomräkning kan Riksrevisionen konstatera att försvarsanslaget i princip hållits oförändrat under perioden 2009–2014.

Försvarsmakten hävdar dock att den pris- och löneomräkning som sker inte motsvarar den faktiska kostnadsutveckling som myndigheten möter över tid. Försvarsmakten menar att på sikt leder detta till en urholkning av myndighetens köpkraft. Vidare menar Försvarsmakten att man har vissa begränsningar i möjligheterna att möta det produktivetskrav som krävs av alla myndigheter.

Dessa synpunkter måste vägas mot de generella principer som ligger bakom pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkning är ett sätt att rensa kostnadsförändring från prisförändring så att förhandlingar i budgetarbetet ska avse enbart reala förändringar. Vidare är omräkningen det instrument som regeringen har till sitt förfogande för att öka produktiviteten i den statliga förvaltningen. Systemet ska samtidigt ge incitament för myndigheterna att omdisponera sina resurser så att de kan tillgodogöra sig en effektivisering.

De orsaker till ökade kostnader som förs fram på materielområdet hänger ofta ihop med kostnadsutveckling och inte prisförändring. Det senare hanteras inom ramen för prisomräkning medan det förstnämnda förhandlas och beslutas politiskt, det vill säga inom ramen för förhandlingar om nivå och fördelning mellan anslag. Det kan dock finnas anledning att beakta möjliga effekter av så kallade dubbla rationaliseringskrav.

Vidare redovisar såväl Försvarsmakten som regeringen olika åtgärder som kan möta en sådan befarad kostnadsutveckling. De åtgärder som föreslås har delvis olika karaktär. Åtgärder som till exempel effektivare upphandling och internationella samarbeten *kan* leda till en minskad kostnad. Det kan emellertid vara svårt att i förväg uppskatta denna vinst och räkna in den i planeringen. Åtgärder som exempelvis mindre volymer eller en minskad omsättningstakt ger en mer konkret ekonomisk effekt som kan vara lättare att förhålla sig till i en planeringssituation.

4 Försvarsmaktens kostnader

I kapitel 2 kunde vi konstatera att förändringarna inom försvaret bedömdes innebära ökade kostnader för bland annat löner, övningar, beredskap och genom ökad materielförslitning. Därför lades stor vikt på strukturella förändringar av Försvarsmaktens arbetssätt och organisation. Detta var nödvändigt för att Försvarsmakten skulle kunna balansera kostnadsökningar mot rationaliseringar och effektiviseringar. Kostnadsutvecklingen och kostnadsstrukturen behövde därför förändras.

I detta kapitel går vi på olika sätt igenom hur Försvarsmaktens kostnader fördelas och utvecklas. Genomgången ger en grund för att kunna bedöma vilka kostnader som är intressanta att följa med hänsyn till behovet av de förändringar och rationaliseringar som identifierades under framtagandet av inriktningspropositionen. Bland annat studeras utvecklingen av olika kostnadsslag samt direkta kostnader och omkostnader.

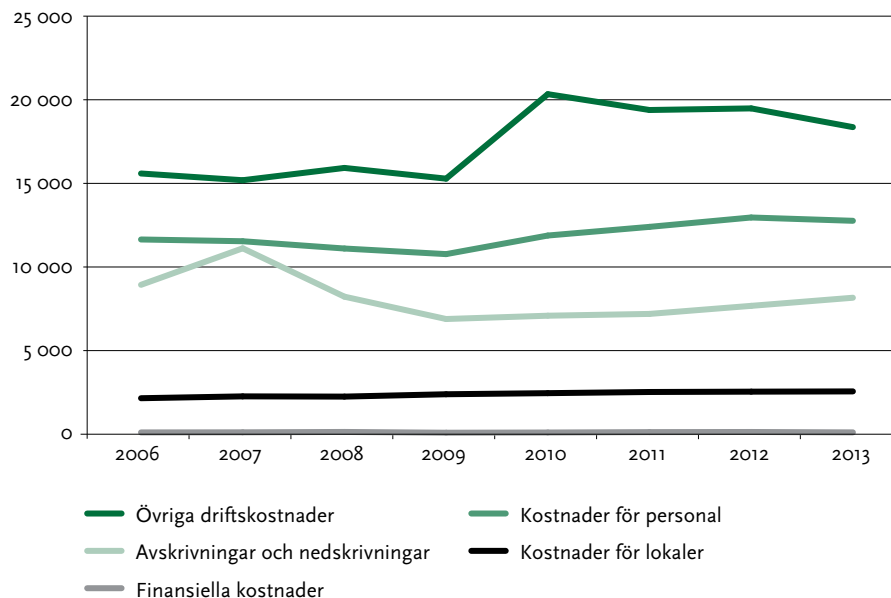
Fokus ligger på de senaste årens kostnadsutveckling, med betoning på 2011 och 2012.

4.1 Kostnader uppdelade på kostnadsslag

Figur 4 visar hur resurser har förbrukats i Försvarsmakten åren 2006–2013. Figuren omfattar Försvarsmaktens samtliga kostnader uppdelat på fem olika kostnadsslag: personal, lokaler, övriga driftskostnader, finansiella kostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.

Figur 4 Verksamhetens kostnader 2006–2013 (miljoner kr, löpande priser)

Löpande priser, miljoner kronor



Källa: Försvarsmaktens resultaträkning (årsredovisning) för respektive år.

Som framgår av figur 4 kan vissa förändringar konstateras. Vad gäller personalen har kostnaderna stigit sedan år 2009. Mellan år 2009 och 2012 har den årliga kostnaden för personal stigit med cirka 2 miljarder kronor i löpande priser. Förklaringen till ökningen ges främst av fler årsarbetskrafter inom soldatkategorin. Vidare har även avtal om internationell arbetskyldighet, åtgärder för omstrukturering samt personalförsörjning av officerskategorier medfört ökade kostnader.⁷⁸

Vidare framgår av figur 4 att *övriga driftskostnader* ökar kraftigt under år 2009. Denna kategori utgörs bland annat av kostnader för värnplikt, hemvärn, materiel, varor och tjänster. De ökade driftskostnaderna kan förklaras dels av korrigerade lagervärden för vissa beredskapsvaror (2,8 miljarder kronor mellan år 2009 och 2010), dels av ökade kostnader för tjänster⁷⁹.

De ökade tjänstekostnaderna utgörs till största delen av materielkonsulter och övriga externa tjänster. Tjänstekostnaderna ökade kraftigt mellan 2009 och 2010 (cirka 1 500 miljoner kronor). Därefter har dessa kostnader ökat ytterligare men i en mindre omfattning. Övriga kostnadsslag har legat på en förhållandevis jämn nivå under perioden.⁸⁰

⁷⁸ Försvarsmaktens resultaträkning för 2010, 2011 och 2012.

⁷⁹ Den felaktigt bokförda tillgången kan möjligen få effekten att kurvan är missvisande (för låg) under åren 2006–2008.

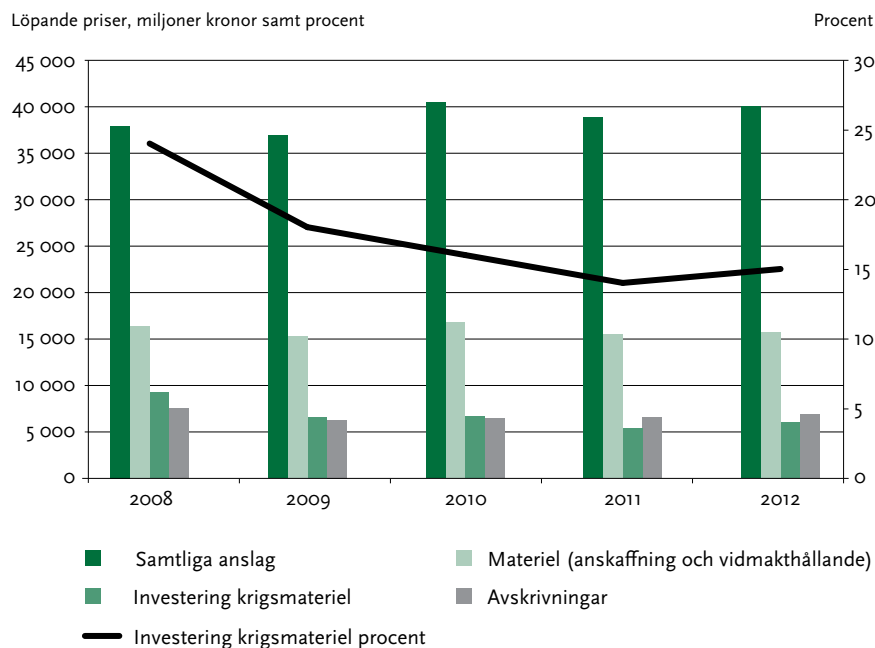
⁸⁰ Försvarsmaktens årsredovisningar 2009–2012.

Det är viktigt att påpeka att detta är en bild av hur resursförbrukningen ser ut i organisationen såsom den redovisas i resultaträkningen. Inom vissa kostnadsslag kan det finnas en skillnad mellan utgiftsnivån och kostnaderna. Exempelvis leder en investering i ett nytt materielsystem till utgifter. Materielsystemet genererar dock kostnader först när det används och förbrukas. Materielkostnaderna sorteras in under kostnadsslagen "avskrivningar och nedskrivningar" och "övriga driftskostnader". För personalen är däremot kostnaderna och utgifterna nära varandra, eftersom de kostnader som personalen genererar till största delen består av löner.

Minskande investeringar i materiel

Figur 5 belyser utgifter och kostnader för materiel. Figuren visar dels hur anslagen för materielanskaffning och vidmakthållande av materiel utvecklats i förhållande till det totala försvarsanslagen, dels hur investeringarna i materiel minskat över tiden.⁸¹ Figuren omfattar även kostnader för materiel i form av avskrivningar.

Figur 5 Materielanslag, investeringar och avskrivningar i förhållande till Försvarsmaktens anslag, 2008–2012 (löpande priser, miljoner kronor samt procent)



Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2012 samt finansiella noter i årsredovisning 2008 till 2011.

⁸¹ Investeringar avser krigsmateriel som aktiveras och tas med i balansräkningen och är en del av utgifterna inom anslaget 1.3.

Av figur 5 framgår att investeringarnas andel av materielanslaget sjunkit under perioden, med undantag för år 2012. Detta kan tolkas som att Försvarmakten i början av perioden fått leveranser av tidigare beslutad anskaffning. Vi vet sedan tidigare kapitel att både Försvarmakten och regeringen gjorde bedömningen att omsättningstakten på materiel kunde minska under en period, vilket innebär allt lägre investeringsnivåer. Denna typ av investeringsmått säger inte något om ändamålsenligheten av materielen. Uppgifterna ger dock en övergripande bild av den takt i vilken materielen omsätts. En fråga som kan ställas i sammanhanget är vilken investeringsnivå som krävs för att upprätthålla reallt *existerande* kapital⁸²? En för låg investeringsnivå riskerar att urholka värdet på den existerande materielen, vilket kan innebära eroderande materiell status.

4.2 Verksamhetsgrenar

Försvarmakten delar in sin verksamhet i sex olika verksamhetsgrenar: insatser, uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap, utveckling, övriga verksamheter, fredsfrämjande verksamhet samt skydd, olyckor och stöd till det civila. Försvarmakten fördelar samtliga kostnader på dessa verksamhetsgrenar.

Olika typer av omkostnader och overhead, som är en förutsättning för att Försvarmakten ska kunna bedriva efterfrågad verksamhet, kopplas till en intern verksamhetsgren som benämns VG o. Kostnader inom VG o fördelas restlöst till de olika verksamhetsgrenarna.⁸³ Omfattningen av dessa omkostnader kommer att behandlas i ett separat avsnitt längre fram i kapitlet.

Tabell 7 visar hur kostnaderna fördelat sig mellan olika verksamhetsgrenar under åren 2011 och 2012.

⁸² Med reallt existerande kapital avses existerande materielstock. Investeringstakten beror på i vilken omfattning vapensystem ska vidmakthållas och förnyas.

⁸³ Försvarmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

Tabell 7 Kostnader per verksamhetsgren 2011–2012 (miljoner kronor, löpande priser)

Verksamhetsgren	2011	2012
VG1 Insatser	3 016	2 956
VG2 Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap	34 797	36 330
VG3 Utveckling	1 673	1 303
VG4 Övriga verksamheter	340	314
VG5 Fredsfrämjande verksamhet	66	112
VG6 Lag skydd, olyckor och stöd till civil verksamhet	10	23
Summa	39 902	41 038

Källa: Försvarsmaktens redovisning.

Av tabellen framgår att den absolut största delen av resursförbrukningen sker inom verksamhetsgren 2, det vill säga uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap. Mellan 2011 och 2012 har kostnaderna för denna verksamhet ökat med cirka 1,5 miljarder kronor.

4.3 Produktgrupper och produkter

Inom Försvarsmakten används det så kallade produktbegreppet. Inom myndigheten finns cirka 150 produkter.⁸⁴ Till exempel utgör ett förband eller en insats en produkt, men annan verksamhet kan också utgöra en produkt.

Produktbegreppet används i Försvarsmakten för att fördela alla kostnader till en slutprodukt eller ett resultat. Alla kostnader som är förknippade med att producera en viss produkt (exempelvis ett förband) ska fördelas ut på respektive produkt. Detta kallas för en ”restlös kostnadsfördelning”.

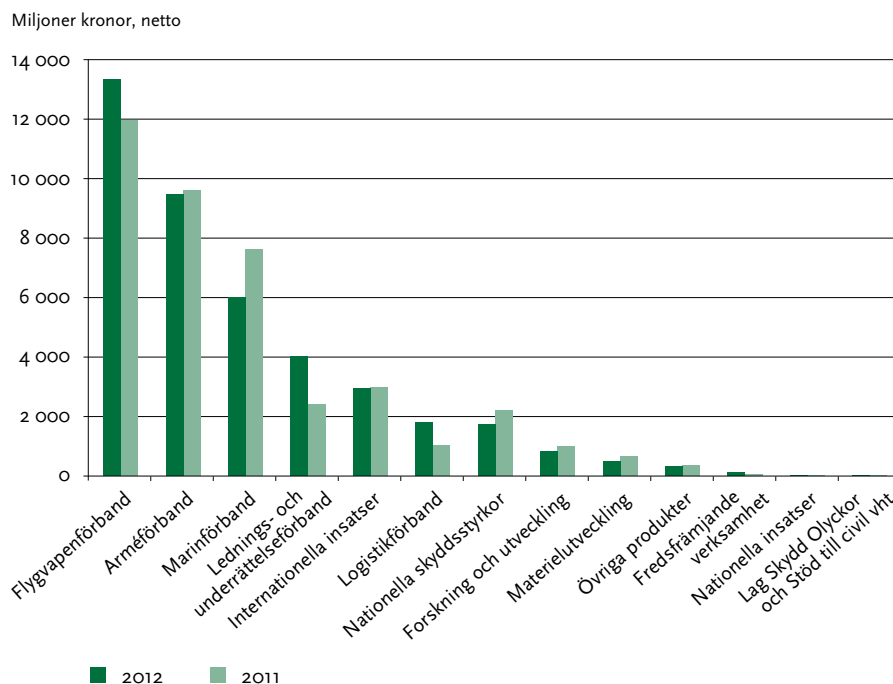
Varje produkt är inordnad i någon av Försvarsmaktens verksamhetsgrenar. Produkter som utgörs av förband är kopplade till verksamhetsgren 2 (uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap), medan en produkt som avser en insats (exempelvis den pågående insatsen i Afghanistan) sorterar under verksamhetsgren 1 (insatser).

Alla produkter grupperas till olika produktgrupper, exempelvis arméförband eller flygförband. Totalt sett finns 14 produktgrupper som samlar produkter av

⁸⁴ Med en produkt avses en externt efterfrågad förmåga eller resurs som skapar nytta för uppdragsgivare och skattebetalare. Källa: Försvarsmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

liknande art. I figur 6 nedan har Försvarsmaktens resursförbrukning delats upp på produktgrupper för åren 2011 och 2012.

Figur 6 Kostnader per produktgrupp (miljoner kronor, netto) 2011–2012



Källa: Försvarsmaktens redovisning.

De produktgrupper som förbrukar mest resurser är flygvapenförband (cirka en tredjedel av kostnaderna under år 2012) samt arméförband, följt av marinförbanden. Kostnader för lednings- och underrättelseförband samt logistikförband närapå fördubblades mellan 2011 och 2012.

4.4 Direkta kostnader och omkostnader

Ovanstående avsnitt har belyst utvecklingen av Försvarsmaktens totala kostnader i ett antal olika skärningar. Nästa steg är att närmare studera direkta kostnader och olika typer av omkostnader. Då omkostnader främst förekommer på förbandsanslaget kommer endast detta anslag att studeras i detalj.

Med *direkta kostnader* avses kostnader som direkt kan hänföras till en specifik produkt eller produktgrupp inom verksamhetsgrenarna 1–6. Produkterna utgörs främst av insatsförband och insatser.

Med *omkostnader* avses dels kostnader som inte direkt kan hänföras till en specifik produkt, dels av kostnader som är gemensamma för olika delar av verksamheten. Dessa kostnader hänförs till den försvarsmaktsinterna verksamhetsgrenen 0, för att sedan fördelas med olika fördelningsnycklar till verksamhetsgrenarna 1–6. Dessa omkostnader kan exempelvis utgöras av kostnader för lokaler, anläggningar, stödverksamhet, personalutbildning, drift av försvarsmaktsgemensamma skolor och centrum samt central och lokal ledning och administration. Omkostnader benämns ibland indirekta kostnader eller overhead.⁸⁵

I olika grad kan omkostnader härledas till produkter. Exempelvis kan lokala omkostnader kopplas till de produkter som produceras på den lokala platsen. Beroende på hur tydligt omkostnader kan härledas används olika metoder för att fördela omkostnader till den slutliga kostnadsbäraren – produkten.⁸⁶

4.4.1 *Kostnadsslag och kostnadsstrukturer*

I kapitel 2 redovisades den kostnadsbild som framgick av perspektivplaneringen 2007. Av denna rapport framgick att endast hälften av kostnaderna inom förbandsanslaget berodde på antalet förband. I detta sammanhang fördes också en diskussion om fasta och rörliga kostnader. Försvarsmakten menade att på något års sikt är huvuddelen av kostnaderna inom försvarsanslagen fasta. Detta innebär att på kort sikt kan förändringar av organisationen vara förknippade med omställningskostnader som är större än de möjliga besparingarna. I ett längre perspektiv är kostnaderna i huvudsak rörliga. Dock krävs ett aktivt ställningstagande till en förändrad kostnadsnivå.⁸⁷

Ett liknande resonemang har också framförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). FOI menar att stora fasta kostnader och långsiktiga bindningar inom Försvarsmakten försvårar en anpassning av verksamhet och kostnader till aktuell omvärldssituation. Att upprätthålla en organisation med stor flexibilitet är ofta mer krävande i termer av resurser och kostnader än att bygga en organisation för en bestämd uppgift.⁸⁸

4.4.2 *Fördelning mellan kostnadslag inom förbandsanslaget*

Nedan har kostnaderna inom förbandsanslaget under åren 2011 och 2012 delats upp på kostnadsslag⁸⁹. Förbandsanslaget är det största anslaget och finansierar

⁸⁵ Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, s. 46.

