

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret. Chefen för Försvarsdepartementet förordnade Peter Lagerblad som särskild utredare den 22 december 2004.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 22 februari 2005 departementsrådet Astrid Nensén Ugglå, departementsrådet Dan Ohlsson, departementsrådet Reidar Ljöstad och departementsrådet Åke Hjalmarsson. Samma dag förordnades fil. dr. Eva Haldén, departementssekreteraren, senare kanslirådet Viveca Svensson och departementssekreteraren Mattias Broman som experter. Den 8 september 2005 förordnades Kristina Åkerman som expert.

Den 22 mars 2005 förordnades riksdagsledamöterna Rolf Gunnarsson, Berit Jóhannesson, Rigmor Stenmark, Tone Tingsgård, Allan Widman och Erling Wälivaara samt politiska sakkunnige Lennart Olsen till utredningens parlamentariska referensgrupp. Riksdagsledamoten Per Rosenkvist har deltagit när Berit Jóhannesson har varit upptagen.

Ämnesrådet Ola Hedin och departementssekreteraren Tobias Steen förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 februari 2005.

Utredningen överlämnar betänkandet En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 1 november 2005

Peter Lagerblad

/Ola Hedin
Tobias Steen

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	9
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt	11
Förslag till lag om ändring i lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga	13
Förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	15
1 Inledning	17
1.1 Utredningens uppdrag	17
1.2 Utredningsarbetet	18
1.3 Förvaltningens kostnadsutveckling	19
1.4 Från invasionsförsvar till insatsförsvar	21
1.5 Utredningens utgångspunkter.	22
2 Tjänsteprocesser	27
2.1 Central ledning.....	27
2.1.1 Nuvarande verksamhet och organisation	27
2.1.2 Nordisk jämförelse	30

2.1.3	Överväganden och förslag	34
2.2	Forskning och utveckling m.m.....	39
2.2.1	Nuvarande verksamhet och organisation	39
2.2.2	Nordisk jämförelse	49
2.2.3	Överväganden och förslag	50
2.3	Underrättelsetjänst m.m.	63
2.3.1	Överväganden och förslag	64
2.4	Mark, anläggningar och lokaler	66
2.4.1	Nuvarande verksamhet och organisation	66
2.4.2	Överväganden och förslag	74
3	Personalrelaterade processer.....	79
3.1	Mönstring och inskrivning	79
3.1.1	Nuvarande organisation.....	79
3.1.2	Dagens mönstrings- och inskrivningsprocess samt personalredovisning	82
3.1.3	Mönstringsverksamhet i de nordiska länderna	85
3.1.4	Överväganden och förslag	87
3.2	Högre officersutbildning	104
3.2.1	Nuvarande verksamhet och organisation	104
3.2.2	Nordisk jämförelse	110
3.2.3	Överväganden och förslag	113
4	Materielrelaterade processer	125
4.1	Nuvarande verksamhet och organisation.....	125
4.2	Materieförvaltningen i de nordiska länderna.....	135
4.3	Övervägande	136
4.3.1	En förändrad materielprocess.....	137
4.3.2	En förändrad teknikförsörjning	144
4.3.3	Ett förändrat FMV.....	146
4.3.4	Frågor rörande logistik	150
5	Konsekvenser av redovisat resonemang	153
5.1	Ekonomiska konsekvenser	153
5.2	Jämställdhetskonskvenser	155

5.3	Regionalpolitiska konsekvenser.....	156
6	Omställningsarbete.....	157
6.1	Allmänna utgångspunkter	157
6.2	Avvecklingsorganisation.....	160
	Författningskommentar.....	161
	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	161
	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga	161
	Bilagor	
	Kommittédirektiv.....	163
	Summary	169

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att utreda lednings- och myndighetsorganisationen inom Försvarmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna, av utredningen benämnt försvarsförvaltningen. Utredningen skall lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig myndighetsorganisation och föreslå kostnadsreduceringar i verksamheterna om i storleksordningen 2 miljarder kronor. Regeringens beslut föregicks av att frågan hade anmälts i försvarspropositionen 2004 efter förslag i Försvarsberedningens rapport i juni 2004.

Försvarsförvaltningsutredningen (FFU) har i sin kartläggning av området bl.a. funnit att berörda myndigheter 2004 omsatta ca 7 miljarder kronor och hade ca 6 200 anställda, det senare exklusive underrättelse- och säkerhetstjänsten. Utredningen kan konstatera att de inom området verksamma myndigheterna, med något undantag, har varit relativt opåverkade av senare års ekonomiska och verksamhetsmässiga reduktioner inom försvaret som helhet. I några fall har myndigheterna uppvisat en kraftig ekonomisk tillväxt.

Utredningen har jämfört försvarsförvaltningen i Sverige med motsvarande sektorer i de andra nordiska länderna. Av denna jämförelse framgår att den svenska myndighetsverksamheten på ett flertal områden är stor. Detta gäller såväl ekonomisk och personell omfattning som verksamheternas art, ambitionsnivå och grad av diversifiering. Jämförelsen med de nordiska länderna har utredningen funnit särskilt intressant, bl.a. mot bakgrund av att länderna, med viss reservation för Finland, har försvarsmakter som till storlek och sammansättning samt ambitioner för deltagande i internationella fredsfrämjande insatser är likartade.

En övergripande slutsats från utredningens arbete är att de kvantitativa men också kvalitativa förändringarna som övergången från ett invasions- till insatsförsvaret innebär inte fått tillräckligt ge-

nomslag i försvarsförvaltningen. Mot denna bakgrund lämnar utredningen i korthet bl.a. följande förslag:

- *Den centrala ledningen* inom Försvarsmakten reduceras ytterligare i jämförelse med den organisation som infördes 1 juli 2005. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 250 mnkr.
- *Försvarsforskningen* bör prioriteras i sak och till ambition enligt de riktlinjer som anges i betänkandet. Styrnings- och finansieringsprinciperna bör avvägas utifrån typ av forskning. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 500 mnkr.
- *Underrättelsetjänsten* bör utredas vad gäller styrning och organisation m.m. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 100 mnkr.
- Förvaltningen av *mark, anläggningar och lokaler* bör rationaliseras. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 100 mnkr.
- Formerna för *mönstring och inskrivning* bör anpassas till det framtida behovet av värnpliktiga i Försvarsmakten. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 100 mnkr.
- Elevvolymerna i den *högre officersutbildningen* bör reduceras avsevärt. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 160 mnkr.
- En förändrad *materiel- och teknikförsörjningsprocess* bör införas. Mängden egenutvecklad materiel bör minska, särpräglade krav undvikas och färdigutvecklad materiel utgöra förstahandsalternativet vid anskaffning. En förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och industrin föreslås. Materielförvaltningens organisation bör omstruktureras i enlighet med detta. Kostnadsreduceringarna bör uppgå till ca 900 mnkr.

Utöver ovanstående kostnadsreduceringar ser utredningen ytterligare möjligheter till rationaliseringar, kostnadsreduceringar och effekthöjande åtgärder bl.a. vad avser Försvarsmaktens personal samt logistik och stödverksamhet. En särskild avvecklingsorganisation för övertalig försvarsmateriel och tillhörande förråd bör bildas.

Utredningens förslag kommer att få omfattande personalkonsekvenser. Det är därför nödvändigt att de instrument som står till buds vid personalminskningar används på ett genomtänkt och effektivt sätt vid genomförandet av förändringarna. En särskild avvecklare bör utses.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § och 3 kap. 15 § lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Mönstringen skall ske i den totalförvarspliktiges personliga närvaro. Den skall omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden.

Mönstringen skall ske i den totalförvarspliktiges personliga närvaro. Den skall omfatta *de* medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden *som tjänstgöring kräver*.

3 kap.

15 §¹

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets pliktverk efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trosamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga).

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets pliktverk efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trosamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga),

¹ Senaste lydelse 2002:276.

Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Även utan sådan framställning som avses i första stycket får Totalförsvarets pliktverk besluta om krigsplacering, om det sker i enlighet med en anmälan om behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvarige inte har meddelat annat.

utom i det fall som anges i andra stycket. Om ett beslut om krigsplacering upphävs, gäller 14 §.

Beslut om krigsplacering fattas av Försvarmakten i fråga om totalförsvarspliktiga som skall tjänstgöra där.

Denna lag träder i kraft den ...

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

dels att 4 kap. 7 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 4 kap. 1 § skall lyda ”Kallelse till mönstring”,

dels att det i förordningen skall införas en ny bestämmelse, 4 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

Totalförsvarets Pliktverk skall endast kalla den totalförsvarspliktige till mönstring som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning.

7 §²

Av 3 kap. 15 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt följer att kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trosamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda får göra framställningar om krigsplacering.

De statliga myndigheter som enligt 3 kap. 15 § lagen om totalförsvarsplikt får göra framställning om krigsplacering är *Försvarsmakten, i fråga om to-*

Av 3 kap. 15 § *första stycket* lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt följer att kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trosamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda får göra framställningar om krigsplacering.

De statliga myndigheter som enligt 3 kap. 15 § *första stycket* lagen om totalförsvarsplikt får göra framställning om krigsplacering är de myndigheter som

² Senaste lydelse 1999:981.

talförsvarspliktiga som skall tjänstgöra där, och i övrigt de myndigheter som anges i 4 kap. 5 § andra stycket denna förordning.

9 §
Totalförsvarets pliktverk skall underrätta en totalförsvarspliktig om innehållet i ett beslut varigenom han eller hon har krigsplacerats enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

9 §
Totalförsvarets pliktverk *och Försvarsmakten* skall underrätta en totalförsvarspliktig om innehållet i ett beslut varigenom han eller hon har krigsplacerats enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Denna förordning träder i kraft den ...

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §³

I automatiserat register över totalförsvarspliktiga får endast följande personuppgifter föras in:

1. personnummer eller samordningsnummer, namn, adress, telefonnummer och folkbokföringsort,
2. hinder för genomförande av utredning som avses i 3 § första stycket, för utbildning eller för krigsplacering eller annat ianspråktagande av den registrerade för totalförsvarets räkning,
3. boende- och familjeförhållanden samt försörjning, om uppgiften behövs för att Totalförsvarets pliktverk skall kunna fullgöra sina åligganden i fråga om förmåner till totalförsvarspliktiga,
4. utbildning, anställning, kunskaper, färdigheter, anlag och intressen som har betydelse för bedömningen av den registrerades användbarhet inom totalförsvaret,
5. fysisk och psykisk hälsa och förmåga jämte de uppgifter som ligger till grund för bedömningen härav,
6. om den registrerade är svensk medborgare eller inte,
7. utgången i mål om ansvar för brott mot totalförsvarsplikten,
8. att den registrerade har dömts till påföljd för brott som framgår av uppgift ur belastningsregistret som Totalförsvarets pliktverk fått del av,
9. att den registrerade genomgått säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627), vilken säkerhetsklass prövningen avsett och resultatet av denna,
10. vad som bestämts vid inskrivningen enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning,
11. krigsplacering, annat ianspråktagande av den registrerade för totalförsvaret eller särskild uppgift som han eller hon skall utföra vid höjd beredskap,

³ Senaste lydelse 1999:1061.

12. tjänstgöring inom totalförsvaret samt betyg, vitsord, förordnanden och utmärkelser som är att hänföra till denna, samt

13. personliga förhållanden i övrigt som åberopas av den registrerade, om de rör hans eller hennes tjänstgöring inom totalförsvaret.

Andra känsliga personuppgifter än sådana uppgifter som rör hälsa eller religiös övertygelse får inte föras in i ett automatiserat register över totalförsvarspliktiga. Uppgifter om religiös övertygelse får endast registreras om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till att uppgifterna behandlas i registret och de rör hans eller hennes tjänstgöring inom totalförsvaret.

Denna lag träder i kraft den ...

Förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Uppgifter ur belastningsregistret om sådan brottslighet som avses i 15 § skall lämnas ut om det begärs av Totalförsvarets pliktverk, i fråga om totalförsvarspliktiga som Pliktverket fått uppgift om från Skatteverket enligt 3 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt och som är aktuella för mönstring.

Denna förordning träder i kraft den ...

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Försvarsförvaltningsutredningens uppgifter är enligt regeringens direktiv att utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom Försvarsmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna. Utredningen skall lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig lednings- och myndighetsorganisation inom det militära försvaret samt redovisa förslag till effektiviseringar och kostnadsreduceringar i storleksordningen 2 miljarder kronor. Regeringens direktiv omfattade även Försvarsmaktens regionala organisation, men genom ändrade direktiv utgick denna uppgift.

Utredningen har avgränsat sitt uppdrag till att avse Högkvarteret (HKV) inklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST), Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Totalförsvarets pliktverk (TPV), Försvarets radioanstalt (FRA) och Förvarshögskolan (FHS). Härutöver har utredningen granskat gränsytan mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket (FortV).

I utredningsdirektiven benämns berörda myndigheter utom Försvarsmakten totalförsvargemensamma myndigheterna. Mot bakgrund av den inriktning som riksdagen beslutat om av försvarspolitiken anser utredningen att begreppet totalförsvargemensamma myndigheter inte längre är relevant och bör utgå. En samlad beteckning på berörda myndigheter kan istället vara försvarsmyndigheterna.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i februari 2005. Utredningen har haft fem sammanträden med sakkunniga och experter samt ett halvdagsseminarium. Utredningen har haft fyra sammanträden med den parlamentariska referensgruppen.

Utredningen har valt att arbeta direkt med berörda myndigheters verksamheter och har bl.a. haft två heldagsseminarier med myndighetscheferna under arbetets gång. Därutöver har utredaren och sekretariatet haft ett stort antal möten med cheferna och andra företrädare för Försvarmakten, FMV, FHS, FOI, TPV, FRA, och FortV. Myndigheterna har utsett kontaktpersoner som har varit behjälpliga under arbetets gång med underlagsframtagning m.m.

Därutöver har utredningen haft möten med representanter för flera industriföretag verksamma inom sektorn, bl.a. ett större halvdagsseminarium, samt andra myndigheter och organisationer.

Utredningen har vid tre tillfällen informerat berörda centrala arbetstagarorganisationer om utredningsarbetet och gett dem tillfälle att komma med synpunkter.

Utredningen har haft en nära samverkan med Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02).

Försvarmakten har på utredningens uppdrag redovisat vilka krav som i framtiden bör ställas på de berörda myndigheterna. Även Krisberedskapsmyndigheten har gjort ett liknande arbete. Försvarmakten gjorde tillsammans med FMV, på uppdrag av utredningen, en studie av materielprocessen. Försvarmakten gjorde tillsammans med FortV, på uppdrag av utredningen, en studie av Försvarmaktens lokalförsörjningsprocess. TPV gjorde en studie hur en förändrad mönstringsprocess kunde utformas på uppdrag av utredningen, och TPV och Försvarmakten fick sedan redovisa hur mönstringsverksamheten skulle kunna organiseras. Alla berörda myndigheter har redovisat kostnads- och personalutvecklingen 1997–2004 för utredningen.

Ulf Wennerberg gjorde på utredningens uppdrag en särskild studie av test- och provverksamheten inom den militära sektorn.

Utredningen har besökt Danmark, Finland och Norge för att inhämta underlag om ländernas försvarsförvaltningar samt diskutera erfarenheter av förändringar i dessa verksamheter.

1.3 Förvaltningens kostnadsutveckling

Utredningen har under arbetet sammanställt den ekonomiska utvecklingen för de myndigheter och organisationer som omfattas av utredningsuppdraget. För att skapa en uppfattning hur området har utvecklats har utredningen valt att undersöka tidsperioden 1997–2004. Skälet att 1997 valdes som startår för utredningens sammanställningar är flera. För det första att detta är första året efter 1996 års försvarsbeslut, då omstruktureringen av försvaret påbörjas. För det andra att detta är första året där budgetåret och kalenderåret sammanfaller för de berörda myndigheterna.

Som tidigare har presenterats omfattar utredningens uppdrag HKV inklusive MUST, FRA, FOI, TPV, FHS, FMV och FortV. På grund av sekretesskäl väljer utredningen att inte presentera personal- eller kostnadsutveckling lika ingående för FRA eller MUST och har därför i vissa fall exkluderat dessa myndigheter från tabellerna i detta avsnitt. För en närmare redovisning av respektive myndighets utveckling hänvisas till de kommande avsnitten.

År 2004 uppgick kostnaderna för de redovisade myndigheterna till ca 6 300 miljoner kronor. I de kommande avsnitten redovisar utredningen kostnadsutvecklingen i löpande priser. För att öka jämförelsen har utredningen i tabell 1.1 räknat om kostnaderna år 1997 till 2004 års prisnivå. Utredningen har då utgått från Statistiska centralbyråns statistik över konsumentprisindex (KPI). Mellan 1997 och 2004 ökade KPI med 8,5 procent enligt statistiken.

Tabell 1.1 Kostnader 1997 och 2004 (mnkr)

Myndighet	1997		2004	Förändring fasta priser
	1997	(2004 års priser)		
HKV	1 028	1 115	1 478	33
MUST	e.t	e.t	450	e.t
FRA	472	512	585	9
FortV	187	203	182	-10
FOI	835	906	1 298	43
TPV	296	321	289	-10
FHS	245	266	382	44
FMV	1 372	1 489	1 629	9
<i>Summa</i>	<i>4 435</i>	<i>4 812</i>	<i>6 293</i>	<i>21¹</i>

¹ Exklusive MUST.

Inom den undersökta sektorn var ca 6 200 personer anställda år 2004, exklusive MUST och FRA.

Tabell 1.2 Medeltal antal anställda 2004

<i>Myndighet</i>	<i>Antal</i>
HKV	1431
FortV	811
FOI	1290
TPV	367
FHS	327
FMV	2006
<i>Summa</i>	<i>6232</i>

Utredningen har som redan sagts valt att undersöka utvecklingen mellan 1997–2004. Den sammanfattande bilden är att försvarsmyndigheterna har expanderat under den undersökta perioden. Samtidigt har insatsorganisationen reducerats med över 80 procent och utgiftsområdet som helhet har haft en blygsam nominell ökning.

Tabell 1.3 Kostnadsutveckling 97–04 (mnkr, löpande priser)

	<i>HKV</i>	<i>FortV</i>	<i>FOI</i>	<i>TPV</i>	<i>FHS</i>	<i>FMV</i>
1997	1028	187	835	296	245	1372
1998	1029	187	899	305	266	1603
1999	755	178	946	317	276	1712
2000	794	212	1050	315	350	1539
2001	792	233	1139	269	371	1564
2002	808	189	1188	277	380	1639
2003	948	199	1238	298	368	1693
2004	1478	182	1298	289	382	1629
<i>Utveckling 97–04</i>	<i>44 %</i>	<i>- 3 %</i>	<i>55 %</i>	<i>-2 %</i>	<i>56 %</i>	<i>19 %</i>

Utredningen kan konstatera att de flesta myndigheterna har haft en kostnadsökning under den granskade perioden. Endast FortV och TPV har haft en kostnadsminskning. De flesta kostnadsökningarna är av den storleken att de är reella även om hänsyn skulle tas till inflationen. Utvecklingen bör ställas i kontrast till utvecklingen för anslagsramen för det militära försvaret, som ökade med 4 %, samt

insatsorganisationens minskning med över 80 % under samma period.

1.4 Från invasionsförsvar till insatsförsvar

Den svenska försvarsförvaltningen har i sin nuvarande form rötterna i andra världskriget och är i hög grad en återspeglning av den svenska säkerhets- och försvarspolitikerna under de efterföljande decennierna. Även om vissa grundläggande principer som den militära alliansfriheten och värnpliktsförsvaret fortfarande gäller, har det under den senaste 10-årsperioden skett en stor förändring av inriktningen av försvaret som gör det befogat att tala om ett i praktiken nytt försvar.

Tidigare utgick vi från ett totalförsvar i betydelsen det svenska samhället omställt för krigs- och krisförhållanden indelat i en militär och civil del. Idag fokuserar försvaret främst på internationella insatser: militära och civila.

Tidigare planerade vi för ett förrådsställt invasionsförsvar om ca 700 000 personer och ett mycket stort antal mobiliserande krigsförband. I dag planerar vi för ett omedelbart användbart insatsförsvar om ca 40 000 personer och ett hemvärn om ca 30 000 personer. Antalet förband har sedan 1990-talets början minskat med mer än 90 % samtidigt som beredskaps- och förmågekraven under senare år har höjts.

Tidigare planerade vi för ett civilförsvar om ca 150 000 personer för att skydda befolkningen i krig. Vi planerade för att ställa om hela samhället för kris- och krigsförhållanden. Idag inriktar vi oss på att möta olyckor och andra påfrestningar i det fredstida samhället och bygger på den fredstida organisationen.

Tidigare tillämpades totalförsvarsplikten genom att ca 40 000 personer togs ut för värnpliktstjänstgöring inom det militära försvaret och ca 3 000 togs ut för utbildning inom räddningstjänsten. I dag kommer ca 8 500 personer tas ut för värnpliktstjänstgöring inom det militära försvaret med internationell inriktning och ca 200 för det civila försvaret.

Tidigare utbildades befäl för upp till 1 000 bataljoner. I dag organiserar Försvarsmakten ett 50-tal bataljoner varav ett begränsat antal skall vara insatsförband.

Tidigare hade vi en stor och geografiskt spridd militär grundorganisation. Försvarsmakten disponerade ca 11 miljoner kvm öppen

lokalyta. Idag har vi en mycket begränsad militär grundorganisation med enstaka enheter för flygvapnet och marinen. Försvarsmakten disponerar ca 3 miljoner kvm öppen lokalyta.

Tidigare var den svenska försvarsindustrin med svenskt ägande en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. En svensk profil på materielen var en viktig utgångspunkt. Idag är stora delar av svensk försvarsindustri utlandsägd och konkurrensutsatt. Internationellt samarbete är en förutsättning för verksamheten. Materielen skall inte ha svensk profil utan vara interoperabel med andra parter vid internationella insatser.

Tidigare var svensk försvarsforskning nationellt inriktad och bl.a. kopplad till egenutveckling av materiel. Idag skall vi delta i europeisk och internationellt forskningssamarbete samtidigt som materielutveckling och anskaffning sker i internationellt samarbete.

Tidigare var försvarsförvaltningen inriktad mot totalförsvarets behov och främst det militära försvaret. Idag finns en tydlig strävan hos dessa myndigheter att diversifiera sin verksamhet mot andra kunder.

Sammantaget kan utredningen konstatera att det svenska försvaret genomgår en stor förändring. Försvarsförvaltningen har emellertid inte i motsvarande mån reformerats. Utredningen ser det därför som en viktig uppgift att utifrån de krav det nya försvaret ställer lämna förslag som kan ligga till grund för en reformering också av försvarsförvaltningen.

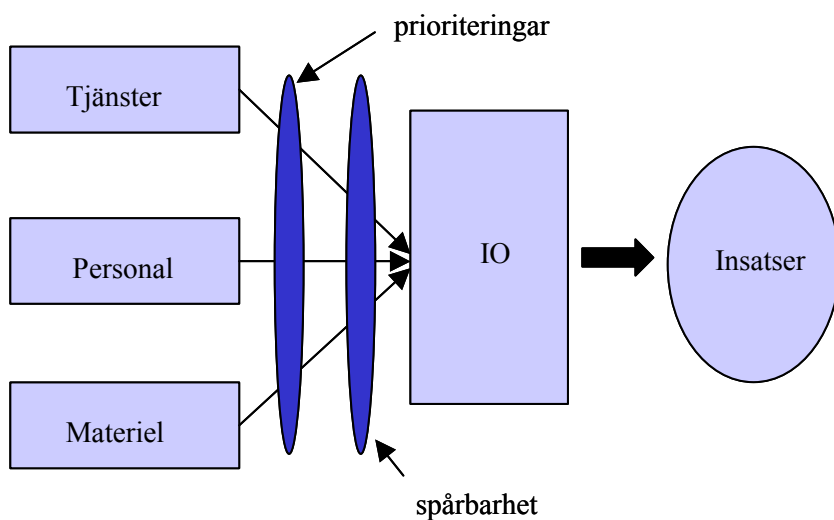
1.5 Utredningens utgångspunkter.

Utredningen har valt att bedriva sitt arbete dels utifrån de krav det nya försvaret ställer med en begränsad insatsorganisation inriktad på internationella insatser, dels utifrån de krav en långsiktig handlingsfrihet för statsmakterna och Försvarsmakten ställer.

Vad gäller den långsiktiga handlingsfriheten anser utredningen det vara viktigt att åtgärder som vidtas med detta motiv definieras och beslutas explicit. Det finns annars en betydande risk att motivet används på ett sätt som inte är transparent och motverkar en effektiv och rationell resursanvändning.

Vad gäller kraven det nya försvaret ställer har utredningen i sitt arbete utgått från ett processperspektiv. Utifrån den nya insatsorganisationen (IO) om ca 40 000 personer och de uppgifter, främst internationella insatser (två större och tre mindre insatser samti-

dig), denna skall lösa har utredningen gjort en indelning i en tjänsteprocess, personalprocess och materielprocess för att tillgodose denna verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt, se följande principbild.



Utredningen konstaterar att det är viktigt att spårbarheten mellan insatsorganisationens uppgifter och produktionsprocesserna är tydlig. I det underlag utredningen fått från berörda myndigheter har detta delvis varit fallet, men inte i alla avseenden. Detta har inneburit att utredningen har fått utveckla och fördjupa underlaget från myndigheterna. För det fortsatta arbetet med att för framtiden utveckla försvarsförvaltningen anser utredningen det viktigt att försvarsdepartementet och Försvarsmakten lägger större vikt vid dessa frågor. En annan fråga gäller prioriteringar. Här kan utredningen konstatera att resurssituationen för försvaret och kravet att åstadkomma en omedelbart användbar insatsorganisation ställer större krav på prioriteringar än vad som görs nu. Ett antal aktiviteter som pågår inom försvaret kan sägas vara välmotiverade i sig, men då prioriteringar och val inte görs blir konsekvensen att den totala effekten av de resurser som avdelas för försvaret minskar.

Utredningen har som framhållits utgått från ett processperspektiv. Med process avser utredningen aktiviteter för att utveckla, anskaffa och avveckla. Försvarsförvaltningens olika myndigheter är

aktörer i dessa processer. I tjänsteprocessen är HKV inklusive MUST, FRA, FOI och FORTV engagerade. I personalprocessen är främst TPV, FHS, men också FOI och HKV, engagerade. I materielprocessen är FMV, HKV, FOI och försvarsindustrin engagerade.

Utredningen har vid sin bedömning av de olika processerna haft följande utgångspunkter.

För det första att insatsorganisationens kvantitativa behov måste få genomslag i processerna. Spårbarheten måste öka.

För det andra att prioriteringar måste ske inom respektive process. Att något är ”bra att ha” är inte tillräckligt. Vi måste våga välja bort och är inom en begränsad ekonomisk ram tvingade att göra det.

För det tredje att processerna måste organiseras rationellt utifrån det nya försvaret. Alla möjligheter till rationaliseringar inom respektive process måste tas till vara. Enkelhet och tydlighet är viktiga ledord.

För det fjärde att organisationsstrukturen måste underlätta och inte förhindra rationella processer. Organisationsstrukturen skall också vara robust för framtida förändringar. Dubbelarbete och revirstrider kan inte accepteras. Renodling, förtroende och samarbete är viktiga ledord.

Mot denna bakgrund har utredningen sökt bedöma om den nuvarande myndighetsstrukturen är konserverande eller inte för en framtida ny rationell process. I detta arbete har utredningen funnit vissa ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl för att TPV:s och FHS:s verksamhet med fördel skulle kunna inordnas i Försvarsmakten. Beträffande TPV gör emellertid utredningen värderingen att allmänna lämplighetsskäl f.n. talar emot detta. Beträffande FHS bedömer utredningen att hittillsvarande inriktning av akademiseringsfrågan begränsar möjligheten. Utredningen gör vidare bedömningen att strukturen inom underrättelseområdet bör ses över vidare. Utredningen bedömer strukturfrågorna som viktiga, men vill ändå framhålla att utformningen av samarbetet mellan myndigheterna är väl så viktiga. Inriktningen framgår av det tidigare.

Utredningen har sett försvarsindustrin som en del av helheten och ställt sig frågan om den är konserverande för utvecklingen eller en möjlighet till effektiviseringar. Utredningen gör här bedömningen att det finns väsentliga möjligheter till effektiviseringar med en förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och industrin.

Utredningen har i sitt arbete fäst stor vikt vid att jämföra försvarsförvaltningens utformning och effektivitet med motsvarande verksamheter i våra nordiska grannländer. Denna jämförelse finner utredningen vara relevant, bl.a. med hänsyn till att uppgifterna samt organisationens storlek och karaktären på respektive försvarsmakt är mycket likartade. Detta gäller i synnerhet Danmark, Norge och Sverige.

Utredningen vill slutligen framhålla det eftersträvansvärda i sig i att minska försvarsförvaltningen till förmån för den operativa verksamheten. Också denna utveckling delar vi med våra nordiska grannländer.

2 Tjänsteprocesser

2.1 Central ledning

2.1.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Högkvarteret (HKV) är Försvarsmaktens centrala ledningsnivå och biträder myndighetsledningen med stabsuppgifter, styrning av Försvarsmakten i olika avseenden samt operativ ledning av insatsförband. Högkvarteret är lokaliserat till Stockholm med en mindre del i Uppsala.

Från den 1 juli 2005 har HKV en processororienterad ledningsstruktur. Försvarsmakten ska därigenom ha tre huvudprocesser; utvecklings- och inriktningsprocessen, produktionsprocessen och insatsprocessen.

Härutöver finns en ledningsprocess samt militära underrättelse- och säkerhetstjänsten med tillhörande personal. Den största förändringen med den nya organisationen är att delar av verksamheten inom tidigare krigsförbands- och grundorganisationsledningarna förts samman i en produktionsprocess under ledning av förbandsenheten. Till detta finns olika stödprocesser, t.ex. kompetensförsörjnings- och ekonomiprocesserna. Organisatoriskt består HKV av en ledningsenhet om 191 personer, en förbandsenhet om 332 personer och en operativ enhet om 228 personer. Den sistnämnda är lokaliserad till Uppsala. Utöver ovanstående enheter tillkommer en förvaltningsenhet om 107 personer.

Mot ovanstående bakgrund minskar personalramen för HKV exklusive MUST från 1164 till 896 personer, eller med 23 %. Emellertid var medeltalet tjänstgörande i HKV under 2004 1431 personer, vilket innebär att den formella personalramen överskreds med 267 personer.¹ Utöver den nya personalramen om

¹ Enligt Högkvarterets svar den 30 maj 2005 bidrar projekt, personal över ram och rörlighet av personal i HKV till differensen.

896 tillkommer officerare som tjänstgör på annan plats (utomlands, Fö m.m.) men som avlönas genom HKV. Det sammanlagda antalet avlönade personer i det nya HKV bedöms av Försvarsmakten därmed uppgå till ca 1 000. Försvarsmakten beräknar att genom den nya organisationen spara ca 225 mnkr fr.o.m. 2007.

Ekonomiskt utfall 1997–2004

Kostnadsutvecklingen för HKV visar på en nedgång efter 1996 års försvarsbeslut och därefter i stort oförändrade kostnader mellan 1999 och 2003. Från 2003 stiger kostnaderna i två steg vilket sammanfaller med att OPIL blev en del av HKV. Den totala reala kostnaden för HKV vid periodens början respektive slut justerat för OPIL är ungefär lika. Det dominerande kostnadsslaget, personalkostnader, uppvisar dock en ökande andel av totalkostnaderna, från 50 % 1997 till 61 % 2004. Detta förklaras delvis av att antalet anställda ökat under perioden.

Tabell 2.1 Kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 exkl. OPIL	förändring 97–04 exkl. OPIL
personal	510	557	458	481	452	462	559	926	674	32%
lokaler	54	57	59	51	67	84	118	116	84	55 %
övr. drift	447	395	214	239	251	243	258	421	331	-25 %
finansiella	17	20	3	3	3	2	2	2	2	-89 %
avskr			21	20	19	17	11	13	13	-38 %
s:a	1 028	1 029	755	794	792	808	948	1478	1 104	8 %
förändring		0 %	-26 %	5 %	0 %	2 %	17 %	56 %	11 %	

En annan stor kostnadspost 2004 är övriga driftkostnader: 421 mnkr (28 %). Större belopp framgår av tabell 2.2. FM har i budgetunderlaget för 2006 uppskattat nuvarande personalomkostnader till ca 400 mnkr/år (resor, kurser m.m.). Dessa bedöms av FM kunna reduceras med ca 25 % utifrån den planerade personalminskningen m.a.a. HKV:s nya organisation.

Tabell 2.2 Utdrag ur övriga driftskostnader i HKV 2004 (mnkr)

Belopp	Avser
50	resor, logi m.m.
75	konsulter
33	FM-personal som tillfälligt tjänstgör i HKV (resor m.m.)
174	FM-interna tjänster (adm., IT, fordonsuh utlandet m.m.)
19	bevakningstjänster
6	fastighetsdrift
4	adm. tjänster

En annan stor kostnadspost är lokaler. Stockholmsdelen av Högkvarteret (Lidingövägen och Tegeluddsvägen) kostar ca 100 mnkr per år i hyror. Sammantaget motsvarar driftskostnader samt lokaler mer än en tredjedel av HKV:s totala kostnader.

Investeringarna uppgår i genomsnitt till 14,5 mnkr/år för tidsperioden. Investeringar i datorer är den dominerande posten.

Redovisningen per verksamhetsgren visar att verksamhetsgrenen utbildning, planering m.m. uppgår till 1367 mnkr (95 %) och verksamhetsgrenen beredskap uppgår till 82 mnkr (5 %).

Personal

Personalutvecklingen uppvisar ett likartat mönster som kostnadsutvecklingen; en viss nedgång efter 1996 års försvarsbeslut för att åren fram till 2002 ligga på ca 900 personer. Justerat för överföringen av OPIL uppvisar HKV en ökning med 14 % över hela tidsperioden, vilket sammanfaller med att vissa uppgifter övertogs av HKV 2000–2001 då den dåvarande regionala ledningsorganisation avvecklades. Mellan 2002 till 2004 ökade personalen med 18 % exklusive OPIL.

Tabell 2.3 Personal, medelantalet tjänstgörande 1997–2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 exkl. OPIL	förändring 97–04 exkl. OPIL
Mil.	702	671	634	649	650	665	1 029	1 049		
Civ.	238	223	218	226	250	245	318	382		

Tot.	940	894	852	875	900	910	1 347	1 431	1 071	14 %
------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-------	-------	------

Notabelt är att 373 officerare av 1 049 år 2004 hade fullmaktsanställning (35 %). Av dessa var 187 under 50 år. Härutöver hade 120 officerare individuell anställning i form av regeringsbeslut. Beträffande åldersfördelningen är 28 % av den militära personalen under 40 år och 53 % under 45 år. Den civila personalen har en relativt jämn fördelning per åldersintervall.

Personalomsättningen är hög för militär personal, i genomsnitt 33 % per år. Motsvarande tal för civil personal är 8 %. Personalens grader respektive utbildningsnivå enligt den organisation som träder i kraft från den 1 juli 2005 fördelar sig enligt följande:

Tabell 2.4 Högkvarterets personalsammansättning

<i>Grad/utbildning</i>	<i>Antal</i>	<i>%</i>
generals-/amiralspersoner	23	3
överstar/kommendörer	57	6
överstelöjtnanter/kommendörkapten	367	41
majorer/örlogskaptener och lägre	173	19
universitets/högskoleexamen	219	24
gymnasieexamen	57	6
<i>summa</i>	<i>896</i>	<i>100</i>

Försvarmakten uppskattar att ca 33 årsarbetskrafter åtgår för att beställa uppdrag från stödmyndigheterna. Härutöver tillkommer samverkan med civila myndigheter om ca 10 årsarbetskrafter. Större poster är 13,5 årsarbetskrafter för samverkan med Försvarets materielverk samt 17 årsarbetskrafter för central samverkan med Fortifikationsverket.

2.1.2 Nordisk jämförelse

Finland

Den finska stabsorganisationen är till skillnad från de övriga nordiska länderna präglad och dimensionerad av att man i Finland har ett territoriellt försvar med ett stort antal mobiliseringsförband. Vid sidan av en central huvudstab finns bl.a. tre försvarsgrensstaber samt territoriella staber. Denna decentraliserade stabsorganisation

ansvarar både för styrning och administration av fredsproduktion, övningsverksamhet, mobiliseringsplanläggning m.m. samt ledning av krigsförband, operativt och territoriellt.

Det finska försvarsministeriet består av ca 120 personer. I anslutning till ministeriet är Huvudstaben lokaliserad, som från 2008 ska omfatta ca 300 personer plus 100 personer som tillhör det s.k. stabskompaniet (på andra ställen placerad personal som militärattachéer m.m.).

Norge

Norge har under senare år genomfört omfattande omstruktureringar och reduktioner inom den centrala ledningen. Försvarsdepartementet består sedan 2003 av ca 300 personer (200 civila och 100 militära tjänstemän) efter att strategiska ledningsfrågor och merparten av utredningsresurserna fördes dit samma år från försvarsmakten. Forsvarsstaben, som är en verkställande och uppföljande organisation, består av 184 personer inklusive försvarsgrensinspektörer med avdelningar. Den sammanlagda personalstyrkan på dessa två nivåer har mer än halverats i jämförelse med 2002. För operativ och taktisk ledning finns den operativa ledningsstaben i Stavanger om ca 280 personer. Norge har sammantaget den minsta stabsorganisationen av de nordiska länderna.

Danmark

Även i Danmark omstruktureras och reduceras den militära stabsorganisationen. Fram till 2004 har Forsvarsstaben (tidigare Forsvarskommandoen) omfattat dels styrande avdelningar för planläggning, uppföljning och operationer, dels funktionella avdelningar för materiel, information och personal. Från slutet av 2005 hänförs alla frågor avseende materiel respektive personal till de nybildade myndigheterna Forsvarets materieltjenste och Forsvarets personaltjenste. Cheferna för dessa myndigheter ingår samtidigt i Forsvarsstaben i egen person. Så gör även chefen för Forsvarets byggnadstjenste. Försvargrensledningarna är decentraliserade från Forsvarsstaben på ungefär motsvarande sätt som i Finland och svarar för en rad uppgifter inom taktisk ledning, förbandsproduktion, utveckling

och verksamhetsstöd. Den nya reducerade Forsvarsstaben innehåller totalt 234 personer.

Jämförelse

Den nordiska jämförelsen innehåller två stater som är militärt alliansfria men som deltar i EU:s samarbete på krishanteringsområdet, samt två stater som är medlemmar i Nato men som inte deltar i EU:s samarbete enligt ovan.² Under utredningens gång har det inte framkommit något som tyder på att dessa olikheter i en avgörande grad skulle påverka utformningen av eller storleken på respektive länders centrala stabsorganisationer.

Försvarsdepartementen/ministerierna i de nordiska länderna är ungefärligen lika stora med undantag av Norge där man överfört tidigare försvarsstabsuppgifter till departementet.

Finland har en väsentligt större krigsorganisation med tillhörande mobiliseringssystem att förvalta än övriga nordiska länder. Norge, Danmark och Sverige har en till storlek och sammansättning likartad insats/krigsorganisation och på sikt jämförbara ambitioner avseende internationella insatser. Dessa likheter gör att utredningen anser det vara rimligt att jämföra omfattningen av stabsorganisationen mellan länderna.