⁸⁶ Försvarsmakten (2012) *Handbok Ekonomi*.

⁸⁷ Perp-rapport 2007, s.64.

⁸⁸ FOI (2007) *Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*, Mars 2007, FOI-R-2241-SE.

⁸⁹ Exklusive anslagspost 1.1.4 Militära underrättelser. Hela denna kostnad bokas som central overhead på förbandsanslaget.

en stor del av verksamheten. Direkta kostnader i tabellen är kostnader för personal, infrastruktur och verksamhet. Centrala omkostnader har delats in i central utbildning, central ledning och central overhead. Lokala omkostnader består av kostnader för lokal drift och administration.

Tabell 8 Fördelning mellan olika kostnadsslag inom förbandsanslaget under 2011 och 2012 (löpande priser, miljoner kronor)

	2011	2012
Personal	4 679 (24%)	4 725 (22%)
Infrastruktur	1 803 (9%)	1 513 (7%)
Verksamhet	3 565 (18%)	3 970 (19%)
Lokala omkostnader	5 254 (26%)	4 542 (21%)
Varav lokal drift och administration	5 254	4 542
Centrala omkostnader	4 544 (23%)	6499 (31%)
Varav central overhead	1 568	4 469
Varav central ledning	2 266	1 492
Varav central utbildning	710	538
Ej allokerat	-242 (0%)	407 (0%)
Summa	19 845	21 248

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarmaktens redovisning.

Av de totala kostnaderna inom förbandsverksamheten under åren 2011 och 2012 utgörs ungefär 50 procent av olika typer av omkostnader och kostnader för infrastruktur. Vid en jämförelse mellan åren kan en ökning ses inom centrala omkostnader, främst för central overhead, och en minskning inom lokala omkostnader. Total sett ökar dock omkostnaderna med 1,2 mdkr mellan dessa år. Enligt Försvarmakten kan skillnaderna mellan åren förklaras av att den så kallade försvarmaktskassan har hanterats på olika sätt i redovisningen för 2011 och 2012. Redovisningen skiljer sig mellan åren på grund av införandet av ekonomi- och resursledningssystemet SAP PRIO.⁹⁰

⁹⁰ Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Ökande kostnader för personal och tjänster

Under perioden 2009 till 2013 ökade den årliga kostnaden för *personal* med cirka 2 miljarder kronor. Ökningen föranleddes främst av att Försvarsmakten från och med 2009 började anställa fler soldater. Dessa ökningarna är i sin tur en följd av den reformerade personalförsörjningen. Försvarsmaktens personalkostnader har också påverkats av omstruktureringsåtgärder samt införande av ett nytt anställningsavtal som bland annat inneburit en skyldighet för personalen att göra insatser utomlands.

Kostnaderna för *tjänster* har ökat kraftigt mellan åren 2009 och 2010, för att därefter ligga kvar på en högre nivå. Ökningen förklaras främst av ökade kostnader för materielkonsulter och andra externa tjänster.

Inom verksamhetsgrenarna ligger starkt fokus under perioden på *uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap*. Mellan åren 2011 och 2012 ökade kostnaderna för denna verksamhet med cirka 1,5 miljarder kronor. Fördelningen mellan olika produktgrupper visar att flygvapenförband haft de högsta kostnaderna under 2011 och 2012, följt av arméförband. Kostnaderna inom marinförbanden har minskat mellan åren 2011 och 2012.

Omkostnader utgör fortfarande hälften av de totala kostnaderna

Försvarsmaktens kostnader kan delas in i en del som avser direkta kostnader för bland annat förband och en del som avser olika typer av omkostnader. De direkta kostnaderna omfattar personalkostnader för soldater och officerare, men också verksamhetskostnader. Verksamhetskostnader består av kostnader för övningsdygn, drift- och underhåll med mera. Omkostnader utgörs av kostnader för ledning, viss utbildning samt kostnader för lokal drift och administration vid olika organisationsenheter.

Av kapitel 2 har framgått att Försvarsmakten 2007 beräknade att ungefär hälften av de totala kostnaderna för verksamheten på förbandsanslaget utgjordes av omkostnader. Detta föranledde ett förslag från Försvarsmaktens sida om att se över kostnaderna. Av Försvarsmaktens redovisning för år 2011 och 2012 framgår att andelen omkostnader ligger på ungefär hälften av de totala kostnaderna på förbandsanslaget. Den relativa och absoluta omfattningen av omkostnader har alltså inte minskat.

Investeringar i materiel sjunker, men är detta ett uttryck för lägre behov?

Försvarmakten gick in i försvarsbeslutsperioden 2010–2014 med en reducerad ram för anskaffning och vidmakthållande av materiel. Investeringarna, det vill säga värdet av den materiel som börjar användas i organisationen, sjunker varje år relativt det totala anslaget. Denna utveckling är, i princip, förväntad eftersom den följer av vad regering och riksdag slagit fast. I underlagen till inriktningspropositionen konstaterades att under en period fanns relativt sett gott om materiel, varför omsättningstakten kunde sänkas. En minskad omsättningstakt kan speglas i att investeringsnivåerna blir lägre. En obesvarad fråga är dock vilken nivå på investeringarna som är lämplig sett till behovet av omsättning på olika sikt. Dessa frågor har flera olika aspekter och kommer att behandlas ytterligare i kapitel 5 och 6.

5 Uppföljning av vissa delar av inriktningsbeslutet

I detta kapitel följer vi upp de viktigaste verksamhetsförändringarna och andra åtgärder som enligt de olika underlagen till inriktningspropositionen behövdes för att skapa rätt förutsättningar för insatsorganisationens utveckling.

I kapitel två kunde vi se hur många underlag för regeringens inriktningsproposition var behäftade med osäkerheter samt att ytterligare utredningar skulle krävas för att bedöma möjliga besparingsåtgärder.

Genomgången i detta kapitel syftar till att belysa genomförandet och resultatet av de åtgärder som regeringen eller Försvarmakten bedömde var av särskild vikt. Kapitlet behandlar följande områden: omstruktureringar och kostnadsreduceringar av försvarets stödverksamhet, grundorganisationsutveckling, bemanningen av bas- och insatsorganisationen samt utveckling och effektivisering av materielförsörjningen.

5.1 Omstruktureringen av försvarets stödverksamhet

Försvarmaktens stödverksamhet inom områdena forsknings- och utvecklingsverksamhet, materielförsörjning och logistikverksamhet har sedan en längre tid genomgått omstruktureringar och nedskärningar⁹¹. Genomgången i detta avsnitt belyser utvecklingen från 2007 och sträcker sig fram till nutid.⁹² 2007 pågick genomförandet av reduktioner med koppling till försvarsbeslutet från 2004. Samtidigt som Försvarmakten gjorde dessa reduktioner tog myndigheten fram underlag för det efterföljande inriktningsbeslutet, vilket innehöll nya förslag till reduktioner inom stödverksamheten.

⁹¹ I SOU 2011:36 *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret drogs slutsatsen att Försvarmakten har svårigheter i att uttrycka sitt behov av stödverksamhet och att det inte finns någon entydig definition av vad som är att betrakta som stödverksamhet.*

⁹² Genomgången avser förändringar inom anslagen 1.1, 1.3, 1.4 och 1.5.

Omfattningen av besparingsförslagen har varierat

Sett till stödverksamheten har ett antal besparingsmål behandlats i olika sammanhang. Förslagen har varierat både vad gäller besparingsbelopp och vilken verksamhet som besparingarna avser

De mest omfattande förslagen kom från Förvarsberedningen 2008, som talade om 3–4 miljarder kronor i besparingar per år⁹³. Denna bedömning omfattade dock också vissa neddragningar i förmågebredd och förmågedjup, det vill säga förmågor i insatsorganisationen. Efterföljande utredningar har främst fokuserat på stödverksamhet i form av forskning och utveckling samt materielförsörjning och logistik. Antagandena om möjliga besparingar har också sänkts något över tid. Den så kallade Stödutredningen föreslog 2009 totalt cirka 3 miljarder kronor i besparingar per år⁹⁴. Dessa kostnadsreduceringar beräknades falla ut under perioden 2010 till 2014.

Den senaste utredningen, Förvarsstrukturutredningen (FSU), innehöll olika förslag som bedömdes innebära en årlig kostnadsminskning på cirka 2,4 miljarder kronor 2014 jämfört med utfallet 2008⁹⁵. Utredningen sammanfattade sitt besparingsförslag enligt följande:

Tabell 9 Bedömda besparingar inom stödverksamhet 2012 respektive 2014 i förhållande till utfallet 2008

Anslag	Berörd verksamhet	Besparing 2012	Besparing 2014
1:1	- Drift och underhåll - Servicetjänster - Inköp av förnödenheter - Organisations-, metod- och materielutveckling	-313	-889
1:3	- Materielanskaffning - Organisations-, metod- och materielutveckling	-204	-447
1:4	- Vidmakthållande av materiel - Materielavveckling - Organisations-, metod- och materielutveckling	-544	-818
1:5	- Forskning - Teknikutveckling - Koncernövergripande FoU	-241	-241
Summa		-1 302	-2 425

Källa: SOU 2011:36, s.607

⁹³ Ds 2008:48.

⁹⁴ Jämfört med utfallet för år 2008. Besparingarna är angivna i 2008 års prisläge. Källa: FÖ 2009:A *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Förvarsmakten*.

⁹⁵ SOU 2011:36.

Som framgår av tabell 9 föreslog utredningen besparingar inom i princip samtliga av Försvarmaktens anslag. Förslagen riktade sig både mot forsknings- och utvecklingsverksamhet, logistik och materielförsörjning. Av de förslag utredningen förde fram antogs att ungefär 1 300 miljoner redan vara omhändertagna av Försvarmakten⁹⁶ (Se Besparing 2012 i tabell 9). Fram till och med 2014 föreslog FSU ytterligare besparingar, vilka skulle innebära att kostnaderna kunde sänkas med 2 425 miljoner kronor jämfört med nivån år 2008.

Försvarsstrukturutredningen, Stödutredningen och Försvarmaktens egen logistikutredning har delvis olika utgångspunkter. Gemensamt är dock att de relaterar till den ekonomiska nivån på verksamheten år 2008⁹⁷. Ingen av utredningarna bryter ned besparingsförslagen till årliga beting, utan använder endast enskilda jämförelseår.

5.1.1 *Besparingar inom Forskning och teknikutveckling*

En del av de besparingar som antogs ha uppnåtts fram till och med år 2012 avsåg besparingar inom forskning och utveckling. Av totalt 1 302 miljoner kronor utgjorde 822 miljoner kronor besparingar inom forskning och utveckling. Fram till år 2014 skulle en ytterligare minskning ske inom forskning och teknikutveckling omfattande totalt 987 miljoner kronor jämfört med nivån 2008.⁹⁸ Försvarmakten instämde i stort med utredningens bedömningar vad gäller reduceringar inom forskning och utveckling under perioden fram till 2012⁹⁹.

De besparingar som genomförts inom forskning och teknikutveckling hade enligt Försvarmakten omfördelats dels inom respektive anslag dels mellan anslag:

- För anslaget 1.1 *Förbandsverksamhet* innebar detta en omfördelning mellan olika typer av befattningar i insatsförbanden.
- Genomförda och planerade reduktioner inom anslaget 1.3 *Anskaffning av materiel* omfördelades inom samma anslag, från ”materielanskaffning före beslut om serieanskaffning” till anskaffningsåtgärder av materiel för insatsförbanden.

⁹⁶ 877 miljoner kronor inom forskning och teknikutveckling samt 425 miljoner kronor inom logistikverksamhet. Källa: Försvarmaktens budgetunderlag för 2012.

⁹⁷ Vidare varierar även den relativa kostnadsnivån. Stödutredningen utgår från en kostnad 2008 om cirka 10 miljarder kronor. Försvarsstrukturutredningen använder olika utgångspunkter, men ligger på en jämförelsenivå om cirka 27 miljarder kronor.

⁹⁸ SOU 2011:36, s.609.

⁹⁹ Försvarmakten (2011) *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, HKV beteckning 23250:55798.

- Likaså för anslaget 1.4 inplanerades genomförda reduktioner avseende ”vidmakthållande för andra aktiviteter för uppbyggnad/vidmakthållande av insatsförbanden” inom samma anslag.¹⁰⁰
- Genomförda åtgärder inom anslaget 1.5 *Forskning och teknikutveckling* omfördelades fullt ut till andra anslag (se också kapitel 3).

Ett annat sätt att belysa anslagsförändringarna är att undersöka utvecklingen inom verksamhetsgren 3 *Utveckling*, oavsett vilket anslag som verksamheten belastar (se också kapitel 4). En jämförelse mellan åren 2008 och 2012 visar att anslagsbelastningen inom denna verksamhet minskat från cirka 2 240 miljoner kronor till 1 300 miljoner kronor 2012.¹⁰¹

Området är dock fortfarande föremål för nedskärningar. I oktober 2011 gav regeringen Försvarmakten ett uppdrag att redovisa ett förslag om hur 100 miljoner kronor skulle kunna frigöras från anslaget 1.5 (Forskning- och teknikutveckling) med början 2013¹⁰². Försvarmakten redovisade förslag på reduceringar men framhöll samtidigt att anslagets storlek börjar närma sig en kritisk nivå för att kunna skapa en långsiktig kostnadseffektivitet¹⁰³. I ett underlag till Riksrevisionen har Försvarmakten fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att fortsätta reduceringar inom de områden som varit föremål för reduceringar, det vill säga forskning och teknikutveckling inklusive officersutbildning.¹⁰⁴

I budgetpropositionen för år 2013 föreslog regeringen en omfördelning om cirka 118 miljoner kronor från anslaget för forskning och utveckling till anslaget för förbandsverksamhet.

5.1.2 *Besparingar inom logistikverksamhet*

Förändringar inom försvarslogistiken har också varit en viktig delkomponent i rationaliseringarna av Försvarmaktens stödverksamhet. Riksrevisionens genomgång av olika besparingsförslag om logistik- och materieförsörjning, såsom de framställts i utredningar och budgetunderlag sedan 2008, visar att det har funnits en förhoppning om att uppnå besparingar på minst en halv miljard kronor årligen från och med 2012.

¹⁰⁰ Försvarmakten (2011) *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, s. 30–31.

¹⁰¹ Försvarmaktens årsredovisning för år 2008 respektive 2012. Vissa justeringar av verksamhetsgrenens omfattning har skett över åren. Viss verksamhet har exempelvis flyttats från VG3 till VG2.

¹⁰² Regeringsbeslut Fö 2011/1680/MFU, 2011-11-10.

¹⁰³ Förslag till och konsekvenser av en reduktion av anslaget för forskning och utveckling med 100 mkr. Källa: *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, HKV beteckning 23250:52238, 2012-03-01.

¹⁰⁴ Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

Som nämnts tidigare i kapitel 2 lade Försvarmakten inför inriktningspropositionen fram ett förslag som innebar besparingar inom logistikverksamheten¹⁰⁵. I samband med Förvarsstrukturutredningens arbete ändrade sig dock Försvarmakten angående de tidigare besparingsmöjligheterna. Försvarmakten angav istället att möjliga besparingar genom personalreduktioner och verksamhetseffektivisering kunde uppgå till 116,5 miljoner kronor år 2012, 136,5 miljoner kronor 2013 samt 229,5 miljoner kronor år 2014¹⁰⁶. Detta förslag omfattar alltså mindre besparingar än i Försvarmaktens tidigare uppskattning.

Förvarsstrukturutredningen landade i uppskattade besparingar om 425 miljoner kronor år 2012 jämfört med 2008 samt 1 438 miljoner kronor år 2014 jämfört med år 2008 (det vill säga en del av de belopp som anges i tabell 9). Jämfört med besparingsförslagen inom forskning och utveckling ligger således tyngdpunkten i de föreslagna besparingarna mellan 2012–2014 inom logistiken¹⁰⁷.

Försvarmakten framförde i sitt remissvar en rad invändningar mot utredningens slutsatser. Bland annat menade Försvarmakten att de uppskattade besparingarna inom logistikverksamheten föreföll väl tilltagna¹⁰⁸. Försvarmakten hävdade vidare att det förelåg ett behov av att frigöra cirka 700 miljoner kronor från och med 2013, men att detta inte fullt ut kunde hanteras med hjälp av utredningens besparingsförslag¹⁰⁹.

Regeringen gav i oktober respektive november 2012 Försvarmakten och Försvarets materielverk i uppdrag att dels förbereda och genomföra verksamhetsövergångar med mera, dels redovisa hur ytterligare besparingar inom logistik- och materieförsörjning skulle kunna uppnås. Besparingsbetingen var 330 miljoner kronor från och med 2013, respektive 430 miljoner kronor per år från och med 2014, det vill säga en total besparing om 760 miljoner kronor per år¹¹⁰. Myndigheterna redovisade dessa uppdrag i mars 2012¹¹¹.

¹⁰⁵ Besparing 2010: 25 mkr, 2011:100 mkr, 2012: 300 mkr, 2013: 600 mkr, 2014: 600 mkr. I underlaget anger Försvarmakten att detta är besparingar inom anslaget 1.1. Förvarsstrukturutredningens bedömda möjligheter till besparingar fördelar sig på anslagen 1.1, 1.3 samt 1.4.

¹⁰⁶ SOU 2011:36, s.313–314. Försvarmakten angav bland annat att de tidigare uppgifterna också involverade andra myndigheter.

¹⁰⁷ Utredningens förslag påverkar både Försvarmakten och Försvarets materielverk.

¹⁰⁸ *Försvarmakten (2011) Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, bilaga 1, s.32.

¹⁰⁹ Försvarmakten hade i Budgetunderlaget för 2012 från 2013 och framåt planerat in 700 mnkr i frigjorda ekonomiska medel till följd av rationaliseringar efter Förvarsstrukturutredningens (FSU) förslag.

¹¹⁰ Regeringsbeslut Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU.

¹¹¹ *Försvarmakten (2011) Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*.

Logistikverksamheten behandlas flera gånger i riksdagen

Mot bakgrund av Förvarsstrukturutredningens förslag föreslog regeringen i budgetpropositionen för år 2012 att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att fatta beslut om organisationstillhörighet för den verksamhet som bedrivs inom ramen för Förvarsmaktens logistikverksamhet¹¹².

Vidare angav regeringen att redan genomförda kostnadsreduceringar inom framförallt forskning och utveckling uppgick till cirka 1 300 miljoner kronor¹¹³. För att säkerställa den fortsatta takten i försvarsreformen angav regeringen att cirka 230 miljoner kronor skulle frigöras med början under 2012. Från och med 2013 skulle sammanlagt cirka 700 miljoner kronor per år göras tillgängligt genom överföringar mellan anslag såväl som frigörande av medel inom anslag¹¹⁴. Dessa medel skulle enligt regeringen frigöras till följd av redan genomförda och pågående effektiviseringar som redovisats av Förvarsstrukturutredningen.

Riksdagen avsåg dock regeringens begäran om bemyndigande att fatta beslut om organisationstillhörighet med hänvisning till att mer information om de olika etapperna i genomförandet behövdes¹¹⁵.

Regeringen återkom till riksdagen i april 2012 med en proposition¹¹⁶. I juni 2012 biföll riksdagen regeringens proposition¹¹⁷. Därefter uppdrog regeringen åt Förvarsmakten och Förvarets materielverk att "förbereda och genomföra inordnande av viss verksamhet från Förvarsmakten", med syftet att överföringarna skulle leda till besparingar om minst 760 miljoner kronor per år från och med 2015¹¹⁸.

Uppföljning visar att besparingarna blir försenade och mindre än beräknat

Utöver redovisning av hur själva arbetet med omdaning av logistiken fortskrider har Förvarsmakten haft i uppgift att i årsredovisningarna för 2010 respektive 2011 redovisa omfördelningen av medel som skett från så kallad stödverksamhet till operativ verksamhet, det vill säga hur frigjorda och omfördelade medel har använts.

¹¹² Prop. 2011/12:1, Uo 6, s.52.

¹¹³ I enlighet med Förvarsstrukturutredningens bedömning.

¹¹⁴ Överföringar av medel till förbandssanlag från andra anslag med anledning av omställningen av försvaret uppgick enligt förslag i budgetpropositionen till 227 miljoner kronor 2012 och 579 miljoner kronor från och med 2013.

¹¹⁵ Bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92.

¹¹⁶ Prop. 2011/12:86.

¹¹⁷ Bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291.

¹¹⁸ Regeringsbeslut Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU (ändring) 2012-08-28. I de tidigare uppdragen till myndigheterna skulle 330 miljoner kronor sparas per år från och med 2013 och 430 miljoner kronor per år från och med 2014.

I årsredovisningen för 2010 redovisade Försvarmakten att Försvarmaktens logistik haft ett rationaliseringskrav om 75 miljoner kronor årligen sedan 2008.¹¹⁹

För år 2011 redovisade Försvarmakten resultatet genom att återge delar av den rapportering som gjordes till Försvarsstrukturutredningen. Försvarmakten konstaterade också att rationaliseringar under åren 2008 till 2011 inom Försvarmaktens logistik uppgått till 292 miljoner kronor, men Försvarmakten kunde inte ange i vilken mån detta var besparingar utöver de som uppskattades i Försvarsstrukturutredningen. Försvarmakten hade också i sitt remissvar på utredningen understrukit att man inte till fullo kunnat härleda hur de underlag om logistik som myndigheten lämnade till utredaren utvecklats till betänkandets besparingsförslag¹²⁰.

Regeringen gav under 2012 Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken¹²¹. Statskontorets utvärdering från 2013 visar bland annat att det finns stor risk för att regeringens besparingskrav inte kommer att kunna uppnås. Besparingarna riskerar att varken realiseras fullt ut eller inom de utsatta tidsramarna. Enligt utvärderingen räknar inte myndigheterna med att kunna uppnå besparingskravet om 760 miljoner kronor från och med 2015. Sammantaget bedömer myndigheterna att de kan uppnå 610 miljoner kronor år 2016. Statskontoret iakttar även vissa omständigheter som gör det svårt att följa upp reformen. Bland annat har regeringens krav förändrats vad gäller tidpunkter när besparingarna ska vara genomförda.

5.2 Utveckling av grund- och basorganisationen

Fram till år 2011 bestod Försvarmakten av en insatsorganisation och en grundorganisation. Från 2011 och tillsvidare används begreppen insatsorganisation, basorganisation och grundorganisation.

Försvarmaktens *grundorganisation* fastställs genom myndighetsinstruktionen och består av alla förband, skolor och centrum samt Högkvarteret. Försvarmakten bestämmer sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerad av instruktionen.¹²² Av myndighetens instruktion framgår även

¹¹⁹ Försvarmaktens årsredovisning för 2010, ub. 4.1. Försvarmakten påpekar här att Försvarsstrukturutredningens arbete pågår och att det därför kan vara lämpligt att återkomma med redovisning år 2011.

¹²⁰ Försvarmakten (2011) *Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36)*, bilaga 1, s.32.

¹²¹ *Uppdrag till Statskontoret att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken*, 2012-12-20, Fö2011/613/MFU (delvis).

¹²² Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Enligt § 14 består Försvarmaktens grundorganisation av de organisationsenheter som anges i bilaga 1 till denna förordning.

att Försvarsmakten ska ha en *insatsorganisation* bestående av krigsförband inklusive hemvärn med nationella skyddsstyrkor.

Försvarsmaktens personal är antingen placerad i insatsorganisationen eller i *basorganisationen*, där den senare syftar till att utgöra ett stöd för insatsorganisationens förband och bemanna skolor och centrum.

Flera olika förslag till förändrad grundorganisation har förts fram

I kapitel 2 framgick att Försvarsmakten både i budgetunderlaget 2009 och i underlaget till inriktningspropositionen föreslog förändringar i grundorganisationen. Försvarsmakten ville lägga ned eller förändra sin verksamhet på en rad orter.

De beräknade besparingseffekterna av de olika förslagen har varierat mellan de olika underlagen. Det förslag som redovisades i samband med budgetunderlaget 2009 innebar att strax över 900 miljoner kronor kunde sparas per år från och med 2011¹²³. Som också framgick av kapitel 2 föreslog regeringen dock en annan lösning som innebar att medel istället omfördelades från materielanslagen.

I underlaget till inriktningspropositionen utgjorde ett omarbetat förslag till grundorganisationsförändringar en väsentlig del av antagandena (se bilaga 1 för en sammanställning av förslagen). I detta förslag räknade Försvarsmakten med att kunna sänka kostnaderna inom förbandsanslaget 1.1 med upp till cirka 1 miljard kronor årligen från och med 2013¹²⁴. Bland annat ville Försvarsmakten minska antalet utbildningsplattformar inom armén och flygvapnet samt lämna ett flygplatsområde. Även förändringar inom lednings- och logistikorganisation föreslogs.

Regeringen behandlade inte utvecklingen av grundorganisationen i någon större utsträckning vare sig i inriktningspropositionen eller i inriktningsbeslutet för perioden 2010–2014. I propositionen föreslogs att inga nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen skulle ske under innevarande mandatperiod, det vill säga fram till 2010¹²⁵.

Försvarsmakten fortsätter avisera behov av förändringar

I budgetunderlagen för 2010 och 2011 återkom Försvarsmakten till behovet av att förändra och rationalisera grundorganisationen. Försvarsmakten angav att myndigheten avsåg att påbörja de omstruktureringar som myndigheten

¹²³ Se avsnitt 2.2.1.

¹²⁴ Se avsnitt 2.2.2. Till dessa besparingar inom förbandsanslaget föreslogs även omfördelningar från andra anslag samt ett antaget tillskott med anledning av Stödutredningen.

¹²⁵ Prop. 2008/2009:140, s.12.

själv kunde besluta om¹²⁶. Samtidigt påtalade Försvarsmakten behovet av mer omfattande grundorganisationsförändringar. Myndigheten avsåg att återkomma i denna fråga i budgetunderlaget för år 2012. I samband med dessa uttalanden efterfrågade Försvarsmakten också att regeringen lämnade planeringsanvisningar för förslag till utformning av en anpassad grundorganisation.

Budgetunderlaget för 2012 innehöll dock inga större förändringsförslag. Enligt Försvarsmakten kunde ekonomin balanseras genom mindre personalreduceringar och rationaliseringar inom basorganisationen. Försvarsmakten betonade dock vikten av basorganisationsförändringar med start 2013 för att planeringen ska kunna fullföljas. Återigen framfördes att regeringen därför borde besluta om lämplig planeringsanvisning till Försvarsmakten.

I budgetunderlaget för 2013 lämnade Försvarsmakten inte någon avgörande information eller begäran om beslut som rör utvecklingen av grundorganisationen. Bara vissa mindre förändringar föreslogs i insats- och basorganisationen. Slutsatsen blir att under 2012 och 2013 preciseras inte några större förändringar inom grundorganisationen i budgetunderlag.

Vissa förändringar genomförs medan andra avbryts

Samtidigt som Försvarsmakten i budgetunderlagen aviserade fortsatta behov av grundorganisationsförändringar genomfördes vissa av de förslag som förts fram i underlaget till inriktningspropositionen. Bland annat omorganiserades stridsvagnsutbildningen och utbildningen av ingenjörskorps. Vidare lades även ett antal sjölägescentraler ned. I några fall ändrade sig Försvarsmakten efter det att myndigheten utrett konsekvenserna av förslagen ytterligare. Bland annat avbröts planerna på att lämna ett flygplatsområde och planen att utveckla en gemensam lägescentral övergavs. Vidare tog regeringen under 2011 beslut om stridsledningscentraler. Beslutet innebar att Försvarsmakten inte fick lägga ned verksamhet som planerat.

Förslag om mer omfattande förändringar uteblir dock

Av de förslag om grundorganisationsförändringar som lämnades inför inriktningspropositionen 2009 har en del genomförts och andra har avbrutits av olika anledningar. Regeringen har även beslutat om vissa mindre organisationsförändringar samt att viss verksamhet inte får läggas ned. Vad gäller större grundorganisationsförändringar, till exempel neddragning av antalet utbildningsplattformar inom armén och flygvapnet, har Försvarsmakten inte återkommit med förslag.

¹²⁶ Förändringar inom ramen för Försvarsmaktens instruktion.

Riksrevisionen kan konstatera att spårbarheten mellan genomförda rationaliseringar och kostnadsutveckling har varit begränsad¹²⁷. Konsekvensen av uteblivna rationaliseringar är likaså svår att uppskatta. Försvarsmakten gjorde tidigare bedömningen att uteblivna förändringar skulle innebära en kostnad om 1 200 miljoner kronor om året från och med 2011¹²⁸. Av de personalberäkningar som gjordes i Försvarsmaktens underlag framgår att större grundorganisationsförändringar, exempelvis nedläggning av utbildningsplattformar, stod för drygt 50 procent av den planerade avvecklingen av yrkesofficerare. Vad gäller civila arbetstagare stod avveckling inom Försvarsmaktens logistik på en rad orter för cirka 65 procent av den planerade avvecklingen¹²⁹.

Regeringen har inte lämnat några specifika planeringsanvisningar för en anpassad grundorganisation¹³⁰. Regeringen betonade snarare i regleringsbrev att Försvarsmakten måste redovisa ekonomiska och operativa effekter och andra konsekvenser om myndigheten lämnar förslag på organisationsförändringar som kräver regeringens eller riksdagens beslut.

Det som Försvarsmakten tidigt målade upp som ett väsentlig antagande för genomförande av inriktningsbeslutet har med tiden allt mer fått stått tillbaka. Riksrevisionen kan konstatera att genomförande av eller förslag till några större förändringar av grundorganisationen inte förekommit. Eftersom grundorganisationsförändringar bland annat föreslogs av Försvarsmakten som ett medel för att också kunna omstrukturera myndighetens personalsammansättning har följden blivit att andra medel har fått användas för detta (mer om detta i avsnitt 5.3).

Förutom Riksrevisionens sammanställning i det föregående finns det inte någon samlad redovisning av vilka åtgärder som faktiskt har satts i verket och vilka besparingar detta inneburit. Att därutöver uppskatta ekonomiska konsekvenser som uteblivna grundorganisationsförändringar medfört är mycket svårt.

¹²⁷ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, 2013-02-28, bilaga 1, s.15, HKV beteckning 23381:53871. Enligt Försvarsmakten är genomförda åtgärder en del av ett större antal såväl mindre som större förändringar av den samlade planeringen och budgeten.

¹²⁸ *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, 2009-01-30, s.46, HKV 23383:51503. Denna summa beräknades utifrån att Försvarsmakten skulle ha ett överskott av personal om cirka 2 500 årsarbetskrafter.

¹²⁹ Här fanns en koppling mellan övrig verksamhet som Försvarsmakten bedrev på de aktuella orterna. Nedläggning av en utbildningsplattform skulle kunna innebära att också logistikverksamheten försvann på aktuella orter.

¹³⁰ Regeringen har i något fall avslagit Försvarsmaktens förslag.

5.3 Reformeringen av personalförsörjningen

Den mest utmärkande aktiviteten under inriktningsperioden är reformeringen av personalförsörjningen. Liksom tidigare består personalen av anställda, frivilliga och hemvärnspersonal. Officerskåren har förändrats genom införande av officerare (tidigare benämnda som yrkesofficerare) och specialistofficerare. För soldatförsörjningen har värnplikten ersatts av anställd så kallad GSS-personal (gruppbefäl, soldater och sjömän). Liksom tidigare finns också civilanställda, hemvärnsmän och reservofficerare.

Inom alla personalkategorier finns kontinuerligt tjänstgörande (K) samt tidvis tjänstgörande (T) som endast vissa perioder är i Försvarmaktens tjänst och som har en annan anställning utanför myndigheten som grund för sin försörjning.

För organiseringen och bemanningen av både Försvarmaktens insatsorganisation och basorganisation utnyttjas alla dessa kategorier för att fastställa de personella behoven, både sett till antal anställda och kompetens.¹³¹

Insatsorganisationen utgörs av krigsförbanden där all personal är krigsplacerad. Inom insatsorganisationen finns det både befattningar som ska bemannas av tidvis och kontinuerligt tjänstgörande personal, beroende på verksamhetens karaktär och kravet på beredskap.

Basorganisationen ska stödja insatsorganisationens behov, till exempel vad gäller rekrytering av personal. Inom basorganisationen finns endast befattningar som ska bemannas kontinuerligt. Försvarmakten har valt att inte placera basorganisationens personal i krigsorganisationen¹³². Försvarmakten för samtidigt fram att basorganisationen är en förutsättning för att kunna producera krigsförbanden och för att kunna göra insatser.¹³³

I regeringens inriktningsproposition betonades betydelsen av att Försvarmakten utvecklar och effektiviserar personalförsörjningen samtidigt som förbanden ska bemannas upp med kompetent personal. Utvecklingen inom personalområdet var också, som behandlats i avsnittet ovan, nära sammankopplat med planerade förändringar inom grundorganisationen.

5.3.1 Försvarmaktens bedömning av personalbehov

Inför arbetet med förslaget till ny inriktningsproposition 2009 redovisade Försvarmakten för regeringen det sammanlagda personalbehovet för den nya organisationen. Det redovisade personalbehovet grundade sig på en beräkning

¹³¹ Försvarmakten har också så kallade oberoende befattningar, vilka inte kräver en militär utbildning. Dessa befattningar kan bemannas av både civil och militär personal.

¹³² Försvarmaktens årsredovisning 2012, s.21.

¹³³ Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

av hur många befattningar den föreslagna organisationen skulle innehålla. Antalet befattningar i olika kategorier inom den föreslagna organisationen uppgick till cirka 33 500¹³⁴. Man bestämde vidare att det behövdes cirka 31 600 individer för att bemanna denna organisation. Det innebär att cirka 2 000 befattningar förutsattes hållas vakanta över tid.¹³⁵

Mellan åren 2010 och 2014 har Försvarsmakten reviderat personalbehovet vid flera tillfällen och redovisat det löpande i myndighetens budgetunderlag. Försvarsmakten har rapporterat att behovssiffrorna har ändrats främst med anledning av utebliven avveckling av personal samt en underskattning av behovet av personal bland insatsförbanden.

Som en del i omstruktureringen av verksamheten beslutade Försvarsmakten den 4 juni 2012 om en omorganisering. Denna organisation benämns FMORG 13 och infördes 1 januari 2013. Organisationsbeslutet föregicks av en analys av de kompetenskrav som ställs i olika befattningar. Arbetet beaktade också behovet av att officerskårens sammansättning skulle anpassas till krigsförbandens faktiska behov.¹³⁶

Resultatet av denna översyn blev att antalet befattningar inom organisationen ökade jämfört med det förslag som lämnades inför inriktningspropositionen. Antalet befattningar ökade till cirka 34 400¹³⁷. Antalet individer som skulle bemanna denna organisation beräknades i budgetunderlaget för år 2014 till cirka 32 400¹³⁸. En mindre ökning kan således konstateras jämfört med tidigare underlag¹³⁹.

Fler officerare bemannar färre befattningar

Vid en jämförelse mellan de tidigare och nuvarande befattnings- och bemanningsstrukturerna framkommer några skillnader. Vad gäller olika officerskategorier (yrkes-, och specialistofficerare) har det skett en förskjutning av befattningar mellan insatsorganisationen och bas-/produktionsorganisationen. Jämfört med tidigare finns det fler officersbefattningar i insatsorganisationen och färre befattningar i bas-/

¹³⁴ Beräknat utifrån befattningar för yrkes- och specialistofficerare, reservofficerare, GSS/K och GSS/T samt civilanställda. Utöver detta finns även i detta underlag befattningar inom nationella skyddsstyrkor samt ett antal frivilligavtal.

¹³⁵ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹³⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för år 2012, s.13.