Diverse justeringar bör dock göras, bl.a. mot bakgrund av att de tre länderna har olikheter i graderna av centralisering inom stabsorganisationen och fördelning av uppgifter mellan central ledning, försvarsgrensledningar, utvecklingsenheter, logistikorganisationer m.m. Ett kännetecken för Sverige är härvid att funktioner i hög grad är centraliserade till Högkvarteret. Detta speglar den strävan som funnits i Sverige mot försvarsmaktsgemensamma funktioner, s.k. jointness. Även Norge har en centraliserad ledning med ett resursmässigt starkt departement, en verkställande försvarsstab (inklusive försvarsgrensinspektörer) samt en renodlad operativ ledningsstab. Den sammantagna totalvolymen är dock väsentligt lägre än i Sverige.

Danmark, liksom Finland, har decentraliserade försvarsgrensstaber som i båda länderna svarar för taktisk ledning av förband vid insatser, förbandsproduktion, övningsverksamhet och verksam-

² Danmark deltar genom undantag inte i denna del av EU:s arbete. Norge lämnar, trots att man inte är medlem i EU, på frivillig basis ett bidrag till den nordiska snabbinsatstyrka som ska kunna ställas till EU:s förfogande.

hetsstöd. De taktiska kommandona i Sverige är jämförelsevis små och inriktade på insatsledning på taktisk nivå. Motsvarigheterna till de danska och finska försvarsgrenstaberna finns inte samlade i Sverige, utan utgörs här av försvarsgrensinspektörerna med avdelningar, respektive taktiskt kommando, delar av utvecklingsverksamhet m.m. vid förband, skolor och centra samt delar av FMLOG. Vidare förekommer olikheter vad gäller resursinsats och ambitionsnivå för generella funktionsområden som logistik, materiel-tjänst, personaltjänst m.m. Exempelvis har satsningar i Sverige på utveckling av nya ledningssystem (inom ramen för NBF) bl.a. lett till att Högkvarteret har en s.k. ledningsinspektör om ca 60 personer.

En iakttagelse från utredningens arbete är att ju längre ned man går i stabsorganisationen mellan de olika länderna, ju större blir skillnaderna i val av organisationslösning respektive grad av centralisering mellan försvarsmakterna. Den enklaste jämförelsen (p.g.a. centraliserade staber) går att göra mellan Sverige och Norge, där Sveriges HKV om ca 900 personer i Norge bör jämföras med Forsvarsstabens operativa ledningsstab samt överförda delar till Forsvarsdepartementet, sammantaget ca 600 personer, dvs. en skillnad om ca 300 personer.

I en jämförelse som utsträcks till Danmark och Finland behöver man göra flera justeringar för sådan verksamhet som i huvudsak är decentraliserade i Danmark och Finland (försvarsgrens- och ledningsstab) men centraliserad till Högkvarteret i Sverige. Det gäller bl.a. försvarsgrens-specifika uppgifter samt operativ och taktisk insatsledning. Vid en försiktig skattning reduceras därför Högkvarteret i en sådan jämförelse med armé-, marin-, flygvapeninspektörerna med avdelningar, operativa enheten med operationsledning och taktiska kommandon, tillsynsavdelningar samt diverse mindre enheter,³ totalt ca 450 personer. Kvarvarande del av Högkvarteret bedömer utredningen i huvudsak syssla med likartade uppgifter som försvarstaberna i de andra länderna: Ledningsenheten (LednE) samt försvarsmaktsgemensamma delar i Förbandsenheten (FörbE) och i Förvaltningsenheten (FörvE). Jämförelsen sammanfattas i tabell 2.5. Norge har inkluderats för fullständighetens skull, varvid 150 personer från det norska försvarsdeparte-

³ Rikshemvärnschefen med hemvärnsavdelning, verksamhetssäkerhetsavdelningen, säkerhetsinspektionen, tillsynsenheten i sjukvårdsavdelningen, väderenheten (J10), Försvarets krigsspelscentrum, telekrisstödenheten, miljöenheten.

mentet återläggs i syfte att göra den departementala nivån neutral mellan länderna.

Tabell 2.5 Justerad jämförelse mellan centrala militära ledningar i de nordiska länderna efter beslutade omstruktureringar och reduceringar 2005–2008

	<i>Finland</i>	<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>	<i>Sverige</i>
Huvudstab, Försvarsstab, HKV, ca	400	235	185	900
Justering Födep N, ca			+150	
Justering stabskomp Fi, ca	-100			
Justering S, ca				-450
<i>Summa, ca</i>	<i>300</i>	<i>235</i>	<i>335</i>	<i>450</i>

Skillnaden mellan Sveriges justerade siffror och genomsnittet av Finland och Danmark blir ca 180 personer. Skillnaden mellan Sverige och det nordiska genomsnittet blir ca 160 personer. Utredningen kan konstatera att skillnaden mellan Sverige och de andra länderna ligger mellan 160 och 300 personer beroende på val av jämförelseobjekt.

2.1.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Högkvarterets organisation bör ses över. Översynen bör även omfatta relationen till andra organisationsenheter i Försvarsmakten samt övriga försvarsmyndigheter.

Antalet tjänster i HKV reduceras med åtminstone 150–200 i jämförelse med organisationen per 1 juli 2005.

Det reducerade HKV lokaliseras med Försvarets materielverk i byggnaden Tre Vapen senast den 1 januari 2008.

Högkvarterets totala kostnader, exklusive MUST, reduceras med ca 250 mnkr i jämförelse med planerade kostnader för den nya organisationen per den 1 juli 2005.

Systematiska åtgärder för att minska personalrotationen bör vidtas och genomsnittlig tjänstgöringstid för militär personal i HKV bör öka från 3 till 6 år.

Skälen för utredningens förslag

Högkvarteret har den 1 juli 2005 infört en ny organisation och personalramen för HKV har därmed reducerats. Emellertid har utredningen under arbetets gång behandlat områden som i olika delar kommit att påverka övervägandena kring Högkvarterets utformning och storlek. Dessa gäller den nordiska jämförelsen enligt det tidigare, som bl.a. mot bakgrund av likheten i storlek och uppgifter för ländernas försvarsmakter av utredningen bedöms som relevant. Dessa gäller vidare de ändrade arbetssätt mellan försvarsmyndigheterna, och de möjligheter detta skapar, som utredningen behandlar längre fram i detta betänkande.

Utredningen kan inledningsvis erinra att Högkvarteret utretts och genomgått större eller mindre organisatoriska förändringar årligen sedan 2000. Sett till personalens totala antal har medeltalet tjänstgörande i HKV, exklusive OPIL, ökat med ca 14 % från 1997 till 2004. Omorganisationen den 1 juli 2005 återför dock personalramen till ca 900 och nivåerna vid 1990-talets slut. En reservation bör dock göras eftersom medelantalet tjänstgörande erfarenhetsmässigt varit väsentligt större än den formella personalramen (23 % större 2004).

Genom de organisatoriska förändringar som ägde rum 2000 övertogs de operativa och taktiska ledningsuppgifter som tidigare utfördes av militärområdes- och försvarsområdesstaber m.fl. av det då nybildade OPIL. OPIL övertog också uppgifterna från dåvarande armé- marin- och flygvapencentrum som en del i den större omstruktureringen av Försvarsmakten. Den totala ledningsorganisationen har därmed minskat under senare år, samtidigt som HKV som organisatorisk enhet varit relativt konstant över tiden. Emellertid är det viktigt att erinra att även krigs/insatsorganisationen avvecklats med mer än 80 % sedan 1997. Enligt utredningen bör detta ha minskat kvantiteten av stabsarbete i olika former, i synnerhet inom de områden som tidigare handlades av regionala operativa och taktiska staber. På samma sätt har annan stabsverksamhet som utfördes av den tidigare regionala ledningsorganisationen minskat eller helt utgått. Det gäller t.ex. mobiliseringsförberedelser

av olika slag, totalförsvsarssamverkan samt diverse territoriella ledningsuppgifter av verksamhets- eller insatskaraktär. Även om HKV, och då i synnerhet OPIL (numera OPE), nominellt övertagit uppgifter som tidigare utfördes av andra staber, utgår utredningen således från att uppgifterna inte övertagits i samma omfattning eller till samma karaktär som tidigare var fallet. Detta utesluter inte att det kvalitativa innehållet i den operativa- och taktiska ledningen till del har ändrats, inte minst mot bakgrund av en ökad prioritering av de internationella insatserna under tidsperioden.

Personalsammansättningen i Högkvarteret uppdelad på militär och civil personal är i allt väsentligt oförändrad under tidsperioden, fördelat på 75 % militära och 25 % civila tjänstemän. Den genomsnittlige handläggaren i HKV är numera en överstelöjtnant med genomgången chefskurs på Försvarshögskolan i åldersspannet 40–45 år och som tjänstgör i HKV ca 3 år. Utredningen har under arbetets gång vid flera tillfällen erfarit från myndigheter och företag att personalomsättningen inom HKV upplevs som ett allvarligt problem. Officerarna tjänstgör inte tillräckligt länge i sina befattningar för att bli så pass kunniga och effektiva i utförandet av sina arbetsuppgifter som borde vara fallet.

Enligt utredningens bedömning är personalrotationen i HKV en fråga som handlar om organisationskultur och incitament för den enskilde. Utredningen anser att en viktig faktor för att fortsatt kunna förbättra verksamheten i och reducera kostnaderna för den centrala myndighetsledningen är att minska denna personalrotation. Färre men kvalificerade och erfarna anställda bör tjänstgöra längre i sina befattningar och därmed öka kvaliteten och effektiviteten i arbetet. Endast de som av överlagda insatsorganisatoriska skäl behöver rotera mellan olika befattningar bör göra detta, inte officerskollektivet som sådant. Dagens genomsnittliga tjänstgöringstid i HKV för den militära personalen om 3 år bör sålunda fördubblas till 6 år.

Försvarsförvaltningsutredningen har inte särskilt ägnat sig åt Högkvarterets interna organisation. Utredningen kan dock som ovan framgått konstatera att den nordiska jämförelsen rymmer ett flertal organisationsmodeller, från mer traditionella modeller med en uppdelning i försvarsstab och försvarsgrenstab till centraliserade organisationer i kombination med mer eller mindre uttalade försvarsmaktsgemensamma stabsdelar. Sverige har den mest utretrade modellen i termer av centralisering. Ett gemensamt drag mellan länderna, inte minst i Danmark och Norge, är en strävan att öka

resurserna för den operativa verksamheten genom att minska staber och annan förvaltningsorganisation. Den omorganisation som genomfördes i Högkvarteret den 1 juli 2005 kan ses som ett inledande steg i samma strävan.

Högkvarteret är som ovan nämnts sedan i juli 2005 organiserat kring de tre huvudprocesserna utveckling och inriktning, produktion respektive insatser. Parallellt med detta är HKV organiserat i fyra större enheter med uppgifter och befattningar av både stab- och linjekaraktär. Mellan enheterna finns ett flertal organisatoriska gränssnitt avseende försvarsmaktsgemensamma frågor (högre nivå) å ena sidan och försvarsgrens- och funktionsspecifika frågor (lägre nivå) å den andra. Det gäller insatsledning där gränssnittet återfinns mellan ledningsenheten och operativa enheten, det gäller verksamhetsledning och utvecklingsfrågor med samma förhållanden mellan ledningsenheten och förbandsenheten osv. Fördelen med detta kan vara att arbetet kan bedrivas på olika nivåer abstraktionsmässigt. Nackdelen i en organisation av denna typ och omfattning kan vara att det, generellt sett, kan uppstå oklarheter mellan organisatoriska ansvarsområden, omfattande samordningsbehov samt dubbelarbete. Storleken på HKV i en jämförelse med det begränsade antal insatsförband som ska ledas respektive grundorganisationsenheter som ska styras och följas upp är en annan faktor att beakta.

Som framgått av det tidigare har utredningen gjort en nordisk jämförelse av de centrala stabsorganisationernas storlek och uppgifter. Utredningens slutsats är att oavsett med vilket av de nordiska länderna man jämför framstår Högkvarteret som stort, såväl före som efter olika justeringar. Emellertid bedömer utredningen att den försvarsgrensvisa eller taktiska insatsledningen i Sverige, som den specificeras i Högkvarterets organisationsdiagram, inte är särskilt stor i en nordisk jämförelse. I stället är det de övergripande funktionerna, och leden mellan olika delar av stabsorganisationen, som framstår som stora. Det är därför främst i dessa delar som rationaliseringspotentialen i Högkvarteret bör sökas. Detta utesluter självfallet inte att det finns en rationaliseringspotential på annat håll. Exempel på delar av det nuvarande HKV som utredningen anser bör övervägas för sammanslagning, reduktioner eller rationaliseringar är:

- Produktionsstaben i LednE visavi försvarsgrensavdelningarna i FörbE samt organisationsenheterna inom armén, marinen och flygvapnet.

- Insatsstaben i LednE visavi operationsledningen i OpE.
- Ledningsinspektören i FörbE visavi Ledningssystemcentrum samt S1.
- Logistikinspektören visavi koncern- och divisionsledningar i FMLOG samt T2.
- Utvecklingsuppgifter inom HKV visavi skolor och centra samt organisationsenheterna inom armén, marinen och flygvapnet.
- Personaltjänst på central nivå inom och mellan FörbE och OpE.
- Generella lednings- och förvaltningsfunktioner i LednE och FörvE.
- Högkvarteret visavi FMV och FOI m.fl. försvarsmyndigheter i enlighet med utredningens förslag.

Utredningen ser att åtgärder av ovanstående slag kan leda till att resurser i högre grad koncentreras till försvarsgrenarna och den direkta stridskraftsproduktionen, respektive decentraliseras. En sådan utveckling kan i viss mån gå i en annan riktning än den som under ett antal år inneburit en centralisering av Försvarsmaktens ledning. Utredningen ser emellertid detta som en anpassning till det nya situation som försvaret befinner sig i, där en dimensionerande uppgift är att sätta upp enskilda stridskrafter som ingår i en internationell styrka under ett högre befäl. På samma sätt har uppgiften att kunna föra befäl över större förbandsvolymmer i olika delar av Sverige tonats ned, såväl av hotbildsmässiga som organisatoriska skäl. Vad som är viktigt i sammanhanget är dock att den centrala försvarsmaktsledningen framgent har en tillräckligt kvalificerad stabsresurs i en kvalitativ mening samt att förvaltningsrutinerna inom och utom HKV är välfungerande. Den centrala ledningen bör dock som utredningen ovan anført göras mindre än i dag.

Utredningen vill också framhålla att Försvarsstyrningsutredningen föreslår att Försvarsmakten skall arbeta mer decentraliserat inom olika funktioner. Detta får också konsekvenser för HKV:s storlek.

Utredningen gör den sammantagna bedömningen att sammanslagningar, reduktioner och rationaliseringar bör kunna omfatta åtminstone 150–200 tjänster i förhållande till organisationen per den 1 juli 2005. Andra områden som bör bli föremål för besparingar är personalomkostnader och lokaler. En total kostnadsreduktion om ca 250 mnkr, i förhållande till den nya kostnadsnivå

som gäller för organisationen per den 1 juli 2005, bör kunna fördelas enligt följande:

- Minskade personalkostnader om ca 110–140 mnkr
- Minskade övriga driftskostnader om ca 60–90 mnkr
- Minskade lokalkostnader om netto ca 50 mnkr.

De minskade lokalkostnaderna förutsätter att nuvarande lokaler lämnas och att HKV lokaliseras tillsammans med Försvarets materielverk i byggnaden Tre Vapen. En sådan flytt är förknippad med vissa flytt- och investeringskostnader. Emellertid bedömer utredningen att det med en sådan lokalisering skapas goda pratiska förutsättningar för samarbete och rationaliseringar mellan myndigheterna samt möjligheter att dela på infrastruktur, utvecklingskostnader för gemensamma ekonomiledningssystem m.m. samt driftskostnader i allmänhet.

Utredningen ser det som angeläget att berörda myndigheter fortsättningsvis samverkar kring dessa frågor. Utredningen vill i detta sammanhang erinra att Försvarsstyrningsutredningen föreslår att det bildas ett organ för samverkan mellan försvarsmyndigheterna, vilket kan utnyttjas för detta syfte.

2.2 Forskning och utveckling m.m.

2.2.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Inledning

I detta kapitel behandlas sådan forskning, teknikutveckling och utveckling m.m. som utförs vid eller via Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarshögskolan (FHS) eller Försvarets materielverk (FMV), avseende det militära försvarets och regeringens behov. Finansiering av sådan verksamhet sker genom Försvarsmaktens anslag eller genom anslag direkt från regeringen till utföraren. För en beskrivning av hur beställning och styrning av forskning är organiserad hänvisas till FOI-utredningen (SOU 2004:41).

De flöden av pengar som all forskning, teknikutveckling samt materielanknuten verksamhet omsatte 2004 framgår av tabellen nedan. Beställare är regeringen, Försvarmakten och Försvarsmak-

ten via FMV. Utförare är FOI, FHS, FMV, industrin samt universitet och högskolor. För fullständighetens skull redovisas i tabellen även om medel som går till industrin samt universitet och högskolor men som enligt utredningens direktiv inte ingår i fortsatta överväganden om ekonomiska reduktioner. I enlighet med denna avgränsning omsatte FOI, FHS och FMV ca 1 680 mnkr på forskning (F), teknikutveckling (T) och utveckling (U) 2004.

Tabell 2.6 Flöden av pengar för forskning och utveckling m.m. 2004 från anslag/beställare till utförare (mnkr)

<i>Anslag/beställare</i>	<i>FOI</i>	<i>FHS</i>	<i>FMV</i>	<i>Industri/UoH</i>	<i>S:a</i>	<i>Anm.</i>
6.1.1 (FM)	45	62				utveckling och stöd m.m.
6.2.1 (FM)	88		2359			(U)
"	109		-109			(U) från FMV till FOI
6.2.3 (FM)	537	39	455			(F) till FOI, FHS (T) till FMV
"		-8		8		(F) från FHS till Ind/UoH
"		2	-2			(T) från FMV till FHS
"		11	-11			utveckling och stöd m.m.
"	64		-64			(T) från FMV till FOI
"	82		-82			(U/T) från FMV till FOI
"			-334	334		(T) från FMV till Ind/UoH
"			-1767	1767		(U) från FMV till Ind/UoH
"	-25			25		(F) från FOI till UoH
5:6 (RK)	14					NBC
6:9 (RK)	185					NBC, försvarsanalys m.m.
"		29				vetenskaplig grund m.m.
<i>Summa</i>	<i>1099</i>	<i>135</i>	<i>445</i>	<i>2134</i>		

De medel som inte vidarebefordras från FMV (445 mnkr) avser arbetstid för FMV:s personal, konsulter samt omkostnader för

teknikutveckling och utveckling inklusive styrning av externa uppdrag.

Försvarsforskningens andel av statens samlade utgifter för FoU-ändamål uppgick enligt Statistiska centralbyråns statistik 2004 till ca 20 %. Totalt årligt belopp för all forskning, teknikutveckling och utveckling inom försvaret varierar men kan uppskattas till mellan 4 och 5 miljarder kronor årligen.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Uppgifter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bildades år 2001 genom att dåvarande Försvarets forskningsanstalt och Flygtekniska försöksanstalten slogs ihop. Institutet har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. FOI får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Verksamheten skall bedrivas med beaktande av krav på relevans, integritet, vetenskaplig kvalitet och effektivitet.

Utöver ovan ska FOI verka för att försvarsforskningen även nyttiggörs utanför totalförsvaret samt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning. Myndigheten ska dessutom bedriva viss försvarsundermåttelseverksamhet samt stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.

Institutets tyngdpunkt ligger inom naturvetenskaplig och teknisk tillämpad forskning. Den samhällsvetenskapliga forskningen utgör en mindre del och återfinns främst inom avdelningen för Försvarsanalys. FOI har eftersträvat en tvärvetenskaplig prägel, varför respektive forskningsområde och projekt ofta innehåller forskare från de olika discipliner som finns representerade inom myndigheten.

Verksamhetsindelning och organisation

Institutets verksamhet indelas i tre verksamhetsgrenar. Verksamhetsgren 1, Forskning och information om nedrustning och säkerhetspolitiska frågor (inom politikområdet Utrikes- och säkerhets-

politik) bedrivs på uppdrag av UD. Verksamhetsgrenen indelas i kärnvapen, biologiska vapen, kemiska vapen samt övrigt stöd. Verksamhetsgren 1 omfattade 2004 14 mnkr eller 1 % av FOI:s omsättning.

Verksamhetsgren 2, Forskning, kompetens- och resursutveckling för det militära försvaret (inom politikområdet Totalförsvaret) indelas i flygteknisk kompetens och resursutveckling, forskning för regeringens behov, NBC-skyddsforskning samt uppdragsfinansierad verksamhet. Verksamhetsgren 2 omfattade 2004 1126 mnkr eller 87 % av FOI:s omsättning.

Verksamhetsgren 3, Forskning, kompetens- och resursutveckling för det civila försvaret och övrig verksamhet (inom politikområdet Totalförsvaret) indelas i forskning för regeringens behov, NBC-skyddsforskning samt uppdragsfinansierad verksamhet. Verksamhetsgren 3 omfattade 2004 158 mnkr eller 12 % av FOI:s omsättning.

För den interna samordningen och uppföljningen av produktionen indelas forskningen i ett antal forskningsområden som skär igenom den organisatoriska indelningen av myndigheten. Forskningsområdena fr.o.m. 2004 är:

- Analys av säkerhet och sårbarhet
- Operationsanalys, modellering och simulering
- Skydd mot NBC och andra farliga ämnen
- Ledning, informationsteknik och sensorer
- Bekämpning och skydd
- Telekrig och vilseledning
- Farkost- och rymdteknik
- Människa och teknik.

Av FOI:s verksamhet utgörs drygt hälften av tillämpad forskning och s.k. tidiga skeden av teknikutveckling och demonstration. Resterande andel utgörs av analyser, utredningar och expertstöd till andra myndigheter samt, i en begränsad utsträckning, provningar samt test- och försöksverksamhet. Ämnesmässigt är verksamheten en återspeglning av forskningsområdena och innehåller bl.a. säkerhetspolitik, operationsanalys, ledning, sensorer, vapen och skydd, telekrig, humanforskning, flygteknik samt NBC och miljö. Mottagare av forskningsresultat, finns inom Försvarmakten (utom flygteknik), FMV och industrin (utom säkerhetspolitik) samt Re-

geringskansliet (främst säkerhetspolitik, operationsanalys och NBC).

FOI leds av en styrelse med fullt ansvar. Myndighetsledningen består av en generaldirektör och en överdirektör som stöds av sedvanliga stabsfunktioner, ledningsgrupper m.m. Utöver den centrala ledningen var FOI 2004 organiserat i avdelningar enligt tabell 2.7. Av dessa är strategi- och marknadsavdelningen i huvudsak en stabsfunktion samt avdelningen för forskningsstöd en administrativ och teknisk stödfunktion. Övriga avdelningar är forskningsavdelningar.

Tabell 2.7 Översikt över FOI:s organisation 2004

<i>Avdelning</i>	<i>Personal</i>	<i>kostnad (mnkr)</i>	<i>% av kostnad</i>	<i>Ort</i>
FOI ledning	5	5	1	
Strategi- och marknadsavdelningen	39	41	3	alla orter
Avdelningen för försvarsanalys	163	123	9	Stockholm
Avdelningen för vapen och skydd	111	110	8	Tumba
Avdelningen för sensorteknik	155	159	12	Linköping
Avdelningen för NBC-skydd	171	174	14	Umeå/Stockholm
Avdelningen för stridssimulering, FLSC	15	25	2	Stockholm
Avdelningen för systemteknik	130	122	10	Sundbyberg
Avdelningen för ledningssystem	220	180	14	Linköping
Avdelningen för flygteknik	90	102	8	Stockholm
Avdelningen för forskningsstöd	204	257	19	
<i>Summa</i>	<i>1 303</i>	<i>1 298</i>	<i>100</i>	

Från hösten 2005 är all verksamhet i Stockholm och Sundbyberg lokaliserad till nya lokaler i Kista. Avdelningen för flygteknik har från 2005 inordnats i avdelningen för systemteknik.

Ekonomiskt utfall åren 1997–2004 m.m. för FOI

De totala kostnaderna för FOI (1997–2000 FOI+FFA) har utvecklats enligt tabell 2.8 nedan.

Tabell 2.8 FOI:s (FOA+FFA) kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Personal	505	539	554	632	685	734	780	792	57 %
Lokaler	99	100	105	100	106	111	118	186	88 %
Övr drift	171	186	201	231	261	263	264	248	45 %
Fin	7	8	12	12	13	14	12	10	43 %
Avskr	53	65	75	76	75	67	64	62	17 %
S:a	835	899	946	1 050	1 139	1 188	1 238	1 298	55 %
Förändr		8 %	5 %	11 %	8 %	4 %	4 %	5 %	

Verksamheten har haft en relativt jämn årlig ökning under tidsperioden och den ackumulerade ökningen 1997–2004 uppgår till 55 %. Kostnadsslagens andel av totalkostnaden var relativt oförändrad mellan 1997 och 2004, med undantag för lokalkostnader som steg från 11,8 till 14,3 % av totalkostnaden. Ökning av lokalkostnaderna mellan 2003 och 2004 hänförs till avsättningar med anledning av flytten från Bromma och Ursvik.

Även om kostnadsmassan domineras av personalkostnader (ca 60 %) uppgår övriga driftskostnader till 248 mnkr eller ca 20 % av totalkostnaden. Av denna summa utgör 134 mnkr tjänster och konsultkostnader 2004. Av detta belopp är ca 47 mnkr forskningsuppdrag till andra forskningsinstitut, universitet och högskolor samt det privata näringslivet. Härutöver är 43 mnkr konsulttjänster.

Investeringarna för 2004 uppgår totalt till 53 mnkr varav maskiner och tekniska anläggningar utgör 19 mnkr samt datorer 21 mnkr.

Intäkterna från avgifter samt anslag för FOI framgår av tabell 2.9 nedan. Av tabellen framgår bl.a. att den andel av intäkterna som kommer från FM och FMV varit ungefär lika över tiden och utgjorde 71 % av omsättningen år 2004. Intäkter utanför försvarssektorn visar på betydande variationer under tidsperioden. Anslagen direkt från regeringen uppgick 2004 till 15 % av omsättningen. Intäkter från kunder som inte är statliga myndigheter har sjunkit, både som andel av omsättningen och i absoluta tal och motsvarade 7 % av omsättningen år 2004.

**Tabell 2.9 Intäkter för FOI 1997–2004 (1997–2000 FFA+FOA)
(mnkr löpande priser)**

Beställare	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring %
FM	e.t.	448	460	515	549	617	647	670	50
FMV	e.t.	153	145	175	160	224	228	255	67
Andra statliga myndigheter	e.t.	50	52	66	84	75	77	67	34
Övriga kunder	e.t.	107	113	100	101	62	81	89	-18
Intäkter av bidrag	2	14	12	32	7	25	12	19	
Regeringen UD/Fö	162	170	189	174	192	207	202	200	23
Periodiseringar FFA		-29	-17	-17					
S:a	837	898	942	1046	1194	1210	1247	1300	55

Uppgifter avseende specificering av intäkter per kund 1997 för FOA och FFA är ej tillgängliga.

Den från regeringen direkt anslagsfinansierade verksamheten återfinns inom avdelningarna för NBC-skydd, systemteknik (där även N- och den flygtekniska forskningen bedrivs) samt försvarsanalys. Den flygtekniska verksamheten har störst andel som inte är direkt statligt finansierad, ca 40 mnkr eller 30 %. Även avdelningen för vapen och skydd har ett signifikant inslag av icke statligt finansierad verksamhet, ca 22 mnkr eller 15 %. Övriga avdelningar finansierar endast en marginell del av sin verksamhet på detta sätt.

Personal inom FOI

Tabell 2.10 Medelantalet anställda inom FOI (FOA+FFA) 1997–2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	ökn 97-04
	1 204	1 227	1 215	1 209	1 232	1 283	1 313	1 290	7 %
<i>Förändring</i>		2 %	-1 %	-1 %	2 %	4 %	2 %	-2 %	

Antalet anställda har varit relativt stabilt under tidsperioden, med en ackumulerad ökning sedan 1997 om 86 personer eller 7 %. Personalkostnaderna har under perioden samtidigt ökat betydligt (57 %). Ett fåtal av de anställda är officerare. Antalet årsarbetskrafter 2004 var 1 227.

Medelåldern på FOI är 44 år. I intervallet 55 år till 65 år fanns 2004 ca 400 personer, dvs. ca 30 %.

Forskningsprojekten

Utredningen har låtit genomföra en enkätundersökning av alla forskningsprojekt inom FOI år 2004 överstigande 1 mnkr/år, totalt ca 300 projekt omfattande ca 1 miljard kronor. Syftet har varit att få en närmare kunskap om verksamhetens innehåll i sak och under vilka former den bedrivs. Undersökningen omfattar ca 80 % av FOI:s totala omsättning och ca 25 % av antalet projekt. Mängden beloppsmässigt mindre projekt inom FOI är alltså stor.

Undersökningen har bl.a. omfattat projektens innehåll, typ av finansiering, beställare, grad av unikheter, spridning av resultat, projektets tidshorisont samt samarbetspartners. Av undersökningen framgår bl.a. att:

- I 22 % av fallen bedöms projektets verksamhet som unik i världen och i 61 % av fallen bedöms projektets verksamhet som unik i Sverige.
- Resultaten från i stort sett alla projekt dokumenteras i skriftliga rapporter och 42 % av forskningsprojekten publiceras i någon form av vetenskapligt forä.
- Av projekten genomförs 62 % helt eller till del i internationellt samarbete.
- Sammanlagt hänförs 59 % av projekten till insatsorganisationens behov, 27 % till behovet av långsiktig handlingsfrihet och 14 % till andra behov.

- Av samtliga projekt har 79 % medarbetare med formell forskarutbildning.
- Ungefär hälften (52 %) av projekten har någon form av anknytning till försvarsindustrin medan andelen projekt som är finansierade av försvarsindustrin uppgår till 3 %.

Nuvarande verksamhet och organisation vid Försvarshögskolan

Forskningen vid Försvarshögskolan har som främsta syfte att stödja undervisningen vid skolan. Detta återspeglas i ett särskilt anslag från regeringen för vetenskaplig grund om ca 18 mnkr, avsett för ämnesutveckling samt för att tillgodose utbildningens forskningsanknytning. Härutöver finansierar regeringen även samhällsvetenskaplig forskning med inriktning mot säkerhetspolitik om ca 11 mnkr. I övrigt bedriver FHS forskning på främst Försvarsmaktens men också FMV:s uppdrag. Utanför det militära försvaret är Krisberedskapsmyndigheten den största beställaren. Forskningen uppgick sammanlagt till 93 mnkr 2004.

Utöver forskning bedriver FHS även verksamhet som består i utveckling och stöd m.m. (studie- och utredningsverksamhet samt administrativ stödverksamhet av olika slag) på uppdrag av främst Försvarsmakten. Verksamheten omsatte 2004 sammanlagt 81 mnkr.

Den ekonomiska utvecklingen vid FHS forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m. framgår av tabell 2.11. För FHS verksamhet i allmänhet hänvisas till kapitel 3.2.

Tabell 2.11 Kostnadsutveckling för forskning samt utveckling och stöd m.m. vid FHS 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
56	58	49	64	136	162	151	174

Sedan 1997 har verksamheten i ekonomiska termer tredubblats. Ökningen mellan 2000 och 2001 beror på att annan verksamhet om ca 57 mnkr (stöd m.m.) omklassificerats från verksamhetsgrenen

utbildning till verksamhetsgrenen utveckling och stöd m.m. Försvarmaktens dominerande ställning som beställare framgår av tabell 2.12.

Tabell 2.12 Specifikation över beställare av FHS forskningsverksamhet m.m. 2004 (mnkr)

<i>Beställare</i>	<i>Forskning</i>	<i>Utveckling och stöd</i>	<i>Summa</i>
FM	35,3	61,6	96,9
Anslag	29,0	0	29,0
KBM	12,3	0	12,3
FMV	6,0	10,7	16,7
SRV	4,0	0	4,0
SIDA	0	3,0	3,0
Övr	6,5	5,3	11,8
<i>Summa</i>	<i>93,1</i>	<i>80,6</i>	<i>173,7</i>

Försvvarshögskolans forskningspersonal består bl.a. av 21 professorer, 53 disputerade forskare samt 30 doktorander. Av forskningspersonalen har en övervägande majoritet, mellan 80 och 100 % beroende på kategori, examen inom humaniora eller samhällsvetenskap inklusive juridik m.m. Ett mindre antal har examen inom naturvetenskap och teknik.

Forskningen (och utbildningen) skall enligt myndighetens instruktion främst bedrivas inom områdena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvar, ledarskap och ledningsvetenskap, krigsvetenskap, militärhistoria, militärteknik samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret. I ekonomiska termer är ledningsvetenskap det största ämnet, följt av svenskt totalförsvar och ledarskap.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning avseende forskningsprojekten på FHS motsvarande den som tidigare beskrivits för FOI. Undersökningen har omfattat projekt överstigande 1

mnkr eller ca 90 % av FHS omsättning inom forskningsområdet. Av undersökningen framgår bl.a. att:

- Av forskningsprojekten bedöms 36 % vara unika i världen samt 64 % vara unika i Sverige.
- 43 % av projekten hänförs till insatsorganisationens behov samt långsiktig handlingsfrihet, 22 % enbart till insatsorganisationens behov, 21 % till ämnesutveckling och utbildningens forskningsanknytning, 6 % till krishanteringssystemets behov, 5 % till regeringens behov samt 3 % till övriga behov.
- Samtliga forskningsprojekt har forskare med doktorsexamen.

2.2.2 Nordisk jämförelse

Finland

I Finland är försvarsforskningen främst organiserad genom Försvarsmaktens tekniska forskningsanstalt (FTA). Myndigheten lyder under Huvudstaben och dess chefsingenjör och omfattar ca 160 anställda varav antalet forskare är drygt 70. Den totala omsättningen var ca 130 mnkr. Huvuddelen av personalen är civil. FTA:s verksamhet inriktas på de områden där forskning inte bedrivs av andra finländska institut eller där särskild försvarsforskning bedöms vara nödvändig. Exempel på sådana områden är:

- vapen och ammunition
- explosivämnen
- skyddsforskning
- optronik
- signaturanpassning samt
- militära tillämpningar av elektronik och informationsteknik.

Norge

I Norge är försvarsforskningen främst organiserad genom Forsvarets forskningsinstitut (FFI). Myndigheten lyder under Forsvarsdepartementet och forskningens inriktas av ett forskningsråd. Myndigheten har ca 600 anställda varav ca 400 är forskare. Omsättningen 2004 var ca 550 mnkr. Verksamheten är till del anslagsfinansierad (långsiktig och strategiska forskningsområden) och till del

uppdraagsfinansierad av främst försvarsmakten. Forskningen är främst av teknisk och naturvetenskaplig karaktär och fokuserad på försvarets behov och ett nära samarbete med försvarsmakten, i sak men även personellt. Prioriterade forskningsområden är:

- Militär transformation (scenarier och strukturanalyser, kostnadseffektivitet m.m.)
- Terrorism (analys, skydd av samhället, skydd mot massförstörelsevapen)
- Införande av NBF (organisation, ledningssystem, sensorer, informationsoperationer m.m.)
- Militära operationer (stridsteknik, plattformar, skydd, logistik m.m.)
- Försvar och säkerhet i det norra närområdet (övervakning, krishantering, klimat m.m.).

De totala samlade kostnaderna för FoU inom det norska försvaret ska fram till 2008 reduceras med ca 30 % p.g.a. bortfall av stora nationella utvecklingsprojekt och större utnyttjande av internationellt samarbete inom materielområdet.

Danmark

Försvarsforskningen i Danmark är organiserad i Forsvarets forskningstjänst. Forsvarets forskningstjänst bedriver inte forskning och teknologiutveckling i egen regi och har ca 50 personer anställda. Inriktningen är att bistå försvarsministeriet och försvarsmakten i Danmark med forskningsbaserad rådgivning, stöd vid materielanskaffning, utbildningsverksamhet samt att löpande följa och värdera utländska forskningsresultat. Verksamheten inriktas av ett forskningsråd och fokuseras på konkreta militära mål för det danska försvaret i tidshorizonten 2–6 år. Forsvarets forskningstjänste kommer från 2007 att inordnas som en avdelning i den nya försvarsgrensgemensamma Forsvarets materieltjänste. Prioriterade områden är:

- Sensorer och elektronisk krigföring (sensorer, signatur hos plattformar, motmedel m.m.)
- Nätverksbaserade operationer (ledningsstöd, människa systeminteraktion, C2-arkitektur)

- Generell teknologikutveckling med särskilt intresse för försvaret.

Som ett resultat av det senaste försvarsbeslutet avser man att organisera ett militärpolitiskt forskningsinstitut om ca tio personer.

2.2.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Verksamheten vid FOI renodlas till naturvetenskaplig och teknisk forskning samt teknikutveckling. Verksamheten vid FHS renodlas till samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning.

Ytterligare prioriteringar bör ske både i bredd och djup för forskning och teknikutveckling i jämförelse med 2004 års verksamhet vid FOI, FMV och FHS. Prioriteringarna bör avse såväl forskning och teknikutveckling som finansieras via Försvarsmaktens anslag som forskning som finansieras direkt av regeringen. Försvarsmakten, FOI, FMV och FHS bör uppdras att föreslå lämplig fördelning vad gäller sakinnehåll och finansieringsformer.

Fördelningen mellan anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad forskning ändras och antalet forskningsutförare, bl.a. från universitet och högskolor, bör öka.

Ett särskilt råd knutet till FMV inrättas för styrning och fördelning av medel för teknikutveckling och teknisk forskning, främst inom det försvarsmaterielrelaterade området.

Den ekonomiska omfattningen av forskning, teknikutveckling samt utveckling m.m. vid FOI och FHS, och som finansieras av Försvarsmakten, Försvarsmakten via FMV eller direkt från regeringen, bör i förhållande till 2004 års utfall reduceras med 500 mnkr fördelat på 425 mnkr på FOI och 75 mnkr på FHS.

Slutligen föreslås att Totalförsvarets forskningsinstitut byter namn till Försvarets forskningsinstitut.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Utredningen har tidigare beskrivit verksamheten vid FOI och FHS, dels vad gäller den ekonomiska och personella utvecklingen, dels vad gäller verksamhetens innehåll. Utredningen kan i det första avseendet konstatera att bägge myndigheterna sedan 1997 har haft en kraftig tillväxt, främst finansierad av och utförd på uppdrag av Försvarsmakten. I detta avseende har FOI och FHS, med något undantag, en särställning bland de myndigheter som utredningen behandlat, och i jämförelse med försvarssektorn och utgiftsområdet som helhet. Detta återspeglas i att försvarsforskningen under ett antal år beskrivits som särskilt betydelsefull för försvarets anpassningsförmåga och långsiktiga utvecklingsmöjligheter. En annan bidragande orsak är att nya forskningsintressanta områden tillkommit, inte minst vad gäller icke-militära hot.

Samtidigt konstaterar utredningen att områden som historiskt varit viktiga för Sverige fortfarande utgör betydande verksamheter, inte minst i ekonomiska termer. Det gäller exempelvis NBC-forskning och flygteknisk forskning inom FOI, som till betydande delar finansieras med anslag direkt från regeringen. Bredden i svensk försvarsforskning är enligt utredningens bedömning därmed förhållandevis stor. Såvitt utredningen kunnat inhämta har få forskningsområden under senare år genomgått mer genomgripande nedprioriteringar, även om exempel finns på delområden, däribland kärnvapenforskning och fortifikatoriska skydd, som reducerats i omfattning.

För FHS har tillväxten i forsknings- och utvecklingsverksamheten sammanfallit med en hög tillströmning av elever från Försvarsmakten och en strävan att bygga upp en akademisk och forskningsanknuten utbildning som komplement till den militära stabsutbildningen.

Beträffande verksamhetens innehåll har utredningen intrycket av huvuddelen av verksamheten vid FOI och FHS håller en god klass, i vissa fall även i en internationell jämförelse. Den vetenskapliga nivån är i flera fall hög, och vissa av FOI:s verksamheter håller t.o.m. en ledande internationell nivå enligt de externa utvärderingar som myndigheten låtit göra. Samtidigt visar FOI:s kundundersökningar på att det finns en spridning i uppfattningarna om graden av

relevans och nytta i verksamheten, se vidare FOI-utredningen (SOU 2004:41).

Omkring en tredjedel av verksamheten vid FOI och närmare hälften av verksamhetsgrenen forskning vid FHS består emellertid av annan verksamhet än forskning. Här ryms istället utvecklingsinsatser, studier, utredningar, metod-, konsult- och tjänstemannastöd vid andra myndigheter etc.

Den nordiska jämförelsen visar en stor spännvidd mellan ambitioner och resurser inom försvarsforskningen. I jämförelse med Sverige har Finland ett relativt litet institut för militär teknisk forskning. Den danska forskningsverksamheten är minst i den nordiska jämförelsen och speglar ett annat förhållningssätt till försvarsforskning än vad som varit rådande i Sverige. I Danmark handlar det om att följa forskning av intresse för försvaret, snarare än att vara forskningsutförare i egen kapacitet. I vissa länder, bl.a. Finland, finns även civila teknikforskningsinstitut med omfattande verksamhet. Forsvarets forskningsinstitut i Norge har i den nordiska jämförelsen de mest likartade uppgifterna i jämförelse med FOI, dock med ett mer avgränsat fokus och på en väsentligt lägre ekonomisk nivå.

Som framgår i det följande anser utredningen att det liksom i de nordiska länderna i övrigt vara motiverat med ett särskilt institut för tillämpad naturvetenskaplig och teknisk forskning för försvaret. Likaså att officersutbildningen stöds av till utbildningen knuten forskning. Detta förutsätter dock att verksamheterna prioriteras väsentligt hårdare än hittills, och att ambitionsnivåerna på de olika forskningsområdena medvetet tillåts variera. Även efter de reduktioner som utredningen föreslår bedömer utredningen att de ekonomiska resurser som satsas på försvarsforskningen i Sverige kommer att vara stora i en nordisk jämförelse, om än inte fullt lika stora som tidigare.

Teknikutveckling m.m. inom ramen för en anpassad teknikförsörjningsstrategi

Ett särskilt område inom forsknings- och utvecklingsverksamheten rör teknikutveckling och utveckling som är knuten till produktutveckling eller annan specifik utvecklingsverksamhet. Som framgick i tabell 2.6 i inledningen av detta kapitel omfattar dessa verksamheter 2,5 miljarder kronor 2004 och styrs via FMV. Bland utfö-

rarna finns till stor del industrin, men även universitet och högskolor samt FOI.

Försvarsmakten och FMV har på utredningens uppdrag utfört en studie av materielprocessen vilken redovisas senare i detta betänkande. Som en del av studien har myndigheterna, i samråd med FOI, behandlat en anpassad teknikförsörjningsstrategi. Denna ska karaktäriseras av att man i högre utsträckning än tidigare utnyttjar befintlig forskning, forskning i internationell samverkan, civil forskning osv. Endast när det är särskilt påkallat ska det enligt strategin vara befogat med särskild forskning och teknikutveckling i svensk regi och, om ingen annan utförare finns, i statlig regi genom FOI. Därmed ska besparingar och effektiviseringar kunna göras inom hela materiel- och teknikförsörjningsprocessen.

I sin samrådsskrivelse har FOI kommenterat att dess forskningsstrategi redan är anpassad till detta synsätt och att överväganden enligt den metod som presenteras i rapporten måste göras forskningsområdesvis, inte för enskilda uppdrag.

Utredningen har erfarit att huvuddelen av verksamheten vid FMV år 2004 var hänförligt till materielsystem som i huvudsak utvecklats i egen regi. Utredningen bedömer att detta även återspeglas i FOI:s forskningsområden där en parallellitet fortfarande finns gentemot Försvarsmaktens förbandstyper, FMV:s verksamhetsindelning och försvarsindustriella segment. Även om de tankar som präglar materiel- och teknikförsörjningsstrategierna i betydande utsträckning redan återfinns i övergripande styrdokument och inriktning inom myndigheterna – i enlighet med FOI:s skrivelse enligt ovan – återspeglar den praktiska verksamheten vid FOI inte detta. Likväl som att genomslaget för en ny materieförsörjningsstrategi ännu inte fått sådan effekt att den präglar verksamheten i FMV:s alla delar, bedömer utredningen att motsvarande förhållande gäller för FOI. Delar av verksamheten vid FOI är sålunda nära kopplad till egenutvecklade materielsystem och förhållanden som har historiska orsaker.

Kategorier för prioritering av forskning och utveckling

Utredningen anser att nuvarande bredd, djup och ekonomisk omfattning ställer krav på systematiska prioriteringar i forskning, teknikutveckling och utvecklingsverksamhet. Tydliga ställningstaganden behöver göras till vilka områden i sak som forskning och ut-

veckling ska bedrivas inom, samt med vilka ambitionsnivåer och metoder verksamheten ska bedrivas. Ställningstagandena behöver härtill göras inom ramen för väsentligt lägre ekonomiska nivåer.

Försvarsförvaltningsutredningen kan urskilja åtminstone fyra kategorier som är relevanta för en framtida försvarsforskning och teknikutveckling. Dessa torde även i sak karaktärisera huvuddelen av forsknings- och utvecklingsverksamheten idag, men utredningen anser ändå att det är lämpligt att tydliggöra dessa enligt följande:

- a) Insatsorganisationens behov. Här avses FoU som är direkt kopplad till existerande förbandstyper och där FoU behöver bedrivas som ett led i att vidmakthålla, utnyttja och anpassa förbanden för olika typer av insatser. Tidshorisonten är här 5 till maximalt 10 år.
- b) Försvarets långsiktiga behov. Här avses FoU som är kopplad till behovet av att följa generell forskning och teknikutveckling vars militära tillämpningar kan bli särskilt betydelsefulla för försvarets förmåga att framgent lösa sina uppgifter. Tidshorisonten är här 10–20 år eller längre.
- c) Försvarsindustriella behov. Här avses FoU som efter explicita överväganden bör bedrivas med statlig finansiering inriktad mot tekniskt och industriellt lovande områden och som är av särskild försvars- och näringspolitisk betydelse. Denna typ av FoU bör vara av generisk och innovativ natur där en ökad öppenhet i förhållande till utfall och resultat bör kunna accepteras.
- d) Regeringens behov. Här avses forskning som är av utrikes-säkerhets- och försvarspolitisk karaktär och som är av särskild betydelse för regeringens inriktning av politiken på respektive område.

Inom varje kategori krävs ställningstaganden dels till vilken verksamhet som fortsatt ska bedrivas respektive vad som ska väljas bort, dels på vilken ambitionsnivå den valda verksamheten ska bedrivas och vilket s.k. risktagande som man är beredd att acceptera. Vidare bör enligt utredningen även ställning tas till hur beställning av forskning bör ske och hur forskningen bör utföras samt principerna för finansiering. Utredningen återkommer till dessa frågor i det senare.

Styrning och beställning av forskning och teknikutveckling

Avseende beställning av forskning har utredningen erfarit att det finns såväl styrkor som svagheter i nuvarande modell som bygger på forskningsbeställningar från Försvarmakten respektive regeringen till FOI och FHS, samt beställningar av teknikutveckling från FMV till FOI och industrin. Utredningen har intrycket av att det, om inte i form så i sak, är svårt för Försvarmakten genom de s.k. FoT-grupperna styra forskningen på ett kritiskt och självständigt sätt. Detta beror dels på komplexiteten i de frågor som behandlas, dels att rotationen bland Försvarmaktens personal begränsar möjligheterna att upparbeta den kunskap och kontinuitet som krävs för att i realiteten styra verksamheten i sak. Förhållandet förstärks av omfattningen av och bredden inom den forskning och teknikutveckling som bedrivs.

Å andra sidan kan man hävda att Försvarmaktens, via av myndigheten ledda FoT-grupper, har en bättre insyn och styrning än om verksamheten vore helt anslagsfinansierad. Enligt den bedömning som gjordes av FOI-utredningen (SOU 2004:41), har övergången från anslags- till avgiftsfinansiering utgjort en förbättring av styrningen. Det är heller inte givet att de exempel på alternativa finansieringsformer som f.n. tillämpas, som anslag direkt från regeringen inom bl.a. NBC och flygteknik, i kvalitativ mening innebär en bättre styrning. Sammantaget kan man konstatera att olika former av styrning av forskning är förknippad med för- och nackdelar. I synnerhet naturvetenskaplig och teknisk forskning bedömer dock utredningen vara särskilt svår att styra utifrån ett externt lekmannaperspektiv, om än ett initierat sådant som fallet är beträffande Försvarmakten.

Utredningen anser att syftet med forskningen och teknikutvecklingen bör vara vägledande för typ av styrning, vem som ska vara beställare och hur finansiering bör ske. I enlighet med de olika kategorier för prioritering som utredningen redovisat i det tidigare, bör sådan forskning som är direkt kopplad till vidmakthållande och utveckling av befintlig insatsorganisation och däri ingående förband vara beställd och styrd av Försvarmakten. Finansiering bör främst ske via Försvarmaktens anslag och de frågor som forskningen bör besvara bör ha sin naturliga utgångspunkt i Försvarmaktens aktuella insatsorganisatoriska verksamhet. Utredningen bedömer att det framgent bör finnas förbättrade incitament för Försvarmakten att ur en begränsad mängd pengar maximera nyttan inom denna typ

av forskning. Reduktioner av forskningsmedel för dessa syften och en koncentration till färre forskningsområden bör tillsammans med den minskade personalrotation inom HKV som utredningen förutsätter, bidra till att styrningen kan förbättras och bli tillräcklig även vad gäller sakinnehåll.

Den andra prioriteringskategorin rör försvarets långsiktiga behov. Detta område handlar enligt utredningen i högre grad om en mer generisk forskning med öppnare frågeställningar än ovan, dock med fokusering på det militära försvarets behov. Frågeställningarna är av den karaktären att de i mindre grad härleds ur upplevda dagsaktuella behov i den insatsorganisatoriska verksamheten utan är mer genererade utifrån ett forskningsperspektiv. Tidshorisonten är väsentligt längre än i första kategorin. Denna typ av forskning bör enligt utredningen inte vara uppdragsstyrd som kategori 1. Motivet för detta är att utredningen bedömer att forskningsfrågorna inom kategori 2 är av den karaktären att frågeställningarna i första hand formuleras av forskarna själva. Därmed föreligger särskilda svårigheter att lekmannastyra verksamheten, i synnerhet på de naturvetenskapliga och tekniska områdena. En anslagsfinansiering direkt till forskningsutföraren bör också skapa tillräckliga ekonomiska förutsättningar för en kontinuitet i verksamheten. Styrningen bör ske genom framställningar från FOI till regeringen, dock efter att inriktningen stämts av mellan FOI och Försvarmakten och eventuella andra avnämare.

En särskild fråga gäller hur kategori ett ska balanseras mot kategori två och hur ett koordinerat och strategiskt ansvar ska kunna tas för försvarsforskningens inriktning inom olika tidshorisonter. Detta måste bli en uppgift för främst Försvarmakten och FOI, den största beställaren respektive utföraren att ensa. Utredningen anser dock att ett någorlunda balanserat förhållande mellan avgifts- och anslagsfinansierad forskningsverksamhet är att föredra framför en modell med en dominerande avgiftsfinansiering som idag, eller för den delen, en försvarsforskning som helt finansieras av anslag direkt från regeringen.

Den tredje prioriteringskategorin rör tekniskt och industriellt lovande områden av särskild försvars- och näringspolitisk betydelse och som därmed bör vara lämpliga för statlig finansiering. Detta förutsätter dock att man behöver göra prioriteringar vad gäller satsningar inom nuvarande försvarsindustriella segment. Ett arbete som bör bidra till detta pågår f.n. inom Försvarmakten med strategier för valda nischer. Utredningen förutsätter enligt vad som

ovan sagts om en ny materiel- och teknikförsörjningsstrategi att ett sådant arbete kommer att innebära att vissa materielsystem som hittills egenutvecklats, framöver anskaffas i färdigutvecklat skick. Därmed kommer behovet av tillkommande teknikutveckling och annan utveckling i egen regi att begränsas. I sådana fall bortfaller också behovet, helt eller delvis, av att upprätthålla särskild forskning och teknikutveckling för sådana behov. Men på de utvalda områden där den tekniska forskningen och teknikutveckling bör bedrivas, bör resurserna kraftsamlas och finansieras med anslag från regeringen till FMV. Syftet enligt utredningen bör här vara att öppna upp försvarsforskningen och engagera fler aktörer, t.ex. inom universitet och högskolor, som forskningsutförare. Därmed bör man på ett mer systematiskt sätt kunna nyttiggöra civil forskning för försvarssektorns behov och vice versa. En ökad öppenhet i förhållande till utfall och resultat i forskningen bör kunna accepteras givet att verksamheten bedöms som tillräckligt löftesrik. Styrningen och fördelningen av resurserna bör ske genom inrättandet av ett organ av forskningsrådskaraktär i enlighet med vad utredningen föreslår i det senare.

Den fjärde kategorin som utredningen behandlar rör forskning för regeringens behov och bör finansieras direkt med anslag till utföraren. Med sådan forskning avses sådan som är av särskild betydelse för politikens utformning på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Här bedömer utredningen att det även framgent finns ett behov, men att det finns skäl att se över nuvarande prioriteringar och ambitionsnivåer, och samtidigt överväga hur styrningen av denna forskning ska kunna utvecklas. De svårigheter som tidigare beskrevs avseende Försvarmaktens styrning avseende kategori ett, bedömer utredningen sannolikt även återfinnas inom denna kategori, i synnerhet inom det naturvetenskapliga och tekniska områdena. En förbättrad styrning kräver en mer aktiv styrning från regeringen i sak och i ekonomisk omfattning, men bör också kompletteras med en större variation vad gäller utförarna av forskningen, se vidare nedan.

Ett råd för styrning m.m. av teknikutveckling och teknisk forskning

De nu uppräknade prioriteringskategorierna finns redan i dagsläget i olika omfattning och med olika grad av tydlighet, liksom beställar-, styr-, och finansieringsformerna. Som framgått har utred-

ningen även pekat på vissa områden där det finns svagheter, bl.a. i kompetenshänseende, och där myndigheternas reella förmåga att beställa och styra forskningen följaktligen kan behöva kompletteras och utvecklas. En annan svaghet som utredningen identifierat är att försvarsforskningen har ett begränsat antal utförare och skulle, enligt utredningen, gynnas av att fler tillkom, bl.a. universitet och högskolor.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att både kompetensen för att beställa och antalet utförare skulle kunna öka om man utvecklar formerna för styrningen av forskning och teknikutveckling. Utredningen anser därför att det finns skäl att inrätta ett organ av forskningsrådskaraktär för teknikutveckling och teknisk forskning, främst inom det försvarsmaterielrelaterade området. Rådet bör även kunna användas som ett externt referensorgan för den långsiktiga försvarsforskningen enligt kategori två, eller när så är relevant, enligt kategori fyra. Till skillnad mot etablerade forskningsråd bör rådet inte bli en egen myndighet utan knyts till FMV där kvalificerade resurser för beredning av verksamheten bör finnas. Finansieringen av rådet bör ske inom ramen för befintliga resurser. I likhet med etablerade forskningsråd bör dock rådet självständigt fördela anslagsmedel efter sedvanligt ansökningsförfarande.

Utförare av forskning och teknikutveckling samt verksamhetsinriktning

Utredningen har i sitt arbete övervägt i vilka organisatoriska former som forskningen och teknikutvecklingen bör bedrivas. Utredningen anser att det finns ett behov av att för försvarssektorn ha ett särskilt fristående forskningsinstitut som är fokuserat på tillämpad forskning för försvarets behov. Detta utesluter inte att forskning som även har tillämpningar på andra samhällsområden, kan bedrivas inom ett sådant institut, t.ex. områden inom säkerhetsforskning, så länge den baseras på institutets kärnverksamhet. Forskningsutbyte mellan traditionellt militära respektive civila forskningsområden kan därmed på ett kostnadseffektivt sätt generera resultat med gemensam nytta för deltagande parter.

Utredningen anser vidare i enlighet med vad som senare i betänkandet skrivs om den högre officersutbildningen att det är motiverat med en forskning som stöder denna verksamhet.

Beträffande verksamheten vid FOI anser utredningen att denna behöver koncentreras till ett i jämförelse med i dag begränsat antal delområden. Inriktningen för FOI bör i allt väsentligt vara naturvetenskaplig och teknisk forskning och teknikutveckling kompletterat med operationsanalytiskt stöd till myndigheterna, främst Försvarsmakten. Samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning inriktad mot försvarssektorn bör av ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl koncentreras till en statlig utförare: FHS.

Det nyss sagda innebär att verksamheten vid FOI och FHS måste genomgå kraftiga prioriteringar i förhållande till bedriven verksamhet 2004. Detta arbete bör som ovan nämnts omfatta Försvarsmakten och FOI men även i berörda delar Regeringskansliet och FHS. Områden som blir för smala för att bli meningsfulla ur ett kompetenshänseende bör avvecklas. Utredningen anser, efter att ha inhämtat FOI:s bedömning, att bl.a. nedan följande riktlinjer bör gälla för arbetet.

- Den *säkerhetspolitiska forskningen liksom den samhällsvetenskapliga forskningen i övrigt* bör reduceras och koncentreras till FHS. Forskning och stöd för regeringens behov bör i större utsträckning än tidigare ske genom alternativa källor och utförare.
- *Analys- och övrigt stöd* till Försvarsmakten bör behållas i reducerad omfattning inom ramen för den operationsanalytiska verksamheten inklusive bakomliggande verksamhet vid FOI. Fokus bör ligga på metoder och processer för inriktning och värdering samt den tekniska utvecklingens betydelse för försvarets utveckling.
- Inom *ledningsområdet* bör verksamhet som rör tekniskt beslutsstöd och informationsöverföring behållas på en reducerad nivå. Verksamheten bör kunna stödja utvecklingen av informationsöverföringen i det framtida försvaret inklusive dess nätverksbaserade delar.
- Forskning om *sensorsystem* bör i huvudsak behållas. Forskning avseende radar och elektrooptiska sensorer samt sensorer för undervattenstillämpning bör reduceras. Även forskning kring signaturer bör reduceras.
- Beträffande *vapen och skydd* bör forskning om energetiska material och stridsdelar behållas i reducerad volym. Forskning inom vapen och skydd reduceras vad avser fysiskt skydd, värdering samt skydd mot elektromagnetiska vapen. Forskning kring

utskjutning och framdrivning reduceras till att följa och bevaka forskning.

- Forskning om *telekrig och IT-säkerhet* reduceras och fokuseras på hotsystemanalys, telekrigföring mot radar och radio samt värdering av IT-säkerhet och skydd mot IT-vapen. Verksamheten bör kunna stödja områden som är av särskild nationell betydelse p.g.a. sekretesskäl.
- *Humanforskningen* reduceras vad gäller området människa-systeminteraktion, fysiologi och traumatologi.
- Den *flygtekniska forskningen* reduceras och fokuseras på strömning med teoretiskt och experimentellt stöd.
- Beträffande *NBC-forskningen* bör forskning som är tydligt inriktad på stöd för internationella insatser och katastrofer behållas. Likaså bör verksamhet inom för skydds- och indikeringsverksamhet löftesrika områden som nanoteknik och bioteknik behållas. Forskning som rör hotanalys samt stöd till rustningskontroll bör behållas på en reducerad nivå. Experimentell verksamhet och användning av särskilda anläggningar bör reduceras. Ökad samverkan om utnyttjande av anläggningar och laboratorieresurser bör ske nationellt och internationellt.

Vad gäller verksamheten vid FHS bör denna koncentreras till samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning. Högt prioriterad samhällsvetenskaplig forskning bör överföras från FOI enligt vad som tidigare redovisats. Forskning och utveckling inom ledningssystemteknik bör däremot koncentreras till FOI. För att undvika risker för splittring av begränsade ekonomiska resurser, anser utredningen att forsknings- och utvecklingsinsatser inom området ledningssystemteknik som helhet bör ses över och begränsas vad gäller antalet utförare och omfattning. Detta gäller även inom Försvarmakten. Utredningen förutsätter att Försvarmaktens beställningar av utveckling och stöd m.m. vid FHS reduceras och blir mindre diversifierade samt att verksamheten vid FHS koncentreras till utbildning och till denna anknuten forskning.

Ekonomi

Utredningen anser att det finns flera skäl som talar för att den ekonomiska omfattningen av forskning, teknikutveckling samt ut-

veckling och stödverksamhet inom de berörda myndigheterna bör reduceras.

- För det första bedömer utredningen, i enlighet med utvecklingen av materiel- och teknikförsörjningsstrategierna, att allt mindre resurser framgent behöver åtgå till nyutveckling av materiel och därmed sammanhängande FoU.
- För det andra har de historiska motiven för att bedriva en nationell forskning på hög nivå inom en stor bredd av forskningsområden reducerats i styrka. Den FoU som framgent ska bedrivas för försvarets behov, bör göras i internationellt samarbete och i samarbete med aktörer Sverige. Ambitionerna bör på olika områden därtill ändras: från att bedriva forskning i egen regi och med hög ambition, till att följa och bevaka forskningsverksamhet hos andra utförare, nationellt och internationellt.
- För det tredje anser utredningen att FOI:s och FHS verksamhet bör renodlas till naturvetenskaplig och teknisk respektive samhällsvetenskaplig forskning.
- För det fjärde bör alternativa källor för att täcka informationsbehov, t.ex. inom det säkerhetspolitiska området, i högre grad utnyttjas i stället för att bedriva egen finansierad forsknings- och utredningsverksamhet. Detta bedömer utredningen vara relevant inte minst mot bakgrund av regeringens och Regeringskansliets informationsbehov.
- För det femte bör det inom både FOI och FHS, som bägge haft en kraftig ekonomisk tillväxt 1997–2004, på allmänna grunder finnas en potential för rationaliseringar och besparingar.
- För det sjätte förutsätter utredningen att med förbättrade former för styrningen av forskningen, bl.a. med ett råd för teknikutveckling m.m. enligt tidigare, kan större effekt nås inom en given ekonomisk ram. Även samverkan med civil forskning inom områden med för försvarets gemensamma fråge- och tillämpningsområden bör verka i denna riktning.

Inom ramen för försvarsmyndigheternas totala besparingsbeting föreslår utredningen att en årlig ekonomisk reduktion vid FOI, avseende den del som finansieras av Försvarsmakten, FMV eller direkt med anslag från regeringen, bör uppgå till ca 425 mnkr. I jämförelse med de intäkter som FOI 2004 erhöll, innebär detta en reduktion från ca 1125 mnkr till ca 700 mnkr. I sammanhanget bör

erinras om att i jämförelse med intäkterna för 2004 har reduktioner av beställningar från ovan nämnda myndigheter redan börjat ske. Försvarmakten och FMV har hittills uppskattat kommande reduktioner avseende beställningar till FOI till ca 150 mnkr (forskning) och 60 mnkr (teknikutveckling). I förhållande till de ca 425 mnkr som utredningen angivit ovan, bör den ytterligare reduktion om ca 215 mnkr som utredningen föreslår, i betydande grad innebära reduktioner i regeringens nuvarande beställningar av forskning inom försvarsanalys, NBC och flygteknik.

I jämförelse med förhållandena 2004 ser utredningen i enlighet med tidigare resonemang att en större relativ andel av FOI:s verksamhet bör finansieras med anslag, och en mindre relativ andel bör vara avgiftsfinansierad från Försvarmakten. Regeringen bör uppdraga åt myndigheterna att gemensamt föreslå hur en sådan fördelning bör se ut till sakinnehåll och ekonomi. Utredningen kan inte i detalj avgöra fördelningen mellan avgifts- eller anslagsfördelning för verksamheten vid FOI. En riktlinje bör dock kunna vara att hälften av en framtida finansiering enligt föregående stycke bör ske genom avgifter från Försvarmakten och avse forskning för insatsorganisationens behov enligt prioriteringskategori 1. Den andra hälften bör finansieras genom anslag från regeringen, och avse FOI:s långsiktiga forskningsbas samt sådan forskning som efter prioritering bör ske för regeringens behov, m.a.o. prioriteringskategori 2 och 4.

För FHS föreslår utredningen en reduktion avseende forskning samt utveckling och stöd om totalt ca 75 mnkr. Reduktionen bör omfatta dels forskningsverksamheten, exklusive den direkt anslagsfinansierade forskningen för vetenskaplig grund m.m., dels utveckling och stöd. Samtidigt som FHS anslag föreslås vara oförändrade förutsätts en reduktion i verksamhetsgrenen utveckling och stöd m.m. som högre än den genomsnittliga reduktionen på forskningområdet. Denna prioritering har gjorts bl.a. utifrån den akademiska inriktning som FHS eftersträvar. För att säkerställa vetenskaplig utveckling och förnyelse av forskningskompetensen vid FHS bör en jämn balans mellan fast och rörlig kompetens eftersträvas.

Utredningen har i det föregående föreslagit att det bör inrättas ett råd för teknikutveckling m.m. Ett sådant råd skulle enligt utredningen kunna bidra till en förbättring av kvaliteten i styrning och beställning inom sektorn, samt öppna upp området för fler utförare. Rådet bör enligt utredningens synsätt kunna fördela

forsknings- och teknikutvecklingsuppdrag till universitet och högskolor, industrin samt statliga myndigheter, t.ex. FOI. Verksamheten, som alltså ersätter nuvarande teknikförsörjningsprogram, bör finansieras med anslag från regeringen till FMV och bör beloppsmässigt kunna uppgå till ca 300 mnkr per år. Samfinansiering med andra myndigheter bör också kunna komma ifråga, t.ex. där frågeställningarna är gemensamma för försvars- och säkerhetsforskning.

2.3 Underrättelsetjänst m.m.

Inom det område som utredningen behandlar ingår även militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA). Uppgifterna för MUST och FRA framgår bl.a. av lagstiftningen om försvarsunderrättelsetjänst samt myndigheternas instruktioner. Verksamheten, som består av inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information, inriktas närmare med regeringsbeslut (hemliga). MUST inhämtar information från olika typer av källor medan FRA inhämtar information genom signalspaning. Myndigheterna bedriver även säkerhetsskyddstjänst bl.a. för myndigheterna inom Försvarsdepartementets ansvarsområde, där signalskyddstjänsten är en ingående komponent.

Anslagsmedlen för MUST 2004 uppgick till 450 mnkr och för FRA till 415 mnkr. Den ekonomiska omfattningen av MUST har under senare år vuxit väsentligt medan utvecklingen för FRA varit jämn.

Under 2005 har flera förslag lämnats som påverkar verksamheterna vid MUST och FRA. Enligt departementspromemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30) föreslås bl.a. att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten ändras från ”yttre militära hot” till ”yttre hot”, samt att lagstödet för signalspaningen anpassas till den tekniska utvecklingen för verksamheten. Det sistnämnda innebär att FRA därmed skulle få möjligheter att inhämta information som är trådburen och inte vara begränsade till etermedia.

I InfoSäkutredningens slutbetänkande (SOU 2005:71) föreslås en överflyttning av ansvar och verksamhet som rör signalskydd från säkerhetskontoret i MUST till en nybildad myndighet för tekniskt signalskydd som föreslås bygga på FRA. Det administrativa

ansvaret för signalskyddet föreslås överföras till Krisberedskapsmyndigheten.

Utredningen har i sitt arbete haft kontakt med Försvarets under rättelsenämnd.

2.3.1 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: MUST och FRA bör åläggas besparingar om 60 respektive 40 mnkr i förhållande till 2004 års ekonomiska nivå.

En utredning med uppgift att se över styrnings-, finansierings- samt organisationsformer för underrättelse- och säkerhetstjänsten bör tillsättas i syfte att åstadkomma effektökningar, effektiviseringar samt kostnadsreduktioner.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har inte haft möjlighet att utreda verksamheten vid MUST och FRA i detalj. Utredningen kan dock konstatera att underrättelsetjänsten har varit prioriterad ekonomiskt, främst inom Försvarmakten, och att verksamheten därmed utökats på olika sätt. Detta sammanhänger med att såväl MUST och FRA fått en ändrad inriktning genom regeringsbeslut och därtill sammanhängande önskemål från olika avnämare. Den tidigare fokuseringen på underrättelseinhämtning rörande militär verksamhet i en mer strikt mening har därmed minskats väsentligt.

Efter att bl.a. ha tagit del av de beslut som styr verksamheten gör utredningen bedömningen att inriktningen blivit allt mer diversifierad. Kopplingen mellan vem som beställer underrättelser å ena sidan och finansieringen av verksamheten å den andra sidan bedömer utredningen vara otillräcklig. Likaså är det oklart vilken värdering av underrättelsernas nytta som görs i relation till kostnaderna för verksamheten. Därmed begränsas förutsättningarna för en verkansfull prioritering, både hos beställaren och hos utföraren.

Utredningen gör också bedömningen att den inriktning som lämnas till myndigheterna är överlappande och att både MUST och FRA delvis arbetar med likartade frågeområden, om än med olika metoder för inhämtning. Utöver detta kommer att vidgningen av

försvarsunderrättelsetjänstens perspektiv från militära till mera allmänna områden, gjort att andra myndigheter har större eller mindre gränssytor gentemot försvarsunderrättelsetjänsten. Sammantaget bedömer utredningen att dessa verksamheter omsätter betydande belopp inom flera utgifts- och politikområden. Samordningen och avvägningarna mellan olika verksamheter bör enligt utredningen kunna förbättras.

Den analytiskt inriktade verksamheten (bearbetning) vid bl.a. MUST bör enligt utredningen vidare ses i ett större perspektiv där verksamhet som f.n. bedrivs inom FOI, FHS m.fl. myndigheter inom ramen för utredningar, omvärldsanalys m.m. bör vägas in.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att både formerna för inriktningen av underrättelse- och säkerhetstjänsten och organiseringen av densamma, behöver utredas. Därmed borde både effekthöjningar, effektiviseringar och kostnadsreduktioner kunna åstadkommas, utöver vad som nämns nedan.

Vid sidan av nyss nämnda övergripande frågor anser utredningen att det finns möjligheter att genomföra effektiviseringar av mer konkret natur, inom MUST respektive FRA, samt i relationerna dem emellan. Häri ingår även att prioritera, reducera ambitionerna och/eller ändra finansieringsformerna i vissa verksamheter.

Beträffande FRA bör en fortsatt effektivisering av resurserna för signalinhämtning kunna göras. Åtgärder bör härutöver vidtas för att höja effektiviteten och minska driftskostnaderna i den fartygs- och flygburna signalinhämtningen, något som berör både FRA och Försvarsmakten. Resurser i form av mellan myndigheterna gemensamt användbara signalspaningsoperatörer bör utnyttjas för att möjliggöra effektivitetsökningar, både i den nationella och internationella verksamheten.

Inom utrikesrepresentationen bör, utöver den årliga översyn som görs av Regeringskansliet och Försvarsmakten, en ytterligare prioritering göras av attachéverksamheten. Sidoackreditering samt användande av i Sverige stationerade resande attachéer bör utnyttjas i större utsträckning, inte minst visavi de länder som ingår i EU.

Utredningen föreslår att MUST och FRA åläggs besparingar i förhållande till 2004 års ekonomiska nivå om sammanlagt 100 mnkr fördelat på 60 mnkr för MUST och 40 mnkr för FRA. Till grund för detta ligger även den rationaliseringspotential som utredningen på allmänna grunder bedömer finns i verksamheter som haft en ekonomisk tillväxt av det slag som underrättelsetjänsten, främst MUST, under senare år haft.

2.4 Mark, anläggningar och lokaler

2.4.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Fortifikationsverket (FortV) anskaffar, äger och förvaltar försvarrets ändamålsfastigheter. Verket bildades den 1 juli 1994 bl.a. som en konsekvens av reformen av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. Reformens huvudspår var att renodla och tydliggöra brukarrollen och ägar- och förvaltningsrollen i syfte att öka professionaliteten, kvaliteten och effektiviteten. Det innebär att Försvarsmakten är Fortifikationsverkets största hyresgäst.

Myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Styrelsen redovisar i verksamhetsinriktningen direktiv och riktlinjer för verksamheten. Generaldirektören är chef för myndigheten och ansvarar för och leder verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Myndighetens verksamhet indelas i följande verksamhetsområden:

- verksamhetsområde lokaler som omfattar investering och förvaltning av öppna objekt,
- verksamhetsområde fortifikation som omfattar investering, förvaltning och avyttring av anläggningar och
- verksamhetsområde mark som omfattar skogsförvaltning, nyttjanderättsförvaltning, fastighetsinformation samt anskaffning och försäljning av samtliga öppna fastighetsobjekt.

Fortifikationsverket är organiserat i sex operativa avdelningar – fyra fastighetsavdelningar som svarar för förvaltningen av det öppna fastighetsbeståndet, fortifikationsavdelningen som svarar för förvaltningen av befästningsanläggningarna och markavdelningen som svarar för fastighetsförsäljningar, förvaltningen av skogfastigheterna och fastighetsinformationen – samt fyra stöd- och utvecklingsenheter. Härtill kommer staber för ekonomi, information m.m.

Organisationen omfattar 251 tjänster totalt exklusive fastighetsgrupperna (driftstyrkor). Driftsteknikerna (fastighetsskötarna) återfinns i fastighetsgrupperna. Deras samlade numerär är cirka 550 tjänster.

Ekonomiskt utfall 1997–2004

Tabell 2.13 Kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Personal	256	468	450	462	456	380	378	371	45 %
Lokaler	19	23	19	21	23	21	21	21	11 %
Övriga driftskostnader	805	1 161	1 164	1 277	1 319	1 542	1 373	1 425	77 %
Finansiella kostnader	52	67	78	113	124	157	163	161	210 %
Av- och nedskrivningar	677	764	772	1 118	598	609	686	748	10 %
<i>Summa</i>	<i>1 809</i>	<i>2 483</i>	<i>2 483</i>	<i>2 991</i>	<i>2 520</i>	<i>2 709</i>	<i>2 621</i>	<i>2 726</i>	<i>51 %</i>
<i>förändring</i>		<i>37 %</i>	<i>0 %</i>	<i>20 %</i>	<i>-16 %</i>	<i>8 %</i>	<i>-3 %</i>	<i>4 %</i>	

Drift och lokalvård överfördes från Försvarmakten den 1 juli 1997 vilket förklarar ökningen av personalkostnader fr.o.m. 1998. Outsourcing av lokalvården genomfördes under 2002, varför personalkostnader har minskat samtidigt som övriga driftskostnader ökar. Därutöver genomfördes flera större underhållsinsatser under 2002 vilket märks i ökningen av ökade driftskostnader. De kostnadskomponenter som ökar mest är värme, el och vatten. Från 2002 till 2004 ökade kostnaderna för dessa kostnadskomponenter från 394 till 446 mnkr, dvs. 13 procent, trots att konsumtionen minskade under samma period. Under 2000 gjordes avslut av investeringar i försvarsanläggningar med 473 mnkr, vilket återspeglas i ökningen av av- och nedskrivningar.

En sammanställning av utvecklingen av myndighetskostnaden under perioden redovisas i tabell 2.14.

Tabell 2.14 FortV:s myndighetskostnad 97–04 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Myndighetskostnad	187	187	178	212	233	189	199	182	- 3%
förändring		0 %	- 5%	19%	10%	- 9%	5%	- 3%	

I myndighetskostnaden ingår personal, utom driftspersonal, och kostnader knutna till dessa (resor, tele m.m.), lokaler, förbrukningsmateriel och konsultkostnader. FortV har mellan 1999 och 2003 haft höga pensionskostnader, vilket återspeglas i tabellen. Under 2001 uppgick kostnaderna för pensioner till ca 24,5 miljoner kronor. Syftet har varit att minska kostnaden på sikt vilket också har skett.

En sammanställning över investeringsutvecklingen visar att omstruktureringen av Försvarsmaktens grundorganisation har resulterat i en ökning av investeringarna från 2001 och framåt, framför allt vad avser lokaler. Utgifternas fördelning har förskjutits från nybyggnation till ombyggnation, då förbandsnedläggningar leder till ombyggnationer vid befintliga förband för att hantera från andra förband överförda uppgifter.

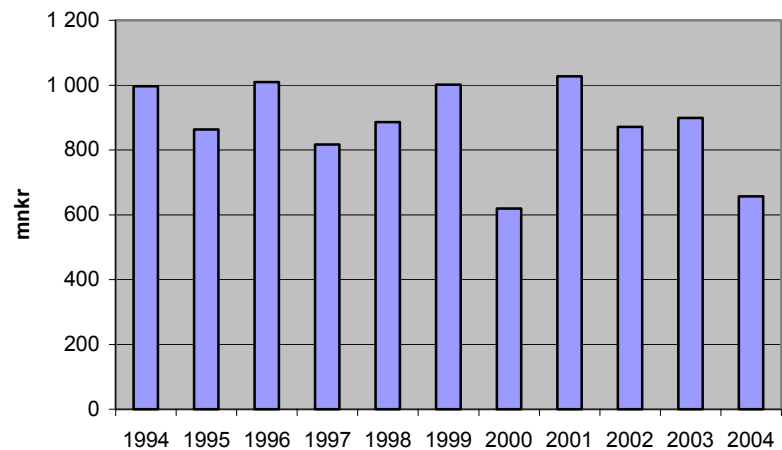
Investeringsvolymerna följer en principiell kurva kopplad till försvarsbeslutcykeln. Volymen är som lägst försvarsbeslutsåret för att vara som högst ett till två år efter beslutet. Att investeringsvolymen ökar då beror främst på att:

- omstruktureringar är en konsekvens av det senaste försvarsbeslutet,
- åtgärdsbehov har ackumulerats i avvaktan på försvarsbeslutet samt
- införande av ny försvarsmateriel, t.ex. flygplanet JAS och ny stridsvagn Leopard. För 2005–2007 kommer införandet av ett nytt helikoptersystem i Ronneby och Malmen påverka investeringsvolymen.