¹³⁷ Antalet befattningar i insatsorganisationen ökade något medan befattningar i basorganisationen minskade.

¹³⁸ Enligt Försvarsmakten omfattar summan 32 400 även cirka 350 officerare som bemannar uppdrag på andra myndigheter, så kallade FM-uppdrag. Dessa 350 individer avlönas inte av Försvarsmakten.

¹³⁹ Det kan dock konstateras att motsvarande uppgift varit följande över åren. BU10: 31 600, BU11: 32 700, BU12: 33 100, BU13: 34 050.

produktionsorganisationen. Dock minskar det totala antalet officersbefattningar i FMORG 13¹⁴⁰.

Om vi i stället jämför hur många individer som krävs för att bemanna dessa officersbefattningar framträder en delvis annorlunda utveckling. I Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen beräknades behovet av officerare (yrkes- och specialistofficerare) till cirka 8 500¹⁴¹. Enligt Försvarmakten inkluderar inte denna målbild behovet av officerare som tjänstgör på andra myndigheter.¹⁴²

Enligt den målbild som redovisas i Försvarmaktens budgetunderlag för 2014 behövs 9 200 officerare för att bemanna organisationen. Enligt Försvarmakten inkluderar detta officerare som tjänstgör vid andra myndigheter än Försvarmakten. Behovet av officerare på Försvarmakten är därmed lägre, det vill säga 8 850 officerare. Jämförelsen ger således resultatet att *fler* officerare bemannar *färre* befattningar¹⁴³. Uppenbarligen har införandet av FMORG13 inneburit att rörliga befattningar minskat i omfattning eller löses på annat sätt.

Antalet soldatbefattningar och behovet av personal för att bemanna dessa har ökat

Antalet soldatbefattningar (GSS/K och GSS/T) har ökat med cirka 700¹⁴⁴. Den största ökningen av soldatbefattningar sker inom lednings- och underrättelseförband. Behovet av soldater för att bemanna dessa befattningar har också ökat, dock i något mindre grad (cirka 450 soldater).

Antalet civila befattningar ökar, men bemannas av ungefär lika många personer

Inom ramen för civila befattningar har det också skett förändringar. Inom de civila befattningarna finns det något fler kategorier än vad som normalt brukar redovisas i budgetunderlag och liknande¹⁴⁵. Totalt sett finns det dock cirka 1 500 fler civila befattningar i FMORG13 än vad som beräknades i underlaget till inriktningspropositionen. För att förstå denna ökning behöver de civila befattningarna analyseras efter kategori.

¹⁴⁰ Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen innehöll 9 921 officersbefattningar. FMORG13 innehåller 9 370 officersbefattningar.

¹⁴¹ 3 276 yrkesofficerare samt 5 197 specialistofficerare.

¹⁴² Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

¹⁴³ Detta gäller även om hänsyn tas till de 350 officerare som tjänstgör vid andra myndigheter.

¹⁴⁴ Respektive kategori ökar ungefär lika mycket.

¹⁴⁵ Fasta civila befattningar i insatsorganisationen, civila deltidsbefattningar i insatsorganisationen samt fasta civila befattningar i basorganisationen.

Antalet *fasta civila befattningar i bas-/produktionsorganisationen* är ungefär detsamma i de olika organisationslösningarna (cirka 3 500). Inom denna kategori sker dock vissa omfördelningar. Den största skillnaden är att inom logistikförband minskar antalet fasta civila befattningar medan de ökar inom arméförbanden.

Vad gäller *fasta civila befattningar inom insatsorganisationen* har dessa ökat. Den största delen av ökningen hänför sig till Högkvarteret.

Inslaget av *deltidsbefattningar för civila specialister* i insatsorganisationen har ökat påtagligt. Denna kategori av befattningar återfinns nu i betydligt fler enheter inom insatsorganisationen än tidigare. Största ökningen har skett inom vissa logistikförband. Försvarsmakten har till Riksrevisionen fört fram att i underlaget för inriktningspropositionen beskrevs denna kategori som ”specialister”. Till huvuddelen handlar dessa befattningar om specialkompetens inom medicin och teknik.¹⁴⁶

Om vi istället betraktar behovet av personal för att bemanna ovanstående civila befattningar blir resultatet att behovet ökar, men i liten grad. I underlaget till inriktningspropositionen bemannas cirka 5 500 befattningar av 5 045 individer¹⁴⁷. I budgetunderlaget för år 2014 är planerade verksamhetsövergångar till Försvarets materielverk, om cirka 1 200 individer, inräknade och måltalet för kontinuerligt tjänstgörande civila arbetstagare uppgår till 5 100 individer.

5.3.2 *Personalstrukturens nuvarande läge*

Ovanstående avsnitt har behandlat hur befattningsstrukturen och behovet av personal i olika kategorier har utvecklats. En ytterligare faktor i analysen är den personal som finns tillgänglig inom Försvarsmakten. Försvarsmakten anger ett behov av personal av olika kategorier för att bemanna olika befattningar. Detta behöver dock inte betyda att den nuvarande tillgången på personal motsvarar det behov som Försvarsmakten anger. Det kan till exempel saknas personal med viss kompetens eller så kan det finnas för många av en viss personalkategori.

Försvarsmakten har under lång tid haft skevheter i personalstrukturen sett till beslutad organisation. Dessa problem kan identifieras i analyser av personalens kompetens, befälsgrader, kategori och i vissa fall ålder. Kompetensbrister leder bland annat till vakanser inom vissa personalkategorier och riskerar begränsa insatsorganisationens användbarhet.¹⁴⁸ Bristerna kan likaväl leda till överskott av viss kompetens.

¹⁴⁶ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen, 2014-03-07.

¹⁴⁷ I underlaget förefaller befattningar avsedda för civila deltidsspecialister inte påverka behovssiffran.

¹⁴⁸ Försvarsmaktens årsredovisning för 2012, bilaga 2, s. 16.

Ett viktigt syfte med reformen av personalförsörjningen var att skapa förutsättningar för en personalstruktur som bättre svarar mot Försvarsmaktens behov. I samband med inriktningspropositionen hade Försvarsmakten identifierat en överkapacitet inom vissa personalkategorier. Utöver avgångar av naturliga orsaker (pension, egen begäran) fanns även ett behov av att aktivt avveckla personal inom kategorierna officerare och civilanställda.

Utmaningen för Försvarsmakten var således att omstrukturera tillgången på personal för att kunna bemanna kravställda befattningar på effektivast möjliga sätt. Som nämnts ovan hade Försvarsmakten inför inriktningspropositionen anmält ett behov av att minska vissa kategorier av personal till förmån för andra. Detta skulle främst ske genom grundorganisationsförändringar.

För att omstrukturera den dåvarande tillgången på personal beräknades vilket flöde som skulle behövas in och ut ur organisationen. En stor del av det beräknade utflödet av officerare under åren 2012 till 2014 utgjordes av avveckling av personal till följd av omstrukturering av grundorganisationen. Det fanns vidare en plan att överföra officerare från befattningar för yrkesofficerare till specialistofficersbefattningar. Enligt den tidigare planen räknade Försvarsmakten med att cirka 2 000 officerare kunde bli aktuella för sådan överföring.

Vid en jämförelse av den tidigare personalflödesberäkningen och det verkliga utfallet fram till och med år 2012 kan konstateras att utvecklingen gått långsammare än planerat¹⁴⁹. Resultatet av ovanstående åtgärder har inneburit att Försvarsmakten för närvarande har följande personaltillgång i olika kategorier.

¹⁴⁹ Vad gäller officerare totalt (yrkes- och specialistofficerare) gav flödesberäkningarna inför inriktningspropositionen att cirka 1 680 officerare skulle anställas under perioden 2009–2012, medan cirka 2 000 skulle lämna Försvarsmakten (egen begäran, pension, uppsägning m.m.). Utfallet mellan 2009 och 2012 blev att cirka 1 600 officerare anställdes, medan cirka 1 800 officerare lämnade Försvarsmakten av olika skäl. År 2012 planerades ursprungligen avveckling av cirka 350 officerare, motsvarande summa hanterades då genom ett riktat pensionserbjudande. Det bör dock påpekas att i den ursprungliga planen antog en personalavveckling åren 2013 och 2014 om totalt 800 officerare.

Tabell 10 Heltidsanställd personal placerad på befattning med nivåkrav enligt FMORG 13 (år 2013)

Kategori ¹⁵⁰	Officers- befatt- ningar	Specialist- officers- befatt- ningar	Civila befatt- ningar	Soldat- befatt- ningar	Ej kravsatt	FM uppdrag
OFF/K	3 874	2 927	420	30	273	313
SO/K	66	1 199	11	33	30	1
CVAT	82	123	4 882	24	248	6
GSS/K	8	83	12	5 078	210	0
Summa personal	4 030	4 332	5 325	5 165	761	320
Antal befattningar	4 014	5 356	5 812	6 795	Uppgift saknas	Uppgift saknas

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013 (bilaga 2). Uppgifter om antal befattningar har hämtats från ORG13.

Tabell 11 Tidvis anställda och antal befattningar per kategori (år 2013)

	Antal anställda	Antal befattningar
Officerare tidvisanställda (inkl. RO ¹⁵¹)	6 459	504
Specialistofficerare tidvisanställda	102	1 190
GSS/T	2 666	9 544
Civila tidvisanställda	Uppgift saknas	1 168

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2013 (bilaga 2). Uppgifter om antal befattningar har hämtats från ORG13.

Av ovanstående tabeller framgår att bristen på personal främst finns inom olika soldatkategorier. Till största delen handlar detta om en förväntad brist på personal, eftersom rekryteringen för soldatkategorin inte har pågått särskilt länge och är ett område under tillväxt.

Vidare saknas det även i förhållande till antalet befattningar cirka 20 procent specialistofficerare. I förhållande till tidigare plan har fler officerare placerats på specialistofficersbefattningar.

¹⁵⁰ OFF/K = kontinuerligt anställd officer, SO/K = kontinuerligt anställd specialistofficer, CVAT = civil arbetstagare samt GSS/K = kontinuerligt anställt gruppbefäl/soldat/sjöman.

¹⁵¹ RO = Reservofficerare.

Vad gäller tidvis anställda officerare (reservofficerare) förefaller det finnas en tillgång som vida överstiger antalet befattningar i organisationen.

Försvarsmakten har utformat befattningarna mot olika typer av personalkategorier. Men i praktiken bemannas de på ett mer flexibelt sätt. Exempelvis bemannas 9 procent av de civila befattningarna av militär personal. Vidare utgörs den faktiska bemanningen av specialistbefattningar till 73 procent av officerare vilka har rätt kompetens för befattningen. Samtidigt som detta indikerar ett effektivt resursutnyttjande av den tillgängliga personalen får det följder för personalkostnaderna.

Stora skillnader i bemanningsläget mellan olika delar av organisationen

Tabell 10 och Tabell 11 ovan visar bemanningsläget i hela Försvarsmakten. I Försvarsmaktens organisation finns cirka 34 400 befattningar exklusive hemvärnet.¹⁵² Av dessa befattningar finns cirka 5 800 i basorganisationen samt cirka 28 600 i insatsorganisationen. Sett till andelen bemannade befattningar är bemanningsgraden i basorganisationen mycket hög och ligger nära det totala behovet. Inom insatsorganisationen är bara drygt hälften av befattningarna bemannade. Detta beror på ovan nämnda brister i soldatkategorier samt inom vissa officerskategorier.

Inom befattningar avseende olika tidvisa anställningar finns det förutom soldatbefattningar även olika typer av officersbefattningar och civila befattningar. Enligt Försvarsmaktens redovisning förefaller tillgången på reservofficerare vara god¹⁵³. Försvarsmakten har dock i andra sammanhang redovisat att det snarare finns ett överskott av reservofficerare. Detta beror på att reservofficerssystemet under många år inte haft något inflöde genom utbildning. Tillgången består således av arvet av reservofficerare, vilket medfört en ogynnsam ålders- och kompetensstruktur.¹⁵⁴

Vad gäller de civila deltidsbefattningarna som finns inom insatsorganisationen (cirka 1 200) är uppfyllnaden låg.¹⁵⁵ Det är vidare oklart hur dessa befattningar påverkar de totala behovsuppgifterna vad gäller civila arbetstagare.

¹⁵² Antalen befattningar utgår från Försvarsmaktens interna organisationsstruktur FMORG13. Organisationen inklusive hemvärnet utgörs av totalt 55 000 befattningar.

¹⁵³ Tillgången på reservofficerare med specialistofficerskompetens förefaller dock vara mindre, givet att ingen av de 6 459 tidvis anställda officerarna har denna kompetens.

¹⁵⁴ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2014, bilaga 1, s.28, 2013-02-28, beteckning 23383:53446.

¹⁵⁵ Riksrevisionens egen bearbetning av personalluppgifter från Försvarsmakten.

5.4 Utveckling och effektivisering inom materieförsörjningen

Av kapitel 2 har framgått att försvarets materieförsörjning stod inför stora förändringar som en följd av inriktningsbeslutet 2009. Omställningen av försvaret skulle delvis finansieras genom att effektivisera materieförsörjningen. Det framgick även att Försvarsmakten gick in i inriktningsperioden med en reducerad ram för materielanskaffning.

I inriktningspropositionen var regeringens åsikt att Sverige hade förhållandevis stora mängder modern materiel för insatsorganisationens behov. Regeringen gjorde därför bedömningen att omsättningstakten skulle kunna minska under ett antal år.

Av kapitel 4 framgick även att investeringarna i materiel har minskat under ett antal år. Över tiden har alltså det ekonomiska värdet minskat av materiel som levererats till Försvarsmakten.

I avsnittet nedan går vi igenom hur behoven av materiel räknas fram inom Försvarsmakten och vilka faktorer som påverkat denna process. Vi undersöker även hur stort behovet har varit de senaste åren och i vilken mån detta har kunnat läggas in i materielplanen (för anskaffning). Vidare studeras hur det så kallade handlingsutrymmet och flexibiliteten i materielplaneringen har utvecklats de senaste åren.

5.4.1 *Processen för att beräkna materielbehov*

Behovet och planeringen av materiel påverkas av en rad faktorer och växer fram varje år i Försvarsmaktens interna arbetsprocesser. Enligt regleringsbrevet ska Försvarsmakten i budgetunderlaget lämna in en investeringsplan för materiel för kommande 10-års period. Denna investeringsplan ger uttryck för Försvarsmaktens avvägda planering för anskaffning och vidmakthållande av materiel.

Investeringsplanen utarbetas av Försvarsmakten genom den årliga försvarsmaktsplaneringen (FMP). FMP innebär i princip att tidigare fastställd planering granskas och analyseras utifrån nytillkommen information och styr signaler för att fastställa eventuella förändringsbehov.

För att fastställa materielbehovet granskas gällande materielplaner och investeringsplaner i en rad perspektiv.

För det första bedöms fastställda planer i förhållande till önskad *förmågeutveckling*. Den önskade förmågeutvecklingen sammanfattas i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI). FMSI bygger bland annat på slutsatser från försvarsplanering och perspektivplanering. FMSI togs fram första gången under den försvarsmaktsplanering som ledde fram till budgetunderlaget för år 2014.

För det andra ska behovet av materiel ställas i relation till önskad utveckling av *insatsorganisationen*. I Försvarmaktens utvecklingsplan anges behov och inriktningar för de olika försvarsgrenarna på såväl kort som lite längre sikt.

För det tredje behöver den *tekniska livslängden* hos existerande materiel och därtill kopplat *omsättningsbehov* vägas av. På detta område är det främst Försvarets materielverks uppgift att ge underlag genom systemlivcykelplaner.

För det fjärde kan det även finnas behov som härleds ur *utbildnings- och stödorganisationen*. Till exempel i vilken omfattning som det krävs simulatorer och utbildningshjälpmedel för att producera förband.

Till sist påverkar även krav som följer av *säkerhetsföreskrifter och lagstiftning*.

Sammantaget ska allt detta vägas in i ett avvägningsbeslut som fastställs av ÖB. Utgående från avvägningsbeslutet utarbetas sedan Försvarmaktens utvecklingsplan samt budgetunderlag, där materielplanen och investeringsplanen utgör en viktig del.

Försvarsplaneringen har enligt Försvarmakten påverkat ambitionsnivån

Det är viktigt att påpeka att det över åren skett några förändringar i ovan beskrivna process. En viktig skillnad är att Försvarmakten med uppdrag och direktiv från regeringen återupptagit den försvarsplanering som varit vilande under ett antal år. Försvarmakten meddelade i budgetunderlaget för år 2014 att försvarsplanarbetet nått en sådan nivå att detta kunde utgöra underlag för insatsorganisationens utveckling. Försvarmakten beskriver arbetet med försvarsplanering på följande sätt.

Försvarsplanering omvandlar politisk inriktning av Försvarmakten, via militärstrategiska bedömningar, till operativa och taktiska planer för genomförande av insatser. Resultatet av försvarsplaneringen, Försvarsplanen, ska vara omedelbart användbar och baseras på tillgängliga resurser och de uppgifter som Försvarmakten kan ställas inför de närmaste åren. Försvarsplanen utgör grund för inriktning av beredskap och mobilisering, påverkar doktrinutveckling och förmågeutveckling samt utgör referens för Försvarmaktens insatsorganisationsvärdering.¹⁵⁶

Försvarmakten har framhållit att myndigheten uppfattat en höjd ambitionsnivå i förhållande till den inriktning som följer av regeringens inriktningsproposition. I en särskild skrivelse i samband med budgetunderlaget 2013 skrev Försvarmakten att myndigheten genom bland annat försvarsplaneringen uppfattat en högre målsättning för främst det

¹⁵⁶ Försvarmaktens budgetunderlag för 2013.

nationella försvaret än vad som redovisades i myndighetens underlag för regeringens inriktningsproposition från 2009¹⁵⁷.

Försvarsmakten förde också fram i samband med perspektivplaneringen 2013 att försvarsplaneringen understryker på ett tydligare sätt än analyser inför inriktningspropositionen 2009 vikten av att kunna möta ett allvarligt hot på sikt¹⁵⁸.

Förändringstrycket ökar

Ovan har den årliga process beskrivits som leder fram till respektive års bedömning av det framtida behovet av materiel. Tabell 12 nedan visar den ekonomiska volymen avseende de förslag till förändringar om materiel som har behandlats under försvarsmaktsplaneringen de senaste tre åren. Försvarsmaktsplaneringen som genomförs år 2012 ger underlag för det budgetunderlag som överlämnas i början av år 2013, vilket avser verksamhetsåret 2014.

Tabell 12: Inkomna förändringsförslag (miljoner kronor)

Planeringsår	Summa inkomna förslag
FMP10-BU12	cirka 20 000
FMP11-BU13	cirka 20 000
FMP12-BU14	cirka 35 000 + JAS 39E

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försvarsmaktens arbetsmaterial 2014-03-17.

Som framgår av tabellen har den totala summan av de identifierade förändringsbehoven under FMP 10 och 11 varit cirka 20 miljarder kronor. Under FMP 12 summerar föreslagna förändringar till cirka 35 miljarder kronor. Under FMP 12 tillkom utöver den summa som redovisas ovan även inplanering av JAS 39E. En betydlig ökning av den ekonomiska volymen av förslagen till förändringar kan således märkas i den senaste planeringsomgången.

Eftersom den totala summan av förändringsförslagen normalt överstiger tillgängligt utrymme måste Försvarsmakten prioritera mellan olika behov. Utifrån ett antal kriterier görs en avvägning. Dessa kriterier utgjordes i den senaste försvarsmaktsplaneringen av insatsförmågor och deras prioritet samt Försvarsmaktens uppgifter i en viss rangordning¹⁵⁹. Riksrevisionen konstaterar att denna rangordning har förändrats över tiden.

¹⁵⁷ Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter 2015, 2012-04-27, HKV 23 383:54582.

¹⁵⁸ Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1, s.51.

¹⁵⁹ Dessa kriterier framgår av en hemlig bilaga till Försvarsmaktens strategiska inriktning 2012, 2012-06-29, HKV 23100:605578.

Avvägningsarbetet omfattar en mängd justeringar av både förändringsförslag och gällande planer. Det vill säga under arbetets gång kan både reduceringar, förskjutningar, ökningarna med mera göras, både av förändringsförslag och i planer¹⁶⁰. Resultatet av arbetet resulterar i ett antal så kallade plus- och minuspaket som utgör grund för ÖB:s avvägningsbeslut.

5.4.2 *Avvägning och prioritering av anskaffning och vidmakthållande av materiel*

Syftet med avvägningen är att ge grund för utvecklingsplanen och budgetunderlaget. Det vill säga att det är i avvägningsbeslutet som den slutgiltiga prioriteringen fastställs varje år. Nedan har vi undersökt vilken planeringssituation Försvarmakten befunnit sig i respektive år samt i vilken mån det har gått att finna lösningar¹⁶¹.

Avvägningar inom materielområdet 2012 till 2014

I besluten avseende verksamheten 2012 och 2013 konstaterade Försvarmakten att avvägningar kring anskaffning och vidmakthållande av materiel skulle ske mot nya anslagsramar.

Ur budgetpropositionen för 2011 utläste Försvarmakten att anslaget för materielanskaffning skulle komma att minska med 5,8 miljarder kronor under perioden 2012–2021. Samtidigt konstaterades att anslaget för vidmakthållande av materiel för motsvarande period skulle höjas med cirka 770 miljoner kronor¹⁶². Enligt Försvarmakten skulle detta innebära att planerade utgifter i materielplanen skulle överstiga tillgängliga medel i perioden med cirka 2,5 miljarder kronor.¹⁶³

Avvägningen resulterade dock i att belastningen på anslagen ökade ytterligare under perioden 2012–2021. Sammantaget innebär detta att inplanerad anskaffning och vidmakthållande översteg tillgängliga medel med cirka 3 miljarder kronor. För att hantera detta beslöt Försvarmakten att balans i anslagen under perioden skulle uppnås genom ökad kvalitetssäkring, förskjutningsplanering samt rationaliseringar.

¹⁶⁰ Resultatet av avvägningen medför att vissa av förändringsförslagen kan planeras in i den nya materielplanen samtidigt som andra förslag prioriteras bort. Bortprioritering kan ske även om förslaget bejakas, med hänvisning till ekonomiska skäl. Förslaget kan dock återkomma i nästa års planeringsomgång.

¹⁶¹ ÖB *avvägningsbeslut 2013–2022*, ändringstryck, 2012-06-29, H/S 23 386:81767 samt ÖB *avvägningsbeslut 2014–2023*, 2012-12-10, H/S 23 383:82043 med komplettering 2013-02-07, H/S 23 383: 80603.

¹⁶² Försvarmakten hänvisar i detta sammanhang till budgetpropositionen för år 2011. Försvarmakten justerar gällande utrymme genom att prolänga tillgänglig information till att gälla en 10-årsperiod.

¹⁶³ Övertrycket innebär således att det saknas 2,5 miljarder över en tioårsperiod.

Inför avvägningsbeslutet för 2013–2022 hade planeringsramarna för materiel återigen ändrats. Detta som en följd av budgetpropositionen för 2012¹⁶⁴. Inför balanseringen av perioden 2013–2022 konstaterade Försvarsmakten att liggande materielplan översteg tillgängliga medel med cirka 2 miljarder kronor. Försvarsmakten justerade dock det planeringsbara utrymmet genom att ta hänsyn till planerade rationaliseringar inom materieförsörjning, logistik samt forskning och teknikutveckling. Det vill säga åtgärder som Försvarsstrukturutredningen redan föreslagit. På detta sätt omfördelade Försvarsmakten medel inom anslagen genom att stryka viss verksamhet och istället inplanera anskaffning (se också avsnitt 5.1.1).

Sammantaget innebar detta att utrymmet i planen för anskaffning kunde öka.¹⁶⁵ Försvarsmakten bedömde att anslagen kunde balanseras i kommande treårsperiod. Dock förutsågs att problemen skulle öka under perioden på grund av omsättningsbehovet av materiel.¹⁶⁶

Avvägningsbeslutet för perioden 2014–2023 kom att starkt påverkas av anskaffningsbeslutet av JAS 39E Gripen samt utarbetandet av FMSI 12. Detta fick till följd att Försvarsmakten fick göra avvägningar och balanseringar i flera steg. Ett problem som uppstod under processen var att beslutet om anskaffning av JAS 39E Gripen samt tvingande materielåtgärder innebar att Försvarsmakten inte hade råd med högt prioriterade förändringsförslag. Detta trots att ovanligt stora reduceringspaket hade föreslagits.¹⁶⁷

Enligt Försvarsmaktens konsekvensanalys skulle reduceringarna vara acceptabla om vissa andra prioriterade förändringsförslag kunde planeras in. Ytterligare kompletterande balansering fick därför genomföras.

Ett viktigt ställningstagande hade gjorts av ÖB i avvägningen: Försvarsmakten ska styras efter operativa principer fastställda i FMSI. Därför behövdes ytterligare reduceringar, dels för att kunna möta ovan nämnda prioritering, dels för att bättre uppnå olika delar av FMSI. Försvarsmakten ansåg att osäkerheterna i planeringen var stora och att ytterligare åtgärder behövde genomföras inför utarbetandet av budgetunderlaget 2015.

¹⁶⁴ Regeringen föreslog i propositionen att mot bakgrund av Försvarsstrukturutredningens betänkande omfördela medel från bland annat anslagen för anskaffning och vidmakthållande av materiel till förbandsanslag. Källa: ÖB avvägningsbeslut 2013–2022.

¹⁶⁵ ÖB avvägningsbeslut 2013–2022.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ ÖB avvägningsbeslut 2014–2023, med komplettering 2013-02-07.

Svår prioriteringssituation vad gäller materiel

Avvägningsbesluten som beskrivs ovan är Försvarsmaktsinterna dokument som utgör ett underlag för budgetunderlaget. I underlag inför inriktningspropositionen samt i efterföljande budgetunderlag framhåller Försvarsmakten konsekvent att planeringen innebär ambitionssänkningar inom området på sikt eller att en obalans föreligger mot slutet av respektive planeringsperiod. I budgetunderlaget för 2014 betonas att det finns ett behov av att omsätta driftsatta system, då flera av dessa inom tioårsperioden når slutet av sin operativa, taktiska, tekniska eller ekonomiska livslängd. Flera av dessa system har enligt Försvarsmakten en avgörande betydelse för den operativa effekten.

Utifrån det planeringsunderlag Riksrevisionen gått igenom förefaller Försvarsmakten ha svårigheter att balansera bedömda behov av materiel nu och i framtiden med de medel som antas vara tillgängliga vid olika tidpunkter. Samtidigt är materielplaneringsprocessen komplicerad och beroende av en rad faktorer både vad gäller tillgången på materiel och utvecklingen i omvärlden. Även om det bedömda behovet av materiel uttryckt som det ekonomiska värdet av förändringsförslag stadigt ökat under perioden är det svårt att bedöma rimligheten i alla förslag, särskilt ur ett helhetsperspektiv. Dock har bedömningen att materielbehoven inte kunnat tillgodoses återkommit de senaste åren.

5.4.3 Handlingsutrymme och flexibilitet

Regeringen har uttalat att det är viktigt med ökat handlingsutrymme och flexibilitet i materieförsörjningen. Materieförsörjningen måste kunna hantera snabbt förändrade behov. Därmed blev det viktigt att minska ekonomiska bindningar och långa ledtider i materieförsörjningen.

Försvarets materielverk följer årligen upp hur materieförsörjningen utvecklas¹⁶⁸ och använder en rad olika mått för att beskriva materieförsörjningsstrategins effekter. Försvarets materielverks redovisning baseras på den samlade orderstocken vid utgången av varje år. Redovisningen belyser fördelningen mellan hur mycket som anskaffas av på marknaden befintlig materiel i förhållande till nyutveckling och vidmakthållande.

År 2012 var fördelningen mellan dessa tre kategorier cirka 20 procent utveckling, cirka 40 procent anskaffning av befintlig materiel samt cirka 40 procent vidmakthållande. Sett över tiden har andelen nyutveckling legat runt 20 procent sedan 2008. Under samma period har andelen anskaffning av befintlig materiel ökat från runt 30 till cirka 40 procent. Den andel som avser

¹⁶⁸ Försvarets materielverks årsredovisning för år 2012, s.27–29.

vidmakthållande har sjunkit något under perioden. Tendensen är således en viss ökning av andelen materiel som anskaffas på marknaden. Dock ska sägas att dessa andelar beror på hur orderstockens volym varierar totalt över åren, men även av hur inflödet av nya beställningar ser ut.

Vad gäller ekonomisk handlingsfrihet, det vill säga att inte binda upp kapital över långa perioder, mäter myndigheten detta genom att redovisa genomsnittlig kapitalbindning. Utvecklingen sedan 2003 har inneburit att bindningstiden mätt i år minskade mellan 2003 till 2009 (från 4 till 2,2 år). Därefter har den stigit något. År 2012 var den genomsnittliga kapitalbindningen 3 år. Försvarets materielverk ser dock vissa positiva trender då anskaffning av större materielssystem på marknaden successivt kommer att bidra till ökad handlingsfrihet. Även om Försvarets materielverk ser vissa indikationer på en kommande period med ökad handlingsfrihet finns faktorer som motverkar detta. Förväntade beställningar av JAS 39E Gripen med mera, i kombination med oförändrade anslag för Försvarsmakten, kan ge utdragna projekt och därmed minska handlingsfriheten.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har i detta kapitel följt upp några områden som pekats ut som centrala att utveckla för att kunna genomföra inriktningsbeslutet från 2009: logistikverksamhet, forskning- och teknikutveckling, grundorganisation, personalområdet och materieförsörjning. Alla dessa områden skulle på olika sätt effektiviseras och på så vis bidra till att skapa förutsättningar för insatsorganisationens utveckling och finansiering. På den övergripande nivån kan Riksrevisionen konstatera att dessa olika besparingsområden ofta hänger samman på ett mer eller mindre komplext sätt. Det är också viktigt att komma ihåg att omstruktureringsarbetet innehåller både expansion av viss verksamhet och reduktion av annan verksamhet. Det vill säga ambitionshöjningar och kostnadsökningar ska balanseras mot effektiviseringar och reduceringar.

Besparingar har genomförts inom forskning och utveckling

Inom området forskning och teknikutveckling har betydande reduceringar genomförts jämfört med de nivåer som gällde 2008. Dessa reduceringar kan också i hög grad verifieras genom Försvarsmaktens redovisning. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att användningen av dessa reduceringar för annan verksamhet berott på var reduceringen uppstått.

Medel som tidigare finansierat verksamhet av forsknings- och teknikutvecklingskaraktär inom ramen för materielanskaffning och vidmakthållande har omfördelats till andra områden inom samma anslag. I det förstnämnda fallet har reduceringen på ett område bidragit till att balansera

kostnader inom förbandsverksamhet. När det gäller omfördelningarna inom materielanslagen handlar det snarare om att reduceringen balanserar andra angelägna materielbehov i linje med materieförsörjningsstrategin. I båda fallen handlar det om att skapa tillgängliga och användbara förband. I det ena fallet genom personalförändringar, i det andra genom materieltillförsel.

Försvarsmakten har fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att fortsätta reduceringar inom forskning och teknikutveckling.

Inom logistik- och materieförsörjning har besparingarna varit lägre än planerat, försenade och svåra att följa upp

Logistik- och materieförsörjningen har varit föremål för flera utredningar och bedömningar av besparingspotentialer. Utöver genomförda besparingar inom logistikområdet som genomförts före 2012, och där resultatet är något oklart, fastställdes besparingsbetinget på verksamheten till 760 miljoner kronor från och med år 2015. Detta krav delas av Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Riksrevisionen kan konstatera att trots omfattande utredningsinsatser på området har utfallet av genomförda besparingar varit svåra att följa upp. En möjlig orsak till dessa svårigheter är att besparingsbetingen uttrycks som nivå-sänkningar mellan två referensår. Detta gör det svårt att bedöma i vilken takt besparingarna skett.

Vad som dock är klart är att de ursprungliga planerna förskjutits i tiden. Det finns en risk att de möjliga besparingarna blir lägre än regeringens mål. Förseningarna samt risken för lägre besparingar på området innebär således något sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Effektiviseringen inom logistikområdet riskerar därmed ge ett mindre bidrag till kostnadsökningar inom andra områden.

Större förändringar av grundorganisationen har uteblivit

Nära kopplat till stödverksamheten har det funnits ambitioner att se över kostnaderna inom grundorganisationen. Försvarsmakten har visat ett intresse för att göra vissa anpassningar av grundorganisationen. Ett flertal olika bedömningar gjordes inför inriktningsbeslutet av möjligheterna att göra besparingar inom detta område. Grundorganisationsförändringar sågs även av Försvarsmakten som ett medel för att göra omstruktureringar inom personalområdet.

Det som tidigt målades upp av Försvarsmakten som en viktig framgångsfaktor för genomförande av inriktningsbeslutet har dock med tiden allt mer fått stå tillbaka. Regeringen fastslog i inriktningspropositionen att det inte skulle ske några nedläggningar i grundorganisationen under dåvarande mandatperiod (fram till 2010). Försvarsmakten har därefter genomfört några förändringar myndigheten själv kunnat besluta om. Vissa förändringar av

grundorganisationen har också avbrutits då de inte visat sig ge tillräckliga besparingar i förhållande till omställningskostnaderna. I något fall har regeringen motsatt sig Försvarsmaktens förslag.

Samtidigt har Försvarsmakten aviserat en avsikt att återkomma med förslag om grundorganisationsförändringar som kräver beslut av regering och riksdag. Sådana förslag har dock uteblivit.

Riksrevisionen kan konstatera att det är oklart vilka sammantagna ekonomiska effekter genomförda respektive uteblivna förändringar har haft. Uteblivna större grundorganisationsförändringar innebär emellertid att ambitionen att använda detta som ett medel för att åstadkomma förändringar inom personalområdet inte fungerat. Försvarsmakten har istället fått finna andra medel för detta.

Stora utmaningar inom personalförsörjningen

Den mest utmärkande aktiviteten under inriktningsperioden är reformeringen av personalförsörjningen. Det handlar främst om en övergång från en soldatförsörjning baserad på plikt till att enbart utnyttja anställd personal samt införande av nya personalkategorier.

Både antalet befattningar i Försvarsmakten och behoven av personal har reviderats flera gånger. Försvarsmakten har angett att detta bland annat beror på utebliven avveckling av personal samt underskattning av behovet av personal i insatsförbanden.

En genomgång av uppgifter om personal och organisation visar att antalet och fördelningen av befattningar justerades i samband med införandet av en ny organisation. Detta fick också effekter på behovet av personal, bland annat ökar antalet officerare per befattning. Inom civila befattningar är antalet fasta befattningar ungefär detsamma.

Bemanningsläget i basorganisationen, sett till andelen tillsatta befattningar, är i dag relativt gott. Inom insatsorganisationen är antalet och andelen otillsatta tjänster betydligt mer omfattande. Till största delen handlar det om en förväntad brist på personal på soldatbefattningar, eftersom rekryteringen för soldatkategorin inte har pågått särskilt länge. Men det finns också ett antal befattningar för specialistofficerare som inte är tillsatta.

Officerare används i viss utsträckning på befattningar som utformats för andra typer av personalkategorier. Detta kan förstås utifrån det arv av personal och kompetens som fanns innan personalförsörjningen reformerades

Personalkostnaderna har ökat

Enligt Riksrevisionens tolkning av det förslag som Försvarsmakten förde fram inför inriktningspropositionen skulle kostnader för tillväxt inom soldatkategorin i princip kunna balanseras genom en reducering av officerare och civila, i kombination med minskade hyreskostnader med mera. Utvecklingen blev dock en annan. I kapitel 4 framgick att personalkostnaderna mellan 2009 och 2012 ökade med cirka 2 miljarder kronor.

Detta kan förklaras utifrån en rad delfaktorer. Soldattillväxten under perioden har i stort sett följt plan vad gäller de kontinuerligt anställda soldaterna. Samtidigt har in- och utflöde av officerare inte uppnått det resultat som tidigare planerats, vilket kan kopplas till att de organisationsförändringar som Försvarsmakten tidigare föreslog uteblev. Balanseringen av kostnader mellan olika personalkategorier som tidigare planerats har således inte kunnat uppfyllas.

Vidare förefaller inte flödet mellan olika personalkategorier påverka personalkostnaderna, åtminstone inte i det korta perspektivet. I viss mån har även omstruktureringskostnader i samband med införande av olika avtal påverkat kostnadsbilden.