Försvarsbeslutsåret 1996 medförde relativt stor investeringsvolym vilket avviker från principkurvan. Avvikelsen beror främst på tre

större faktorer; införande av JAS-systemet, införande av ny stridsvagn samt ombyggnad av ett par större befästningsanläggningar.

Diagram 2.1 Investeringar totalt (mnkr, 2004 års priser)



Personalutveckling

Tabell 2.15 Medeltal anställda inom Fortifikationsverket 1997–2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	<i>förändring 97–04</i>
Antal personal	965	1 610	1 378	1 384	1 289	843	828	811	- 16 %

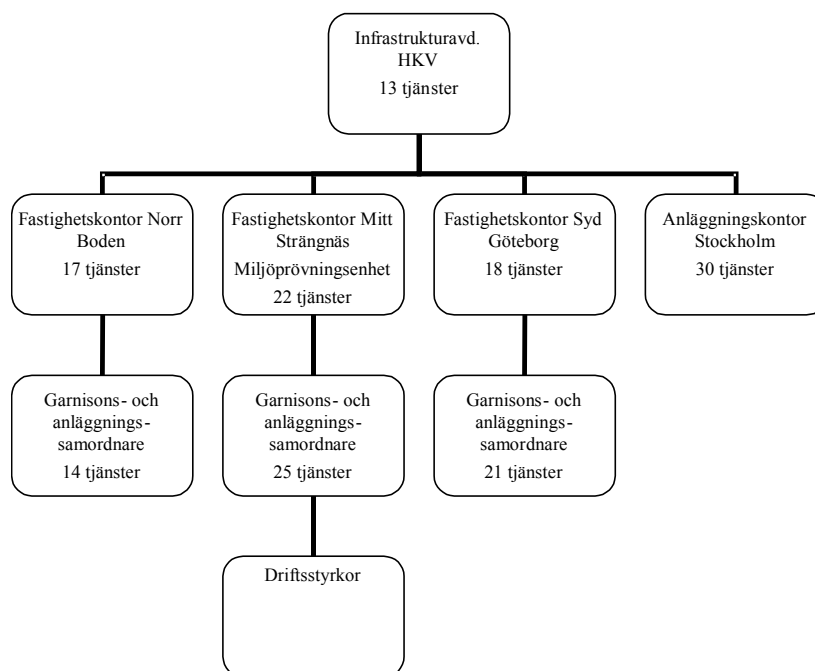
Myndigheten har minskat antalet anställda även om man bortser från outsourcingen av lokalvården. Minskningen blir än större om man utgår från den personalvolym som myndigheten hade efter att drift och lokalvård förts från Försvarsmakten till myndigheten, nämligen ca 55 %. De flesta är anställda inom driften. Fortifikationsverket var verksamt på 42 verksamhetsställen år 2004.

Fortifikationsverket har en relativt ojämn åldersstruktur med över 300 anställda i intervallet 55–65 år 2004, dvs. ca 35 %.

Försvarsmaktens lokalförsörjningsorganisation

Försvarsmaktens fastighetsfunktion består fr.o.m. den 1 juli 2005 av en central enhet i högkvarteret som ansvarar för övergripande frågor och leder underlydande enheter. Dessa enheter är tre regionala fastighetskontor, inklusive en miljöprövningsenhet i ett av kontoren, för hantering av det öppna beståndet av mark och lokaler och ett rikstäckande anläggningskontor. I fastighetskontorens organisation ingår lokalt placerade garnisons- och anläggningsamordnare och driftsstyrkor. Se vidare organisationsschemat i det följande.

Figur 2.1 Försvarsmaktens fastighetsorganisation



Fastighetskontoren ansvarar för Försvarsmaktens förhyrningar av lokaler och mark, vidareförhyrningar av lokaler, mark och anläggningar samt avveckling av lokaler, mark och anläggningar.

Anläggningskontoret har totalansvar för utveckling och anskaffning av nya anläggningar och kontroll av befintliga anläggningars krigsduglighet. Härtill kommer anordning av s.k. camper och skydds konstruktioner, koordination av ammunitionsförvaring m.m. för utlandsstyrkan.

Miljöprövningsenheten, som är placerad vid Fastighetskontor Mitt i Strängnäs, svarar för miljöinventeringar, riskklassificering av områden som lämnas, beredning av tillståndsprövningar samt avveckling av miljöfarliga lämningar.

Organisationen omfattar totalt 160 tjänster exklusive driftstyrkorna. Den direkta kostnaden uppgår till cirka 98 miljoner kronor per år. Beloppen innefattar lön och lönebikostnader, andra direkta personalkostnader, kostnader för kontor och kontorsomkostnader.

Vid sidan av den formella lokalförsörjningsorganisation finns ett antal officerare vid förbanden som arbetar med lokalrelaterade frå-

gor. De är placerade i stabsbefattningar under garnisons- och förbandschefer och har lokalfrågor som tillikauppdrag.

Myndigheternas gemensamma processer och gränssytor

Försvarsmakten och Fortifikationsverket har genomfört flera effektiviseringsåtgärder i fastighetsreformens anda. Exempelvis har fastighetsdriften och lokalvården överförts från Försvarsmakten till Fortifikationsverket år 1997 och flera omorganisationer av Försvarsmaktens lokalförsörjningsresurser och FortV har ägt rum. Mellan 1997 och 2004 har FortV genomfört effektiviseringsåtgärder som medfört kostnadsreduceringar om ca 450 mnkr.

Fastighetsreformen har dock inte effektuerats fullt ut ännu. Försvarsmakten utövar inflytande och utför uppgifter utöver vad rollen som hyresgäst förpliktigar. Det förekommer exempelvis att Försvarsmakten tar fram egna fastighetsinvesteringsplaner inklusive ritningar på nya projekt. Det bör även påpekas att Försvarsmakten har en relativt stor administrativ funktion för kontroll av Fortifikationsverket och andra hyresvärdar.

Lokalernas utnyttjande

Flera undersökningar, bl.a. Utredningen om regeringens information till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar (RIFA), har visat att försvarets lokaler har låg utnyttjandegrad och att möjligheter föreligger att skapa ett mer effektivt lokalutnyttjande genom att bl.a. utbilda fler soldater per kvadratmeter skolsal och logement, m.m.

Försvarsmaktens hyresadministration

Försvarsmakten har cirka 490 upplåtelseavtal med Fortifikationsverket. Härtill kommer ett antal hyresavtal med andra fastighetsägare som Specialfastigheter, Vasallen, Kasernen, Fabège m.fl., samt cirka 10 000 arrendekontrakt med privata fastighetsägare. Försvarsmakten har dessutom ett eget internt hyressystem. Myndigheten fördelar Fortifikationsverkets preliminärhyra och kostnadsredovisningar och övriga hyresvärdars hyror på cirka 600 försvars-

maktsinterna lokalhyresavtal. Syftet är bl.a. att göra verksamhetsansvariga chefer medvetna om vad lokalerna kostar.

Teknisk förvaltning och drift av lokaler och anläggningar

Försvarsmakten och Fortifikationsverket besitter båda resurser för fortifikatoriskt utvecklingsarbete. Fortifikationsverket identifierar underhållsbehov, upprättar underhållsplaner samt svarar för genomförande av drift och underhåll av fastigheterna och löpande anpassningar. Genomförandet sker inom årsvis fastställda ekonomiska ramar.

Försvarsmaktens stödjer Fortifikationsverket genom att föra dialog om underhållsfrågor i samband med budgetberedningen. Syftet är bl.a. till att säkerställa att underhåll av byggnader som ska förändras inte kommer till stånd.

Försvarsmakten har ett operativt ansvar för den tekniska förvaltningen av arrenderade markområden. Det innebär bl.a. kontraktering av entreprenörer för drift, underhåll, snöplogning m.m. av vägar och planer.

Fortifikationsverket har driftsresurser, totalt cirka 550 personer, organisatoriskt placerade i de regionala fastighetsavdelningarna och i fortifikationsavdelningen. Försvarsmakten har kvar delar av sin gamla driftsorganisation, totalt cirka trettio personer, för skötsel av fortifikatoriska anläggningar, vägar m.m. Försvarsmakten disponerar ett stort bestånd av entreprenadmaskiner lämpade för fastighets- och vägdrift. Exempel på sådana är lastbilar, traktorgrävare, traktorer, terrängfordon utan militär specialutrustning, annan utrustning för vägdrift m.m.

Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens har två separata rikstäckande system för driftslarm.

Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens IT-stöd inom lokal-försörjningsområdet är delvis integrerade. Myndigheterna arbetar med olika applikationer av det gemensamt utvecklade informationssystemet FASIT/EBW.

Investeringar

Försvarsmakten utför behovsanalyser, upprättar fysiska garnisonsplaner och tar fram förslag till ny-, till- och ombyggnader i samver-

kan med Fortifikationsverket. Försvarmakten driver i vissa fall projekten längre än vad hyresgäster brukar göra. Exempelvis tar Försvarmakten fram skisser, tidplaner och budget samt deltar aktivt i byggskedet och sitter inte sällan med på byggmöten. Fortifikationsverket arbetar parallellt med Försvarmakten från och med att lokalprogrammen är fastlagda och tar därefter successivt över ansvaret. Fortifikationsverket svarar ensam för framtagning av system- och bygghandlingar, upphandling av entreprenader och styrning av dessa.

Försvarmakten och Fortifikationsverket bestämmer gemensamt en gång per år hur stora belopp som ska allokeras till fastighetsägarinvesteringar. Fortifikationsverket svarar därefter ensamt för identifiering av behov, prioriteringar och planering och genomförande av valda åtgärder. Genomförandet sker inom årsvis fastställda ekonomiska ramar.

2.4.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Försvarmaktens och Fortifikationsverkets roller som hyresgäst respektive hyresvärd renodlas i syfte att effektivisera de gemensamma processerna och skapa förutsättningar för rationaliseringar om ca 100 mnkr.

Skälen för utredningens förslag

Det har gått mer än tio år sedan den statliga fastighetsreformen. Utredningen kan konstatera att staten har ett antal aktörer inom fastighetsförvaltningsområdet, som Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Specialfastigheter, Vasallen, Vasakronan och Akademiska hus. Sedan 1997 har Fortifikationsverkets bestånd av fastigheter, anläggningar och mark minskat med 54 %. Utredningen anser därför att det finns skäl att utvärdera Fortifikationsverkets verksamhet och organisation i relation till övriga aktörer i den statliga fastighetsförvaltningen.

Gränsytan mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket samt deras gemensamma processer skall stödja några övergripande ekonomiska och kvalitativa mål. Utredningen anser att dessa bör vara att:

Fastigheterna ska ha hög utnyttjande- och fyllnadsgrad. Undervisnings- och verkstadslokaler, logement etc. ska helst utnyttjas året runt och så optimalt som möjligt. Så är inte fallet idag. Mer effektivt lokalutnyttjande har väsentlig ekonomisk betydelse eftersom det dämpar framtida investeringsbehov och möjliggör att outnyttjade byggnader avskiljs och säljs.

Försvarsmakten bör ansvara för att lokalerna utnyttjas på bästa sätt. Det är Försvarsmaktens främsta uppgift inom lokalförsörjningsområdet. Försvarsmaktens resurser måste organiseras och dimensioneras så att ökad effektivitet nås.

Fortifikationsverket ansvarar för det tekniska planeringsarbetet, som bl.a. syftar till att hålla nere drift- och underhållskostnaderna.

Försvarets förändring har varit stor under det senaste decenniet. Det har bl.a. medfört att byggnader och anläggningars ekonomiska livslängder blivit kortare än deras tekniska och bokföringsmässiga livslängder. Därför är det viktigt att nya byggnader och anläggningar i stor utsträckning är användbara för flera funktioner och ombyggnadsbara. Det minskar risken för att de ska bli obsoleta och ger grund för att bibehålla ordinära avskrivningstider. JAS-hangarerna på flottiljerna i Ängelholm och på Frösön och kasernombyggnaderna i Sollefteå är sentida exempel på projekt som inte uppfyller dessa kriterier.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket bör gemensamt ansvara för att nytillkomna byggnader fyller dessa kriterier. Försvarsmakten genom att lokalprogrammen är genomtänkta och svarar mot långsiktiga behov, och Fortifikationsverket genom produktions- och vidmakthållandeprocessen.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket har i sitt gemensamma arbete visat att en renodlad ansvarsfördelning kan leda till effektiviseringar och rationaliseringar. Renodlingen bör ske enligt följande:

Försvarsmakten bör svara för lokalernas, anläggningarnas och markområdenas utnyttjande. Lokalerna bör utnyttjas så effektivt som möjligt genom aktiv planering och löpande anpassningar.

Fortifikationsverket bör svara för drift och underhåll av fastigheterna och för genomförande av de anpassningar som initieras av Försvarsmakten. Underhållsstandarden bestäms i dialog med Försvarsmakten. Försvarsmakten bör svara för behovsanalys och framtagning av lokal- och anläggningsprogram för ny-, till- och ombyggnader.

Fortifikationsverket bör svara för utvecklingen av programmen till byggnads- och anläggningsplaner, och att hålla i projektering,

upphandling och genomförande. Utvärderingar av genomförda projekt bör göras gemensamt.

Fortifikationsverket bör svara för initiering, planering och genomförande av alla tekniska fastighetsinvesteringar som syftar till att effektivisera fastigheternas drift och underhåll. Arbetet bör utföras i samråd med Försvarmakten.

Fortifikationsverket bör svara för det fortifikatoriska utvecklingsarbetet. Försvarmaktens resurser för ändamålet bör föras över till Fortifikationsverket.

Försvarmaktens arbetsenheter för anläggnings- och vägdrift överförs till Fortifikationsverket och verket bör överta de entreprenadmaskiner för vägdrift m.m. som Försvarmakten disponerar och inte längre har behov av.

Fortifikationsverkets och Försvarmaktens driftslarm bör samordnas. Driftsansvaret bör åläggas Försvarmakten.

Fortifikationsverket bör biträda Försvarmakten avseende inhyrning av lokaler och mark från andra fastighetsägare som Specialfastigheter, Vasallen, Kasernen, Fabege m.fl. Fortifikationsverket bör även svara för all hyresadministration inklusive alla de brukaruppdelningar, sammanställningar, uppföljningar och prognoser som Försvarmakten behöver.

Ovanstående förslag till ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna och renodling av rollerna innebär att Försvarmaktens nuvarande fastighetsorganisation kan avvecklas och ersättas med garnisonsplacerade lokalsamordnare.

Försvarmakten kommer efter genomförandet av senaste försvarsbeslutet att vara lokaliserad till tjugo garnisonsorter mot dagens trettio. På varje sådan plats inrättas, om behov finns, en till två lokalsamordningstjänster. Lokalsamordnarnas uppgifter är att svara för lokalernas och anläggningarnas utnyttjande och vara Försvarmaktens lokala företrädare i förvaltnings-, drifts- och underhållsfrågor mot Fortifikationsverket. Fastighetsbeståndets omfattning och karaktär efter försvarsbeslutet fordrar, enligt Försvarmaktens bedömning, cirka fyrtiofem lokalsamordnare totalt. De ersätter såväl de sextio formella lokal- och anläggningssamordnarna i dagens lokalförsörjningsorganisation som de förbandsplacerade informella lokalsamordnarna.

Lokalsamordnarna underställs lokalförsörjningsgruppen. Det följer dagens befälsstruktur i Försvarmakten. Situationen kan dock snart komma att förändras. Garnisonschefernas ansvar och befogenheter är nämligen föremål för översyn med inriktning att ge

nämnda chefer starkare ställning. Om översynen resulterar i beslut som innebär att garnisonscheferna kan åläggas ansvar för lokalsamordningen på sina respektive orter bör lokalsamordnarna placeras under dem.

Försvarsmaktens organisation reduceras totalt sett med cirka hundra tjänster varav ett tiotal – bl.a. fortifikatörer och miljösamordnare – överförs till Fortifikationsverket.

Fortifikationsverkets regionala och lokala organisation för förvaltning av lokaler och anläggningar bör omorganiseras och reduceras genom en fortsatt översyn av administrativa resurser och administrativ struktur. Vidare överförs enligt ovan tio till femton tjänster från Försvarsmakten till verket. Fortifikationsverket har bedömt att organisationen kan reduceras med cirka trettio tjänster. Härtill kommer besparingar i driftsorganisationen efter det att den samordnats med Försvarsmaktens driftsstyrkor.

Försvarsmakten har tidigare motiverat sin interna fastighetsorganisation med att det är en resurs för insyn och kontroll av Fortifikationsverkets prestationer. Utredningen anser att Försvarsmakten och Fortifikationsverket bör hitta andra former för att stärka Försvarsmaktens insyn och kontroll av Fortifikationsverkets verksamhet, former som följer av ett förändrat arbetssätt.

Utredningen bedömer att förslagen ger en årlig sänkning av kostnaderna, relativt år 2004, med ca 100 mnkr. Det är något mer än vad myndigheterna redovisat i sin rapport. Utredningen anser att det, utöver vad myndigheterna har redovisat, finns möjlighet att ytterligare effektivisera processen. Det gäller framför allt antalet lokalsamordnare i Försvarsmakten och den på högkvarteret placerade personalen. Det bör i sin tur leda till ytterligare rationaliseringspotential i Fortifikationsverket.

Utredningen bedömer att ca 70 mnkr av kostnadsminskningen uppkommer inom Försvarsmaktens anslag och 30 mnkr inom Fortifikationsverket. Det senare kommer att innebära en hyressänkning för Försvarsmakten.

3 Personalrelaterade processer

3.1 Mönstring och inskrivning

3.1.1 Nuvarande organisation

Riksdagen fattade på våren 1994 beslut om att Värnpliktsverket och Vapenfristyrelsen skulle läggas ner och att en ny myndighet, Totalförsvarets pliktverk, skulle överta deras ansvarsområden från den 1 juli 1995. I samband med detta övergick också ansvaret för redovisning av krigsplacerad civilpliktig personal och sjukvårdspersonal från länsstyrelserna, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen till Totalförsvarets pliktverk¹.

Pliktverket är, enligt förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk, en central förvaltningsmyndighet som skall svara för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor avseende bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Stöd och service skall även lämnas till bemanningsansvariga i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret. Pliktverket skall mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Därutöver får Pliktverket inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting samt åt enskilda. För sådana uppdrag får verket ta ut avgift. Avgiftens storlek bestäms av verket.

Pliktverkets ledning är tillsammans med sina centrala stabsenheter lokaliserad till Karlstad. De centrala stabsenheterna är planeringsstaben, ekonomistaben, personalstaben, IT-staben och informationsstaben. Det konkreta arbetet med mönstring, antagningsprövning av kvinnor, inskrivning, krigsplacering, personalredovisning och stöd under tjänstgöring genomförs vid Pliktverkets regi-

¹ Fortsättningsvis används benämningen Pliktverket i föreliggande text.

onkontor. Där utförs också de avgiftsfinansierade uppdrag åt myndigheter, kommuner och landsting som Pliktverket får åta sig. Som regel används ordinarie personal, i huvudsak psykologer. Regionkontoren är lokaliserade till Kristianstad, Göteborg, Stockholm, Karlstad och Östersund.

Ekonomiskt utfall 1997–2004

Pliktverket har haft något minskade kostnader under den undersökta perioden. Det beror framför allt på två huvudsaker. Först har kostnaderna för det egenutvecklade informationssystemet PLIS minskat under perioden. Avskrivningarna av systemet förklarar den relativt höga nivån på av- och nedskrivningarna. När beslut togs om att avbryta utvecklingen av den hemliga delen av systemet fattade regeringen beslut om snabbare avskrivningstakt vilket bidrog till den höga avskrivningen 2000.

Tabell 3.1 Kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

<i>Kostnadslag</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Förändring 1997–2004</i>
Personal	154	154	157	167	151	158	179	179	16 %
Lokaler	24	24	25	27	25	26	25	25	4 %
Övriga driftskostnader	86	91	98	76	65	67	67	58	-32 %
Finansiella kostnader	5	8	6	3	5	4	3	2	-60 %
Avskrivningar/ nedskrivningar	27	28	31	42	23	22	24	25	-7 %
<i>Summa</i>	<i>296</i>	<i>305</i>	<i>317</i>	<i>315</i>	<i>269</i>	<i>277</i>	<i>298</i>	<i>289</i>	<i>-2 %</i>
<i>Förändring</i>		<i>3 %</i>	<i>4 %</i>	<i>-1 %</i>	<i>-15 %</i>	<i>3 %</i>	<i>8 %</i>	<i>-3 %</i>	

Det andra skälet till minskade kostnader är effektiviseringar i verksamheten vad gäller nyttjandet av personal. Även införandet av endagsmönstring som standard har bidragit till minskade driftskostnader för myndigheten.

Kostnaderna för personal har ökat under de senaste åren. Pliktverket har under den undersökta perioden bytt verksamhetsgrindelning ett antal gånger vilket försvårar jämförelse över åren. Nedanstående tabell är en sammanfattning av de anslagsfinansierade kostnadernas utveckling under den redovisade perioden.

Tabell 3.2 Kostnader fördelade på anslagsfinansierad verksamhet (mnkr, löpande priser)

Verksamhet	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Skilnad 97-04
Mönstring, antagningsprövning, inskrivning och stöd under grundutbildning	188	198,8	192,6	203,5	192,1	195,5	208,4	210	12 %
Enskilda ärenden	45,5	43	48,3	52,7	34,4	29,8	28,5	26	-43 %
<i>Summa anslag</i>	<i>233,5</i>	<i>241,8</i>	<i>240,9</i>	<i>256,2</i>	<i>226,5</i>	<i>225,3</i>	<i>236,9</i>	<i>236</i>	<i>1 %</i>

Av tabellen kan man utläsa att kostnaden för mönstringen har varit relativt konstant under åren, ca 200 miljoner kronor per år trots att antalet mönstringsskyldiga har ökat under perioden. Däremot har kostnaden för enskilda ärenden, dvs. när totalförsvarspliktiga överklagar inskrivningsbeslut m.m., minskat väsentligt under perioden. Det beror på mindre utbildningsvolymmer (vilket innebär att färre pliktiga överklagar beslut) samt förändrade inskrivningsrutiner som skapar möjligheter att hantera Försvarmaktens förändrade behov på ett mer flexibelt sätt.

Vad gäller den avgiftsfinansierade verksamheten minskar efterfrågan avseende personalredovisning under perioden. De flesta civila avnämarna har i praktiken upphört att utnyttja Pliktverkets tjänster. Ett undantag är Socialstyrelsen som utnyttjar det s.k. Integerregistret. Kostnaderna för den civila delen av personalredovisningen uppgick till ca 6,5 mnkr år 2004. Samma år var kostnaderna för den militära personalredovisningen ca 17 mnkr. Samtidigt har efterfrågan på s.k. urvalstjänster ökat. Framför allt avnämare utanför försvarssektorn, t.ex. Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kriminalvårdsstyrelsen står för den ökade efterfrågan. År 2004 uppgick kostnaderna för denna verksamhet till ca 22,1 mnkr. Försvarmakten utnyttjar Pliktverket i mindre omfattning, kostnaderna var ca 7,3 mnkr år 2004.

Personalutveckling

Antalet anställda har ökat sedan 2002. Framst handlar det om personal som arbetar med mönstring och antagningsprövning av totalförsvarspliktiga och beror på de ökade mönstringsvolymerna. Viss nyanställning har också skett för att kunna hantera den avgiftsfinansierade verksamheten.

Tabell 3.3 Anställd personal 97-04

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97-04
Pliktverket	414	403	398	380	347	349	364	367	-11%

Pliktverkets medarbetare har en hög medelålder. Under perioden har medarbetarnas medelålder ökat något för att 2004 vara 48,9 år. Pliktverket har inte lyckats sänka medelåldern även om öknings-takten har minskat och verket bedömer att möjligheten att förändra bilden är begränsad fram till 2007. Orsaken är att personalrörligheten är låg och pensionsavgångarna få bland tillsvidareanställda i de högre åldersgrupperna. Pensionsavgångarna kommer att öka från och med 2007.

3.1.2 Dagens mönstrings- och inskrivningsprocess samt personalredovisning

Bakgrund

I betänkandet Totalförsvarsplikt (SOU 1992:139) föreslog Pliktutredningen att den dåvarande värnplikten, civiltjänstplikten och vapenfria tjänstplikten skulle ersättas av en totalförsvarsplikt. Som en konsekvens därav föreslog utredningen även att en ny myndighet skulle inrättas med uppgift att svara för uttagning och redovisning av främst pliktpersonal för både det civila och militära försvaret.

Den utredning som sedan låg till grund för grundandet av Pliktverket föreslog att den nya myndighetens uppgifter borde vara uttagning och redovisning av pliktpersonal. Myndigheten skulle som en central förvaltningsmyndighet svara för uttagning och redovisning av all pliktpersonal. Därutöver föreslogs att myndigheten skulle kunna svara för redovisning av krigsplacerad anställd personal och frivilligpersonal.

Av de två huvuduppgifterna ansågs redovisningen, dvs. arbetet med att säkerställa att de bemanningsansvarigas krigsorganisationer är uppfyllda, vara den klart dominerande. Som en konsekvens av detta föreslogs att den nya myndigheten i stort skulle få samma struktur som det gamla Värnpliktsverket. Andra myndigheter som berördes av bildandet av den nya myndigheten var Vapenfristyrrel-

sen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Försvarsmakten, länsarbetsnämnderna och länsstyrelserna samt kommuner och landsting.

I proposition 1994/95:6 Totalförsvarsplikt konstaterade regeringen att ett centralt verk bör handha frågorna om att ta personal i anspråk med en totalförsvarsplikt. En sådan myndighet skulle göra det lättare att prioritera mellan olika personalbehov inom totalförsvaret och myndigheten kommer att få en överblick över personaltillgången. Regeringen anförde också att ett centralt verk med uppgift att ta ut och skriva in personal borgar för en enhetlig och rätts-säker behandling av den enskilde.

Regeringen redovisar i propositionen 2004/05:5 Vårt framtida försvar att grunden för personalförsörjningen även i framtiden kommer att vara totalförsvarsplikten. Denna inriktning är grunden för utredningens fortsatta resonemang rörande mönstrings- och inskrivningsprocessen.

År 1995 var utbildningsvolymen av totalförsvarspliktiga ca 35 000. I lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt framgår det att utbildningsanordnarnas behov av totalförsvarspliktig personal tydligare skall styra utbildningsvolymerna. Sedan dess har utbildningsvolymerna kontinuerligt minskat. I det underlag som Försvarsmakten har lämnat till utredningen framgår att utbildningsvolymerna troligen kommer att fluktuera mellan 5 000 och 10 000 totalförsvarspliktiga årligen.

De framtida manliga åldersklasserna ökar de närmaste åren för att därefter sjunka till dagens nivå. Fram till 2008 ökar åldersklasserna stadigt från dagens nivå på ca 45 000 män till 60 000 män. Efter år 2010 sjunker sedan åldersklasserna igen för att 2014 vara under 50 000 män.

Tabell 3.4 Antalet svenska 18-åriga män

År	Antal 18-åringar
2006	57 784
2007	60 081
2008	63 699
2009	63 366
2010	61 827
2011	58 428
2012	51 748
2013	47 381
2014	45 268

Slutsatsen är att den framtida mönstrings- och inskrivningsprocessen måste vara mer flexibel än dagens förfarande för att kunna hantera volymförändringar både på behovs- och urvalssidan. Urvalsprocessen bör vara snabb, smidig och effektiv.

Dagens processer

Dagens processer beskrivs i betänkandet Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5). Avseende mönstringen och inskrivningen kan anföras att det är relativt ingående undersökningar som den enskilde måste genomgå för att myndigheten skall få fram erforderligt beslutsunderlag. För myndigheten innebär det att processen är personalintensiv.

År 2004 genomförde ca 48 000 totalförsvarspliktiga mönstring av en åldersklass om ca 56 000 män. Därtill genomförde ca 1 200 kvinnor antagningsprövning. Av dessa bedömdes ca 23 000 vara lämpliga för lång grundutbildning. 14 000 skrevs in till värnplikt, 270 till civilplikt och 8 000 till utbildningsreserven. Det är med andra ord en omfattande process där en stor mängd män mönstras för att ta ut ett litet antal till utbildning. I framtiden kommer utbildningsbehovet att vara ännu mindre, som tidigare redovisats. Det innebär att betydande kostnader är förbundna med uttagningsprocessen. En förändring av processen kan ge besparingar samtidigt som en mer rationell ordning införs. En fara med dagens system är att Pliktverkets personal uppfattar sitt arbete som föga

meningsfullt när man tidigt fyller utbildningsbehovet och istället mönstrar och skriver in till utbildningsreserven.

Främsta motivet för ett reviderat förfarande är att endast ca 15 procent av varje årskull de närmaste åren behöver tas ut till grundutbildning inom försvaret.

I dag har Pliktverket ansvaret för personalredovisningen av totalförsvarspliktig personal. Det har lett till att de bemanningsansvariga organisationerna utnyttjar Pliktverket inte bara vad avser den pliktiga personalen utan även avseende anställd och frivillig personal. Det gäller även Försvarsmakten. Idag har behovet vad gäller den civila sektorn i praktiken försvunnit. Det förefaller inte lämpligt att två myndigheter skall ha ansvar för den militära insatsorganisationen, framför allt inte med tanke på den uppgiftsförändring som avser den militära organisationen. Det bör vara den bemanningsansvariga organisationen som har ansvar för den egna organisationen oavsett personalkategori.

3.1.3 Mönstringsverksamhet i de nordiska länderna

Finland

Den finska mönstringen, eller uppbådet, skiljer sig väsentligt från övriga nordiska länders. Uppbådet sker regionalt ute i kommunerna och är på flera håll en högtidlig ceremoni där ledande kommunföreträdare och krigsveteraner deltar. Vid uppbådet ges information och handledning inför den s.k. beväringstjänsten. Hälsoundersökningen skall ha genomförts innan uppbådet vid en civil hälsocentral. Vid uppbådet görs en bedömning av den mönstrandets tjänstbarhet. I praktiken rycker sedan alla unga män in till beväringstjänst i 180, 270 eller 360 dagar.

Norge

Det norska mönstringssystemet liknar i allt väsentligt det svenska, både metodmässigt och organisatoriskt. Det norska värnpliktsverket är organisatoriskt relativt spritt. Förutom staben i Hamar bedrivs mönstringsverksamhet och annan verksamhet vid ytterligare elva ställen. Mönstringen liknar i flera avseenden den svenska.

Danmark

I Danmark genomförs för närvarande en förändring av mönstringprocessen. Fram t.o.m. utgången av 2005 är mönstringen, eller den s.k. sessionen ett ansvar för Indenrigs- och sundhetsministeriet. Själva mönstringen äger rum lokalt, vid ca 50 ställen ute i kommunerna, och innehåller motsvarande inskrivningsprov, hälsoundersökningar (syn, hörsel m.m.), tjänstgöringsvärdering samt dragning av lottnummer. Efter dragning av lottnummer har den enskilde rätt att ingå avtal om värnplikt och kan då välja tjänstgöringstid och tjänstgöringsställe. Det innebär i praktiken att de flesta som drar ett sådant nummer att de kommer att bli inkallade till tjänstgöring, istället ingår avtal om värnplikt för att kunna påverka omständigheterna för sin tjänstgöring.

Från och med 2006 övergår ansvaret för mönstringen till försvarsmakten, vilken då inrättar Forsvarets dag, då mönstringsskyldiga och frivilliga kvinnor kallas till s.k. rekryteringscentrum. Det kommer att finnas 5 rekryteringscentrum, alla belägna vid militära etablissemang, där 50 personer åt gången kallas till Forsvarets dag. Varje rekryteringscentrum genomför Forsvarets dag 120 gånger/år vilket innebär att ca 30 000 personer genomför Forsvarets dag. Det motsvarar 25 000 mönstringsskyldiga män samt frivilliga kvinnor motsvarande 15 % av årskullen.

Vid Forsvarets dag genomförs mönstring (skriftligt prov, hälsoundersökningar, tjänstgöringsvärdering och lottdragning för männen) samt ges information. Informationen handlar om värnplikten, karriärmöjligheter, internationell tjänst m.m. Det kommer att finnas en utställning att ta del av samt multimediahjälpmedel för ytterligare information. Slutligen skall även individuell vägledning ingå i dagens aktiviteter.

Man beräknar att det vid varje rekryteringscentrum kommer att tjänstgöra 5 personer, varav en eller två kommer att vara läkare. Till det kommer en central stab motsvarande ca 20 personer arbeta med mönstringen, Det innebär att ca 45 personer kommer att bedriva en verksamhet som mönstrar ca 30 000 personer. Cirka 6 000 personer beräknas behöva göra sin värnplikt varje år.

3.1.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Ett stegvis mönstringsförfarande bör införas. I första skedet sker ett webbaserat urval av den manliga delen av åldersklassen. I ett andra skede kallas alla som bedöms klara kraven för lång grundutbildning till mönstring. Pliktverket bör pröva möjligheten att genomföra mönstringen vid militära etablissemang.

Skälen för utredningens förslag

Som utredningen har redovisat tidigare var ett huvudargument för att bilda Pliktverket att skapa en myndighet som ansvarar för registerhållningen av samhällets krigsorganisationer och på så sätt undvika att enskilda hade fler än en krigsbefattning. Som en konsekvens därav ansåg utredaren att en sådan registeransvarig myndighet även borde ansvara för uttagning och inskrivning av totalförsvarspliktiga för att på så sätt bli totalförsvarets sammanhållande instans vad avser frågor rörande totalförsvarspliktiga.

År 1996 var målet att ca 10 000 totalförsvarspliktiga skulle utbildas med civilplikt årligen. År 2004 skrevs 270 totalförsvarspliktiga in för lång civilplikt. Med andra ord har omvärldsutvecklingen medfört att behovet av civilpliktiga har minskat drastiskt. Det finns i dagsläget inget som tyder på en förändring, utan det mesta tyder på att behovet av totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt även fortsättningsvis kommer att minska. Det innebär att behovet av totalförsvarspliktiga främst finns inom det militära försvaret.

Även utbildningsbehovet av totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt har minskat drastiskt sedan införandet av lagen om totalförsvarsplikt och bildandet av Pliktverket. År 1996 bedömde regeringen att det årliga utbildningsbehovet av värnpliktiga var ca 30 000 om året. År 2004 skrevs ca 14 000 totalförsvarspliktiga in för värnplikt och enligt nu liggande planering kommer ca 8 500 totalförsvarspliktiga fullgöra värnplikt de kommande åren.

Behovet av totalförsvarspliktiga är en funktion av dels insatsorganisationens behov, dels behovet av att bemanna de internationella insatserna. Om utbildningen endast skulle täcka ett nationellt behov är behovet än mindre för att personalförsörja insatsorganisationen.

Det minskade uttagningsbehovet skall ställas i kontrast mot de ökade åldersklasserna de kommande åren, fram till 2010. Därefter minskar åldersklasserna igen, men trots det är skillnaden stor mellan uttagningsbehovet och det antal som Pliktverket kommer kalla till mönstring.

Med detta som bakgrund bör mönstringsförfarandet förändras i syfte att åstadkomma en förändring i mönstringsvolymen. Statistik från Pliktverket visar att av en åldersklass på ca 55 000 totalförsvarspliktiga klarar ca 25 000 kraven för lång grundutbildning. Genom att identifiera och enbart kalla dessa till att inställa sig för mönstring anser utredningen att kraven på en rättssäker process upprätthålls samtidigt som en rationalisering kan göras. Då pliktlagstiftningen är en stor inskränkning i den personliga integriteten måste kraven på rättssäkerheten vara höga. Därför bör målsättningen vara att identifiera de som klarar kraven för lång grundutbildning, ca 25 000, genom ett första webbaserat steg och endast kalla dessa till mönstring. Pliktverket har i ett underlag till utredningen visat hur en sådan förändring kan åstadkommas och beskrivit hur en tvådelad urvalsprocess kan organiseras där det första steget genomförs via ett Internetbaserat frågeformulär.

Pliktverket har påbörjat ett arbete med att utveckla en sådan webbaserad enkät. Enkätsvaren skall vara en urvalsgrund för vilka som skall kallas till att inställa sig för att mönstra. Utvecklingsarbetet bedrivs i projektform under arbetsnamnet PLUTO (Pliktverkets LämplighetsUtredning om Totalförsvarsplikt). Det bör understrykas att detta webbverktyg inte finns idag, men idén bygger på att landets alla sjuttonåriga män föreslås få en unik pinkod i samband med att de får information om mönstringen och totalförsvarsplikten. Med hjälp av pinkoden kommer de åt en enkät innehållande ett antal frågor. Att fylla i enkäten och skicka in den blir därmed en del av pliktmomentet för männen. De män som inte har svarat på enkäten inom en viss tid skulle då få en enkät via posten med ett mottagningsbevis, alternativt kallas till mönstring.

Den utvecklade metoden medför att med hjälp av enkätsvaren får Pliktverket, i god tid före mönstringstillfället, ökad kunskap om de som kallas. Detta möjliggör dels en ökad individanpassning av mönstringen och dels en ökad kvalitet i arbetet för medarbetarna, då metoder och tester kan anpassas efter den mönstrandets behov och förutsättningar.

Systemet ger också möjlighet att söka efter vissa kompetenser i åldersklassen.

En fördel är att en webbaserad enkät skulle kunna nå alla kvinnor till en liten merkostnad om man önskar. Utredningen har inte utrett detta vidare men anser att förutsättningar finns om statsmakterna vill förändra dagens ordning.

Försvarsmakten har i en skrivelse till utredningen framfört tveksamheter om framför allt möjligheten att kontrollera identiteten på tillräckligt säkert sett med en webbaserad enkät. Istället föreslår Försvarsmakten ett mönstringssystem där alla unga män i en åldersklass kallas till de militära förbanden för en första information och inledande tester. Därefter kallas en del till regionala kontor för ytterligare tester. Enligt Försvarsmakten kan en sådan mönstring genomföras inom den reducerade kostnadsram som utredningen föreslår i detta kapitel. Utredningen kan konstatera att vissa identifieringsproblem alltid kan uppstå när man i samhället utnyttjar webbaserad teknik, t.ex. vid deklARATIONEN. Utredningen anser dock att fördelarna överväger nackdelarna och att riskerna kan hanteras i den av Pliktverket föreslagna lösningen. Utredningen bedömer även, utifrån Försvarsmaktens redovisning, att Försvarsmaktens förslag inte kan inrymmas i den minskade kostnadsramen.

Utredningen anser att Pliktverket bör pröva möjligheten att utföra den fysiska mönstringen vid ett fåtal militära etablissemang. Det skulle ge möjligheter att samutnyttja lokaler och tjänster, som exempelvis matsalar och transporter. Dessutom kan Pliktverket och Försvarsmakten gemensamt öka möjligheterna till informationsinsatser till de mönstrande. Utredningen anser att detta är viktigt för att öka intresset för och kunskapen om det militära försvaret.

Nya testrutiner

<p>Utredningens förslag: De tester och undersökningar som genomförs vid mönstringen bör ses över i syfte att rationalisera processen. Ett differentierat mönstringsförfarande bör införas.</p>

Skälen för utredningens förslag

Den mönstringsmodell vi har i Sverige innebär att den mönstrande genomgår flera relativt ingående tester. Det har i sin tur inneburit att den svenska mönstringsprocessen är relativt personalintensiv i jämförelse med den danska.