Ändrade utgångspunkter och ökat tryck inom avvägningen av materiel

Vad gäller materieförsörjningen gick Försvarsmakten in i perioden med en reducerad ram för materialanskaffning. Detta påverkar de planeringsramar som Försvarsmakten har att hålla sig till vid avvägning och balansering mot anslag, det vill säga det utrymme som finns i materielplanen för nya materielbehov.

I tidigare kapitel har framgått att investeringarna minskat varje år som en följd av en beslutad lägre omsättningstakt. Sett till de planeringsomgångar som genomförts de tre senaste åren verkar detta dock inte motsvaras av ett minskat behov. Vissa kända brister har funnits under perioden och Försvarsmakten har i budgetunderlagen påpekat osäkerheterna och ökat omsättningsbehov på längre sikt. Riksrevisionen konstaterar att minskade planeringsramar hanteras bland annat med förskjutningsplanering. Medel som skulle frigöras med anledning av Försvarsstrukturutredningens betänkande har också omfördelats inom materielanslagen för att balansera materielbehoven. Bland annat har rationaliseringar inom logistik samt forskning och teknikutveckling använts för anskaffning av materiel.

Försvarsmakten har mot slutet av perioden nya prioriteringar för avvägningar mellan insatsförmågor. Vidare har Försvarsmakten uppfattat en högre ambition, dels genom slutsatser från försvarsplaneringen, dels genom inplaneringsbeslut av JAS 39E Gripen och Helikopter16. Det sistnämnda har

visserligen åtföljts av en anslagsförstärkning, som dock enligt Försvarsmakten inte motsvarar hela kostnadsökningen. Detta har lett till en allt svårare avvägning. Försvarsmakten har bara till viss del kunnat planera in prioriterade förslag till anskaffning.

Riksrevisionen konstaterar att vissa positiva tecken kan ses över tiden när det gäller ambitionen att uppnå en ökad handlingsfrihet i materieförsörjningen. Utifrån den uppföljning av kapitalbindningstid som görs av Försvarets materielverk finns tecken på en ökad handlingsfrihet framöver. Detta kan dock snabbt ändras, till exempel genom nya beslut om större investeringar i kombination med oförändrade materielanslag.

6 Ekonomisk utveckling efter 2013

I detta kapitel behandlas den ekonomiska planeringen efter 2013. Bedömningar av kostnadsbilden har gjorts i Försvarmaktens budgetunderlag för 2014 och i en särskild redovisning från Försvarmakten av kostnaderna under perioden 2013–2019. I kapitlet ställs dessa underlag samman och bedöms i förhållande till Försvarmaktens kostnadsstruktur och till regeringens åtgärder. De framtida kostnaderna relateras till tidigare gjorda bedömningar som behandlats i tidigare kapitel, bland annat utifrån anslagstilldelningen. På så vis undersöks förutsättningarna för att realisera den planerade inriktningen.

6.1 Försvarmaktens redovisade kostnadsutveckling fram till 2019

I detta avsnitt redovisas Försvarmaktens bedömningar av kostnadsutvecklingen fram till år 2019. Utifrån dessa uppgifter har Riksrevisionen försökt att belysa den anslagsnivå som krävs för att täcka Försvarmaktens bedömda behov¹⁶⁹.

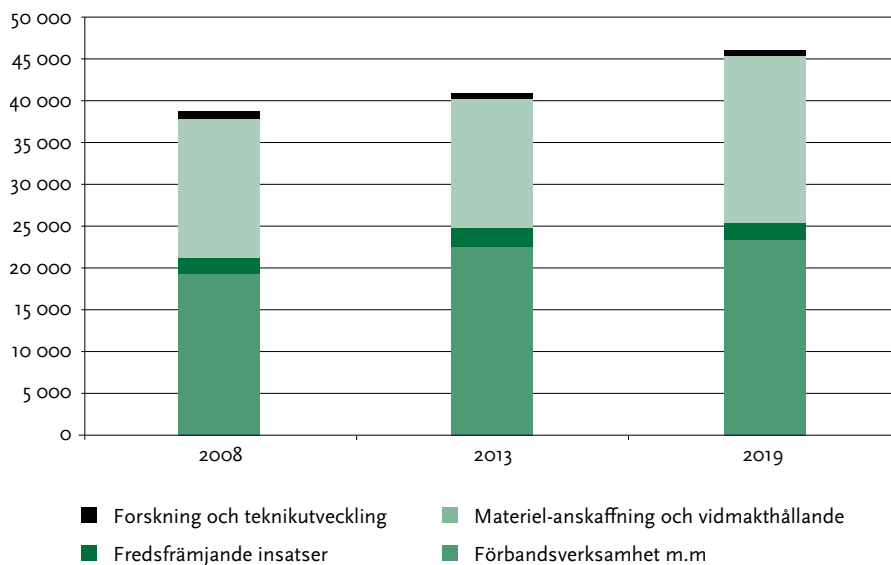
Figur 7 visar Försvarmaktens disponibla anslag år 2008 och anslag år 2013¹⁷⁰. Uppgifterna för år 2019 bygger på Försvarmaktens bedömningar om den långsiktiga ekonomin. För anslagen för fredsfrämjande insatser samt forskning och teknikutveckling har Riksrevisionen kompletterat figuren med uppgifter från budgetunderlaget 2014.

¹⁶⁹ Uppgifterna i denna analys bygger på Försvarmaktens bedömningar av vad som krävs för en operativt relevant organisation.

¹⁷⁰ Försvarmaktens regleringsbrev 2013. Läs mer om disponibla anslag i kapitel 3.

Figur 7 Jämförelse av disponibla anslag 2008, tilldelade anslag 2013 samt bedömd kostnadsnivå 2019

Miljoner kronor, år 2008 i prisnivå 2008, år 2013 och 2019 i prisnivå 2013



Källa: Riksrevisionen bearbetningars av uppgifter från Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans samt budgetunderlag för år 2014

Figur 7 syftar till att visa vilka konsekvenser Försvarmaktens bedömning skulle få för framtida anslag. Figuren möjliggör också en jämförelse med den tidigare fördelningen mellan anslagen.

Försvarmaktens bedömning innebär att anslaget totalt sett behöver växa cirka fem miljarder kronor över dagens anslagsnivåer. Kostnaderna ökar redan 2014 och växer gradvis fram till 2019 års angivna kostnadsnivå. Av underlaget framgår inte det ackumulerade behovet av medel under perioden. Dock framgår av underlagen att efter en period där materielanslagets andel sjunkit och där förbandsanslaget vuxit, blir materielanslagets andel större. Sett till de bedömningar Försvarmakten gör av materielbehovet framöver kan denna andel antas växa ytterligare åren efter 2019.

Med hjälp av Försvarmaktens underlag kan vi också se vilka kostnader som bedöms öka inom förbandsverksamheten, se tabell 13.¹⁷¹

¹⁷¹ Kostnadsbedömningarna i denna del avser anslaget 1.1.1 inom förbandsanslaget. Utöver detta finns inom samma anslag även bland annat militär underrättelseverksamhet. För några kostnadslag saknas uppgifter vissa år. För år 2013 har kostnader för infrastruktur och verksamhet kompletterats med budgetuppgifter. Tabellen innehåller en årlig kostnad för produktivitetsavdrag. Detta innebär att Försvarmakten har räknat in en kostnad varje år för detta avdrag.

Tabell 13 Kostnader inom förbandsanslaget 2013–2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2013–2019
Personal- kostnader	10 541	10 761	11 036	11 060	11 029	11 158	11 150	609 (6%)
varav löne- kostnader	10 327	10 392	10 610	10 686	10 734	10 799	10 862	535 (5%)
varav övrig ers.	214	214	271	219	223	288	216	2 (1%)
varav prodavdrag		155	155	155	72,5	72,5	72,5	
Infrastruktur	2 665¹⁷²						2 900	235 (9%)
Verksamhet	9 073¹⁷³						9 700	627 (7%)
varav personal- relaterade	1 495	1 557	1 628	1 695	1 753	1 795	1 825	330 (22%)
varav tjänste- kostnader	2 626	2 747	2 870	2 992	3 114	3 236	3 365	739 (28%)
varav övrigt							4 510	

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans¹⁷⁴

Enligt prognosen kommer kostnaderna att öka med 6–8 procent under perioden 2013–2019. Exempelvis ökar personalkostnaderna med cirka 600 miljoner kronor (6 procent). Kostnader för infrastruktur bedöms öka med cirka 226 miljoner kronor (8 procent). Verksamhetskostnader, som bland annat utgörs av olika typer av personalrelaterade kostnader (exempelvis för ersättningar, övningar och resor) samt kostnader för tjänster bedöms öka med nära 700 miljoner kronor (7 procent).

En återgång till tidigare fördelning av kostnader

Denna analys indikerar att en återgång sker till hur fördelningen av kostnader såg ut inför inriktningsbeslutet. Även förbandskostnadernas relativa storlek återgår till 2008-års omfattning. I detta sammanhang vill Riksrevisionen återknyta till det resonemang som Försvarsberedningen förde i sin rapport från 2008: Andelen resurser som går till materiel och logistikförsörjning var hög och att denna borde kunna minskas. Enligt Riksrevisionens analys visar underlagen att Försvarsberedningens förhoppningar i denna del inte har infriats.

¹⁷² Uppgiften saknas i RB7-underlaget. Har kompletterats med uppgift från budgetunderlaget för 2013.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, HKV 23381:53 871.

Oförändrade omkostnader inom förbandsanslaget

I föregående kapitel har Riksrevisionen uppmärksammat uppdelningen mellan direkta kostnader och omkostnader. Omkostnadernas utveckling på sikt framgår inte uttryckligt av Försvarmaktens redovisning. Däremot har en fördelning av kostnader per krigsförband redovisats, vilket summerat utgör de direkta kostnaderna inom anslaget.¹⁷⁵ Eftersom vi också har uppgifter om de totala kostnaderna inom anslaget kan vi räkna ut en uppskattad framtida omkostnad.¹⁷⁶ Resultatet redovisas i tabell 14.

Tabell 14 Bedömda direkta kostnader och omkostnader för förbanden i insatsorganisationen 2014 och 2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2014	2019	Förändring 2014–2019
Totala kostnader för krigsförbanden ¹⁷⁷	Ca 12 490	Ca 14 200	1 710
Total kostnad inom förbandsanslaget	22 340 ¹⁷⁸	24 390	2 050
Differens (uppskattning av omkostnader) ¹⁷⁹	9 850	10 190	340

Källa: Riksrevisionens beräkning utifrån uppgifter från Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans samt budgetunderlag för 2014.

Av tabellen framgår kostnaderna för förbanden år 2014 kommer att vara cirka 12,5 miljarder kronor. År 2019 kommer denna kostnad att ha ökat till cirka 14,2 miljarder kronor. Det beror på dels tillväxten av soldater i förbanden, dels den ökade verksamheten. Samtidigt förändras inte de bedömda omkostnaderna jämfört med nivåerna 2011 och 2012 (se avsnitt 4.4.2). Eftersom de direkta kostnaderna inom förbandsanslaget ökar kommer andelen omkostnader sjunka från cirka 50 procent (2011–2012) till 44 procent (2014) och 42 procent (2019).

¹⁷⁵ *Fördjupade ekonomiska underlag*, underbilaga, 2013-02-28, H/S 23381:80754.

¹⁷⁶ Omkostnader = Totala kostnader – Direkta kostnader.

¹⁷⁷ Kostnader fördelade per krigsförband innehåller enligt uppgift inte effekter av planerade rationaliseringar. Denna kostnad ställs därför mot en totalsumma exklusive planerade rationaliseringar men inklusive ackumulerat produktivitetsavdrag.

¹⁷⁸ Uppgiften om totala kostnader för 2014 kommer från budgetunderlaget för 2014 eftersom denna uppgift saknas i redovisningen för regeringsbeslut 7.

¹⁷⁹ Denna uppskattning av omkostnader är inte helt jämför med uppgifterna redovisade i kapitel 4. Detta beror på att uppgifterna i kapitel 4 visas i produktperspektivet, medan uppgifterna i detta kapitel utgår från organisationsbegreppet.

6.2 Utvecklingen inom förbandsverksamheten

På kort sikt är verksamheten balanserad

I det kortare perspektivet är förbandsanslaget balanserat. Försvarmakten framhöll i budgetunderlaget för 2014 att förbandsanslaget är i ekonomisk balans under perioden 2014 till 2016 under förutsättning att vissa föreslagna överföringar mellan anslag beviljas¹⁸⁰ och att ett prognostiserat anslagssparande under 2013 om 100 miljoner kronor får utnyttjas. Försvarmakten meddelade dock att ambitionsminskningar i verksamheten om 300 miljoner kronor behöver genomföras under 2016.

På längre sikt finns förutsättningar för ekonomisk balans

I Försvarmaktens redovisning från 2013 om den långsiktiga ekonomin framkom att det fanns ett relativt omfattande underskott inom förbandsanslaget. Det berodde på ökade personal- och verksamhetskostnader. Men anledning av denna redovisning har regeringen och Försvarmakten vidtagit nya åtgärder.

I tabell 15 har Riksrevisionen utifrån Försvarmaktens och regeringens redovisning försökt att beräkna läget inom förbandsanslaget 2019. Till underskottet adderas en ackumulerad kostnad för att möta produktivitetsavdraget. Planerade och beräknade rationaliseringar inom verksamheten har också räknats in.

¹⁸⁰ Från anslaget 1.2 Försvarmaktens internationella verksamhet till anslaget 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Tabell 15 Bedömt läge inom förbandsanslaget år 2019 (miljoner kronor, prisnivå 2013)

Personalkostnader, infrastruktur samt verksamhetskostnader	23 750
Tillägg ackumulerat produktivitetsavdrag	697
Delsumma	24 390
Ram	22 037
Underskott innan åtgärder	-2 353
Rationalisering och effektiviseringar:	610 mkr (omdaning försvarslogistik ¹⁸¹) 430 mkr (planerade rationaliseringar) 500 mnkr (sänkta personalkostnader/RB5)
Anslagsförstärkning fr.o.m. 2014 (BP14)	500
Nettoeffekt av övriga anslagsjusteringar redovisade i BP14 med sikte efter år 2017	255 ¹⁸²
Summa	-58

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, budgetpropositionen för 2014 samt underlag från Försvarmakten.

Tabell 15 visar att innan åtgärder inom förbandsverksamheten uppstår år 2019 ett underskott om cirka 2 350 miljoner kronor. Dessa ökade kostnader förefaller dock i stort kunna hanteras genom olika rationaliseringar, effektiviseringar, anslagsförstärkningar och anslagsöverföringar.

Riksrevisionen vill dock framhålla två osäkerheter med kalkylen. För det första innebär många av beslutade anslagsjusteringar också nya uppgifter, vilket får betydelsen att de inte kan anses leda till en nettoförstärkning av förbandsanslaget. Enligt Försvarmakten uppgår därför nettotillskottet av dessa anslagsjusteringar till 255 miljoner kronor (se fotnot 182).

För det andra har Försvarmakten fört fram till Riksrevisionen att delar av besparingen enligt regeringsbeslut 5 (500 mnkr) är samma som Försvarmakten har föreslagit i underlaget från 2013-02-28 avseende långsiktig ekonomi (430

¹⁸¹ I RB7-redovisningen angav Försvarmakten att åtgärder kopplade till omdaning av logistiken som mest planeras ge besparingar om 610 mnkr per år från och med 2016. Regeringens beslut var dock att förändringarna skulle ge besparingar om minst 760 mnkr per år från och med 2015.

¹⁸² Försvarmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07 samt intervju med företrädare för Försvarmakten 2014-03-11. Den nya särkostnadsmodellen ger enligt budgetpropositionen för 2014 en justering på 300 mnkr. Enligt Försvarmakten är nettoeffekten till förbandsanslaget något mindre, cirka 250 mnkr. Denna justering beror samtidigt på antalet insatser framöver. Dessutom ges ett nettotillskott på 5 mnkr till följd av minskade utbildningsvolymmer samt rationaliseringar inom officersutbildningen.

mnkr).¹⁸³ Denna dubbelräkning riskerar att minska rationaliseringsmöjligheten enligt ovanstående kalkyl. Riksrevisionen har dock inte inom ramen för denna granskning kunnat närmare verifiera denna överlappning.

I följande avsnitt analyserar vi tabell 15 närmare.

6.2.1 Regeringens och Försvarsmaktens åtgärder

Pågående besparingar inom försvarslogistik samt rationaliseringar

Enligt planeringen kommer kostnaderna för försvarslogistiken sänkas med 610 mnkr (se kap 5). Dessutom genomför Försvarsmakten rationaliseringar och besparingar inom andra områden omfattande 430 mnkr.

Försvarsmakten har också lämnat ett antal förslag till ytterligare rationaliseringsåtgärder, bland annat organisationsförändringar kopplat till mindre antal JAS 39 Gripen samt till förändringar av flödet i personalförsörjningen (tvåbefälssystemet). Dessa åtgärder berörde officersutbildningen, yrkes- och befattningsutbildning, stödverksamhet utöver omdaning av logistikverksamhet, effekter av fördjupat internationellt samarbete samt nivåförskjutningar inom personalområdet. Försvarsmakten anförde att dessa åtgärder behöver analyseras ytterligare och avser därför att återkomma i ärendet i budgetunderlaget för 2015.¹⁸⁴

Regeringen har beslutat om anslagsjusteringar

I budgetpropositionen för år 2014 framgår föreslagna och beräknade anslag för åren 2015 till och med 2017. Regeringen meddelade en rad justeringar. För att stödja den fortsatta reformeringen av försvaret har anslaget för förbandsverksamhet och beredskap ökat för perioden.¹⁸⁵ Anslaget ökas med 200 miljoner kronor 2014, 300 miljoner kronor 2015, 400 miljoner kronor 2016 och 500 miljoner kronor från och med 2017.

I budgetpropositionen för 2014 gör regeringen flera andra anslagsjusteringar som påverkar nivån efter 2017. Det handlar exempelvis om finansiering av driften av medeltungt helikoptersystem, stöd till polisen, effekter av den kostnadsmässiga avräkningen etcetera. Enligt Försvarsmakten innebär många av dessa anslagsjusteringar också nya uppgifter, vilket får betydelsen att de inte kan anses leda till en nettoökning av förbandsanslaget. Enligt Försvarsmakten uppgår nettotillskottet av dessa anslagsjusteringar till 255 miljoner kronor.¹⁸⁶

¹⁸³ Försvarsmaktens underlag till Riksrevisionen 2014-03-07.