Tabell 3.5 Relation mönstringspersonal/antal mönstrande²

	<i>Antal mönstrande</i>	<i>Antal personal</i>	<i>Mönstrande per anställd</i>
Norge	26 200	165	159
Danmark	30 000	45	667
Sverige	48 100	350	137

I Danmark kommer man att mönstra ca 667 värnpliktiga per anställd inom mönstringsorganisationen fr.o.m. nästa år. För Pliktverket är motsvarande nyckeltal 131 mönstrande per anställd för 2004. Skulle mönstringen i Sverige göras lika effektiv som den danska modellen skulle, utifrån 2004 års mönstringsvolym, myndigheten ha 72 personer anställda. Detta belyser vilka möjligheter som finns för att skapa en mindre och effektivare organisation genom att förändra rutiner och testverksamhet i samband med mönstringen.

I betänkandet Från klassificering till urval- en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5) lämnade utredaren förslag till att en differentierad mönstring skall införas. Endast de mätvärden som oundgängligen behövs skall tas fram. Utredningen anser att det finns en rationaliseringspotential om en differentierad mönstring införs samtidigt som man ökar effektiviteten i processen.

Om den framtida mönstringsvolymen är ca 25 000 totalförsvarspliktiga och det i tabellen redovisade nyckeltalet för antal mönstrande/anställd inte ändras behöver Pliktverket ca 190 anställda i teorin. Utredningen anser att man bör effektivisera processen i syfte att närma sig ett nyckeltal på åtminstone 350–400 mönstrande/anställd. Utredningen anser att ett sådant nyckeltal kan nå genom förenklade rutiner och förändrade tester. En förutsättning för detta är att kravprofilerna förändras, vilket bör göras i samverkan mellan Pliktverket och de bemanningsansvariga organisationerna. Vissa befattningar bör ha avsevärt färre – och mindre detaljerade – krav än i nuvarande kravkatalog. Metoden innebär att mönstringens syfte är att jämföra individen mot en "lägstnivå". Vidare bör endast de mönstrande som är aktuella för vissa specifikt krävande befattningar bli föremål för intervju av psykolog.

För mer kvalificerade befattningar genomförs fler tester än de som bara skall kontrolleras mot en "lägsta nivå".

² Finland har p.g.a. uppbyggdets annorlunda karaktär inte tagits med i jämförelsen.

En förändring av personalredovisningsansvaret

Utredningens förslag: Försvarsmakten bör fortsättningsvis ha ansvaret för den egna personalredovisningen.

Skälen för utredningens förslag

Idag är Pliktverket ansvarigt för personalredovisningen för den totalförsvarspliktiga personalen i insatsorganisationen samt för de civila organisationerna som fortfarande önskar att ha en krigsorganisation. Även i övrigt får Pliktverket lämna stöd till de bemanningsansvariga organisationerna vad gäller personalredovisningen. Verksamheten är avgiftsfinansierad och omsatte 2004 35,2 miljoner kronor, varav Försvarsmakten stod för ca 70 procent. Personellt är det 17 personer som arbetar med personalredovisning inom Pliktverket.

Utredningen anser att det är viktigt att den bemanningsansvariga organisationen får det fulla ansvaret för sin organisation, inkluderat redovisningen och krigsplaceringen. Därför anser utredningen att ansvaret för redovisningen av värnpliktig personal bör föras över till Försvarsmakten. Om Försvarsmakten väljer att genom avtal låta Pliktverket fortsätta sköta redovisningen, framför allt i avvaktan på att Försvarsmakten får de administrativa verktyg som behövs, är det en sak som kan överenskommas mellan myndigheterna. Vad gäller de civila organisationerna bör diskussioner om det reella behovet av en sådan registrering föras. Det är utredningens uppfattning att det bör vara få organisationer som kan anses ha behov av att ha en krigsorganisation registrerad. Utredningen anser att regeringen bör ge Pliktverket i uppdrag att redovisa omfattningen och de framtida behoven av denna verksamhet.

Genom att låta Försvarsmakten ta ansvar för personalredovisningen blir den s.k. röda tråden tydligare avseende personalförsörjningen. För att ytterligare understryka detta bör Försvarsmakten fatta beslut om krigsplacering. Därigenom får Försvarsmakten ett tydligt ansvar för sin insatsorganisation.

Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser

Det av utredningen förda resonemanget leder till att Pliktverkets organisation kan förändras och myndighetens anslag minska. Från och med 2008 bör anslaget minska med 100 mnkr jämfört med 2004 års nivå. Pliktverket har redovisat att myndigheten bör ha 120 personer anställda kopplat till mönstringsverksamheten. Därutöver beräknar myndigheten att ca 60 personer arbetar med avgiftsfinansierad verksamhet och att ca 45 personer arbetar inom stab och ledning. Utredningen anser att det finns ytterligare utrymme för effektiviseringar inom framför allt stab och ledning. Därutöver bör myndigheten sträva mot en ökad effektivitet i enlighet med vad utredningen redovisat i det föregående.

Den minskade mönstringsvolymen får till följd att behovet av antalet regionkontor minskar.

Utredningen anser, att för att åstadkomma en rationell infrastruktur för verksamheten, bör Pliktverket överväga att utnyttja militära etablissemang för mönstringen. Så sker redan i Göteborg med gott resultat.

Den föreslagna neddragningen kommer att påverka Pliktverkets möjlighet att informera om pliktsystemet och försvaret i stort. Genom samlokaliseringen vid några militära verksamhetsställen skapas nya möjligheter till att gemensamt med Försvarmakten informera de mönstrande. Utredningen anser även att sektorn i större utsträckning bör utnyttja frivilligorganisationerna i detta sammanhang.

Utredningen anser även att Försvarmakten i högre utsträckning bör utnyttja Pliktverkets kompetens vid uttagningar till olika befattningar istället för att bygga upp egen kompetens vid Försvarmaktens rekryteringscenter. Ur ett effektivitetsperspektiv räcker det med ett kompetenscentrum avseende uttagningsmetodik inom den militära sektorn.

Avslutningsvis föreslår utredningen att Totalförsvarets pliktverk fortsättningsvis endast skall heta Pliktverket. Det ligger i linje med vad utredningen inledningsvis anförde om begreppet totalförsvaret.

Författningsmässiga konsekvenser

Utredningens förslag till förändringar avseende Pliktverkets verksamhet får vissa författningsmässiga konsekvenser.

Lagen om totalförsvarsplikt

För att en totalförsvarspliktigs förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt skall kunna utredas och bedömas är han eller hon skyldig att, på begäran av bl.a. Pliktverket, skriftligen, muntligen eller vid en personlig inställelse lämna nödvändiga uppgifter om personliga förhållanden. Detta följer av 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt 2 kap. 2 § 1 st är varje svensk man som är totalförsvarspliktig, för sådan utredning, skyldig att vid Pliktverket genomgå mönstring. Skyldighet föreligger ej om det är uppenbart att den pliktige saknar förmåga att fullgöra värnplikt eller civilplikt.

Enligt 2 kap. 4 § skall bl.a. kommuner och landsting lämna uppgifter till Pliktverket om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt, om det behövs för att bedöma dennes förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt. I förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt anges att bl.a. Statens institutionsstyrelse, Försäkringskassan och Kriminalvårdsstyrelsen har en skyldighet att lämna uppgifter till Pliktverket. Verket har också rätt att på begäran få uppgifter från andra myndigheter.

Lagen om totalförsvarsplikt är en skyldighetslagstiftning. Lagen innehåller flera bestämmelser som utgör en begränsning av den enskildes grundlagsskyddade rörelsefrihet (2 kap. 8 § regeringsformen). Detta gäller t.ex. skyldigheten att inställa sig till mönstring och skyldigheten att inställa sig till tjänstgöring. Rörelsefriheten får begränsas genom lag om vissa i regeringsformen angivna förutsättningar är uppfyllda.

Bedömning

<p>Utredningens bedömning: Det är möjligt att inom ramen för gällande lag förändra mönstringsförfarandet så att antalet totalförsvarspliktiga som kallas till och genomgår mönstring minskar.</p>
--

Skälen för utredningens bedömning

Den skyldighet för totalförsvarspliktiga som föreskrivs i 2 kap. 1 §, att på begäran lämna uppgifter om personliga förhållanden, utgör stöd för Pliktverkets möjlighet att kräva att totalförsvarspliktiga män besvarar den internetbaserade enkäten.

Vid tillkomsten av lagen om totalförsvarsplikt var utbildningsbehovet för både värnplikt och civilplikt betydligt större än idag. I förarbetena till lagen ges uttryck för att samtliga svenska män som regel skall genomgå mönstring. Idag kallar Pliktverket i princip alla dem som inte bedöms uppenbart sakna förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt till mönstring. Av de siffror som redovisats tidigare och som gäller för 2004 framgår att efter mönstring bedömdes knappt hälften av dessa vara lämpliga för lång grundutbildning.

Lagen om totalförsvarsplikt skall kunna tillämpas och vara ändamålsenlig både i tider då behovet av totalförsvarspliktiga inom det militära och civila försvaret är stort och i tider då behovet är mindre. Tillämpningen av lagen måste på så sätt möjliggöra en viss flexibilitet. Självklart skall staten inte kalla enskilda till mönstring och senare även till tjänstgöring om det inte finns ett reellt behov av detta.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § 1 st utgör en begränsning av rörelsefriheten och slår fast den skyldighet som föreligger för den totalförsvarspliktiga som har kallats till mönstring - om han inte uppenbart saknar förmåga att fullgöra värnplikt eller civilplikt är han skyldig att mönstra. Skyldighet för den enskilde att inställa sig till mönstring uppkommer dock först om Pliktverket kallar honom till mönstring. Det finns inte någon rätt för den enskilde att få mönstra.

Mot bakgrund av detta menar utredningen att det inom ramen för gällande lag bör vara möjligt att förändra mönstringsförfarandet så att det antal totalförsvarspliktiga som genomgår mönstring minskar. Det är således inte nödvändigt att ändra lagen för att möjliggöra för Pliktverket att kalla ett färre antal män än idag till mönstring.

Det är dock av betydelse att Pliktverkets beslut att kalla till mönstring har byggts på saklig grund och uppfyller kraven på en rättvis uttagning. Pliktlagstiftningen innebär en ingripande form av myndighetsutövning och mönstringsverksamheten utgör del av detta system. Bedömningen av de totalförsvarspliktiga måste göras

på ett enhetligt sätt och baseras på den enskildes individuella förutsättningar.

Utgångspunkten är att endast de som har förutsättningar och är lämpliga för inskrivning till lång grundutbildning skall kallas till mönstring. Det som i ett stegvist mönstringsförfarande blir utslagsgivande för vilka som skall kallas till mönstring är således de faktorer som vid inskrivning är avgörande för om en totalförsvarspliktig uppfyller kraven för att skrivas in. Genom att förfara på detta sätt menar utredningen att urvalet av vilka som skall kallas till mönstring sker på saklig grund.

Bedömningen av om en totalförsvarspliktig uppfyller kraven för att fullgöra värnplikt och civilplikt kan naturligtvis variera med det behov som finns av totalförsvarspliktig personal hos de bemanningsansvariga organisationerna och med de krav som ställs för olika befattningar. Mot bakgrund av det behov som finns idag anses förmågan att genomföra lång grundutbildning vara avgörande för vilka som skall skrivas in och kallas till mönstring. Vid en senare tidpunkt kan även denna bedömning ändras. Antalet som mönstrar kommer härmed att kunna variera. Detta måste vara möjligt inom ramen för gällande lag. Det centrala i resonemanget är att Pliktverket redan vid beslutet om vilka som skall kallas till mönstring bör beakta faktorer som är av betydelse vid inskrivningen.

Vad resonemanget således går ut på är att om Pliktverket före mönstringen, mot bakgrund av tillgängliga uppgifter, gör bedömningen att en totalförsvarspliktig ej kommer att kunna skrivas in, skall den pliktige ej heller kallas till mönstring. Detta är en naturlig tillämpning av en lag som i stor utsträckning är en skyldighetslagstiftning. En sådan lag måste tillämpas med respekt för den enskilde och inte tillgripas utan att det föreligger ett behov hos staten. Följden blir att färre behöver inställa sig och genomgå mönstring utan att bli inskrivna. Det får anses vara till fördel för den enskilde.

I sammanhanget skall påpekas att om någon som inte kallats till mönstring skulle anmäla till Pliktverket att han vill genomgå mönstring, bör verket pröva om detta är möjligt. Det finns inget som hindrar Pliktverket från att ha en välvillig inställning gentemot dessa totalförsvarspliktiga.

En förutsättning för att urvalet av mönstringsskyldiga skall kunna göras på saklig grund är att Pliktverket har ett tillförlitligt underlag för sina beslut. Verket behöver inhämta uppgifter för att kunna identifiera vilka som bör kallas till mönstring. Idag får Plikt-

verket uppgifter genom aviseringar från kommuner, landsting och andra myndigheter enligt bestämmelser i förordningen om totalförsvarsplikt. Pliktverket får också in intyg från enskilda över t.ex. sjukdomar och skador. Detta underlag kommer att få ett betydande tillskott genom de uppgifter som totalförsvarspliktiga kommer att lämna i den internetbaserade enkät som tidigare diskuteras. Som redovisas i det följande är utgångspunkten att Pliktverket även skall ha möjlighet att inhämta uppgifter från belastningsregistret innan beslut fattas om att kalla till mönstring. De totalförsvarspliktiga som på detta sätt väljs ut kommer att kallas till mönstring.

För att tydliggöra vad som ligger till grund för att en totalförsvarspliktig kallas till mönstring bör en bestämmelse om detta tas in i förordningen om totalförsvarsplikt. I 4 kap. 1 § i förordningen regleras vid vilken tidpunkt en totalförsvarspliktig skall kallas till mönstring. I anslutning till denna bestämmelse bör anges vilka pliktiga som skall kallas till mönstring. Av en sådan bestämmelse bör framgå att Pliktverket skall kalla de totalförsvarspliktiga till mönstring som verket bedömer ha förutsättningar för att bli inskrivna för att fullgöra värnplikt och civilplikt och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning.

Mönstringens innehåll

<p>Utredningens förslag: Mönstring skall omfatta de medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av personliga förhållanden som tjänstgöring kräver.</p>
--

Skälen för utredningens förslag

Idag gäller enligt 2 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt att mönstring skall ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro. Den skall omfatta medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av hans personliga förhållanden.

I proposition 1995/95:6 Totalförsvarsplikt betonas att undersökningarna och den övriga utredningen naturligtvis inte skall vara mer ingående eller omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet, dvs. att bedöma den pliktiges förutsättningar att fullgöra den tjänstgöring som kan komma i fråga. De medicinska undersökningarna skall avse hälsotillstånd och fysiska förutsättningar i övrigt. De

psykologiska undersökningarna, som består av tester och samtal, skall klarlägga de mentala förutsättningarna att klara av att tjänstgöra i krig samt ge underlag för inskrivning till chefsbefattningar.

Som beskrivits i det föregående bör mönstringsprocessen ändras och effektiviseras. En s.k. differentierad mönstring bör införas där de mönstrande inte skall genomgå samma typer av tester. Endast de mätvärden som behövs skall tas fram. Bl.a. gäller att inte alla mönstrande skall bli föremål för psykologsamtal utan endast de som visar sig vara aktuella för särskilt krävande befattningar.

För att möjliggöra för Pliktverket att utforma mönstringen i enlighet med detta menar utredningen att 2 kap. 3 § bör ändras. Genom att ändra bestämmelsen tydliggörs att den mönstring som de totalförsvarspliktiga genomgår kan variera mot bakgrund av vilka befattningskraven är.

Det är dock av betydelse att mönstringen även fortsättningsvis innebär att tillräcklig utredning görs av den totalförsvarspliktiges förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret. Även om undersökningarna som genomförs vid mönstringen kan uppfattas som integritetskränkande har de delvis tillkommit som ett skydd för den enskilde. Undersökningarna och utredningen i övrigt måste säkerställa att den enskilde har de förutsättningar som krävs för den tjänstgöring som kan bli aktuell.

Förändring av personalredovisningen

Utredningens förslag: Beslut om krigsplacering skall fattas av Försvarsmakten i fråga om totalförsvarspliktiga som skall tjänstgöra där.

Skälen för utredningens förslag

Idag gäller enligt 3 kap. 15 § 1 st lagen om totalförsvarsplikt att beslut om krigsplacering fattas av Pliktverket efter framställningar från statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda (bemanningsansvariga). Av 15 § 2 st framgår att Pliktverket får besluta om krigsplacering även utan sådan framställning, om det sker i enlighet med anmälan om

behov av totalförsvarspliktiga och den bemanningsansvariga inte har meddelat annat. Beslut om krigsplacering kan inte överklagas.

I förordningen om totalförsvarsplikt förklaras vilka statliga myndigheter som får göra framställningar om krigsplacering. I 4 kap. 7 § 2 st anges att Försvarsmakten får göra sådan framställning i fråga om totalförsvarspliktiga som skall tjänstgöra där. Vilka övriga myndigheter som omfattas framgår av 4 kap. 5 § 2 st i förordningen.

Beslut om krigsplacering kan ändras av Pliktverket. Av 3 kap. 15 a § lagen om totalförsvarsplikt följer att även en bemanningsansvarig får ändra beslut om krigsplacering, inom ramen för den egna krigsorganisationen. Ett sådant beslut skall anmälas till Pliktverket.

Enligt vad som redovisats ovan bör ansvaret för personalredovisningen övergå från Pliktverket till Försvarsmakten vad gäller den personal som skall tjänstgöra där. Försvarsmakten bör också fatta beslut om krigsplacering. 3 kap. 15 § 1 st som reglerar vem som fattar beslut om krigsplacering måste ändras i enlighet med detta. Ändringen medför att Försvarsmakten kan ändra beslut om krigsplacering utan att ta hänsyn till vad som sägs i 3 kap. 15 a §.

Idag utbildas inga totalförsvarspliktiga mot ett odefinierat behov inom det civila försvaret. Den situation som 3 kap. 15 § 2 st tar sikte på kan således i stor utsträckning undvikas och bestämmelsen bör upphöra att gälla. Vad som gäller för den som efter avslutad grundutbildning inte krigsplaceras framgår av 3 kap. 14 §. En sådan person får skrivas in för civilplikt utan grundutbildning eller med en grundutbildning som inte är längre än 60 dagar.

Ändringen i ansvaret för att besluta om krigsplacering medför vissa följdändringar i förordningen om totalförsvarsplikt.

Förordning (1999:1134) om belastningsregister

Enligt 15 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister gäller att Pliktverket och Försvarsmakten efter begäran har rätt att få ut uppgifter ur registret om de brott som särskilt anges. De brott som omfattas är bl.a. vissa brott enligt brottsbalken, narkotikastrafflagen och vapenlagen. En begäran kan endast avse totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt. Pliktverket och Försvarsmakten har även för samma grupp totalförsvarspliktiga rätt att få uppgift om misstanke

om brott för vilket åtal har väckts, enligt 4 § 19 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

I både lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister anges att en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registren i varje särskilt fall noga skall pröva behovet av information. En begäran om att ta del av uppgifter får endas göras om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Idag begär Pliktverket ut uppgifter ur registren för att kunna göra en lämplighetsbedömning av de som är aktuella för att skrivas in för värnplikt. Mot bakgrund av utfallet och den tilltänkta befattningen avgör verket om personen bör skrivas in för sådan utbildning. Om Pliktverket innan mönstring får kännedom om att en totalförsvarspliktig har gjort sig skyldig till brottslighet kan sådana uppgifter även leda till att verket beslutar att inte kalla den enskilde till mönstring.

En totalförsvarspliktig som har begått brott av en viss svårighetsgrad bedöms i regel ej vara lämplig för tjänstgöring inom totalförsvaret. Detta har inte alltid varit fallet; tidigare blev flertalet i en åldersklass inskrivna för någon form av tjänstgöring. I takt med att antalet utbildningsplatser har minskat så har även andelen inskrivna som har begått brott minskat. Mot bakgrund av att Försvarsmakten har aviserat att alla värnpliktsbefattningar i framtiden kommer att vara säkerhetsklassade så kommer huvuddelen av de som har begått brott inte att kunna skrivas in till tjänstgöring.

Förslag

<p>Utredningens förslag: Pliktverket får rätt att begära att uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut, innan beslut om att kalla till mönstring.</p>
--

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkten för utredningen är att Pliktverket endast skall kalla de totalförsvarspliktiga till mönstring som har förutsättningar och i övrigt är lämpliga för inskrivning till lång grundutbildning. För att kunna avgöra vilka som tillhör denna grupp måste Pliktverket ha ett tillförlitligt underlag. Eftersom lämpligheten hos de som

gjort sig skyldiga till brott av en viss svårighetsgrad kan ifrågasättas skulle underlaget delvis kunna bestå av uppgifter om dessa personer. Detta kan åstadkommas genom att Pliktverket får rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret redan innan beslut om att kalla till mönstring.

Brottsförebyggande rådet har på uppdrag av Pliktverket gjort en sammanställning av antalet lagförda män som är födda under åren 1986-1988 och som finns i lagföringsregister. Utredningen har tagit del av denna. Sammanställningen visar att 4 procent av de 17-åriga männen och 8 procent av de 18-åriga männen är lagförda för sådana brott som Pliktverket idag har rätt att få uppgift om. En stor del av de totalförsvarspliktiga kallas till mönstring först det år då de fyller 18 år. Detta innebär att om Pliktverket får möjlighet att begära uppgifter ur registret i ett tidigare skede än idag kan kontroll göras både det år de pliktiga fyller 17 år och det år de fyller 18 år. Enligt Pliktverkets bedömning skulle härmed ca 3500-3800 personer per år inte behöva kallas till mönstring.

Enligt siffror från Pliktverket skulle en bruttobesparing på ca 12 miljoner kronor kunna göras om 3 500 personer undantas från mönstring. Till detta skall läggas den besparing som uppstår genom att verket inte behöver ändra ett antal inskrivningsbeslut. För närvarande upphävs ca 100 inskrivningsbeslut per år på grund av att Pliktverket efter inskrivning får kunskap om att personerna i fråga har begått brott. Detta problem upphör om verket får uppgifterna före kallelse till mönstring.

Av 3 kap. 1 § förordningen om totalförsvarsplikt framgår att Skatteverket varje år skall lämna uppgift till Pliktverket om varje svensk man som är folkbokförd i landet och som under året fyller 17 år. Med utgångspunkt i denna bestämmelse skulle rätten att begära uppgifter ur belastningsregistret kunna inträda i samband med att uppgifterna från Skatteverket lämnas, dvs. under det år då den pliktige fyller 17 år. Uppgifter om den som inte skrivs in för värnplikt skall naturligtvis endast kunna begäras under den tid den totalförsvarspliktige är aktuell för mönstring. Detta bör framgå av bestämmelsen.

Att Pliktverket får begära uppgifter ur belastningsregistret i samband med den webbaserade enkäten och innan kallelse till mönstring, kommer inte att medföra att de som begått brott helt kommer att uteslutas från mönstring. De som är missnöjda med Pliktverkets beslut att inte kalla till mönstring, och som kan anföra godtagbara skäl varför de ändå skall kallas, kommer att få mönstra.

Om Pliktverket får rätt att begära ut uppgifter ur belastningsregistret i fråga om de män som verket fått uppgifter om från Skatteverket, innebär det att många fler än idag kommer att kontrolleras. Idag kontrolleras inte de som aldrig kallas till mönstring. Inte heller de som efter mönstring inte blir inskrivna för tjänstgöring eller de som placeras i utbildningsreserven kontrolleras. Samma gäller för dem som skrivs in för civilplikt. Dessa kontrolleras dock i ett senare skede eftersom det är fråga om säkerhetsklassade befattningar. Möjligheten för Pliktverket att begära ut uppgifter i ett tidigare skede kommer således att innebära ett ökat intrång i den personliga integriteten för dessa grupper.

Mot bakgrund av behovet av att effektivisera mönstringsförfarandet och få ner antalet mönstrande anser utredningen att Pliktverkets behov av information uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. De personer som har begått brott av en viss svårighetsgrad anses i regel ej vara lämpliga för inskrivning och är som sådana en lätt identifierbar grupp att ej kalla till mönstring. Vidare gäller att en tidigare kontroll i många fall får anses vara till fördel för den som ej kommer att kallas till mönstring. Denna person behöver inte genomgå mönstring som efter en senare registerkontroll kan visa sig ha genomförts i onödan, om personen inte kommer att kunna tas i anspråk för tjänstgöring. Sammanfattningsvis anser utredningen att förordningen om belastningsregister bör ändras så att Pliktverket får rätt att begära ut uppgifter ur registret det år den totalförsvarspliktige fyller 17 år.

Lag om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

Lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga (LPT) reglerar den personuppgiftsbehandling som sker vid Pliktverket för vissa i lagen angivna ändamål. Bland annat gäller att lagen är tillämplig i den verksamhet som bedrivs för att ta fram underlag för beslut om inskrivning enligt lagen om totalförsvarsplikt. I LPT har angivits de preciseringar och undantag i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204) som har ansetts nödvändiga. LPT är tillämplig på all automatiserad behandling av personuppgifter och på manuell behandling av personregister.

Enligt personuppgiftslagen är behandling av s.k. känsliga personuppgifter, med vissa undantag, förbjuden. Känsliga personuppgifter är sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska

åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. I proposition 1997/98:80 Lag om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga konstaterade regeringen att Pliktverket har behov av att behandla känsliga personuppgifter. För att möjliggöra detta infördes särskilda bestämmelser om sådan behandling i lagen.

Enligt 6 § 1 st LPT får känsliga personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för något av de i lagen angivna ändamålen. I propositionen beskrivs det behov som föreligger för Pliktverket. Verket behöver inhämta underlag för att kunna avgöra om den totalförsvarspliktige har förutsättningar för och är lämplig att fullgöra värnplikt och civilplikt samt säkerställa att den totalförsvarspliktige får ändamålsenlig utbildning och lämplig placering inom totalförsvaret. Detta innebär att Pliktverket har ett behov av att i stor utsträckning kunna behandla uppgifter om den enskildes hälsa. Även uppgifter om religiös och filosofisk övertygelse tillhör sådant som Pliktverket i vissa fall behöver för att få ett underlag för ett beslut om hur den enskilde kan användas inom totalförsvaret. En allvarlig personlig övertygelse rörande bruk av vapen kan t.ex. grunda en rätt till vapenfri tjänstgöring och anslutning till den religiösa sekten Jehovas vittnen kan innebära att den pliktige tills vidare inte skall kallas till mönstring eller inkallas till värnplikt eller civilplikt. Vad gäller andra känsliga personuppgifter såsom ras och etniskt ursprung, politiska åsikter och medlemskap i fackförening anges att det aldrig kan bli aktuellt för Pliktverket att behandla dessa då de varken är nödvändiga eller relevanta för de ändamål som anges i lagen.

För behandling av personuppgifter i automatiserat register som förs av Pliktverket gäller särskilda bestämmelser. Vid behandling av personuppgifter i sådant register föreligger särskilda risker i integritetshänseende och till skydd för den enskildes personliga integritet har sådan behandling fått en särskild reglering. I lagen anges uttömmande vilka personer som får registreras i ett automatiserat register och vilka kategorier av personuppgifter som får antecknas. Vad gäller behandling av känsliga personuppgifter i automatiserat register gäller enligt 9 § 2 st LPT att andra uppgifter än sådana som rör hälsa och religiös övertygelse inte får föras in i registret. Uppgifter om religiös övertygelse får endast registreras om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till att uppgifterna behandlas i registret och de rör hans eller hennes tjänstgöring inom totalförsvaret. Motiveringen till att endast dessa känsliga person-

uppgifter får föras in i automatiserat register är densamma som den som gäller för vilka känsliga personuppgifter som generellt får behandlas enligt 6 §.

Förslag

Utredningens förslag: Begränsningen i möjligheten att behandla känsliga personuppgifter i automatiserat register tas bort.

Skälen för utredningens förslag

I det nya systemet för urval till mönstring som är tänkt att gälla skall den totalförsvarspliktige i ett första skede lämna uppgifter via en internetbaserad enkät. De uppgifter som den enskilde lämnar kommer direkt att föras in i ett automatiserat register hos Pliktverket och lagras där i oförändrat skick. Arbetet med att utveckla den webbaserade enkäten pågår för närvarande hos Pliktverket.

Som redogjorts för ovan behöver Pliktverket i sin verksamhet i viss utsträckning behandla känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter har betydelse bl.a. för bedömningen av vilka totalförsvarspliktiga som skall kallas till mönstring och uppgifter av känslig art kan således komma att efterfrågas i den internetbaserade enkäten. Av 9 § 2 st LPT följer att endast känsliga personuppgifter som rör hälsa eller religiös övertygelse får föras in i ett automatiserat register. För att uppgifter om religiös övertygelse skall kunna registreras krävs den totalförsvarspliktiges uttryckliga samtycke. Utredningen anser att dessa begränsningar bör tas bort. Det måste göras möjligt för Pliktverket att hämta in de uppgifter verket behöver genom den internetbaserade enkäten och lagra dessa uppgifter ogranskade i ett automatiserat register. Om bestämmelsen står kvar begränsas Pliktverkets möjligheter att behandla uppgifter i automatiserat register i alltför stor utsträckning.

Ett borttagande av 9 § 2 st medför dock inte att känsliga personuppgifter kommer att kunna behandlas i ett automatiserat register utan inskränkningar. 6 § LPT, som allmänt reglerar Pliktverkets behandling av känsliga personuppgifter, kommer att fortsätta att gälla. I bestämmelsen anges att känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för de ändamål som har angivits i lagen. Endast sådana uppgifter som Pliktverket har behov av i sin

verksamhet får således behandlas och detta utgör ramen för vilka uppgifter som får föras in i ett automatiserat register. Som ovan redovisats har i propositionen tydliggjorts vilka känsliga personuppgifter Pliktverket behöver för sin verksamhet. Såvitt utredningen förstår har detta behov inte förändrats.

Eftersom svaren som lämnas av de totalförsvarspliktiga vid ifyllandet av den internetbaserade enkäten direkt kommer att föras in i ett automatiserat register hos Pliktverket blir 6 § styrande för vilka uppgifter som kan efterfrågas i enkäten. Frågorna måste utformas så att andra känsliga personuppgifter än de som behövs för Pliktverkets verksamhet och de bedömningar verket har att göra inte kommer att lämnas av de totalförsvarspliktiga.

Detta kan åstadkommas genom att flervalfrågor (s.k. multiple-choice) utnyttjas i enkäten, där svarsalternativen redan på förhand är givna av Pliktverket. Öppna frågor, där den enskilde kan anföra vad som helst, kommer inte att kunna användas. Att uteslutande använda sig av flervalfrågor torde inte medföra problem för Pliktverket. Ett mycket stort antal enkätsvar kommer att inkomma till verket och en analys av dessa underlättas om de avgivna svaren lätt kan sammanställas. Flervalfrågor möjliggör ett sådant förfarande.

3.2 Högre officersutbildning

3.2.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Försvvarshögskolan (FHS) är en myndighet under regeringen och organisatoriskt fristående från Försvvarsmakten. Verksamheten är till 90 % finansierad med avgifter och till 10 % med anslag. Verksamheten bedrivs inom olika institutioner för krigsvetenskap, militärteknik, ledarskap och management samt säkerhet och strategi. Enligt myndighetens instruktion ska FHS bedriva:

- Högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar.
- Kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal.
- Annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov.
- Forskning.

Utbildningen och forskningen skall bedrivas främst inom ämnena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvar, ledarskap och ledningsvetenskap, krigsvetenskap, militärhistoria, militärteknik samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret. Forskningen är i första hand avsedd att stödja utbildningen vid skolan.

Försvarshögskolans dominerande uppgift verksamhetsmässigt och ekonomiskt är att utbilda högre officerare. Den största delen av verksamheten utgörs sålunda av beställningar från Försvarsmakten, men man har även till uppgift att utbilda personal för det civila försvarets kompetensbehov. Härutöver bedrivs forskning och utbildning inom krishantering på bl.a. Krisberedskapsmyndighetens uppdrag. Försvarshögskolan har fyra verksamhetsområden:

- Högre chefsutbildning för totalförsvaret.
- Militär chefs- och specialistutbildning.
- Civil chefs- och specialistutbildning.
- Forskning och utveckling inklusive stöd till Försvarsmakten

Verksamheten är till största delen lokaliserad till Stockholm. Viss verksamhet bedrivs i Karlstad och Östersund.

Antalet examinerade elever från den högre officersutbildningen åren 1997 till 2004 framgår i tabellerna nedan.

Tabell 3.6 Examinerade elever från chefs- och stabsprogrammen 1997–2006 (2006 prognos)

Utbildning	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
chefsprogram	91	93	83	75	84	88	77	85	85	87
stabsprogram	233	241	235	231	215	218	204	199	178	0
summa	324	334	318	306	299	306	281	284	263	87

Av tabellen framgår att utbildningsvolymen varit relativt jämn under tidsperioden med en variation om ca 15 procent mellan högsta och lägsta år. En trendmässig nedgång kan märkas på stabsprogrammet medan chefsprogrammet inte visar någon större förändring över tiden. Försvarsmakten och Försvarshögskolan har hittills planerat för en framtida utbildningsvolym om 135 elever årligen på stabsprogrammet och 65 elever från chefsprogrammet. Då chefsprogrammet är tvåårigt innebär det att 130 elever samtidigt går denna kurs.

Försvarshögskolan ger även utbildning som inte är helårsbaserad. Exempel på dessa är fristående kurser och totalförsvarskurser. Volymen i dessa kurser utgör, i jämförelse med de militära programmen ovan, en verksamhetsmässigt och ekonomiskt begränsad del av skolan. År 2004 omfattade utbildningen på fackprogrammen 17 helårsprestationer till en genomsnittlig kostnad av 940 tkr/år, och bedrevs inom områden som personal, ekonomi, logistik och ledningssystem. Fackprogrammen har upphört och ansvaret har övertagits av Försvarmakten.

Försvarshögskolan ger högre totalförsvarsutbildning avseende svensk utrikes- och säkerhetspolitik, krishanteringssystemet och totalförsvaret motsvarande ca 15 helårsprestationer. I samarbete med Uppsala universitet ges kurser i statskunskap med inriktning krishantering och internationell samverkan om ca 50 helårsprestationer. Försvarshögskolan gör i årsredovisningen för 2004 uppskattningen att 85 % av utbildningen genomförs för det militära försvarets behov och 15 % ges för det civila försvarets behov.

Försvarshögskolan har under en följd av år strävat efter att akademisera den utbildning man ger. Därmed ska bl.a. den traditionella militära stabs- och ledarutbildningen kombineras med vissa akademiska ämnen. På så sätt ska yrkesutbildningen, förutom ämneskunskaper, även tillföras vetenskapligt metodkunnande och ett kritiskt förhållningssätt. Uppbyggnaden av ämnet krigsvetenskap, samt anställning av en ämneskunnig lärar- och forskarkår inklusive 21 professorer, vilka delvis finansieras genom anslag är en del av denna utveckling. Officerarna på chefsprogrammet avslutar sin studiegång med ett självständigt arbete (uppsats) på C-nivå (60-poängsnivå).

Ekonomiskt utfall åren 1997–2004 m.m.

Kostnadsutvecklingen sedan 1997 uppvisar med något undantag en stadigvarande uppgång, där de sammanlagda kostnaderna 2004 ökat med 56 % i jämförelse med utfallet 1997. Den kraftigaste ökningen ägde rum mellan 1999 och 2000, vilket är det första året i föregående försvarsbeslutsperiod. I juli 2000 påbörjades stora reduktioner i den dåvarande krigs- och grundorganisationen. Samtidigt ändrade Försvarmakten sina önskemål på FHS utbildningar samt ökade forskningsbeställningarna. Bägge åtgärderna ledde till en kostnadsökning.

Tabell 3.7 Kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
pers	144	145	155	196	200	200	200	206	43%
lokaler	28	29	29	30	35	44	43	37	32%
drift	63	82	82	112	127	128	119	133	111%
finans	1	1	1	1	1	2	1	1	0
avskr	9	9	9	11	8	6	5	5	-55%
s:a	245	266	276	350	371	380	368	382	56%
förändring		9%	4%	27%	6%	2%	-3%	4%	

Sammanställningen av kostnaderna under perioden har förändrats där driftskostnaderna ökat som andel av totala kostnader från ca 26 % till 35 %. Personalkostnaderna har som andel av totalsumman minskat något. Av driftskostnader uppgår tjänster och konsultkostnader sammanlagt till 71 mnkr där forskartjänster uppgår till 25 mnkr. Större poster inom driftskostnaderna framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.8 Specifikation av övriga driftskostnader (mnkr, löpande priser)

Kostnadsslag	2003	2004
Resor, logi, representation	24	25
Litteratur m.m.	10	13
Inköp av tjänster, konsulter	82	96
Summa	116	134

Kostnader fördelade på FHS verksamhetsgrenar visar att utbildning omfattar 217 mnkr eller 57 % av totala kostnader, varav huvuddelen avser militär utbildning. Forskning och utveckling omfattar 164 mnkr eller 43 % av totala kostnader. Investeringarna består främst av datorer och vissa fastighetsförbättringar. Investeringar i FHS nya lokaler har beräknas till ca 40 mnkr.

Beträffande intäkter är Försvarmakten den helt dominerande kunden med 84 % av FHS omslutning. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) är den näst största kunden med ca 5 % av omslutningen, följt av FMV. Utredningen kan konstatera att FHS 2004 visade ett positivt resultat om ca 24 mnkr och för 2003 likaså ett positivt resultat om ca 21 mnkr.

Tabell 3.9 Årliga intäkter 1997–2004 specificerade per beställare (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FM	206,3	231,6	238,9	284,9	296,4	281,2	294,8	314,2
KBM	0,1	0,1	12,6	10,9	17,6	16,1	18,2	19,3
FMV	1,7	0,6	2,9	5,7	9,5	17,6	12,8	16,8
SRV	1,0	1,0	0,5	1	1,5	2,3	2,9	4,2
Övr. statlig sektor	6,4	4,7	8,0	8,4	15,1	20,6	19,1	11,7
Icke statlig sektor	1,4	3,0	4	5,3	5,9	10,2	7,6	10,1
	218,7	241	266,9	316,2	346	348	355,4	376,3

Kostnaderna per elev och år på de verksamhetsmässigt och ekonomiskt dimensionerande chefs- och stabsprogrammen framgår enligt nedan.

Tabell 3.10 Kostnad per helårsprestation för chefs-och stabsprogrammen (tkr, löpande priser)

Utbildning	2001	2002	2003	2004
Chefsprogram	559	549	560	695
Stabsprogram	301	275	304	324

För åren 1997 till 2000 saknas statistik enligt ovanstående uppdelning. Den genomsnittliga kostnaden för den militära chefs- och specialistutbildningen under dessa år var 329 tkr/år. År 1997 var kostnaden 271 tkr/år. I denna jämförelse har kostnaden för chefsprogrammet mer än fördubblats medan kostnaden för stabsprogrammet ökat mera måttligt. I någon mån kan kostnadsökningen per elev hänföras till lägre utbildningsvolymen vilket kan gälla som en delförklaring främst för stabsprogrammet. Då elevantalet vid chefsprogrammet i huvudsak är detsamma över tidsperioden (91 elever 1997, 85 elever 2004) kan kostnadsökningen för denna verksamhet inte förklaras av minskat elevantal. Som skäl för kostnadsökningen anger FHS förändringar i utbildningen med anledning av nya önskemål från Försvarsmakten bl.a. vad gäller fördjupningsin-

riktningar och inslag av internationell karaktär. Det bör nämnas att kostnaderna enligt ovan endast är FHS kurskostnader. Till detta kommer s.k. elevkostnader som betalas av Försvarmakten bestående av lön, traktamente, resor och logi för den enskilde eleven.

FHS genomsnittliga kostnad för en helårsprestation om 443 tkr är väsentligt högre än för andra grundläggande högskoleutbildningar 2004. I synnerhet gäller detta för chefsprogrammet. Genomsnittskostnaden 2004 var sålunda 64 tkr och bland de högre märks läkarutbildningen om ca 185 tkr. Utredningen har inhämtat uppgifter om kostnader för motsvarande utbildningar i Finland, Norge, Danmark och Tyskland. I ett fall överstiger kostnaden för en utbildning motsvarande chefsprogrammet den svenska. I övriga fall understiger kostnaderna de svenska. Utredningen kan sålunda konstatera att de jämförda länderna har kostnader som såväl över- som understiger de svenska, men att FHS kostnader placerar sig i det övre segmentet.

FHS har hösten 2005 flyttat till nybyggda lokaler i närheten av Kungliga Tekniska Högskolan (KTH).

Personal

Trots att medeltalet anställda ökat är antalet årsarbetskrafter i princip oförändrat över tidsperioden (291/292). Detta beror främst på att ca 30 % av forskningspersonalen är tidsbegränsat anställda. År 1997 var endast 1 person tidsbegränsat anställd. Däremot har mängden köpta utbildnings- och forskningstjänster ökat. All militär personal är formellt sett tidsbegränsat anställd på FHS och tjänstledig från sin anställning i Försvarmakten.

Tabell 3.11 Medeltalet anställda inom myndigheten 1997–2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Mil.	68	88	127	125	109	105	108	99	
Civ.	118	148	179	206	215	242	249	228	
Tot.	186	236	306	331	324	347	357	327	76 %

Den civila personalens åldersstruktur är tämligen jämnt fördelad varav 11 % är 55 år och äldre. För den militära personalen är ca 50 % mellan 40 och 49 år och ca 32 % är äldre än 50 år. Den genomsnittliga årliga personalomsättningen är ca 30 % och 10 % för militär respektive civil personal. Av den militära personalen är ca 80 överstelöjtnanter eller av högre grad.

3.2.2 Nordisk jämförelse

Utbildning av högre officerare är FHS primära uppgift. För att ge en jämförelse till hur och i vilken omfattning motsvarande verksamhet bedrivs i andra länder ges nedan en kortfattad beskrivning av förhållandena i Finland, Norge och Danmark. De två sistnämnda har försvarsmakter som till storlek och organisation ungefärligen är lika stora som Sveriges. Finland har kvantitativt sätt en betydligt större försvarsmakt. Officerare som tjänstgör i staber utomlands i de aktuella graderna är inkluderade i jämförelsen och antalet är högst i Norge, följt av Danmark, Sverige och Finland i fallande skala. Även officerare som tjänstgör i andra myndigheter eller organisationer än försvarsmakterna i sig ingår. Jämförelsen inkluderar inte reservofficerare eller befäl och soldater som under kortare tid tjänstgör i försvarsmakten: s.k. konstaplar (DK), grenadjärer (N) eller beredskaps/förstärkningsoldater (S) m.m. Variationer i befälssystem mellan Sverige och de andra länderna har neutraliserats genom att jämförelsen avser respektive lands sammanlagda aktivt tjänstgörande militära befälskår, vilka i sin tur kan innehålla olika befälskategorier, se nedan. Angivna tal är målsättningar för respektive land och år och inkluderar inte befäl under avveckling (förtida pensioner, uppsägningar, bedömda frivilliga avgångar m.m.) i de olika länderna. Det faktiska antalet avlönade officerare i respektive land 2005 är alltså högre, främst i Norge och i Sverige.

Finland

Finland har tre större militära befälskategorier; underofficerare, institutofficerare och officerare.³ Officerarna kan efter grundbildningen, med möjlighet att avlägga kandidat- och magisterexamen,

³ Till institutofficerare sker ingen nyrekrytering. Härutöver finns mindre kategorier som specialofficerare m.m.

gå en stabskurs. Detta sker ca 10 år efter avlagd officersexamen. Årligen examineras från stabskursen ungefär 60–90 officerare med möjlighet att avancera till major-överstelöjtnants grad. Efter vidare urval kan en officer gå generalstabskursen varefter möjlighet finns att avancera till överstelöjtnants grad och uppåt. Vartannat år examineras 20 till 40 officerare från generalstabskursen. Av den totala befälskåren i Finland (officerare, institutsofficerare, underofficerare m.fl.) om ca 8 300 befäl är ca 1 240 eller 15 % majorer eller högre officerare.

Norge

Norge har två militära befälskategorier, avdelningsbefäl och officerare. Den förstnämnda kategorin infördes 2004. Efter en grundläggande gemensam befälsutbildning och tjänstgöring går de som ska bli officersaspiranter (ca 150 elever årligen) en treårig krigsskola. Efter examen från krigsskolan kan officeren avancera till majors grad. Den högre officersutbildningen benämns stabsskola (enligt nuvarande planering kan upp till 25 elever årligen examineras) och kan vara 1 till 2-årig. En officer som går stabsskolan kan avancera till överstelöjtnant eller högre. Strävan är att renodla den militära utbildningen och i övrigt utnyttja universitet och högskolor.

Av den totala befälskåren i Norge (officerare och avdelningsbefäl) om ca 9 900 befäl ska ca 2 140 eller 22 % vara majorer eller högre officerare (intaget senast 2008). Från 2012 är målet att 50 % av den totala befälskåren ska utgöras av avdelningsbefäl. I sammanhanget kan det nämnas att det i den norska försvarsmakten 2005 finns ca 3 030 officerare med majors (örlogskaptens) grad och uppåt. Målsättningen för 2008 förutsätter alltså att ca 900 högre officerare genom rörelsestimulerande åtgärder m.m. lämnar försvaret.

Danmark

Danmark har två militära befälskategorier, befälingsmaen och officerare. Efter grundläggande gemensam befälsutbildning och tjänstgöring går de som ska bli officersaspiranter en treårig officersutbildning. På denna kurs går årligen 120 till 145 elever från de tre försvarsgrenarna. Efter urval och vidareutbildning har officeren en

möjlighet att gå en ettårig stabskurs. På denna kurs går ca 50 elever årligen. Efter denna utbildning har eleven möjlighet att avancera till majors grad (utnämning till major kan även ske utan denna utbildning). Efter ytterligare utbildning, som är individuell och bl.a. förläggs till skolor i utlandet kan officeren avancera till överstelöjtnant och högre. Av den totala befälskåren i Danmark (officerare och befalingsmaen) om ca 9 400 personer ska det 2009 finnas ca 1 430 officerare av majors grad och högre (ca 15 %).

Sverige

Sverige har en militär befälskategori, officerare. Efter grundläggande gemensam tvåårig befälsutbildning går vissa officerare efter tjänstgöring och urval en vidareutbildning, s.k. taktiska program. Efter ytterligare tjänstgöring går en del av officerarna ett ettårig stabsprogram. På denna kurs går ca 200 elever årligen (från 2007 planerat 135). Efter denna utbildning har eleven möjlighet att avancera till majors grad. Efter ytterligare urval kan officeren gå det tvååriga chefsprogrammet och avancera till överstelöjtnant och högre. På chefsprogrammet utexamineras ca 85 elever årligen (två årskurser totalt 170 elever, från 2007 planerat 130).

I den svenska försvarsmakten finns i den organisation som beräknats m.a.a. 2004 års försvarsbeslut ca 3440 officerare med majors (örlogskaptens) grad och uppåt, se tabell nedan. Denna organisation bedöms vara intagen i slutet av 2006 och förutsätter att ca 300 officerare av majors grad och högre avvecklas. Av den totala befälskåren i Sverige om 10 070 personer ska därigenom ca 34 procent vara högre officerare från 2007 (majors grad och högre). Frågor om befälsutbildning, befodringsgång m.m. är f.n. under utredning i Försvarsmakten.

Förhållandena i de nordiska länderna sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 3.12 Sammanställning över gradstruktur samt utbildning av högre officerare i de nordiska länderna

<i>Grad</i>	<i>Finland 2005</i>	<i>Norge 2008</i>	<i>Danmark 2009</i>	<i>Sverige 2007</i>
generaler	16	22	20	20
brigadgeneraler	15	51	0 ⁴	22
överstar	111	152	93	156
överstelöjtnanter	307	700	298	1 149
majorer	811	1 216	1 020	2 097
S:a	1 260	2 141	1 431	3 444
Total befälskår, ca	8 300	9 900	9 400	10 100
Andel högre officerare, ca	15%	22%	15%	34%
Elever på kurs som föregår befördran till major, ca	60–90	Ingen särskild kurs	50 ⁵	135
Elever på kurs som föregår befördran till övlt, ca	20–40 (vartannat år)	<25 (ej fastställt)	Individuell utbildning efter behov	65

3.2.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det temporära utbildningsstoppet inom den högre officersutbildningen bör förlängas minst till 2008.

Framtida utbildningsvolymerna i den högre officersutbildningen bör motsvara nordiska genomsnittsnivåer och ligga inom intervallet 50–60 på stabsprogrammet och 10–20 på chefsprogrammet (eller motsvarande framtida program).

Kostnaderna för utbildningarna bör sänkas och finansieras genom en anslagspost i Försvarsmaktens förbandsanslag.

Utbildningens organisatoriska hemvist bör fortsatt övervägas.

⁴ Tillfälligt utnämnda brigadgeneraler ingår i antalet för överstar.

⁵ Befördran till major kan ske även utan att man genomgår stabskursen steg 2.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen kan inledningsvis konstatera att Försvarshögskolans verksamhet och däribland den högre officersutbildningen under den aktuella tidsperioden expanderat kraftigt kostnadsmässigt. Detta sammanfaller med åtminstone tre faktorer.

För det första har Försvarsmakten årligen beställt ett stort antal utbildningsplatser vid FHS, trots myndighetens organisatoriska och personella minskning. Minskningarna i krigs-/insatsorganisationen respektive värnpliktsutbildningen har inte resulterat i motsvarande reduktioner i utbildningen av högre officerare.

I linje med detta, och i en strävan mot att bedriva akademisk utbildning, har FHS byggt upp resurser för utbildning och forskning. Antalet lärare/forskare, handledare, kurs- och andra chefer osv. är högt i jämförelse med akademisk utbildning i allmänhet. Ungefär tre fjärdedelar av skolans personal är forsknings- och utbildningspersonal, varför ca 220 anställda helt eller delvis hittills disponerats för utbildningen av ca 350 officerare årligen. Det kan tilläggas att FHS utöver denna personal har ca 80 personer för administrativa uppgifter.

För det tredje har den uppdragsfinansierade forskningen och utvecklingsverksamheten ökat kraftigt i omfattning, alltså den forskning som inte är direkt relaterad till undervisningen. Kurskostnaderna för respektive utbildning inkluderar f.ö. inte kostnader för forskning. Forskningen har tidigare behandlats i avsnitt 2.2.

Nedan överväger utredningen tre frågor som är viktiga för att bestämma omfattningen av och formerna för den högre officersutbildningen. Den första gäller antalet elever på de militära programmen. Den andra frågan gäller kostnaderna för utbildningen. Den tredje gäller organisationen av utbildningen. Utredningen är begränsad av sina direktiv till att överväga den högre officersutbildningen och FHS. För sammanhangets skull utvidgar dock utredningen på några punkter resonemangen till att omfatta befälsutbildningen generellt. Utredningen har tagit del av Försvarsmaktens pågående arbete med ett nytt personalsystem, där den högre officersutbildningen och dess organisation ingår.

Utbildningsvolym

Läsåret 2005–2006 råder ett temporärt utbildningsstopp vid FHS avseende nyrekrytering till kurser, då Försvarmakten inte beställt någon ny stabskurs för detta år och inte heller påbörjat något nytt chefsprogram. Försvarmakten har till utredningen i maj 2005 angivit det årliga behovet av examinerade officerare från stabsprogrammet till 135 och från chefsprogrammet till 65. Därmed reduceras utbildningsvolymen för bägge programmen med ca 25 % i jämförelse med antalet 2005. Dessa volymer tar enligt Försvarmakten bl.a. hänsyn till att befattningar i insatsorganisationen omklassificerats, så att en viss befattning numera fordrar en högre officer än vad som gällde tidigare. Exempelvis är numera kompanichefsgraden major mot att den tidigare var kapten. Med en sådan omläggning ianspråkats betydligt fler högre officerare för ett givet antal förband. Av Försvarmaktens till utredningen lämnat underlag framgår att vissa bataljoner, där endast en mindre del utgörs av insatsförband, innehåller upp till 23 majorer per styck. Utredningen har även erfarit att omklassificeringen är en anpassning till förhållandena mellan grad och arbetsuppgift i andra länder. Därmed skulle samverkansförmågan mellan svensk och utländsk militär personal kunna underlättas. Utifrån detta skäl kan åtgärden vara lämplig, men utredningen vill uttala en generell reservation vad gäller omklassificeringar som går i riktning mot en högre grad för en viss arbetsuppgift, då detta genererar högre personal- och utbildningskostnader än tidigare för en given organisation.

Utredningen anser att utgångspunkten vid bedömningen av det framtida utbildningsbehovet av högre officerare bör vara nuvarande tillgång. I Försvarmakten ska det enligt myndighetens planering – efter att reduktioner föranledda av 2004 års riksdagsbeslut är genomförda – finnas ca 3 440 officerare av majors grad och uppåt, motsvarande 34 % av den totala befälskåren. Som tidigare redovisats har FHS sammanlagt examinerat ca 2 800 nya majorer och överstelöjtnanter sedan 1997, parallellt med att många äldre högre officerare pensionerats i förtid (s.k. 55+-pension). Även om ett antal av de högre officerare som utexaminerats sedan 1997 sannolikt har slutat i Försvarmakten, anser utredningen det vara rimligt att anta att huvuddelen av det nu tjänstgörande kollektivet av högre officerare består av sådana som har relativt nyligen inhämtade kunskaper.

Nuvarande antal om ca 3 440 högre officerare grundas på Försvarsmaktens egen analys av grund- och insatsorganisationens behov. Utredningen har inte någon insikt i detta arbete, men kan konstatera att behovet dels är beroende av att man bedömer att befattningen som sådan ska finnas, dels vilka krav man ställer på en befattning. Utredningen kan konstatera att bedömningar i sådana hänseenden synes skilja sig åt markant mellan olika länder.

Det resultat som nu föreligger, innebärande att behovet av högre officerare är väsentligt större i Sverige än i de andra nordiska länderna, anser utredningen kan ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av en allmän strävan om att utveckla ett modernt och användbart insatsförsvaret i Sverige. Trots att det i vissa insatsförband ingår ett flertal högre officerare ska det enligt myndighetens planering 2007 finnas ungefär dubbelt så många högre officerare i grundorganisationen jämfört med den totala insatsorganisationens bedömda behov.⁶ Enligt utredningens bedömning bör i stället det likartade antalet och typerna av förband innebära att mängden högre officerare i Sverige bör vara i samma storleksordning som det nordiska genomsnittet. Detta innebär i sin tur en kraftig minskning från dagens nivåer och bör leda till en restriktiv syn på framtida utbildningsvolym.

Inget av de här jämförda länderna har vidare en löpande utbildningsvolym i samma storleksordning som den svenska, oavsett storlek på landets försvarsmakt. Därav gör utredningen bedömningen att det inte är nödvändigt med ett så stort antal årligen utbildade högre officerare som fallet varit i Sverige, vare sig för att utbilda förband, bemanna insatsförband, rotera förband i internationella insatser eller bemanna en tillräckligt stor förvaltningsorganisation. Utredningen vill erinra om att den nordiska jämförelsen dels innehåller länder med omfattande värnpliktsutbildning och övningsverksamhet (Finland), dels länder med, i ett nordiskt perspektiv, omfattande internationella insatser (Danmark). Verksamheterna är i båda dessa fall personalkrävande.

Utredningen vill belysa gradstrukturens ekonomiska följder med följande exempel. Om man hypotetiskt skulle minska antalet högre officerare till exempelvis de danska nivåerna, skulle Försvarsmakten frigöra ca 800 mnkr årligen i lönedel. Inklusivt medel från soci-

⁶ Inräknat samtliga insats- och resursförband i samtliga beredskapsgrader/förbandsgrupper.

ala avgifter innebär detta att man frigör ca 1,2 miljarder kronor⁷. Dessa medel skulle kunna användas för att få fler lägre befäl i trupptjänst och därmed ha en bredare bas i befälspyramiden. Eller så skulle frigjorda medel kunna användas till andra angelägna ändamål för insatsorganisationen, personellt eller materiellt. För att ytterligare belysa relevansen av detta kan det erinras att FM uppskattat kostnaderna för tillkommande svenska officerare för EU:s snabbinsatsstyrka till ca 150 mnkr årligen. Utredningen gör därmed bedömningen att det finns en stor outnyttjad potential att inom nuvarande ekonomiska nivåer omfördela användningen av löne- medel för den militära personalen. Därigenom kan en avsevärt större effekt nås till gagn för insatsförsvaret. Detta fordrar emellertid att Försvarsmakten både arbetar med rörelsestimulerande åtgärder visavi officerare i högre nivåer/grader, samt att myndigheten inte förstärker nuvarande struktur genom omfattande nyutbildning och befordran.

Utredningen sammanfattande bedömning vad avser utbildningsvolymer är att det temporära stopp på stabs- respektive chefsprogrammen som införts 2005/2006 bör förlängas och vara den tid som avvecklingar och arbete med att omstrukturera utbildnings- och befordringsgången m.m. i befälsskåren pågår, dock minst till 2008. Nyutbildningen respektive befordran kan därefter påbörjas i försiktig skala. Efter en sammanvägning av ovan nämnda faktorer bedömer utredningen att inriktningen för den årliga volymen av examinerade inledningsvis bör vara högst 50 elever på stabsprogrammet och högst tio elever på chefsprogrammet. Dessa volymer är enligt utredningens bedömning främst personalpolitiskt motiverade, snarare än motiverade utifrån ett tvingande behov i verksamheten. Om en framtida officersutbildning skulle göras längre på tidigare utbildningsstadier utgår utredningen från att senare stadier i motsvarande mån kan förkortas. Likaså om officerare i framtiden läser in en generell högskoleexamen, före eller under yrkesbanan i Försvarsmakten.

Antalen 50 respektive 10 är lägre än vad som teoretiskt skulle behövas utifrån hur många som skulle behöva utbildas för att fylla varje befattning i den totala insatsorganisationen som nu reserverats för majorer och högre officerare. Med hänsyn till den nuvarande tillgången på officerare i de aktuella graderna, bedömer ut-

⁷ Beräkningen är utförd enligt följande. Skillnaden i antalet personer i respektive grad från major och uppåt mellan Sverige och Danmark * genomsnittlig månadslön för respektive grad i Försvarsmakten 2004 * 12. Femtio procent sociala avgifter har förutsatts.

redningen dock inte att detta är ett väsentligt eller i tiden näralligande problem. Därutöver kommer det 2006 att ånyo examineras ca 85 nya överstelöjtnanter från chefsprogrammet. I ett mer långsiktigt perspektiv menar utredningen dock att utbildningen kan behöva öka, förutsatt att utströmningen ur Försvarsmakten inom de aktuella graderna likaså ökar. Med bl.a. beaktande av utredningens förslag om att minska Högkvarteret samt en mer restriktiv hållning i allmänhet vid klassificeringar av befattningar, kan teoretiska volymer av årligen examinerade för att bemanna nuvarande insatsorganisation storleksmässigt uppskattas till uppemot 60 elever på stabsprogrammet och 20 elever på chefsprogrammet. En sådan utbildningstakt skulle på sikt göra att de ackumulerade volymerna ungefärligen skulle motsvara de nordiska ländernas nuvarande genomsnitt.

Utbildningens kostnader

Ser man till undervisningsformerna på stabs- respektive chefsprogrammen skiljer sig dessa i stora delar inte från allmänt förekommande högskoleundervisning. Sålunda är ca 75 % av kurstiden föreläsningar, lektioner eller självstudier. Resterande tid utgörs av exkursioner och grupparbeten under lärarstöd (s.k. fältövningar, applex m.m.), studiebesök samt stabsövningar. Det är främst den sistnämnda fjärdedelen av undervisningen som har unika former och som kan innebära onormalt stora kostnader. Att högre officersutbildning är kostsam på ett sätt som har få motsvarigheter i högskolevärden, styrks av den internationella jämförelsen enligt tidigare. Emellertid pekar denna också på att flera länder har lägre kostnader för utbildningar, främst chefsprogrammet, än den svenska.

Utredningen anser mot bakgrund av det föregående att kostnaderna för stabs- och chefsprogrammen bör kunna sänkas och vill erinra om att både chefs- och stabsprogrammen så sent som 2003 med ungefärligen lika utbildningsvolymerna bedrevs till lägre kostnader per helårsprestation än 2004. Det kan vidare noteras att antalet årsarbetskrafter på FHS var lika 1997 och 2004. Under samma tid har den genomsnittliga kostnaden per helårsprestation inom chefs- och stabsprogrammen ökat med ca 85 %. Utöver löneutvecklingen för den anställda personalen indikerar detta att inköp av externa utbildningstjänster varit drivande för kostnadsutvecklingen.

Utredningen har förstått att offecersutbildning traditionellt varit peronalintensiv till följd av en önskan om individuell uppföljning m.m. av eleverna. Emellertid anser utredningen att inom områden som bedrivs, eller kan bedrivs, med sedvanliga högskolemässiga utbildningsformer bör nya och mer kostnadseffektiva former införas. Detta bedömer utredningen gäller för åtminstone tre fjärdedelar av undervisningen. Härvid menar utredningen att det inte i sig bör anses vara en kvalitetsförsämring att t.ex. minska lärartätheten och andelen lektionsbunden undervisning. Detta bör i stället ses som en anpassning till vad som gäller för högre utbildningar i allmänhet. Likaledes bör kraven på att eleverna självständigt genom egna litteraturstudier m.m. inhämtar och tillämpar kunskap kunna sättas avsevärt högre än den genomsnittliga 25 % av kurs tiden som gäller i dag. Krav på att eleverna redan innan kursstart inhämtat vissa moment i undervisningen bör kunna ställas, i kombination med förberedande kurser och distansutbildning. Mängden personal med lärar-, kurschefs- och andra roller bör kunna minska. Bedömningar av elevens prestationer bör i högre grad kunna göras på grundval av resultat på tentamina och uppsatser, i enlighet med normal högskolepraxis. Det bör dock erinras att de betydande förändringar av utbildningsvolymerna som utredningen ovan aviserat, i sig kraftigt kommer att minska de sammanlagda utbildningskostnaderna. Även om detta i sin tur minskar effekten av vissa kostnadsreducerande åtgärder bör det inte hindra att Försvarmakten och FHS ser över verksamheten i linje med vad utredningen här anför.

Akademiseringsfrågan

Frågan om akademisering av officersutbildningen har tidigare nämnts och regeringen har 2004 uppdragit åt Högskoleverket att göra en värdering av de militära utbildningarna vid militärhögskolan i Försvarmakten och FHS. Verket ska lämna sitt yttrande i december 2005, vilket gör att akademiseringsfrågan och eventuella organisatoriska konsekvenser av denna ännu inte kan överblickas fullt ut. Utredningen återkommer till detta i det senare.

Utredningen har under arbetets gång kunnat uppfatta olika skäl för en akademisering av officersutbildningen. Det första handlar om att tillföra eller säkerställa att utbildningen bedrivs på vetenskaplig grund och utifrån beprövad erfarenhet. Till detta hör även

att ge utbildningens innehåll en mer vetenskaplig prägel. Ett annat argument handlar om att utbildningen borde värderas och examineras på samma sätt som högre utbildning i allmänhet. Utbildningens och yrkets status skulle därigenom öka samtidigt som man skulle underlätta en övergång till annan yrkesverksamhet för den enskilde vilket också är till gagn för Försvarsmakten. Ett ytterligare argument handlar om att man genom en akademisering skulle ansluta till en internationell trend inom militär utbildning.

Det ligger utanför utredningens direktiv att gå in i denna fråga med tillhörande argument i detalj. Utredningen vill dock i allmänhet bejaka aspekter som att utbildningen bör bedrivas på vetenskaplig grund och utifrån beprövad erfarenhet. Utredningen har intrycket att denna strävan redan präglar verksamheten vid FHS idag.

Utredningen kan vidare konstatera att trenden under senare år varit att allt flera utbildningar inordnats under universitets- och högskoleväsendet. Utredningens håller det för troligt att delar av den militära befälsutbildningen, i synnerhet på högre nivåer, till kursinnehåll kan anses vara akademisk. Värderingar i denna del genomförs f.n. av Högskoleverket. Beträffande den internationella trenden mot att på olika sätt akademisera officersutbildning har utredningen intrycket av att så är fallet i våra nordiska grannländer. I dessa finns en treårig officersutbildning som avslutas med en examen med erkännande och/eller jämförbarhet med högskoleutbildningar i allmänhet. I ett avseende föreligger dock en skillnad mellan hittillsvarande system i Sverige och de andra nordiska länderna. I de senare fallen är det inte allt befäl som genomgår denna utbildning. I Norge och Danmark genomgår den treåriga officersutbildningarna av en begränsad del av det totala befälskollektiv som genomgått en grundläggande befälsutbildningen (120–150 personer).⁸ På så sätt erhålls även en smal topp respektive bred bas på den totala befälspyramiden.

Såvitt utredningen uppfattat består militär befälsutbildning i olika stadier av såväl praktisk färdighetsträning, teoretiska studier samt tillämpning av teori. Utbildningen är till stora delar inriktad på ett specifikt yrke snarare än allmän. Detta utesluter inte att allmänna ämnen är relevanta för befäl med t.ex. förvaltningsuppgifter. Utredningen vill i det sammanhanget erinra om att ett fåtal högre officerare nu och i framtiden de facto kommer att utöva befälsrätt

⁸ Volymer och organisation i Finland var inte bestämda vid utredningens besök.

över ett militärt förband i egentlig bemärkelse, åtminstone under någon längre tid. För de flesta högre officerarna består arbetsuppgifterna till huvuddel och i praktiken av olika typer av administrativa uppgifter m.m. som till form och metod är lika förvaltning i allmänhet. Detta bör också avspeglas i den högre utbildningen.

Utredningen anser mot ovanstående bakgrund att följande aspekter bör beaktas i samband med akademiseringen av den militära befälsutbildningen och den högre officersutbildningen i synnerhet:

För det första bör utbildningen resultera i att hög effekt nås visavi insatsförsvarets krav. Insatsorganisationens befattningar bör vara utgångspunkten för elevvolymerna vid all befälsutbildning. I den mån det finns tillkommande krav härledd ur förvaltning eller utbildningsorganisation m.m. bör detta anges och övervägas explicit. Automatik i utbildnings- och befordringsgång, i synnerhet för högre grader, bör tillämpas restriktivt.

För det andra bör utbildningen vara kostnadseffektiv. Utbildning av professionella militära kunskaper och färdigheter bör ske inom försvarssektorn och i nära samverkan med den praktiska verksamheten. Utbildning i allmänna kunskaper och färdigheter bör i första hand ske utanför försvarssektorn. Kraven på att självständigt tillgodogöra sig kursinnehåll m.m. bör kunna ställas på samma sätt som för högskoleutbildning i allmänhet. Utbildningen bör ges vid den tidpunkt i yrkesbanan som en viss befattning motiverar och utbildningstider bör helst hållas korta. Utbildning, meritering och lärande genom aktiv tjänstgöring bör vara normerande.

För det tredje bör utbildningen anpassas till en lämplig incitamentsstruktur för befälskåren. Efter utbildning och tjänstgöring bör den enskildes växling av yrken inom Försvarsmakten och övergång från Försvarsmakten till annan verksamhet underlättas. Utifrån allmänna strävanden om s.k. interoperabilitet mellan svensk och utländsk militär personal bör utbildning och befordringsgång anpassas till internationell praxis. Utbildningar i och samarbete med andra länder bör med fördel kunna användas.

Utbildningens organisation

Utgående från avsevärt reducerade volymer samt sänkta kostnader bör även utbildningens organisering övervägas. Utredningen kan konstatera att Försvarsmaktens utbildning till sin huvuddel bedrivs

inom myndigheten. Förutom militärhögskolorna bedrivs utbildning vid de försvarsgrensvisa stridsskolorna och diverse fackskolor. Totalt omfattar skolverksamheten inom Försvarsmakten, exklusive Försvarshögskolan, ca 1000 aktivt tjänstgörande officerare samt tillkommande civil personal.

Även om försvarets skolverksamheten som helhet ligger utanför utredningens direktiv att behandla, håller utredningen det för troligt att det finns möjligheter till rationaliseringar och kostnadsreduceringar inom denna verksamhet. I det sammanhanget bör även den högre officersutbildningen vid FHS behandlas, i syfte att nå samordningsfördelar främst mellan verksamheterna vid militärhögskolorna och stridsskolorna å den ena sidan och FHS å den andra. Högre kostnadseffektivitet bör kunna uppnås men också högre kvalitet i utbildningen genom att utbildningsresurser, om än reducerade, kan koncentreras till färre elever. För den högre officersutbildningen gäller detta i synnerhet på områden som innebär träning i att föra befäl över och tjänstgöra i staber i högre förband, där mängden övningstillfällen av naturliga skäl är begränsade.

Beträffande den högre utbildningen vid FHS ser utredningen inga hinder för att denna även framgent skulle kunna bedrivas inom en egen myndighet, givet att FHS verksamhet inordnas i sammanhanget enligt ovan. Ett skäl för att bibehålla verksamheten som en egen myndighet är att FHS utöver den militära utbildningen även innehåller olika utbildningar och forskning inom krishanteringsområdet. Ett annat skäl för att bibehålla verksamheten inom myndigheten FHS, och inte föra den till FM, kan även vara att akademiseringen med tillhörande examensrätt – med nuvarande upplägg – därmed inte skulle kompliceras ytterligare.

Ur utredningens perspektiv finns det frågor utöver ovan som är viktiga. Att få hög effekt visavi insatsförsvaret behov och att öka kostnadseffektiviteten i verksamheten är exempel på detta. Det kan därmed även finnas skäl som talar för att verksamheten borde inordnas i FM. Ett skäl är att personal- och utbildningsfrågorna i allmänhet handhas inom FM och är centrala för effekterna av och kostnaderna för myndighetens verksamhet. Försvarsmaktens skulle med en sådan lösning ha ett helhetsansvar för rationaliseringar, kostnadsuppföljning, avvägningar och skapande av incitamentsstruktur inom ramen för hela befäls- och utbildningssystemet. Skolverksamheten som helhet skulle som ovan angivits kunna samordnas och rationaliseras vilket kan underlättas om verksamheten bedrivs i en och samma myndighet. Omvänt skulle delar av skol-

verksamheten inom Försvarsmakten, främst militärhögskolan, kunna samordnas under FHS.

Om inte inriktningen på det hittillsvarande arbetet i akademiseringsfrågan kan genomföras, kan man enligt utredningen även pröva andra modeller för att nå samma mål. Generell högskoleexamen kan exempelvis inhämtas vid universitet och högskolor av de officerare som är intresserade av och/eller behöver en sådan, före eller under sin yrkesbana i Försvarsmakten, vilket är förekommande i andra länder. Detta skulle enligt utredningen även leda till positiva effekter i form av en interaktion mellan den professionella militära personalen och det omgivande utbildningssamhället samt därutöver underlätta växling av yrken. Parallellt skulle den militära fackutbildningen kunna meddelas av FHS (eller Försvarsmakten) med hög kvalitet, på vetenskaplig grund samt med en examen som myndigheten fastställer. Den eftersträvade akademiseringen skulle därmed lösas i samarbete med universitet och högskolor. Högskoleverket har i sitt remissvar avseende Skolreformutredningens betänkande (SOU 2003:43) skisserat en sådan modell, och andra varianter är sannolikt tänkbara. Härutöver anser utredningen att Försvarsmakten, i en strävan att öka användningen av akademiskt utbildad personal, på ett systematiskt sätt bör kunna använda reservofficerare eller frivilliga. I synnerhet om det är fråga om att lösa uppgifter under begränsad tid. Denna typ av åtgärder skulle kunna möjliggöra för Försvarsmakten kostnadseffektiva anställningsformer och samtidigt lämna viktiga bidrag till försvarets förankring i samhället.

Utredningen sammanfattande bedömning i organisationsfrågan är att FHS tills vidare kan vara en egen myndighet. Efter att Högskoleverket rapporterat pågående regeringsuppdrag och efter det att denna och sammanhängande frågor beretts i Regeringskansliet bör ett ställningstagande kunna tas till helheten. Om t.ex. de institutionella hindren kvarstår efter en sådan behandling anser utredningen att den organisatoriska placeringen av den högre officersutbildningen bör kunna övervägas ånyo och då med beaktande av övrig skolverksamhet inom Försvarsmakten. De delar av FHS verksamhet som ämnesmässigt inte är knutna till Försvarsmakten, främst inom krishanteringsområdet, bör i så fall likaså övervägas vad gäller organisatorisk tillhörighet. Utredningen föreslår att även möjligheterna att använda universitets- och högskoleväsendet m.m. enligt föregående stycke övervägs i inom ramen för helheten.

Med utgångspunkt i de framtida utbildningsvolymerna som ovan angivits bedömer utredningen att kostnaden för den högre officersutbildningen enligt nuvarande prissättning kan beräknas uppgå till högst ca 48 mkr årligen, att jämföra med kostnaderna för stabs- och chefsprogrammen 2004 om ca 172 mkr. Utbildningen bör finansieras genom en särskild anslagspost under Försvarens förbandsanslag i syfte att möjliggöra kontroll av kostnader och volymer. Härutöver bedömer utredningen att kostnaden för övrig högre officersutbildning som faktureras Försvarens förband kan reduceras proportionerligt till högst ca 8 mkr (2004 28 mkr). Ovanstående förutsätter såvitt utredningen kan bedöma bl.a. att FHS kan reducera hyreskostnader och övriga trögrörliga kostnader som hittills belastat faktureringen till Försvarens förband.

4 Materielrelaterade processer

4.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Försvarets materielverk

Försvarets materielverks (FMV) uppdrag är att stärka försvarets operativa förmåga, nationellt och internationellt, genom en kostnadseffektiv materielförsörjning. Verksamheten bedrivs i uppdragsform och med ett processinriktat arbetssätt. FMV:s huvudkund är Försvarmakten. Myndigheten hanterar kontinuerligt ca 1 400 uppdrag och av dem omsätts ca 500 st. årligen.

FMV är organiserat som en matrisorganisation med en verksamhetsledning med tre operativa verksamhetsledare och en kompetensorganisation med fyra huvudenheter. I de olika verksamhetsområdena leder, samordnar, prioriterar samt följer man upp de olika uppdragen och projekten. Inom kompetensorganisationen rekryterar, utvecklar och avvecklar man personal. Genom ett sådant förhållningssätt anser FMV att produktionen tydligare satts i centrum. Efterfrågan styr vilka kompetenser som ianspråktas i olika projekt.

Det finns 18 olika verksamhetsområden, som t.ex. marksystem, flygsystem, sjösystem samt affärsrådgivning och juridik. Inom kompetensorganisationen finns fyra kompetensenheter: marknad, systemområden, systemteknik och gemensamma kompetenser. Dessa enheter innehåller kompetenser som motsvarar den efterfrågan som de olika verksamhetsområdena har.

Ekonomiskt utfall 1997–2004

Tabell 4.1 Verksamhetens årliga kostnader 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Personal	1 101	1 185	1 328	1 114	1 137	1 330	1 321	1 292	17 %
Lokaler	199	232	234	226	209	231	199	178	-11 %
Övriga drifts- kostnader	18 098	20 610	17 518	17 894	20 165	15 890	17 757	14 974	-17 %
Finansiella kostnader	709	842	643	626	677	660	528	352	-50 %
Av- och nedskrivningar	80	94	96	93	94	111	86	65	-19 %
<i>Summa</i>	<i>20 188</i>	<i>22 963</i>	<i>19 819</i>	<i>19 953</i>	<i>22 282</i>	<i>18 222</i>	<i>19 891</i>	<i>16 862</i>	<i>-16 %</i>
<i>Förändring</i>		<i>14 %</i>	<i>-14 %</i>	<i>1 %</i>	<i>12 %</i>	<i>-18 %</i>	<i>9 %</i>	<i>-15 %</i>	

FMV har, som en av få myndigheter inom den militära sektorn, haft minskade kostnader, totalt sett, under den redovisade tidsperioden. Den huvudsakliga förklaringen är att den beslutade ramminskningen i 2000 års försvarsbeslut i stort har belastat materielanslaget (anslag 6.2, utgiftsområde 6). Därtill har FMV under dessa år rationaliserat den egna verksamheten i syfte att minska kostnaderna. Dock har kostnaden för personalen ökat under perioden, bl.a. till följd av att FMV har genomfört en kompetensväxling för att på ett bättre sätt möta kundernas förväntade framtida krav. I tabell 4.2 redovisas myndighetskostnadens utveckling under den undersökta perioden.

Tabell 4.2 Myndighetskostnaden 1997–2004 (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Personal	1 042	1 132	1 265	1 066	1 085	1 147	1 263	1 236	19 %
Lokaler	163	155	133	107	99	133	89	93	-43 %
Resor	22	24	22	22	22	25	26	22	0 %
Resurskonsulter	45	60	85	81	78	78	63	52	16 %
Tjänsteprodukter	79	68	64	131	145	145	139	129	63 %
Övriga kostnader	22	196	143	132	110	110	114	98	345 %
<i>Summa</i>	<i>1 372</i>	<i>1 603</i>	<i>1 712</i>	<i>1 539</i>	<i>1 564</i>	<i>1 639</i>	<i>1 693</i>	<i>1 630</i>	<i>19 %</i>
<i>Förändring</i>		<i>17 %</i>	<i>7 %</i>	<i>-10 %</i>	<i>2 %</i>	<i>5 %</i>	<i>3 %</i>	<i>-4 %</i>	

Personal- och lokalkostnaderna skiljer sig mellan myndighetskostnaden och totalkostnaden beroende på att vissa av dessa kostnader bokförs mot specifika materielprojekt. Det kan exempelvis vara projektanställd personal. Även om den totala kostnaden för FMV:s verksamhet har minskat under perioden har inte motsvarande minskning ägt rum avseende myndighetskostnaden. Istället har den ökat med 19 %. Det avgörande skälet är den ökade personalkostnaden som redan redovisats. Den stora ökningen av övriga kostnader mellan 1997 och 1998 beror på en exceptionell valutadifferens som påverkade de finansiella kostnaderna. Annars har övriga kostnader en minskande trend. Minskningen av lokalkostnader beror främst på att verksamheten i Stockholm har koncentrerats till Tre Vapen samt att verksamhet har avvecklats.

FMV är en stor upphandlare av konsulttjänster av olika slag. I tabell 4.3 redovisar utredningen utvecklingen av de s.k. tjänsterelaterade kostnaderna, d.v.s. olika slag av konsulttjänster, under perioden.

Tabell 4.3 Tjänsterelaterade kostnader (mnkr)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97-04
Resurskonsulter	452	443	444	438	594	533	577	508	12 %
Materiel- försörjningstjänster	1 880	1 878	1 664	1 621	1 852	2 141	2 110	2 296	22 %
Resekostnader	122	124	112	108	114	127	121	117	-4 %
Övriga köpta tjänster	743	842	741	901	855	833	838	1 041	40 %
<i>Summa</i>	<i>3 197</i>	<i>3 286</i>	<i>2 962</i>	<i>3 067</i>	<i>3 415</i>	<i>3 634</i>	<i>3 646</i>	<i>3 962</i>	<i>24 %</i>

Till resurskonsulter räknar FMV konsulter som leds av myndigheten per timme. Det motsvarar den traditionella bilden av konsulter. Inom posten ryms för 2004 bl.a. Försvarmakten (ca 90 mnkr), övriga myndigheter (ca 30 mnkr), försvarsindustri (ca 90 mnkr) samt övrig industri (ca 300 mnkr). Exempel på övrig industri är bl.a. specialistkompetenser från exempelvis Ångpanneföreningen (tekniska konsulter).

Som materielförsörjningstjänster räknar FMV köp av en tjänst där andra arbetsleder personalen som producerar tjänsten. Exempel på detta kan vara rapporter från FOI och Försvarmakten och ammunitionsavveckling. Inom posten ryms för 2004 Försvarmakten (ca 100 mnkr), övriga myndigheter (ca 100 mnkr) Försvarsindu-

strin ca (1 190 mnkr) och övrig industri (ca 900 mnkr). Exempel på övrig industri är även här Ångpanneföreningen.

Övriga köpta tjänster innefattar bl.a. den del av forsknings- och teknikutvecklingsanslaget som kanaliseras från Försvarsmakten via FMV till bl.a. FOI. I övrigt återfinns stödtjänster som bevakning och transporter. Inom posten ryms för 2004 Försvarsmakten (ca 60 mnkr), övriga myndigheter (ca 150 mnkr), försvarsindustrin (ca 350 mnkr), övrig industri (ca 430 mnkr). Exempel på övrig industri är WM-DATA och Securitas.

Analogt med den anlagsminskning som har genomförts för materielanslaget har verksamhetsgrenen anskaffning minskat mest under tidsperioden, vilket visas i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Årliga kostnader fördelade på verksamhetsgren (mnkr, löpande priser)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97-04
Ledningsstöd	1 014	1 161	1 210	1 191	1 404	1 512	1 191	1 152	14 %
Internationellt samarbete							41	41	0 %
Anskaffning	15 070	17 443	14 755	14 554	16 262	12 873	14 894	11 877	-21 %
Driftstöd	4 104	4 359	3 854	4 208	4 616	3 837	3 760	3 783	-8 %
Certifiering av IT-säker- het							4	9	125 %
<i>Summa</i>	<i>20 188</i>	<i>22 963</i>	<i>19 819</i>	<i>19 953</i>	<i>22 282</i>	<i>18 222</i>	<i>19 890</i>	<i>16 862</i>	<i>-16 %</i>

Dock har inte efterfrågan på FMV:s tjänster vad gäller antalet uppdrag minskat. Det kan också noteras att verksamhetsgrenen driftstöd har haft en relativt blygsam minskning i förhållande till den totala kostnadsminskningen. Ledningsstödet har ökat under perioden som en följd av Försvarsmaktens ökade efterfrågan på stöd i dess förändringsprocess.

När kostnaderna fördelas på verksamhetsområden kan man konstatera att 84 % av kostnaderna för den externa produktionen fördelas på fyra verksamhetsområden; flyg, sjö, ledning och mark. Bara kostnaderna inom verksamhetsområde Flyg uppgår till 42 % av kostnaderna för den externa produktionen. Personalkostnaden inom dessa verksamhetsområden uppgår till 63 % av personalkostnaden inom den externa produktionen. De fyra ovan nämnda verksamhetsområdena är i förhållande till övrig verksamhet betydligt

mer materielintensiva med stora anskaffningar vilket förklarar kostnadsbilden. I relationen personalkostnader/totala kostnader uppvisar de fyra största verksamhetsområdena fyra av de sex lägsta kvoterna.

Huvuddelen av FMV:s personal arbetar inom materielprojekt som karaktäriseras av tidigare genomförd eller pågående egenutveckling.

Personal

FMV bedriver verksamhet vid 18 orter. Därtill är ett fåtal anställda placerade i utlandet. Om man exkluderar huvudkontoret är i snitt 37 personer anställda vid respektive verksamhetsställe. Vid huvudkontoret är 1 382 personer anställda varav 138 är officerare. Mer än 25 procent av personalen över 55 år. Totalt är ca 200 officerare anställda i FMV.

Tabell 4.5 Anställda vid verksamhetsorter

<i>Verksamhetsorter</i>	<i>Antal anställda 2004</i>
Arboga	98
Enköping	13
Karlsborg	65
Karlskoga	4
Karlskrona	9
Karlstad	18
Linköping	225
Malmö	12
Skövde	3
Stockholm	1 382
Sundbyberg/Ursvik	3
Trollhättan	2
Uppsala	21
Utlandet	6
Vidsel	108
Växjö	25
Örnsköldsvik	1
Östersund	5
<i>Summa</i>	<i>2 006</i>

Tabell 4.6 Medeltal antal anställda 1997–2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	förändring 97–04
Antal anställda (varav militärer)	2 633 (322)	2 633 (302)	2 383 (274)	2 153 (247)	2 250 (259)	2 090 (248)	2 119 (220)	2 006 (193)	- 24 %

Antalet anställda har minskat med 24 % under perioden 1997–2004.

FMV:s test- och provningsverksamhet

FMV:s test- och provningsverksamhet är samlad inom verksamhetsområdet validering och verifiering (VoV). Ledningen för verksamhetsområdet är lokaliserad till Linköping. Huvuddelen av provningsverksamheten bedrivs vid tre provplatser: Linköping–Malmen (flyg- och luftstridssystem, m.m.), Vidsel (robotsystem, m.m.) och Karlsborg/Skövde (markstridssystem, fordon, m.m.). Nästan all personal är tjänstgöringsplacerad vid dessa tre provplatser. I övrigt bedrivs provning i liten omfattning på olika håll i landet, bl.a. vid obemannade provplatser.

I början av 2005 var ca 350 personer anställda i VoV-verksamheten. År 2000 var antalet anställda ca 500.

Tabell 4.7 VoV-verksamhets intäkter (mnr)

Intäktskälla	2003 (mnr)	2004 (mnr)
FM – generellt	324	251
FM – basplattan	155	129
Externa uppdrag från övriga kunder	46	86
<i>Totalt</i>	<i>525</i>	<i>466</i>

Basplattan kan betraktas som en form av grundbeställning för finansiering av infrastrukturen för provningsverksamheten från Försvarmaktens sida vid sidan av det ordinarie systemet. I det följande lämnas en kort beskrivning av verksamheten vid de större provplatserna.

Provplats Malmen

Vid provplats Malmen genomförs huvudsakligen flygprov för att utvärdera system och delsystem där flygplan eller helikoptrar ingår. Verksamheten omfattar även verifiering av delsystem och system på flygplan och helikoptrar där FMV innehar typcertifikatet eller där typcertifikat saknas. En stor del av verksamheten berör JAS-systemet. Provplats Malmen stödjer även Flygsäkerhetsinspektionen med expertis vid granskning av flygmateriel för säkring av luftvärdighet.

Det förekommer ett omfattande samarbete med flygvapnets taktikutvecklingsorganisation (TU JAS), som bl.a. genomför taktiska flygprov. Vid provplatsen finns bl.a. en provflygningsenhet och en teknisk enhet (verkstäder, mätsystem, m.m.) samt en s.k. humancentrifug för pilottester. Under år 2003 genomfördes ca 2 400 flygpass om totalt 1 600 timmar.

Provplats Karlsborg/Skövde

Provplats Karlsborg/Skövde bedriver provning av marksystem (stridsfordon, vapen, ammunition, skyddssystem, etc.). Verksamheten i Karlsborg bedrivs på ett 500 ha stort skjutfält. Möjlighet finns att utnyttja målområden över Vättern vid skjutprov. Verksamheten är miljöprövad och har tillstånd att hantera explosivämnen. I Skövde bedrivs framförallt fordonsprovning. Huvuddelen av personalen är placerad i Karlsborg.

Förutom olika typer av testanläggningar för skjut- och sprängprov finns i Karlsborg en klimatanläggning som medger köld- och värmeprov med hela fordon, bl.a. stridsvagnar. Dessutom finns verkstäder för olika ändamål.

Provplats Vidsel

Vid provplats Vidsel bedrivs provning av flygburna och landbaseade robotsystem. Provområdet är 70 km långt och 30 km brett och kan förlängas vid behov. På senare tid har en fördjupad samverkan med Rymdbolagets försöksfält utanför Kiruna diskuterats för att bl.a. kunna koppla ihop de bådafälten för att möjliggöra prov över mycket långa avstånd. Vidsel har beskrivits som en anläggning som är unik i Europa.

Provplats Vidsel är dimensionerad för 120 provdagar per år. Under de senaste fem åren har beläggningen i genomsnitt varit 60 provdagar per år. FMV ser möjligheter att utöka den verksamhet som riktar sig till utländska kunder. Under de senaste fem åren har uppdragsintäkterna från utländska kunder motsvarat ca 7% av årskostnaden för provplats Vidsel.

Försvarets logistik

I propositionen *Vissa organisatoriska frågor inom Försvarets m.m.* (prop. 1999/00:97) redovisar regeringen att en ny organisationsenhet för Försvarets underhållstjänst och stödverksamhet skall inrättas den 1 januari 2002. Regeringen utvecklar i propositionen *Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m.* (prop. 2000/01:113) skälen till att inrätta organisationsenheten. Enligt regeringen ställer ominriktningen av Försvarets krav på en mer rationell drift och kostnadsreduceringar inom underhålls- och stödverksamheten. Genom att sammanföra underhållstjänsten och stödverksamheten skapas möjligheter att utnyttja den rationaliseringspotential som finns inom området. Regeringen pekar på vikten att få en central överblick av kostnadsutvecklingen för att inrymma verksamheten inom de ekonomiska ramar som insatsförsvaret förutsätter. Regeringen ansåg vidare att genom bildandet av organisationsenheten skapas förutsättningar att jämföra verksamheten med externa leverantörer. Rätt verksamhetsform skulle väljas utifrån vad som är bäst för Försvarets som helhet. I detta ingår, enligt regeringen, att avgöra vad som skall bedrivas inom Försvarets och vad som helt eller delvis kan upphandlas av externa leverantörer på kommersiell basis. Organisationsenheten fick namnet Försvarets logistik (FMLOG).

FMLOG:s ledning består av en s.k. koncernstab samt tre divisionsstabar som leder de tre divisionerna: försörjnings-, teknik- och servicedivisionen.

Tabell 4.9 Kostnader 2002–2004 (mnkr, löpande priser)

	2002	2003	2004	Förändring 2002–2004
Personal	2 383	2 517	2 494	5 %
Lokaler	655	542	551	- 16 %
Övriga driftskostnader	1 864	2 053	2 050	10 %
Finansiella kostnader	26	25	29	12 %
Av- och nedskrivningar	127	152	181	43 %
<i>Totalt</i>	<i>5 054</i>	<i>5 271</i>	<i>5 305</i>	<i>5 %</i>
		4 %	1 %	

Försvarsmakten redovisar att effekterna av genomförda rationaliseringsåtgärder sammanlagt uppgår till 207 miljoner kronor från 2002 till 2004. Det är 4 % av den totala kostnaden för FMLOG år 2004.

Tabell 4.10 Kostnader fördelade på verksamhetsgrenar (motsv) (mnkr, löpande priser)

	2002	2003	2004	Förändring 2002–2004
Stab och gemensamma kostnader	105	83	93	- 11 %
Försörjningsdivisionen	2 128	2 112	2 111	- 1 %
Teknikdivisionen	2 027	2 203	2 285	13 %
Servicedivisionen	1 412	1 553	1 542	9 %
Personal under avveckling	114	92	67	- 41 %
<i>Summa</i>	<i>5 786</i>	<i>6 043</i>	<i>6 098</i>	<i>5 %</i>

Förrådstjänst, som är en del av försörjningsdivisionen, och verkstadstjänst, som är en del av teknikdivisionen, har de största kostnaderna. Kostnaderna för dessa två uppgick 2004 till 2 786 mnkr tillsammans. Det motsvarar 46 % av FMLOG:s totala kostnader.

Personal

Tabell 4.11 Medeltal anställda i FMLOG

	2002	2003	2004	förändring 2002–2004
Civila	5 591	5 698	5 578	- 0,2 %
Lönebidrag	41	32	27	- 34 %
Yoff	525	454	369	- 30 %
<i>Summa</i>	<i>6 157</i>	<i>6 184</i>	<i>5 974</i>	<i>- 3 %</i>

Det har varit en relativt blygsam minskning av antalet anställda i FMLOG sedan 2002, endast 3 %. Den minskningen har framför allt skett genom att antalet officerare inom organisationen har minskat. FMLOG har personal vid 85 orter.

Dagens materielprocess

Regeringen tilldelar Försvarsmakten medel för materielanskaffning genom ett anslag (utgiftsområde 6, anslag 6.2). Som grundläggande princip gäller att Försvarsmakten ställer upp mål för materieförsörjningen. Inom ramen för produktionsprocessen hanterar Högkvarteret materielplaneringen, materielbeställningar och de ekonomiska ramarna samt produktionsuppföljningen. Dessutom hanterar Högkvarteret bl.a. utveckling av förmågor relaterade till funktioner, förband och långsiktiga materielbehov m.m. Inom inriktningsprocessen hanteras beställningar av forskning och teknikutveckling till bl.a. FOI och FMV.

Försvarsmakten ger uppdrag till FMV att genomföra anskaffningar. FMV omsätter Försvarsmaktens uppdrag i tekniska och kommersiella termer, samt genomför upphandlingarna. FMV ska täcka samtliga kostnader genom avgifter, och FMV företräder Försvarsmaktens intressen vid upphandlingar gentemot leverantörer, såväl före som efter det att leverans har skett.

Vid Högkvarteret finns en materielsystemansvarig och motparten på FMV kallas uppdragsledare. För de stora materielsystemen finns styrgrupper där ansvariga från både högkvarteret och FMV ingår.

Riksrevisionen anför i sin rapport *Materiel för miljarder* att ledningen av materielprojekten vid FMV i allmänhet är god med god

kontinuitet. Försvarsmakten förlitar sig, på grund av den stora personalrörligheten, på FMV.

För försvarsindustrin kan den svenska myndighetsorganisationen och dualismen inom materielprocessen ibland vara problematisk. Försvarets materielverk är kunden man levererar till medan behoven definieras av Högkvarteret. Dessutom finns brukarna ute på förbanden.

4.2 Materieförvaltningen i de nordiska länderna

Finland

I Finland har Försvarsmaktens materielverk huvudansvaret för arméns materielanskaffningar och för försvarsmaktsgemensam utrustning. Flygvapnet och marinen har sina egna materiefunktioner som ingår i respektive stab. Försvarsmaktens materielverk inrättades år 1993, och dess personal består i dag av drygt 2 200 personer av vilka 300 arbetar vid dess stab. Cirka 75 % av personalen utgörs av civilanställda, och verket har en årsbudget på ca 490 miljoner euro.

Huvudstaben har det övergripande ansvaret för materielanskaffningsprocessen, med ansvar bl.a. för budgetering, operativt behov m.m., och materielverket har det tekniska ansvaret.

Norge

I Norge har Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ansvaret för anskaffning, underhåll och avveckling av materiel. FLO bildades år 2002 och lyder direkt under Forsvarssjefen i Norge, men ingår inte i Forsvarsstaben utan är en fristående organisation. I dag har FLO ca 6 000 anställda. Målsättningen är att vara ca 3 600 anställda vid utgången av år 2008.

Danmark

I Danmark svarar Forsvarets materieltjenst (FMT) för materielfrågorna. FMT är en myndighet under Forsvarsstaben. Chefen för FMT sitter även med i den strategiska ledningen av Forsvarsstaben. Samma person är m.a.o. både funktionell expert och en del i det

strategiska beslutsfattandet. FMT är under ombildning för närvarande. Målet är att år 2007 vara 2 300 medarbetare, att jämföra med dagens 3 800.

I Danmark har man valt att samla materielfrågorna till den nya myndigheten genom att lyfta ur frågorna ur Forsvarsstaben och i praktiken även ur Forsvarsministeriet. Syftet är att ta bort dubbelkompetenser och minimera organisationerna.

Den samlade kostnaden för FMT är ca 6 900 miljoner dkr. årligen, varav materieldriften beräknas till ca 3 000 miljoner dkr., materielinvesteringarna till ca 2 700 miljoner dkr., lönekostnader ca 960 miljoner dkr och övrig drift ca 160 miljoner dkr.

4.3 Övervägande

FMV:s myndighetskostnad har ökat med 19 procent, nominellt sett, från 1997 till 2004. Främst beror det på att personalkostnaderna har ökat under perioden. Om hänsyn tas till pris- och löneutvecklingen är det inte fråga om en ökning reallt sett. FMV:s ledning har målsättningen att under 2005 fortsätta minska den egna personalen för att nå ett mål där förändringen sett från 1998 skall vara en minskning med 33 %. Verksamhetskostnaden för FMV har dock minskat under perioden, beroende på den minskning av materielanslaget som har genomförts under perioden och som är ett resultat av framför allt försvarsbeslutat 2000. I fasta priser (år 2004) har materielanslaget (6:2) minskat från 22,7 miljarder kronor 1999¹ till 17,6 miljarder kronor 2005. Det är en minskning med 23 %.

En jämförelse med övriga nordiska länder försvåras av att några grundförutsättningar är olika. Sverige har under åren byggt upp en för landets storlek stor försvarsindustriell sektor. Staten har med FMV utgjort en aktiv och kompetent beställare. Även om alla nordiska länder har industrier som verkar inom försvarssektorn finns det sammantaget ingen storleksmässig motsvarighet till den svenska försvarsindustrin i de andra länderna.

En annan skillnad är att de övriga nordiska länderna har valt en lösning där materieltjänsten och logistikverksamheten hålls samman inom en organisation.

¹ 1999 är det första året där Försvarsmaktens anslag var uppdelade i 6:1 och 6:2 vid tilldelningen av pengar.

4.3.1 En förändrad materielprocess

Utredningens förslag: En förändrad materielprocess anpassad till insatsförsvaret och dess behov införs.

Skälen för utredningens förslag

I 2004 års försvarsproposition anför regeringen att grunderna för materieförsörjningen har ändrats i och med de förändrade kraven på försvaret. Insatsförsvarets uppgifter och dess behov skall vara styrande för materieförsörjningen. Vidare menar regeringen att spårbarheten bör förbättras och strategiska vägval i materieförsörjningen lyftas fram. Ett begränsat antal nationella nischer eller kompetensområden bör prioriteras vid beslut om kompetensuppbyggnad och materielutvecklingsprojekt. Samma skall gälla för forskning och teknikutveckling. Regeringen menar i propositionen att kopplingen mellan materielplaneringen, planeringen för forskning och teknikutvecklingen och den framtida insatsorganisationen är för svag. Reformeringen av Försvarsmakten, inkluderat ett minskat antal förband och ett begränsat ekonomiskt utrymme, kommer enligt regeringen ställa krav på prioriteringar av utvecklingsåtgärder till inhemsk försvarsindustri. Avslutningsvis menar regeringen att ett större ansvarstagande av industrin bör leda till att FMV kan inriktas mot upphandling på högre systemnivåer, vilket kommer få konsekvenser för myndighetens organisation, kompetens och utformning.

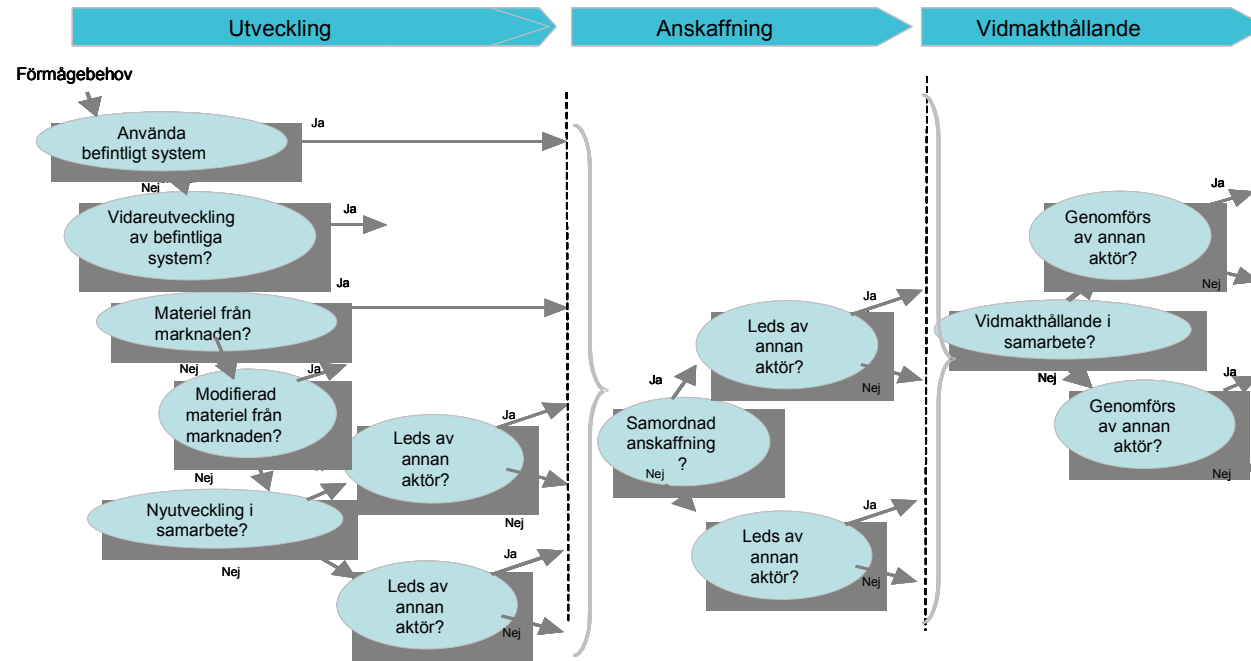
Utredningen har i sitt arbete utgått från den inriktning som regeringen angett i 2004 års försvarsproposition. Utredningen har i sitt arbete funnit denna inriktning värdefull och ändamålsenlig som grund för en förändrad materielstrategi. Utredningen konstaterar också att nuvarande materielprocess inte i alla avseenden är utformad i enlighet med denna inriktning, även om myndigheterna har påbörjat ett förändringsarbete. Huvuddelen av FMV:s tid redovisas mot materielprojekt som karaktäriseras av egenutveckling i Sverige.

Dagens materielprocess har några karaktäristika som utredningen anser bidrar till en resurskrävande process. För det första har liknande kompetens upparbetats både inom Försvarsmakten och FMV. På samma sätt har FMV en stor mängd personal med teknisk kompetens på produktnära nivå, vilket även de berörda industrierna naturligen byggt upp. Detta innebär onödig och resurs-

krävande dubbelkompetens inom ramen för en gemensam process vilket kan bidra till att fördyrande tekniska krav ställs för tidigt i processen. Nischbegreppet som prioriteringsinstrument för teknisk kompetens verkar än så länge inte användas fullt ut. Den tekniska bredden bör skiljas från förmågebredden.

Med utgångspunkt i vad regeringen anförde i Förvarspropositionen samt den kritik som kan riktas mot den traditionella materielprocessen som utredningen har redovisat uppdrog utredningen åt Förvarsmakten och FMV att gemensamt föreslå väsentliga effektiviseringar och rationaliseringar genom en förändrad materiel- och teknikförsörjningsprocess. Uppdraget redovisades den 16 september 2005. Med utgångspunkt från det arbetet föreslår utredningen en förändrad materielstrategi, se bild 4.1.

Bild 4.1 Förändrad materielstrategi



En viktig och bärande idé med den nya strategin är att i dess tidiga faser först utröna möjligheterna till att tillgodose Försvarsmaktens behov utan att initiera nya utvecklingsåtgärder och teknisk kravgenerering. Sådana bidrar nämligen till att driva upp kostnaderna och i flera fall förlänga ledtiderna innan det operativa behovet tillgodoses. Genom en systematisk genomgång av möjligheterna att utnyttja befintlig materiel, genom att öka antalet eller vidareutveckla dessa befintliga system, och genom att behovet tillgodoses av de produkter och tjänster som den internationella marknaden erbjuder kan fördyringar undvikas. I första hand bör en anskaffning göras genom deltagande i samordnad internationell anskaffning och i andra hand på egen hand. Endast i de fall då dessa möjligheter uttömts bör man välja att tillgodose behovet genom en nyutveckling, och även då i första hand i samarbete. Egenutveckling sker endast i undantagsfall enligt den nya strategin vilket skiljer sig från den traditionella svenska modellen för materielförsörjning.

Även i anskaffningsfasen siktar den nya strategin mot ett ökat inslag av samordnad internationell anskaffning som kan ledas av en internationell partner.

I de senare faserna i materielprocessen, exempelvis vidmakthållande inklusive modifiering, leder strategin till en betydande förändring gentemot dagens system. Industrins roll blir allt mer betydande då deras åtagande blir större och statens roll minskar. Det sker genom systemhusåtaganden och utnyttjande av inhemsk och annan industri. Vad avser underhåll och drift bör tillgänglighetsåtaganden avseende materielen leda till mer rationella processer och ekonomiska besparingar då det medger ett minskat produkt- och ägandeansvar inom staten.

En implementering av strategin under de närmaste åren bör ge effektiviseringar i alla skeden av materielprocessen. I de tidigare faserna av materielprocessen kan strategin skapa långsiktigt förändrade kostnadsstrukturer för Försvarsmakten. Förändringarna i vidmakthållandefasen är av betydelse för strategin i stort.

Den förändrade strategin stöder det nya insatsförsvaret. Den fokuserar på internationell samverkan istället för svenska särlösningar i alla skeden av materielprocessen, vilket är en förutsättning för att åstadkomma ett interoperabelt försvar. Samtidigt är det fokus på att hitta kostnadseffektiva lösningar, vilket kommer leda till mindre utvecklingsåtgärder. Det är nödvändigt med tanke på de begränsade ekonomiska förutsättningarna som försvaret har i dag och i framtiden.

Relationerna mellan myndigheterna och industrin

Utredningens förslag: En ändrad ansvarsfördelning mellan staten och industrin genomförs.

En styrgrupp skall leda och samordna genomförandet och den ändrade ansvarsfördelningen bör vara etablerad den 1 januari 2008.

Skälen för utredningens förslag

Försvarsmakten kommer under lång tid vara beroende av befintliga och redan beställda system och att nya komponenter och delsystem kan integreras i dessa system över tiden. Om industrin övertar ansvaret för tillgängligheten av olika befintliga system skapas tydliga incitament till effektiviseringar av verksamheten och till att skapa synergieffekter inom produktionen. Det är viktigt att en sådan förskjutning av ansvar från stat till industri sker på ett sätt så att den totala kostnaden minskar samtidigt som systemeffekten bibehålls. Gränsen för systemnivåansvar mellan industri och stat kommer att, och bör, variera mellan olika materielsystem. Denna inriktning medför en betydande överföring av uppgifter och därvidlag personal från staten till industrin. Det skapar möjlighet till effektiviseringar av verksamheten inom industrin och minskade materielkostnader för staten. Ansvaret för staten bör förskjutas uppåt i systemnivå. Ansvaret för industrin bör öka då staten i hög utsträckning även minskar sitt åtagande i de lägre systemnivåerna.

Ett ansvarstagande från industrin avseende tillgängligheten av olika system bör skapa incitament till rationaliseringar och synergier som leder till kostnadsminskningar för staten. Besparingseffekterna inom staten kan i huvudsak hänföras till drift- och underhållsverksamheten både inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. I dag är flera aktörer delaktiga i besluts- och åtgärdsprocesserna avseende drift- och underhållsverksamhet. Det är det aktuella förbandet, Försvarsmaktens tekniska kontor, FMV och FMLOG samt berörd industri. Beroende på vilken åtgärd som skall utföras ser gränstorna olika ut, men det gemensamma intrycket är att processerna är omständiga, personalintensiva och dyra. Ett tillgänglighetsåtagande minskar antalet inblandade aktörerna och förenklar processerna. Främst berör det den del av Försvarsmakten

som organiseras inom FMLOG. Ett viktigt mål med etableringen av tillgänglighetsåtagande är att skapa gränssytor och processer som gör att staten inte behöver behålla kompetens. Implementeringen av systemhusåtagande bör ske med kraft och i den takt som förhandlingarna med industrin avslutas. Målet bör vara en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och industrin är genomförd fr.o.m. den 1 januari 2008.

Med hänsyn till att den beskrivna ansvarsförändringen är av vikt för att beräknade besparingar skall kunna uppnås och den berör flera myndigheter föreslår utredningen att regeringen tillsätter en särskild styrgrupp för att leda och samordna genomförandet. Styrgruppen bör bestå av en ordförande, överbefälhavaren och generaldirektören för FMV. Till styrgruppen bör knytas ett mindre kansli ur berörda myndigheter. Försvarsmakten och FMV bör inom sina respektive kompetensområden fatta erforderliga beslut för att uppnå de mål som regeringen anger.

Relationerna mellan myndigheterna

Utredningens förslag: Myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen renodlas.

En integrerad ledning av materielprocessen tillämpas.

FMV och Försvarsmaktens högkvarter samlokaliseras till Tre vapen.

Skälen för utredningens förslag

En förutsättning för att den förändrade materielstrategin skall kunna implementeras och ge de effekter utredningen har beskrivit är att myndigheternas roller renodlas och processen i stort karakteriseras av enkelhet och tydlighet. Utredningen anser att en renodling av rollerna kommer att medföra en mer rationell och mindre kostnadsdrivande process. Dock krävs inte bara en renodling av rollerna utan även en ökad samverkan mellan myndigheterna och ett ökat deltagande i respektive myndigheters processer för att skapa förutsättningar för ett effektivt och resurssparande arbete. En förutsättning för den utvecklade materielförsörjningsprocessen

skall kunna realiseras i praktiken är att FMV och FM arbetar mycket nära varandra i inriktning, planering och genomförande, en s.k. integrerad ledning av materielprocessen. En sådan utvecklad process innebär att de operativa kraven vägs ihop tidigt i processen med kunskaper om marknadsförutsättningar och ekonomi innan ställningstagande sker till vilka krav som skall ställas på materiel-systemen.

Försvarsmakten har den operativa kunskapen om hur och i vilken miljö materielen skall användas och fattar beslut om den taktiska och tekniska målsättningen samt ekonomiska ramar. Utredningen vill särskilt understryka vikten av de ekonomiska ramarna. FMV har ansvar för att beställa materiel eller utveckling hos externa leverantörer utifrån den kravspecifikation som upprättas. FMV skall utifrån kunskap om teknik, marknad och affärsförutsättningar säkerställa att Försvarsmakten får materiel som svarar mot de krav som ställts till ett så fördelaktigt pris som möjligt. Vidare skall FMV säkerställa att leveranser sker i enlighet med de avtal som upprättats.

En integrerad ledning av materielprocessen innebär ingen förändring av ansvaret mellan myndigheterna. I stället innebär det att beslutsfattare på olika nivåer möts och samverkar i högre utsträckning än i dag innan respektive myndighet fattar beslut.

Genom att tydliggöra rollerna samtidigt som en integrerad ledning av materielprocessen införs är det utredningens uppfattning att spårbarheten mellan Försvarsmaktens uppgifter och vad som faktiskt anskaffas i form av varor och tjänster kommer att öka. Det bör även medföra bättre kvalitet i de olika besluten eftersom den integrerade ledningen innebär att allsidiga kompetensgrupper kommer att delta i beredning av de olika beslutsunderlagen.

Eftersom den integrerade ledningen innebär ett bättre samarbete över myndighetsgränserna skall respektive myndighet tydligare renodla sin verksamhet mot sin kärnverksamhet. Det skapas då möjligheter att ta bort de dubbelkompetenser som i dag finns. Den integrerade ledningen kommer att leda till en enkelhet och tydlighet i samspelet mellan myndigheterna genom att rollerna renodlas. Det kommer även att innebära kortare ledtider, dvs. en effektivare process.

En samlokalisering av FMV och Försvarsmaktens högkvarter, som har beskrivits tidigare, kommer inte bara innebära minskade lokalkostnader för myndigheterna utan kommer att förbättra möjligheterna till att implementera en integrerad ledning.

Ett förändrat arbetssätt kommer att ställa höga krav på rationella stödsystem. Dessa stödsystem skall även kunna interagera för att skapa förutsättningar för ett effektivt arbetssätt. Det är utredningens uppfattning att nya stödsystem bör samordnas mellan myndigheterna. Kan myndigheterna använda samma stödsystem så finns ekonomiska vinster att göra inte bara vid införandet utan även vid utformning av drift och underhåll av systemet under dess livslängd.

Utredningen vill i detta avseende påpeka vikten av att samarbetet mellan berörda myndigheter bygger på gemensamma målsättningar och förtroende. Samverkansavtalen måste vara kortfattade, kärnfulla och transparenta, annars är risken stor att svåröverblickbara och kostnadsdrivande processer byggs upp.

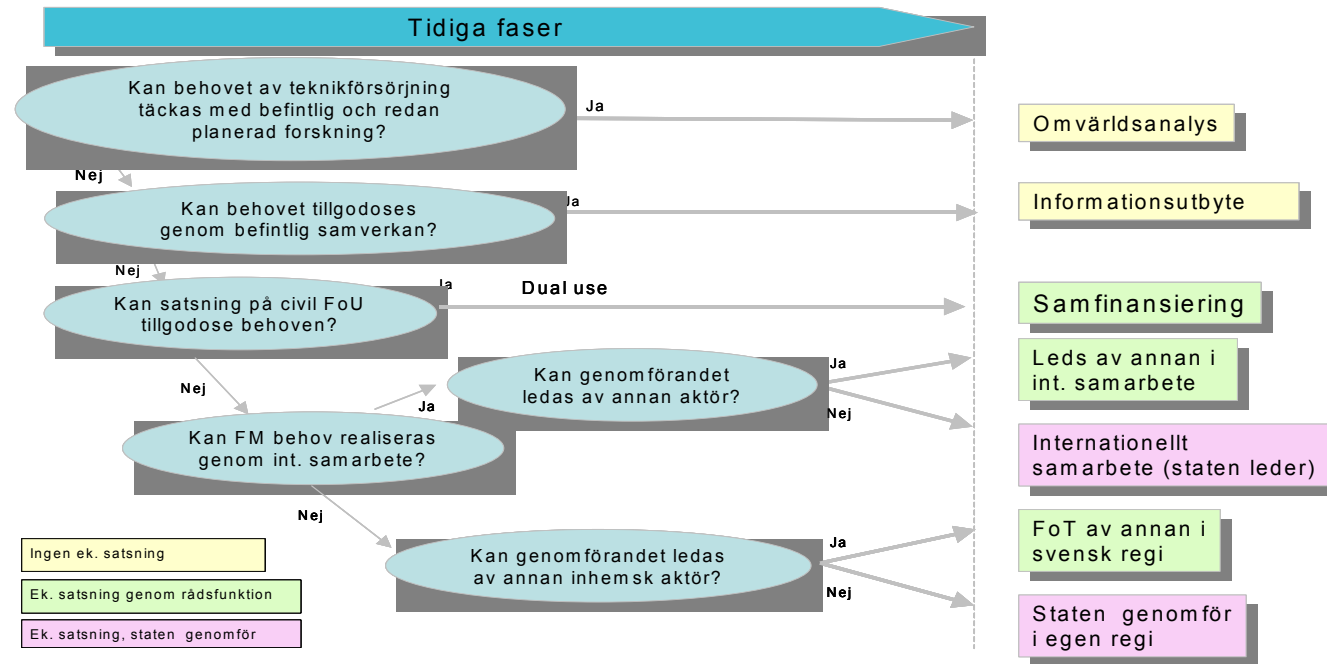
4.3.2 En förändrad teknikförsörjning

Utredningens förslag: En förändrad teknikförsörjningsstrategi, som överensstämmer med den förändrade materielstrategin, införs.

Skälen för utredningens förslag

Den förändrade materielstrategin kommer också ha påverkan på teknikförsörjningen. Likaväl som man i materielstrategin ställs inför vägvalsfrågor kommer man att göra i teknikförsörjningsstrategin. Behovet av egen forskning måste alltid granskas och ställas mot möjligheten att följa av annan utförd forskning eller bedriva gemensamma projekt. Det kommer att innebära att verksamheten koncentreras till större och längre uppdrag på en högre tekniknivå i kombination med mer koncentrerad och samlad kompetens. En lägre ambitionsnivå med färre tekniska specialister samt utnyttjandet av nya metoder, bl.a. modelleringsstöd, ger möjligheter till besparingar. Utredningen har tidigare redovisat detta i avsnitt 2.2.

Bild 4.2 Förändrad teknikförsörjning



4.3.3 Ett förändrat FMV

Utredningens förslag: FMV kommer med utgångspunkt från de förändrade strategierna ändra kompetensprofil. Myndigheten kommer även att minska personellt. Kostnaderna inom myndighetens område bör minska med ca 700 miljoner kronor fr.o.m. 2008, p.g.a. utredningens förslag. Under 2005 genomförs besparingar om ca 200 miljoner kronor. Sammanlagt uppgår besparingen till ca 900 miljoner kronor.

Regeringen bör utse en förhandlare i syfte att förändra prov- och testverksamhetens organisation i Linköping.

Behovet av oberoende prov- och testverksamhet ses över.

Inom en femårsperiod bör bottenplattan för provplats Vidsel halveras.

Skälen för utredningens förslag

Den redovisade förändrade materielprocessen kommer att innebära ett förändrat materielverk. Även möjligheten att förändra processen avseende relationen mellan myndigheten och industrin avseende prov- och testverksamheten kommer att innebära förändringar. Behovet av tekniska, produktnära kompetenser kommer bland annat att minska. Försvarets materielverk kommer att bli mindre och ha en annan kompetensprofil. I dag är FMV teknikorienterat med hög genomsnittsålder på personal men myndigheten står inför en stor förändring. Istället för som hittills, att vara expert på att anskaffa materiel som inte finns, skall man framöver bli expert på att anskaffa material som redan används och sätta samman det i för svenska förhållanden lämplig konfiguration. Besparingen förutsätter ett integrerat arbetssätt och samsyn mellan Försvarmakten och FMV. Det nya arbetssättet och den förändrade rollfördelningen innebär förändrade krav på kompetens för båda myndigheterna.

Den kompetens som huvudsakligen kommer att behövas inom FMV är:

- kommersiell kompetens,
- administrativ kompetens,
- teknisk kompetens och
- internationell kompetens.

För att kunna implementera den nya strategin krävs att materielverket ökar sin affärsmässiga kompetens för att kunna utgöra en kvalificerad affärspartner både nationellt och internationellt. Den ökade direktanskaffningen ställer även krav på en ökad och mer kvalificerad marknadsanalys. Det är inte minst viktigt för att kunna svara upp mot Försvarmaktens behovsanalys i tidiga skeden och för att minimera kravgenereringen som leder till att egenutveckling med tillhörande kostnader blir enda möjligheten.

Eftersom materielverket skall agera på en högre systemnivå ökar kravet på teknisk systemkompetens för att kunna agera inom integrations- och produktledning. I detta sammanhang vill utredningen peka på vad Försvarsstyrningsutredningen redovisar i betänkandet Styrningen av försvaret (SOU 2005:92, avsnitt 4.5.6) avseende beställningar av enklare tjänster och varor.

Som framgår av utredningens redovisning är kostnaderna för köp av konsulter och tjänster höga. Omfattningen av köpta tjänster uppgick till ca 3 962 mnkr år 2004 (se tabell 4.3). Utredningen kan konstatera att FMV:s konsultupphandlingar omfattar en mängd olika tjänster och produkter.

Det är viktigt att FMV minskar sitt konsultberoende. När konsulter används är det viktigt att en riktig behovsanalys är gjord, att syftet med konsultanvändandet är formulerat och att myndigheten vet hur den skall säkerställa att konsultens kunskap kommer till nytta även efter konsultinsatsen. Det är även viktigt att FMV stramar upp sin redovisning av sitt konsultutnyttjande. Utredningen har erfarit att FMV:s myndighetsledning har påbörjat ett sådant arbete och vill påpeka att det är viktigt att det ger resultat. I framtiden bör tillgången till rätt kompetens ske genom att utveckla kompetensen i den egna organisationen och i mindre omfattning än nu köpa in kompetens utifrån.

När verksamhet som idag genomförs vid FMV flyttas till industrin kommer sannolikt andelen köpta tjänster att öka. Det bör dock framhållas att inriktningen är att den totala kostnaden på sikt kommer att sjunka då industrin har större möjligheter än FMV att nyttja skalfördelar med den övriga verksamheten. Utredningen anser att Försvarmakten i framtiden bör lägga färre men större be-

ställningar och samtidigt minska detaljeringsgraden i dessa vilket gör att ytterligare effektiviseringar kan göras. Detta öppnar upp möjligheten för FMV att lägga större beställningar till industrin där industrin tar ett större sammanhållande ansvar.

Den av utredningen föreslagna förändringen av FMV kommer bl.a. innebära att den tekniska kompetensbredden inom FMV reduceras. Myndigheten kommer även ha minskade planerings- och utredningsresurser som en följd av ett mer integrerat arbetssätt mellan myndigheten och Försvarmakten. Myndigheten kommer att få väsentligt minskade personal- och konsultkostnader till följd av ett förändrat ansvarsförhållande mellan stat och industri. FMV kommer vara mer beroende av den internationella marknaden då utvecklingsförmågan på bredden minskar. Detta leder till ett behov av att förstärka den affärsmässiga kompetensen och marknadskunskandet.

Den förändring som utredningen föreslår för FMV innebär väsentligt förändrade arbetssätt och förändrade beställningsvolymerna vad gäller materiel för Försvarmakten. Förändringen bör dock inte påverka FMV:s möjligheter att även fortsättningsvis ta uppdrag för andra myndigheters räkning. Den kompetens som finns på FMV avseende upphandling och utveckling av kvalificerade tekniska system bör kunna användas bredare inom den statliga sektorn. Framför allt i den diskussion om samhällets säkerhet som nu förs kan detta vara av vikt. Detta bedöms dock inte påverka FMV:s dimensionering i stort.

Utredningen vill också betona att en förändrad materielstrategi, som ökar direktanskaffningen eller utveckling i samarbete, även ökar betydelsen av industriell samverkan som ett verktyg för strategisk teknik- och kompetensförsörjning. Svenska krav på industriell kompensation, så kallad offset, vid anskaffningar från utlandet ökar möjligheten att stärka industrin, öka den långsiktiga konkurrenskraften och uppnå kvalitativt teknologisamarbete, marknads-exponering och önskade partnerskap. Det bör gynna en långsiktig materielförsörjning och bidrar sannolikt också till teknologispredning i industrin. Samarbeten mellan industrier i olika länder ökar med hjälp av bakomliggande offsetkrav. Sådana ansträngningar ger troligen bästa effekt om de främst riktas mot övervägda och fastställda nisch- och kompetensområden och samordnas av FMV.

Som tidigare redovisats har FMV en geografiskt spridd organisation. Utredningen anser att FMV bör koncentrera sin verksamhet i

syfte att skapa ytterligare möjligheter att effektivisera verksamheten.

Utredningen vill i detta avseende understryka den viktiga roll FMV har som ett utrednings- och rådgivningsorgan till regeringen avseende det internationella materielsamarbetet och vad gäller försvarsindustriell kompetens.

De flygprovningsresurser i Linköping som gäller JAS-systemet bör samordnas och samlokaliseras i en utförarorganisation som omfattar resurser från FMV, TU JAS och Saab. Nuvarande huvudmän bör behålla vissa resurser i var sin beställarorganisation. Regeringen bör utse en förhandlare som får i uppdrag att genomföra denna förändring. Vilken organisationsform som utförarorganisationen bör ha skall även prövas.

Kravet på en leverantörsberoende provningsprocess får inte drivas så långt att identiska prov utförs inom områden där det finns tillverkare som staten har en långvarig relation till, som har egna kvalificerade provningsresurser och som ger staten full insyn i och möjligheter att påverka provens uppläggning. Förekomsten av sådan dubblerande provning bör kartläggas och åtgärder vidtas för att eliminera sådan provning. I sammanhanget bör också övervägas om ambitionsnivån i leveransprovningen kan sänkas utan att olägenheter uppstår.

Planerade åtgärder vad gäller provplats Vidsel bör genomföras snarast möjligt. Dessa åtgärder omfattar bl.a. aktivare marknadsföring och utökat samarbete med Rymdbolaget. Det är dock väsentligt att ett tydligt ekonomiskt mål fastställs för arbetet. Ett lämpligt mål kan vara att provplats Vidsel inom en femårsperiod skall ha halverat bidraget från Försvarsmakten (basplattan) genom en ökning av de utländska provningsuppdragen. Detta motsvarar en besparing om 40 mnkr per år. Härutöver bör vissa åtgärder av mindre omfattning komma ifråga.

Utredningen bedömer att den förändring av Försvarets materielverk som utredningen föreslår bör leda till en minskning av kostnaderna från ca 2 300 mnkr till 1 400 mnkr fr.o.m. 2008. Beräkningsgrunden är FMV:s totala personalkostnad (1 292 mnkr), den totala lokalkostnaden (178 mnkr), den totala resekostnaden (117 mnkr), myndighetsrelaterade tjänsteprodukter och övriga kostnader (129 + 98 mnkr) samt den totala kostnaden för resurskonsulter (508 mnkr).

Enligt utredningen kommer kostnadsminskningar uppnås bl.a. genom förändringar i test- och provverksamheten, användandet av

konsulter samt samlokaliseringen med Försvarsmaktens högkvarter. Stora kostnadsminskningar kommer uppnås genom den förändrade materielprocessen, bl.a. genom ändrad ansvarsfördelning mellan stat och industri. Detta leder till att bl.a. produktnära teknisk kompetens kan avvecklas hos FMV och samlas hos industrin.

4.3.4 Frågor rörande logistik

Utredningens förslag: Stora delar av FMLOG:s verksamhet bör föras över till industrin som en konsekvens av en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och industri.

En särskild avvecklingsorganisation med ansvar för avveckling av övertalig försvarsmateriel och tillhörande förråd bildas. Avvecklingen skall vara genomförd till den 31 december 2009.

Skäl för utredningens förslag

Utredningens förslag om en förändrad materielstrategi innebär en förändrad gränsyta mellan stat och industri. Det påverkar FMV men också Försvarsmakten, och då framför allt FMLOG. Genom att teckna tillgänglighetsavtal med berörda industrier skapas förutsättningar att genom skalfördelar inom industrin få en mer rationell produktions- och underhållsstruktur. Det kommer leda till sänkta kostnader för staten och för industrin skapas större affärsvolym. Därför anser utredningen att det är av strategisk betydelse för strukturuomvandlingen inom materielområdet och för att minska kostnaderna för staten att underhållsverksamheten som FMLOG idag genomför i hög utsträckning förs över till industrin, framförallt avseende teknikdivisionens verksamhet.

Utredningen vill i detta avseende uppmärksamma några aspekter på en sådan överföring av verksamhet. För det första kommer inte all verksamhet kunna föras över av insatsorganisatoriska skäl. Försvarsmakten kommer ha behov av viss underhållsverksamhet för att skapa operativa och användbara styrkor. Vissa underhållsfunktioner behövs vid en insats inom operationsområdet och det är inte säkert att dessa delar i alla avseenden kan eller bör skötas av en privat leverantör. Exempelvis kan en diskussion om kombattantstatus uppkomma. Det är dock utredningens uppfattning att det inte finns

någon generell gräns som kan dras, utan istället bör olika möjligheter sökas för olika materielsystem. Internationella erfarenheter är viktiga att ta del av i detta avseende.

För det andra kan vissa områden primärt inte vara av intresse för industrin att överta. Utredningen menar dock att detta är en aspekt som bör vägas in i förhandlingarna med industrin. I största möjliga mån bör staten söka samlade lösningar som innebär en så stor renodling som möjligt.

Även Försvarsstyrningsutredningen anför i sitt betänkande (avsnitt 6.4) att Försvarsmakten bör pröva vilken verksamhet som bör bedrivas internt i Försvarsmakten och vad som kan köpas av externa leverantörer.

För FMLOG:s del innebär en förändrad ansvarsfördelning att verksamhet som i dag bedrivs i egen regi bör föras över till industrin. Det är, så vitt utredningen kan bedöma, framför allt uppgifter inom teknikdivisionen som är aktuella i detta avseende. Kostnaderna inom verkstadsjätten, som är del av teknikdivisionen, uppgick år 2004 till ca 1 400 mnkr.

Kostnaderna inom förrådsjätten inom FMLOG uppgick år 2004 till ca 1 350 mnkr. Nästan 5 500 förråd hyrs av Fortifikationsverket med en yta av ca 1,8 miljoner kvadratmeter. Planen är att avveckla ca 100 000 kvm/år fram till år 2014. Takten för förrådsavvecklingen hänger samman med avvecklingen av materiel, som en följd av förändringen av försvaret. Avvecklingen beslutas av Försvarsmakten och berör även FMV och FortV.

Utredningen anser att det finns en stor rationaliserings- och besparingspotential genom att påskynda och effektivisera avvecklingen. Det bör kunna göras genom en centraliserad förrådsställning av materielen vid strategiska platser. Det är exempelvis nära järnvägar och hamnar för att underlätta vidare transport. Därefter bör överkapaciteten av förrådsyta avvecklas.

För att skapa incitament till en snabb och kostnadseffektiv avveckling av materiel och förrådsyta anser utredningen att en särskild avvecklingsorganisation bör skapas för denna uppgift. Det bör övervägas vilken verksamhetsform som är den bäst lämpade, exempelvis en bolagskonstruktion eller en särskild myndighet. Organisationen bör ha till uppgift att till den 31 december 2009 avveckla all överbliven försvarsmateriel samt därtill kopplade förrådsytor.

Utredningen har inte beräknat vilka möjligheter till kostnadsminskningar som finns inom detta område, framför allt med hän-

syn till de förhandlingar med industrin som måste äga rum för att implementera förslagen. Utredningen bedömer dock att det finns betydande potential för kostnadsminskningar och att överföringen av verksamhet från FMLOG utgör en viktig förutsättning för att etablera systemhus vid industrin.

5 Konsekvenser av redovisat resonemang

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Nedan redogör utredningen för de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Generellt gäller att beräkningar och utgångspunkter för bedömningar av kostnadsreduceringar har gjorts i förhållande till 2004 års utfall för respektive myndighet. Undantaget utgörs av Högkvarteret där förslaget om kostnadsreduktioner görs utifrån av Försvarsmakten bedömd kostnadsnivå 2007 för den nya organisation som trätt i kraft 1 juli 2005, se Försvarsmaktens budgetunderlaget för 2006, del 2, bilaga 11.

För myndigheter som har intäkter från andra källor än Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarshögskolan, har sådana intäkter inte räknats in i den bas varifrån utredningen gjort sina kostnadsreduceringar. Detta gäller främst Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut. Däremot ingår anslag direkt från regeringen till dessa myndigheter i basen för reduceringar.

Kostnadsreduceringarna i jämförelse med 2004 redovisas per anslag och visavi det myndighetsområde som primärt berörs enligt tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1 Kostnadsreduceringar per anslag och myndighetsområde i förhållande till utfall 2004 (mnkr)

<i>Anslag</i>	<i>Myndighetsområde</i>	<i>Kostnadsreduceringar</i>	<i>Anm</i>
6:1	Försvarsmakten	250	Högkvarteret ¹
6:1	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten	60	
6:1	Försvarsmakten	70	fastighetsförvaltning
6:1	Fortifikationsverket	30	fastighetsförvaltning
6:1	Försvarshögskolan	160	officersutbildning
6:1	Försvarshögskolan	55	forskning, utveckling och stöd m.m.
6:2	Försvarets materielverk	900	
6:2	Totalförsvarets forskningsinstitut	325	forskning, teknikutveckling, utveckling m.m.
6:2	Försvarshögskolan	20	forskning och teknikutveckling
6:5	Totalförsvarets pliktverket	100	mönstring
6:7	Försvarets radioanstalt	40	
6:8	Totalförsvarets forskningsinstitut	100	forskning
<i>Summa</i>		<i>2110</i>	

Utöver ovanstående har utredningen i betänkandet pekat på möjligheter till rationaliseringar, kostnadsreduceringar samt effekthöjande åtgärder i avsnitt 2.3.2 om underrättelseverksamhet m.m., avsnitt 4.3.4 om personalstruktur och avsnitt 4.3.4 om logistik. Dessa är inte medräknade i beloppen ovan.

Utredningen bedömer att kostnadsreduceringarna med anledning av utredningens förslag infaller successivt med tyngdpunkt från andra halvåret 2007 och framåt. Emellertid bedömer utredningen att avvecklingskostnaderna med anledning av förslagen samtidigt kommer att vara betydande, inte minst på personalområdet. Storleken på dessa kan i dagsläget inte bedömas. I de fall som pensioneringar blir aktuella kommer även pensionsersättningen att belasta respektive myndighets budget under de år som utbetalningarna sker, såvitt inte myndigheten betalar engångspremier för den personal som berörs. Kostnadsreduceringarna bygger på de be-

¹ Kostnadsreduktioner görs utifrån av Försvarsmakten bedömd kostnadsnivå 2007 för den nya organisation som trädde i kraft 1 juli 2005, se Försvarsmaktens budgetunderlag för 2006, del 2, bilaga 11.

dömningar och förutsättningar som framgår av respektive avsnitt och utifrån det underlag som gjorts tillgängligt för utredningen.

5.2 Jämställdhetskonsekvenser

Utredningen har identifierat två områden där föreslagna åtgärder har jämställdhetskonsekvenser. Det är förslaget till en ny mönstringsprocess och förändringen av FHS.

Den förändrade mönstringsprocessen

De förslag till förändringar i mönstringsprocessen utredningen redovisar är framtagna med dagens totalförsvarsplikt som grund. Det innebär att kvinnor frivilligt kan ansöka om att antagningspröva för att fullgöra grundutbildning. Utredningen har inte haft som uppgift att pröva denna ordning.

Utredningen bedömer att den föreslagna förändringen av mönstringsprocessen, där ett tvåstegsförfarande används, skapar goda förutsättningar för att relativt enkelt och kostnadseffektivt låta kvinnor delta i mönstringsprocessen på lika villkor om statsmakterna önskar. Redan nu anser utredningen att kvinnor skall få samma information som den manliga delen av åldersklassen för att öka intresset att frivilligt anmäla sig till mönstringen.

Utredningens bedömning är att den förändrade mönstringsprocessen, tillsammans med förändrade befattningsbeskrivningar och tillhörande krav, kommer öka förutsättningarna att fler kvinnor kan antas till värnpliktsutbildning.

Förändringen av FHS

På grund av olika skäl som utredningen har redovisat i avsnittet om den högre officersutbildningen lägger inte utredningen något förslag till organisatorisk förändring avseende den högre officersutbildningen. Dock påpekar utredningen vikten av en större interaktion med det civila universitets- och högskoleväsendet. En ökad interaktion, tillsammans med en akademisering av officersyrket, bör kunna påverka yrkets attraktionskraft bland kvinnor. Den ökade interaktionen med det civila utbildningsväsendet kommer enligt utredningen påverka officerskårens värderingar i stort, framför allt genom möten med flera olika yrkesgrupper och männi-

skor. Det är utredningens uppfattning att en sådan förändring kommer vara till gagn för jämställdhetsarbetet i stort i Försvarsmakten och därmed öka officersyrkets attraktionskraft bland kvinnor.

5.3 Regionalpolitiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att en stor mängd statsanställd personal kommer att sägas upp vid de berörda myndigheterna, även om den allra största delen slutar sina arbeten med hjälp av någon form av pensionslösning. Den stora majoriteten av den berörda personalen återfinns i Stockholm.

Viss personal finns spridd över landet. Även avvecklingen av Försvarsmaktens fastighetskontor, som återfinns i Boden, Strängnäs, Göteborg, har en viss regional påverkan. Med tanke på personalen åldersstruktur bedömer utredningen att pensionslösningar i största mån kommer att användas för att friställa personalen

Även FMV och FOI har personal spridd över landet och i vissa delar kommer även dessa att beröras av den föreslagna neddragningen. Exempelvis kommer FMV:s personal i Linköping påverkas av den föreslagna förändringen av testverksamheten och FOI:s personal i Umeå kommer att påverkas av minskade ambitioner i NBC-forskningen.

6 Omställningsarbete

6.1 Allmänna utgångspunkter

De verksamhetsförändringar som utredningen föreslår kommer att få omfattande personalkonsekvenser. Det är därför nödvändigt att alla de instrument som står till buds vid personalminskningar används på ett genomtänkt och effektivt sätt vid genomförandet av förändringarna.

Mot bakgrund av den åldersstruktur som finns och som utredningen redovisar i det följande öppnas möjligheten att lösa en del av övertalighetsproblematiken genom naturlig avgång.

Ett annat verkningsfullt instrument är det statliga trygghetssystemet.

Det är ett flexibelt system som ger möjligheter till individuella lösningar, anpassade till varje situation. Trygghetsstiftelsen är ett komplement till arbetsförmedlingens insatser för den berörda arbetsplatsen. Stiftelsen medverkar före, under och efter uppsägningstiden.

Målet med det statliga trygghetssystemet är att så långt möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd skall bli arbetslös till följd av arbetsbrist eller till följd av att arbetstagaren i samband med omlokalisering eller motsvarande väljer att inte följa med till den nya orten.

En förutsättning för att uppnå detta mål är att arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna arbetar effektivt med trygghetsfrågorna och använder trygghetssystemets möjligheter och resurser. Ett framgångsrikt arbete bygger även på att arbetstagaren själv bidrar och tar egna initiativ för att minska risken för arbetslöshet.

Trygghetsavtalet innebär bl.a.:

- förlängd uppsägningstid, för många statsanställda upp till tolv månader,
- möjlighet till pensionsersättning för dem som är 60 år och äldre,
- möjlighet till särskild pensionsersättning för dem som är mellan 55–59 år, om det föreligger särskilda skäl,
- möjlighet till avgångsersättning och förlängd avgångsersättning som ett komplement till A-kassan.

Fr.o.m. den 1 januari 2008 ändras reglerna för pensionsersättningarna och avgångsersättningar, vilket bl. a. innebär att arbetstagaren skall ha fyllt 61 år för att få pensionsersättning.

Trygghetsarbetet kan indelas i tre olika skeden.

Det första skedet inträder när en myndighet konstaterat att det föreligger arbetsbrist eller bedömer att det kommer att föreligga arbetsbrist inom en viss tid hos myndigheten.

Det andra skedet inträder när de uppsägningshotade arbetstagarerna har identifierats. Åtgärder skall vidtas för att undvika att uppsägningshotade eller uppsagda arbetstagare blir arbetslösa.

Det tredje skedet inträder när anställningen har upphört för en arbetstagare, som har sagts upp på grund av arbetsbrist. Arbetstagaren kan efter det få fortsatt hjälp från Trygghetsstiftelsen, som också beslutar om avgångsersättning.

Det är enligt utredningens mening angeläget att åtgärder för att minska eller eliminera behovet av uppsägningar vidtas så tidigt som möjligt inför verksamhetsförändringarna.

För att Trygghetsstiftelsens åtgärder skall kunna sättas in tidigt i förändringsprocessen krävs att myndighetens ledning har tagit beslut om att det finns risk för övertalighet. Enligt trygghetsavtalet gäller följande för s.k. tidiga åtgärder.

Om arbetsgivaren bedömer att någon form av utbildnings- eller annan utvecklingsåtgärd kan bereda arbetstagare, som riskerar att sägas upp, fortsatt anställning inom myndigheten kan arbetsgivaren få stöd från Trygghetsstiftelsen för detta behov. Stiftelsen prövar om och i vilken omfattning stöd skall ges. Syftet är att ge arbetstagarerna tillräckliga kvalifikationer för sådana arbetsuppgifter som myndigheten kan erbjuda i stället för de arbetsuppgifter som arbetsbristen avser. Stiftelsen kan ge stöd under motsvarande förutsättningar även i de fall det sker en samverkan mellan myndigheter

för att bereda uppsägningshotade anställning hos en annan myndighet.

Stödet kan avse åtgärder som också riktas till andra arbetstagare än de som faktiskt hotas av uppsägning. Huvudsaken är att syftet uppnås.

Utöver de åtgärder som Trygghetsstiftelsen kan vidta före beslut om uppsägning bör enligt utredningen de berörda myndigheterna avsätta särskilda medel för kompetenshöjande åtgärder m.m. för att därigenom underlätta för arbetstagaren att få en annan anställning. Målet att ingen anställd mot sin vilja skall bli arbetslös är vägledande. Att finna en ny anställning måste därför vara en prioriterad åtgärd. Möjligheter till pensionslösningar bör givetvis också prövas, särskilt med tanke på åldersstrukturen vid de berörda myndigheterna. Enligt vad utredningen har inhämtat från Trygghetsstiftelsen vill ca hälften av uppsägningshotade arbetstagare generellt i åldersgruppen 55–59 år ha en ny anställning medan resten önskar en pensionslösning. I åldersgruppen 60–65 år är det sannolikt att fler vill ha en pensionslösning men det finns ändå en stor andel som vill fortsätta arbeta.

Av tabell 6.1 kan man utläsa att nästan 30 procent av personalen i myndigheterna är över 55 år.

Tabell 6.1. Åldersstruktur vid berörda myndigheter, september 2005 (exkl. FRA och MUST)

	<i>TPV</i>	<i>FMV</i>	<i>FortV</i>	<i>FHS</i>	<i>FOI</i>	<i>HKV</i>	<i>Summa</i>
20–	1	2	4	0	2	2	11
25–	5	69	10	11	88	23	206
30–	18	203	21	35	196	65	538
35–	43	258	72	59	176	244	852
40–	43	257	62	55	183	188	788
45–	51	251	93	40	132	173	740
50–	64	292	151	37	144	150	838
55–	85	343	202	41	145	130	946
60–	54	228	137	23	181	58	681
<i>Totalt</i>	<i>364</i>	<i>1 903</i>	<i>752</i>	<i>301</i>	<i>1 247</i>	<i>1 033</i>	<i>5 600</i>

Utredningens förslag innebär bl.a. att verksamheter förs över från en myndighet till en annan myndighet eller i vissa fall till en annan huvudman. Reglerna i LAS 6b § om övergång av verksamhet blir då

tillämpliga. Dessa regler innebär att anställningsavtalen förs över till den nya arbetsgivaren om inte arbetstagaren motsätter sig detta. Utredningen vill i detta sammanhang också peka på bestämmelserna i trygghetsavtalet om efterskydd. Bestämmelserna innebär att en arbetstagare som har fått en anställning, i vilken arbetstagaren inte omfattas av ett trygghetssystem, har rätt till förmåner enligt det statliga trygghetsavtalet om arbetstagaren inom fem år blir arbetslös på grund av arbetsbrist.

6.2 Avecklingsorganisation

Utredningens förslag: En särskild avvecklare utses, med ansvaret för all personalavveckling.

Skälen för utredningens förslag

Vid genomgripande verksamhetsförändringar är det grundläggande att skilja på utveckling och avveckling av verksamhet.

Utredningens förslag innebär stora förändringar för de berörda myndigheterna. Myndighetsledningarna måste få ägna all sin kraft åt att utveckla den framtida verksamheten. Utredningen anser därför att regeringen bör utse en extern avvecklare som får ansvaret för all avvecklingsverksamhet vid de berörda myndigheterna vilket bl.a. innebär att avvecklaren får arbetsgivaransvaret för både civil och militär personal. Mitt förslag ligger i linje med regeringens ställningstaganden vid tidigare större avvecklingar.

Den som har det övergripande ansvaret för avvecklingen skall bl.a. koncentrera insatserna på att fullgöra arbetsgivarens uppgifter, bl.a. enligt Trygghetsavtalet, och aktivt verka för att så långt som möjligt medverka till att den övertaliga personalen kan få nytt arbete eller annan acceptabel lösning i enskilda fall. Den särskilde avvecklaren skall ha arbetsgivaransvaret för all uppsagd personal oavsett vilken myndighet som har sagt upp arbetstagaren.

Ett särskilt avvecklingsanslag, som disponeras av avvecklaren, behövs. Det skall användas för lön under uppsägningstiden, pensionsersättningar m.m.

Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

2 kap. 3 §

I bestämmelsen anges att mönstring skall omfatta de medicinska och psykologiska undersökningar samt annan utredning av personliga förhållanden som tjänstgöring kräver. Ändringen innebär att det inte slås fast i bestämmelsen vilka moment mönstringen måste innehålla. Undersökningarna och den övriga utredningen måste dock vara så omfattande att det med säkerhet kan bedömas om den enskilde har de förutsättningar som krävs för den tjänstgöring inom totalförsvaret som kan bli aktuell.

3 kap. 15 §

I *första stycket* anges vem som fattar beslut om krigsplacering. Ändringen innebär att Totalförsvarets pliktverk inte skall fatta beslut om krigsplacering i de fall Försvarmakten skall fatta beslutet.

Andra stycket är nytt. I bestämmelsen anges att Försvarmakten skall fatta beslut om krigsplacering i fråga om totalförsvarspliktiga som skall tjänstgöra där.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga

9 §

Första stycket är oförändrat.

Ändringen består i att *andra stycket* tas bort.

Kommittédirektiv



**Lednings- och myndighetsorganisationen
inom det militära försvaret**

**Dir.
2004:181**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom Försvarmakten och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna.

Utredaren skall lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig lednings- och myndighetsorganisation inom det militära försvaret samt redovisa förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreducingar skall genomföras inom Försvarmaktens centrala ledning och regionala verksamhet samt inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna.

Utredaren skall utgå från den inriktning som regeringen angivit i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), det vill säga kostnadsreducingar i storleksordningen 2 miljarder kronor.

Behovet av att skapa en ändamålsenlig organisation

Bakgrund

Det är i år tio år sedan myndigheten Försvarmakten bildades. Försvaret hade då varit uppdelat på ett hundratal myndigheter. Den struktur som skapades är fortfarande i många avseenden intakt. Förutsättningarna har dock förändrats genom de omvärldsförändringar som skett och de nya krav som regering och riksdag ställer på Försvarmakten. Detta har bl.a. fått till följd att värnpliktsuttag,

förbandsproduktion, utbildningsverksamhet, fastighetsförvaltning och materieladministration har minskat. Verksamhet som tidigare bedrivits inom Försvarsmakten läggs allt oftare ut på entreprenad. Antalet ledningsnivåer och staber är i dagsläget inte anpassat till behoven och har inte minskat i samma omfattning som insatsorganisationen.

De totalförsvarsgemensamma myndigheterna påverkas av ominriktningen

Den ominriktning av Försvarsmakten som föreslagits i propositionen Vårt framtida försvar (2004/05:5) innebär också att beställningarna till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna kommer att minska. Detta torde påverka verksamheter som är, eller bör vara, beroende av de volymer av förband m.m. som Försvarsmakten skall sätta upp. Regeringen har bl.a. mot denna bakgrund den 7 oktober 2004 beslutat om uppdrag till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna att redovisa ominriktningens konsekvenser för den egna myndigheten.

Kostnadsminskningar och fortsatt reformering

Försvarsberedningen ansåg i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att minskningen av utgiftsområdesramen borde ske genom riktade besparingskrav med tillhörande ambitionssänkningar. Besparingskraven var enligt beredningens förslag kortfattat följande:

- en omstrukturering och reducering av verksamheten vid de totalförsvarsgemensamma myndigheterna till ett belopp motsvarande ca 1,5 miljarder kronor,
- en minskning av Försvarsmaktens centrala ledning till ett belopp om minst 250 miljoner kronor,
- en minskning av Försvarsmaktens regionala territoriella verksamhet, försvarsplanering och hemvärnsutbildning m.m. till ett belopp om minst 250 miljoner kronor samt
- en ytterligare besparing på Försvarsmakten om 1 miljard kronor.

Utöver Försvarsberedningens förslag till minskning av utgiftsområdesramen bör ytterligare kostnadsminskningar kunna göras inom ramen för verksamheten för att möjliggöra nödvändiga omprioriteringar, bl.a. ökade resurser för internationella insatser, samt för att finansiera omstruktureringskostnader.

Behovet av en utredning

Ledningsfunktionen i sin helhet bör vara anpassad till volymen i verksamheten, utvecklingen inom det nätverksbaserade försvaret, deltagandet i internationella insatser samt kraven på interoperabilitet. Inom de närmaste åren bör ledningsorganisationen förändras genom reduceringar i bl.a. den centrala ledningen och fullföljande av tidigare beslutade förändringar. Denna reducering följer av att antalet förband kraftigt minskas samt det minskade behovet av att kunna leda större förband. Av detta följer att det finns ett behov av att se över den operativa ledningsorganisationen i syfte att balansera dess storlek och uppbyggnad efter de behov som nu finns.

Militärdistriktsorganisationen har utretts av Försvarsmakten och resultatet har redovisats för regeringen i budgetunderlag för 2005. Myndigheten redogjorde för tre olika alternativ som i varierande grad innebar att organisationen skulle reduceras eller läggas ned. Försvarsberedningen delade i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) denna uppfattning och ansåg att frågan behövde övervägas ytterligare. Regeringen delar Försvarsmaktens och Försvarsberedningens syn. I propositionerna Vårt nya försvar (prop. 2004/05:5) och Försvarsmaktens grundorganisation (prop. 2004/05:43) bedömer regeringen att vissa delar av militärdistriktsorganisationen bör läggas ned samtidigt som man konstaterar att fortsatta överväganden krävs för att kunna fatta definitiva beslut om organisationens framtid. I ett fortsatt övervägande om militärdistriktsorganisationens framtid skall nedläggning av organisationen vara huvudalternativet.

Mot bakgrund av att inget helhetsgrepp tidigare tagits vid förslag till förändringar i Försvarsmaktens verksamhet och med beaktande av de förändrade krav som Försvarsmakten och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna har att svara upp mot behöver ett helhetsgrepp tas nu. I detta sammanhang skall förslag till en effektiv och ändamålsenlig lednings- och myndighetsorganisation redo-

visas samt även förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreducingar skall genomföras inom det militära försvaret.

Vissa verksamheter, inklusive delar av lednings-, utvecklings- och analyskapaciteten, inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna borde, helt eller delvis, kunna övervägas för integration med Försvarmakten med rationaliseringsvinster och reduceringar som en följd. Andra förändringar i ledningsstrukturen kan också övervägas. Hela myndigheter kan slutligen övervägas för integration med Försvarmakten. Utredaren får även vid behov lämna förslag om förändringar i ansvarsfördelningen gentemot andra myndigheter.

Avsikten är att utredaren och den tidigare tillsatta utredningen om styr- och finansieringsformerna inom det militära försvaret (Dir. 2004:12) skall komplettera varandra, vilket förutsätter att de samverkar.

Vissa tidigare och pågående utredningar

LEMO

Den stora omstrukturering av försvaret som skedde 1994 initierades av och genomfördes också delvis inom ramen för Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret, LEMO-utredningen (SOU 1991:112).

UTFÖR

För att utföra en uppföljning av de gjorda strukturförändringarna tillkallade regeringen i januari 1995 en särskild utredare. Utredningen tog namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) och levererade i september 1996 sitt slutbetänkande Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd (SOU 1996:123).

UTFÖR konstaterade i sin utvärdering bl.a. att LEMO-direktivens sparmål endast delvis uppnåtts, men att målen av inriktningskaraktär nått större genomslag utom vad gällde att säkerställa den politiska nivåns inflytande.

Översyner av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna

Som ett led i styrningen av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna har regeringen under den gångna försvarsbeslutsperioden låtit genomföra ett antal översyner av dessa myndigheters verksamhet. Syftet med dessa översyner har dock inte varit att förslag till möjliga besparingar skall tas fram. Översynerna kan alltså inte i detta avseende utgöra ett direkt underlag för de av Försvarsberedningen föreslagna kostnadsminskningarna inom utgiftsområdet. De bör dock kunna utgöra ett av underlagen för utredarens slutliga övervägande kring roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och omfattningen av deras verksamhet.

Styr- och finansieringsformerna i försvaret

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 om direktiv för en utredning om styr- och finansieringsformerna i försvaret (Dir. 2004:12). Utredningens granskning skall omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras samt granska incitamenten i styrningen och finansieringen så att regelverket befordrar sparsamhet och effektivitet, inte minst på den lokala nivån inom Försvarsmakten.

Utredaren skall lämna en delredovisning vad avser systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret senast den 1 maj 2005 och redovisa slutresultatet av sitt arbete senast den 1 november 2005.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig lednings- och myndighetsorganisation inom det militära försvaret samt redovisa förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreduceringar skall genomföras inom Försvarsmaktens centrala ledning och regionala verksamhet samt inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Utredaren skall utgå från den inriktning som regeringen angivit i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), det vill säga kostnadsreduceringar i storleksordningen 2 miljarder kronor. Förslaget kan innefatta alternativ till dagens myndighets- och ledningsstruktur.

Utredaren skall lämna förslag till uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Finansiella konsekvenser skall beskrivas.

Vissa verksamheter, inklusive delar av lednings-, utvecklings- och analyskapaciteten, inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna bör, helt eller delvis, kunna övervägas för integration med Försvarsmakten med rationaliseringsvinster och reduceringar som en följd. Andra förändringar i ledningsstrukturen kan också övervägas. Hela myndigheter kan slutligen övervägas för integration med Försvarsmakten. Utredaren får även vid behov lämna förslag om förändringar i ansvarsfördelningen gentemot andra myndigheter.

I ett fortsatt övervägande om militärdistriktsorganisationens framtid skall nedläggning av organisationen vara huvudalternativet.

Utredaren skall, i den mån de förslag som läggs fram förutsätter författningsändringar, lämna förslag till författningstext.

Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med de berörda myndigheterna och med utredningen om styr- och finansieringsformerna inom försvaret (Fö 2004:02). Myndigheterna skall lämna det underlag som utredaren begär för sitt arbete.

Utredaren bör också beakta eventuella utskottsbetänkanden från försvars- eller finansutskottet i hithörande frågor.

Till sitt förfogande skall utredaren ha en parlamentarisk referensgrupp. Utredaren skall fortlöpande informera dess ledamöter om resultatet av utredningsarbetet. Därutöver skall utredaren bereda dem tillfälle att kontinuerligt till honom eller henne komma med synpunkter på det som framkommer under utredningen.

Berörda centrala arbetstagarorganisationer skall hållas informerade och ges tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall senast den 28 februari 2005 lämna ett delbetänkande med förslag om hur Försvarsmaktens regionala verksamhet skall bedrivas.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 2005. Arbetet får bedrivas i etapper med delbetänkanden.

(Försvarsdepartementet)

Summary

The Government decided on 22 December 2004 to set up an Inquiry into the organisation of command and authorities within the Swedish Armed Forces and the joint total defence authorities, designated “the defence administration” by the Inquiry. The Inquiry is to submit proposals on an effective and appropriate administrative system and propose cost reductions in the region of SEK 2 billion. Prior to the Government decision, the matter had been raised in the 2004 Defence Bill following a proposal in the Defence Inquiry report of June 2004.

The Defence Administration Inquiry (FFU), in its survey of the area, has found that the authorities concerned in 2004 had a turnover of about SEK 7 billion, with 6 200 employees, the latter excluding intelligence and security services. The Inquiry considers that the authorities operating in this field, with some exceptions, have been relatively unaffected by recent years’ economic and operational reductions in the defence forces as a whole. In some cases the authorities have shown vigorous economic growth.

The Inquiry has compared the defence administration in Sweden with equivalent sectors in the other Nordic countries. This comparison shows that Swedish administration activities are extensive in most areas. This applies to both economic and personnel resources and the nature, level of ambition and degree of diversification of the activities. The Inquiry has found the comparison with the Nordic countries particularly interesting, in view of the fact that the countries, with some reservation for Finland, have similar defence forces in terms of size, composition and level of ambition for participation in international peace support operations.

An overall conclusion from the work of the Inquiry is that the quantitative but also qualitative changes, that the transition from invasion defence to operational defence has entailed have not had sufficient impact on the defence administration. In this light the Inquiry’s proposals include in brief:

- *The Armed Forces* Headquarters should be further reduced in relation to the organisation introduced on 1 July 2005. The cost savings should be about SEK 250 million.
- *Defence research* should be given priority on its merits and in accordance with the guidelines specified in the report. The governance and financing principles should be weighed with reference to the type of research. Cost reductions should amount to about SEK 500 million.
- *The intelligence service* should be reviewed as regards governance and organisation etc. The cost reductions should amount to about SEK 100 million.
- The administration of *land, buildings and premises* should be rationalised. Cost reductions should amount to about SEK 100 million.
- The arrangements for *enrolment and registration* should be adapted to the future needs for conscripts in the Defence Forces. Cost reductions should amount to about SEK 100 million.
- The volume of students in the *senior officer training programme* should be considerably reduced. Cost reductions should amount to about SEK 160 million.
- Changes should be made in the *equipment and technical supply process*. The amount of internally developed equipment should decrease, non-standard requirements should be avoided and fully developed equipment should be the first-hand alternative for procurement. A change in the assignment of responsibilities between the authorities and industry is proposed. The equipment management organisation should be restructured in accordance with this. Cost reductions should amount to about SEK 900 million.

Apart from the above cost reductions the Inquiry sees further rationalisation possibilities, cost reductions, efficiency raising measures etc. as regards Armed Forces personnel and logistics and support operations. A special phase-out organisation for redundant equipment and associated stores should be established.

The Inquiry's proposals will have extensive personnel consequences. It is, therefore, necessary that the instruments that are available for reduction of personnel are used in a well-reasoned and effective way when carrying out the changes. There should be a specially appointed person in charge of phasing out measures.