¹⁸⁴ RB7-redovisningen.

¹⁸⁵ Prop. 2013/14:1, s. 60.

¹⁸⁶ Se fotnot 182.

Med anledning av sådana effekter samt eftersom nya justeringar föreslås kontinuerligt av regeringen i samband med budgetprocesserna anser Riksrevisionen att man bör vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser utifrån dagens information om beslutade anslagsjusteringar.

Regeringen har beslutat om besparingar inom personalkostnaderna

I föregående avsnitt kunde vi konstatera att personalkostnaderna inom förbanden ökar med cirka 600 miljoner kronor (6 procent) mellan 2013–2019. Tabell 16¹⁸⁷ belyser mer detaljerat utvecklingen av kostnaderna inom Försvarsmaktens personalkategorier.

Tabell 16 Kostnadsutveckling uppdelat i personalkategorier 2013–2019 (lönekostnader samt övriga ersättningar, miljoner kronor, prisnivå 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Förändring 2013–2019
Yrkesofficerare	2 535	2 425	2 385	2 318	2 291	2 316	2 329	-206
Specialist-officerare	2 362	2 410	2 454	2 475	2 501	2 526	2 534	172
Reservofficerare	75	74	75	72	73	72	71	-4
Tidvis anställda gruppbefäl, sjömän och soldater (GSS/T)	210	240	286	305	312	323	317	107
Kontrakts- anställda grupp- befäl, sjömän och soldater (GSS/K)	1 609	1 699	1 901	1 976	2 011	2 059	2 076	467
Civila arbetstagare	2 646	2 653	2 654	2 653	2 661	2 657	2 645	-1
Övriga	233	233	237	233	234	238	233	0
Ej allokerat	872	872	892	874	875	897	872	0
Summa	10 542	10 606	10 883	10 906	10 958	11 088	11 078	536

Källa: Försvarsmaktens redovisning av regeringsbeslut 7.

På denna mer detaljerade nivå framgår att ackumulerat över perioden bedöms den största ökningen av kostnader ske inom soldatkategorierna (GSS/K samt GSS/T). Tidvis tjänstgörande soldater utgör en mycket liten andel av kostnaderna.

¹⁸⁷ Försvarsmakten har utgått från ett något lägre antal officerare jämfört med uppgifterna i budgetunderlaget för 2014. Officerare som tjänstgör vid andra myndigheter räknas inte in.

Inom officerskategorierna minskar den bedömda kostnaden för yrkesofficerare, ökar för specialistofficerare samt minskar något för reservofficerare.

Officerskategorier utgör mellan 47 och 45 procent av de totala kostnaderna. Mellan 2013 och 2019 har kostnaderna för officerare en svagt minskande trend. Soldatkategorierna utgör mellan 17 och 22 procent av personalkostnaderna, med en stigande trend. Civila arbetstagare utgör omkring 24–25 procent av kostnaderna under perioden. Dessutom kan vi konstatera att nettokostnadsökningen för personalen i hela Försvarmakten är något lägre än ökningen av personalkostnaderna inom förbandsanslaget. Det betyder att samtidigt som förbandsverksamhetens personalkostnader ökar kommer personalkostnaderna inom andra delar av myndigheten att minska.

Efter att Försvarmakten avrapporterat sin bedömning av det långsiktiga ekonomiska behovet 2013–2019 gav regeringen ett nytt uppdrag till Försvarmakten att minska lönekostnaderna i verksamheten med 500 miljoner kronor från år 2019.¹⁸⁸ Den lägre årliga lönekostnaden ska uppnås successivt från och med 2014. För att uppnå detta ska andelen tidvis tjänstgörande öka och andelen kontinuerligt tjänstgörande minska. Vidare ska en förskjutning ske från officerare till specialistofficerare och vidare till gruppbefäl, soldater och sjömän. Det totala antalet yrkesofficerare och civilanställda ska minskas.

Som skäl för beslutet anförde regeringen att Försvarmakten angett ökade långsiktiga personalbehov. Regeringen påpekade att jämfört med det underlag Försvarmakten lämnade inför inriktningspropositionen 2009 hade det angivna personalbehovet ökat med fler än 2 000 kontinuerligt tjänstgörande. Regeringen ansåg därför att det var nödvändigt att genomföra justeringar av Försvarmaktens planering så att den stämmer bättre överens med de bedömningar som tidigare redovisats av regeringen till riksdagen. Regeringens förde fram att alla möjligheter att bedriva verksamheten mer effektivt och rationellt bör prövas innan eventuella reduceringar av insatsorganisationen kan övervägas.

I en bilaga till budgetpropositionen för 2014 redovisade också regeringen sin bedömning av krigsförbandens bemanning, personalkostnader och antalet anställda i Försvarmakten¹⁸⁹. Regeringen betonade att det är Försvarmakten, inom ramen för gällande beredskapskrav, som bör besluta vilken bemanning som krävs för ett visst förband.

¹⁸⁸ Regeringsbeslut 5.

¹⁸⁹ Prop. 2013/14:1 s. 26.

6.3 Utvecklingen inom materieförsörjningen

Enligt regeringens särskilda uppdrag skulle Försvarsmakten redovisa de investeringar i materiel och anläggningar som planeras under perioden 2013–2019¹⁹⁰.

Försvarsmakten redovisade i sitt svar olika exempel på materiel som planeras inom ramen för materielanslagen. Vidare framgick av svaret att det finns betydande utgifter för materiel som Försvarsmakten anser sig behöva, men som inte ryms inom nuvarande anslag. Utöver de planerade investeringarna framförde Försvarsmakten att det är nödvändigt med ett tillskott av medel. Det behövs ytterligare 51,1 miljarder kronor under perioden 2014–2023 för att kunna upprätthålla en operativt relevant insatsorganisation i förhållande till de uppgifter och krav på operativ förmåga som framgår av försvarsplanen. Med hänsyn tagen till olika produktionsförutsättningar bedömdes dock behovet vara något lägre, cirka 31,5 miljarder kronor. Försvarsmakten menade att ökningen måste ske med stegvist ökade anslag under perioden. I detta sammanhang påpekade Försvarsmakten att med hänsyn till produktionskapaciteten kommer en operativt relevant insatsorganisation bli avsevärt försenad. Även med ett tillskott av medel kommer uppbyggnaden ta längre tid än vad som tidigare planerats.¹⁹¹

Regeringens utreder investeringsplaneringen

Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredare som ska föreslå förändringar i processen för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.¹⁹² Syftet är vidare att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut om materiel på strategisk nivå.

Av budgetpropositionen för år 2014 framgår att det sedan tidigare finns ökningsplaner för anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar med anledning av tidigare beslutade anskaffningar (bland annat medeltungt helikoptersystem och JAS 39 E). För anslaget 1.5 forskning och teknikutveckling sker inga större förändringar. Utöver detta meddelade regeringen en avsikt att i närtid komma med nya anvisningar för försvarsplanering.

¹⁹⁰ Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI.

¹⁹¹ *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, Bilaga 1, 2013-02-28, HKV 23381:53871.

¹⁹² Dir. 2013:52 *Investeringsplanering för försvarsmateriel*.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har Riksrevisionen på olika sätt undersökt de förslag och bedömningar som gjorts om Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar framöver. Kapitlet behandlar olika åtgärder som genomförs eller planeras och som har effekt på Försvarsmaktens ekonomi. Riksrevisionen vill framhålla att uppgifterna om utvecklingen av Försvarsmaktens framtida ekonomi har delvis olika karaktär. För det första finns uppgifter där anslagsnivåer är en begränsande planeringsförutsättning. Exempelvis är redovisningen av inriktning och verksamhet i Försvarsmaktens budgetunderlag balanserad mot föreslagna och beräknade anslag. För det andra finns uppgifter som baseras på bedömda behov med utgångspunkt i vad Försvarsmakten anser behövs för att kunna lösa sina uppgifter.

Givet vissa antaganden bedöms förbandsverksamheten vara i balans

Under vissa förutsättningar är förbandsverksamheten i balans under perioden 2014–2016. Bland annat krävs anslagssparande och omDispositionering av anslag.

På längre sikt kommer dock kostnaderna att öka och därmed behoven av åtgärder. I ett underlag från Försvarsmakten från 2013 identifierades ett långsiktigt underskott på cirka 2,3 mdkr. Enligt Riksrevisionens kalkyl kommer dock dessa ökade kostnader nu kunna hanteras genom olika rationaliseringar, effektiviseringar, besparingar, anslagsförstärkningar och anslagsöverföringar.

Detta innebär ett fortsatt fokus på rationaliseringar och effektiviseringar. Riksrevisionen vill i sammanhanget dock betona de brister som iakttagits i granskningen av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) och i granskningen av marinen och flygvapnets bemanning (RiR 2012:18). I dessa granskningar konstaterades betydande brister på personal och förbandsenheter. Det är därmed nödvändigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Läget är mer problematiskt vad gäller materielen

På materielsidan har Försvarsmakten bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet. Försvarsmakten har upprepat hävdad att en ekonomisk balans på anslagen för anskaffning av materiel har åstadkommit genom att anskaffningar skjutits framåt i tiden, reducerats eller förskjutits utanför planeringsperioden. Försvarsmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013 till 2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av myndighetens bedömning av de operativa kraven.

Enligt Försvarsmakten innebär bristerna inom materieförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiseras. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat granska konsekvenserna för försvarets förmågor. Visserligen har Riksrevisionen 2013 granskat tillgången på viktig materiel i insatsorganisationen (RiR 2013:22) och funnit brister som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser. Vi måste dock i denna del utgå från Försvarsmaktens bedömningar. Myndigheten har flera gånger tydligt redovisat att den ekonomiska utvecklingen på sikt är ett allvarligt bekymmer. Enligt myndigheten innebär en oförändrad anslagsnivå att uppgifter och ambitionsnivå på sikt måste ses över.

Regeringen har tagit ett viktigt steg genom att tillsätta en särskild utredare som ska föreslå förändringar i processen för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Regeringen har också tidigare beslutat om vissa tillskott av anslagsmedel med anledning av anskaffning av medeltungt helikoptersystem samt utveckling och anskaffning av Jas 39 E. Utöver detta meddelar regeringen att inriktningen av materieförsörjningen, som framgår av den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140), ligger fast. Enligt Riksrevisionens mening förändrar regeringens åtgärder inte läget i grunden, utan problemen inom materieförsörjningen återstår att hantera.

Återgång mot tidigare kostnadsstruktur

Tidigt i planeringsperioden betonades betydelsen av att minska materielkostnadernas andel av försvarsanslaget. Den dåvarande tillgången på materiel medgav att omsättningen av materiel kunde sänkas under en period. Dessutom behövde stödverksamheterna rationaliseras till förmån för den operativa verksamheten vid förbanden.

Riksrevisionens sammanställning av olika kostnadsbedömningar indikerar en framtida anslagsstruktur där fördelningen mellan Försvarsmaktens olika anslag liknar den som förelåg innan reformarbetet inleddes. Exempelvis innebär Försvarsmaktens bedömningar om framtida behov att materielanslagens relativa storlek kommer att återgå till en högre nivå. Detta tyder på att de kostnadsstrukturer som behövde förändras dessvärre kvarstår.

7 Slutsatser och rekommendationer

2009 års beslut om regeringens inriktningsproposition innebär ett stort framtida åtagande för Forsvarsmakten. Personalförsörjningen har övergått till att bedrivas utifrån frivillighet och nya personalkategorier har införts. Insatsorganisationen ska förändras och bemannas med de nya personalkategorierna för att samlat utgöra en tillgänglig och användbar försvarspolitisk resurs. Tiden efter inriktningspropositionen kännetecknas av detta reformarbete, vilket naturligt fått konsekvenser på en mycket längre sikt än bara fram till 2014. Forsvarsmakten planerar för en omställningsprocess som kommer att ta många år innan alla förbanden är bemannade och når full operativ förmåga.

Med beslutet fastställdes att finansieringen av omställningen skulle ske med utgångspunkt i de ekonomiska nivåer regeringen beräknade i budgetpropositionen 2009. Regeringen betonade att reformarbetet skulle bedrivas i den takt ekonomin tillät.

Eftersom satsningen på en tillgänglig och användbar insatsorganisation bedömdes innebära ökade förbandskostnader måste medel hämtas från annat håll i organisationen. Forsvarsmakten som helhet har behövt genomföra kostnadsreducerande åtgärder. Detta har ställt den så kallade stödverksamheten i fokus för rationaliseringar och besparingar samt att uthålligt få ner kostnaderna för materiel.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning utgått från följande frågor:

- Har tillräckliga åtgärder genomförts för att skapa ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret
- Har långsiktig ekonomi fått en tillräcklig betydelse vid beslut om försvarets inriktning?

Granskningen fokuserar på de ekonomiska beräkningar som utgjort underlag för omställningen av försvaret samt den kostnadsutveckling som skett sedan 2009. Granskningen belyser även vissa av de åtgärder som genomförts sedan 2009 års inriktningsproposition.

7.1 Riksrevisionens övergripande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Även om Försvarsmakten hittills bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar och betydande åtgärder vidtagits för att sänka kostnaderna kommer det även fortsättningsvis att krävas rationaliseringar i verksamheten. Till detta ska läggas att Försvarsmakten har bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet av materiel. Trots vissa åtgärder från regeringens sida återstår fortfarande att hantera de grundläggande problemen inom materielförsörjningen.

Det fortsatta behovet av rationaliseringar och besparingar behöver samtidigt ställas i relation till de brister i Försvarsmaktens förmåga som framgått av andra granskningar från Riksrevisionen. Det är viktigt att rationaliseringar noggrant vägs av mot behoven av personal och materiel som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdag och regering beslutat.

Riksrevisionen kan konstatera att ovanstående situation uppstått av en rad orsaker. Ett viktigt inslag för att uppnå en ekonomisk balans har varit omfördelningar av medel mellan anslag och genom anslagssparanden. Däremot har myndigheten inte i förhållande till tidigare planer i tillräcklig omfattning lyckats skapa en kostnadsfördelning som ger förutsättningar för en fortsatt omställning av organisationen. Även om Försvarsmakten både före och efter beslutet om den framtida inriktningen arbetat med att rationalisera forskning- och utveckling, logistik och materielförsörjning och organisation, balanserar inte dessa åtgärder den utveckling av förbanden som myndigheten anser vara nödvändig framöver. Om man inte lyckas hantera de kvarstående behoven av rationaliseringar och de utestående frågorna kring materielförsörjningen riskerar Försvarsmaktens behov av medel långt överstiga de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen 2009.

Riksrevisionen menar att ambitionen att löpande balansera kostnads- och ambitionsökningar mot effektiviseringar och reduceringar ställer stora krav på tillgång till ett tydligt beslutsunderlag och på uppföljningen. Det kommer framöver därför vara av stor vikt att detta område kan utvecklas.

Långsiktig ekonomi har haft en underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför inriktningsbeslutet. De ekonomiska bedömningar som gjordes avsåg en organisation med initial förmåga. De verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av reformen sträckte sig dock längre än så. Underlagen inför inriktningspropositionen satte stor förhoppning till olika åtgärder som till del inte genomfördes. Propositionen satte snarare andra områden i fokus, utan att utreda dem fullt ut. Många av åtgärderna visade sig senare heller inte ge besparingar i den takt som antagits. Långsiktiga

ekonomiska frågor fick i praktiken en mindre betydelse eftersom omställningen skulle ske i den takt ekonomin tillät. Därmed flyttades fokus till att i ett mer kortsiktigt perspektiv skapa balans mellan uppgifter och resurser, på bekostnad av överväganden om möjligheterna till försvarets utveckling på sikt. Risken är att det blir oklart när omställningen egentligen ska anses vara genomförd, till exempelvis har tidpunkten för måluppfyllnad gällande rekrytering av personal förskjutits. En uppskattning av kostnader och utgifter kopplade till de förslag som fördes fram i propositionen borde ha kunnat göras med större transparens och fullständighet. Riksrevisionen anser att dessa utmaningar föranleder ett behov av att inför kommande beslut om försvarets inriktning på ett tydligare sätt redovisa möjliga ekonomiska utfall av föreslagna beslut.

7.2 Reformen förutsatte förändrade kostnader men var inte fullt ut beräknad

Reformen förutsätter en hållbar förändring av kostnader

Omställningen av försvaret innebär ökade personalkostnader. Även andra kostnader, såsom utbildning och övning, ökar för att uppfylla regeringens krav på ökad tillgänglighet och användbarhet. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen konstaterade regeringen att ambitionshöjningar inom insatsorganisationen måste mötas med ambitionssänkningar och rationaliseringar. Särskilt områdena materielförsörjning, personalförsörjning, forskning och utveckling, logistik och annat stöd pekades ut som potentiella besparingsområden.

Riksrevisionen kan konstatera att strategin för att finansiera omställningen av försvaret byggde på omfördelning av medel mellan olika verksamheter inom försvaret. En sådan omfördelning medför ett behov av att varaktigt förändra resursförbrukningen i myndigheten.

Kostnaden redovisades inte för en fullt uppfyllt insatsorganisation

Försvarsmaktens ekonomiska beräkningar i beslutsunderlagen inför inriktningspropositionen avsåg i enlighet med regeringens anvisningar perioden fram till och med 2014. De verksamhetsmässiga målen som beskrevs låg dock längre fram i tiden. Till exempel beräknades förband i insatsorganisationen inte bli fullt uppfyllda med personal och materiel fram till 2014. De ekonomiska beräkningarna omfattade en organisation där förband skulle inneha en lägre personaluppfyllnad. Enligt Försvarsmaktens underlag skulle till exempel bara cirka 65 procent av soldatbefattningarna vara uppfyllda år 2014.

I samband med inriktningspropositionen 2009 redovisade inte den dåvarande Försvarsberedningen eller regeringen någon beräkning av kostnader för en fullt intagen insatsorganisationen. Regeringen konstaterar, som tidigare nämnts, att ambitionshöjningar inom insatsorganisationen måste mötas av ambitionssänkningar och rationaliseringar inom materieförsörjning, personalförsörjning, logistik och annat stöd. Några ytterligare ekonomiska beräkningar redovisades inte, utan regeringen fastslog att ytterligare utredningsinsatser skulle krävas för att bedöma potentialerna i besparingsförslagen. Försvarsmakten hade i underlagen lämnat förslag för en balanserad ekonomi som vilade på omfattande förändringar av grundorganisationen, det vill säga de förband, skolor och centrum där verksamheten bedrivs. Regeringen och riksdagen betonade dock att inga sådana förändringar skulle ske under mandatperioden, det vill säga fram till 2010.

Försvarsmaktens beräkningar utgick från preliminära bedömningar och hanterade inte vissa ekonomiska risker

Försvarsmakten lämnade flera underlag inför inriktningspropositionen, där myndigheten allteftersom förde fram olika beräkningar och uppskattningar av besparingsförslag. Bedömningen av kostnader fram till 2014 grundade sig dock inte i några fastställda förbandsspecifikationer med utgångspunkt i de nya kravställningar som skulle följa av omställningen. Det var först under 2011 som Försvarsmakten fastställde så kallade krigsförbandsspecifikationer. Underlaget som Försvarsmaktens beräkningar baserade sig på var i stället preliminära personalramar för verksamheten. Inom materielområdet pekade Försvarsmakten också på långsiktiga risktaganden inom materieförsörjningen, men utvecklade inte närmare vad detta innebär i ekonomiska termer. Det var vidare inte klarlagt vilken besparingspotential som egentligen var rimlig inom bland annat forskning- och utveckling samt logistik och materieförsörjning.

Sammantaget menar Riksrevisionen att bedömningarna av kostnader och besparingsåtgärder vilade på relativt osäkra antaganden och åtskilliga utredningsinsatser har därför behövts för att komplettera, klarlägga och kvalitetssäkra åtgärderna.

7.3 Begränsat resultat av rationaliseringar samtidigt som kostnaderna ökar

Ambitionshöjningarna har gjorts möjliga genom omfördelningar och anslagssparande

Det totala försvarsanslaget har i reala termer i stort sett hållits oförändrat mellan 2009 och 2014. Samtidigt visar Riksrevisionens beräkningar att anslaget för förbandsverksamheten tillförts betydande medel utöver den nivå som Försvarsmakten föreslog i underlaget till 2009-års inriktningsproposition. År 2014 ligger förbandsanslaget omkring 1 300 miljoner kronor högre än vad Försvarsmakten räknade med i sitt underlag till inriktningspropositionen. Delvis beror detta på omfördelningar från andra anslag, delvis på att medel genom anslagssparande kunnat flyttas mellan åren. Slutsatsen blir att Försvarsmakten hittills kunnat ekonomiskt balansera förbandsverksamheten inom ramen för tilldelade anslag.

Omfördelning av kostnader har skett långsammare än planerat

Försvarsmaktens kostnadsutveckling har under perioden blivit mer omfattande än vad som ursprungligen antogs. Enligt Riksrevisionens tolkning av det förslag som Försvarsmakten förde fram inför inriktningspropositionen skulle kostnader för tillväxt inom soldatkategorin i princip kunna balanseras genom en reducering av officerare och civila, i kombination med minskade hyreskostnader med mera. Utvecklingen blev dock en annan: jämfört med Försvarsmaktens tidigare underlag ökade personalkostnaderna med cirka 2 miljarder kronor mellan 2009 och 2013. Samtidigt ökade också kostnaderna för tjänster.

Riksrevisionen kan även konstatera att omkostnader, det vill säga kostnader som inte direkt kopplas till insatsförbanden eller andra "slutprodukter", fortfarande utgör cirka hälften av Försvarsmaktens kostnader för förbandsverksamhet. Både i Försvarsmaktens perspektivstudie från 2007 och Försvarsberedningens rapport från 2008 diskuterades behovet att sänka omkostnaderna för att kunna ha råd med satsningarna på förbanden. På en övergripande nivå förefaller därmed kostnadsstrukturen inom Försvarsmakten kvarstå på en problematisk nivå, sett till en fortsatt omställning.

En viktig förklaring till utvecklingen ligger i att Försvarsmaktens ursprungliga förslag om organisationsförändringar skulle sänka kostnaderna genom avveckling av personal och verksamheter inte ledde till några mer omfattande åtgärder. Det som sedermera beslutades innebar att de mer omfattande organisationsförändringarna uteblev och att medel i stället tillfördes från andra verksamheter och anslag. Ökande kostnader finansieras via ett tillskott av medel samtidigt som oönskade kostnadsstrukturer i Försvarsmakten riskerar att kvarstå. Riksrevisionen kan konstatera att det är oklart vilka sammantagna

ekonomiska effekter genomförda respektive uteblivna förändringar har haft. Det är dock klart att ambitionen att använda avveckling av personal och nedläggning av verksamheter som ett medel för att uppnå mer omfattande besparingar inom personalområdet inte fungerat.

Resultatet av rationaliseringar är mindre än planerat, försenat och i vissa delar oklart

Underlaget inför inriktningspropositionen 2009 visade att en rad åtgärder behövdes för att möjliggöra en omställning av försvaret. Som nämnts i det tidigare behövde Försvarmakten skapa ett ekonomiskt utrymme för en höjd ambition inom insatsverksamheten och för att reformera personalförsörjningen. Ett flertal områden var i fokus för olika besparings- och rationaliseringsåtgärder.

Riksrevisionen kan konstatera att ansträngningar gjorts för att åstadkomma besparingar inom bland annat forskning och utveckling, logistik- och materielförsörjning samt i viss mån grundorganisationen. Resultaten av dessa arbeten har dock varierat. Kostnadsreduceringar har uppnåtts inom framför allt forskning- och utveckling samt inom logistikverksamheten. Försvarmakten har dock fört fram att det inte är långsiktigt hållbart att reducera mer inom forskning och teknikutveckling. Inom logistikverksamheten har effektiviseringsresultaten underträffat målen och förskjutits framåt i tiden. Inom grundorganisationen har det skett vissa förändringar, men mer omfattande nedläggningar av verksamhet har hittills uteblivit.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att antaganden om möjliga besparingar sänkts, men också förskjutits framåt i tiden. Förseningar och risken för mindre besparingar innebär således sämre ekonomiska förutsättningar framöver än planerat. Granskningen har också visat att är svårt att följa hur besparingar och ambitionssänkningar inom stödverksamheten kommer till nytta inom Försvarmakten. Det beror bland annat på att det ekonomiska resultatet av besparingarna inte har redovisats på ett samlat sätt.

Mer rationaliseringar och tillförsel av medel balanserar förbandsanslaget framöver

Försvarmakten har under perioden 2009–2013 bedrivit verksamheten inom tilldelade anslag. Fram till 2014 har ekonomin i princip kunnat balanseras med hjälp av anslagsomfördelningar. För att möjliggöra en fortsatt utveckling av insatsorganisationen kommer det utöver anslagsförstärkningar även att behövas ytterligare fokus på rationaliseringar i verksamheten. Det handlar bland annat om besparingar inom personalområdet.

Riksrevisionen vill i sammanhanget betona de brister som iakttagits i granskningen av förmågan till uthålliga insatser (RiR 2013:22) och i

granskningen av marinens och flygvapnets bemanning (RiR 2012:18). I dessa granskningar konstaterades betydande brister på personal och förbandsenheter. Det är därmed viktigt att rationaliseringar inom personalområdet noggrant vägs av mot behovet av tillgänglig och kompetent personal som kan göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat.

Det framtida materielbehovet behöver hanteras

På materielsidan har Försvarmakten bedömt att det finns en obalans mellan anslagsramar och det operativa behovet. Försvarmakten har upprepat hävdad att en ekonomisk balans på anslagen för anskaffning av materiel har åstadkommits genom att anskaffningar skjutits framåt i tiden, reducerats eller förskjutits utanför planeringsperioden. Försvarmakten har beräknat att det saknas 3–5 miljarder kronor per år under perioden 2013–2023 för att täcka det anskaffningsbehov som följer av myndighetens bedömning av de operativa kraven.

Enligt Försvarmakten innebär bristerna inom materielförsörjningen att insatsorganisation 2014 inte kan realiseras. Enligt myndigheten innebär en oförändrad anslagsnivå att uppgifter och ambitionsnivå på sikt måste ses över. Riksrevisionen har inom ramen för denna granskning inte kunnat granska konsekvenserna för försvarets förmågor. Dock har Riksrevisionen i en annan granskning (RiR 2013:22) konstaterat brister på tillgången på viktig materiel i insatsorganisationen som riskerar att begränsa möjligheterna till att genomföra insatser.

Regeringen har vidtagit vissa åtgärder. En särskild utredare har tillsatts för att föreslå förändringar i processen för regeringens styrning av investeringar i försvarsmateriel. Regeringen har också beslutat om vissa tillskott av anslagsmedel med anledning av anskaffning av medeltungt helikoptersystem samt utveckling och anskaffning av Jas 39 E. Enligt Riksrevisionens mening förändrar dock regeringens åtgärder inte läget i grunden, utan problemen inom materielförsörjningen återstår att hantera.

En återgång till gamla kostnadsstrukturer

Riksrevisionens sammanställning av olika bedömningar om det ekonomiska läget i Försvarmakten på några års sikt pekar mot en kostnadsstruktur som liknar den som fanns innan reformarbetet inleddes. Försvarmaktens bedömningar av framtida behov innebär att materielanslagen återgår till en relativt sett hög nivå. Uthålligt sänkta kostnader för materielen är något som tidigt förts fram som en viktig planeringsförutsättning för omställningen av försvaret. Exempelvis tog Försvarsberedningen i sin rapport upp olika faktorer som talade för att materielförsörjningen var ineffektiv, bland annat att andelen av försvarsbudgeten som går till materiel är hög i internationell jämförelse.

Förvisso kan det antas att denna fördelning mellan anslagen är förenade med en försvarsmakt med en betydligt högre tillgänglighet och förmåga än vad som var fallet innan. Dock ligger kostnaden för detta långt över de bedömningar som gjordes inför inriktningspropositionen. Enligt Riksrevisionen tyder detta på att det inte funnits en tillräcklig samsyn mellan Försvarsmakten och regeringen om vilka behov som följer av inriktningen.

7.4 Rekommendationer

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

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

Bilaga 1 Föreslagna organisationsförändringar

Vapenslag/åtgärd	Beslutas av
Armén	
Stridsvagnsverksamheten koncentreras till färre platser	Försvarsmakten
Utbildning av planerade åtta manöverbataljoner föranleder ett behov av fyra plattformar som utbildar och vidmakthåller dessa. Totalt finns fem plattformar. En plattform skulle således avvecklas.	Regering och riksdag
Utbildningen av ingenjersförband koncentreras från två till en plats	Regering och riksdag
Ett mindre verksamhetsställe omlokaliseras	Regering och riksdag
Marinen	
Förberedda baseringsmöjligheter avvecklas	Försvarsmakten
Överflödiga etablissemang för förläggning och förplägnad avvecklas och effektiviseras	Försvarsmakten
Samordning av förband	Regering och riksdag
Flygvapnet	
Ett flygplatsområde lämnas senast 2010.	Försvarsmakten
Stridslednings- och luftbevakningsbataljonen med tillhörande utbildningsbataljon överförs till annan organisationsenhet under 2010.	Försvarsmakten
Stödet till frivilligverksamheten i Flygvapnet centraliseras. Centralisering av grundläggande soldatutbildning till en plats påbörjas 2010.	Försvarsmakten
Stridsskolan har kvar antingen en starkt minimalistisk struktur på nuvarande verksamhetsställe eller överförs till ett annat verksamhetsställe i Mälardalsregionen	Regering och riksdag
En av dagens utbildningsplattformar avvecklas med början 2012. En av flygets skolor omlokaliseras med början 2012	Regering och riksdag
Delar ur transport- och specialflygenheten påbörjar en förflyttning som innebär att förbandet samlas till färre geografiska platser.	Regering och riksdag
Helikopterflottiljen påbörjar under 2011 en centraliseringsprocess.	Regering och riksdag

forts.

Vapenslag/åtgärd	Beslutas av
Lednings- och underrättelseförband	
GLC/NOC utvecklas med start 2010	Försvarmakten
Antalet sjölägescentraler reduceras från fem till två, för att slutligen helt överförs till GLC	Försvarmakten
Logistikförband	
Reformerad försvarslogistik kommer leda till reduceringar genom OPS-lösningar, effektivare planering och ledning samt genom införande av gemensamma processer på Teknikkontoren	Försvarmakten
Hemvärnsförband	
Reduceringar i antalet utbildningsgrupper	Regering och riksdag
Skolor och centra	
I Mälardalen bör en garnisonsort kunna lämnas. Det finns också rationaliseringsmöjligheter kopplad till en militärhögskola.	Regering och riksdag

Bilaga 2: Anslagssammanställning

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande insatser m.m.							
Anslag	20 413 323						
Pris- och löneomräkning	203 445						
Beslut	6 466						
Överföring till/från anslag	-248 650						
Övrigt	0						
Summa	-38 739			21 175 190	21 775 514	22 570 994	23 711 315
1.1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m.		19 866 051	19 882 368	164 748	402 940	204 797	467 635
Pris- och löneomräkning		573 369	464 750	819 772	23 779	352 862	229 459
Beslut		1 447 524	-81 129	163 965	60 000	218 930	367 892
Överföring till/från anslag		-2 568 165	16 352	144 337	113 605	18 891	75 335

forts.

¹⁹³ Härledningen för anslagen 1.3 samt 1.4 för år 2009 kommer från FOI-rapporten Det svenska försvarets anslagsutveckling, FOI-R-2694-SE. Övriga uppgifter från respektive års budgetproposition.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Övrigt			-383 656	1 292 822	600 324	795 480	1 140 321
Summa		-547 272	16 317	2 310 834	2 286 985	2 206 894	1 874 628
1.2 Försvarsmaktens insatser internationellt		2 480 000	2 537 312	23 522	26 151	17 896	39 017
Pris- och löneomräkning		0	91 512			1 543	
Beslut		0	-34 200	-250 000	-50 000	-99 530	-367 892
Överföring till/från anslag		2 480 000					-3 391
Övrigt				-226 478	-23 849	-80 091	-332 266
Summa		2 480 000	57 312	9 125 855	8 961 634	8 979 728	8 856 194
1.3 Anskaffning av materiel och anläggningar¹⁹³		8 802 340	10 847 912	-240 002	-82 133	-116 313	-115 659
Pris- och löneomräkning		179 913	743 510	-515 709	-72 088	134 407	5 796
Beslut		-786 300	148 254	-966 346	-10 000		
Överföring till/från anslag		-7 809 137	1 153 808				-13 671
Övrigt		-4 833		-1 722 057	-164 221	18 094	-123 534
Summa		-8 420 357	2 045 572	6 639 196	6 526 369	6 492 416	6 704 249
1.4 Vidmakthållande m.m.		6 969 637	5 976 563	-132 210	-59 753	-84 754	-83 622
Pris- och löneomräkning		0	670 545	-388 021	-61 067	-6 497	101 357
Beslut		-223 605	100 843	1 179 346			
Överföring till/från anslag		7 193 242	-1 491 104	3 518	7 993	57 258	194 098

Bilaga 3 Kostnader inom Försvarsmakten

Tabell Verksamhetens kostnader 2006–2013 (miljoner kronor, löpande priser)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁹⁴
Kostnader för personal	11 583	11 478	11 043	10 708	11 819	12 337	12 898	12 700
Kostnader för lokaler	2 093	2 203	2 189	2 330	2 395	2 465	2 485	2 500
Övriga driftskostnader	15 528	15 126	15 861	15 220	20 271	19 324	19 420	18 300
Finansiella kostnader	48	54	76	30	43	66	74	50
Avskrivningar och nedskrivningar	8 873	11 056	8 164	6 828	7 026	7 133	7 615	8 100

¹⁹⁴ Uppgifterna för år 2013 är prognos för året enligt Försvarsmaktens delårsrapport 2013, 2013-08-15, HKV 23 386:61111.

Bilaga 4 Anslagsjusteringar inom förbandsanslaget i budgetpropositionen 2014

Belopp (mnkr)	Fr.o.m.	Förklaring
500	2017	Stöd till den fortsatta reformeringen av det militära försvaret
30	2016	Stöd i form av medeltung helikopterkapacitet till polisens Nationella insatsstyrka och vissa andra polisiära enheter
300	2014	Justering av beräkningsmodellen avseende särutgifter för Försvarets internationella verksamhet
-44	2014	Beloppet beräknas istället under anslaget 1:2 Försvarets insatser internationellt
-1,6	2014	För att säkerställa kompetensförsörjningen
5	2014	Till följd av minskade utbildningsvolym och rationaliseringar inom officersutbildningen
35,2	2016	För finansiering av driften av medeltungt helikoptersystem
111,9	2014	Med anledning av den nya personalförsörjningen med färre kontraktsanställda i internationella insatser
-30	2016	I syfte att finansiera en ökning av anslaget 1:8 Försvarets radioanstalt
-20,7	2015	På grund av minskad verksamheten inom statsflyget
106	2014	Till följd av effekter av den kostnadsmissiga avräkningen
-31,5	2014	Beräknade samordningsvinster i samband med e-förvaltningsprojekt som genomförs i statsförvaltningen

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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Försvarmakten genomgår en omfattande reformering som kräver att ambitions- och kostnadsökningar måste balanseras mot rationaliseringar och sänkta ambitioner. Riksrevisionen har granskat om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa ekonomiska förutsättningar för att uppnå målen för försvarets framtida inriktning. Granskningen omfattar också en bedömning av vilken roll frågor om den långsiktiga ekonomiska planeringen har spelat vid viktiga beslut om försvarets framtida inriktning.

Granskningen visar att de åtgärder som hittills genomförts för att åstadkomma ekonomiska förutsättningar för omställningen av försvaret inte är tillräckliga. Även om Försvarmakten hittills bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar och att betydande åtgärder har vidtagits för att sänka kostnaderna kommer det även fortsättningsvis att krävas rationaliseringar i verksamheten. Dessutom återstår att hantera de grundläggande problemen inom materieförsörjningen. Vidare bedömer Riksrevisionen att den långsiktiga ekonomiska planeringen har haft en underordnad roll i de olika underlag som togs fram inför inriktningsbeslutet 2009.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla den ekonomiska uppföljningen av kostnadsstrukturen inom Försvarmakten samt redovisa ekonomiska konsekvenser till riksdagen i samband med större strategiska beslut om försvaret. Regeringen bör dessutom utreda förutsättningarna att på lång sikt uppfylla materielbehoven. Försvarmakten bör utveckla en tydligare redovisning av spårbarheten mellan olika uppgifter och materielbehov samt vidareutveckla sin uppföljning av genomförda rationaliseringar och besparingar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-339-4

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm