

# Styrningen av insatsförsvaret

*Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:92

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22454-2  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Regeringen beslutade den 19 augusti 2004 om tilläggsdirektiv till utredningen.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 15 mars 2004 förre generaldirektören Peder Törnvall att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 2 juni 2004 sakkunnigchefen Bengt Anderson, departementsrådet Reidar Ljöstad, departementsrådet Dan Ohlsson, kanslirådet Roger Pettersson och direktören Thomas Pålsson. Som experter förordnades samma dag ekonomidirektören Helena Andersson, brigadgeneralen Roland Ekenberg, ekonomidirektören Lars Eriksson, överdirektören Ulrica Gradin, departementssekreteraren Rita Kerttunen, forskningsledaren Maria Lignell Jakobsson, kanslirådet, senare ämnesrådet, Monica Lundberg, avdelningsdirektören Peter Nordström, departementssekreteraren, sedermera kansliråd Viveca Svensson samt finansdirektören Anette Wik. Anette Wik entledigades från uppdraget att vara expert i utredningen fr.o.m. den 1 september 2005. Som ersättare för Anette Wik förordnades ekonomidirektören Mats Wikström fr.o.m. den 1 september 2005.

Som ledamöter i en parlamentarisk referensgrupp till utredningen förordnades den 11 juni 2004 riksdagsledamöterna Agneta Gille, Rolf Gunnarsson, Berit Jóhannesson, Rigmor Stenmark, Allan Widman, Erling Wälivaara samt f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen.

Avdelningsdirektören Ulrika Johansson anställdes som expert med uppdrag att genomföra en internationell jämförande studie från och med den 1 november 2004 till och med den 31 mars 2005.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades den 15 mars 2004 chefen för kasinorevisionen Erica Wass. Som sekreterare i utredningen anställdes den 24 september 2004 avdelningsdirektören

Ann Lundberg. Erica Wass entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 september 2005. Som huvudsekreterare fr.o.m. den 1 september 2005 förordnades chefekonomen Richard Murray.

Utredningen, som har antagit namnet Försvarsstyrningsutredningen, överlämnar betänkandet Styrningen av insatsförsvaret (SOU 2005:92). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2005

Peder Törnvall

/Richard Murray  
Ann Lundberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Summary</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>35</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	35
1.2 Avgränsning av uppdraget .....	36
1.3 Utredningsarbetet.....	37
1.4 Betänkandets disposition.....	38
<b>2 Utredningens utgångspunkter</b> .....	<b>39</b>
<b>3 Styrningen av försvaret - en översikt</b> .....	<b>41</b>
3.1 Inledning.....	41
3.2 Det militära försvaret – en del av totalförsvaret .....	42
3.3 Riksdagens styrning av försvaret .....	45
3.3.1 Konstitutionell rollfördelning .....	45
3.3.2 Riksdagen styr med mål .....	46
3.3.3 Riksdagen styr resursinsatser med anslag, investeringsplaner och bemyndiganden .....	47
3.3.4 Riksdagen styr på slutprestationer .....	49
3.3.5 Riksdagen reglerar i liten utsträckning handläggning av ärenden .....	51
3.3.6 Riksdagens kontroll av regeringen .....	52
3.4 Regeringens styrning av försvaret.....	53

3.4.1	Regeringens formella möjligheter att styra myndigheter .....	53
3.4.2	Regeringen styr på myndigheternas mål.....	55
3.4.3	Regeringen styr på slutprestationer .....	59
3.4.4	Regeringen styr på internprestationer .....	61
3.4.5	Regeringen styr på den totala resursinsatsen .....	64
3.4.6	Regeringen styr inte resurser till olika ändamål .....	64
3.4.7	Regeringen styr på organisation.....	66
3.4.8	Regeringen styr med planeringsprocesser .....	67
3.4.9	Styrning genom informell dialog .....	70
3.4.10	Regeringens kontroll av försvarsmyndigheterna .....	70
3.5	Försvarsmaktens interna styrning.....	71
3.5.1	Precisering av mål.....	71
3.5.2	Uppdragsstyrning .....	72
3.5.3	Återrapportering .....	73
3.5.4	Interndebiteringen inom Försvarsmakten.....	73
3.5.5	Internhyressystemet .....	76
3.6	Försvarsmaktens uppdragsstyrning av övriga försvarsmyndigheter .....	79
3.6.1	Bakgrund och syfte .....	79
3.6.2	Aktörerna i systemet – kort beskrivning.....	80
3.6.3	Beställar-utförarrelationen .....	84
3.6.4	Uppföljning och ansvarsutkrävande .....	86
3.6.5	Beställar-, utförar- och dubbelkompetens.....	86
3.6.6	Principer för prissättning och avgiftsinkomster .....	88
3.7	Tillbakablick på styrningen av försvaret .....	88
3.7.1	Styrningen började ändra riktning redan på 1970-talet .....	88
3.7.2	I början på 1990-talet gjordes stora strukturella förändringar.....	89
3.7.3	Effekterna av förändringarna utvärderas .....	91
3.7.4	Ändringar görs under andra halvan av 1990-talet .....	95
3.7.5	Nya synpunkter på styrningen.....	96
<b>4</b>	<b>Styrningen av försvaret – analys och utvärdering .....</b>	<b>99</b>
4.1	Inledning.....	99
4.2	Riksdagens styrning av försvaret.....	101

4.2.1	Övergripande karaktäristik av styrningen.....	101
4.2.2	Är styrande mål möjliga? .....	103
4.2.3	Är verksamhetsstrukturen ändamålsenlig? .....	106
4.2.4	Kan riksdagen bedöma insatsorganisationens militärstrategiska ändamålsenlighet? .....	107
4.2.5	Kan riksdagen bedöma kostnaderna för en beslutad insatsorganisation? .....	108
4.2.6	Är nuvarande anslagsstruktur ändamålsenlig och tillräckligt styrande? .....	109
4.2.7	Materielanskaffning .....	111
4.2.8	Bör riksdagen styra stödmyndigheterna? .....	113
4.2.9	Beslut om grundorganisationen .....	115
4.2.10	Internationella insatser .....	116
4.2.11	Beslutsunderlagen måste hänga ihop för att riksdagen ska kunna styra .....	117
4.2.12	Har riksdagen kapacitet att kontrollera regeringen? .....	118
4.3	Regeringens styrning av försvaret .....	120
4.3.1	Övergripande karaktäristik av styrningen .....	120
4.3.2	Försvarsdepartementet måste delta aktivt i försvarsplaneringen .....	121
4.3.3	Hur långt ska målen preciseras? .....	122
4.3.4	Hur långt ska resursanvändningen preciseras? .....	123
4.3.5	Hur långt ska insatsorganisationen preciseras? .....	124
4.3.6	Regeringens styrning av organisation och utnämningar .....	125
4.3.7	Kommandomålen .....	125
4.3.8	Regeringens kontroll .....	126
4.3.9	Insynsrådet .....	127
4.4	Försvarsmaktens interna styrning .....	128
4.4.1	Inledning .....	128
4.4.2	Ett centraliserat styrsystem .....	128
4.4.3	Interndebiteringssystemet .....	128
4.4.4	Internhyressystemet .....	132
4.4.5	Ekonomikultur och IT-stöd .....	133
4.5	Försvarsmaktens uppdragsstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna .....	134
4.5.1	Alternativ till den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen .....	134

4.5.2	Vad ska finansieras med anslag respektive avgifter? .....	136
4.5.3	Beställarkompetensen är en viktig faktor .....	138
4.5.4	Beställningsprocessen .....	139
4.5.5	En förhandlingsituation .....	140
4.6	Försvarsstyrningen i några andra länder .....	141
4.6.1	Inledning.....	141
4.6.2	Former för samråd .....	141
4.6.3	Integrerad organisation och arbetsprocess.....	142
4.6.4	Tydligt formulerade mål, gemensam förståelse och uppföljning .....	143
4.6.5	Väl fungerande ekonomiska kontrollsystem.....	144
4.6.6	Generella slutsatser .....	144
<b>5</b>	<b>Samlad analys av försvarssektorn .....</b>	<b>147</b>
5.1	Inledning.....	147
5.2	Styrkedjan .....	147
5.3	Sektorn det militära försvaret – styrning, organisering och ansvar .....	148
5.3.1	Delegering till Försvarsmakten .....	150
5.3.2	Finansiering och reglering påverkar myndigheternas incitament .....	151
5.3.3	Ökad ägarstyrning kan och bör utövas.....	151
5.4	Omställningsstyrning .....	153
5.5	De två kulturerna.....	154
<b>6</b>	<b>Utredningens överväganden och förslag.....</b>	<b>157</b>
6.1	Inledning.....	157
6.2	Riksdagens styrning av regeringen.....	159
6.2.1	Övergripande ansats .....	159
6.2.2	Mål .....	160
6.2.3	Beslutsunderlaget .....	161
6.2.4	Insatsorganisation .....	171
6.2.5	Resurser .....	172
6.2.6	Grundorganisationen .....	174



6.3	Regeringens styrning av försvaret.....	175
6.3.1	Inledning .....	175
6.3.2	En samlad ledning för försvaret.....	177
6.3.3	Planering.....	179
6.3.4	Mål.....	180
6.3.5	Insatsorganisation.....	182
6.3.6	Resursinsatser .....	183
6.3.7	Organisation och utnämningar.....	184
6.3.8	Kommandomålen .....	185
6.3.9	Informella kontakter .....	186
6.3.10	Vissa ägarstyrningsfrågor .....	186
6.3.11	Regeringens kontroll av försvaret.....	188
6.3.12	Insynsrådet.....	189
6.4	Försvarmaktens interna styrning och uppdragsstyrning ...	190
6.4.1	Intern styrning och interndebitering.....	190
6.4.2	Försvarmaktens uppdragsstyrning.....	192
<b>7</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>197</b>
	<b>Kommittédirektiv .....</b>	<b>199</b>
	<b>Tilläggsdirektiv .....</b>	<b>207</b>
	<b>Försvarsstyrning i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien.....</b>	<b>211</b>
1.	Inledning.....	214
2.	Olika sätt att styra statsförvaltningen .....	216
3.	Korta fakta om försvaret i de studerade länderna.....	217
4.	Styrningen av försvaret i Danmark .....	219
5.	Styrningen av försvaret i Finland .....	239
6.	Styrningen av försvaret i Norge.....	260
7.	Styrningen av försvaret i Storbritannien.....	278
8.	Sammanfattande reflektioner och iakttagelser.....	299
	Intervjuförteckning.....	307

Bilaga1.	Definition av ”militärutgifter” .....	308
<b>Finansieringen av stödmyndigheternas tjänster.....</b>		<b>309</b>
1	Inledning.....	309
1.1	Kriterier som används för diskussion och bedömning.....	309
1.2	Avgränsning .....	311
1.3	Tolkningen av svaren i tabellen .....	311
2	Typtjänsterna som utförarmyndigheterna levererar .....	311
2.1	Försvarets materielverk .....	311
2.2	Försvvarshögskolan .....	312
2.3	Fortifikationsverket .....	313
2.4	Pliktverket .....	313
2.5	Totalförsvarets forskningsinstitut .....	313
2.6	Försvarets radioanstalt.....	314
3	Analys .....	314
4	Läsanvisningar till tabellen.....	316

# Sammanfattning

## *Utredningens uppdrag*

Försvarsstyrningsutredningens uppdrag enligt direktiven är att analysera och utvärdera formerna för styrning och finansiering av det militära försvaret. Granskningen omfattar Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna, dvs. Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket. Utredningen fokuserar enligt direktiven på hur riksdagens och regeringens styrning och uppföljning ska kunna förbättras. Försvarsmaktens interna styrning och styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten behandlas också. Utredning lämnar förslag till förbättringar som analysen ger anledning till. Utredningen har tillkommit efter beslut av riksdagen.

## *Utredningens utgångspunkter*

Jämfört med många andra statliga verksamhetsområden är försvarets verksamhet mycket varierande, omfattande och komplicerad. Det militära försvaret är den yttersta garanten för vårt lands suveränitet och demokratiska system.

Försvaret genomgår en utomordentligt genomgripande omställning från invasionsförsvaret till insatsförsvaret. Det ställer särskilda krav på styrningen. Men utredningen anser att det finns tillräckligt utrymme för nödvändiga förbättringar av styrformerna i försvaret inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Styrformerna ska vara ändamålsenliga så att riksdagen och regeringen får genomslag för sina beslut om försvaret. Riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt även på försvarsområdet. Försvarsmakten bör inom tydligt satta ramar ges goda förutsättningar att leverera det försvar som riksdagen och regeringen beställer. För-

svarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna bör styras inte bara var och en för sig utan också, gemensamt som en sektor.

Problemen med styrningen av försvaret har under senare år blivit belysta i många olika sammanhang, bl.a. av försvarsutskottet, de statliga revisionsorganen, statliga kommittéer och Försvarets forskningsinstitut. Utredningen har inte i sin analys kommit till slutsatser som i något väsentligt avseende förändrar den problem-bild som har vuxit fram på detta sätt.

## Utredningens analys

### *Riksdagens styrning av försvaret*

Riksdagens styrning är en form av resultatstyrning som lämnar regeringen och Försvarsmakten frihet att välja medel för att genomföra riksdagens beslut om försvaret under i stort sett en enda ekonomisk och organisatorisk ram.

Målen som riksdagen sätter för försvaret är inriktningsmål, som är styrande för regeringen och försvarsmyndigheterna när det gäller vilka verksamheter som ska bedrivas. Det är svårt att avläsa om målen har nåtts. Anledningen är att försvaret i huvudsak utvecklar förband som står i beredskap och inte används för sitt egentliga syfte och därför inte ger upphov till direkta försvarseffekter.

Utredningens uppfattning är att det går att formulera uppföljningsbara krav på operativ förmåga (försvarseffekt). Men då krävs en bättre precisering av den operativa förmågan. Utvärderingar av denna måste göras. Måluppfyllelsen kan inte bara följas upp med enkla nyckeltal.

Riksdagen behöver ett underlag som gör det möjligt att spåra sambandet mellan hot- eller krisbilder, önskvärd försvarsförmåga, behov av insatsförband och kostnaderna för dessa. Sådant underlag har inte riksdagen tillgång till idag.

Realistiska kostnader för insatsorganisationen, dvs. mekaniserade bataljoner, luftvärnbataljoner, ytstridsfartyg, JAS 39-divisioner m.m., måste också kunna redovisas. Idag kan varken regeringen eller Försvarsmakten lämna väl underbyggda uppskattningar av vad en specificerad insatsorganisation kommer att kosta. Utredningen bedömer dock att situationen är på väg att förändras mot det bättre med Försvarsmaktens s.k. insatsförbandsorienterade ekonomisystem.

En anslagsstruktur som motsvarar en verksamhetsstruktur baserad på operativ förmåga skulle ge riksdagen ökade styrmöjligheter. Då kan riksdagen mera direkt påverka avvägningen av kraven på operativ förmåga. När det gäller frågan om riksdagen ska besluta om enskilda inköp av försvarsmateriel anser utredningen att den information som riksdagen får, genom den utvecklade redovisningen i budgetpropositionen, är så utförlig att riksdagen kan utöva det nödvändiga inflytandet över materielinköpen och därmed sin finansmakt.

Riksdagen beslutar om hur Försvarsmaktens grundorganisation ska vara utformad, dvs. vilka förband, skolor och centra som ska finnas och var de ska vara lokaliserade. Regeringen måste inhämta riksdagens godkännande till förändringar i den grundorganisation som riksdagen har lagt fast. Vid lämpligt tillfälle bör dock regeringen kunna ta upp frågan om beslutsnivån, som inte är given en gång för alla, med riksdagen.

Tidigare har det funnits problem med att försvars- och budgetpropositionerna inte hänger ihop. Den nya ordningen, där regelbundna försvarspolitiska inriktningsbeslut inte längre fattas av riksdagen, utan blir en del av den årliga budgetprocessen löser detta problem. Det kräver dock en ny utformning av budgetpropositionen, som knyter ihop de långsiktiga målen med den årliga verksamheten. Resultat, målanalys och resursanvändning bör dessutom redovisas till riksdagen i en särskild skrivelse. I denna skrivelse skulle riksdagen även kunna få en bild av Försvarsmaktens och de övriga försvarsmyndigheternas verksamhet.

En uppföljning av vad försvaret presterat är förhållandevis lätt när det gäller insatsorganisationens uppbyggnad och totala kostnader, men svårare när det gäller vilken kvalitet som förbanden håller. Utvärderingar av en från Försvarsmakten oberoende aktör, görs inte. En väg som nu möjligen öppnar sig är att utnyttja den förbandsvärdering som kommer att göras inom EU-samarbetet på det militära området.

### *Regeringens styrning av försvaret*

Regeringens styrning riktas så gott som helt mot Försvarsmakten, som i sin tur styr de övriga försvarsmyndigheterna genom uppdrag. Regeringens styrning av de övriga försvarsmyndigheterna tar sig i huvudsak uttryck genom s.k. ägarstyrning.

Inget annat politikområde har en så omfattande planering som försvaret. Planeringen innehåller bedömningar och avvägningar av insatser, politiska såväl som militärstrategiska. Politiker och militärer måste mötas i en dialog om dessa frågor. Regeringen och Forsvarsdepartementet måste spela en aktivare roll i planeringsfrågorna.

Det stora antalet mål i regleringsbrev till Forsvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter gör att myndigheterna själva måste avgöra hur alla mål och prioritering ska avvägas. Det förbättrar inte styrningen, utan försvagar den snarare.

Regeringen preciserar även anslagsposter och högstbelopp till olika ändamål, stora som små. När det gäller insatserna för att nå de operativa målen är styrningen dock mindre preciserad, utom för underrättelseverksamhet och fredsfrämjande insatser. Regeringen har vid ett flertal tillfällen ändrat planeringsförutsättningarna för Forsvarsmakten genom utgiftsbegränsningar och indraget anslags-sparande, vilket lett till konsekvenser i form av förseningar och fördyringar av materielleveranser.

Regeringen ger i stort sett inte några andra anvisningar för insatsorganisationen än dem som riksdagen beslutat om, förutom beslut om beredskapsnivåer och materiel. Styrningen har numera kommit att inriktas allt mer mot att precisera förband och beredskapsnivåer. Utredningen menar ändå att Forsvarsmakten får ett betydande utrymme att göra egna bedömningar av förbandens utformning.

Regeringen kräver in en mycket stor mängd information från försvarsmyndigheterna. Det är svårt för regeringen att ta ställning till den lämnade informationen. Utvärderingar utgör endast en liten del av återrapporteringskraven. Det finns också vissa brister i hur återrapporteringskraven är formulerade.

### *Forsvarsmaktens interna styrning*

Användningen av systemet med interndebitering inom Forsvarsmakten har gett fördelar i form av mer tid för kärnverksamhet och bättre kvalitet i underhållstjänster. Men det kommer i konflikt med det centraliserade styrsystemet. Incitament för kostnadseffektivitet försvinner. Högkvarterets styrning av Forsvarsmaktens logistik (FMLOG) och förbanden är också i vissa fall bristfällig och oklar. Det gäller bl.a. spelreglerna och rollerna för förbanden och

FMLOG, men också ansvarsutkrävande och till vem styrsignalerna går.

Planeringsprocessen i interndeberingssystemet är komplicerad och resurskrävande, vilket ger liten tid för uppföljning. De principer som tillämpas för prissättning och överkapacitet hos FMLOG bidrar till att syftena med interndeberingssystemet inte kan uppfyllas.

Det saknas också ett ekonomiskt perspektiv på förbanden, vilket påverkar möjligheterna att koppla ihop verksamhet och ekonomi. Det resulterar i att ansvar inte utkrävs av chefer vid förbanden i tillräcklig utsträckning.

#### *Försvarsmaktens uppdragsstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna*

Kritiken mot den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen har varit hård, men utredningen har inte funnit någon bättre modell att styra de övriga försvarsmyndigheternas stöd till Försvarsmakten.

En närmare granskning av de olika stödmyndigheternas tjänster, visar att den uppdelning på anslag och avgifter som finns i stort sett är lämplig. För att syftena med den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen ska kunna realiseras bör dock grundprincipen vara att den aktör som ska använda tjänsten också beställer och betalar. Detta talar för att Pliktverkets mönstrings- och inskrivningsverksamhet avgiftsfinansieras till viss del samt för att Totalförsvarets forskningsinstituts internationella verksamheten finansieras med anslagsmedel, som tilldelas myndigheten direkt.

Med en bibehållen uppdragsstyrning blir Försvarsmaktens beställarkompetens än mer betydelsefull. Den har i vissa avseenden förbättrats de senaste åren, men problemet med personalrörligheten har ännu inte lösts. Försvarsmakten utvärderar heller inte systematiskt de tjänster som stödmyndigheterna levererar.

Försvarsmakten har goda förutsättningar att kontrollera totalpris och resursåtgång för en tjänst, men gör det sällan. Utredningens bedömning är att det är viktigt att en diskussion om priset och resurserna förs när en beställning ska göras.

Beställningsprocesserna mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna är i vissa fall inte anpassad efter de olika tjänsternas komplexitet. Processen är ibland krånglig även om tjänsten är

enkel. Beställningarna av materiel är ett sådant exempel. Det finns därför anledning att se över beställningsprocesserna.

Samordningsavtalen som skrivs mellan beställare och utförare är bra för att formalisera beställningsprocessen. Det saknas dock regler om rollfördelningen mellan myndigheterna i fråga om kvalitets-säkring, utvärdering och återrapportering.

#### *Försvarsstyrning i andra länder*

Utredningens jämförande studie om styrningen av försvaret i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien har givit några generella slutsatser.

Samförstånd och enighet på ett tidigt stadium i försvarsfrågor är en förutsättning för effektiv styrning. Likaså gäller det tydligt formulerade mål och en gemensam förståelse för detta samt väl fungerande system för uppföljning och ekonomisk kontroll. Närmare samverkan mellan militär och civil personal i arbetet med beslutsunderlag ger bättre utformning och genomslagskraft åt försvarsbesluten.

#### *Samlad analys av styrningen av försvarssektorn*

Det finns anledning att också diskutera styrningen ur ett helhetsperspektiv. Utredningen behandlar dels styrkedjan riksdag-regering-Försvarsmakt-försvarsmyndigheter, dels regeringens samlade ledning av hela sektorn.

Riksdagens möjligheter att styra har försämrats i flera avseenden. Måluppfyllnad har inte kunna följas, redovisning av resursanvändningen har inte kunnat lämnas.

Uppdragsstyrningen innebär en delegering av beslut om vilka tjänster och varor Försvarsmakten ska beställa av övriga försvarsmyndigheter för att fullgöra sina mål. Försvarsmakten har dock inte möjlighet att utkräva ansvar av dem, annat än genom krav på själva beställningarna.

Valet av finansiering och skrivningarna i myndigheternas instruktioner tillåter att stödmyndigheterna har både möjlighet och incitament att vända sig till kunder utanför försvaret om Försvarsmaktens beställningar minskar.



Utredningen menar att regeringen bör utöva en mer samlad styrning av försvaret. Regeringen bör överväga vad myndigheterna ska vara till för och vilken verksamhet de ska bedriva. Ansvar för långsiktigheten i de olika verksamheterna ligger också på regeringen, särskilt när besparingar ska göras.

Den omställning som det militära försvaret nu genomgår kräver en aktivare och tydligare styrning från regeringen, när det gäller vad som ska presteras och vem som är ansvarig för detta. Det ställs också särskilda krav på kommunikationen mellan riksdagen, regeringen och försvarsmyndigheternas ledningar och personal.

Styrningen av försvaret påverkas också av kulturskillnader och förtroendeklyftor mellan den politiska och militära sfären. För att komma tillrätta med problemet krävs det att politiker och militärer kommunicerar med varandra, att de har respekt för varandras kompetens och förståelse för varandras arbetsvillkor.

## Utredningens förslag

Utredningens utgångspunkt är att hålla sig inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

### *Riksdagens styrning*

Målen för operativ förmåga bör preciseras så att det går att göra en bedömning av om de uppnåtts eller inte. Regeringen bör dessutom inom den operativa förmågan Beredskap redovisa tillståndet i insatsorganisationen och dess beredskap.

Innan nya operativa förmågor formulerats på ett sätt som gör dem uppföljnings- och utvärderingsbara bör riksdagen besluta om insatsorganisationen. Utredningen föreslår att riksdagen ska besluta om huvuddragen för insatsorganisationen, dvs. typförband och en ram för antalet av varje typ.

Utredningen har inte funnit någon anledning att ändra på de grundläggande formerna för finansieringen av försvaret. De två anslagen som ställs till regeringens förfogande bör behållas. Därutöver beslutar riksdagen om anslag till Pliktverkets mönstringsverksamhet samt försvarsforskningen på Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut. Riksdagen bör också besluta om en lämplig avvägning mellan det nationella försvaret och internatio-

nella insatser. Dessutom bör riksdagen även i fortsättningen besluta om bemyndiganden för regeringen och Försvarsmakten att beställa försvarsmateriel. Riksdagens beslut om ramar, upp- och nedräkning av ramar och anslag bör också göras enklare och mer genomskådligt.

Det finns brister i det beslutsunderlag som regeringen lämnar till riksdagen. Utredningen föreslår därför att regeringen överlämnar en årlig resultatskrivelse, som är en konsoliderad resultatredovisning för försvarsmyndigheterna och som ger en samlad bild av hela det militära försvaret. Budgetpropositionen bör också kortas ned och fokusera på information som är relevant för riksdagens beslut. Särskilda försvarspropositioner bör endast läggas fram när viktigare policybeslut ska fattas.

### *Regeringens styrning*

Regeringens styrning och uppföljning måste stärkas. Utredningen föreslår därför att ett samordningsorgan inrättas för försvaret, där statssekreteraren i Försvarsdepartementet är ordförande och verksamcheferna för Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter ingår. Ägarstyrningsfrågorna bör dessutom ges en framskjuten plats i departementets verksamhet och en förvaltningschef utses. Det bör också finnas en funktion inom Försvarsdepartementet som ges ansvar och medel för utvärderingar. För att regeringen ska kunna utöva kontroll av försvaret krävs en fungerande ekonomisk redovisning.

Det är enligt utredningens uppfattning Försvarsdepartementet som ska leda försvarsplaneringen. För att klara denna roll bör Försvarsdepartementets analys-, planerings- och styrförmåga stärkas. Detta kan bland annat ske genom att lämpliga personer med rätt kompetens rekryteras till departementet. De hotbilder och konfliktsituationer som ligger till grund för planeringen bör kommuniceras till riksdagen för att den ska kunna fatta väl underbyggda beslut om insatsorganisationen.

Utredningen föreslår att regeringens beslut om operativ delförmåga kompletteras med beslut om mål som är anpassade för den verksamhet som stödmyndigheterna bedriver. Utöver det bör regeringen också fatta beslut om konkreta mål rörande exempelvis beredskapstider för förband. Regeringen bör också minska antalet

övriga mål, prioriteringar, uppdrag och återrapporteringskrav i förhållande till försvarsmyndigheterna.

Utredningen föreslår att den stora mängden med mindre högstbelopp ersätts med redovisningar. Med hänsyn till försvarets stora omställningsproblem menar utredningen att regeringen bör vara restriktiv med limiter och indraget anslagssparande alternativt föreslå en budget för försvaret som innehåller en betryggande budgeteringsmarginal.

Regeringen tillsätter idag en stor mängd befattningar inom försvaret. Utredningen föreslår att regeringen överväger att låta Försvarsmakten utse sin egen ekonomidirektör, chefsjurist och personalchef.

De informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten är frekventa. De är ofta viktiga. Utredningen föreslår att de stramas upp bl.a. genom att sammansättning, direktiv och avrapporteringsstidpunkter mm för departementets arbetsgrupper regleras i regerings- eller departementsbeslut.

Utredningen föreslår att Rådet för insyn i Försvarsmakten avskaffas. Det har inte fyllt det syfte som avsågs.

Den sammanvävda verksamhet av försvarsmyndigheter som modellen med den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen skapade utgör i stort sett ett självgående system, men även det behöver styras. Det betyder att regeringen måste ta ett fastare grepp om styrningen och fastställa spelreglerna för myndigheterna. Utredningen föreslår att regeringen reglerar inom vilka områden stödmyndigheterna får verka. Detta skulle tydliggöra förutsättningarna för uppdragsstyrningen.

Utredningen har under riksdagens styrning föreslagit att en samlad redovisning för det militära försvaret ska göras. Utredningen föreslår att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att redovisa om och hur utförarmyndigheternas tjänster kommit Försvarsmakten tillgodo. Utredningen föreslår även att stödmyndigheterna redovisar nyckeltal på effektivitet och kostnadsutveckling, som kan läggas in i den årliga resultatsskrivelsen till riksdagen.

Det behövs nya mål för stödmyndigheterna, som bättre knyter an deras verksamhet till kraven på operativ förmåga.

*Försvarsmaktens interna styrning*

Inom Försvarsmakten kombineras idag två olika styrmodeller. Den ena är en centraliserad uppdragsstyrning och den andra är ett interndeberingssystem med en beställar-/utförarrelation. Dessa båda modeller krockar och fördelarna med interndeberingssystemet kan inte utnyttjas till fullo. Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att anpassa sin interna styrning för att möjliggöra att fördelarna med interndeberingssystemet kan få genomslag.

Utredningen föreslår också att förband, skolor och centra själva ska få förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket. Det skulle i kombination med en ändrad intern styrning ge förbättrade incitament för förbandschefer m.fl. att se över lokaleffektiviteten.

Interndeberingssystemet har givit en del fördelar, men det finns också brister i Högkvarterets styrning. Utredningen föreslår därför att Högkvarteret tar ett fastare grepp om interndeberingssystemet genom att fastställa de regler, roller och ansvar som ska gälla för förband, skolor och centra. Högkvarteret bör också ta över en del av de kontrollerande uppgifter som idag ligger på FMLOG.

Utredningen föreslår också att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att systematiskt gå igenom och pröva vilken underhållsverksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten och vilken verksamhet som kan läggas ut. Detta har endast skett sporadiskt tidigare.

Principerna för prissättning inom FMLOG har frångåtts av Försvarsmakten. Hanteringen av överkapacitet och över- och underskott stämmer inte överens med hur interndeberingssystemet är tänkt att fungera. Utredningen föreslår därför att Försvarsmakten så långt möjligt avvecklar långvarig överkapacitet i FMLOG och att FMLOG tillåts att balansera över- och underskott för att uppnå nollresultat på ett par års sikt.

Utredningen föreslår också att planeringsprocessen som sker i samband med uppdragsstyrningen förenklas och harmoniseras med interndeberingssystemet. Antalet steg och aktiviteter i processen bör minska.

*Den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten*

Utredningen har inte funnit att det finns någon alternativ modell till den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Därför utgår utredningen från att modellen kvarstår som grundläggande princip. En del förändringar behöver dock göras. För att uppnå modellens syften bör användaren av en tjänst vara den som beställer och betalar. Utredningen föreslår därför att den internationella verksamhet som Totalförsvarets forskningsinstitut bedriver finansieras genom anslagsmedel direkt till myndigheten. Utredningen föreslår också att den del av Pliktverkets mönstrings- och inskrivningsverksamhet som Försvarmakten kan påverka också avgiftsfinansieras.

Försvarmaktens beställarkompetens är en viktig förutsättning för att uppdragsstyrningen ska fungera. Utredningen föreslår att Försvarmakten arbetar systematiskt och kontinuerligt med att utveckla beställarkompetensen. Det kan bland annat göras genom att tillåta att personer på strategiska beställarfunktioner stannar längre tid på sina befattningar.

Beställningsprocessen bör också ses över i syfte att förenkla och förkorta den. Processen för materielbeställningar är ett exempel på att beställningar av enklare tjänster har en lika omständlig process som komplexa tjänster.

En grund för samarbetet mellan Försvarmakten och övriga försvarsmyndigheter utgörs av samordningsavtal. Dessa har fungerat bra. Utredningen föreslår dock att de ses över och kompletteras med klausuler som reglerar frågor om tvister, kvalitetssäkring, utvärdering och återrapportering mellan myndigheterna.

# Summary

## *The Commission's task*

At the behest of the Swedish Government, the task of the Commission on Managing and Financing the Defence is to assess and evaluate the forms of governance and financing for Sweden's military defence. The review covers the Swedish Armed Forces and the other central defence agencies, i.e. the Swedish Defence Materiel Administration, the National Service Administration, the Swedish National Defence College, the Swedish Defence Research Agency, the National Defence Radio Institute and the National Fortifications Administration. The Commission focuses, according to its directives, on how to improve the governance and monitoring exercised by the Riksdag and the Government. The internal management of the Swedish Armed Forces and the use of the purchaser-provider-model are also discussed. The Commission submits improvement proposals based on the results of its assessment. The commission has been authorized upon the request of the Riksdag.

## *The Commission's points of departure*

Compared to many other central government activities, those of Armed Forces are very varied, extensive and complex. They are of utmost importance for guaranteeing the sovereignty and democracy of Sweden.

The Armed Forces are undergoing an extremely radical transition from defence against invasion to an operational defence force. This places particular demands on governance. The Commission feels, however, that there is sufficient room for necessary improvements in the forms of defence governance within the framework of the Swedish public administration model.

The forms of governance are to be well suited to their purpose so as to maximise the impact of defence-related decisions taken by the Riksdag and the Government. The Riksdag shall be able to exercise its financial power regarding defence issues, as it is able to do within other areas. Within a clearly set framework, the appropriate pre-conditions should be created for the Swedish Armed Forces to be able to supply the type of defence ordered by the Riksdag and the Government. The Swedish Armed Forces and other central defence agencies must therefore not only be governed individually but also jointly as a sector.

The problems associated with defence governance have been highlighted many times in recent years in different contexts including by the the standing committee Commission on Defence of the Riksdag, government audit bodies, government commissions and the Swedish Defence Research Agency. The conclusions reached by the Commission in its assessment do not essentially change the problem scenario that has emerged.

### **The Commission's assessment**

#### *Defence governance exercised by the Riksdag*

Parliamentary governance by the Riksdag is a form of performance management that allows the Government and the Armed Forces considerable freedom to choose the means by which they implement the defence-related decisions of the Riksdag within essentially one single economic and organisational framework.

The goals set by the Riksdag for the defence sector are specific objectives to guide the Government and the defence agencies as to which activities are to be pursued. It is difficult to determine whether these goals have been achieved. The reason for this is that the armed forces basically develop military units that stand in readiness and are not used for their actual purpose and therefore don't give rise to any direct effects.

The Commission's opinion is that it is possible to formulate monitorable demands on operative capability (defence effect). This would necessitate a more precise definition of operative capability, however. Evaluations of this must be performed. Solely using simple key indicators cannot monitor goal achievement.

The Riksdag needs background data that will enable it to follow the relationship between threat or crisis scenarios, required defence capability, the need for combat units and the costs involved. Such background data is currently unavailable to the Riksdag.

It must also be possible to present the realistic costs involved in running an operational defence force, i.e. mechanised battalions, anti-aircraft battalions, surface combat vessels, JAS 39 squadrons, etc. Neither the Government nor the Armed Forces are currently able to submit well-founded estimates of how much a specified operational defence force will cost. The Commission feels, however, that the situation is beginning to change for the better with the introduction of the Armed Forces' new financial management system, which facilitates estimates of operational unit costs.

An appropriations structure that corresponds to an organisational structure based on operative capability would provide the Riksdag with greater scope for governance. The Riksdag would then be able to exert direct influence when the requirements for operative capability are being considered. Regarding the issue of whether the Riksdag should decide on individual procurements of defence materiel, the Commission feels that the information received by the Riksdag, as a result of the detailed presentation in the Government's budget bill, is sufficiently comprehensive to allow the Riksdag to exert the necessary influence over materiel procurements and thereby exerting its financial power.

The Riksdag decides on the basic organizational structure of the armed forces, i.e. its regiments, aircraft wings, schools, centres, etc., thereby limiting the scope of the Government and the Armed Forces to decommission or relocate a unit without parliamentary approval. The Government must have the consent of the Riksdag to undertake any changes in that structure. The day-to-day governance of the defence organisation is left to the Government.

The lack of coherence between defence and budget bills has previously been a problem. The new system, whereby regular defence policy decisions are no longer taken by the Riksdag but are now part of the annual budget process, has solved this problem. The budget bill needs to be reformulated, however, so that it ties together long-term objectives with annual activities. Results, goal analyses and resource utilisation can also be presented to the Riksdag as part of a special communication, which could also give the Riksdag an overview of the activities conducted by the other central defence agencies.



Monitoring the performance of the defence sector is relatively easy regarding the number of operational combat units set up and the total costs involved but more difficult when it comes to measuring the quality attained by the units. No evaluations are performed by independent actors (i.e. not from within the Armed Forces). European cooperation provides new scope for assessment within the military field, however, enabling Swedish units involved in international duties to be more easily evaluated.

#### *Defence governance exercised by the Government*

The governance exercised by the Government focuses almost entirely on the Armed Forces, which in turn governs the other defence agencies by allocating them tasks. Governance exercised by the Government of the other defence agencies manifests itself mainly by means of 'owner governance' (i.e. the governance of agency efficiency and organisation).

No other policy area is as comprehensively planned as defence. This planning involves assessment and analysis of both political and military actions. Politicians and military personnel must meet and have a dialogue on these issues in order to formulate proposals. The Government and the Ministry of Defence have to play a more active role in the planning process.

The large number of objectives set down in the appropriations directions given to the Armed Forces and other central defence agencies means that the agencies themselves must decide how to balance all the objectives and priorities. Instead of improving governance, this weakens it.

The Government also defines appropriation items and maximum amounts for various purposes, large and small. Governance is however less detailed regarding actions to be taken to achieve operational goals, apart from for intelligence and peace-promotion operations. On a number of occasions, the Government has altered the conditions on which the Armed Forces bases its planning by capping expenditure and reducing appropriations, which has led to consequences in the form of delays and price increases in conjunction with the delivery of materiel.

The Government doesn't instruct the operational force to do anything other than what the Riksdag has decided on, apart from decisions relating to levels of preparedness and materiel.

Governance is now increasingly focused on specifying combat units and levels of preparedness. The Commission still feels, however, that the Armed Forces has considerable scope for making its own assessments of military unit design.

The Government demands a large amount of information from the defence agencies. It is difficult for the Government to adopt positions on the information submitted. Evaluations make up only a small part of reporting requirements. There are several shortcomings in the way the reporting requirements are formulated, however.

#### *Internal management exercised by the Swedish Armed Forces*

The use of the internal debiting system within the Armed Forces has provided benefits in the form of more time to tackle core activities and better quality maintenance services. On the other hand, it conflicts with the centralised management system. Incentives for cost-efficiency are thereby removed. The control exercised by the Armed Forces Headquarters over its logistics arm, Armed Forces Logistics (FMLOG), and the military units is also partly flawed and unclear. This concerns not only the ground rules but also accountability and the chain of management.

The planning process in the internal debiting system is both complex and resource-demanding, allowing little leeway for evaluation. The principles applied for pricing and over-capacity at FMLOG contribute to the non-fulfilment of the aims of the internal debiting system.

There is also a lack of economic perspective on the units, which affects the scope for linking activities and finances. This results in unit commanders not being held sufficiently accountable.

The Purchaser-Provider relation between the Armed Forces and the other defence agencies

The Purchaser-Provider model has come in for harsh criticism, but the Commission has not found a better model of governing the support to the Armed Forces provided by the other defence agencies.

A closer review of the various support agency services indicates that the existing distribution of appropriations and fees is basically appropriate. In order to realise the aims of the purchaser-provider model the basic principle should however be that the end-user of

the service should also be the one who orders and pays for it. However some adjustments have to be made regarding the financing of the National Service Agency's enrolment and enlistment activities and of the international operations at the Swedish Defence Research Agency.

Persevering with the Purchaser-Provider model brings added significance to the purchasing skills of the Armed Forces. These have in some respects improved in recent years, but the problem of high internal personnel mobility still remains unsolved. Neither does the Armed Forces carry out any systematic evaluation of the services provided by the support agencies.

The Armed Forces is well placed to be able to control the price and resource consumption of a service, but seldom does so. The Commission's assessment is that it is important to pursue a discussion about prices and resource consumption when a purchase is made.

The purchasing processes between the Armed Forces and the support agencies are sometimes not adjusted to suit the complexity of the various services, i.e. the process is complicated even if the service is simple. Materiel purchases are one such example. There is therefore reason to review the purchasing processes.

Coordination agreements drawn up between purchasers and providers help to formalise the purchasing process. There is, however, no mention of how the tasks are distributed among the agencies regarding quality assurance, evaluation and reporting.

#### *Defence governance in other countries*

The Commission's comparative study of defence governance in Denmark, Finland, Norway and the UK has produced a few general conclusions.

Effective governance demands understanding and consensus in defence issues at an early stage. It also requires clearly formulated goals and a common understanding of what these entail as well as efficient monitoring and financial control systems. Closer cooperation between military and civilian personnel when preparing decision supporting documents results in better understood and more effective defence decisions.

*Overall analysis of governance in the defence sector*

There are good reasons for a discussion of the governance of the defence sector as a whole. The Commission discusses both the chain of governance (the Riksdag-Government-the Armed Forces-central defence agencies) and the Government's integrated governance of the sector as a whole.

Possibilities for the Riksdag to govern and control defence policies and the Armed Forces have been weakened in several respects. Goal achievement cannot be monitored, resource allocation and costs are not reported in ways relevant to policy goals and implementation.

The Purchaser-Provider model involves delegating decision-making regarding the type and scope of services and goods the Armed Forces should purchase from other defence agencies in order to achieve its goals. The Armed Forces themselves cannot hold them accountable, however, other than via the requirements specified in the purchase orders.

This financing option and the wording of instructions given to central agencies allows and stimulates the support agencies to turn to customers outside the defence if orders from the Armed Forces decrease.

According to the Commission, the Government should exercise a more integrated governance of the defence sector. The Government should consider what functions the agencies shall have and in what areas they shall operate. The responsibility for securing long-term planning in the various agencies also lies with the Government, especially when savings are to be made.

The transition the defence is undergoing places particular demands on the Government to be clear on what has to be done and who is responsible. It also places demands on the communication between the Riksdag, the Government and the personnel and management of the central defence agencies.

Defence governance is also influenced by cultural differences between the political and military sphere. To overcome cultural differences politicians and militaries have to communicate extensively in order to come to an understanding of the competences and work conditions of both parties.

## The Commission's proposals

The Commission's point of departure is to keep within the framework of the Swedish public administration model.

### *Governance exercised by the Riksdag*

The goals should on the other hand be sufficiently clearly defined so that an assessment can be made as to whether or not they have been achieved. Regarding operative preparedness capability, the Government should also report the status of the operational force and its state of preparedness.

Prior to new operative capabilities being formulated in a way that enables them to be monitored and evaluated, the Riksdag should in future decide on the operational force. The Commission proposes that the Riksdag should decide on the main features of the operational force, i.e. type and approximate number of units.

The Commission has not found grounds for altering the basic forms of financing the defence sector. The two appropriations placed at the disposal of the Government should be retained. The Riksdag should also decide on appropriations to the basic conscription at the National Service Administration and defence research carried out by the Swedish National Defence College and the Swedish Defence Research Agency. The Riksdag should also state an appropriate balance of resources going into national defence and international operations. Furthermore, the Riksdag should continue to authorise the Government and the Armed Forces to purchase defence materiel. The Riksdag's decisions on frameworks, the upward and downward adjustment of scope and appropriations should also be made simpler and more transparent.

The Commission proposes that that the Government at first opportunity proposes to the Riksdag clear principles for when the Riksdag and the Government is to decide on the basic organisational structure of the Armed Forces.

There are shortfalls in the decision supporting documents supplied to the Riksdag by the Government. The Commission therefore proposes that the Government submit an annual 'scorecard', in the form of a consolidated report for the defence agencies which provides as well an overall picture of the entire military defence sector and its aggregated results as accounts for each individual

agency. The budget bill should also be shortened and focus on information that is relevant to parliamentary decisions. Separate defence bills should only be put before the Riksdag when important policy decisions are to be taken.

#### *Governance exercised by the Government*

The Government's governance and monitoring must be strengthened. The Commission therefore proposes that a coordinating body be established for the defence sector, chaired by the State Secretary at the Ministry of Defence and including the supreme commander of the Armed Forces and directors-general of the defence agencies. Owner governance issues should also be given a prominent place in the activities of the Ministry and a chief administration officer should be appointed. There should also be a unit within the Ministry of Defence that is given the responsibility and resources to carry out evaluations. Efficient financial accounting is required in order for the Government to be able to exercise control over the defence sector.

It is the opinion of the Commission that defence planning should be coordinated by the Ministry of Defence. The analysis, planning and control capabilities of the Ministry should be strengthened in order for it to manage this role. This can be achieved by recruiting suitable personnel with the right skills to the Ministry. The threatening and conflict situations that form the basis of planning should be communicated to the Riksdag so that it can make informed decisions about the operational force.

The Commission proposes that the Government's decisions on operative partial capability be supplemented by decisions on goals that are well suited to the activities pursued by the support agencies. In addition to this, the Government should also take decisions on concrete goals concerning, for example, military unit readiness horizons. The Government should also reduce the number of other goals, priorities, tasks and reporting requirements in relation to the defence agencies.

The Commission also proposes that the large number of smaller maximum amounts be replaced by statements of accounts. As regards the major restructuring problems facing the armed forces, the Commission feels that the Government should be restrictive

with limits and appropriation capping or put forward a budget for the armed forces containing an adequate budgeting margin.

The Government makes a large number of appointments within the armed forces. The Commission proposes that the Government consider allowing the Armed Forces to appoint its own chief finance officer, chief legal advisor and chief personnel officer in the future.

There are frequent informal contacts between the Ministry of Defence and the Armed Forces. These are often important. The Commission proposes that they are tightened up by directives decided by the Government or the Ministry of Defence regarding composition, tasks and debriefing times.

The Commission proposes the abolition of the Swedish Armed Forces Public Control Council, which has not fulfilled its intended purpose.

The intertwined activities of the defence agencies, created by the Purchaser-Provider model, basically make up a self-sufficient system, but this also needs to be governed. In other words, the Government must take a firmer grip of its governance and establish rules of the game for the agencies. The Commission proposes that the Government identifies the areas in which the support agencies may be active and have customers other than the Armed Forces. This would clarify the rules for both purchaser and provider.

Regarding governance exercised by the Riksdag, the Commission has proposed the compiling of an overall report for the armed forces. In order to paint a complete picture, the Commission proposes that the Government instruct the Armed Forces to report whether and how it has derived benefit from the services of the provider agencies. The Commission also proposes that the support agencies report key indicators relating to efficiency and cost development, which can be inserted into the annual report submitted to the Riksdag.

New goals need to be established for the support agencies that provide a closer link between their activities and the requirements for operative capability.

*Internal management of the Swedish Armed Forces*

Two different management models are currently combined within the Armed Forces. One is a centralised and detailed task oriented model and the other is an internal debiting system employing a purchaser-provider model. The two models conflict with each other in such a way that the benefits of the internal debiting system cannot as a result be fully realised. The Commission therefore proposes that the Armed Forces adapt its task oriented management model to enable the incentives of the internal debiting system to have an impact.

The Commission also proposes that military units, schools and centres be allowed to negotiate themselves with the National Fortifications Administration on their rents and premises. Combined with a modified internal management style, this would provide better incentives to review efficiency of premises.

The internal debiting system has provided a number of benefits, but there are also shortfalls in its application. The Commission therefore proposes that the Headquarters of the Armed Forces take a firmer grip on the internal debiting system by establishing the rules of the game, roles and responsibilities that are to apply for military units, schools and centres. The Headquarters should also take over some of the controlling tasks that are currently the responsibility of FMLOG.

The Commission also proposes that the Government instruct the Armed Forces to perform a systematic review and examination of which maintenance activities should be pursued within the Armed Forces and which should be contracted out. This has only sporadically occurred previously.

The pricing principles within FMLOG have been relinquished by the Armed Forces. The handling of over-capacity and surplus and shortage is not in accordance with how the internal debiting system is intended to function. The Commission therefore proposes that the Armed Forces decommission as far as possible long-term over-capacity in FMLOG and that FMLOG be allowed to balance surplus and shortage in order to achieve balanced finances in a few years' time.

The Commission also proposes that the planning process that takes place in connection with task oriented management be simplified and harmonised with the internal debiting system. The number of steps and activities in the process should be reduced.



*The Purchaser-Provider model*

The Commission has not found an alternative model to the Purchaser-Provider model that would be better. The Commission therefore assumes that the model should continue to be the fundamental principle to base relations between defence agencies on. A number of changes need to be made, however. In order for the model to serve its purpose, the end-user of a service should be the one who orders and pays for it. The Commission therefore proposes that the international activities pursued by the Swedish Defence Research Agency be financed via direct appropriations to the agency. The Commission also proposes that the components of the National Service Administration's enrolment and enlistment activities, which the Armed Forces can influence, be financed by the Armed Forces.

The Armed Forces must have good purchasing skills for the Purchaser-Provider model to be function efficiently. The Commission proposes that the Armed Forces continue to work systematically in order to improve its purchasing skills. This can be achieved by allowing people in strategic purchasing positions to hold their positions for a longer period of time.

The number of steps in the purchasing process should also be reviewed in order to simplify and shorten it. The purchasing process concerning arms and supplies is an example of how the purchasing of straightforward services is equally long-winded as the purchasing of much more complex services.

Coordination agreements constitute a platform for cooperation between the Armed Forces and the other defence agencies. These have worked well. The Commission proposes however that they are reviewed and supplemented with clauses regulating issues relating to disputes, quality assurance, evaluation and inter-agency reporting.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag

Försvarsstyrningsutredningens uppgift enligt regeringens direktiv är att analysera och utvärdera formerna för styrning och finansiering av det militära försvaret. Granskningen ska omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Utredningen bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning ska kunna förbättras. Utredningen ska särskilt analysera och utvärdera styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet, tillämpningen av interndebitering och tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret. Utredningen ska föreslå sådana förbättringar som utvärderingen ger anledning till. Utredningen bör beakta eventuella utskottsbetänkanden från försvars- eller finansutskottet i hithörande frågor. Direktiven bifogas som *bilaga 1*.

Genom tilläggsdirektiv har regeringen kompletterat utredningens uppdrag. Utredningen ska enligt dessa direktiv överväga dels hur budgeten och resultatvärderingen inom försvarsområdet bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat och dels hur systemet med beställningsbemyndiganden bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt som ingår i bemyndigandearamen. Tilläggsdirektiven bifogas som *bilaga 2*.

Utredningen har tillkommit efter beslut av riksdagen på förslag av finans- och försvarsutskotten (bet. 2992/03:FiU14, ytr. 2002/03FöU3y, bet. 2003/04:FöU:6).

## 1.2 Avgränsning av uppdraget

Utredningen gäller formerna för styrningen och finansieringen av försvaret, inte innehållet i styr- och finansieringsbesluten. Den styrningsform som i första hand behandlas av utredningen är ekonomisk styrning, dvs. finansiell styrning och resultatstyrning. Men utredningen tar också upp regelstyrning och styrning genom utnämningmakten. Utredningen har vidare intresserat sig för inte bara formell utan även informell styrning.

Utredningen är avgränsad till det militära försvaret. Uppdraget omfattar således formerna för styrningen och finansieringen av den verksamhet som bedrivs av Förvarsmakten och de myndigheter som lämnar stöd till Förvarsmakten, dvs. Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt samt Fortifikationsverket.

Utredningen täcker hela styrkedjan fr.o.m. riksdagen t.o.m. Förvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna. Riksdagens och regeringens styrning står i fokus. Men frågor om den interna styrningen i Förvarsmakten aktualiseras också i utredningen, bl.a. i samband med analysen av interndeberingssystemet. Formerna för styrningen av den operativa verksamheten faller däremot utanför utredningens uppdrag. Utredningen har inte heller haft möjlighet att systematiskt och fördjupat analysera styrningen av försvarets verksamheter. Det gäller exempelvis personalförsörjningen och underrättelseverksamheten.

Utredningen handlar om styrning och finansiering, inte om organisation. Men det går naturligtvis inte att hålla isär dessa områden helt och hållet. En organisatorisk förändring kan ibland vara den bästa lösningen på ett styrningsproblem. Utredningen har därför inte ansett sig kunna helt avstå från att ta upp organisatoriska frågor. Men då gör utredningen det från ett styrningsperspektiv. I det sammanhanget bör sägas att Förvarsstyrningsutredningen har samverkat nära med Förvarsförvaltningsutredningen, vars uppgift är att göra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom Förvarsmakten och de s.k. totalförsvargemensamma myndigheterna.

### 1.3 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i april 2004. Utredningen har haft tolv sammanträden med sakkunniga och experter och åtta möten med referensgruppen.

Under arbetets gång har utredaren och sekreterarna haft ett stort antal kontakter med företrädare för Förvarsdepartementet, Förvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har på utredningens uppdrag gjort analyser och utvärderingar avseende större delen av de frågor som hör till utredningsområdet. Statskontoret har lämnat rapporterna Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter (PM 2005:106), Riksdagens och regeringens styrning av försvaret (PM 2005:7), Försvarets styrning – Styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet (PM 2005:109) och Konkurrerande eller kompletterande styrmodeller (PM 2005:115). Ekonomistyrningsverket har lämnat rapporten Styrningen av försvaret (ESV 2005:10) som omfattar anslagen till Förvarsmakten, styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret, Förvarsmaktens interndeberingssystem och beställningsbemyndiganden inom försvaret. Ekonomistyrningsverket har också överlämnat rapporten Lånefinansiering av försvarsmateriel (PM 2005-09-16).

Utredningen har haft flera möten med deltagarna i Totalförsvarets forskningsinstituts projekt ”Strategisk styrning inom det militära försvaret” och kunnat tillgodogöra sig rapporter och promemorior från projektet samt vissa resultat av enkät- och intervjuundersökningar som forskningsinstitutet kommer att publicera senare under hösten 2005.

En jämförande studie av försvarsstyrningen i några med Sverige jämförbara länder har inom utredningen gjorts av experten Ulrika Johansson. Studien finns redovisad i rapporten Försvarsstyrning i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien, vilken bifogas som *bilaga 3*. Utredningen har i detta sammanhang besökt dessa länders försvarsministerier och haft samtal med resp. svenska och utländska försvarsattachéer.

Utredningen har vid två möten informerat berörda centrala arbetstagarorganisationer om utredningsarbetet och gett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen har till Försvarsdepartementet tidigare lämnat dels skrivelsen Hyresmodell för försvarets fastigheter (Dnr 48/B1) och dels promemorian Beställningsbemyndiganden i försvaret (Dnr 53/B1).

#### **1.4 Betänkandets disposition**

Efter de sedvanliga inledande avsnitten redovisar utredningen i kap. 2 utgångspunkterna för sina bedömningar och förslag. I kap. 3 följer en översiktlig beskrivning av försvaret och riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten och de s.k. totalförsvargemensamma myndigheterna. Försvarsmaktens uppdragsstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna beskrivs.

I kap. 4 analyserar och utvärderar utredningen formerna för styrningen och finansieringen av det militära försvaret. Kap. 5 innehåller en samlad analys av styrningen av försvarssektorn. Dessa båda kapitel ligger till grund för kap. 6. Där överväger och föreslår utredningen hur styrningen av försvaret bör förbättras.

I kap. 4–6 behandlar utredningen även de särskilda deluppgifter som ges i direktiven. I dessa kapitel behandlar utredningen således bl.a. styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten, interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten och systemet med beställningsbemyndiganden.

Betänkandet avslutas med det obligatoriska avsnittet om konsekvenserna av utredningens förslag.

## 2 Utredningens utgångspunkter

Betraktat som verksamhetsområde och jämfört med många andra statliga verksamheter är det militära försvaret mycket varierande, omfattande och komplicerat. Variationen i verksamheten alltifrån väpnad strid och anskaffning av stridflygplan och krigsfartyg till globala humanitära insatser är mycket stor. Därtill kommer att det militära försvaret är den yttersta garanten för vårt lands suveränitet och demokratiska system.

Försvaret genomgår nu en utomordentligt genomgripande omställning från invasionsförsvaret till insatsförsvaret. Det ställer andra krav på styrmedel än de som gäller i ett löpande och stabilt förvaltningsskede. Dessutom måste man räkna med att ett insatsförsvaret, med internationella insatser som en av sina huvuduppgifter, måste styras på ett annat sätt än ett invasionsförsvaret.

Styrsystemet måste vara utformat så att riksdagen och regeringen får genomslag för sina beslut. Försvaret måste vara styrbart. Riksdagen måste kunna utöva sin finansmakt även på försvarsområdet. Styrsystemet ska regeringen och försvarsmyndigheterna möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet. Regeringens styrning av försvaret måste ha den styrka som är motiverad av försvarets stora betydelse för Sverige. Försvarsmakten bör inom tydligt satta ramar ges goda förutsättningar att leverera det försvar som riksdagen och regeringen beställer. Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna bör styras inte bara var och en för sig utan också gemensamt, som en sektor.

De styr signaler som de styrande organen sänder ut ska vara tydliga och relevanta för försvarsverksamheten. De styrande och styrda organen ska ha väldefinierade roller och en klar uppgifts- och ansvarsfördelning. De ska ha ett grundläggande förtroende för varandra. Bra beslutunderlag och uppföljning är en förutsättning för bra styrning. Försvarsstyrningskedjan bör renodlas så att riksdagen och regeringen spelar huvudrollen i styrningen.

Utredningen utgår från den svenska förvaltningsmodellen. Även om den i vissa avseenden kan vara ett hinder för effektiva lösningar av styrningsproblem anser utredningen att den bör behållas även på försvarsområdet och att det finns gott om utrymme för nödvändiga förbättringar inom ramen för modellen. Utredningen förespråkar inte mer omfattande och detaljerad styrning utan snarare en mer målmedveten användning av de befintliga styrinstrumenten.

Mål- och resultatstyrning är ett av riksdagens och regeringens viktigaste medel för att styra försvaret. Men styrningen av försvaret måste kunna anpassas till de speciella förutsättningar som försvaret arbetar under.

Försvarsstyrningens problem har på senare tid blivit belysta i många olika sammanhang, bl.a. av riksdagens försvarsutskott, de statliga revisionsorganen, statliga kommittéer och Försvarets forskningsinstitut. En i många stycken gemensam problembild har vuxit fram. Utredningen har i sin analys inte kommit till slutsatser som i något väsentligt avseende förändrar denna bild.

## 3 Styrningen av försvaret - en översikt

### 3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs styrningen av försvaret, först riksdagens styrning av regeringen, därefter regeringens styrning av Försvarmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och slutligen dels Försvarmaktens styrning via avgiftsfinansierade uppdrag till övriga försvarsmyndigheter, dels den interna styrningen inom myndigheten. Det är ett omfattande styrsystem och beskrivningen måste därför bli översiktlig utan att förlora viktiga detaljer. Utredningen har strävat efter att ge en så pass väl preciserad beskrivning av styrningen att den ska ge svar på vem som styr och vad som styrs. Utredningen utgår från att överordnade organ styr underordnade och att således den formella styrningen fungerar. Huruvida det i själva verket är underställda organ som styr överställda är en forskningsuppgift som utredningen inte kan och heller inte har anledning att gå in på. I den formella styrningen finns maktmedel som kan brukas. Om de inte används för att styra är det ett problem som ligger utanför utredningens uppgift att behandla.

Utredningen behandlar det *militära försvaret*. Det militära försvaret är ett *verksamhetsområde* under *politikområdet totalförsvaret*. Det som definierar ett verksamhetsområde är verksamheter och mål för dessa, inte myndigheter. Huvuddelen av den verksamhet som hör till verksamhetsområdet det militära försvaret utförs av *Försvarmakten* och de s.k. *totalförsvarsgemensamma myndigheterna*. Dessa är Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Förvarshögskolan (FHS), Totalförsvarets pliktverk (TPV) och Försvarets radioanstalt (FRA). Fortifikationsverket räknas inte till dessa myndigheter och sorterar under politikområdet Effektiv statsförvaltning, Utgiftsområde Samhälls-ekonomi och finansförvaltning men bedriver verksamhet som finansieras av medlen för verksamhetsområdet det militära försvaret.



Utredningen kommer i fortsättningen att kalla Försvarsmakten, de totalförsvargemensamma myndigheterna och Fortifikationsverket för *försvarsmyndigheterna*. De totalförsvargemensamma myndigheterna plus Fortifikationsverket kommer utredningen att ibland att kalla *stödmyndigheter*, för att framhäva deras roll att leverera tjänster till Försvarsmakten. Även andra myndigheter utför verksamhet för det militära försvaret, t.ex. Kustbevakningen och Styrelsen för psykologiskt försvar, men dessa kallas inte försvarsmyndigheter eller stödmyndigheter.

### 3.2 Det militära försvaret – en del av totalförsvaret

Det militära försvaret är en del av totalförsvaret. *Totalförsvaret* omfattar det militära och det civila försvaret. Det *militära försvaret* omfattar den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter. Det *civila försvaret* omfattar huvuddelen av den verksamhet som bedrivs av Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. Alla myndigheter har uppgifter för såväl det militära som det civila försvaret. Det gäller även andra myndigheter såsom Kustbevakningen, vars verksamhet i huvudsak hör till politikområdet Skydd mot olyckor och, som ovan nämnts, Fortifikationsverket, vars verksamhet huvudsakligen gäller det militära försvaret.

Alla dessa myndigheter ska samverka inom totalförsvaret. Inklusive bidrag till frivilligorganisationer m.m. är utgifterna drygt 40 miljarder kronor årligen. 99,1 procent av utgifterna avser det militära försvaret. Försvarsutgifternas andel av BNP var 3,1 % år 1975, 2,3 % år 1995 och 1,5 % år 2004.

Inom det militära försvaret, inklusive Fortifikationsverket, finns närmare 25 000 anställda, varav ca 80 procent inom Försvarsmakten. Försvarsmakten erhöll 98 procent av anslagen och använde nästan exakt hälften till köp av varor och tjänster från de övriga myndigheterna.

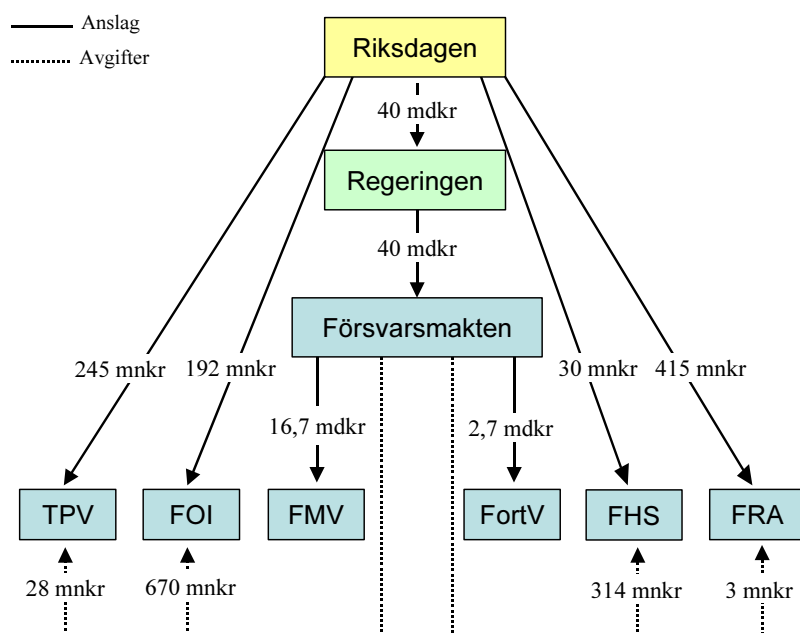
Försvarsmakten är en myndighet med överbefälhavaren som chef. I Försvarsmakten finns ungefär 12 000 yrkesofficerare. Av dem är ca 500 kvinnor. Antalet civilanställda är ca 5 400 män och 3 600 kvinnor. Enligt Försvarsmaktens planer är antalet officerare år 2008 ca 9 800 och antalet civilanställda ca 6 600.

Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Försvaret radio-

anstalt och Fortifikationsverket (stödmyndigheterna) genomför i varierande omfattning sin verksamhet på uppdrag av Försvarsmakten. Det gäller bl.a. inköp av försvarsmateriel, högre officersutbildning, forskning och utveckling, signalspaning samt mönstring och inskrivning av värnpliktiga. Försvarsmakten beställer tjänster inom dessa områden av de andra försvarsmyndigheterna. Dessa finansieras till större eller mindre del av avgifter som Försvarsmakten betalar för tjänsterna. Stödmyndigheterna har sammanlagt ca 5 500 anställda. De resurser som årligen i form av anslag och avgifter avsätts till deras verksamhet uppgår till ca 7 miljarder kronor.

En översikt av finansieringen lämnas i Figur 1.

Figur 1 Finansiering av det militära försvaret år 2004



Källa: Siffror från Försvarsförvaltningsutredningen och Ekonomistyrningsverket.

Försvarsmakten ska med hjälp av stödmyndigheterna producera en s.k. *insatsorganisation*, bestående av olika förband och staber (ibland kallade krigsförband) med utbildade och övade officerare och soldater och med utrustning i form av vapen, transportmedel och förbrukningsmateriel. I *insatsorganisationen* ingår högkvarteret med operativ insatsledning samt mark- sjö- och luftstridskrafter. Insatsorganisationen innehåller för närvarande 40 000 befäl och soldater samt ytterligare 30 000 i hemvärnet. Markstridsförbanden är bl.a. mekaniserade bataljoner, haubitsbataljoner, ingenjörsbataljoner, jägarbataljon, luftburen bataljon och hemvärnsbataljoner. I sjöstridskrafterna ingår bl.a. korvetter, ubåtar, minröjningsfartyg och amfibiebataljoner. Till luftstridskrafterna hör JAS 39-divisioner och helikopterbataljon. Insatsförbanden ska kunna göra både nationella och internationella insatser.

Produktionen sker inom Försvarsmakten i en organisation som kallas *grundorganisation*. Grundorganisationens roll är att utbilda och öva officerare, soldater och sjömän med den materiel som de behöver när de deltar i insatsförbanden. De organisationsenheter som ingår i grundorganisationen är högkvarteret (ledning), förband, t.ex. mekaniserade regementen, artilleriregemente, ytstridsflottilj, marinbas, flygflottiljer, helikopterflottilj, skolor och centra, t.ex. militärhögskolor, markstridsskola, ammunitions- och minröjningscentrum. Försvarsmaktens logistik (FMLOG) ansvarar för materielunderhåll, transporter ekonomiredovisning m.m.

Sverige har allmän värnplikt, vilket betyder att alla svenska män över 18 år är skyldiga att inställa sig för mönstring, om det inte är uppenbart att personer saknar förmåga att fullgöra värnplikt. Bara en mindre del tas f.n. ut för utbildning. Under åren 2005–2007 beräknas 8 000–10 000 årligen kallas in till värnpliktstjänstgöring. Den omfattar i det nya värnpliktsystemet två terminer (sammanlagt 11 månader). Därefter kan följa en tredje, frivillig termin inriktad på utbildning för internationella insatser.

Den internationella verksamheten är numera i många avseenden den viktigaste delen av Försvarsmaktens verksamhet. I nuvarande omvärldsläge ska Försvarsmaktens beredskap i första hand vara anpassad till uppgifterna att genomföra internationella insatser och upprätthålla vår territoriella integritet.

Försvarsmakten medverkar i fredsfrämjande insatser i och utanför Europa – i Kosovo, Bosnien-Hercegovina, Liberia och Afghanistan. Sverige bidrar till den internationella krishanteringen inom ramen för FN, EU, OSSE och Nato/PFF. Sverige har anmält bl.a.

följande förband till internationella styrkeregister: två mekaniserade bataljoner, ett militärpolis kompani, ett korvettförband med två korvetter, ett flygförband JAS 39. Försvarsmakten utvecklar tillsammans med Finland, Norge och Estland en nordisk snabbinsatsstyrka (Nordic Battle Group) under svensk ledning. Den svenska delen av snabbinsatsstyrkan kan uppgå till ca 1 100 officerare och soldater. Styrkan ska vara operativ fr.o.m. år 2008. Försvarsmakten får år 2005 använda högst 1,4 miljarder kronor för internationella insatser.

### **3.3 Riksdagens styrning av försvaret**

#### **3.3.1 Konstitutionell rollfördelning**

Riksdagens maktbefogenheter är lagstiftningsmakten, finansmakten och kontrollmakten. Myndigheterna lyder under regeringen. Riksdagen styr således inte förvaltningen direkt, utan indirekt genom att styra regeringen.

De konstitutionella möjligheterna för riksdagen att styra regeringen är dessa:

- Riksdagen ska besluta om anslag till olika verksamheter.
- Till anslagen kan fogas olika villkor.
- Riksdagen ska besluta om lagar som reglerar verksamheten.
- Riksdagen kan besluta om mål för politikområden.
- Riksdagen kan besluta om inrättandet av myndigheter.
- Riksdagen kan kontrollera och granska regeringens verksamhet.

Riksdagens styrning av regeringens hantering av det militära försvaret sker i huvudsak genom att anvisa anslag, ange inriktnings- och produktionsmål och en organisation för verksamheten. Riksdagen styr relativt litet av verksamheten genom lagreglering. Kontrollmakten utövas i begränsad omfattning när det gäller beställningar av egna utvärderingar.

### 3.3.2 Riksdagen styr med mål

*Totalförsvaret* är ett *politikområde*. Riksdagen har beslutat fyra mål för politikområdet totalförsvaret. Dessa är att:

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld
- hävda vår territoriella integritet
- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld.

Till dessa mål läggs vad som sägs i lagen (1992:1403) stadgar om totalförsvaret och höjd beredskap. I 2 § stadgas: ”Totalförsvaresresurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället”.

Målen gäller således såväl det militära som det civila försvaret. Målen anger vad försvaret är till för och kan karaktäriseras som inriktningsmål. Som sådana är de styrande genom att ge regeringen mandat, t.ex. att planera för deltagande i fredsfrämjande operationer, och för att över huvud taget planera ett försvar.

Det *militära försvaret* är ett *verksamhetsområde* inom politikområdet Totalförsvaret. Målen är, i anslutning till försvarspropositionen (prop. 2004/05:5), beslutade av riksdagen. Målet är att det militära försvaret ska uppnå den förmåga och genomföra de insatser som krävs.

Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga är angivna i tre tidsperspektiv. De återges nedan i sammanfattning.

Här och nu ska försvaret:

- övervaka vårt territorium, upptäcka och avvisa kränkningar
- avhålla respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande
- medverka i fredsfrämjande, internationella insatser

Vid en försämrad utveckling i omvärlden ska försvaret därutöver

- i ökad grad kunna skydda verksamhet och objekt
- kunna bistå andra myndigheter vid insatser mot terrorism och sabotage
- i ökad grad upptäcka hot
- kunna öka förmågan till internationella insatser

Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och efter successiva beslut av riksdag och regering

- kunna utveckla förmågan att möta mer omfattande militära operationer mot Sverige

I propositionen Vårt framtida försvar uttalade regeringen i anslutning till målen för politikområdet Totalförsvaret att Sverige även fortsättningsvis behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret dimensioneras inte enbart av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det är därför nödvändigt att behålla och utbilda fler förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser (prop. 2004/05:5 s. 31).

Försvarsutskottet delade regeringens uppfattning när det gäller behovet att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga. Men utskottet ansåg att begreppet grundläggande försvarsförmåga behövde konkretiseras för att få ett reellt innehåll och kunna dimensionera försvaret samt vara möjligt att följa upp. Utskottet utgick från att bl.a. arbetet i Försvarsstyrningsutredningen skulle leda till att regeringen återkommer med förslag till ett förtydligande av begreppet (bet. 2004/05:FöU4).

### 3.3.3 Riksdagen styr resursinsatser med anslag, investeringsplaner och bemyndiganden

Långsiktigt har riksdagen i samband med *försvarspropositioner* beslutat ekonomiska ramar för försvaret. Vid det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet angavs en ny ram för hela utgiftsområde 6, Försvaret samt beredskap mot sårbarhet och att minskningen jämfört med tidigare ram i huvudsak borde ske genom minskning av anslagen till Försvarsmakten (det militära försvaret).

På årsbasis beslutar riksdagen om anslag till försvaret i samband med *budgetpropositionen*. Förslaget till beslut i budgetproposition för 2006 är följande anslag till det militära försvaret:

Tabell 1 Anslag till det militära försvaret år 2006

Anslag	Miljoner kronor
6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.	21 458
6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling	17 277
6:5 Totalförsvarets pliktverk	252
6:6 Försvarshögskolan	33
6:7 Försvarets radioanstalt	456
6:8 Totalförsvarets forskningsinstitut	193
6:9 Stöd till frivilliga försvarsorganisationer	75
6:10 Nämnder m.m.	6
6:11 Internationella materielsamarbeten, industri-frågor och exportstöd m.m.	90
<b>Summa</b>	<b>39 840</b>

Att märka är att Fortifikationsverket inte får några anslag.

Genom anslagskonstruktionen styr riksdagen avvägningen mellan förbandsverksamhet (väsentligen utbildning och övningar) och köp av materiel. Inom materielanslaget beslutar riksdagen också hur stor del som ska gå till materiel och anläggningar (16 839 miljoner kronor 2006) och hur stor del som ska gå till forskning och teknikutveckling (950 miljoner kronor 2006). Detta görs i beslut om en *investeringsplan* som sträcker sig tre år framåt i tiden.

I den ekonomiska *vårpropositionen* kan riksdagen besluta om tilläggsanslag och anslagsreduktioner. Detta har utnyttjats vid ett par tillfällen för att föra medel från materielanslaget till förbandsanslaget.

Det militära försvarets behov tillgodoses genom att Försvarsmakten köper tjänster av de andra försvarsmyndigheterna och betalar med medel ur anslagen 6:1 och 6:2. Utöver de anslagsfinansierade verksamheterna inom dessa myndigheter levererar dessa också tjänster till Försvarsmakten som betalas med avgifter. Riksdagen styr således inte resurstilldelningen till dessa verksamheter direkt. Genom den s.k. LEMO-reformen 1994 gavs Försvarsmakten i uppdrag att styra dessa verksamheter genom att lägga beställningar på dem. Av de anslag på ca 40 miljarder kronor som

ställs till Försvarsmaktens disposition köper Försvarsmakten varor och tjänster av dessa myndigheter för ungefär halva beloppet.

Eftersom beställningar av försvarsmateriel ger upphov till utgifter under flera år måste regeringen ha riksdagens bemyndigande att beställa sådan materiel, s.k. beställningsbemyndigande, som styr omfattningen av framtida utgifter genom att sätta en gräns för hur stora dessa får bli. Regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2006 är att riksdagen ska bemyndiga regeringen att lägga ut beställningar som efter år 2006 får uppgå till högst 59,2 miljarder kronor.

### 3.3.4 Riksdagen styr på slutprestationer

#### *Insatsorganisationen*

Riksdagen styr på prestationer genom att besluta om en insatsorganisation. Det är ingen årlig prestation utan ett tillstånd som ska uppnås i framtiden. Insatsorganisationen är i riksdagens beslut grovt angiven, men å andra sidan tidsmässigt väl preciserad. Insatsorganisationen ska vara färdig år 2008. Existerande förband, som inte ska ingå i insatsorganisationen, ska avvecklas omedelbart. En betydande precisering ligger också i specificeringen av typförbanden (marktelebataljon, jägarbataljon, NBC-kompani, minröjningsfartyg, JAS 39-division osv.) och deras antal. Riksdagens beslut har tagits i samband med behandlingen av försvarspropositionen men upprepas (med smärre korrigeringar) i budgetpropositionen. I budgetpropositionen preciseras också hur stor andel av förbanden som ska vara insatsberedda inom ett år. Regeringen lämnas ett visst utrymme att justera insatsorganisationen genom att beslutet avser dess inriktning ”i huvudsak”.

#### *Internationella insatser*

Riksdagen beslutar också om varje internationell truppinsats, i vilken form och omfattning den ska ske. Sker insatsen med stöd av tidigare fattade beslut om beredskap att bistå en viss internationell organisation, kan den bygga på regeringsbeslut. Riksdagen har då bara beslutat den ungefärliga omfattningen.

Riksdagen har nyligen beslutat att försvaret samtidigt ska kunna genomföra två insatser av bataljonstorlek eller motsvarande samt ytterligare tre insatser med mindre förbandsenheter. Riksdagen har



också beslutat att en av bataljonerna ska utvecklas till "Nordic Battle Group".

Riksdagen har genom lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands begränsat antalet, som samtidigt tjänstgör utomlands, till högst 3 000 personer.

### **Riksdagen styr på internprestationer**

#### *Pris på tjänster*

Konstruktionen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet innebär att Försvarmakten måste betala ett pris för att utnyttja tjänsterna som stödmyndigheterna tillhandahåller.

#### *Försvarsmateriel*

I tidigare budgetpropositioner har regeringen informerat riksdagen om större materielprojekt som regeringen avsett att besluta om. I den senaste budgetpropositionen för regeringen fram en specificerad lista över större materielprojekt som riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att besluta om. Redovisning av hur mycket planerade projekt kommer att belasta bemyndiganderamen, görs per försvarsgren.

### **Riksdagens styr på produktionsprocessen**

#### *Försvarsmyndigheternas uppdragsverksamhet*

Försvarmakten får större delen av de samlade anslagen till försvaret i två separata anslag. Övriga försvarsmyndigheter finansieras med avgifter ur dessa anslag för tjänster till Försvarmakten. Ett syfte är att underlätta försvarets interna styrning för krigsorganisationen och stärka den centrala ledningen i försvaret gentemot försvarsgrenarna och de övriga totalförsvarsmyndigheterna. Ett annat syfte är att effektivisera totalförsvarsmyndigheternas verksamhet genom att göra Försvarmakten till beställare av deras tjänster.

### *Grundorganisationen*

Riksdagen styr också på Försvarsmaktens interna organisation. Det är den organisation, den s.k. grundorganisationen, dvs. regementen, örlogsbaser, flygflottiljer, skolor m.m. som ska sköta den årliga produktionen och på sikt leverera insatsorganisationen. Det är också den organisation som utbildar officerare och värnpliktiga, som underhåller materiel, som producerar förnödenheter och tillhandahåller tjänster och varor för insats- och grundorganisationerna. Riksdagen beslutar om vilka enheter som ska finnas och var de ska vara lokaliserade.

Till grundorganisationen hör ett mycket stort antal organisationsenheter. I försvarspropositionen 2004 beslutade riksdagen således om grundorganisationens alla organisatoriska enheter, som exempelvis, regementen, flygflottiljer och marinbaser. Beslutet avsåg nedläggning, vidmakthållande, inrättande och lokalisering.

En större omorganisation av Försvarsmakten beslutades av riksdagen år 2001 genom bildandet av Försvarsmaktens logistik (FMLOG). Detta förband med ca 5 970 anställda handhar allt materielunderhåll och försörjning med mat, drivmedel, tjänster av olika slag m.m. Verksamheterna fanns givetvis tidigare, men som delar av andra förband. Avräkning genom internpriser hade tillämpats i tilltagande omfattning, alltsedan 1960-talet. Det nya var att sammanföra alla dessa verksamheter i en organisation.

#### **3.3.5 Riksdagen reglerar i liten utsträckning handläggning av ärenden**

Regelstyrningen, i form av lagar som stiftas av riksdagen, är inte särskilt omfattande inom försvaret, jämfört med andra offentliga verksamheter i fredstid.

Generella regler för upphandling, anställning och uppsägning, arbetsmiljö, extern miljö m.m. tas inte upp i detta sammanhang, trots att det är riksdagen som beslutat de lagar som reglerar dessa frågor. Upphandlingsreglerna spelar naturligtvis en stor roll för en myndighet som Försvarets materielverk. De arbetsrättsliga lagarna är desamma för Försvarsmakten som för andra myndigheter, men spelar, i en situation som präglas av mycket drastiska nedskärningar, en mycket betydelsefull roll.

Några regleringar gäller dock speciellt för det militära försvarets verksamhet. De mera betydelsefulla gäller:

- totalförsvaret och höjd beredskap,
- beslut om skydd av samhällsviktiga anläggningar,
- inkallande av personer för utbildning på grundval av totalförsvarsplikten,
- underrättelseverksamhet,
- våldsanvändning i krig och fred

Dessa lagar ger regeringen befogenheter att under vissa omständigheter och i viss ordning utöva dessa. De reglerar också verksamheten vid t.ex. Totalförsvarets pliktverk och vid insatser som Försvarsmakten gör.

### 3.3.6 Riksdagens kontroll av regeringen

Riksdagen får information från regeringen om försvaret i försvars- och budgetpropositioner. Försvarsutskottet gör på egen hand vissa utvärderingar. Försvarsberedningen har långsiktigt ägnat sig åt kunskapsuppbyggande, framför allt om den säkerhetspolitiska situationen. Myndigheternas årsredovisningar är offentliga och är ganska omfattande. Riksrevisionen genomför effektivitetsrevisioner av verksamheten.

#### *Försvarspropositionen*

I den senaste försvarspropositionen redovisades försvarsförmåga i förhållande till försvarets uppgifter och måluppfyllelse beträffande *operativ förmåga*. Viktigare förhållanden rörande utveckling och avveckling av insatsorganisation och materielleveranser angavs. *Läget i insatsorganisationen* bedömdes i stora drag, per förbandstyp. Brister påpekades och tider angavs för när förband bedömdes kunna stå redo. Denna sammanfattning gav en allmän bild av tillståndet i insatsorganisationen i förhållande till de beslut som riksdagen tagit tidigare. Någon uppföljning av det ekonomiska utfallet i förhållande till ekonomiska ramar i tidigare försvarspolitiska inriktningsramar gjordes inte. Utvecklingen av anslagen – dvs. riksdagens egna beslut – redovisades däremot i förhållande till tidigare inriktningsbeslutets ramar.

### *Budgetpropositionen*

I budgetpropositionerna redogör regeringen för verksamheten inom försvaret under det föregående året. Fokus har tidigare varit på den *löpande produktionen*, dvs. antal inkallade och utbildade värnpliktiga, inköpt och levererad materiel, sporadiska uppgifter rörande produktivitet och styckkostnader m.m. I den senaste budgetpropositionen görs en viss uppföljning mot det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Kortfattade genomgångar av den *operativa förmågan* ges med viss anknytning till befintliga förband. Tillståndet i *insatsorganisationen* redovisas relativt detaljerat. Brister påpekas, dock utan att regeringen explicit jämför tillståndet med vad som tidigare beslutats av riksdagen i inriktningsbeslut eller annorledes. I budgetpropositionerna redovisas det ekonomiska utfallet i förhållande till föregående års anslag, ej till inriktningsbeslutets ramar.

### *Försvarsutskottet*

Riksdagens försvarsutskott har, som nämnts ovan, för ett par år sedan på egen hand tagit fram en skarpare genomgång av läget i insatsorganisationen än den som redovisas av regeringen i budgetpropositionen<sup>1</sup>. Sådana undersökningar tillhör dock sällsyntheterna.

## **3.4 Regeringens styrning av försvaret**

### **3.4.1 Regeringens formella möjligheter att styra myndigheter**

Den styrning som riksdagen utövar i förhållande till regeringen sätter ramar för regeringens styrning av myndigheterna. Regeringens komplettering ska i princip bara innebära preciseringar, aldrig avvikelser. I det följande redovisas bara de kompletteringar i styrningen av myndigheterna som regeringen står för.

Enligt regeringsformen är det regeringen som styr myndigheterna. Möjligheterna att styra myndigheterna har följande grund:

---

<sup>1</sup> Jörgen Thulstrup, Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2000 och 2001, Utredningar från riksdagen, 2003/04:URD1.

- De anslag riksdagen beslutar ställs till regeringens disposition. Regeringen kan besluta ställa hela eller del av anslag till viss myndighets förfogande (utgiftsbegränsning)
- Regeringen kan besluta att om villkor för de anslag riksdagen beslutat (anslagsposter, belopp för olika ändamål)
- Regeringen ska besluta om anslagskredit och anslagssparande
- Regeringen kan under året besluta att anvisade medel inte får användas (limiter) av statsfinansiella och andra skäl
- Regeringen kan dra in anslagssparande
- Regeringen ska besluta om låneram för myndigheten
- Regeringen ska besluta om mål för verksamhetsområden och kan besluta om mål för myndighet
- Regeringen kan besluta om uppdrag till myndigheten
- Regeringen kan besluta om myndighetens organisation (verksamhetsform, intern organisation, lokalisering av anläggningar)
- Regeringen kan tillsätta tjänster i myndigheten
- Statsråd och departementstjänstemän kan inom vissa ramar engagera myndigheten i diskussioner (informell dialog)
- Regeringen får inte besluta i fråga om myndighets tillämpning av lag och i myndighets hantering av ärenden som gäller enskilds rätt
- Regeringen ska besluta i sådana frågor som är överklagade till regeringen
- Regeringen kan kontrollera myndighets verkställande genom att begära återrapportering och låta göra granskningar och utvärderingar av myndighets verksamhet.

Regeringens styrning av Försvarmakten och de övriga försvarsmyndigheterna har i huvudsak skett genom att på olika sätt preci-

sera målen (operativ delförmåga i olika avseenden och prioriteringar), ange ekonomiska ramar (utgiftsbegränsning, limiter, indragning av anslagssparande, högstbelopp), precisera insatsorganisationen (detaljerad organisation, beredskap och anmälningar till internationella styrkeregister) och grundorganisationen, bestämma högkvarterets organisation, utse de cirka 30 högsta cheferna, besluta i viktigare materielärenden, ge ett stort antal uppdrag och åiterrapporteringskrav samt genom att Förvarsdepartementet bedriver en omfattande informell dialog med myndigheterna.

### 3.4.2 Regeringen styr på myndigheternas mål

#### *Politikområdet Totalförsvaret*

Det som är styrande för myndigheterna är det som regeringen anger i *regleringsbrev* för myndigheterna. I regleringsbreven anges riksdagens beslut om övergripande mål för politikområdet Totalförsvaret. Dessa mål gäller således för alla myndigheter inom verksamhetsområdet Det militära försvaret.

I regleringsbreven till samtliga totalförsvarsmyndigheter är också verksamhetsområdets mål angivna. Verksamhetsområdets mål är krav på operativ förmåga. I regleringsbreven innefattas även operativ delförmåga i verksamhetsområdets mål (vilket inte är fallet i budgetpropositionen). Den operativa förmågan anges på ett litet annorlunda sätt (genom hänvisning till försvarspropositionen) än i budgetpropositionen, samtidigt som den operativa förmågan är ytterligare preciserad, ungefär så som operativ delförmåga i försvarspropositionen är angiven. I regleringsbreven är i sin tur operativ delförmåga i olika avseenden än mer utförligt angiven än i försvarspropositionen.

Eftersom därtill specifika mål anges för varje myndighet och inom varje myndighet dessutom för varje verksamhetsgren uppstår frågan vilken roll målen på verksamhetsområde och politikområde spelar för styrningen av myndigheterna. Självklart är de i regleringsbreven angivna verksamhetsmålen för myndighetens verksamhetsgrenar styrande. Mål på högre nivåer bör inte strida mot dessa. Den roll målen på politik- och verksamhetsområde då spelar måste vara att komplettera, förtydliga och underlätta tolkningen av verksamhetsmålen. Det gäller t.ex. sådant som hur olika verksamhets-

grenar och olika myndigheter hänger ihop, vilket kan framgå av de syften som kommer till uttryck i överordnade mål.

- Operativ delförmåga kan aktualisera kostsamma, strategiskt viktiga, kanske politiskt eller utrikespolitiskt känsliga vapenfrågor eller åtgärder – då ger målet för förmågan klartecken och är styrande. Det gäller t.ex. delförmåga rörande skydd mot fjärrstridsmedel och NBC-angrepp, att bistå andra myndigheter (t.ex. polisen) och att samarbeta internationellt.
- Vissa formuleringar kan tyckas gälla självklarheter. Samtidigt avser formuleringarna fundamentala förmågor för ett försvar. Exempel på detta är att ”kunna upptäcka hot mot Sverige och att därför inhämta kunskaper om omvärldsutvecklingen, upptäcka kränkningar i luftrum och sjöterritorium, upprätthålla grundläggande kompetenser, särskilt för väpnad strid”. Det är mot sådana krav som försvarets operativa förmåga ska utvärderas.

### *Verksamhetsgrenar*

För myndigheternas verksamhetsgrenar anger regeringen också mål i respektive regleringsbrev. Målen spelar en underordnad roll för respektive verksamhetsgren, där styrningen domineras av olika uppdrag, prioriteringar, riktlinjer, tidigare antagna planer och återrapporteringskrav.

När regeringen föreskriver verksamhetsgrenar för myndigheterna innebär det inte krav på att myndigheterna ska organisera sig efter dessa. Föreskrifter om verksamhetsgrenar är enbart krav på redovisning av resultat och kostnader i en viss struktur. Men själva uppdelningen i verksamhetsgrenar syftar till att vara styrande i sig. Uppdelningen bör bidra till att verksamhetsansvariga fokuserar på de verksamhetsgrenar som pekas ut. Fokus för Försvarsmakten har då varit Freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet (hör till politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik), Utbildning och planering, Materielanskaffning, Insatser och Under rättelseverksamhet. I nya planeringsanvisningar är verksamhetsgrenarna Insatser, Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap, Utveckling, Övrig dimensionerande verksamhet, Fredsfrämjande verksamhet och Stöd till samhället. De två senare verksamhetsgrenarna innebär ett uppmärksammande av att Försvars-

makten också arbetar under två andra politikområden, Skydd mot beredskap och olyckor och Utrikes- och säkerhetspolitik.

I Försvarmaktens regleringsbrev hänvisas under verksamhetsgrenen Utbildning och planering helt enkelt till den operativa delförmåga som angivits som mål under verksamhetsområdet. Åtterrappporteringskraven i anslutning till denna verksamhetsgren är att redovisa utvecklingen av den operativa förmågan. Specificeringen av åtterrappporteringskraven gäller insatsorganisationens utveckling. Således: kraven på operativ förmåga översätts här till insatsorganisationens kvantiteter och kvaliteter.

Verksamhetsgrenen Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling ges några allmänna inriktningsmål. Men det som är styrande är Försvarmaktens plan för materielförsörjningen, som regeringen godkänner genom regleringsbrevet.

Verksamhetsgrenen insatser är uppdelad på tre olika slag av beredskap (grundberedskap, insats- och grundorganisationens beredskap samt incidentberedskap), som specificeras på olika sätt, bl.a i hemliga regeringsbeslut. Beredskapskraven är självklart styrande.

För verksamhetsgrenen Försvarsunderrättelseverksamhet ges riktlinjer som i huvudsak är hemliga.

De övriga totalförsvarsmyndigheterna har alla verksamhetsgrenar under verksamhetsområdet Det militära försvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut har bara en verksamhetsgren under det militära försvaret: Forskning, kompetens och resursutveckling för det militära försvaret. Inom den verksamhetsgrenen nämns ett par forskningsprogram: Forskning för regeringens behov, NBC-forskning m.fl. Försvarets materielverk har följande verksamhetsgrenar under det militära försvaret: Anskaffning, Ledningsstöd, Driftstöd, Internationella materielsamarbeten och industrifrågor. Men för dessa och övriga försvarsmyndigheters verksamhetsgrenar anges inte operativ delförmåga som mål utan andra verksamhets-specifika mål.

#### *Politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik*

Regleringsbrevet till Försvarmakten innehåller också mål för verksamhetsområdet Fredsfrämjande verksamhet och verksamhetsgrenen Fredsfrämjande verksamhet under politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik. Verksamheten avser viss rekrytering,



utbildning, utrustning och administration av personal i fredsfrämjande insatser. Omfattningen preciseras i ett annat regleringsbrev.

*Politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”*

Försvarets materielverk har utöver mål för ”Totalförsvaret” mål för politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”. Detta mål upprepas någorlunda ordagrant under verksamhetsområdet ”Svåra påfrestningar”. Under verksamhetsgrenen ”Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter” anges ett mycket preciserat prestationsmål, dock utan tidsangivelse<sup>2</sup>. Även Försvarsmakten kommer från år 2006 att ha en verksamhetsgren under detta politikområde, så som nämnts ovan. Detta lägger en verksamhet i Försvarsmaktens arbete och bör därigenom få en styrande verkan.

Totalförsvarets forskningsinstitut har också mål för ”Utrikes- och säkerhetspolitik” och för ”Det civila försvaret”. Även Totalförsvarets pliktverk har mål inom det sistnämnda området.

Detta är den formella delen av försöken att till myndigheterna överföra riksdagens och regeringens mål. De övergripande målen klargör inriktningen men är ändå inte tillräckliga om man vill styra utformning och dimensionering av verksamheten, det s.k. styrningsglappet. För att minska styrningsglappet arbetar man nu med *funktioner*. Syftet är att på nivån under delförmågor beskriva vilka funktioner som olika typförband kan fylla. Genom att i stället ange funktionskrav är tanken att det ska bli möjligt att styra med mål med större precision utan att ange exakt vilka förband som ska skapas. Men man kommer med styrning på funktioner mycket nära en direkt styrning på förband, dvs. styrning på prestationer. Poängen med att styra på funktioner är att det finns en viss utbytbarhet mellan typförband som kan fylla en och samma funktion, vilket lämnar öppet för Försvarsmakten att välja den mest kostnadseffektiva lösningen.

---

<sup>2</sup> Denna verksamhetsgren och dess mål faller också under verksamhetsområdet ”Det civila försvaret”.

### *Prioriteringar*

I regleringsbrevens anges en mängd prioriteringar. Gränsen mellan uppmaningar att prioritera viss verksamhet och uppdrag att utföra vissa prestationer eller bedriva vissa aktiviteter är flytande. Prioriteringar kan anges på många olika sätt – alltifrån ”beakta” och rena återrapporteringskrav till uttryckliga uppdrag att bedriva viss verksamhet eller utföra vissa prestationer. Man kan se alla dessa prioriteringar som utfyllnad av de övergripande målen.

Prioriteringarna kan ses som preciseringar och förtydliganden av mål som egentligen är fulla av komplicerade avvägningar men som med nödvändighet måste förenklas när de sammanfattas för att kommuniceras till myndigheterna. Exempel av detta slag är dock få och blir närmast självklara. Det verkar självklart och överflödigt att påpeka att förband som behövs för att svara mot krav på omedelbar förmåga ska prioriteras när det gäller utbildning och planering.

Prioriteringarna aktualiserar också mål som ligger vid sidan av försvarets huvuduppgifter. Miljö-, jämställdhets- och integrationsfrågor ingår inte i försvarets huvuduppgifter men väl i Försvarmaktens sektorsansvar och borde därigenom redan vara omhändertagna.

### *Den informella delen*

Överföring av målen sker också genom en mycket omfattande informell dialog mellan i första hand Försvarsdepartementets och Försvarmaktens tjänstemän. Det sker genom en mängd kontakter och i ett stort antal arbetsgrupper. Ett antal av Försvarmaktens tjänstemän växeltjänstgör i Försvarsdepartementet, vilket ger regeringen möjligheter att också denna väg överföra sina mål till myndigheten.

### **3.4.3 Regeringen styr på slutprestationer**

#### *Precisering av insatsorganisation*

Regeringen kan i princip gå två vägar för att öka precisionen i styrningen:

1) målen bryts ned i allt mer preciserade mål (försvarets förmågor bryts ned i delförmågor, som i sin tur bryts ned i funktioner)

och 2) prestationerna preciseras i allt högre grad (förbanden preciseras till antal, utrustning och beredskap). Man har försökt båda vägarna, men i allt högre grad har styrningen kommit att inriktas på prestation (förband). I stället för att som tidigare i hemliga beslut försöka precisera de operativa förmågorna ytterligare några steg och sedan lämna åt Försvarmakten och de andra totalförsvargemensamma myndigheterna att utforma insatsorganisationen beställer man nu i stället en mycket väl preciserad insatsorganisation. Regeringen har naturligtvis samma problem som riksdagen att avgöra vilken insatsorganisation som krävs för att uppnå den operativa förmåga i olika avseenden som riksdagen har krävt. Eftersom regeringens beslut är mycket mer detaljerade än riksdagens ökar kraven på regeringens förmåga att göra dessa bedömningar.

Preciseringen görs på flera vägar. Regleringsbrevet för riksdagens beslut om insatsorganisation ett steg vidare genom att förbanden är angivna med en större detaljeringsgrad<sup>3</sup>. I regleringsbrevet hänvisas dessutom till hemliga regleringsbeslut om insatsorganisationens beredskap. Beslut om beredskap preciserar kraven på förbanden och när dessa krav ska vara uppfyllda. Regeringen har möjlighet att i hemliga beslut gå mycket långt i precisering av operativ förmåga, utrustning och beredskap.

Regeringen har anmält ett drygt dussin förband till internationella styrkeregister. Anmälningarna görs till olika styrkeregister hos EU, FN, Nato, OSSE m.fl. internationella organisationer. Anmälningarna betyder att förbanden inom viss tid – vanligen ungefär två år – ska stå färdiga och att utrustning och förmågor ska uppfylla bestämda, ofta ganska högt ställda krav. Anmälningarna tas i särskilda regleringsbeslut.

Regeringen lägger således till krav på insatsorganisationen utöver vad riksdagen bestämt. Dessa krav är kostnadsdrivande och kan förändra förutsättningarna för riksdagens beslut. Varken Försvarmakten eller regeringen, än mindre riksdagen och allmänheten – kan i dag ange vilka konsekvenserna av dessa beslut blir på insatsorganisationen och den övergripande operativa förmågan. Det beror på att de verkliga kostnadskonsekvenserna inte är kända när beslut fattas.

Beställningen av insatsorganisationen riktas till Försvarmakten. Övriga försvarsmyndigheter hänvisas under verksamhetsområdet Det militära försvaret till den insatsorganisation som Försvars-

<sup>3</sup> Däremot är tidpunkter för när de olika förbanden ska vara färdiga inte angivna. I riksdagsbeslutet år 2004 är 2008 angivet som det år då insatsorganisationen ska vara intagen.

makten skall utveckla. I alla regleringsbrev ligger insatsorganisationen med i en bilaga.

#### *Beställning av fredsfrämjande truppinsatser*

När det gäller internationella insatser beslutar regeringen fortlöpande när förfrågningar kommer inom ramen för riksdagens medgivande och internationella överenskommelser. Besluten tar sig uttryck i bestämda insatser – typ av förband, antal personal, tidsutdräkt etc. I regleringsbrevet anges en preliminär omfattning av de internationella insatser som Försvarsmakten ska kunna klara av och högstbelopp för var och en av dessa, inom ramen för en anslagspost (1,4 miljarder kronor år 2005).

#### **3.4.4 Regeringen styr på internprestationer**

I begränsad omfattning styr regeringen på internprestationer. Den mest betydelsefulla styrningen gäller försvarsmateriel. Den närmast mest betydelsefulla har gällt antalet värnpliktiga som skall utbildas. I regleringsbrevet för år 2005 har regeringen övergivit denna styrning. Därutöver riktas en begäran till Försvarsmakten om att försöka öka antalet rekryterade till hemvärnet. Vidare anger regeringen ett stort antal prioriteringar som avser intermediära prestationer, t.ex. att få fler kvinnor och personer med annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk att fullgöra värnplikt, att bedriva drogforebyggande verksamhet och miljöutbildning, att utveckla förmåga att arbeta i NBC-miljö m.m. (se ovan under mål och prioriteringar). Ett antal internprestationer av speciell men mestadels av mycket begränsad omfattning specificeras. Ett viktigt undantag är ett högstbelopp till den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

#### *Beställningar av försvarsmateriel*

Huvuddelen av all materiel beställer Försvarsmakten själv. Det sker inom ramen för ett särskilt anslag, en investeringsplan, som fördelar anslaget på materiel och anläggningar, samt FoU och en ram för bemyndiganden. Bara ett fåtal materielbeställningar av mer omfattande art beslutar regeringen om: t.ex. kompletteringsanskaffning

av robotsystem och anskaffning av taktiskt datasystem. En lista med nio poster finns i regleringsbrevet. En annan, men mer begränsad styrning, utgörs av krav på rekvisition från regeringen för materielbeställningar med betydelse för Försvarets långsiktiga inriktning, inhemsk försvarsindustriell förmåga m.m. Försvaretsmakten avgör själv när dessa kriterier är tillämpliga. Rekvisitionen ger regeringen en möjlighet att pröva beloppens rimlighet.

Beställningarna av försvarsmateriel växer fram i en process som regeringen delvis kan styra. Upprinnelsen sker vanligen i Forsknings- och teknikutvecklingsgrupper (FoT) som Försvaretsmakten inrättar i samarbete med Försvarets materialverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Regeringen är underrättad och följer dessa gruppers arbete. Så småningom materialiseras dessa utredningar i beställningar. Regeringen har infört ett steg mellan utredning och beställning som den styr, nämligen framtagande av ”demonstratorer”, prototyper som ska visa funktion och klargöra krav och kostnader. Såväl före som efter detta steg kan regeringen avbryta utvecklingen.

### *Styrning genom uppdrag*

Försvaretsmakten får av regeringen ett mycket stort antal uppdrag av genomförande-, planerings- och utredningskaraktär.

- En liten del av uppdragen gäller genomförande av viss verksamhet, såsom tremånadersutbildning av hemvärnsmän och att utveckla användning av ämnen som bryter ned ozonskiktet. Dessa uppdrag är liktydiga med beställning av en bestämd (intern) prestation.
- Större delen av uppdragen som gäller genomförande av viss verksamhet är mer allmänna, såsom att vidta åtgärder för att spegla samhällets etniska och kulturella mångfald och fördjupa arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. Dessa uppdrag kan ses som prioriteringar, dvs. kompletteringar av de övergripande målen.
- Många uppdrag gäller utredningar och planering. Ett mycket stort sådant uppdrag gäller nätverksbaserat försvar. Dessa uppdrag styrs samtidigt av preciserade uppdragsbeskrivningar i särskilda regleringsbeslut.

- Uppdragen på det rent militära området gäller i stor utsträckning planering av övningsverksamheten, särskilt internationell sådan.
- Många uppdrag är i själva verket återrapporteringskrav.
- Vissa genomförandeuppdrag gäller sådant som kan förefalla självklart, såsom att anpassa rekryteringen av yrkesofficerare till det framtida behovet.
- Uppdragen är huvudsakligen så formulerade att det inte går att säga om Försvarmakten utfört uppdraget till fullo eller ej. De få undantag som gives bygger på planering som lämnats i Försvarmaktens budgetunderlag, t.ex. omfattningen av övningsverksamheten.
- Inget av uppdragen ges någon kostnadsram.

Övriga totalförsvargemensamma myndigheter har vissa av regeringen angivna uppgifter och uppdrag, utöver att arbeta på uppdrag av Försvarmakten. Försvarets materielverk ska lämna stöd till Regeringskansliet för att främja internationellt materielsamarbete och exportfrämjande verksamhet samt bygga ett system för certifiering av IT-säkerhetsprodukter.

Totalförsvarets forskningsinstitut har ett mycket stort antal uppdrag av bevakande, rådgivande, utredande, utvecklande och forskande karaktär. Någon skyldighet att biträda Försvarmakten anges inte i regleringsbrevet.

Ur styrningssynpunkt kan en mindre del av uppdragen ses som beställningar av internprestationer, andra som utfyllnad av målen, medan huvuddelen – alla planeringsuppdragen – är att betrakta som påverkan på produktionsprocessen.

#### *Pris på internprestationer*

Försvarmakten åläggs att tillhandhålla flygplan och båtar för Försvarets radioanstalt och dess verksamhet. Finansieringen ska ske på Försvarmaktens förbandsanslag. Denna intermediära prestation blir därmed gratis för Försvarets radioanstalt.

Styrningen på internprestationer med priser kompletteras av regeringens förelägganden om resultatbudgetar för två av de avgiftsfinansierade myndigheterna, Försvarets forskningsinstitut och

Pliktverket. De föreläggs resultatbudgetar, som specificerar kostnader, anslags- och avgiftsintäkter på verksamheter. De torde syfta till att fördela anslagsmedel och ange behovet av avgiftsdebitering för olika verksamheter. Därigenom styrs i första hand avgifterna för uppdrag av olika art.

### 3.4.5 Regeringen styr på den totala resursinsatsen

Regeringen påverkar på flera olika sätt de ekonomiska ramarna för Försvarsmaktens verksamhet. Av de anslag som riksdagen beslutat innehåller regeringen vanligen en viss del (år 2005 innehöll regeringen 133 miljoner kronor på anslaget 6:1 Förbandsverksamhet m.m. för sin egen disposition). Under året har regeringen vid några tillfällen beslutat om utgiftsbegränsningar, s.k. limiter, dikterade av den övergripande statsfinansiella styrningen. Regeringen beslutar också hur stort anslagssparandet får vara, liksom hur stora lånen från nästa års anslag får vara. Av det anslagssparande som föreligger från ett tidigare budgetår förekommer det också att regeringen drar in medel.

I budgetpropositionen ges inte information om beräknat utnyttjande av anslagssparande och beräknade totala utgifter på olika områden. I regleringsbrevet finns däremot sådan information med. Tillsammans med beräknade avgiftsinkomster ges där en fullständig bild av respektive myndighets finansiering och totala utgifter. Det ger regeringen en bättre bild, än den riksdagen får av vilka utgifter som anslagen kommer att resultera i, och innebär en striktare styrning.

Av de medel som regeringen behåller för sin egen disposition kan regeringen beställa särskilda uppdrag från försvarsmyndigheterna eller tilldela myndigheter anslag under löpande budgetår.

### 3.4.6 Regeringen styr inte resurser till olika ändamål

Anslagen är ämnade att styra resursinsatser till olika ändamål. I huvudsak riktas dock anslagen på detta liksom de flesta andra områden till myndigheter. I anslagsposter har viss del av medlen också styrts till andra myndigheter.

Anslagen grupperas i budgetpropositionen efter *politikområden*. Genom att besluta om anslag till myndigheter inom olika politik-

områden och ange mål för politikområden styr riksdagen således medelsanvändningen på ändamål i stort.

På nästa nivå – som delar av politikområden – redovisar regeringen *verksamhetsområden* och anger mål för dessa. Anslagen är dock inte grupperade efter verksamhetsområden. Vilka anslag som hör till vilka verksamhetsområden kan ibland, men inte alltid, utläsas av texten. I budgetpropositionen anges ibland en uppskattning av hur medelsförbrukningen kommer att fördela sig mellan verksamhetsområden. På försvarsområdet anges för huvuddelen av anslagen en ungefärlig fördelning mellan det militära och det civila försvaret.

I regleringsbrevspecifikationerna specificerar regeringen ytterligare vad medlen ska användas till. Det görs bl.a. genom att ange *verksamhetsgrenar*. Verksamhetsgrenarna är tydligt angivna i förhållande till verksamhetsområden. Men någon koppling mellan anslag och verksamhetsgrenar görs inte.

Tre politikområden, fem verksamhetsområden och 23 verksamhetsgrenar är inblandade i styrningen av Försvarsmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna. Hur medlen fördelas på verksamhetsgrenar framgår inte – vare sig i budget eller i redovisning – och heller inte hur verksamhetsgrenar vid olika myndigheter hänger ihop. Det kan således råda osäkerhet om hur medlen används.

Regeringen styr resurserna med anslagsposter och högstbelopp i några fall. Anslagen till Försvarsmakten är dels uppdelade i anslagsposter, dels försedda med högstbelopp för olika verksamheter. Anslaget till materiel är uppdelat i två anslagsposter, en större för materiel och en mindre för forskning och teknikutveckling. Därutöver anges ett antal högstbelopp för olika typer av beställningar: exportstöd, flygtekniska forskningsprogrammet m.m.

På anslaget för förbandsverksamhet finns en anslagspost för fredsfrämjande truppinsatser (1,4 miljarder kronor år 2005). Det enda mera betydelsefulla högstbeloppet är 485 miljoner kronor kr (år 2005) för den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Därutöver finns en mängd småposter för bidrag till frivilliga försvarsorganisationer, beställning av viss utbildning från Försvarshögskolan, Tidningen Värnpliktsnytt, generalläkarens tillsyn, m.m.

Varken anslagsposter eller högstbelopp avser hela verksamhetsgrenar.



### 3.4.7 Regeringen styr på organisation

#### *Grundorganisationen preciseras*

I en bilaga till förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten listas de organisationsenheter som ingår i grundorganisationen. Detta återges dock inte i regleringsbrevet till myndigheten. Någon hänvisning till riksdagens beslut om grundorganisationen finns heller inte i regleringsbrevet. Däremot anges vilka enheter som ska inrättas och vilka som ska läggas ned. Den outtalade utgångspunkten är att den befintliga organisationen gäller till dess att riksdag och regering fattar nya beslut. Regeringens beslut är en effektivering och precisering av riksdagens beslut.

#### *Samarbetet mellan totalförsvarsmyndigheterna är inte systematiskt reglerat*

Riksdagen har beslutat om de totalförsvargemensamma myndigheterna och det övergripande finansieringssystemet. Regeringen kan fylla ut denna organisationsstyrning med regler för hur samspillet mellan myndigheterna ska fungera.

Samarbetet mellan totalförsvarsmyndigheterna styrs dock inte systematiskt genom några regeringsbeslut. Varken i instruktioner eller i regleringsbrev finns mer än sporadiska påpekanden om samarbete.

Försvarets radioanstalt ska enligt dess regleringsbrev tillhandahålla Försvarmakten militära underrättelser. I regleringsbrevet för år 2005 sägs för första gången att Försvarets materielverk ska utföra uppdrag åt Försvarmakten, men något motsvarande sägs inte i regleringsbrevet till de andra försvarsmyndigheterna. Däremot sägs ingenting om att Försvarmakten ska använda materielanslaget för beställningar från Försvarets materielverk och Fortifikationsverket eller ska lägga uppdrag på Försvarets forskningsinstitut, Försvars högskolan eller Pliktverket inom ramen för detta eller förbandsanslaget. I viss, mycket begränsad, utsträckning gör Försvarmakten beställningar utan att vända sig till Försvarets materielverk, men skulle alltså utan hinder i författningar och regleringsbrev kunna göra detta oftare.

Försvarets materielverk, Försvarets forskningsinstitut, Försvars högskolan och Fortifikationsverket har styrelser med fullt ansvar. Dessa styrelser är avsedda att vara en viktig del i ägarstyrningen. De

kan ge regeringen en inblick i hur verksamheterna sköter sina uppdrag och hur tillståndet i myndigheterna är.

### *”Organisationsstyrning”*

I förhållande till övriga försvarsmyndigheter, vid sidan om Försvarsmakten, spelar ägarstyrningen en mera självständig roll, eftersom beställarstyrningen i stor utsträckning överlåtits till Försvarsmakten. Regeringens förstahandsintresse i förhållande till dessa myndigheter är därför effektivitet, kompetensutveckling och investeringar.

Alla myndigheter åläggs att rapportera nyckeltal för produktivitet och kvalitet. Verksamheten vid Försvarets materielverk följs medelst milstolpeeffektiviteten (dvs. andelen leveranser och delleveranser i tid). Därutöver föreskrivs full kostnadstäckning i alla verksamhetsgrenar vid Försvarets materielverk. Personal- och kompetensförsörjningen görs till föremål för olika slag av bevaknings- och utvecklingsuppdrag i alla myndigheter. Regeringen tar också ställning till och ger anvisningar om och låneramar för myndigheternas planer för investeringar för förvaltningsändamål.

### *Organiseringen av högkvarteret*

Försvarsmakten får sedan den 1 juli 2005 själv bestämma hur Högkvarteret i stort ska organiseras. Regeringen har dock i instruktionen fastställt att det i Högkvarteret ska finnas en enhet för under rättelse- och säkerhetstjänst, en säkerhetsinspektion och en generalläkare.

### **3.4.8 Regeringen styr med planeringsprocesser**

Ett antal planeringsprocesser bedrivs regelbundet för att ta fram underlag för beslut om inriktning och dimensionering. Inget annat politikområde har en så omfattande planering. De viktigaste ur riksdagens och regeringens perspektiv är de följande planeringsprocesserna.

- Försvarsmaktsplanen, med ett tidsperspektiv på ett år till tio år.
- Materielplanen, med ett tidsperspektiv på upp till 20 år.

- Perspektivplanering, med ett tidsperspektiv på 10–20 år.
- Militärstrategisk planering för operativ planering och bedömning av behov i förhållande till olika hot- och konflikt-situationer.
- Budgetunderlag, med i första hand ett ettårsperspektiv men med förslag till verksamhet för de närmaste tre åren samt inriktning för ytterligare sju år.

Flertalet planeringsprocesser inom Försvarmakten bedrivs på dess eget initiativ. I tilltagande grad har regeringen gått in för att styra de viktigaste av dessa planeringsprocesser. Det sker genom uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Riksdagens *försvarspolitiska inriktningsbeslut* föregås av försvarsberedningens arbete. Försvarsberedningen gör en egen bedömning av det säkerhetspolitiska läget och behandlar översiktligt utvecklingen inom försvaret. Försvarsberedningen ger, förslag om inriktning men anger inte förslag om dimensionering och kostnader. Till sitt förfogande har försvarsberedningen experter och tillgång till Försvarmaktens underlag, t.ex. försvarmaktsplanen (FMP), som är utgångspunkten för en bedömning av tillståndet inom det militära försvaret. På ett sätt ligger Försvarsberedningen före regeringen genom att göra egna säkerhetspolitiska bedömningar och genom att ta upp inriktnings- och avvägningsfrågor i ett tidigt skede, t.ex. frågan om visstidsanställda officerare och de internationella insatsernas omfattning. I andra avseenden är det regeringen som tar initiativet, t.ex. när det gäller dimensionering och kostnader.

Försvarmakten spelar en mycket betydelsefull roll när det gäller att ta fram underlagen för försvarspropositionen. Det mycket nära samarbete som tidigare förekom mellan Försvarmakten och försvarskommittén har nu flyttats över till ett samarbete mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet. Detta samarbete har fördjupats och intensifierats på alla områden och pågår kontinuerligt, till skillnad från arbetet i försvarskommittén som bara förekom vart femte år. Ett exempel är den gemensamma arbetsgrupp, AgGro, inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med direktiv från regeringen som försvarsministern tillsatte för att utarbeta underlag för förändringar i Försvarmaktens grundorganisation i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet år 2004. I gruppen ingick företrädare för Försvarmakten. Gruppens förslag infördes i sin helhet i propositionen och passe-

rade riksdagen med endast en mindre justering rörande K4 i Arvidsjaur.

Perspektivplaneringen (PerP) utarbetas i hög grad självständigt inom Försvarmakten. Den redovisar olika tänkbara framtida hot- och problembilder (scenarios). Numera ger regeringen, i ett särskilt beslut, direktiv för *militärstrategisk planering* och begär i regleringsbrevet in perspektivplaneringen. Perspektivplaneringen har haft en väsentlig betydelse för beslut om inriktning och dimensionering av insatsorganisationen. I dagens mycket osäkra situation är det möjligt att den inte har en lika stor betydelse. Däremot har den militärstrategiska planeringen blivit viktigare.

Väsentligt för inriktning och dimensionering är det historiska arvet. Det kommer till uttryck i *Försvarmaktsplanen* (FMP), som är Försvarmaktens uppsummering av all pågående och planerad verksamhet, dels i ett kortare perspektiv, dels i ett perspektiv som sträcker sig tio år framåt. Planen anger planerade tillstånd i insatsorganisationen och ska sedan översättas i produktion (utbildning och materielinköp). Precisering av produktionsbehoven görs via funktionsplaner (FunkP), förbands- och systemmålsättningar (TTEM och TOEM), krigsförbandsplan (KFP), *materielplan* och samlas upp i Produktionsplanen (ProdP), som är en årlig verksamhetsplan. Försvarmaktsplanen utgör ett mycket starkt styrande ingångsvärde för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut – av materielanslagets årliga nästan 20 miljarder kronor är 95 procent uppbundna fem år framåt – samtidigt som inriktningsbesluten är de enda beslut som kan ändra inriktningen av planeringen inför nästa beslut. Mellan inriktningsbesluten rullar planering och verksamhet på i de spår, som stakats ut i det närmast föregående beslutet. Denna tre-fem-års cykel för planeringen har i frågasatts på senare tid till förmån för årsvisa, successiva inriktningsbesluten.

Årligen tas en budget för nästkommande år fram. Den baseras på det *budgetunderlag* som Försvarmakten tagit fram. Detta budgetunderlag är mycket omfattande och bygger på en mycket detaljerad verksamhetsplanering. I bilagor (hemliga för andra än regeringen) specificeras insatsorganisation, dess beredskap och materielinköp. I sin tur bygger budgetunderlaget på *planeringsanvisningar* från regeringen. I planeringsanvisningarna hänvisas till försvarsbered-

ningens säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter och föreslagna nya huvuduppgifter, varvid cirkeln är sluten.<sup>4</sup>

### 3.4.9 Styrning genom informell dialog

Samarbetet mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten är mycket omfattande och liknar inget annat departement eller politikområde. Högkvarterets strategiledning har omfattande dagliga kontakter med departementet. Varannan fredag hålls gemensamma "fredagsmöten" mellan tjänstemän på departementet och Försvarsmakten. Det finns särskilda personal- och materielberedningar som är gemensamma och träffas var eller varannan månad. Därutöver finns ett mycket stort antal gemensamma arbetsgrupper. Allt detta är kontakter på tjänstemannanivå.

I regleringsbrevet givna uppdrag anges allt som oftast att dessa ska utföras i samråd med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), något som inte förekommer på andra departement. Den senaste försvarspropositionen byggde i fråga om grundorganisationen i hög grad på det förslag till beslut som arbetsgruppen för grundorganisationen (AgGro) utarbetat. I regleringsbrevet för år 2004 tillsattes en gemensam arbetsgrupp för personalfrågor (AgPer).

### 3.4.10 Regeringens kontroll av försvarsmyndigheterna

Regeringen kräver in en mycket stor mängd information från alla försvarsmyndigheterna, men i särskilt stor omfattning från Försvarsmakten. Från de övriga försvarsmyndigheterna krävs i stort sett bara in information om effektivitet och produktivitet och om fullgörandet av vissa, ganska få uppdrag. Huvuddelen av återrapporteringsuppdragen fullgörs i årsredovisningarna. Årsredovisningarna innehåller därutöver en mängd finansiell information i enlighet med förordningen om årsredovisningar.

För Försvarsmakten specificeras, vid sidan av de generella återrapporteringskraven rörande produktivitet, effektivitet, anslagsförbrukning, andra finansiella upplysningar m.m., ca 150 olika, mer eller mindre omfattande återrapporteringskrav. En liten, men betydande del, avser strategiska mål, såsom läget i insatsorganisationen.

---

<sup>4</sup> I den försvarsproposition som regeringen lämnade ett drygt halvår efter planeringsanvisningarna gäller dock de gamla huvuduppgifterna i avvaktan på en översyn av målen inom utgiftsområdet.

Den stora mängden återrapporteringskrav avser den löpande produktionen och genomförandet av skilda uppdrag.

Det är svårt för regeringen att ta ställning till den återrapporterade informationen. Bedömningar av operativ förmåga och förbands krigsduglighet vilar i stor utsträckning på militär expertis. Några erkända produktivitets- eller andra nyckeltal finns inte, varför jämförelser över tiden inte låter sig göras.

Åtskilliga återrapporteringskrav är så detaljerade att de verkar spegla en förtroendeklyfta mellan regering och myndigheter, i första hand Försvarsmakten. Exempelvis ska Försvarsmakten kvartalsvis rapportera genomförd övningsverksamhet, kostnaderna för varje övning och dess resultat. Vidare ska Försvarsmakten vid försäljning av övertalig materiel redovisa brutto- och nettointäkt och köpare för varje enskild affär.

Läget i insatsorganisationen ska rapporteras enligt en särskild bedömningsmall, som återges i en bilaga till regleringsbrevet. Följs bedömningsmallen finns goda förutsättningar att bedöma det aktuella tillståndet i insatsorganisationen. Vad som saknas är en redovisning av vilka åtgärder och kostnader som krävs för att målen beträffande insatsorganisationen ska nås.

Utvärderingar utgör en försumbar del av återrapporteringskraven. Enstaka utvärderingar av internationella insatser har beställts. Utvärderingar av svenska insatser utomlands, som är gjorda av internationella organisationer, finns ibland tillgängliga.

### **3.5 Försvarsmaktens interna styrning<sup>5</sup>**

#### **3.5.1 Precisering av mål**

När statsmakterna fattat sina beslut och regleringsbrevet utfärdats startar genomförandeprocessen i försvarsmyndigheterna mer formellt. Men i praktiken har detta arbete startat redan tidigare – när Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna tog fram sitt budgetunderlag. När statsmakternas beslut kommer finns därför en stomme till planering som kan omsättas till direktiv till förband, skolor och centra.

Inom Försvarsmakten är det ÖB som leder genomförandet. ÖB utgår från de mål riksdag och regering angivit och lägger fast ett

---

<sup>5</sup> Statskontoret (PM 2005-03-04) och Ekonomistyrningsverket (ESV 2005:19) har mer utförligt beskrivit Försvarsmaktens interna styrning.

50-tal mål för olika verksamheter och förband. För varje typförband i insatsorganisationen formuleras särskilda mål. Målen har formuleringar som nära ansluter till statsmakternas målformuleringar – med vissa tillägg. Målen är dock fortfarande på en nivå som gör att det svårt att lägga fast hur verksamheten konkret ska inriktas och dimensioneras.

Därför görs i Försvarmaktens högkvarter ytterligare nedbrytningar av målen mot bakgrund av att olika scenarier preciseras. Ingångsvärdena i dessa scenarier är hotbilder, omvärldsanalyser, teknisk utveckling m.m. Alla dessa ingångsvärden ges inte av regeringen, men i planeringsdirektiven till Försvarmakten ger regeringen vissa inriktningsanvisningar, såsom en ökad andel internationella insatser och avveckling av förband med låg beredskap. Mot denna bakgrund görs sedan analyser av vilken förmåga och vilka förband som behövs. Ur denna process kommer preciseringar på förmågor, insatsförband och materiel som bedöms svara mot mål, hotbilder och tillgång på resurser.

Bara den som har insyn i resultatet av krigsspel, övningar och planering kan bedöma logiken i denna process.

### 3.5.2 Uppdragsstyrning

På denna grundval utformas ett mycket stort antal uppdrag. Uppdragen tas fram i flera steg. ÖB ger uppdrag till cheferna i högkvarteret, dessa ger i sin tur uppdrag till förbandschefer. Uppdragsförslagen diskuteras av den uppdragsansvarige med högkvarteret i uppdragsdialoger. Efter det att en dialog har genomförts fastställs uppdragen av högkvarteret.

Uppdragen innehåller en beskrivning av uppdraget, mål/inriktning, kvantitetskrav, kvalitetskrav, tidsavgränsning, resurser som disponeras, ekonomiska ramar, antal värnpliktiga som berörs, hur uppdraget skall avrapporteras och administrativa uppgifter (koder m.m.). Nästan allt styrs ner till en nivå där 10 värnpliktiga skall utbildas på viss materiel. Det är alltså fråga om centralplanering in i minsta detalj. De flesta uppdragen kommer från högkvarteret, men förband och avdelningar kan också ge uppdrag till varandra.

Uppdragstagaren får ett s.k. *resurskort* som består av ett antal i det närmaste låsta ramar för finansiering. Ramarna är dessa (inom parentes anges genomsnittligt den genomsnittliga andelen år 2004):

- Köp av tjänster från Försvarmaktens logistik (15 %)

- Löner till personal (34 %)
- Ersättning till värnpliktiga (5 %)
- Lokalhyror (10 %)
- Materielunderhåll (9 %) går delvis till Försvarmaktens logistik
- Övrigt (28 %)

### 3.5.3 Återrapportering

Det finns ett utvecklat system för återrapportering av uppdragen och sammanställningar av olika slag. Detta system innehåller en systematisk uppföljning av resultat, tillstånd, värdering av processer och måluppfyllnad. Det sker också en ekonomisk uppföljning.

Det finns också mått för att bedöma kvaliteten i insatsorganisationen i en femgradig skala (från ”fullt användbar” till ”stora brister”). Varje förbandschef skall också utveckla nyckeltal och en analys för att visa i vilket läge organisationen befinner sig och i vilken riktning man är på väg. Analys av genomförd verksamhet syftar till att utgöra grund för planering av kommande verksamhet. Ansvar för att redovisa resultatet har på detta sätt delegerats till den som är uppdragstagare.

Försvarmaktens interna styrning av verksamheten kan närmast karakteriseras som en mycket detaljerad resultatstyrning, kombinerad med en mycket detaljerad ”inputstyrning”. Högkvarteret styr resursinsatserna i form av officerare, värnpliktiga, materiel m.m. ned på lägsta nivå för att säkert kunna klara de ramor som statsmakterna tilldelat och plötsligt kan ändra (se ovan avsnitt 3.4.5).

### 3.5.4 Interndebiteringen inom Försvarmakten

#### *Användningen av interndebiteringssystem*

Den interna styrningen inom Försvarmakten kompletteras med efterfrågestyrning. Inom Försvarmakten används nämligen ett interndebiteringssystem. Det innebär att förband, skolor och centra beställer tjänster och produkter av andra förband eller avdelningar inom Försvarmakten. Betalning sker genom att medel överförs från beställaren till utföraren. Oftast har betalningen föregåtts av en faktura.

Den största utföraren i Försvarmaktens interndebiteringssystem är Försvarmaktens logistik (FMLOG), som är inblandad i



90 – 95 procent av interndebiteringen inom Försvarmakten. FMLOG har ca 5 970 anställda.

### *Syftet med interndebitering inom Försvarmakten*

Interndebiteringssystemet inom Försvarmakten har flera syften. Vissa syften har från början varit mer tydligt uttalade än andra, medan några har tillkommit efter hand.

Ursprungligen införde Försvarmakten interndebiteringar för att:

- åstadkomma en rättvisande kostnadsfördelning
- möjliggöra prisjämförelser med externa leverantörer,
- öka effektiviteten,
- öka kostnadsmedvetenheten hos beställarna och
- åstadkomma efterfrågestyrning och ökad kundanpassning, dvs. att beställaren styr vad utföraren producerar.

Försvarmaktens beställar-utförarmodell tydliggjordes och blev mer omfattande i och med att man inrättade en ny samlad utförare – FMLOG – i början av år 2002. FMLOG bildades med det uttalade huvudsyftet att få till stånd rationaliseringar och ökad kostnadseffektivitet. Vidare bedömdes det som viktigt att öka flexibiliteten och att de varor och tjänster som tillhandahålls har en hög och jämn kvalitet.

Enligt FMLOG:s vision ska verksamhet som inte är militärt unik beställas av externa leverantörer, under förutsättning att det blir kostnadseffektivt.

Av det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet framgår att regeringen anser att Försvarmakten bör intensifiera det pågående arbetet med att ytterligare koncentrera FMLOG:s verksamhet och – där det är lämpligt – upphandla tjänster i stället för att producera dem i egen regi.

Det finns ytterligare syften, som inte har dokumenterats. Ekonomistyrningsverkets intervjuer har visat att interndebiteringssystemet ses som ett mellansteg på vägen mot outsourcing av verksamheten och därigenom ett sätt att minska antalet anställda inom Försvarmakten.

### *Beställar-utförarprocessen*

Som tidigare nämnts styrs all verksamhet inom Försvarmakten med uppdrag. Uppdragen utgör grund för interna och externa beställningar. Beställningar ska alltid vara hänförliga till uppdrag hos både utförare och beställare. En beställning ska reglera förhållandet mellan beställare och utförare och innehåller vad som ska levereras (mängd och kvalitet), pris, rabatter, leverans- och betalningsvillkor, servicenivå m.m.

Kostnaderna för verkställd beställning (leverans av varor eller tjänster) ska betalas av förband, skolor, centra m.fl. Den verksamhet som tillhandahåller varor och tjänster är således intäktfinansierad. Förband, skolor, centra m.fl. tilldelas i sin tur anslag av högkvarteret för att köpa de varor och tjänster som utföraren levererar.

Den totala efterfrågan från samtliga beställare ska dimensionera FMLOG:s verksamhet. För att möta förändringar skapas handlingsfrihet på kort sikt genom att långsiktigt underdimensionera FMLOG:s produktionskapacitet i förhållande till planerad och bedömd långsiktig efterfrågan. Tillfälliga toppar i efterfrågan ska lösas genom att FMLOG anlitar externa utförare och/eller visstidsanställningar.

### *Självkostnadsprincipen och överkapacitet*

FMLOG är helt intäktfinansierad med full kostnadstäckning (enligt självkostnadsprincipen) som ekonomiskt mål. Detta innebär att internpriserna omfattar samtliga kostnader (direkta och indirekta) för tillhandahållandet av viss verksamhet, varor och tjänster. Huvudregeln är att internpriser ska beräknas och fastställas lokalt och därmed spegla lokala förhållanden. Detta innebär att FMLOG tar ut olika pris för samma tjänst beroende på ort. Det finns dock avvikelser. Exempelvis håller Försvarmakten nu på att införa enhetspriser på IT-tjänster i hela landet.

Överkapacitet har dock undantagits från självkostnadsprincipen. Om inte hela kapaciteten efterfrågas, och denna inte ska avvecklas, ska kostnader för detta fördelas till s.k. särskilt uppdrag. Kostnader för eventuell överkapacitet får inte täckas genom prispålägg till kunder (beställare). Exempelvis täcks överkapacitet avseende lokaler inom förplånadsverksamheten (militär- och lägerrestaurangerna)

med anslagsmedel som belastar högkvarteret. Det har även inträffat att högkvarteret täckt överkapacitet som beror på beslut som har fattats centralt under året, t.ex. neddragning av antalet utbildningsplatser. Att högkvarteret täcker upp för överkapacitet motiveras bl.a. med att internpriserna gentemot beställaren annars skulle variera för mycket beroende på förändringar i volym.

Normalt uppstår ett över- eller underskott varje år när det verkliga utfallet avviker från de budgeterade uppgifterna. Avvikelsena är oundvikliga vilket bl.a. beror på att de volymer som anges i verksamhetsöverenskommelserna inte är bindande. Vid bildandet av FMLOG fastställdes att det ekonomiska totalresultatet för hela FMLOG ska vara noll över tiden. I en skrivelse som lämnades till regeringen i början av år 2001 anger Försvarmakten att "möjlighet att balansera resultatet mellan åren ska eftersträvas".<sup>6</sup> Försvarmakten har ändå valt att inte tillämpa någon periodisering av FMLOG:s resultat. Högkvarteret belastar i stället anslag 6:1 med FMLOG:s över- och underskott. Detta innebär att självkostnadsprincipen inte tillämpas fullt ut.

En mer detaljerad beskrivning återfinns i Ekonomistyrningsverkets rapport (ESV 2005:10).

### 3.5.5 Internhyressystemet<sup>7</sup>

En annan del av interndebiteringen är internhyressystemet. Internhyressystemet inom Försvarmakten kan sägas ha som huvudsyfte att administrera och fördela lokalkostnaderna inom Försvarmakten. Inom Försvarmakten upprättas årligen internhyresavtal mellan Försvarmaktens fastighetskontor och lokalbrukarna (förband, skolor, och centra). Internhyresavtalen omfattar alla lokaler som lokalbrukarna förfogar över nästkommande år.

Ansvaret för lokalanskaffning ligger centralt inom Försvarmakten hos infrastrukturavdelningen i högkvarteret. regionalt ligger ansvaret hos de tre fastighetskontoren. De primära brukarna har inte ansvar för hyresförhandlingar eller lokalanskaffningsfrågor gentemot fastighetsförvaltaren.

Till grund för internhyresavtalen ligger upplåtelseavtalen mellan Fortifikationsverket (och andra hyresvärdar) och Försvarmakten.

<sup>6</sup> Försvarmaktens budgetunderlag 2001, bilaga 4, HKV 23383:62624, *Särskilda redovisningar rörande förbandsverksamhet mm.*

<sup>7</sup> En utförligare beskrivning finns i *Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter*, Statskontorsrapport 2005:106

Hur hyresmodellen mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten ser ut har utredningen behandlat i en särskild skrivelse till regeringen.<sup>8</sup> Utredningen föreslog i skrivelsen att myndigheterna ska övergå från den nuvarande hyresmodellen till en balanshyresmodell med långa avtalstider. Utredningen föreslog också att regeringen ska kunna lösa Försvarmakten från avtalsförpliktelsen med Fortifikationsverket i förtid i de fall då riksdag och regering har fattat beslut om nedläggning eller omlokalisering av förband, skolor eller centra.

Förhandlingar om den nya hyresmodellen pågår nu mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten och ska vara klara den 30 juni år 2006. På grund av att förhandlingarna inte är klara kan utredningen inte uttala sig om frågorna kring kapitalkostnader och incitamentsstruktur, vilket utlovades i skrivelsen. Detta kan inte göras förrän den nya hyresmodellen är fastlagd.

#### *Fastighetsorganisationen inom Försvarmakten*

De tre regionala fastighetskontoren är Försvarmaktens hyresgästrepresentant gentemot Fortifikationsverket och representerar därmed hyresgästens beställarkompetens. De fungerar också tillsammans med lokalbrukarna som försvarets fastighetsorganisation. I fastighetskontorens uppgift ingår också att hantera avtal med övriga fastighetsägare, utöver Fortifikationsverket, som Försvarmakten har hyresavtal med.

Centralt inom Försvarmakten ansvarar infrastrukturavdelningen för fastighetsförsörjning, garnisonsplanering, och vidmakthållande och avveckling av övnings- och skjutfält. Avdelningen ingår som en del i produktionsstaben som i sin tur är en del inom huvudprocessen produktion i högkvarteret. Totalt arbetar 160 personer med fastighets- och anläggningsfrågor inom Försvarmakten

---

<sup>8</sup> Skrivelsen *Hyresmodell för försvarets fastigheter* lämnades till Regeringskansliet, Försvarsdepartementet den första april 2005.

*Internhyresprocessen*

Någon särskild hyresförhandling sker inte mellan fastighetskontoren och lokalbrukarna. Fastighetskontoren fördelar lokalerna som ingår i upplåtelseavtalen på respektive brukare. Som ett slutresultat upprättas ett internhyresavtal som översänds till lokalbrukarna i slutet av året före verksamhetsåret.

Kostnaderna för de disponerade lokalerna ska helt motsvara vad som finns för samma lokaler i upplåtelseavtalet mellan Fortifikationsverket och hyresavtal med andra fastighetsägare å ena sidan och fastighetskontoret å andra sidan. Inte heller sker i detta sammanhang någon diskussion eller förhandling om vilka lokaler som ska brukas eller om lokaleffektiviteten kan förbättras. Medel motsvarande kostnaderna för avtalet läggs in i verksamhetens budget. De tilldelade resurserna motsvarar varje år kostnaderna för faktiskt disponerade lokaler.

Lokalbrukaren får endast en uppgift om lokalkostnadens storlek och kostnadsför sedan en tolftedel av denna varje månad. Upp- eller nedgångar i lokalutnyttjandet resulterar i motsvarande upp- eller nedgång i resurstilldelningen. Något direkt ekonomiskt incitament för lokalbesparingar finns därmed inte för den primäre brukaren.

T.o.m. år 2004 skedde faktureringen av hyran kvartalsvis med betalning till fastighetskontoren som i sin tur betalade hyrorna till Fortifikationsverket och övriga fastighetsägare. För att förenkla hanteringen har rutinerna ändrats fr.o.m. år 2005. Hyreskostnader hanteras nu i en ny redovisningsenhet enbart avsedd för fastighetskostnader. Fastighetskontoren redovisar det kommande verksamhetsårets lokalkostnader direkt till högkvarteret. Därefter får varje lokalbrukare reda på sin del av dessa kostnader. Lokalbrukaren bokför sedan sin lokalkostnad en gång i månaden utan särskild fakturering. Medel för att betala hyrorna ges direkt till fastighetskontoren och betalning till Fortifikationsverket sker från den särskilda redovisningsenheten.

### *Hantering av överkapacitet*

Fastighetskontoren kan med egna medel hantera viss överkapacitet i uppsagda eller avvecklade objekt. Dessa medel tilldelas respektive fastighetskontor direkt. Medlen kan användas dels för att temporärt betala hyra för tomställda lokaler som den primära brukaren befriats ifrån, dels till att finansiera nedskrivning av objekt som inte behövs, men som inte heller kan avskiljas.

## **3.6 Försvarsmaktens uppdragsstyrning av övriga försvarsmyndigheter<sup>9</sup>**

### **3.6.1 Bakgrund och syfte**

Inom det militära försvaret finns en unik modell för finansiering och styrning. En stor del av anslaget till Försvarsmakten fördelas vidare genom avgifter till övriga myndigheter i utbyte mot tjänster och varor. För flera av myndigheterna är avgifterna en betydande andel av finansieringen. En sådan konstruktion finns inte inom andra verksamhetsområden. Tidigare var alla myndigheterna inom det militära försvaret helt anslagsfinansierade. Den nya finansierings- och styrmodellen infördes i samband med LEMO-reformen 1994.

Vilka syften som låg bakom införandet av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet finns inte utförligt beskrivna. Det som framgår av LEMO:s betänkande är att utredningen menade att uppdragen skulle styra vad som skulle göras och omfattningen på produktionen och stödverksamheten. Utredningen underströk också att det inom Försvarsmakten inte borde bedrivas annan verksamhet än sådan som är oundgängligen nödvändig<sup>10</sup>. Försvarsmaktens ledning skulle koncentrera sig på att leda det som var väsentligt för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap<sup>10</sup>.

En av effekterna av reformen blev att riksdagen upplevde att den hade tappat greppet om de avgiftsfinansierade myndigheterna. Riksdagen menar att beslut om inriktning och omfattning har flyttats från riksdagen till – främst – Försvarsmakten. Till följd av detta

---

<sup>9</sup> En utförligare redovisning och utvärdering har gjorts av Statskontoret i rapporten *Konkurrerande eller kompletterande styrmodeller – en analys av styrningen i försvaret*, rapport 2004/432-5 och Ekonomistyrningsverket i rapporten *Styrning av försvaret* (ESV 2005:10).

<sup>10</sup> SOU 1991:112, *Försvarsmaktens ledning*, s. 142.

vill riksdagen ha bättre redovisning av stödmyndigheternas verksamhet, resurser och finansiering.

### 3.6.2 Aktörerna i systemet – kort beskrivning

De utförande myndigheterna, dvs de som tar emot beställningarna, är Totalförsvarets pliktverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Förvarshögskolan och Försvarets radioanstalt. Beställaren är, när vi diskuterar det militära försvaret, oftast Försvarmakten. Försvarmakten får den största delen av sin finansiering från anslag. Det får även Totalförsvarets pliktverk och Försvarets radioanstalt.

Även om Försvarmakten är den största och dominerande beställaren, beställer också de utförande myndigheterna tjänster av varandra. Försvarmakten utför också tjänster mot betalning. Exempelvis kan officerare hyras in som konsulter till Försvarets materielverk.

I och med att Försvarmakten är den dominerande beställaren och tar emot och fördelar den största delen av de pengar som läggs på försvaret får Försvarmakten en stark position gentemot de övriga myndigheterna inom försvaret.

Vissa myndigheter är mer avgiftsfinansierade än andra (se Tabell 2). För att få en inblick i skillnaderna och förutsättningarna för de olika myndigheterna ger vi en kortfattad beskrivning av dem.

**Tabell 2 Andelen avgifter av myndigheternas finansiering och Försvarmaktens del av avgifterna år 2004**

	Avgifternas andel av finansieringen (%)	Försvarmaktens del av avgifterna (%)
Försvarmakten	3	-
Totalförsvarets forskningsinstitut	85	62
Försvarets materielverk	100	99 <sup>1</sup>
Förvarshögskolan	93	84
Totalförsvarets pliktverk	18	53
Fortifikationsverket	100	91
Försvarets radioanstalt	3	25

*Källa:* Försvarsförvaltningsutredningen. Anm: <sup>1</sup>Är baserat på siffror från den öppna redovisningen.

### *Försvarsmakten*

Försvarsmakten arbetar med utbildning av officerare och värnpliktiga, internationella och nationella insatser, materielunderhåll- och anskaffning samt underrättelseverksamhet. De flesta återrapporteringskrav som ställs när det gäller det militära försvaret ställs mot Försvarsmakten. Målsättningar och ekonomisk styrning är anpassade för Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten får 98 procent av de ca 40 miljarder kronor i anslag som tilldelas inom verksamhetsområdet Det militära försvaret. Ungefär hälften av pengarna fördelas vidare via avgifter till de myndigheter som Försvarsmakten köper tjänster av. Den största delen av avgifterna (drygt 80 procent) går till Försvarets materielverk<sup>11</sup>. Försvarsmakten har ca 19 600 anställda, varav ca 60 procent är officerare.

### *Försvarets materielverk*

Försvarets materielverk ansvarar, efter beställning från Försvarsmakten, för den största delen av materielanskaffningen. De arbetar också med teknikutveckling, ger lednings- och driftsstöd till Försvarsmakten (ledningsstöd ges även till Regeringskansliet) och leder Sveriges internationella materielsamarbete inom försvarsområdet. Försvarets materielverk får i dag inga direkta anslag<sup>12</sup>. Intäkterna får de i stället från avgifter på sina tjänster, som till nästan 100 procent beställs av Försvarsmakten. Totalt betalade Försvarsmakten 16 715 miljoner kronor till Försvarets materielverk under år 2004. Nytt för år 2005 är att Försvarsmakten ska betala ut högst 90 miljoner kronor till Försvarets materielverk, efter rekvisition, för internationellt materielsamarbete och stöd till Regeringskansliet. Detta är ett villkor under anslag 6:2. Försvarets Materielverk har ca 2 000 anställda.

---

<sup>11</sup> 16715 miljoner kronor är avgifterna som betalats från Försvarsmakten till Försvarets materielverk. Dessa har delats med de totala avgifter som Försvarsmakten betalat till de utförande myndigheterna under år 2004, dvs 20416 miljoner kr.

<sup>12</sup> I budgetpropositionen för år 2006 har Försvarets materielverk givits ett anslag på 90 miljoner kronor.



*Försvårshögskolan*

Försvårshögskolan utbildar yrkesofficerare för officersnivån major och uppåt. De stödjer också, genom utbildning och forskning, totalförsvarets kompetensuppbyggnad och chefsutveckling. Försvårshögskolan har även till uppgift att stödja utbildningen vid Försvårsmaktens skolor och bistå med utvärderingen av utbildningarnas kvalitet. Försvårshögskolans intäkter består till drygt 90 procent av avgifter. Resten av medlen får myndigheten via anslag. Totalt betalade Försvårsmakten ca 314 miljoner kronor till Försvårshögskolan under år 2004. Det motsvarade närmare 85 procent av Försvårshögskolans avgiftsintäkter under året. Anslaget uppgick till 30 miljoner kr och gick till myndighetens uppbyggnad av den vetenskapliga kompetensen. Försvårshögskolan har ca 330 anställda.

*Totalförsvarets forskningsinstitut*

Totalförsvarets forskningsinstitut utför forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. Avgifterna står för närmare 85 procent av finansieringen. Försvårsmakten betalade 670 miljoner kronor till Totalförsvarets forskningsinstitut under år 2004. Denna summa utgjorde drygt 60 procent av avgiftsintäkterna för Totalförsvarets forskningsinstitut. Försvårsmakten skall, efter rekvisition, betala ut högst 16 miljoner kronor till forskningsinstitutet för internationell verksamhet inom försvarsmateriel- och forskningsområdet samt för exportstöd som utförs på uppdrag av regeringen. Detta är ett villkor under materielanslaget. Även Försvarets materielverk, som betalade 255 miljoner kronor i avgifter år 2004, står för en stor del av forskningsinstitutets avgiftsintäkter (ca 25 procent). Anslaget uppgick till 192 miljoner och omfattade forskning för regeringens behov samt NBC- och flygteknisk forskning. Totalförsvarets forskningsinstitut har ca 1 290 anställda.

### *Fortifikationsverket*

Fortifikationsverket anskaffar, förvaltar och avyttrar fastigheter och anläggningar för försvarsändamål. Myndigheten har även en mindre verksamhet (räknat i pengar) som handlar om uthyrning och förvaltning av nyttjanderätter samt skogsförvaltning. Fastigheterna och anläggningarna hyrs ut till flera försvarsmyndigheter. Fortifikationsverkets verksamhet finansieras enbart med avgifter och hyror. Den största kunden är Försvarmakten som betalar 2 689 miljoner kronor i hyror och ersättningar, vilket motsvarar drygt 90 procent av Fortifikationsverkets finansiering. Även Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt är kunder hos Fortifikationsverket. Fortifikationsverket har ca 810 anställda.

### *Försvarets radioanstalt*

Försvarets radioanstalt utför underrättelseverksamhet (signalspaning) och rapportering för regeringens, Försvarmaktens och övriga uppdragsgivares behov. Myndigheten genomför även IT-säkerhetsanalyser, utbildning inom signalspaning och stödjande verksamhet till Försvarmaktens nationella och internationell insatser. Anslaget för år 2004 uppgick till 415 miljoner kronor. Endast tre procent av tjänsterna som Försvarets radioanstalt utför är finansierade via avgifter. Ungefär 25 procent av avgifterna kommer från Försvarmakten. Försvarets radioanstalt har ca 700 anställda.

### *Totalförsvarets pliktverk*

Enligt lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) ska Totalförsvarets pliktverk mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga. Totalförsvarets pliktverks uppgifter i övrigt är att redovisa totalförsvarspliktiga samt att ge stöd under tjänstgöringstiden. Myndigheten ska också svara för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service. Myndigheten är visserligen anslagsfinansierad till dryga 80 procent (245 miljoner kronor), men tillhandahåller också personalredovisning och urvalstjänster mot avgifter. Försvarmaktens betalar ca 27 miljoner kronor i avgifter till Totalförsvarets pliktverk, vilket mot-

svarar ca hälften av avgiftsintäkterna. Totalförsvarets pliktverk har ca 360 anställda.

### 3.6.3 Beställar-utförarrelationen

Försvarmakten styr stödmyndigheterna genom att lägga uppdrag på dem. Inom ramen för denna styrning kan Försvarmakten påverka *vad* dessa myndigheter gör men vanligen inte *hur* de utför sina uppdrag. Genom att uppdragen är finansierade av beställaren uppkommer en marknadsliknande situation, där två parter måste komma överens om de ekonomiska villkoren.

Beställaren styr utföraren genom att ställa krav på kvalitet i förhållande till priset. Denna styrning görs vid själva beställningen och följs upp genom utvärdering av levererad prestation.

Utföraren ska genom god kundorientering tillgodose beställarens önskemål. Offerter till beställaren ska vara utan vinstmaximering för att uppfylla målet om ett effektivt resursutnyttjande inom sektorn.

De utförande myndigheterna har betydande befogenheter att styra sin verksamhet. De beslutar själva om organisation, bemanning, lokaler, inköp mm inom ramen för de direktiv som statsmakterna gett och de resurser myndigheterna disponerar.

Samtliga utförande myndigheter kan ta uppdrag från Försvarmakten, men även i varierande grad från andra myndigheter och privata uppdragsgivare.

För stödmyndigheter anger regeringen vad som ska finansieras med anslag och vad som ska finansieras med avgifter från uppdragsgivare. I praktiken förekommer alltid en gråzon för t.ex. verksgemensamma resurser mm.

#### *Samordningsavtal*

Mellan Försvarmakten och de utförande myndigheterna upprättas överenskommelser i form av samordningsavtal. Dessa avtal ska samordna relationen mellan beställaren och utföraren och gäller de varor och tjänster som levereras till Försvarmakten i utbyte mot avgifter. När det gäller Totalförsvarets pliktverk och Försvarets radioanstalt ingår också anslagsfinansierad verksamhet. Samordningsavtalen gäller tillsvidare eller för ett år i taget.

Enligt avtalen ska det finnas ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende, insyn och affärsmässighet mellan beställare och utförare. Affärsmässighet innebär att ansvars- och rollfördelningen ska vara tydlig vid varje beställning, att ekonomiska mellanhavande ska behandlas stringent och spegla ansvarsfördelningen samt att överenskomna villkor ska respekteras.

Avtalen fastställer också vilken befattningshavare inom respektive myndighet som har befogenhet att besluta om beställningar respektive ta emot beställningar.

Samordningsavtalen tar även upp hur utförarens arbete ska kvalitetssäkras och hur utförarens kompetens ska utvecklas. Avtalen är ramavtal. Det innebär att det för varje konkret vara eller tjänst också skrivs ett särskilt avtal.

Eftersom inte myndigheterna är någon egen juridisk person, utan är en del av den juridiska personen staten har inte avtalen någon civilrättslig status. Det innebär att ett avtalsbrott inte kan leda till stämning.

Trots att avtalen inte är civilrättsligt bindande tycker myndigheterna att de fungerar bra som stöd och som en formalisering av relationen mellan beställaren och utföraren.

En brist som Ekonomistyrningsverket tar upp med avtalen är att det inte finns en klausul om hur parterna ska hantera en tvist eller olika tolkningar. Det är endast gentemot Försvarets forskningsinstitut och Försvårshögskolan som Försvårsmakten har en sådan klausul i avtalen.

Twister mellan myndigheter kan avgöras av regeringen i vissa fall, men när det gäller uppdrag och ersättningar för uppdrag så förutsätts att myndigheterna ska komma överens. Ekonomistyrningsverket anser att det är naturligt att myndighetscheferna hanterar sådana tvister.

### *Förtroendefullt samarbete*

Relationen mellan myndigheterna ska enligt samarbetssamtalen präglas av öppenhet, förtroende, insyn och affärsmässighet. Av Ekonomistyrningsverkets rapport framgår också att myndigheternas egen uppfattning är att samarbetet fungerar bra i de flesta fallen. I vissa fall uppfattas samarbetet som ett partnerskap mellan beställare och utförare. Dialogen mellan myndigheterna är tydlig, öppen och konstruktiv. Det är snarare Försvårsmaktens ständiga

besparingar och omorganisationer som ger upphov till problem i samarbetet.

### 3.6.4 Uppföljning och ansvarsutkrävande

#### *Värdering av prestationer*

Både beställare och utförare värderar de tjänster och varor som utföraren levererar. Men det är främst utföraren själv som svarar för uppföljningen av kvalitet och kostnader för sina prestationer. De tjänster och varor som Försvarsmakten beställer varierar stort och med detta också möjligheterna att värdera.

Enligt både Ekonomistyrningsverket och Statskontoret är Försvarsmaktens möjligheter att bedöma priset och påverka pris-sättningen ibland begränsade. Det gäller framför allt timpriset. Där-  
emot finns möjligheter att bedöma totalpriset för en prestation. Oftast sätts priset utifrån utförarens bedömningar, vilket gör det svårt för Försvarsmakten att i frågasätta priset.

#### *Åtgärder vid missnöje*

Försvarsmakten kan välja att inte betala om varan eller tjänsten inte motsvarar kraven. Ibland förekommer även omförhandlingar av avtal. De erfarenheter som Försvarsmakten får, tas tillvara när nästa beställning inom samma område ska göras.

Utföraren kontrollerar kvaliteten i prestationerna genom olika kvalitetsprocesser, dialoger och utvärderingar. Bland annat används olika former av kundundersökningar. Försvarets materielverk har detaljerade avtal med industrin som ger rätt att skicka tillbaka materiel om kvaliteten brister.

### 3.6.5 Beställar-, utförar- och dubbelkompetens

En beställare måste veta vad som behövs för att den egna verksamheten ska fungera och utvecklas. Beställaren måste kunna överföra detta behov till en beställning i dialog med utföraren. För det krävs kunskap om den egna verksamheten, dess mål och dess behov. I beställarkompetensen ligger även modet att faktiskt bara köpa det som behövs för den egna myndighetens verksamhet, trots att det

påverkar de ekonomiska förutsättningarna i stödmyndigheterna. Beställarkompetensen innehåller också förmåga att värdera nyttan och/eller effekterna av den beställda tjänsten/varan. Detta kräver att Försvarsmakten följer upp sina beställningar.

Försvarsmakten har, genom sin - generellt sett - höga personalrörlighet, något sämre resurser för att kunna upprätthålla en bra beställarkompetens. Ändå framgår det av Ekonomistyrningsverkets rapport att Försvarsmakten anser sig ha en relativt god beställarkompetens. Den kompetens som saknas kan inhämtas från andra försvarsmyndigheter.

Utförarna behöver å sin sida utförarkompetens. Det innebär, enligt Ekonomistyrningsverket, att de utförande myndigheterna, genom att utveckla och vidmakthålla nödvändig kompetens, kan möta Försvarsmaktens behov. Kraven på utförarkompetens är olika för de olika myndigheterna.

Beställar-utförarmodellen kan leda till dubbelkompetens i försvaret. Det innebär att det exempelvis på både Försvarets materielverk och Försvarsmakten finns personer som har liknande kompetens och som inte skulle behöva vara lika många om Försvarets materielverk och Försvarsmakten ingick i samma myndighet. Dubbelkompetens leder på detta sätt alltså till en dyrare verksamhet. LEMO menade att beställar-utförarmodellen skulle fungera utan dubbelkompetenser, medan UTFÖR framhöll att det skulle behövas viss dubbelkompetens (se avsnitt 3.6).

Försvarsmyndigheterna ger själva en bild av att det både finns kompletterande och överlappande kompetens. En del av denna dubbelkompetens behövs, bland annat därför att beställaren och utföraren har olika perspektiv på vad som ska utföras och för att kunna ha en konstruktiv dialog. Men Ekonomistyrningsverkets intervjuer pekar på att det också kan finnas möjligheter att skära bort onödigt dubbelarbete. På Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk anser man att det inte finns någon dubbelkompetens i förhållande till Försvarsmakten.

Statskontorets rapport visar också att Försvarsmakten lånar in personal från exempelvis Försvarets materielverk. Detta menar Statskontoret beror på att Försvarsmakten velat göra sig av med dubbelkompetenser. Följden har blivit att Försvarsmakten inte har tillräckligt med egen kompetens, utan måste låna in från andra. Modellen förutsätter dock att Försvarsmakten har egen kompetens, för att kunna beställa av utförarna.

### 3.6.6 Principer för prissättning och avgiftsinkomster

Priset sätts normalt efter målet om full kostnadstäckning. Det betyder att avgiften ska vara lika stor som de kostnader utföraren haft för att producera tjänsten eller varan. Detta inkluderar både direkta och indirekta kostnader.

Avgifterna styrs av Avgiftsförordningen (7 § Avgiftsförordningen, 1992:191) och myndigheterna måste samråda om avgifterna med Ekonomistyrningsverket varje år. De inkomster som utförarna får av avgifterna på tjänster och varor, får de oftast själva bestämma över. Enbart i vissa fall ska avgiftsintäkterna sättas in på en inkomsttitel.

Trots den teknologiska utvecklingen sker överföringen av pengar mellan myndigheterna genom vanlig fakturering. Detta skapar onödiga transaktionskostnader. En förstudie av Ekonomistyrningsverket visar att införandet av elektroniska fakturor skulle kunna spara minst 100 kronor/faktura i hanteringskostnader, jämfört med pappersfakturor.<sup>13</sup>

## 3.7 Tillbakablick på styrningen av försvaret

### 3.7.1 Styrningen började ändra riktning redan på 1970-talet

#### *Resultatstyrning i stället för produktionsstyrning*

Redan på 1970-talet började resultatstyrningen utvecklas inom försvarsområdet. Då infördes försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE)<sup>14</sup>, vilket också kallades programbudgetsystemet. Tidigare hade statsmakterna styrt försvaret med inriktning på produktion, dvs. hur många officerare och värnpliktiga som skulle utbildas och vilken materiel som skulle beställas och utvecklas. Tanken med FPE-systemet var däremot att sätta krigsförbanden, dvs. *resultaten* av fredsverksamheten, i centrum för planering och genomförande.

---

<sup>13</sup> Ekonomistyrningsverket, *Förstudie om e-fakturering för statliga myndigheter*, ESV 2005:21.

<sup>14</sup> Prop. 1970:97.

*Huvudprogram och huvudproduktionsområden inrättades*

Förband med samma eller likartade verksamheter fördes samman i delprogram, som i sin tur inordnades under huvudprogrammen 1-3, *Arméförband*, *Marinförband* och *Flygvapenförband*. Den centrala försvarsledningen, forskning och utveckling bildade huvudprogram 4, *Operativ ledning*, medan gemensamma myndigheter och serviceorgan som exempelvis Försvarets materielverk, Värnpliktsverket och fortifikationsförvaltningen placerades inom huvudprogram 5, *Gemensamma myndigheter m.m. inom försvarsmakten*.

Samtidigt delades det militära försvaret in i huvudproduktionsområdena *Ledning och förbandsverksamhet*, *Materielanskaffning*, *Anskaffning av anläggningar samt Forskning och utveckling*. Det innebar t.ex. att cheferna för försvarsgrenarna hade produktionsansvar för ledning och förbandsverksamhet inom sina program. Kopplingarna mellan program och produktionsområden utgjordes av uppdrag.

Under 1980-talet fortsatte utvecklingen av budgetering och resultatstyrning i statsförvaltningen. Aktivare styrning och delegering var två av ledorden i förnyelsearbetet.

### **3.7.2 I början på 1990-talet gjordes stora strukturella förändringar**

I början av 1990-talet gjordes stora strukturella förändringar när det gäller ledning och organisation på försvarsområdet. Bakom reformen låg Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO-utredningen) som hade till uppgift att se över totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

I LEMO:s direktiv hade regeringen beskrivit arbetet med att stabilisera ekonomin och att förhindra att den offentliga sektorn ökade i storlek. Den fortsatta förnyelsen av offentlig sektor innefattade bland annat att diskutera alternativa finansieringsformer för förvaltningen och omprövning av verksamhet.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Dir 1991:44.



## Ny styrning, ny organisation och ny finansieringsform inom försvaret

### *Styrning av försvaret i krigsorganisationstermer och med övergripande mål*

LEMO-utredningen kom fram till en rad förslag, som sedan genomfördes i stor utsträckning. Riksdagen och regeringen skulle formulera de säkerhets- och försvarspolitiska målen. Utifrån detta skulle regeringen sedan, inom den beslutade ekonomiska ramen, härleda den krigsorganisation som i stort ska finnas. Regeringens uppdrag till Försvarsmakten skulle vara att vidmakthålla och utveckla en krigsorganisation i stort i olika tidsperspektiv. De viktigare krigsförbandens kvantitet och kvalitet skulle anges. Regeringens styrning av Försvarsmaktens fredsverksamhet borde ske i krigsförbandstermer, i flertalet fall på delprogramnivå.

### *Försvarsmakten – en myndighet, ledd av ÖB*

Försvarsmakten skulle i både krig och fred utgöras av *en* myndighet, som skulle ledas av en verkschef, benämningen överbefälhavare. Alla myndigheter under huvudprogrammen 1–4 skulle ingå i den nya Försvarsmakten. På så sätt skulle lednings-, lydnads- och ansvarsförhållandena vara likartade i fred, kris och krig. De formellt oklara lydnadsförhållandena mellan de olika myndigheterna inom området, som var en effekt av verksamhetsförordningen, skulle också försvinna i och med bildandet av Försvarsmakten.

Att samla ansvaret för Försvarsmaktens krigsduglighet, beredskap och uthållighet under en myndighet med en chef skulle också förbättra regeringens möjlighet att utkräva ansvar.

### *Uppdragsstyrning av stödmyndigheterna*

Stöd- och produktionsmyndigheterna som tidigare låg under huvudprogram 5 (t.ex. Försvarets forskningsanstalt, Militärhögskolan och Försvarets materielverk) skulle styras med uppdrag från Försvarsmakten. Uppdragen skulle styra vad som skulle göras och omfattningen på produktionen och stödverksamheten. Resurser för uppdragsverksamheten skulle inte ges direkt från regeringen utom i undantagsfall (exempelvis vid myndighetsutövning mot en-

skild eller tillsynsuppgifter). Regeringens roll gentemot stödmyndigheterna skulle i och med detta begränsas till en "huvudmannaroll", som gick ut på att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheterna utnyttjar sina resurser väl samt att styr- och kontrollsyste­men är lämpligt utformade. Regeringens huvudmannaroll skulle också innebära att utse chefer och se till att myndigheternas ledningar fungerar väl.

### 3.7.3 Effekterna av förändringarna utvärderas

Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) fick i upp­gift att se över hur LEMO-reformen genomförts och vilka effekter som blivit följden.<sup>16</sup>

#### Statsmakternas styrning innehöll brister

*Krigsorganisationen var i fokus, men möjligheterna att styra och kontrollera hade minskat*

Sammanfattningsvis menade UTFÖR att styrsystemet ändrats i riktning mot en styrande krigsorganisation, men att bildandet av Försvarsmakten och den ändrade styrningen hade minskat möjligheterna för statsmakterna att styra och kontrollera Försvarsmakten. Det var framför allt försvarsutskottet som var missnöjda med den ändrade styrningen. De ansåg att välutvecklade instrument för styrning och uppföljning av Försvarsmakten saknades. Inflytandet för riksdagen hade också försvagats i och med att de förslag som lades fram för riksdagen redan var en kompromiss mellan regeringen och Försvarsmakten. Utskottet hade ingen möjlighet att kontrollera tänkbara alternativ och de ansåg dessutom att Försvarsdepartementet var för svagt i förhållande till Försvarsmakten. Försvarsdepartementets företrädare var däremot mer positivt inställda till regeringens och Försvarsdepartementets förmåga att styra. Men man höll med om att det behövdes bättre uppföljnings- och kontrollinstrument.

UTFÖR menade att det saknas resurser vid såväl försvarsutskottet som Försvarsdepartementet att göra en självständig analys och bedömning av totalförsvarets förmåga.

---

<sup>16</sup> Dir 1995:4.

*Det fanns ett styrningsglapp mellan uppgifter och dimensioneringen av krigsorganisationen*

UTFÖR konstaterade att det fanns ett styrningsglapp mellan de formulerade uppgifterna till Försvarmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen i termer av förband av viss typ. Regeringen hade dessutom svårt att överblicka Försvarmaktens samlade förmåga, eftersom den saknade resurser för en egen bedömning.

*Detaljstyrningen ökade inte styrförmågan och hindrade ansvarsutkrävande*

UTFÖR påpekade också att styrningens höga detaljeringsgrad (genom styrning på krigsförbandsnivå) inte verkade ha ökat den politiska nivåns styrförmåga, vilket gjorde att styrningens relevans för politikerna kunde ifrågasättas. Styrmodellen gjorde det dessutom svårt att utkräva ansvar från överbefälhavaren om önskad förmåga inte uppnåddes med beslutade förband och objekt.

*Kontroll och styrning krävdes av både förmåga och produktion*

UTFÖR menade dock att det var viktigt för statsmakterna att styra och kontrollera både krigsorganisationens förmåga och produktionen. Man sade också att det fanns verksamheter som skar tvärs igenom förband och som skulle kunna styras med ekonomiska mått. Dessa ägnades inte tillräcklig uppmärksamhet.

Resultatmått (mått på effekt i form av förmåga och produktivitet) saknades och Försvarmaktens ledningssystem försvårade mätning, då det inte gick att hålla isär krigsorganisation och produktion.

*Ansvaret för förmåga och produktivitet var otydligt*

Regeringens svårighet att styra hade sin förklaring i Försvarmaktens ledningssystem. Det gick inte att tydligt urskilja vad som var krigsorganisation och vad som var produktion i ledningssystemet och inte heller var ansvar för förmåga respektive produktivitet skulle utkrävas.

UTFÖR gick så långt som att säga att begreppen grundorganisation och krigsorganisation inte gick att särskilja från varandra och därmed inte gick att använda i styrningssammanhang. Sammanblandningen berodde på att den centrala produktionsledningen också hade ett programansvar. Orsaken till detta var LEMO-reformens strävan efter lika organisation och ledning i krig och fred samt att de centrala produktionsledarna hade fått behålla programansvaret.

#### *ÖB var svag i realiteten*

Enligt UTFÖR hade högkvarteret inte integrerats enligt LEMO:s förslag och intentioner. ÖB hade fått en formellt stark ställning som både operativ och produktionsansvarig chef. Samtidigt hade traditionen i Försvarmakten att styra sig själv till sitt innehåll förstärkts och ÖB-funktionen hade inte blivit den sammanhållande ledningen för avvägningar och styrning. I stället var det försvarsgrensheferna som hade den stora makten, bl.a. på grund av att ÖB:s avdömning var beroende av deras underlag.

#### *Uppdragsstyrningen förde med sig både fördelar och nackdelar*

UTFÖR gjorde en genomgång av hur uppdragsstyrningen fallit ut för Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk och dåvarande Militärhögskolan och Försvarets forskningsanstalt.<sup>17</sup> Även om det inte hade gått lång tid sedan den nya styrformen genomfördes, särskilt inte när det gällde Militärhögskolan och Totalförsvarets pliktverk, så kunde ändå några slutsatser dras.

#### *Ansvarsförhållandena och styrvägarna hade blivit tydligare*

De nya förutsättningarna hade klargjort ansvarsförhållanden och styrvägar samt underlättat uppföljningen av verksamheten. UTFÖR bedömde att kunskapen om verksamheten sannolikt hade ökat väsentligen på flera håll.

---

<sup>17</sup> SOU 1996:132, "Det stora snabba greppet".

*Byråkratin hade ökat*

En generell åsikt som framfördes av de undersökta myndigheterna var dock att uppdragsstyrningen hade medfört en ökad byråkrati. Från Försvarets sida menade man att det var skäl till att återföra Försvarets materielverk och Militärhögskolan till Försvaretsmakten.

*Långsiktigheten hade blivit eftersatt p.g.a. kompetensbrist*

Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt och Militärhögskolan ansåg att Försvaretsmakten brast i långsiktighet och därmed förmåga att på ett bra sätt inrikta och styra respektive myndighet. De täta personalbytena på Försvaretsmakten högre nivåer hade varit en del i att kompetensen och långsiktigheten i beställningarna hade minskat.

*Dubbelkompetenser hade uppstått*

Uppdragsstyrningen hade medfört att Försvaretsmakten har behövt förstärka sin kompetens efter införandet av den nya styrformen. En del av den dubbla kompetensen ansåg UTFÖR vara befogad, även om det i LEMO uttryckligen angavs att dubbla kompetenser skulle undvikas.

*Förändringar i styrning, organisation och uppföljning måste till*

UTFÖR gav i sitt slutbetänkande ett antal förslag angående försvarets ledning och organisation. Utredaren ville att:

- Statsmakternas styrning av Försvaretsmakten skulle utvecklas och inriktas mot förmåga (krigsorganisationen) och produktivitet (produktionsorganisationen).<sup>18</sup>
- Försvaretsmakten kompetens och förmåga att styra Försvarets materielverk borde förstärkas för att uppnå en ökad tydlighet i fråga om ansvar och befogenheter. Detta borde ske genom att beställarkompetensen ökade.

---

<sup>18</sup> SOU 1996:123, "Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd".

- Försvarsdepartementets resurser för ekonomisk uppföljning av myndigheterna skulle förbättras, liksom Försvarsmaktens ekonomiska uppföljning och redovisning till regeringen. Utveckling av jämförbara mått och tidsserier borde ske.
- Permanenta organ borde inrättas för analys av hot mot Sverige respektive för bedömning och mätning av totalförsvarets förmåga och produktivitet.

### 3.7.4 Ändringar görs under andra halvan av 1990-talet

#### Utvecklingsarbete initieras

##### *Insynsrådet inrättades*

UTFÖR:s kritik ledde till att ytterligare propositioner angående försvarets styrning och organisation lades fram för riksdagen under 1990-talet. I propositionen Totalförsvaret i förnyelse redovisade regeringen inriktningen av de förändringar som borde vidtas för att utveckla styrningen och åstadkomma en mer rationell organisation<sup>19</sup>. Ett led i detta menade regeringen att inrättandet av insynsrådet vid Försvarsmakten var.

##### *Utvecklingen av resultatstyrningen fortsatte och krav på förmåga sattes i centrum*

Regeringen medgav också att programindelningen inte hade resulterat i en entydig styrning i krigsförbandstermer. Det hade blivit en blandning av krav på krigsorganisation och produktion. Ett av skälen till detta var styrningsglappet. Den faktiska produktionsapparaten hade inte heller entydiga mål och krav på resultat. En arbetsgrupp hade dock tillsatts för att säkerställa att mål- och resultatstyrningen vidareutvecklades och implementerades i Försvarsmakten. För första gången gav sig också regeringen på att formulera krav på operativ förmåga, som sedan lades in i 1997 års regleringsbrev tillsammans med krav på grundorganisationens produktivitet och effektivitet.

---

<sup>19</sup> Prop. 1996/97:4, Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2.

*Ägarstyrningen av stödmyndigheterna fortsatte att utvecklas*

Man aviserade också ett fortsatt utvecklingsarbete för att finna förbättrade former för regeringens styrning och kontroll av stödmyndigheterna. Regeringen skulle styra genom de mål och uppgifter som stod i instruktionen. Utöver detta skulle regeringen också styra genom krav på stödmyndigheternas produktionsapparat. Försvarsmakten skulle styra genom uppdrag, medan regeringen i första hand skulle följa upp verksamheten via nyckeltal, produktivitetmätningar m.m.

**3.7.5 Nya synpunkter på styrningen***Sämre möjligheter till styrning och kontroll och utövande av finansmakten*

Försvarsutskottet började redan efter LEMO-reformen efterfråga förbättrade möjligheter för styrning, kontroll och uppföljning. Under senare delen av 1990-talet fortsätter kritiken. Utskottet framhäver bl.a. att det måste finnas tydliga mål och att regeringen borde ge en bättre överblick över respektive stödmyndigheters totala verksamhet, resurser och finansiering. Målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret måste formuleras så att riksdagen ges förutsättningar för att utöva sin finansmakt. Styrningsglappet borde fyllas. Utskottet tycker inte att kedjan av säkerhetspolitiska bedömningar – militärstrategisk bedömning – förslag till krigsorganisation, ledningsfunktionernas utveckling, materielanskaffning m.m. hänger ihop. Det måste också skapas en kedja av sammanhang mellan Försvarsmaktens uppgifter, förmåga, verksamhetsområden med mål samt anslagsstrukturen.<sup>20</sup>

*Informationen från och kraven på Försvarsmakten borde behovsanpassas*

Men även andra aktörer riktade kritik mot styrningen av försvaret. I en studie år 2000 påpekade dåvarande Försvarets forskningsanstalt att Försvarsmaktens åiterrapportering inte svarade mot

---

<sup>20</sup> Försvarsutskottet, Bet 1994/95:FöU4, Bet 1996/97:FöU4, Bet 1997/98:FöU10.

departementets behov.<sup>21</sup> Dokumenten från Försvarmakten ansågs vara svårgenomträngliga och resurskrävande ställt i förhållande till departementets analyskapacitet. Den föreslagna lösningen innebar att Förvarsdepartementet skulle koncentrera sina informationskrav till konstitutionellt viktiga frågor och att den huvudsakliga kontrollen av verksamheten skulle skötas av Försvarmakten och den löpande revisionen. Åtterrapporeringen borde begränsas och analysverksamheten vid departementet borde utökas.

#### *Försvarmakten klarar inte av uppdragsstyrningen av stödmyndigheterna*

Försvarmaktens uppdragsstyrning och avgiftsfinansiering av stödmyndigheterna var bristfällig enligt Riksdagens revisorer.<sup>22</sup> Olika granskningar visade att myndigheterna hade haft stora svårigheter att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret. Revisorerna menade att avgiftsfinansieringen krävde möjligheter för Försvarmakten att sätta press på stödmyndigheterna. Om Försvarmakten inte kunde ställa krav fanns det risk att stödmyndigheterna fattade beslut som i första hand gynnade den egna organisationen. Resurs- och kompetensbrist försämrade dessutom Försvarmaktens möjligheter att styra stödmyndigheterna. Relationen till de olika stödmyndigheterna komplicerades ytterligare av att regeringen också styrde dessa via regleringsbrev, anslag och förordningar.<sup>23</sup>

#### *Högkvarterets organisation var splittrad*

Revisorerna hade också uppmärksammat problem med den interna styrningen inom Försvarmakten. Man ansåg, ibland i överensstämmelse med andra utredningar, att högkvarterets organisation var splittrad, att ansvarsfördelningen inom högkvarteret var otydlig och att högkvarteret hade en hög personalomsättning som ledde till dåligt organisatoriskt minne.

---

<sup>21</sup> Källa: Collin Charlotte, Eriksson N Björn, Karpaty Patrik, Den problematiska styrningen. En studie av relationen Förvarsdepartementet och Försvarmakten. FOA 2000.

<sup>22</sup> Riksdagens revisorer, Förstudie 2002/03:12, "Det självstyrande försvaret".

<sup>23</sup> Riksdagens revisorer, Förslag 2002/03:RR7, "Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar".



Arbetet i högkvarteret inriktades mot planering på bekostnad av bl.a. uppföljning. Högkvarteret hade inte klarat av att följa upp arbetsgivarpolitiken, kompetensläget eller materielförsörjningen.

*Meningsfull mål- och resultatstyrning var svår att uppnå inom försvaret*

Riksdagens revisorer förde fram ett resonemang om att resultatstyrning förutsatte att de övergripande målen kunde operationaliseras och att relevant information om måluppfyllelsen kunde inhämtas. Man ansåg dock att det fanns stora svårigheter med att formulera meningsfulla mål för försvaret och med att redovisa resultaten till riksdagen. Även om Riksdagens revisorer trodde att problemen delvis kunde lösas genom att Forsvarsdepartementet tillfördes relevant analyskompetens påpekade de att problemen förefaller vara mer grundläggande. Slutsatsen var att resultatstyrningen som princip kanske inte var lämpad för försvarsverksamheten.

*Samlande drivkraft för ekonomistyrning saknades*

Trots många förbättringar inom Forsvarsmakten när det gäller arbetet med ekonomin pekar Ekonomistyrningsverket i en rapport till regeringen i juni 2003 på att det bl.a. saknades en samlande drivkraft för ekonomistyrning och att det fanns problem avseende intern redovisning, IT-kommunikation, förändringar av organisation och arbetssätt samt tillvaratagande av ekonomisk kompetens.<sup>24</sup> Verket rekommenderade bland annat Forsvarsmakten att förenkla sin ekonomistyrning och öka kvalitetskontrollerna. Samtidigt borde volymen i rapporteringen från förbanden minska för att frigöra tid för utveckling och verksamhetsstöd vid lokala ekonomifunktioner. Verket påpekade också att Forsvarsmakten borde överväga att bättre balansera tiden som läggs på planering med uppföljning, analys och kommunikation. Den ekonomiska kompetensen borde också förbättras.

---

<sup>24</sup> Prop. 2003/04:1

## 4 Styrningen av försvaret – analys och utvärdering

### 4.1 Inledning

Hur ska försvaret styras? En viktig utgångspunkt är att det är riksdagen som beslutar om försvarspolitiken. I detta ligger inte bara att ange mål utan också att bedöma vad för slag av insatser som behövs för att realisera dessa mål och slutligen avgöra och besluta vilka resurser som krävs för dessa insatser. Den fortsatta utvärderingen av riksdagens möjligheter att styra försvaret bygger på en analys av de förutsättningar riksdagen idag har för att självständigt formulera mål, bedöma behovet av insatser och besluta om en däremot svarande resursinsats.

Riksdagens beslut om försvaret ger regeringen ramar för styrningen av Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna. Försvarsmyndigheterna lyder, liksom övriga statliga förvaltningsmyndigheter, enligt 11 kap. 6 § regeringsformen under regeringen. Det är alltså regeringens uppgift att utöva den direkta styrningen av Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna. Riksdagen styr med *finans-, lagstiftnings- och kontrollmakten*. Den styrningen gäller anslag till och mål för försvaret samt lagar som reglerar verksamheten. Till anslagen kan olika typer av villkor kopplas, som avser utnyttjandet av medlen. Kontrollmakten utövas både genom revision och utskottens egna utvärderingar.

En annan förutsättning är att regeringen fattar alla beslut kollektivt. Försvarsministern kan inte ensam fatta några beslut om försvaret annat än i de speciella fall som anges i 7 kap. 3 § regeringsformen (de s.k. kommandomålen eller numera de särskilda regeringsärendena).

Traditionellt räknar man upp fyra styrmedel som står till regeringens förfogande. Förutom att precisera de av riksdagen beslutade lagarna i förordningar kan regeringen likaledes precisera riksdagens utövande av finansmakten i regleringsbrevens villkor för utnyttjande av anslagen. Exempelvis är försvarets befogenheter i

samband med kränkningar av svenskt territorium beslutade av regeringen i en förordning. Och i regleringsbrevet till Försvarsmakten är anslagsposter och högstbelopp för olika verksamheter avgivna. Därtill kommer utnämningmakten, dvs. tillsättning av tjänstemän i myndigheterna. På samma sätt som riksdagen har regeringen en kontrollmakt, som gäller alla former av uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Utöver dessa styrmedel har regeringen också möjlighet att fatta regeringsbeslut i alla frågor som inte har med en myndighets tillämpning av lag eller myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner att göra. I princip lämnar det ett mycket stort utrymme för regeringen att fatta beslut på försvarets område, eftersom bara en liten del av försvarets verksamhet är lagreglerad. I fred är det i stort sett bara den allmänna värnplikten, underrättelseverksamheten, utlandsstyrkan och disciplinansvar som är lagstyrda (bortsett från arbetsrätts- och miljölagstiftning m.m. som gäller för alla statliga myndigheter).

Utanför riksdagens beslutsområde kan regeringen således fatta beslut om varje inköp, varje anställning och befordran, varje omorganisation, varje beslut om insatsförband och varje del av en insats osv. men gör det inte. Skälet till varför regeringen inte beslutar om alla dessa saker är att det är effektivare att delegera beslutsrätten till den verkställande nivån. Detta är sedan många år stadfast i principer för hur styrningen ska gå till. Principerna kan sammanfattas i begreppet resultatstyrning. Resultatstyrning går i korthet ut på att regeringen ska styra på resultatet och den samlade resursinsatsen istället för på specifika resursinsatser, organisation, interna prestationer etc.

Resultatstyrning måste alltid anpassas till förutsättningarna och kan därför inte se likadan ut på alla områden. Försvaret karaktäriseras av att det slutliga resultatet – förmågan att freda landet i väpnad strid – inte går att avläsa annat än i det krig som försvaret syftar till att förhindra. Vidare är det en utomordentligt komplicerad verksamhet, som leds av en kår av specialister. Ett långt perspektiv – framtida hotbilder och försvarssystem – ska dessutom förenas med ett kort – utveckling av förband. Sekretess, motiverad av utrikespolitiska hänsyn och militärstrategiska överväganden, är ytterligare en faktor som måste beaktas vid utformningen av styrsystemet. Detta är några förhållanden som måste sätta sin prägel på hur försvaret styrs. Det väcker också

frågan om det är möjligt att styra försvaret enligt principerna om resultatstyrning.

Därtill ska läggas att den försvarspolitiska doktrinen och försvarets mål undergått stora förändringar under de senaste 15 åren. Med Sovjetunionens upplösning ändrades hotbilden radikalt. Och med EU-inträdet har nya uppgifter för försvaret följt. Försvaret är därför inne i en period av mycket stark omställning. Invasionsförsvarets uppgifter byts mot krav på snabbinsatsstyrkor. Deltagande i internationella insatser blir en huvuduppgift från att ha varit en sidouppgift. Interoperabilitet – dvs. försvarssystem som fungerar ihop med andra länders – ersätter de skraddarsydda svenska lösningarna. Inom ramen för den allmänna värnplikten kan bara en mindre del av en årskull utbildas. Det styrsystem som används för försvaret måste vara väl lämpat att stödja denna mycket omfattande omställning.

Styrsystemet har redan börjat förändras. Ett exempel är att besluten om försvarspolitikens inriktning, även i långsiktiga frågor, i allmänhet inordnas i den normala budgetprocessen i stället för att läggas fast i treåriga försvarsbeslut (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6, 2004/05:FöU4, s. 46). Försvarspolitikerna blir mer lik andra politikområden, genom att i huvudsak hanteras årligen i budgetpropositionen.

I detta kapitel analyserar och utvärderar utredningen riksdagens och regeringens styrning, Försvarmaktens interna styrning och styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Det sker mot bakgrund av den beskrivning av styrningen som tecknats i föregående kapitel och med stöd av de studier som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har gjort för utredningens räkning. I kapitel 6 lägger utredningen fram de förslag till förbättringar som analysen och utvärderingen ger anledning till.

## **4.2 Riksdagens styrning av försvaret**

### **4.2.1 Övergripande karaktäristik av styrningen**

Riksdagens styrning av regeringen på försvarsområdet kan karaktäriseras som en långt driven form av resultatstyrning. Då syftar vi inte i första hand på de övergripande målformuleringarna och heller inte på målen för det militära försvarets operativa förmåga utan på riksdagens styrning på ett mål för prestationer – insatsorganisa-

tionen – och den frihet som riksdagen lämnar regeringen och Försvarmakten att välja medel och sätt att genomföra försvarspolitiken inom i stort sett en enda ekonomisk och organisatorisk ram. Detta ger regeringen stora styrningsmöjligheter jämfört med om riksdagen skulle besluta om olika anslag till en mängd olika myndigheter och materielbeställningar – så som man gjorde tidigare. Riksdagen har dock hitintills behållit en viss styrning av Försvarmaktens interna organisation, den s.k. grundorganisationen, möjligen som en kvarleva av den tidigare anslagsstrukturen. Regelstyrning av ärendehandläggningen inom försvaret är inte omfattande.

Riksdagen har alltsedan LEMO-reformen med tilltagande intensitet krävt bättre beslutsunderlag. Genom reformen förlorade riksdagen möjligheten att påverka resursfördelningen mellan vapengrenar och mellan stödmyndigheter. I gengäld har riksdagen förväntat sig bättre resultatredovisning och budgetunderlag. Riksdagen har återkommit till att riksdagen inte kan utöva sin finansmakt genom att målen är allmänt hållna, resultaten inte redovisas i förhållande till styrande mål och att de ekonomiska beräkningarna antingen saknas eller är bristfälliga.

En allmän förutsättning för att riksdagen ska kunna styra regeringen och utöva sin finansmakt är att riksdagen såväl som regeringen blir tydligare i sina förslag och beslut. Försvarspropositionen och budgetpropositionen innehåller, utöver de fåtaliga förslagen, långa redovisningar av såväl resultat som planerad verksamhet. Försvarsutskottets utlåtanden är också mycket omfattande och innehåller, förutom förslag till beslut på ett antal punkter, också resonemang och kommentarer kring frågor som regeringen aktualiserat i sina propositioner. När sedan utskottet uttalar att det ansluter sig till regeringens bedömning i dessa frågor kan det bli oklart i vilken utsträckning regeringen blir bunden för framtiden av uttalandena. Det kan vara svårt att tolka vad formuleringarna i propositionen och utskottets utlåtande betyder. Därmed kan det uppstå ett tolkningsutrymme för försvarsmyndigheterna som inte har varit avsett.

Riksdagens överblick har förbättrats genom att särpropositioner med anslagskonsekvenser i stort sett inte förekommer längre. Alla budgetpåverkande beslut tas vid samma tillfälle, i samband med budget- eller vårpropositionen. Det har samtidigt gjort budgetpropositionen mycket omfattande, eftersom den ska innehålla allt

det som tidigare inrymdes i särpropositionerna och omfattande resultatredovisningar på alla områden.

Resultatredovisningen till riksdagen har byggts ut kraftigt med resultatredovisningar i budgetpropositionen och myndigheternas egna, ofta mycket omfattande årsredovisningar. Trots detta är riksdagens behov av beslutsunderlag inte tillgodosett. Riksdagen pekar bl.a. på att det saknas betydelsefull information om insatsorganisationens utveckling (bet. 2003/04:FöU5).

#### 4.2.2 Är styrande mål möjliga?

Riksdagen beslutar om målen för det militära försvaret. Ett problem är att målen visserligen anger klara uppgifter men samtidigt lämnar ambitionsnivåer och metoder öppna. Att ”försvara Sverige mot väpnat angrepp” kan göras med mycket olika ambitionsnivåer och med helt olika metoder. Målen återger endast ofullständigt riksdagens samlade överväganden, prioriteringar och avvägningar, rörande försvarspolitiken. De är inriktningsmål, inte entydiga effekt- eller prestationsmål. Riksdagen beslutar också om insatsorganisationen. Detta beslut kan ses som ett kvitto på att regeringen – och Försvarsmakten – uppfattat målen på det sätt som riksdagen avsett.

Inriktningsmålen behövs för att ange varför försvaret ska finnas och vilka dess huvudsakliga uppgifter ska vara. De är styrande i bemärkelsen att ge regeringen och försvaret mandat att bedriva vissa verksamheter, t.ex. att ”hävda vår territoriella integritet”. Men måluppfyllelsen går inte att avläsa.

Går det inte att ange mål för försvaret som är mera entydiga och styrande än dessa inriktningsmål? Det måste i så fall vara tydliga resultat-, effekt- eller prestationsmål, som går att kvantifiera och utvärdera. På försvarets område är både resultat- och effektmål svåra att formulera, därför att försvaret i huvudsak producerar en beredskap som inte används och därför inte ger upphov till direkta effekter och avläsbara resultat. Den indirekta effekten, att avhålla omvärlden från att anfälla Sverige, är visserligen möjlig att avläsa och utvärdera. Det går att konstatera att ingen anfallit Sverige på närmare 200 år, men om det är på grund av försvaret eller på grund av att inget annat land önskat göra det är en närmast omöjlig fråga att besvara. Därför måste det bli prestationsmål.

Men prestationsmål kan se mycket olika ut. De kan avse allt, från aktiviteter och internprestationer till detaljerade uppräknningar av slutprestationer och slutligen sammanfattande slutprestationer. Ju lägre och mer detaljerad nivå som prestationsmålen sätts på desto mindre utrymme lämnas den styrda organisationen att välja de mest ändamålsenliga prestationerna för att uppnå de övergripande målen. Om man istället för att ange hur många värnpliktiga som ska utbildas, vilka förband som ska organiseras, vilken materiel som ska köpas, vilka övningar som ska hållas m.m. ställer krav på att försvaret ska ha en bestämd *förmåga* att lösa sina uppgifter, så är det prestationsmål på en hög nivå, som lämnar regeringen och Försvarsmakten ett betydande utrymme att välja de mest kostnads-effektiva aktiviteterna, internprestationerna och metoderna för att uppnå målet. Förutsättningen för att ett sådant mål ska bli styrande är självklart att det formuleras tillräckligt preciserat. Så som den operativa förmåga som riksdagen beslutar om är formulerad idag lider målet av bristande precision och brister i styrbarhet. Den operativa delförmåga som regeringen i nästa steg – delvis i hemliga beslut – preciserar är däremot så pass konkret att det går att göra rimlighetsbedömningar av om en föreslagen eller en faktiskt föreliggande insatsorganisation kan leva upp till kraven.

Ju mer man preciserar den operativa förmågan desto närmare kommer man att istället precisera insatsorganisationen. På vilken nivå riksdagen ska fatta styrande beslut är därför en fråga om att göra en avvägning mellan graden av styrning och möjligheterna för regeringen och Försvarsmakten att välja de mest kostnadseffektiva sätten att uppnå den försvarseffekt som riksdagen har begärt.

Utredningens uppfattning är att det går att formulera krav på operativ förmåga som det går att utvärdera försvaret mot. Operativ förmåga måste då preciseras bättre än idag och närma sig operativ delförmåga, som regeringen idag fattar beslut om. Utredningen vill också kraftigt understryka att det handlar om att utvärdera insatsorganisationen för att göra en rimlighetsbedömning av om den är ägnad att kunna leva upp till kraven. Det kommer inte att vara möjligt att med enkla nyckeltal följa upp måluppfyllelsen.

Om det är möjligt att formulera mål på detta vis skulle riksdagen inte behöva besluta om insatsorganisationen. I stället kan riksdagen besluta om operativ förmåga. Förutsättningen är givetvis att riksdagen får en kvalificerad redogörelse för i vilken mån den föreslagna insatsorganisationen klarar de angivna målen och har den operativa förmågan.

Möjligheterna att förstå och tolka målen har försämrats genom att målen förändrats under de senaste 15 åren. Det sammanhänger med omställningen från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Försvaret har därigenom fått några helt nya uppgifter samtidigt som den traditionella uppgiften – att försvara Sverige – i grunden förändrats. Detta har lett till tolkningsproblem. Uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp här och nu har tonats ned och ersatts med uppgiften att kunna skapa en sådan förmåga om förändringar i omvärlden motiverar det. Detta har dock inte medfört att det övergripande målet att försvara Sverige mot väpnat angrepp formulerats om. Samtidigt har regeringen i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) använt begreppet ”grundläggande försvarsförmåga”. Hur ska detta tolkas? Är detta ett mål som ska få konsekvenser på dimensioneringen av antalet insatsförband? Eller gäller det enbart upprätthållandet av kompetens? Och kan det ses som en precisering av uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp? Det tar tid innan begrepp av detta slag blir förstådda på ett likartat sätt bland försvarspolitiker, civila och militära tjänstemän. Innan begreppet fått en någorlunda gemensam uttolkning kan det komma att omformuleras i flera omgångar i syfte att vinna större klarhet. Utredningens bedömning är att målen kommer att klarna successivt samtidigt som omvärldsförändringar kommer att aktualisera nya formuleringar och omtolkningar. Det är en situation som alla inblandade måste lära sig att leva med. Förutsättningen för att kunna hantera den är att fortlöpande hålla diskussionen om målen levande och att skapa fora där sådana diskussioner kan föras.

Det bidrar till oklarheten att det inte i alla avseenden råder överensstämmelse mellan beslut om grundorganisation, insatsorganisation och materielinköp å ena sidan och de uttalade försvarspolitiska målen. Vissa beslut dikteras av andra mål, såsom regional-, industri- och handelspolitiska mål. Men riksdagen har inte uttalat några sådana mål eller beslutat särskilda anslag för dessa ändamål.

Utredningens slutsats är att det bör vara möjligt att formulera styrande prestationsmål i termer av operativ förmåga – på den nivå som idag kallas delförmåga – men att det kräver en fortlöpande analys av och diskussion om målen. Måldiskussionen skulle underlättas av om regional-, industri- och handelspolitiska mål angavs öppet jämsides med de försvarspolitiska målen.



### 4.2.3 Är verksamhetsstrukturen ändamålsenlig?

Utredningens uppdrag avser enligt direktiven styrning och finansiering av det *militära* försvaret. Utvecklingen mot en förening av krisberedskap och krishantering i krig och i fred och med militära såväl som icke-militära medel ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen fokuserar därför på det militära försvaret, trots att denna utveckling kan föranleda en ny verksamhetsstruktur och indelning i politik- och verksamhetsområden.

Det militära försvaret utgör idag ett verksamhetsområde inom politikområdet Totalförsvaret. Regeringen ska enligt budgetlagen fatta beslut om mål på verksamhetsområdena, men inget hindrar riksdagen från att göra detta. Detta har riksdagen gjort på försvarsområdet genom att besluta om operativ förmåga för det militära försvaret. Utredningen har tidigare konstaterat att de fyra målen för Totalförsvaret är inriktningsmål med begränsad styrverkan. Ska riksdagen fatta beslut om styrande mål måste detta således ske på verksamhetsområdesnivån det militära försvaret och avse krav på operativ förmåga och insatsorganisationen.

Utredningen har ovan hävdad att det borde vara möjligt att utforma krav på operativ förmåga på ett sådant sätt att det går att utvärdera graden av måluppfyllelse. Kraven på operativ förmåga är av en sådan art att det är rimligt att ge riksdagen möjligheter att göra avvägningar mellan dem. Det ställer krav på att resursfördelningen ska kunna ställas mot de operativa förmågorna.

Verksamhetsstrukturerna, i vilka regeringen har redovisat kostnaderna på försvarsområdet, har avlöst varandra. Från att ha varit inriktad på krigsförband av olika slag gjordes verksamhetsstrukturen mera övergripande i syfte att medge avvägningar mellan vidmakthållande, förnyelse och insatser. I dag har regeringen preciserat denna verksamhetsstruktur på ett sätt som närmar den till det militära försvarets operativa förmåga. Utredningen bejakar denna utveckling och menar att det är möjligt att komma längre på denna väg.

#### 4.2.4 Kan riksdagen bedöma insatsorganisationens militärstrategiska ändamålsenlighet?

De övergripande uppgifterna för försvaret har bara en begränsad, styrande verkan och kraven för operativ förmåga, så som de hittills utformats, har inte medgivit bedömningar av måluppfyllelsen. Detta kan ses som en förklaring till varför riksdagen valt att styra direkt på insatsorganisationen. Målen för insatsorganisationen är förhållandevis enkla att följa upp: antal förband av olika slag och beredskap.

Men om riksdagen beslutar om insatsorganisationen, måste riksdagen då inte också kunna bedöma insatsorganisationens militärstrategiska ändamålsenlighet? Riksdagen – försvarsutskottet – skulle då behöva bilda sig en uppfattning om:

- vilka situationer som kan komma att inträffa
- vilken operativ förmåga i olika avseenden som är önskvärd i dessa situationer
- vad som krävs i form av förband, för att insatsorganisationen ska ha denna förmåga
- olika alternativa utformningar av insatsorganisationen och vad dessa kostar

Riksdagen kan inte på egen hand skaffa sig dessa uppfattningar utan måste bygga på underlag som regeringen och försvarsmyndigheterna har tagit fram.

Om det är svårt att precisera och därmed också svårt att kommunicera målen kan riksdagens beslut om insatsorganisation ses som ett kvitto på att regeringen och Försvarmakten uppfattat målen så som riksdagen avsett. Detta bygger då på att riksdagen – försvarsutskottet – har bedömt och tagit ställning till genomarbetade underlag som lämnats av regeringen och Försvarmakten. Det är enligt utredningens uppfattning möjligt att relatera behovet av en viss insatsorganisation till uppgifter och förmåga på ett bättre sätt än som görs nu.

Försvarsutskottet får idag inte redovisningar som gör det möjligt att spåra sambandet mellan bestämda hot- eller krisbilder, önskvärd förmåga, behov av insatsförband och kostnader. Det beror, enligt utredningens bedömning, på att inte heller regeringen eller Försvarmakten för närvarande har tillgång till ett sådant material. Förklaringen ligger återigen i den förändrade hotbilden och svårigheterna att föreställa sig de nya hoten. Enligt vad utredningen

inhämtat pågår dock nu ett arbete i Försvarsdepartementet och Försvarsmakten för att ta fram hotbilder för den militärstrategiska (operativa) planeringen. Det är både hotbilder som kan vara aktuella idag och hotbilder som är tänkbara i framtiden. På denna grundval kommer det också att bli möjligt att utvärdera operativ förmåga, d.v.s. inte bara i förhållande till dagens tämligen konfliktfria situation i norra Europa utan också i förhållande till framtida, eventuellt mycket allvarliga konflikter i vår del av världen. Även hotbilder vid internationella insatser på andra håll i världen tas nu fram. Detta kallas i budgetpropositionen för år 2006 för att värdera operativ förmåga i "absoluta termer" (prop. 2005/06:1, UO 6, s. 19) och ska ställas mot den värdering som sker idag i "relativa termer", d.v.s. i förhållande till den aktuella hotbilden i vår nära omvärld. I den nya processen för perspektivplaneringen – eller strategisk analys som den numera kallas – är ambitionen att insatsorganisationens förmåga att klara av olika hot ska kunna beskrivas.

#### **4.2.5 Kan riksdagen bedöma kostnaderna för en beslutad insatsorganisation?**

En viktig förutsättning för att riksdagens beslut om insatsorganisation ska bli styrande är att riksdagen har en realistisk uppfattning om kostnadskonsekvenserna. Visar sig kostnaderna vara underskattade påverkas planeringen och genomförandet av riksdagens beslut. Som det nu är kan varken regeringen eller Försvarsmakten lämna väl underbyggda uppskattningar av vad en specificerad insatsorganisation kommer att kosta. Regeringen och Försvarsmakten har inte utvecklat system för att kalkylera kostnader för olika insatsförband och de aktiviteter som krävs för att skapa dessa. Försvarsmakten har nu i uppdrag att införa en insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell från och med år 2007 och ska lämna ett budgetunderlag i början av år 2006 som specificerar kostnader för krigsförband och organisationsenheter i grundorganisationen. Även om de kalkylerade kostnaderna till en början kommer att vara förknippade med en viss osäkerhet, kommer det enligt utredningens bedömning att bli möjligt att få en betydligt mera realistisk och specificerad bild av kostnaderna för de beslut som fattas. Man bör dock vara medveten om att kalkyleringen i många fall gäller helt nya prestationer. De insatsförband som skall kunna göra internationell tjänst har nya och helt andra

krav på sig än man tidigare räknat med. Väl i tjänst kan omständigheter och händelseutveckling ställa nya, kostsamma krav. Följaktligen är det mycket svårt att beräkna kostnaderna.

Bristen på väl grundade kalkyler har lett till orealistisk planering vid tidigare tillfällen. Erfarenheten av ”svarta hål” har bekräftat detta. Utredningen bedömer att situationen är på väg att förändras mot det bättre. Andra länder, t.ex. Danmark, har visat att en förbandsorienterad redovisning är fullt möjlig.

#### **4.2.6 Är nuvarande anslagsstruktur ändamålsenlig och tillräckligt styrande?**

LEMO-reformen innebar från början att försvaret gavs ett enda anslag. Därefter delades anslaget upp i ett för förbandsverksamhet m.m. och ett för materielinköp m.m. Därutöver finns några mindre anslag till försvarsmyndigheterna.

Försvarspolitikens anslagsstruktur skiljer sig från andra politikområdens genom att huvuddelen av anslagen inte gäller specifika myndigheter. Anslagen för förbandsverksamhet och materielinköp ställs till regeringens disposition utan angivande av vilka myndigheter som ska ha anslagen. Det är sedan regeringen som fördelar anslagen på myndigheter. Huvuddelen av dessa anslag tilldelas i dag Försvarsmakten, men inget hindrar att regeringen ur de två försvarsanslagen tilldelar även andra myndigheter medel. Regeringen kan på det sättet styra medlen till de verksamheter där de ger den största nyttan för försvaret. Detta är ändamålsenligt och gagnar effektiviteten men reducerar samtidigt riksdagens styrmöjligheter.

En anslagsstruktur som skulle motsvara en verksamhetsstruktur baserad på operativa förmågor skulle ge riksdagen ökade styrmöjligheter i en relevant dimension och därmed bättre förutsättningar för att utöva finansmakten. Riksdagen skulle då direkt kunna påverka avvägningen mellan kraven på operativ förmåga. Ekonomistyrningsverket har i en rapport till utredningen (Styrning av försvaret, ESV 2005:10) föreslagit en uppdelning av anslagen i åtta stycken, två för vardera av de fyra verksamhetsgrenar som nu är under införande i Försvarsmakten. Varje verksamhetsgren skulle erhålla ett anslag för verksamheten och ett för materielinköp.

De verksamhetsgrenar som nu är under införande i Försvarsmakten utgör summeringar av verksamheter som skapar operativ förmåga.

- *Verksamhetsgren 1* Insatser
  - Internationella, fredsfrämjande insatser
  - Övervakning av Sveriges territorium och avvísningar av kränkningar
- *Verksamhetsgren 2* Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap
- *Verksamhetsgren 3* Utveckling
  - Uppbyggnad och vidmakthållande av kompetens som inte sker under verksamhetsgren 2
  - Utveckling av materiel fram till serieanskaffning
  - FoU i övrigt
  - Organisations- och metodutveckling
- *Verksamhetsgren 4* Övriga verksamheter
  - Statsceremoniell verksamhet
  - Exportstöd
- *Verksamhetsgren 5* Internationell fredsfrämjande verksamhet inom politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik
- *Verksamhetsgren 6* Stöd till samhället inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Eftersom Ekonomistyrningsverket lämnar öppet för en underindelning i anslagsposter skulle dessa kunna utformas för att svara mot operativ förmåga i väl preciserade avseenden. Verksamhetsgrenarna 5 och 6 har Ekonomistyrningsverket inte kommenterat.

Två anslag för varje verksamhetsgren skulle ge riksdagen bättre möjligheter att styra resursfördelningen mellan verksamheter i en struktur som är relevant för försvarspolitiken och därför för riksdagen. Men en nackdel är att det binder regeringen, Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter i en fastare fördelning än i dag av resurser till olika verksamheter som är starkt integrerade i en enda myndighet – Försvarsmakten. Om fördelningen behöver ändras under året måste regeringen ta upp frågan på tilläggsbudget. Om exempelvis kostnaderna för att avvisa kränkningar efter ett halvår ser ut att komma att överstiga vad som

anslagits måste regeringen gå till riksdagen för att försäkra sig om att Försvarsmakten ska ha möjligheter att hantera eventuella kränkningar av Sveriges territorium. Och om det ser ut att bli pengar över på verksamhetsgrenen Övrigt får Försvarsmakten inte utan beslut av riksdagen använda pengarna för att skynda på uppbyggandet av insatsorganisationen. Sådana låsningar av medelsanvändningen inom en myndighet riskerar att både hämma initiativkraften i verksamheten och leda till rent bokföringsmässiga åtgärder. Utredningen anser för sin del att Ekonomistyrningsverkets förslag har fördelar men att dess konsekvenser bör analyseras närmare innan det genomförs.

En ekonomisk redovisning i de termer Ekonomistyrningsverket föreslår är däremot självklar och något som således redan är under införande genom regeringens krav på redovisning i verksamhetsgrenar. Utredningen menar att det är möjligt att gå längre i underindelning och specifikation av kostnaderna såväl i budgetproposition som i redovisning.

#### 4.2.7 Materielanskaffning

Uppdelningen av anslagen på ett för förbandsverksamhet och ett för materielinköp bottenar i riksdagens önskemål om att få ett större inflytande på försvarsmaterielinköpen. Riksdagen har begärt bättre underlag från regeringen för att genom formella ställningstaganden kunna godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt (bet. 2004/05:FöU4).

Genom den nya redovisningen av materielförsörjningen förmedlar budgetpropositionen för år 2006 en tydligare bild av sambandet mellan anskaffning av viktigare materiel och insatsförbandens operativa förmåga. Kostnaderna för objekt som redan har beställts och för objekt som regeringen planerar att beställa under budgetåret redovisas aggregerat till de tre stridskraftsnivåerna (mark, sjö och luft). Regeringens förslag och redovisning ger riksdagen möjlighet att relativt detaljerat styra materielanskaffningen. Av de två faktorer som bestämmer insatsförbandens operativa förmåga, kompetent och motiverad personal och ändamålsenlig materiel, ger riksdagen i sin styrning stort utrymme åt materielfrågorna. Utredningen anser för sin del att den information som riksdagen nu får om materielprojekten är så utförlig att riksdagen har förutsättningar att utöva sin

finansmakt genom besluten om investeringsplan, beställningsbemyndiganden, materielanslag och godkännande av viktigare materielprojekt under budgetåret.

Frågor som återstår är dels att göra informationen till riksdagen om materielanskaffningen mer lättillgänglig och dels att ge riksdagen ännu bättre underlag för att kunna bedöma kostnaderna för materielprojekten. Den förra frågan är relativt enkel att lösa genom att presentera informationen om materielförsörjningen mer samlad i budgetpropositionen och i den årliga resultatskrivelse från regeringen till riksdagen som utredningen förslår nedan i avsnitt 6.2.3. Den frågan kan eventuellt övervägas vid den översyn av anslagsstrukturen på detta område som regeringen antyder i budgetpropositionen. När det gäller den andra frågan kan sekretessreglerna och deras tillämpning vålla vissa problem. Dessa bör enligt utredningens mening utredas närmare. Innan en sådan grundligare genomgång av sekretessproblematiken har gjorts, ser utredningen ingen annan utväg än att försvarsutskottet på särskilt sätt får tillgång till den information om kostnaderna för materielprojekt som är sekretessbelagd och således inte kan lämnas öppet i budgetpropositionen.

Utredningen har vid behandlingen av systemet med beställningsbemyndiganden tagit upp frågan om finansiering av försvarsmateriel med lån i Riksgäldskontoret. I dag finansieras materielen enligt 22 § budgetlagen (1996:1059) med anslag.

Ekonomistyrningsverket har i rapporten Lånefinansiering av försvarsmateriel (dnr 12-635/2005) på utredningens uppdrag ur ett principiellt perspektiv belyst för- och nackdelarna med lånefinansiering av försvarsmateriel och de kort- och långsiktiga konsekvenserna vid en eventuell övergång till sådan finansiering.

Ekonomistyrningsverket konstaterar att fördelarna ligger i att de totala kostnaderna, inklusive kapitalkostnader blir synliga och att en mer fullständig bild av försvarets kostnader uppnås vid exempelvis omstruktureringar, att en effektivare anskaffningsprocess kan uppnås till följd av att utgiftstaket inte påverkas vid anskaffningen, att en mer fullständig bild av försvarets kostnader erhålls i budgeten och att lånemodellen ger möjligheter att belasta förband med fullständiga kostnader, inklusive kapitalkostnader. Nackdelarna är enligt Ekonomistyrningsverket att anslagsbelastningen i vissa fall kan bli mer oförutsedd och att det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar och att ränteändringar kan få stort genomslag. Ekonomistyrnings-

verkets beräkning av utfallet vid en omläggning i dag visar att statsbudgetens totala anslagsutfall skulle ha påverkats ytterst marginellt. Verket understryker att osäkerheten på grund av den pågående stora omstruktureringen av försvaret gör att tiden nu inte är lämplig för en övergång till lånefinansiering. Ekonomistyrningsverket framhåller vidare att en särskild lånemodell skulle behöva utvecklas för beredskapstillgångar i försvaret. Verket diskuterar också alternativ till lånemodellen.

En arbetsgrupp i finansdepartementet har tidigare avstyrkt lånefinansiering av krigsmateriel och befästningar på grund av farhågan att om anslagen bara skulle omfatta avskrivningar istället för bruttoinvesteringar kunde detta påverka budgetdisciplinen mycket negativt (Promemorian Nya principer för utformning av statsbudgeten, Ds 2003:49, s. 158).

När det gäller lånefinansiering av försvarsmateriel har utredningen inte haft möjlighet att fullt ut överblicka och värdera fördelar, nackdelar och konsekvenser som är förknippade med en övergång till en sådan finansiering och ännu mindre utveckla en särskild lånemodell eller alternativa lösningar. Som Ekonomistyrningsverket visat kan redovisning av kapitalkostnader åstadkommas utan en övergång till lånefinansiering. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den pågående omställningen av försvaret avstår utredningen från att lämna förslag i frågan. Om den aktualiseras vid ett senare tillfälle utgör Ekonomistyrningsverkets rapport ett genomarbetat underlag.

Ur utredningens perspektiv ska också riksdagens möjligheter att styra försvarsmaterielinköpen vägas in. En väsentlig poäng med lånefinansiering är att kunna delegera beslut. Detta saknar relevans mot bakgrund av riksdagens önskan att styra materielinköpen i högre grad.

#### **4.2.8 Bör riksdagen styra stödmyndigheterna?**

Riksdagen har ett intresse att hålla sig underrättad om stödmyndigheternas verksamhet. Sedan LEMO-reformen gjordes har riksdagen vid flera tillfällen krävt en bättre överblick av stödmyndigheternas verksamhet, resurser, finansiering och bidrag till uppfyllandet av försvarets mål.

Men riksdagen får inte någon helhetsbild av resursanvändningen inom försvaret. Riksdagen måste i efterhand kunna bilda sig en



uppfattning om hur resurserna använts, om de avvägningar som gjorts mellan olika krav på operativ förmåga, mellan forskning och materielinköp, beredskap och utbildningsinsatser m.m. Utredningen fäster stor vikt vid en dylik redovisning och återkommer nedan i avsnitt 4.2.13 till detta. Det skulle kunna ske i en årlig resultatskrivelse till riksdagen.

På försvarsområdet har riksdagen i stor utsträckning överlåtit styrningen av myndigheterna till regeringen. Dock inte fullt ut. Riksdagen beslutar om smärre anslag till stödmyndigheterna. Regeringen har i stor utsträckning överlåtit styrningen av stödmyndigheterna åt Försvarsmakten men bör ha vissa egna, direkta möjligheter att styra dessa också med anslag. Genom att riksdagen – visserligen på förslag av regeringen – beslutar om dessa anslag reduceras regeringens handlingsmöjligheter under året.

En grundläggande princip för när riksdagen ger ett särskilt anslag till en verksamhet inom ett politik- eller verksamhetsområde skulle kunna bygga på i vilken mån verksamheten är lagreglerad. Om riksdagen stiftar lag som styr en verksamhet, bör riksdagen också anslå medel till denna verksamhet.

En annan princip skulle kunna vara att riksdagen ger särskilda anslag till verksamheter inom ett politik- eller verksamhetsområde är när ändamålet med anslaget skiljer sig från ändamålet för politik- eller verksamhetsområdet. I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) föreslås riksdagen på utgiftsområdet Försvar samt beredskap mot sårbarhet besluta ett anslag om 90 miljoner kronor för Internationellt materielsamarbete, industristöd och exportfrågor m.m., vilket illustrerar principen. Tidigare anvisade regeringen detta som en anslagspost ur materielanslaget.

#### 4.2.9 Beslut om grundorganisationen

Regeringen föreslog i propositionen om Vårt framtida försvar (2004/05:5) att riksdagen inte skulle besluta om grundorganisationen. Den beslutsbefogenhet avseende organisationsenheternas lokalisering som hittills har legat hos riksdagen borde enligt förslaget i fortsättningen ligga hos regeringen. Regeringen avsåg att informera riksdagen om utvecklingen av grundorganisationen och om de större förändringar i denna som regeringen hade för avsikt att göra.

Regeringen återkallade senare det avsnitt i propositionen Vårt framtida försvar som behandlade Försvarmaktens grundorganisation. I en ny proposition om Försvarmaktens grundorganisation (prop. 2004/05:43) föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna förändringarna i grundorganisationen och enheternas lokalisering. Riksdagen godkände regeringens förslag men tillfogade att enheter som riksdagen tidigare beslutat om även i fortsättningen ska framgå av den sammanställning som riksdagen tar ställning till. Riksdagen tillfogade också två enheter (ammunitions- och minröjningscentrum i Eksjö och telenät- och marktelefonförband i Örebro) av sådan betydelse att riksdagen borde ta ställning till dem.

Riksdagen har således bestämt hur grundorganisationen ska vara utformad, dvs. vilka organisationsenheter som ska finnas och var de ska vara lokaliserade. Regeringen har i en bilaga till förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten redovisat grundorganisationens utformning enligt riksdagens beslut och några avseenden preciserat organisationen av de enheter som riksdagen tagit ställning till. Men regeringen kan inte utan riksdagens godkännande lägga ner eller omlokalisera en enhet.

Hur utvecklingen av insatsförbanden ska organiseras kan ur försvarssynpunkt förefalla vara en ren effektivitetsfråga och en uppgift för regeringen och Försvarmakten. Men riksdagens beslut sätter en gräns för regeringens beslutsbefogenheter på detta område.

Att stora organisatoriska förändringar av det slag som skedde i samband med de senaste försvarsbesluten ska underställas riksdagen är klart. Sådana förändringar av grundorganisationen blir sannolikt inte lika vanliga i framtiden. Men också förändringar vad gäller enstaka enheter i den sammanställning som riksdagen tagit ställning till måste underställas riksdagen.

Försvarsutskottet har tidigare uttalat att detaljnivån för riksdagens organisationsbeslut inte är given en gång för alla (bet. 1999/2000:FöU7). Regeringen måste från fall till fall bedöma om tillkomsten av nya enheter eller andra förändringar har sådan betydelse att de måste underställas riksdagen. När regeringen framöver vänder sig till riksdagen i en sådan fråga bör regeringen, vid lämpligt tillfälle, kunna ta upp beslutsnivå för organisationsbesluten.

#### 4.2.10 Internationella insatser

Regeringsformen (10 kap. 9 §) lägger i riksdagens hand att besluta om internationella insatser med svensk väpnad styrka. Huvudregeln är att det krävs riksdagens medgivande i varje särskilt fall

Riksdagen beslutar också om förmågan till internationella insatser. Riksdagen har beslutat att Försvarsmakten samtidigt ska kunna leda och genomföra två insatser med förband av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Riksdagen har också beslutat att Försvarsmakten ska utveckla en av dessa bataljoner till ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga och att förbandet ska vara operativt den 1 januari 2008.

Tidigare har regeringen på egen hand anmält förband till internationella styrkeregister. Från och med budgetpropositionen för år 2006 för regeringen fram dessa beslut för riksdagens avgörande. Besluten kan få stora kostnadskonsekvenser varför det är rimligt att riksdagen fattar dem.

Riksdagen beslutar visserligen om varje specifik internationell insats och om uppbyggandet av särskilda förband för internationella insatser, såsom den s.k. Nordic Battle Group. Men riksdagen beslutar inte om de sammanlagda kostnaderna för internationella, fredsfrämjande insatser, vilket är förvånande. Dels är avvägningen mellan nationella och internationella insatser en säkerhets- och försvarspolitisk fråga av högsta dignitet. Dels finns för närvarande ingen avvägningsfråga som är mera diskuterad inom försvaret än avvägningen mellan det nationella försvaret och de internationella insatserna. Regeringen informerar dock riksdagen om sin uppfattning om en lämplig omfattning. I budgetpropositionen (prop. 2005/06:1) aviserar regeringen en höjning i två steg, först med 300 miljoner

kronor och sedan med 600 miljoner kronor från de 1,4 miljarder kronor som regeringen anvisade i en särskild anslagspost för år 2005. Ett särskilt anslag för fredsfrämjande insatser har tidigare funnit men ansågs vara alltför otympligt att hantera när internationella insatser plötsligt ställde krav på ökade resurser och anslaget avskaffades därför.

#### **4.2.11 Beslutsunderlagen måste hänga ihop för att riksdagen ska kunna styra**

Det är ett problem för riksdagen att försvars- och budgetpropositionerna inte hänger ihop. Tydligast framstår detta genom att målhierarkierna är olika i de båda dokumenten. Det råder t.o.m. oklarhet om vilket av de beslut som riksdagen fattat om mål för det militära försvaret, som är att betrakta som det mål som ska gälla för det militära försvaret. Problemet sammanhänger med ambitionen enligt den nya budgetprocessen att ha en gemensam struktur på alla utgiftsområden, stora som små, och den nuvarande indelningen i utgifts- och politikområden. Men det förefaller också som om propositionsförfattarna inte varit konsekventa.

Budgetpropositionen har ett ettårsperspektiv medan försvarspropositionen har ett flerårigt perspektiv. Det ställer särskilda krav på sammanlänkningsenheten. Budgetpropositionen borde ta sin utgångspunkt i den fleråriga försvarspropositionen och härleda de åtgärder som det fleråriga programmet kräver under året för att kunna verkställas. I försvarspropositionen är fokus ett tillstånd som ska uppnås ett par år framåt i tiden. I budgetpropositionen är fokus nästa års verksamhet. Följaktligen är resultatredovisningen i budgetpropositionen fokuserad på förra årets verksamhet. I vilken mån denna verksamhet för fram tillståndet i en sådan omfattning att målet för det framtida tillståndet kan nås framgår inte. I budgetpropositionen anges inte insatsorganisationen som mål samtidigt som det är riksdagens viktigaste styrande beslut. I vilken mån insatsorganisationen är realiserad och vilka utsikterna är att realisera den på utsatt tid framgår följaktligen heller inte. Istället relateras de bedömningar som Försvarsmakten gjort beträffande de övergripande målen för totalförsvaret. Eftersom dessa bedöms som i huvudsak uppnådda kan läsaren få den felaktiga uppfattningen att det framtida målet för insatsorganisationen i stort sett redan uppnåtts.

Den nya budgetprocessen syftar till att inte ha några särpropositioner med beslut som påverkar statsbudgeten. Likväl måste förslag om viktiga förändringar i försvarspolitiken med stora kostnadskonsekvenser läggas fram i särskilda propositioner. Den nyligen behandlade försvarspropositionen är ett exempel på detta. Huvudsaken är att inverkan på statsbudgeten behandlas i och beslutas i samband med budgetpropositionen. Sammanblandningen av försvarspropositionens långa perspektiv och budgetpropositionens korta kan skapa oklarhet på grund av det sätt som det mycket omfattande och komplicerade underlaget i försvarspropositionen upprepas i budgetpropositionen.

Budgetpropositionen ska renodla det korta, årsvisa perspektivet, men ska sätta in det i sitt sammanhang och knyta ihop det med det långa perspektivet. Den ska redovisa vilka steg den föreslagna budgeten för kommande år innebär och hur långt dessa räcker i förverkligandet av försvarspolitikens långsiktiga mål.

Regeringen har förklarat i propositionen Vårt framtida försvar (2004/05:5) att försvaret bör behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen. Långsiktiga beslut om försvarspolitikens inriktning bör inte längre fattas vart tredje år. Försvarsutskottet delar bedömningen att besluten om försvarspolitikens inriktning, även i långsiktiga frågor, bör inordnas i den normala ettåriga budgetprocessen. Därigenom undviker man en del av de problem som beror på att försvars- och budgetpropositionerna inte hänger ihop. Men det ställer krav på en ny utformning av budgetpropositionen som knyter ihop de långsiktiga målen med den årsvisa verksamheten.

#### **4.2.12 Har riksdagen kapacitet att kontrollera regeringen?**

Riksdagen styr på resultat som ska föreligga i en framtid – insatsorganisationen – och inte på omedelbara produktionsresultat. Den budget som riksdagen anger, avser däremot produktionen under det kommande året. För att motsvara styrningen på ett framtida resultat är den ekonomiska ramen i försvarsbesluten flerårig.

Att följa upp förverkligandet av en framtida prestation – insatsorganisationen – är svårare än att följa upp en löpande produktion. Att bedöma hur stor del av förverkligandet som åstadkommits och ställa det mot ianspråktagna medel är inte

alldeles lätt. Men jämfört med att följa upp effekter i samhället – minskad arbetslöshet, brottslighet etc. – är det dock lättare, eftersom det inte kräver utvärderingar där verksamhetens effekter ska särskiljas från omvärldsförändringars inverkan på resultatet. Att förverkliga insatsorganisation är regeringens, Försvarmaktens och de övriga försvarsmyndigheternas ansvar och är inte utsatt för omvärldspåverkan i någon större grad.

Huruvida beslutad insatsorganisation realiserats eller ej är förhållandevis lätt att kontrollera. Det förutsätter att regeringen eller dess underlydande myndigheter tillhandahåller relevant information. I huvudsak förefaller denna förutsättning vara uppfylld.

Hur långt insatsorganisationen utvecklats i förhållande till det framtida målet och hur stor del av de kostnader som beräknats för färdigställandet som förbrukats är svårare att bilda sig en uppfattning om. Regeringens underlag till riksdagen ger därvid ingen vägledning.

Den förbrukade totalkostnaden bör i princip inte vara svår att kontrollera. Men genom försvars- och budgetpropositionernas konstruktion har det varit svårt att precisera vilka utgifter som riksdagen faktiskt beslutat. Kostnaden går att klarlägga men således inte om den överensstämmer med den beslutade.

Kvaliteten i den uppbyggda insatsorganisationen är svårare att värdera. Riksdagen är beroende av regeringen som i sin tur är beroende av Försvarmakten vad gäller underlag för dessa bedömningar. Någon form av extern bedömning finns inte utan vidare att tillgå. På flera politikområden finns särskilda utvärderingsorganisationer – antingen inom regeringskansliet, inom någon myndighet eller som en särskild myndighet. På försvarets svårbedömda område finns däremot ingen särskild organisation med sådana uppgifter. I slutet av 90-talet gavs dåvarande Försvarets forskningsanstalt i uppgift att göra krigsförbandsbedömningar. En väg som nu möjligen öppnar sig är att utnyttja den förbandsvärdering som kommer att göras inom EU-samarbetet på det militära området, baserat på en Nato-modell (Operation Capacity Consensus, OCC).

Riksdagen beslutade tidigare att regeringen fr.o.m. 2003, senast den 14 maj varje år, ska lämna resultatredovisningar för alla utgiftsområden i särskilda skrivelser (bet. 2000/01:KU23). Kravet har sedermera modifierats att gälla ett successivt införande över ett antal år och på de områden som riksdagens utskott särskilt pekar ut (2002/03:FiU2). Regeringen har anfört som sin ambition att

resultatredovisningar i budgetpropositionen och resultatskrivelser bör renodlas för att inte överlappa varandra. Resultatredovisningen i budgetpropositionen bör främst avse att ge riksdagen underlag för att ta ställning till regeringens budgetförslag. Resultatredovisningen i skrivelsen bör ge en fördjupad analys av mål, resultat och förbrukade resurser inom utvalda områden och möjliggöra jämförelser över tiden. (prop. 2004/05:1, s. 262)

## **4.3 Regeringens styrning av försvaret**

### **4.3.1 Övergripande karaktäristik av styrningen**

Regeringen styr försvaret direkt, inom de ramar som riksdagen beslutat. Styrningen riktas framför allt mot en myndighet – Försvarmakten, som i sin tur styr de övriga försvarsmyndigheterna genom uppdrag. Regeringens styrning av de övriga försvarsmyndigheterna inskränker sig i huvudsak till s.k. ägarstyrning, dvs. val av ledningsform, tillsättning av myndighetschefer och styrelseledamöter, utformning av styr- och informationssystem samt uppdrag beträffande kompetensförsörjning, rationalisering m.m. och beslut om ramar för administrativa investeringar. Det övergripande målet för ägarstyrningen är effektivitet.

Den frihet som riksdagen lämnar regeringen att genomföra den beslutade försvarspolitikerna lämnar regeringen till en mycket stor del vidare till Försvarmakten och de övriga försvarsmyndigheterna. Dessa myndigheter har i praktiken ett mycket stort handlingsutrymme när det gäller ekonomi och resursanvändning, personal (rekrytering och befordran, utbildning av värnpliktiga), militärtekniska frågor (köp av materiel, utformning av anläggningar) m.m. Samtidigt styr regeringen dessa myndigheter med en stor mängd detaljbeslut och en svåröverskådlig mängd informella kontakter. Återkopplingen i form av resultatredovisning är svag och präglas av lösryckta återrapporteringskrav. I de viktiga planeringsfrågorna har Försvarmakten ett starkt övertag. Försvarsdepartementets analys-, utvärderings- och beställarroll är alltför svag fr.a. därför att departementet inte har tillgång till egen utvärderingskapacitet och inte, förrän på sistone, engagerat sig mera i den militärstrategiska planeringen.

### 4.3.2 Försvarsdepartementet måste delta aktivt i försvarsplaneringen

Inget annat politikområde har en så omfattande planering som försvarsområdet. På ett område som i så hög grad präglas av förberedelser är detta ofrånkomligt. På områden som präglas av fortlöpande leveranser av tjänster till omvärlden är behovet av planering inte lika stort. På sådana områden kan en mycket stor del av styrningen baseras på den återkoppling som sker löpande.

De viktigaste planeringsprocesserna på försvarsområdet är

- planering inför försvarsbeslut
- perspektivplaneringen (strategisk analys)
- försvarsmaktsplanen
- materielplanen
- budgetprocessen

Planeringen inför försvarspolitiska inriktningsbeslut, i vilken perspektivplaneringen ingår, är fyllda av bedömningar av hotbilder och avvägningar av insatser, beredskaper, utrikespolitiska hänsynstaganden och kostnader. Det är således fråga om såväl politiska avvägningar som om militära strategiska och taktiska överväganden. Politiker och militärer måste mötas i en dialog för att gemensamt utforma förslag. Det är i denna dialog som insatsorganisationen ska ta form.

Flertalet planeringsprocesser bedrivs idag helt och hållet inom Försvarsmakten och på dess eget initiativ. I tilltagande grad har regeringen de senaste åren gått in för att delta i och styra de viktigaste av dem. Det sker formellt genom uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Informellt sker det genom att departementet och Försvarsmakten arbetar i gemensamma arbetsgrupper med planeringen. Regeringen ger numera i ett särskilt beslut direktiv för militärstrategisk planering och begär i regleringsbrevet in perspektivplaneringen.

Försvarsberedningen har arbetat i en sådan dialog. Beredningen består av parlamentariker medan sekretariatet hämtats från departementet. Försvarsberedningen är, trots sin parlamentariska sammansättning, ett beredningsorgan åt regeringen. Beredningen gör egna säkerhetspolitiska bedömningar och tar upp inriktnings- och avvägningsfrågor i ett tidigt skede. Departementet bör arbeta på samma sätt.



Försvarsmaktens budgetunderlag är mycket omfattande och bygger på en mycket detaljerad verksamhetsplanering. Budgetunderlaget styrs i sin tur av planeringsanvisningar från regeringen.

Frågan uppstår huruvida Förvarsdepartementet kan spela en aktivare roll i försvarsplaneringen utan att delar av Högkvarteret förs över till departementet. Att bara flytta Högkvarterets planeringsfunktioner in i departementet riskerar dock att bara flytta problemet. Det egentliga problem som måste lösas är att den politiska nivån måste möta den militära professionalismen i en dialog.

#### 4.3.3 Hur långt ska målen preciseras?

Regeringen beslutar om operativ delförmåga, som är en precisering av den övergripande operativa förmågan som riksdagen beslutar om. Denna precisering har med tiden kommit att bli allt mer omfattande. Diskussioner förs nu om att precisera också delförmågan på en ännu lägre nivå, s.k. funktioner. Frågan är om funktioner är regeringens sak att besluta om eller om de bör lämnas till Försvarsmakten att avgöra. Risken är stor att regeringen och Förvarsdepartementet ger sig in i militärtaktiska överväganden som Försvarsmakten är bättre lämpad för.

Utöver kraven på operativ delförmåga anger regeringen i regleringsbrev och uppdrag ytterligare en stor mängd mål och många olika prioriteringar. Detta leder inte till bättre styrning utan snarare till svagare. Med så många mål måste myndigheterna själva avgöra hur alla mål och prioriteringar ska avvägas, särskilt som dessa ofta är vagt uttryckta, utan bestämda ambitions- och prisnivåer. Regeringen beslutar också om mål för verksamhetsgrenar inom myndigheterna. Dessa mål är av en helt annan art än delförmågorna och har ingen direkt koppling till dessa. Det gör att verksamhetsgrensindelningen för försvarets alla myndigheter inte ger någon begriplig bild av vad försvaret som helhet sysslar med och i vilken omfattning.

#### 4.3.4 Hur långt ska resursanvändningen preciseras?

Regeringen preciserar idag ett antal anslagsposter för olika ändamål. Inom förbandsverksamheten är de mest betydelsefulla en särskild anslagspost för internationella, fredsfrämjande insatser och ett högstbelopp för den militära underrättelseverksamheten. Varje internationell insats ges sedan en ekonomisk ram i form av ett högstbelopp. Verksamhetens karaktär gör att beloppen måste ändras flera gånger under året. En mängd mycket små högstbelopp anges för diverse disparata verksamheter.

De resursavvägningar som är angelägnast för regeringen att styra gäller insatserna för att nå de operativa målen. Men dessa avvägningar styr regeringen inte alls utom i två avseenden: den militära underrättelseverksamheten och de internationella fredsfrämjande insatserna. Däremot styr regeringen medel till bl.a. generalläkarens tillsynsverksamhet och Värnpliktsrådet.

Regeringen bör utnyttja sina möjligheter att fördela anslagen på försvarsområdet till de olika försvarsmyndigheterna, t.ex. att tillställa Totalförsvarets forskningsinstitut eller Försvarets radioanstalt anslagsposter för verksamhet som Försvarsmakten inte vill eller kan beställa i den omfattning och med de krav som regeringen har. Det är rimligare att göra än att i regleringsbrev ålägga Försvarsmakten att betala för tjänster som Försvarsmakten inte har intresse av. Via Försvarsmaktens uppdragsverksamhet kan regeringen också påverka resursfördelningen genom att bestämma högstbelopp för Försvarsmaktens köp från de andra försvarsmyndigheterna.

Medan anslagstilldelningen varit relativt stabil har regeringen genom rambegränsningar, indraget anslagssparande och limiter vid ett flertal tillfällen förändrat planeringsförutsättningarna för Försvarsmakten. Det har ställt stora krav på flexibilitet i Försvarsmaktens verksamhet samtidigt som konsekvenserna i form av förseningar och åtföljande fördyringar gjort att övergripande mål såsom att realisera en bestämd insatsorganisation inom en viss tid förlorat en del av sin styrande verkan.

#### 4.3.5 Hur långt ska insatsorganisationen preciseras?

Det kan sägas att regeringen idag i stort sett inte ger några andra anvisningar för insatsorganisationen än dem som riksdagen beslutat om. Detta synsätt bortser från regeringens beslut om beredskapsnivåer för insatsorganisationen. Det bortser också från att regeringens beslut i materiefrågor har en mycket stark inverkan på insatsorganisationen.

Regeringen kan i princip gå två vägar för att öka precisionen i styrningen.

1. Målen bryts ner i allt mer preciserade mål, dvs. försvarets förmåga bryts ner i delförmåga i olika avseenden, som i sin tur bryts ner i funktioner
2. Prestationerna preciseras i allt högre grad, dvs. förbanden preciseras till antal, utbildning, utrustning och beredskap.

Riksdagens såväl som regeringens styrning har numera kommit att inriktas på förband. I stället för att försöka precisera de operativa förmågorna ytterligare några steg och sedan lämna åt Försvarmakten att utforma insatsorganisationen, beställer regeringen i stället en i vissa avseenden mycket väl preciserad insatsorganisation. Preciseringsbrev görs på flera vägar. I regleringsbrev är förbanden angivna med en viss detaljeringsgrad. Beslut om insatsförbandens beredskap preciserar kraven på förbanden. Därtill kommer de anmälningar av förband som regeringen gör till internationella styrkeregister hos FN, EU, OSSE och Nato/PFF.

Utredningens bedömning är att Försvarmakten ändå ges ett betydande utrymme att bedöma behovet av stridskrafternas kvantitativa och kvalitativa utveckling mot bakgrund av att möjligheterna att klara den beslutade operativa förmågan och kraven på viss beredskap lämnar en betydande tolkningsmån.

Det ställs höga krav på regeringens förmåga att bedöma vilken insatsorganisation som behövs för att uppnå de operativa förmågorna. Regeringens krav på insatsorganisationen, utöver vad riksdagen bestämt, är kostnadsdrivande och kan ändra förutsättningarna för riksdagens beslut. De verkliga kostnadskonsekvenserna är inte kända när besluten fattas.

Regeringen är beroende av att Försvarmakten utarbetar förslag till insatsorganisation. Det är Försvarmaktens uppgift att ta fram förslag om den insatsorganisation som till rimliga kostnader kan ge

den operativa förmåga som riksdag och regering efterfrågar. Regeringen och Försvarsdepartementet har bättre förutsättningar än riksdagen att bilda sig en uppfattning om dessa förslag. Men frågan är om det är tillräckligt utan att i betydligt större omfattning delta i försvarsplaneringen.

#### 4.3.6 Regeringens styrning av organisation och utnämningar

Förutom att regeringen preciserar grundorganisationen ytterligare har regeringen också alltsedan LEMO-reformen varit mycket aktiv i styrningen av högkvarterets interna organisation. Styrningen av högkvarterets organisation har varit motiverad av svårigheterna att komma till rätta med det historiska arvet i form av starka och delvis självständiga försvarsgrenar. Detta är ett passerat stadium. Försvarsmakten får numera utforma Högkvarterets organisation på egen hand.

Vilken grund har regeringen för att utse de trettio högsta befattningshavarna inom Försvarsmakten? I andra myndigheter utser regeringen bara chef och ibland överdirektör. Regeringen har anfört behovet att kunna påverka det framtida urvalet av de allra högsta cheferna – ÖB och dennes närmaste chefer. Successivt har det antal som regeringen utser minskat, en utveckling som utredningen anser vara riktig.

#### 4.3.7 Kommandomålen

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen om de s.k. kommandomålen (numera de särskilda regeringsärendena) gör det möjligt att handlägga vissa ärenden snabbare och i enklare former än andra regeringsärenden.

Bestämmelsen är ett intressant som ett avsteg på försvarsområdet från allmänna styrprinciper. Lagen om handläggningen av vissa regeringsärenden tillämpas numera inte ofta, eftersom de ärenden som den avser sällan är mera brådskande än att beslut kan fattas vid de ordinarie regeringssammanträdena. Det kan dock finnas skäl att ställa frågan om det finns ytterligare situationer där lagen skulle kunna användas för att möjliggöra en effektivare försvarsstyrning. Betydelsen av en snabb handläggning accentueras i krissituationer.

### 4.3.8 Regeringens kontroll

Regeringen kräver in en mycket stor mängd information från försvarsmyndigheterna, särskilt från Försvarsmakten. Myndigheterna fullgör huvuddelen av återrapporteringen i sina årsredovisningar.

För Försvarsmakten specificerar regeringen, vid sidan av de generella återrapporteringskraven, ca 150 mer eller mindre omfattande krav på återrapportering.

Det är svårt för regeringen att ta ställning till den lämnade informationen. Bedömningar av operativ förmåga och förbands krigsduglighet vilar i stor utsträckning på militär expertis. Några erkända och användbara produktivets- eller andra nyckeltal finns inte, varför jämförelser över tiden inte låter sig göras.

Åtskilliga återrapporteringskrav är så detaljerade att det är svårt att förstå deras syfte.

Läget i insatsorganisationen ska rapporteras enligt en särskild bedömningsmall som återges i en bilaga till regleringsbrevet. Om mallen följs finns goda förutsättningar att bedöma det aktuella tillståndet i insatsorganisationen. Vad som saknas är en redovisning av vilka åtgärder som krävs för att målen beträffande insatsorganisationen ska nås.

Utvärderingar utgör en försumbar del av återrapporteringskraven. Enstaka utvärderingar av internationella insatser har beställts. Av internationella organisationer gjorda utvärderingar av svenska insatser utomlands finns ibland att tillgå.

De omfattande återrapporteringskrav som ställs på Försvarsmakten ger, rätt använda, regeringen goda möjligheter att kontrollera att uppdrag utförs på ett effektivt sätt. Utredning har dock funnit brister i de nu praktiserade återrapporteringskraven.

- Uppdragen är ofta formulerade så att det inte går att avgöra om myndigheten fullgjort dem eller ej. Ett exempel är att Försvarsmakten ges i uppdrag att vidta åtgärder för att öka rekryteringen av totalförsvarspliktiga till internationella insatser. Det är oklart vad som avses med åtgärder och när de ska vara utförda.
- Några fastställda mål på produktivitet, kvalitet och effektivitet i produktionen finns med något enstaka undantag inte, vilket resulterar i svårigheter att bedöma myndigheterna i dessa avseenden. Ett stort ansvar vilar i detta avseende på myndig-

heterna att ta fram och föreslå relevanta och stabila mått, men regeringen måste också ställa väl underbyggda krav.

- Brister i budgetkalkylerna gör det svårt att avgöra om det som levereras i form av insatsorganisation och internationella insatser m.m. är rimligt med hänsyn till de medel som ställts till förfogande.
- Värderingen av tillståndet i insatsorganisationen görs av insatsförbandscheferna själva och deras överordnade i flera steg. Regeringen har inte tillgång till värderingar gjorda av någon annan bedömare.
- Åtterrapporeringen tyngs av så många generella krav rörande miljö, jämställdhet, integration m.m. att fokus på försvarsförmågan riskerar att förloras ur sikte.

Att avgöra om de många informella kontakterna ger regeringen en god kontroll av försvaret är knappast möjligt, eftersom ingen, vare sig i Förvarsdepartementet eller i Försvarmakten, har någon överblick av omfattning och innehåll i dessa kontakter.

#### 4.3.9 Insynsrådet

Insynsutredningen har utvärderat om Insynsrådet har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i Försvarmakten. Insynsutredningens slutsats blev att Insynsrådet med de förutsättningar som gällt inte varit ett fungerande instrument i dessa avseenden (SOU 2003:26 s. 74). Förvarsstyruingsutredningen har ingen anledning att ifrågasätta Insynsutredningens bedömning.

Insynsutredningen menade att rådet, för att kunna fylla rimligt ställda krav på insyn och kontroll, måste ges en ändrad inriktning och en resursförstärkning som skulle innebära att en helt ny organisation byggdes upp. Utredningen ansåg det inte vara meningsfullt att ombilda och utveckla rådet på det sättet. Rådet borde i stället renodlas till ett rådgivande organ åt överbefälhavaren. Utredningen instämmer denna uppfattning.

## **4.4 Försvarmaktens interna styrning**

### **4.4.1 Inledning**

Den resultatstyrning som riksdag och regering utövar i förhållande till Försvarmakten syftar till att Försvarmakten och de övriga försvarsmyndigheterna ska ges möjlighet att välja det mest ändamålsenliga sättet för att uppnå målen. En mycket stor del av effektiviseringspotentialen finns inom myndigheterna. Om inte resultatstyrningens principer förs vidare och ned genom myndigheternas organisationer till enheter på lägre nivåer går en stor del av effektiviseringsmöjligheterna förlorad. Om exempelvis lägre nivåer inte får balansera ett överskott till nästa år, finns ett starkt incitament att göra av med tilldelade medel före årets slut. Om det sker kommer heller inte myndigheten som helhet att uppvisa något överskott.

Utredningens uppdrag är, enligt direktiven, att analysera och utvärdera tillämpningen av interndebitering inklusive systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen inom försvaret.

### **4.4.2 Ett centraliserat styrsystem**

Försvarmakten har ett styrsystem som är starkt centraliserat till Högkvarteret, när det gäller resursstyrning och vad som skall göras. Både det formella och faktiska beslutsfattandet sker i Högkvarteret, även om hela organisationen deltar i processen som föregår dessa beslut.

Statskontoret menar att nuvarande centralstyrda system är anpassat för en situation med omfattande förändringar. Men ett försvar som befinner sig i ett mera normalt tillstånd bör styras på ett annat sätt. För Försvarmakten handlar det om att utveckla ett decentraliserat beslutsfattande som baseras på mål- och resultatstyrning även mellan Högkvarteret och förbanden.

### **4.4.3 Interndebiteringssystemet**

Interndebiteringen gäller i stor utsträckning FMLOG:s tjänster. Bildandet av FMLOG har, enligt Ekonomistyrningsverket, givit positiva effekter. Försvarmakten anser själva att förbanden har kunnat satsa mer på kärnverksamheten, samtidigt som det har blivit

en högre kvalitet och kompetens inom stödverksamheten. Kostnadsmedvetenheten har ökat och med en samlad underhållsverksamhet finns det möjligheter till stordriftsfördelar.

Dessutom möjliggörs jämförelser mellan FMLOG och externa verksamheter i och med att FMLOG är avgiftsfinansierat. Sådana jämförelser kan ge underlag för beslut om kostnadsminskningar.

Men det finns också problem. Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets analyser visar att det interna styrsystemet kolliderar med interndebiteringssystemet. När Försvarmakten styr sina förband med ”ram i ramen”, där pengar inte kan flyttas mellan olika ändamål, får förbanden varken några möjligheter eller incitament att anpassa sin beställning från FMLOG till behovet. Det samlade behovet av FMLOG:s verksamhet sammanställs av Högkvarteret.

Det är osäkert vilka incitament som finns för FMLOG och förbanden att själva sträva efter kostnadseffektivitet. Förbanden har liten frihet, bland annat på grund av ramar i ramen. Möjligheterna att spara tilldelade medel för annan användning eller för nästkommande år är obefintliga, vilket innebär att förbanden har få incitament att inte förbruka sina ramar. Om Högkvarteret inte pressar FMLOG finns det små incitament för kostnadseffektivitet, eftersom ökade kostnader kan kompenseras med höjda priser när priset sätts efter självkostnaden. Läget förbättras inte heller av att Försvarmakten även styr FMLOG med exempelvis personalramar, vilket påverkar möjligheterna att dimensionera verksamheten efter beställarnas efterfrågan. Styrningen fokuserar på kostnadskontroll vilket begränsar beställarens och utförarens frihetsgrader och incitament.

Förutsättningarna för att använda en beställar-utförarmodell i en miljö som saknar incitament och handlingsfrihet är begränsade. Potentialen hos modellen kan aldrig utnyttjas. Det finns två alternativ som Försvarmakten då måste välja mellan:

1. Att fortsätta med den centraliserade och detaljerade uppdragsstyrningen och ge upp försöken med en beställar-utförarmodell
2. Att behålla beställar-utförarmodellen och delegera en del av styrningen från Högkvarteret till förband, skolor och centra.

Utredningens uppfattning är att med en mer stabil och mindre detaljerad styrning av det militära försvaret borde Försvarmakten



kunna resultatstyra sin egen verksamhet. Den uppdragsstyrning som utgör grunden för styrningen inom Försvarsmakten har goda förutsättningar att utvecklas till en resultatstyrning där uppdragen förenas med ansvar för ekonomi och resultatansvar på förbands-, skol-, centrum- och basnivå. Interndeberingssystemet utgör då en bra grund.

Ekonomistyrningsverket pekar också på en rad problem med tillämpningen av själva interndeberingssystemet. Bland annat är ägarstyrningen bristfällig. Ägaren i Försvarsmaktens beställarutförarmodell är Högkvarteret. Högkvarteret måste bl.a. sätta spelreglerna för FMLOG och förbunden. FMLOG har exempelvis både en kontrollerande och en stödjande roll gentemot beställarna. FMLOG har i vissa fall fått i uppdrag att ifrågasätta omfattningen av kundens beställningar. Men detta borde vara Högkvarterets uppgift. Idag ägnar beställaren och utföraren mycket tid till att klargöra syftena med modellen och vad som förväntas av vardera parten. Högkvarteret måste klargöra vad som gäller.

Styrningen av FMLOG är kortsiktig. Högkvarteret har under pågående planering och genomförande av verksamheten vid flera tillfällen ändrat förutsättningarna för FMLOG genom att exempelvis revidera budget och personalramar. Det har skapat svårigheter för FMLOG att hålla utlovade leveranser. Möjligheten att utkräva ansvar begränsas därmed.

Det är viktigt att Högkvarteret håller parterna ansvariga för resultatet om målen inte uppfylls. Ekonomistyrningsverket har dock konstaterat att det brister i ansvarsutkrävandet och pekar på att Högkvarterets ansvarsutkrävande fokuseras på avvikelser mellan budget och utfall. När Högkvarteret styr med likviditet och begränsningar såsom resestopp, inköpsstopp m.m. minskar det förbandens möjlighet att ta ansvar för sin verksamhet och ekonomi.

Högkvarteret måste också göra en avvägning av vilken verksamhet som ska bedrivas inom Försvarsmakten och vilken verksamhet som kan lägga ut på entreprenad. FMLOG har punktvís granskat sin verksamhet i detta avseende, exempelvis restaurangverksamheten. Men detta borde vara Högkvarterets uppgift.

De återkommande besparingskraven mot FMLOG har blivit en del av den löpande styrningen. Men för att besparingarna på FMLOG ska få riktig effekt borde de istället riktas mot förband, skolor och centra. FMLOG:s dimensionering styrs av efterfrågan från beställarna. Vill Högkvarteret att utnyttjandet av underhålls-

tjänster ska minska, måste de rikta styrsignalerna direkt mot dem som använder tjänsterna. Detta förhindrar dock inte att Högkvarteret ställer krav på effektivisering av FMLOG.

Högkvarterets ägarstyrning av FMLOG bör uttryckas genom mål, nyckeltal och uppföljning istället för direktiv om ramar och resurser. Högkvarteret borde följa upp FMLOG:s kostnadsutveckling och göra prisjämförelser med andra liknande verksamheter utanför Försvarmakten för att se om FMLOG har en rimlig prisnivå. Detta underlag kan sedan användas för att fatta beslut om verksamheten kan produceras mer kostnadseffektivt i egen regi eller om den ska upphandlas externt. Försvarmakten avser att genomföra en övergång till nyckeltalsstyrning av FMLOG fr.o.m. år 2007.

Planeringsprocessen är komplicerad. Den är administrativt tung och resurskrävande vilket ger litet tid för uppföljning och analys av verksamheten. Dessutom kommer FMLOG in för tidigt i planeringsprocessen – innan Högkvarterets uppdrag till förbanden är fastställda. Utredningen bedömer att det är möjligt att väsentligt förenkla och förbättra de olika delprocesserna.

Det finns idag oklarheter kring prissättningen av FMLOG:s tjänster. Inom Försvarmakten strävar man efter att ha full kostnadstäckning för sina priser. Denna s.k. självkostnadsprincip kan medföra att priset ändras vid upp- och nedgångar i beställningar och kapacitetsutnyttjande. Verksamhet kan ändå få över- eller underskott enskilda år. Försvarmakten tillåter emellertid inte FMLOG att balansera ett års över- och underskott till nästa år utan går då in och tar överskott respektive täcker underskott. Detta innebär att det i praktiken inte finns något incitament för FMLOG att uppnå ”nollresultat”, t.ex. genom att avveckla överkapacitet. Incitamenten för FMLOG att förbättra lönsamheten blir också svaga.

Istället för att genom personalramar m.m. styra FMLOG mot nollresultat skulle Försvarmakten kunna ställa betydligt starkare krav på FMLOG att på egen hand uppnå detta. Det innebär att FMLOG skulle ges möjlighet att balansera över- och underskott i ny räkning. Det bör kunna göras med marginaler av en storleksordning som Försvarmakten, med 40 miljarder kronor i omsättning, ska kunna hantera.

En uppskattning av Ekonomistyrningsverket visar att internfaktureringen inom Försvarmakten kan kosta så mycket som 60 miljoner om året. Detta kan vara en onödigt stor kostnad. Inom

Försvarsmakten pågår nu ett arbete med att avskaffa internfaktureringen.

Ekonomistyrningsverket konstaterade att införandet av ett interndeberingssystem och beställar-utförarmodell är komplicerat och tidskrävande. Bildandet av FMLOG har tagit längre tid än beräknat. De ständiga organisationsförändringarna försvårar genomförandet. Utredningen instämmer i denna bedömning.

#### 4.4.4 Internhyressystemet

Även i internhyressystemet dyker incitamentsproblem upp på grund av det centraliserade styrsystemet. Det saknas direkta ekonomiska incitament för lokalbrukaren att spara på lokaler. Detta beror på Försvarsmaktens interna styrning och resursfördelning. Lokalbesparingar tillfaller inte den som gör besparingen och kan inte användas för att öka andra kostnader, eftersom det redan finns givna ramar för olika resurser. Avsaknaden av direkta ekonomiska incitament för förband, skolor och centra m.fl. att hushålla med lokaler har gjort att Försvarsmaktens regionala fastighetskontor fått arbeta med nyttjandeanalyser. Arbetet har bl.a. resulterat i s.k. garnisonsplaner. Analysen har framför allt inriktats på areabehov och areautnyttjande, medan hyreskostnaderna hamnat i bakgrunden.

För att hyrorna ska spela roll som incitament till hushållning med lokaler och anläggningar måste såväl förhandlingssystemet som hyressättningen förändras. Enskilda organisationsenheter – förband och skolor – måste få förhandla direkt med Fortifikationsverket. Det kan ske med centralt stöd. Besparingar ska tillfalla den som utnyttjar lokalerna.

Utredningen har tidigare i en särskild skrivelse föreslagit att hyresavtalen ska omfatta längre hyrestider.<sup>1</sup> Med längre hyrestider blir det naturligt att se på det framtida behovet av lokaler. Med dagens system, där avtalen ska förnyas årligen, har en sådan prövning inte samma självklara plats. Det blir för kort tid mellan avtalen för att stanna upp och göra en mer grundlig prövning av framtida behov. Förhandlingar mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten pågår nu på regeringens uppdrag om en ny hyressättningsmodell och beräknas vara klara 30 juni 2006.

---

<sup>1</sup> Skrivelsen *Hyresmodell för försvarets fastigheter*, 2005-04-01, Dnr: 48/B1.

#### 4.4.5 Ekonomikultur och IT-stöd

I sin analys har Ekonomistyrningsverket påpekat att förbandschefer och andra chefer idag inte har tillräcklig ekonomisk kompetens för att koppla ihop verksamhet och ekonomi för att därmed kunna ta sitt ansvar som chefer för verksamheterna. I olika intervjuer har det framkommit att förbandscheferna fortfarande inte tar detta ansvar i tillräcklig hög utsträckning. Enligt Ekonomistyrningsverket handlar det även om ett förhållningssätt/attityd för hela Försvarmakten. Det finns en långvarig kultur inom försvaret som gör att ekonomi och resultat inte har haft tillräckligt stor betydelse eller värderas vid befordran. Andra egenskaper och färdigheter såsom handlingskraft och förmåga att agera i krig har värderats högre än förmågan att hålla ekonomin i balans. Detta resulterar i att inte tillräckligt ansvar utkrävs av chefer vid förbanden när det gäller kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

De IT-system som i dag används är en blandning av i huvudsak egenutvecklade och anpassade standardlösningar med olika ålder och modernitet. De olika systemen/applikationerna har bristande funktionalitet och kommunicerar inte med varandra, vilket kräver mycket manuellt arbete. I och med att information hanteras i flera olika system finns risk att informationskvaliteten blir sämre. Försvarmakten har konstaterat att det finns ett varierat stöd till olika områden vilket även framkommit av Ekonomistyrningsverkets intervjuer. Vissa områden har inget eller ett begränsat stöd medan andra har mer utvecklat stöd. Ekonomistyrningsverket bedömer att ett bättre utvecklat IT-stöd kan underlätta och stödja den interna styrningen och verksamhetsledningen inom Försvarmakten. Ett arbete med att ta fram ett sådant integrerat IT-stöd pågår inom Försvarmakten i och PRIO-projektet.

## 4.5 Försvarsmaktens uppdragsstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna

Utredningen har i uppdrag att särskilt analysera och utvärdera styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten inom försvaret. Den står för en betydande del av både försvarsutgifterna och verksamheten och har diskuterats intensivt under de år som modellen funnits.

### 4.5.1 Alternativ till den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen

Eftersom kritiken mot avgiftsfinansierad uppdragsstyrning varit omfattande under de år som modellen funnits, finns det anledning att gå igenom vilka alternativ som skulle kunna användas istället. Den nuvarande modellen kan sägas vara en blandning av avgifter och anslag. Avgifterna och anslagen ligger fördelat på olika tjänster. Utredningen ställer upp tre alternativ som kan diskuteras. I samtliga dessa alternativ ingår uppdragsstyrning via beställar-utförar-modellen.

1. Ren anslagsfinansiering
2. Blandfinansiering med anslagsfinansiering av administrativa kostnader och avgiftsfinansiering av direkta uppdragskostnader
3. Ren avgiftsfinansiering.

I alternativet med enbart anslagsfinansiering kommer finansieringen inte att följa beställaren. Istället får utföraren ett anslag direkt från statsmakterna. Riksdagens möjligheter till insyn och styrning av utförarnas verksamheter ökar och regeringens möjlighet att styra direkt ökar också.

Om statsmakterna, när de beviljar anslag, underskattar beställarens behov innebär det att beställaren inte fullt ut kan få de tjänster eller varor som behövs. Det betyder i sin tur att beställaren kanske inte kan genomföra sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt.

Prioriteringen av vilka tjänster som ska produceras kommer också att till viss del att gå över till utföraren. Detta blir särskilt

tydligt för en utförare som har flera beställare. Vilken beställare som ska få företrädare avgörs av utföraren.

I det andra alternativet med blandfinansiering för de utförande myndigheterna, täcks de administrativa kostnaderna med anslag, medan de direkta kostnaderna för uppdragen täcks av avgifter från beställaren.

Riksdagens och regeringens styrning av utförarmyndigheten ökar jämfört med idag (men inte lika mycket som i alternativ ett). Dessutom får regeringen ett tydligare ansvar och ökade möjligheter att dimensionera verksamheten.

Med anslagsfinansiering av administrationskostnaderna, kan det bli problematiskt att dra gränsen mellan indirekta och direkta kostnader. Det kan bli svårt för beställaren och utföraren att komma överens om vad som ska i de direkta kostnaderna. Det kan också leda till att den verkliga kostnaden för tjänsten eller varan inte syns.

I det tredje alternativet med renodlad avgiftsfinansiering skulle även regeringen betala avgifter för de uppdrag som idag finansieras av direkta anslag till stödmyndigheterna. Då skulle stödmyndigheterna bli helt avgiftsfinansierade. Det skulle innebära att Forsvarsdepartementet skulle få ett eller flera anslag att förvalta. Det skulle ställa krav på Forsvarsdepartementet att skaffa sig beställarkompetens. Det finns sådana anslag (exempelvis Östersjömiljarderna) redan idag, men det har visat sig problematiskt för Regeringskansliet att agera beställare.

Riksdagens och regeringens insyn i vad pengarna används till skulle försämrats ytterligare.

De analyser som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har gjort visar att den kundanpassning som beställar-utförarmodellen fört med sig har varit bra. Ingen av dem rekommenderar ett alternativ där uppdragsstyrningen tas bort. Alternativen handlar därför mer om hur själva finansieringen ska hanteras. Utredningen kan konstatera att finansieringsvalet påverkar regeringens och riksdagens styrnings- och insynsmöjligheter. Anslag ger bättre möjligheter för styrning, medan avgifter försämrar styrningen och insynen. Effekten blir tvärtom för myndigheterna. Avgifter ger tydligare roll- och uppgiftsfördelning och sätter avvägnings- och prioriteringsfrågan på rätt plats, dvs. hos beställaren, medan anslagsfinansieringen försämrar de möjligheterna.

En väsentlig del av kritiken av den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen är att riksdagens insyn försvåras. Om en återgång till

anslagsfinansiering inte förordas är frågan hur riksdagen ska ges bättre insyn inom ramen för det nuvarande systemet.

Svaret måste sökas inom en bättre redovisning. Uppföljning och återrapportering måste och kan bli avsevärt bättre. Utredningen utvecklar sina förslag om förbättrad redovisning i kapitel 6. Där föreslås en årlig resultatskrivelse för hela det militära försvaret. I den ingår dels en konsoliderad redovisning för alla försvarsmyndigheterna men också utförlig redovisning av varje stödmyndighets verksamhet och dess betydelse för det samlade resultatet. I en sådan skrivelse borde exempelvis omfattningen av stödmyndigheternas internadministration framgå, men också deras interna produktivitet och Försvarsmaktens bedömning av tjänsternas ändamålsenlighet och värde.

#### 4.5.2 Vad ska finansieras med anslag respektive avgifter?

Även om modellen med avgiftsfinansierad uppdragsstyrning behålls i stort, finns det anledning att överväga vilka tjänster som lämpar sig för avgiftsfinansiering. För att syftet med modellen ska uppnås, bör användaren av en tjänst också vara den som beställer och betalar. Det innebär att om Försvarsmakten beställer och använder tjänsten, ska den vara avgiftsfinansierad. Är det däremot regeringen som beställer bör tjänsten vara anslagsfinansierad.

Utredningens analys visar att de typtjänster som stödmyndigheterna tillhandahåller i stort har en lämplig finansiering.<sup>2</sup> Men alla tjänster bör inte avgiftsfinansieras.

Ett exempel är sådana tjänster/produkter som inte riktar sig till en enskild användare. I en sådan situation är det bättre om tjänsten är anslagsfinansierad. Regeringen betalar då för att flera aktörer som exempelvis myndigheter, företag och kommuner kan dra nytta den tjänst som produceras. Nyttan får en spridning som annars inte skulle ha inträffat och bidrar till utvecklingen av samhället i stort. Exempel på sådana tjänster inom försvarsområdet är försvarsforskning och signalspaning.

Andra tjänster, som idag är anslagsfinansierade, kan däremot avgiftsfinansieras. Utredningens analys har visat att Pliktverkets anslagsfinansierade tjänster, (mönstring, inskrivning och stöd under grundutbildning) uppfyller de flesta av de kriterier som är nödvändiga för att incitamenten i modellen ska fungera. En

---

<sup>2</sup> Se bilaga 4 *Finansieringen av stödmyndigheternas tjänster*.

avgiftsfinansiering av Pliktverket skulle renodla beställar-utförar-modellen ytterligare. Då skulle Försvarmakten betala avgifter för samtliga sina beställningar till stödmyndigheterna, utom för beställningarna till Försvarets radioanstalt.

Det skulle också ge Försvarmakten en möjlighet att se både merkostnader och totala verksamhetskostnader. Merkostnader kan uppstå när Försvarmakten, sent i processen, ändrar var värnpliktiga ska rycka in eller vilken befattning de ska in på. Incitamenten att diskutera kostnadsdrivande ambitionsnivåer (exempelvis kravprofilen på mönstringen) blir också starkare.

Idag förekommer diskussioner om Försvarmaktens sena beställningar ska dras från anslaget eller finansieras med avgifter. Om Pliktverkets tjänster avgiftsfinansieras helt blir det tydligt vem som ska betala för Pliktverkets tjänster.

I olika utredningar har myndighetsutövningen framhållits som hinder för avgiftsfinansiering. Men det finns många exempel på att myndighetsutövning är avgiftsfinansierad. I Pliktverkets fall skulle dessutom inte avgifterna drabba allmänheten, utan Försvarmakten. Utredningen menar därför att myndighetsutövningen inte utgör något hinder för avgiftsfinansiering.

Att avgiftsfinansiera mönstringen störs dock av lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809). Lagen innebär att det är de demografiska förutsättningarna – och inte Försvarmaktens behov – som styr antalet som mönstrar. Däremot kan Försvarmakten fritt bestämma hur många som ska skrivas in för tjänstgöring. Pliktverket har dessutom full frihet att välja metod för hur mönstringen ska gå till och Försvarmakten har möjlighet att variera kraven för dem som ska skrivas in och mönstras.

Eftersom Försvarmakten själv inte kan bestämma mönstringens omfattning väljer utredningen att inte föreslå en fullständig avgiftsfinansiering av Pliktverket. Däremot skulle graden av avgiftsfinansiering kunna öka, vilket skulle ge Försvarmakten ökade incitament att diskutera de kostnader de är med och påverkar.

Ett fall där principen om att finansiär, beställare och användare ska vara densamma frångås är den internationella verksamheten, som Totalförsvarets forskningsinstitut genomför på uppdrag av regeringen. Tjänsten är inte finansierad genom ett eget anslag, utan via materielanslaget. Försvarmakten är genom regleringsbrevet tvungen att beställa verksamheten, men Försvarmakten styr inte verksamheten och begär ingen återrapportering, utan betalar endast ut pengarna efter rekvisition från Totalförsvarets forsknings-



institut. Utredningen menar att detta bör rättas till så att Totalförsvarets forskningsinstitut får anslagsmedel och uppdraget direkt i sitt eget regleringsbrev.

#### 4.5.3 Beställarkompetensen är en viktig faktor

Med ett alternativ där beställar-utförarmodellen behålls och renodlas blir beställarkompetensen än mer betydelsefull. Beställarkompetens är en viktig faktor för att Försvarmakten ska kunna få så bra tjänster som möjligt för pengarna.

Även om några studier<sup>3</sup> pekar på att beställarkompetensen har blivit bättre är det viktigt att Försvarmakten fortsätter att förbättra sin beställarkompetens. Fortfarande har inte problemet med personalrörligheten hanterats. Det borde ligga i Försvarmaktens intresse att få en så bra beställarkompetens som möjligt. Strategiska beställarfunktioner bör organiseras och bemannas så att beställarkompetens bevaras över tiden. Försvarsförvaltningsutredningen föreslår Försvarmakten att vad gäller beställarfunktioner frångå den rådande personalpolitikens inriktning att ha en hög personalrörlighet och sikta på att behålla personal på dessa tjänster i minst sex år. Försvarsstyrningsutredningen stöder detta förslag.

Att Försvarmakten behöver låna in kompetens kan leda till att det uppstår gränsdragningsproblem mellan beställare och utförare. I en sådan är det viktigt att hålla på tydliga roller och ansvarsförhållanden. Det är dock möjligt att inlåning av kompetens är en nödvändighet och kanske till och med bra.

Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets rapporter pekar på att de tjänster som utförarna i dag levererar inte systematiskt utvärderas av Försvarmakten eller de utförande myndigheterna. Med utvärdering menar vi att tjänsterna följs upp med avseende på vad de har lett eller bidragit till eller om de har givit Försvarmakten den nytta som det var tänkt. Som beställare är det Försvarmaktens sak att ta ansvar för att man har nytta av de levererade varorna och tjänsterna. En bristande uppföljning av nyttan med olika beställningar leder till att Försvarmakten inte kontinuerligt kan utveckla en del av sin beställarkompetens. Utan

---

<sup>3</sup> Bl.a. översynerna av Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut (SOU 2004:58 respektive 2004:41).

uppföljning kan heller inte statsmakterna få något grepp om hur väl utförarna presterar.

Både Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har konstaterat att Försvarsmakten i de flesta fall har goda förutsättningar att kontrollera och därmed ifrågasätta såväl timpris som totalpris och resursförbrukning för beställda tjänster och varor. Samtidigt har det framkommit att Försvarsmakten sällan gör det. Försvarsmakten skulle behöva föra en mer ingående dialog om den nödvändiga resursförbrukningen, istället för att utgå ifrån att utförarens kalkylerade resursåtgång.

Det borde också vara i Försvarsmaktens intresse att utförarna redovisar sina kostnader, både för ett specifikt uppdrag och för overhead. Enligt Statskontoret sker inte en sådan kostnadsuppdelning alltid med automatik. Utan all information kan det vara svårt för Försvarsmakten att kunna föra en öppen och konstruktiv dialog med utföraren.

#### 4.5.4 Beställningsprocessen

Statskontoret pekar på att det är en omfattande dialog och process kring vissa beställningar, vilket både tar mycket tid och resurser för beställare och utförare. I vissa fall är säkert en sådan omfattande beställningsdialog väl motiverad. Men olika varor och tjänster är olika komplicerade att beställa. Frågan är om det finns möjligheter att förenkla och förkorta processen.

Statskontorets intervjuer har pekat ut beställningarna av materiel som ett område där beställningsprocessen borde kunna anpassas bättre efter de olika tjänster och varor som beställs. Om samma omständliga procedur används även för de enkla tjänsterna, leder det till onödiga transaktionskostnader.

Samordningsavtalen har visat sig vara en bra grund för både beställare och utförare att bygga sina förhandlingar på. Avtalen har varit en del i att formalisera beställningsprocessen. Samtidigt menar Statskontoret att skrivningarna om förtroende och öppenhet har fått Försvarsmakten att inte ifrågasätta uppgifter om kostnader och resursåtgång från stödmyndigheterna. Utredningen anser dock att det inte behöver vara någon motsättning mellan en förtroendefull, öppen relation och en diskussion om kostnader och resurser.

Det finns dock en del viktiga frågor som inte är reglerade i flera av samordningsavtalen. Enligt Ekonomistyrningsverket finns det

exempelvis inte någon klausul som reglerar hur tvister eller skilda tolkningar ska hanteras i alla samordningsavtal. Undantaget är Försvårshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Samordningsavtalen reglerar inte alltid vem som ska kvalitets-säkra tjänsterna och varorna eller att det ska ske systematiskt. Regler om vem som ska sköta utvärderingen av utförarnas prestationer och vad som ska utvärderas och återrapporteras finns heller inte i alla avtal.

Samordningsavtalen borde också ha en viktig funktion för att reglera parternas insyn i varandras verksamhet, t.ex. i bokföring och kostnader för ett uppdrag.

Med tanke på att samordningsavtalen ska reglera beställarens och utförarens relation anser utredningen att det är rimligt att klausuler om tvister, kvalitetssäkring, insyn, utvärdering och återrapportering finns med.

#### 4.5.5 En förhandlingssituation

Att förhandlingarna mellan beställare och utförare inte sker på en marknad är en ständigt återkommande kritik när det gäller beställar-utförarmodellen. Det finns helt enkelt inga förutsättningar för en fungerande marknad när det bara finns en kund och en leverantör. Denna kritik anförs som ett starkt argument för att beställar-utförarmodellen inte passar inom försvaret och att modellen därmed inte kan vara kostnadseffektiv.

Den beställar-utförarmodell med avgiftsfinansiering som LEMO införde år 1994 hade inte syftet att vara en marknad med perfekt konkurrens. I stället är modellen en form av interndebitering och därmed ett sätt att åstadkomma resursfördelning mellan olika myndigheter inom försvaret. Styrande för resursfördelningen är Försvårsmaktens behov av utförarnas tjänster. Försvårsmaktens behov dimensionerar därmed utförarnas storlek.

Att interndebitering leder till en situation med s.k. bilaterala monopol är ofta fallet, så länge köpandet och säljandet av tjänster/varor sker inom samma organisation (i det här fallet staten). Det kan naturligtvis hävdas att detta inte är bra för kostnadseffektiviteten. Men det har aldrig påvisats att beställar-utförarmodellen är mindre kostnadseffektiv än den modell med direkt anslagsfinansiering som användes före år 1994. Sådant är nämligen mycket svårt att mäta. Att förkasta beställar-utförar-

modellen utifrån aspekten att det inte finns någon riktig marknad inom försvaret är därmed inte särskilt meningsfullt.

## 4.6 Förvarsstyrningen i några andra länder

Utredningen har gjort en jämförande studie om styrningen av försvarsmakterna i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien. Utredningen hänvisar till studien, som bifogas som bilaga 3. Här redovisar utredningen de slutsatser som utredningen har dragit av undersökningen.

### 4.6.1 Inledning

Utredningen anser sig kunna dra några slutsatser av de erfarenheter som har gjorts i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien när det gäller styrningen av försvaret. Dessa erfarenheter kan säga oss något om förutsättningarna för god försvarsstyrning oavsett förvaltningssystem, politisk kultur, försvarets storlek, koppling till allianser och krigserfarenhet. Men utredningen vill samtidigt betona det vanskliga i att utan vidare föra över lösningar från andra länder till styrningen av det svenska försvaret.

De studerade länderna går igenom samma typ av omställning av försvaret som Sverige. Försvarets inriktning och ledningsstruktur har förändrats. Försvarsmakterna har varit föremål för stora nedskärningar. Genomförandet av de politiskt fattade besluten har inte varit problemfritt. Försvarsmakterna har brottats med ekonomiska problem.

En allmän iakttagelse är att försvarsmakterna i samtliga studerade länder gradvis har börjat styras som övriga förvaltningsområden.

### 4.6.2 Former för samråd

I Danmark skapas politisk samsyn i en informell grupp, den s.k. försvars-forligskredsen. I denna grupp sitter ledande försvarspolitiker från de flesta partierna i folketinget. Försvarsministern är ordförande. I denna krets formas den danska försvarspolitiken i praktiken. Där nås på ett tidigt stadium politisk enighet om de

stora besluten om försvarets inriktning, vilket ger stabilitet och skyndar på beslutsprocessen.

I Finland följer riksdagens politiker framtagandet av de stora försvarsbesluten genom en parlamentarisk beredningsgrupp. Gruppen har ingen formell roll och är inte heller permanent utan tillsätts inför de stora försvarsbesluten. Dessa beslut förankras genom gruppens medverkan på ett tidigt stadium i riksdagen. Den anses därför ha en central politisk betydelse.

Försvarsutskotten i Danmark, Finland och Storbritannien förefaller spela en relativt undanskymd roll i formuleringen av försvarspolitikerna.

I Finland träffas presidenten, statsministern, försvarsministern och kommendören för försvarsmakten regelbundet för att diskutera principiellt viktiga försvarsfrågor. Detta har stor betydelse för den klara och tydliga strategiska ledningen som kännetecknar det finska försvaret.

I Norge bidrar försvarsutskottets årliga möten med försvarsministern och överbefälhavaren till att skapa samsyn mellan politiker och militärer. Vid dessa möten, som sker inför stortingets behandling av försvarsbudgeten, redovisar överbefälhavaren sin värdering av om försvarsmaktens verksamhetsresultat motsvarar statsmakternas beslut. Dessutom diskuteras försvarets mål och inriktning i stort.

#### 4.6.3 Integrerad organisation och arbetsprocess

De studerade länderna har i varierande utsträckning integrerat sina försvarsdepartement och försvarsstaber (högkvarter) med varandra.

I Norge genomfördes år 2003 en stor förändring av rollfördelningen mellan försvarsdepartementet och försvarsstaben. Både uppgifter och personal flyttades från staben till departementet. Syftet var att stärka den strategiska ledningen av försvaret, tydliggöra kopplingen mellan politiska och militära bedömningar och effektivisera styrningen av försvaret.

I Storbritannien, där försvarsministeriet rymmer både det policyskapande departementet och försvarsstaben ses sammanvävda politiska och militära överväganden som en nödvändig förutsättning för att åstadkomma bra beslutsunderlag, snabba beslut och effektiv ledning. Detsamma gäller Norge där man aktivt söker en nå en jämn fördelning i försvarsdepartementet mellan personal med

civil och militär bakgrund. Att civil och militär personal arbetar sida vid sida i alla delar av arbetsprocessen anses ha resulterat i ökad effektivitet och kvalitet i behandlingen av försvarsfrågorna.

Även i Finland betonas vikten av gemensamma arbetsprocesser, särskilt när det gäller planeringsarbetet. Det är dock tydligt att det hela tiden är försvarsministeriet som styr processen.

Också i det danska försvarsdepartementet finns en stark koppling mellan den civila tjänstemannanivån och den militära sakkunskapen. Departementet har en lång tradition av att blanda civil och militär kompetens.

#### **4.6.4 Tydligt formulerade mål, gemensam förståelse och uppföljning**

Det finns vissa likheter i de studerade ländernas sätt att styra genomförandet av de politiskt fattade besluten om försvaret. Det gäller främst de metoder som används för att formulera tydliga mål, skapa gemensam förståelse för dessa och följa upp resultaten.

Det kanske mest effektiva försvarsstyrningsorgan utredningen stött på är det engelska försvarsministeriets Defence Management Board. Ledamöter i denna försvarsstyrelse är ministeriets högsta civila tjänsteman, som är ordförande, överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, några försvarsmyndighetschefer samt försvarets ekonomidirektör. Därtill kommer två ledamöter utan bakgrund i försvaret. Styrelsen lyder direkt under försvarsministern. Den fattar beslut om fördelningen av resurser, försvarets mål och operativa förmågor samt inriktningen av den övergripande försvarsplaneringen. Styrelsen ägnar sig också åt uppföljning av försvarsverksamheten på en relativt detaljerad nivå. I de frågor som kräver politiska beslut lämnar styrelsen rekommendationer till försvarsministern. Defence Management Board har gjort styrningen och ansvarsfördelningen tydlig inom det brittiska försvaret. Fokus har ökat på resultatuppföljning och ekonomisk kontroll. Att ledamöterna i Defence Management Board har sådana befattningar att de även har till uppgift att verkställa styrelsens beslut underlättar dessutom genomförandet av besluten.

Flera av de studerade länderna använder resultatkontrakt som verktyg för att styra genomförandet av fattade försvarsbeslut. I Finland är den enhetlighet som präglar resultatstyrningen ända ner på förbandsnivå slående. Styrsignalerna är entydiga och utrymmet

för tolkning begränsat. Resultatkontrakten är mycket kort hållna. Genom resultatkontrakten råder inget tvivel om vem som är ansvarig för vad med positiva konsekvenser för genomförandet av försvarsbesluten.

I några länder har man en försvarslag som övergripande reglerar försvarets mål uppgifter och organisation. Det är svårt att uttala sig generellt om sådana försvarslagar är effektiva styrinstrument eller inte. I Finland, där lagen är ett levande dokument, förefaller erfarenheterna vara goda.

#### 4.6.5 Väl fungerande ekonomiska kontrollsystem

Ekonomistyrning är en högt prioriterad fråga i de studerade ländernas försvar. Effektiva ekonomisystem anses nödvändiga för att förbättra möjligheterna att hålla budget, säkra god uppföljning och kontroll samt för att tydliggöra sambandet mellan resurser, verksamhet och resultat.

Genom satsningar på nya ekonomisystem i Danmark och Finland har man fått bättre överblick över de resurser som finns på försvarsområdet och säkrare information om vad förband och insatser kostar. I Storbritannien diskuterar Defence Management Board regelmässigt den ekonomiska uppföljningen av försvarsverksamheten. I Finland görs detsamma varje vecka i möten mellan försvarsministern, kanslichefen i Försvarsdepartementet, kommandören för försvarsmakten och chefen för försvarsstaben.

#### 4.6.6 Generella slutsatser

Utredningen anser sig kunna dra några generella slutsatser av den jämförande studien när det förutsättningar för effektiv styrning och genomslag för politiskt fattade beslut inom försvaret.

Samförstånd och enighet på ett tidigt stadium i försvarsfrågor är en förutsättning för väl fungerande ledning och styrning av försvaret. Det är därför viktigt att finna effektiva *former för reellt samråd* både på politisk nivå och mellan politiker och militärer.

Närmare *samverkan mellan civil och militär personal* i försvarsdepartement och försvarsstaber, både organisatoriskt och i fråga om arbetet med att ta fram beslutsunderlag för regeringen, ger

bättre utformning och genomslagskraft åt de politiskt fattade försvarsbesluten.

*Tydligt formulerade mål och gemensam förståelse för dessa samt enhetliga och väl fungerande system för uppföljning och ekonomisk kontroll* är nödvändiga förutsättningar för en effektiv styrning av försvaret.

Studien visar att styrning av militära försvar är en utomordentligt komplicerad verksamhet. Den ställer mycket höga krav på ledningarna för både försvarsdepartement och försvarsmakter. De måste till sitt förfogande ha bra former för styrningen. När det gäller tillgång till ändamålsenliga styrformer anser sig utredningen kunna dra den slutsatsen av studien att den svenska försvarsstyrningen, särskilt på departementsnivån, har sämre förutsättningar än i de andra länderna.

En förklaring kan vara att de andra länderna har mer eller mindre långtgående ministeriesystem. Dessa kan ge vissa fördelar när effektiva styrsystem ska skapas. Fördelarna är emellertid enligt utredningens uppfattning inte tillräckligt uppenbara och övertygande för att den svenska förvaltningsmodellen ska överges. Den modellen ger goda möjligheter att åstadkomma en starkare styrning av försvaret. Det är inom den ramen som utredningen lämnar sina förslag till förbättringar av formerna för försvarsstyrningen. Utredningen återkommer till detta i kapitel 6.



## 5 Samlad analys av försvarssektorn

### 5.1 Inledning

Utredningen har i det föregående beskrivit och analyserat styrningen av det militära försvaret (kap. 3 och 4). Utredningen har utgått från de aktörer som utövar styrning inom försvaret. Det finns också anledning att betrakta försvarsstyrningen ur ett helhetsperspektiv. I detta kapitel ser utredningen på helheten, dels styrkedjan riksdag-regering-Försvarsmakt-försvarsmyndigheter, dels regeringens samlade ledning av hela försvarssektorn. Frågorna som tas upp har tidigare berörts i olika avsnitt men hålls här samman i ett övergripande perspektiv.

### 5.2 Styrkedjan

Det är riksdagen som lägger fast försvarspolitikerna och ytterst styr det militära försvaret. Riksdagens styrning baseras på finans-, lagstiftnings- och kontrollmakten. Utredningen har ovan beskrivit riksdagens användande av dessa styrmedel. Reformen av ledningen för det militära försvaret (LEMO) år 1994 innebar att riksdagen beslutade både om sin egen styrning av försvaret och om övriga aktörers styrning, d.v.s. om hela styrkedjan.

Reformen syftade till att skapa ett effektivt försvar med fokus på vad som då kallades krigsorganisationen – idag insatsorganisationen. Även om brister kan konstateras i förverkligandet av de försvarsbeslut som tagits därefter är fokusering på insatsorganisationen idag odiskutabel.

Genom reformen avhände sig riksdagen ett stort antal beslut. Närmare hundra anslag hade tidigare beslutats av riksdagen. Reformen byggde på att riksdagen i fortsättningen skulle styra på ett annat sätt med mål och ekonomiska ramar. Det förutsatte att

målen var styrande och att regeringen på ett fullödigt sätt redovisade i vilken mån målen nåtts och kostnaderna för detta.

Det är uppenbart att förutsättningarna för riksdagens styrning försämrats i flera avseenden. Riksdagen har beslutat om inriktningsmål. Det har inte varit möjligt att följa upp och utvärdera om dessa mål nåtts eller inte. Hur de ekonomiska ramarna använts har i stor utsträckning lämnats i dunkel. Någon redovisning av vilka resursavvägningar som gjorts i förhållande till målen för försvaret har inte lämnats. Jämfört med tidigare har den ekonomiska redovisningen blivit avsevärt mindre upplysande. Riksdagens insyn och påverkansmöjligheter har därigenom begränsats (bet. 2004/05:FöU4).

Detta är utredningens viktigaste frågor att lösa. Till detta lägger utredningen vikten av att riksdagen aktivt medverkar i försvarsplaneringen. Det är utredningens uppfattning att informationen till riksdagens försvarsutskott i frågor rörande försvarsplanering liksom materiel är onödigt restriktiv. Utan att medverka i försvarsplaneringen riskerar riksdagens inflytande att bli illusoriskt.

LEMO-reformen innebar också att ett mycket stort ansvar delegerades till en myndighet, Försvarsmakten. För att balansera denna stora myndighet och dess professionella företrädare behövs ett starkt försvarsdepartement. Det är enligt utredningens mening angeläget att departementet axlar det samlade ledningsansvaret för försvarsområdet mer målmedvetet än idag. Det betyder dels att försvarets myndigheter inte styrs i den omfattning och på det sätt som erfordras för att få alla myndigheter i sektorn att samverka på bästa sätt, dels att riksdagens ansvarsutkrävande försvåras när det är oklart vad som är regeringens och vad som är Försvarsmaktens ansvar.

Nästa avsnitt behandlar därför regeringens styrning av sektorn det militära försvaret.

### **5.3 Sektorn det militära försvaret – styrning, organisering och ansvar**

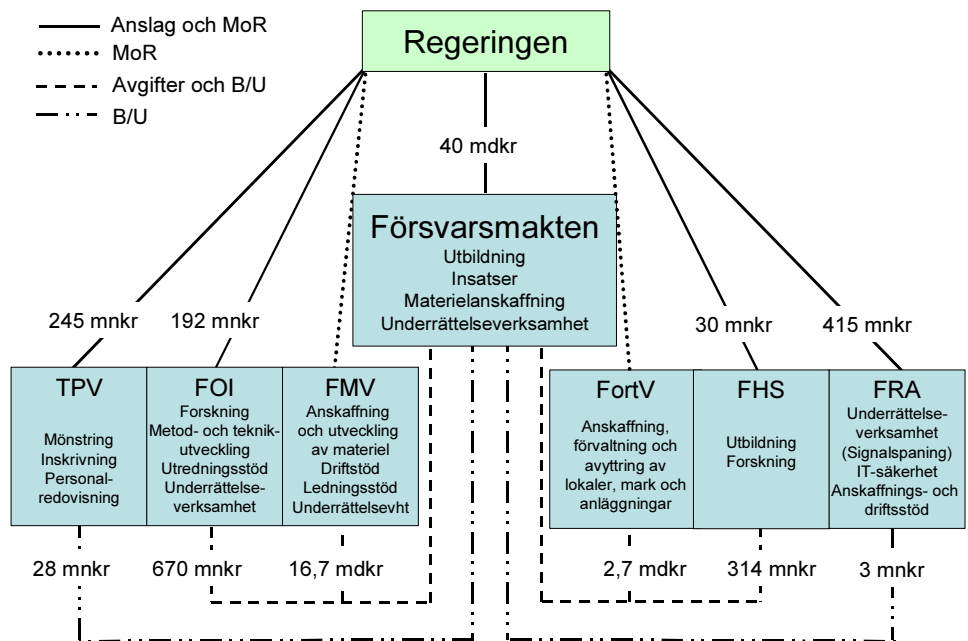
Regeringens styrning av de olika aktörerna i det militära försvaret åskådliggörs i Figur 1. Alla myndigheter i sektorn styrs av regeringen, vilket symboliseras med de heldragna linjerna från regeringen till myndigheterna. I de flesta fall följer finansiering med styrningen i form av anslag. Totalförsvarets pliktverk fick

exempelvis ca 245 miljoner kronor i anslag år 2004. Men till Fortifikationsverket och Försvarets materielverk ges inga direkta anslag, vilket markeras med punktade linjer.

En del av myndigheternas verksamhet styrs inte av regeringen, utan av Försvarmakten. Försvarmakten beställer varor och tjänster från de övriga försvarsmyndigheterna och betalar avgifter till dem för det. Det symboliseras av de streckade linjerna från Försvarmakten till de andra myndigheterna. Försvarshögskolan fick exempelvis 314 miljoner kronor i avgifter för producerade tjänster av Försvarmakten under år 2004. Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets pliktverk är i huvudsak anslagsfinansierade, men styrs av Försvarmakten via en beställar-utförarmodell. Detta symboliseras med en annorlunda streckad linje än övriga myndigheter.

Försvarmakten får ca 98 procent av det samlade anslaget till det militära försvaret. Av detta fördelas ungefär hälften vidare till de olika stödmyndigheterna. En mycket stor del går till materielanskaffning via Försvarets materielverk. I sin roll som beställare kan Försvarmakten påverka utförarmyndigheternas storlek, förutsatt att dessa anpassar sin organisation efter uppdragens omfattning. Försvarmakten har annars inte något direkt inflytande i detta avseende.

**Figur 1**      **Sektorn Det militära försvaret och dess styrning och finansiering år 2004**



*Källa:* Siffror från Försvarsförvaltningsutredningen och Ekonomistyrningsverket. Anm. MoR står för mål- och resultatstyrning. B/U innebär beställar-/utförarrelation. Beloppen gäller år 2004 och omfattar endast anslag från riksdagen och avgifter från Försvarsmakten. Observera att beloppen anges i både miljoner och miljarder kronor i figuren.

### 5.3.1 Delegering till Försvarsmakten

Detta är en långtgående delegering. Regeringen har släppt ifrån sig ansvaret för vilka varor och tjänster som ska beställas, för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Skillnaden jämfört med om dessa myndigheters verksamhet istället skulle ha ingått i Försvarsmakten är dock inte så stor. Regeringen hade inte heller då styrt denna produktion.

Delegeringen till Försvarsmakten är omfattande men ändå begränsad. Försvarsmakten tillsätter inte de övriga försvarsmyndigheternas chefer, kan inte ställa krav på redovisning och kan inte besluta om verksamhetsform och investeringar m.m. Det är bara regeringen som kan göra det. Försvarsmakten har inget utpekat

sektoransvar med rätt att leda de andra myndigheterna samtidigt som Försvarsmakten är ytterst ansvarig gentemot regeringen för att uppnå de försvarspolitiska målen. Samarbetet måste ske på frivilliga grunder, vilket samordningsavtalen är ett påtagligt uttryck för. En sammanvävd struktur med självständiga myndigheter ska alltså tillsammans prestera ett gemensamt resultat.

### **5.3.2 Finansiering och reglering påverkar myndigheternas incitament**

Valet av finansieringsform och reglering har i hög grad påverkat hur sektorn utvecklats. Försvarsmyndigheternas instruktioner är formulerade så att myndigheterna ges möjlighet att leverera tjänster till andra än Försvarsmakten. De har därigenom kunnat finansiera en utvidgad verksamhet samtidigt som det militära försvaret vidkänts besparingar. Det hade inte varit möjligt om verksamheterna varit anslagsfinansierade.

Alla stödmyndigheterna har kunder utanför försvaret. En del av myndigheterna har även kunder utanför staten. Hos Försvarets materielverk, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut utgör kunder utanför den staten 1, 3 respektive 8 procent av avgiftsinkomsterna. Sammantaget uppgår försäljningen till dessa kunder till ca 300 miljoner kronor för de tre myndigheterna.

Sammantaget gör finansieringsformen och instruktionerna att stödmyndigheterna har både möjlighet och incitament att vända sig till kunder utanför försvaret om Försvarsmaktens beställningar minskar. I praktiken innebär det att det finns andra aktörer som dimensionerar vissa av försvarsmyndigheterna.

### **5.3.3 Ökad ägarstyrning kan och bör utövas**

Både Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets rapporter pekar på att regeringen inte utövar ägarstyrning i tillräcklig omfattning. De menar att det finns ett utrymme för regeringen att fylla, i förhållande till den styrning som utövas via beställar-utförar-modellen.

Det är inte Försvarsmakten som vare sig kan eller ska vara den som utövar den övergripande sektorstyrningen. Det är regeringen. Utredningens uppfattning är att en samlad styrning av det militära

försvaret saknas i dag. Efter införandet av den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen har regeringen fokuserat sin styrning på Försvarsmakten.

Regeringen är den enda part som kan utkräva ansvar från såväl Försvarsmakten som de övriga försvarsmyndigheterna. Det är därför regeringens uppgift att få försvarsmyndigheterna att arbeta åt samma håll, att försöka uppnå samma mål och att ha hela sektorns bästa för ögonen. En del i det arbetet handlar om målen som sätts för det militära försvaret. Idag är dessa mål utformade med tydligt inriktning på Försvarsmaktens verksamhet. De ger inte stödmyndigheterna någon vägledning. För att få hela sektorn att arbeta åt samma håll bör målen för stödmyndigheterna anpassas efter deras verksamhet och förutsättningar, samtidigt som de logiskt knyter an till det militära försvarets övergripande mål.

Vilka uppgifter försvarmyndigheterna ska ha är en fråga för regeringen. Vid sidan om Försvarsmakten och dess behov finns andra myndigheter och även privata organisationer som efterfrågar myndigheternas tjänster. Regeringen måste ta ställning till vilka verksamheter stödmyndigheterna ska bedriva och hur långt det offentliga åtagandet på respektive område sträcker sig.

Regeringen kan reglera vad som ska gälla för utförarnas försäljning av tjänster i instruktionen. Ekonomistyrningsverket har i sin rapport föreslagit en sådan reglering och utredningen menar att det är viktigt att en sådan markering görs. Idag är myndigheternas instruktioner varken tydliga eller konsekventa i fråga om vad som gäller för tillhandahållandet av tjänster för andra områden än försvaret. En reglering skulle göra spelreglerna för beställar-utförarmodellen klarare.

Regeringen kan även bestämma den ekonomiska ramen för olika verksamheter. Regeringen kan ingripa och begränsa beloppen som går till vissa ändamål. Exempel på sådana ändamål skulle kunna vara högre officersutbildning, d.v.s. den verksamhet som bedrivs på Försvarshögskolan idag. Begränsningen skulle kunna ske genom anslagsposter eller högstbelopp på förbandsanslaget. Huruvida vissa av stödmyndigheternas kraftigt ökade omsättning är ett problem eller inte har utredningen ingen uppfattning om. Det är en fråga för regeringen att bedöma. Utredningen vill enbart påpeka det självklara i att regeringen förfogar över styrmedel och bör använda dem för att hantera situationen.

Anslagsposter kan också vara ett sätt för regeringen att försäkra sig om att en viss verksamhet får tillräckligt med resurser. Detta

sker redan idag. Under materielanslaget finns till exempel en anslagspost för forskning och teknikutveckling. Mellan år 2000 och 2004 har den anslagsposten ökat från 875 miljoner kronor till 1 030 miljoner kronor. Detta har skett under en tid av besparingar i försvaret. Forskning och teknikutveckling har, åtminstone resursmässigt, varit prioriterat från regeringens sida.

En begränsning genom anslagsposter och högstbelopp inskränker Försvarsmaktens handlingsfrihet och kan ses som ett underkännande av Försvarsmaktens förmåga att göra rätt avvägningar. Utredningen betraktar detta som ett naturligt uttryck för att regeringen och försvarsdepartementet ibland kan ha välgrundade skäl att göra andra bedömningar än Försvarsmakten. Det är inget underkännande av beställar-utförarmodellen så länge det görs i ringa omfattning och vid få tillfällen.

Ett omvänt problem skulle kunna vara att avgiftsfinansieringen gör det möjligt för Försvarsmakten att i besparingstider hålla medlen inom sin egen myndighet för att rädda sin egen personal och verksamhet. Det skulle då kunna gå ut över den långsiktiga verksamheten i stödmyndigheternas organisationer. Så har uppenbarligen inte varit fallet eftersom stödmyndigheternas andel av förbrukningen av de samlade försvarsanslagen ökat. Tillsättningen av Försvarsförvaltningsutredningen vittnar tvärtom om att problemet varit det motsatta och är ett uttryck för att regeringen tar sitt ansvar.

## 5.4 Omställningsstyrning

Den omställning från invasionsförsvar till insatsförsvar som det militära försvaret genomgår, och som ännu inte är avslutad, är utomordentligt genomgripande. En förändring av den storleksordningen ställer andra krav på styrmedel än de som gäller i ett mer stabilt förvaltningsskede. Försvarsutskottet har konstaterat att statsmakternas beslut om ändrad inriktning av försvarspolitiken inte har fått avsett genomslag (bet. 2003/04:FöU5, 2004/05:FöU4). Regeringen underskattade svårigheterna med att genomföra omställningen (prop. 2004/05:5 s. 50).

Olika syn på syftena med förändringen bland dem som ska genomföra den och motstånd bland dem som är direkt berörda av nedskärningarna försvårar genomförandet. De etablerade och invanda systemen, reglerna och rutinerna räcker inte till.

För att statsmakternas beslut om ny inriktning av försvaret ska få genomslag är det nödvändigt att riksdagens och regeringens styrning är mer aktiv. Försvarsmyndigheterna kan i förändringskedet inte styras på samma sätt som under ”lugnare” perioder.

De styrmedel som står till buds är för det mesta tillräckliga, men de kan behöva utnyttjas mer intensivt. Regeringen kan behöva styra mer. Det betyder inte nödvändigtvis mera detaljerat, utan snarare med större tydlighet i fråga om vad som ska presteras av försvarsmyndigheterna och vem som är ansvarig för detta. En sådan styrning ställer också krav på att riksdagen och regeringen har tillgång till användbara grunddata om tillståndet och utvecklingen i försvaret. Denna styrning och de prioriteringar som ligger i den måste komma från statsmakterna. Den kan inte lämnas åt Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna.

Det är angeläget att den av statsmakterna beslutade nya inriktningen av försvarspolitikerna förstås och accepteras av alla inom försvaret. Det ställer särskilda krav på kommunikationen mellan riksdagen, regeringen och försvarsmyndigheternas ledningar och personal. Fora för diskussioner och samråd mellan politiker och militärer, civila och militära tjänstemän blir av stor betydelse. Informella kontakter mellan Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna kan spela en viktig roll. Förankringsarbete av det slag som ÖB bedriver inom Försvarsmakten är värdefullt.

Omställningen ställer också större krav på styrning av den löpande verksamheten. Det gäller på alla nivåer, från riksdagens beslut om deltagande i internationella insatser, regeringens uppställande av ”milstolpar” för omställningen och till försvarsmyndigheternas interna styrning av verksamhet och organisation. Det är viktigt att regeringen sätter delmål för förändringsprocessen och vidtar åtgärder om målen inte nås vid de fastställda tidpunkterna.

## 5.5 De två kulturerna

Relationerna mellan statsmakterna och Försvarsmakten, mellan den civila och den militära sektorn, mellan politiker och militärer, mellan civila och militära tjänstemän, mellan politisk styrning och militär sakkunskap har diskuterats i alla tider. Dåligt genomslag för politiska beslut om försvaret i form av uteblivna resultat har kopplats till försvarets speciella organisationskultur.



Under senare år har sådana frågor behandlats i flera utredningar, bl.a. UTFÖR-utredningens rapport De två kulturerna (SOU 1996:130), ESO-rapporten I rikets tjänst (Ds 2001:45), Riksdagens revisorers förstudie (2002/03:12) Det självstyrande försvaret, Riksrevisionsverkets rapport (2003-06-12) Försvarets omstrukturering, bilaga 2 Försvarsmakten – En kulturanalys, Försvarets forskningsinstitutets rapport Strategisk planering – Förstudie ((FOI-R-1126-SE) och Insynsutredningens betänkande Lekmannamedverkan i Försvarsmakten (2003:26).

Styrningsproblemen och det bristande genomslaget för statsmakternas beslut på försvarsområdet kan till en del förklaras med hänvisning till förtroendeklyftor mellan den civila och den militära sektorn och den speciella organisationskultur som finns i försvaret. Det är vanskligt att med någon exakthet bedöma vilken betydelse dessa faktorer har för styrningen av försvaret. Men utredningen anser att de inte kan avfärdas.

Styrningen underlättas om det finns ett grundläggande förtroende mellan politiker och militärer och mellan civila och militära befattningshavare och insikt på båda hållen om den andra sidans förhållanden och förutsättningar.

I den mån som roten till de ovan behandlade problemen är att söka i Försvarsmaktens speciella organisationskultur med inslag av slutenhet, motstånd mot förändringar och kåranda i negativ mening kan åtgärder bara till en del vidtas utifrån. Försvarsledningens agerande och utbildningsinsatser blir i stället av stor betydelse. Det interna förändringsarbete som överbefälhavaren nu har inlett är angeläget och ambitiöst. Det förtjänar tydligt och uthålligt stöd från regeringen och Försvarsdepartementet.

Utredningen vill påpeka att problemet inte är speciellt för försvaret, det återfinns i flera sammanhang där politiker och en högt specialiserad professions företrädare ska samarbeta. Problemet är likartat inom t.ex. sjukvård och polisverksamhet.

Förtroendefrågan har en mycket stor betydelse för styrningen. I första hand för att politiker och militärer måste kommunicera med varandra för att komma fram till vilket försvar landet ska ha och för att de då måste förstå varandra. Politikerna vet inte vad för slags försvar landet behöver. De saknar den militära kunskapen om hotbilder, behövlig operativ förmåga, hur den ska förverkligas och till vilka kostnader. Men inte heller militärerna vet vilket försvar som landet behöver. De vet inte inom vilka ramar försvaret ska planeras och vilka uppoffringar och säkerhetspolitiska risker

politikerna är beredda att ta. Tillsammans ska politiker och militärer komma fram till detta. I de bästa stunderna har denna kommunikation fungerat väl under efterkrigstiden men det finns också perioder då kommunikationen inte fungerat, vilket skadat försvarets utveckling.

I andra hand har kulturskillnaderna betydelse för att styrning till mycket stor del är en fråga om att ge och ta emot information. Kulturskillnader påverkar hur direktiv formuleras och hur de uppfattas och kan leda till missuppfattningar. I värsta fall kan missförstånden leda till misstro och bristande lojalitet.

Utredningens internationella studie visar att former för reellt samråd mellan politiker och militärer och närmare samverkan mellan civila och militära tjänstemän i Försvarsdepartement och försvarsstaber är viktiga förutsättningar för skapa en gemensam förståelse för det militära försvarets mål och uppgifter och för en stabil styrning som leder till att de politiskt fattade försvarsbesluten blir genomförda.

Utredningen drar därför slutsatsen att för att styrningen ska fungera måste politiker och militärer ha respekt för varandras kompetens och förståelse för varandras arbetsvillkor. I detta ligger också en förståelse för varför kulturerna är olika. Verksamheten – den politiska såväl som den militära – ställer olika krav på beteenden och kultur.

En andra slutsats är att det är viktigt att formulera tydliga roller och att bli överens om spelets regler: vem som har ansvar för vad.

Hur ska kulturskillnaderna överbryggas och den ömsesidiga förståelsen skapas? Utredningen återkommer i kapitel 6 med ett antal förslag till åtgärder som är avsedda att vara ”förtroendeskapande”. Det gäller förslag om en aktivare medverkan från Försvarsdepartementets sida i försvarsplaneringen (avsnitt 6.3.3), en förbättrad resultat- och kostnadsredovisning till riksdagen (avsnitt 6.2.3) och ett samordningsorgan mellan försvarsdepartementets ledning och försvarsmyndigheterna (avsnitt 6.3.2), minskad detaljstyrning och färre återrapporteringskrav (avsnitt 6.3.4).

## 6 Utredningens överväganden och förslag

### 6.1 Inledning

I detta kapitel lägger utredningen fram förslag om hur det militära försvaret ska styras i framtiden. Det sker mot bakgrund av beskrivningen i kapitel 3 och analysen och utvärderingen i kapitel 4 och 5.

Utredningen har beaktat den utveckling av styrsystemet som pågår. Riksdagen begär bättre möjligheter att fatta beslut om inriktning och styrning av försvaret, ett bättre begrepp om vilken operativ förmåga som försvaret planeras för, i vilken mån försvaret lever upp till denna och kontroll av kostnaderna. Regeringen behöver en kraftfullare analys-, utvärderings och styrförmåga. Det gäller både i genomförandet av beslutad insatsorganisation men också i hög grad i försvarsplaneringen. Riksdag, regering och Försvarsmakt behöver få tydligare roller gentemot varandra. Försvarsmakten önskar mindre detaljstyrning och att få mandat att verkställa statsmakternas beslut på eget ansvar. Utredningen strävar efter att tillgodose dessa behov genom sina förslag. Det styrsystem som utredningen överväger ska hålla i framtiden, när omställningen till insatsförsvaret har slagit igenom och verksamheten gått in i nya banor.

De nödvändiga förbättringarna kan göras utan att ändra regeringsformen eller den svenska förvaltningsmodellen. Syftet med den svenska modellen innebär inte att statsmakternas styrning av myndigheterna ska vara svag utan att förvaltningen ska ges förutsättningar att arbeta effektivt. Utredningen föreslår inte några särlösningar för försvaret. Förslaget är som helhet en tillämpning och verksamhetsanpassning av resultatstyrning till försvarets förhållanden.

Den svenska förvaltningsmodellen har vissa svagheter men också styrkor. Utredningen anser att styrkorna överväger och att svagheter kan kompenseras med lämpliga arrangemang. En svaghet kommer till uttryck i Försvarsdepartementets svårigheter att agera

som samlad ledning. Försvarsmyndigheterna utgör en gemenskap. De har gemensamma mål. Den gemensamma ledningen för försvaret har till en del lagts på Försvarmakten, i första hand genom att Försvarmakten fått i uppdrag att lägga beställningar på de övriga myndigheterna. Men fullt ut kan inte Försvarmakten agera ledning. Försvarmakten kan inte besluta över de andra myndigheterna, kan t.ex. inte utse chefer eller diktera deras organisation, finansiering, eller redovisningssystem. Det är antingen de själva, som fristående myndigheter, eller regeringen som kan göra det. Att det är regeringen och inte försvarsministern eller Försvarsdepartementet som kan göra det förtjänar att framhållas. Regeringen fattar bara kollektiva beslut.

Den svenska modellens stora fördel är att de fristående myndigheterna verkar under eget ansvar. Utkrävande av ansvar, t.ex. för att hålla budgeten, är tydligt jämfört med om en minister kan fatta verksamhetsbeslut som leder till överskridanden. Myndigheterna agerar på eget ansvar och om de inte är överens med regeringen ska de begära regeringsbeslut för att inte själva stå med ansvaret. Det gör ansvarsutkrävandet klart och enkelt.

En annan fördel är effektiviteten. Myndigheterna kan agera på eget initiativ. De har också all anledning att göra det när de fått ett klart ansvar för att åstadkomma ett resultat. Myndigheterna kan också, utan tillstånd av regeringen samarbeta med varandra.

I ministerieorganisationer är de hierarkiska beslutsvägarna ofta långa.

Utredningens förslag syftar till en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och försvarsmyndigheter. Det innebär sammanfattningsvis förslag om förbättrade styrmöjligheter för riksdagen, förslag om en gemensam ledning i Försvarsdepartementet utan att för den skull förändra den svenska förvaltningsmodellen, minskad detaljstyrning av och förstärkt samverkan mellan försvarsmyndigheterna. Tydligare roller gör det lättare att styra, kontrollera och utkräva ansvar. För riksdagen blir det t.ex. lättare att utkräva ansvar om regeringen har ett tydligare, övergripande ledningsansvar för försvarssektorn som helhet.

## 6.2 Riksdagens styrning av regeringen

### 6.2.1 Övergripande ansats

Riksdagen ska styra regeringen och försvarspolitiken. Att direkt styra Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna är regeringens uppgift. Försvarsmyndigheterna har ansvaret för att verkställa riksdagens och regeringens beslut om försvaret. Riksdagen måste få noggrann informagtion om försvarspolitikens genomförande, att det är den försvarspolitik riksdagen bestämt, att det sker på utsatt tid och effektivt. I mycket stor utsträckning faller ansvaret för att hålla riksdagen informerad på regeringen. Men riksdagen kan också agera på egen hand för att skaffa sig nödvändig information.

Riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt, dvs. bestämma hur statens medel ska användas. För den saken skall måste anslagsstrukturen vara ändamålsenlig och riksdagen få en klar redovisning av hur anslagna medel avses användas och i efterhand kunna följa upp hur de använts. Utredningen lägger stor vikt vid att regeringen i budgetförslaget specificerar medlens användning och i återrapporteringen till riksdagen Redovisningen måste vara relevant för riksdagen, dvs. i första hand göras i förhållande till operativ förmåga. Kostnader för större materielinköp, avveckling av personal, specifika internationella insatser m.m. måste också redovisas till riksdagen i samband med budgetbehandlingen. Riksdagen måste därutöver få en grundligare genomlysning av hur försvarsanslagen använts. Det föreslår utredningen ska ske i en årlig resultat-skrivelse.

Eftersom en stor del av försvarets verksamhet går ut på att producera operativ förmåga som förhoppningsvis ska verka avskräckande och inte behöva användas, ligger betoningen av styrningen på planering. Försvarsplaneringen syftar till att klargöra vilken förmåga som skulle kunna behövas i en krissituation. Därför måste tänkbara krissituationer klarläggas och specificeras på ett sådant sätt att det går att bedöma dels vilket slag av förmåga som då behövs, dels vad som sammantaget bygger upp denna förmåga. För att riksdagen i slutändan ska kunna bedöma om de insatsförband som byggts upp är ägnade att ge den operativa förmåga som beslutats, måste försvarsutskottet få tillgång till försvarsplaneringen i relevanta delar.

## 6.2.2 Mål

### *Utredningens förslag*

- Riksdagen fastställer den operativa förmåga som försvaret ska ha.
- Regeringen bör ifråga om den operativa förmågan Beredskap bl.a. redovisa tillståndet i insatsorganisationen och dess beredskap.

### *Utredningens överväganden*

Målen spelar i resultatstyrningen en viktig roll. Helst bör mål på politikområdes- och verksamhetsområdesnivå vara effektmål. Detta därför att regering och myndigheter ska kunna välja de effektivaste sätten att nå målen. Men sådana mål är svåra att formulera på försvarets område därför att en stor del av försvarsverksamheten är beredskap. En mindre del av verksamheten utgörs av insatser där effekter går att avläsa. Därför måste målen vara av en annan karaktär. De måste vara prestationsmål. Sådana mål kan emellertid utformas på olika nivåer, mer eller mindre detaljerat. Ju högre nivå målen formuleras på och ju mindre detaljerat desto större frihet har regering och myndigheter att välja de mest effektiva vägarna att göra dessa prestationer. Därför är utredningens strävan att formulera mål på en hög nivå – som operativ förmåga – istället för på en nivå där mål sätts för antalet utbildade officerare, antal övningar, införskaffad materiel, antal underrättelserapporter etc. Operativ förmåga är en summa av ett antal delprestationer. Hur summan är sammansatt är avgörande för den operativa förmågan. Det är således mycket svårare att bedöma operativ förmåga än att uppskatta antalet utbildade officerare. Utredningens uppfattning är emellertid att det bör vara möjligt att formulera mål för operativ förmåga på ett sådant sätt att det med hjälp av utvärderingar ska vara möjligt att bedöma om den i huvudsak uppnåtts eller inte.

Riksdagens mål för totalförsvaret bör som idag ange de övergripande syftena med försvaret, dvs. vilka huvuduppgifter försvaret är till för. Utredningen ser inga skäl att ändra på de nu gällande huvuduppgifterna.

Riksdagen bör också besluta om det militära försvarets operativa förmåga i olika avseenden. Detta är målen som Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna ska uppnå och vidmakthålla. Må-

len för operativ förmåga bör kunna utformas på ett så konkret vis att det ska vara möjligt att göra en bedömning av möjligheterna att befintlig eller planerad insatsorganisation ska klara dem. Dessa mål bör motsvaras av verksamhetsområden inom det militära försvaret som gör det möjligt att följa upp resursanvändningen i förhållande till den operativa förmågan i dess olika delar.

Den militärstrategiska planering som har dragits igång på senare tid med Försvarsdepartementet som initiativtagare har förutsättningar att leverera sådana scenarier och hotbilder för kort och lång sikt. Det ska vara möjligt att utvärdera insatsorganisationen mot dessa.

### 6.2.3 Beslutsunderlaget

#### *Utredningens förslag*

- Innehållet i budgetpropositionen fokuseras på riksdagens beslut och kortas.
- Bara resultat med relevans för riksdagens beslut redovisas i budgetpropositionen. Väsentligen handlar det om i vilken mån den beslutade operativa förmågan, vari insatsorganisationen utgör en bärande del, förverkligats.
- Regeringen tillställer riksdagen årligen en resultatskrivelse för det militära försvaret.
- Resultatredovisning och budgetförslag görs i en verksamhetsstruktur med verksamhetsområden motsvarande olika delar av den operativa förmågan.

#### *Utredningens överväganden*

Utredningen har funnit att de beslutsunderlag som riksdagen erhåller från regeringen har brister. Som ovan framhållits brister det vad beträffar kopplingen mellan förverkligande av de försvarspolitiska inriktningsbesluten och den årsvisa utvecklingen av insatsorganisationen. Målen är inte formulerade så att uppföljning och utvärdering kan göras i önskvärd utsträckning. Påfallande är den begränsade information som riksdagen får om kostnaderna för verksamheten. Riksdagen får veta hur stora de sammanlagda utgifterna varit, men inte kostnaderna för olika verksamhetsgrenar, förband eller materielinköp. Mot den bakgrunden anser utredningen

att riksdagens beslutsunderlag bör förbättras på det sätt som preciseras nedan.

Utredningen utgår från att budgetpropositionen blir det huvudsakliga underlaget för riksdagens beslut om det militära försvaret i fortsättningen. Mera betydande förändringar av den försvarspolitiska inriktningen kommer sannolikt att föregås av särskilda utredningar och propositioner. För att göra behandlingen av försvaret i budgetpropositionen överskådlig bör innehållet i propositionen begränsas och fokuseras på de beslut som riksdagen ska fatta och det underlag som behövs för dessa beslut. Däri ingår resultat av verksamheten från föregående år, men bara i de avseenden som är relevanta för förslagen till beslut.

Budgetpropositionen är idag i långa stycken en årsredovisning för försvarets olika myndigheter, där aktiviteter och resultat redovisas på alla nivåer, dock utan att ge en samlad bild försvaret eller av respektive myndighet. Mycket av denna information hör hemma i och finns redan i myndigheternas årsredovisningar. Det som är gemensamt för försvarets myndigheter eller utgör ett samlat resultat av deras verksamheter bör samlas av regeringen i en särskild *resultatskrivelse*. Riksdagen bör årligen få en sådan skrivelse. Skrivelsen ska vara en *konsoliderad* resultatredovisning för hela det militära försvaret, dvs. för alla försvarsmyndigheterna, inklusive Fortifikationsverket, sammantagna. I den skrivelsen kopplas resultaten av den årliga produktionen ihop med de långsiktiga målen. Skrivelsen ska bl.a. svara på följande frågor som alla avser förverkligandet av försvarets operativa förmåga:

- hur långt har förverkligandet kommit och till vilka kostnader?
- vad har föregående års produktion lagt till vad gäller förverkligandet och till vilka kostnader?

Därutöver kan redovisningen innehålla specialredovisningar rörande organisatoriska förändringar, nya utbildningssystem, materielanskaffning, rekrytering till internationella insatser och andra personalförsörjningsfrågor m.m. Skrivelsen skulle också kunna innehålla grunddata om försvaret av det slag som Försvarsförvaltningsutredningen redovisar i sitt betänkande *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret* (SOU 2005:96)

I *budgetpropositionen* redovisas budgetförslaget i samma verksamhetsstruktur som i resultatskrivelsen. De delar av resultat-



skrivelsen som är direkt relevanta för riksdagens beslut rörande försvaret i budgetpropositionen redovisas också – möjligen i sammandrag. Budgetpropositionen tar således vid där resultatskrivelsen slutar och innehåller underlag som svarar på följande frågor:

3. hur mycket återstår för att förverkliga beslutad operativa förmåga och till vilka kostnader?
4. vad kommer kommande år – prognos för innevarande år och plan för budgetåret – att innebära för förverkligandet och vilka kostnader krävs?

Först sedan dessa frågor besvarats för det militära försvaret som helhet finns det anledning att gå in på enskilda myndigheter.

Såväl budget som redovisning bör ske i en *verksamhetsstruktur* som bygger på en indelning i verksamhetsområden, motsvarande försvarets operativa förmåga i olika avseenden. En tänkbar sådan verksamhetsstruktur exemplifieras nedan.

Utredningen har utgått från hur operativ delförmåga angivits i olika dokument, i första hand budgetpropositionen för 2006. Utredningen har sorterat skrivningarna och grupperat ihop likartad förmåga. Grupperingen är en vidareutveckling och specificering av den verksamhetsgrensindelning som regeringen i planeringsanvisningar föreskrivit att Försvarsmakten ska planera och redovisa i från och med budgetunderlaget för 2007. Förmågan är således uppdelad i

- Fredsfrämjande insatser
- Underrättelseverksamhet
- Upptäcka och avvisa kränkningar
- Beredskap
- Utveckling
- Bistå andra myndigheter

Det finns en tidsdimension i målen för operativ förmåga som ska komma till uttryck i varje kategori. Mest påtaglig är den i den operativa förmåga som gäller beredskap. Där finns kortsiktiga, medelfristiga och långsiktiga krav på operativ förmåga.

Utredningen föreslår att operativ förmåga ska utgöra mål inte bara för Försvarsmakten utan för hela det militära försvaret, inklusive Fortifikationsverket, och att regeringen till riksdagen budgeterar och redovisar verksamheten – planerad respektive uppnådd ope-

rativ förmåga och däremot svarande kostnader – förslagsvis i de nyss nämnda kategorierna.

I denna verksamhetsstruktur bidrar även andra myndigheter såsom Kustbevakningen och Styrelsen för psykologiskt försvar, vilket också bör redovisas. Dessa myndigheters verksamhet är i första hand avsedd för det civila försvaret. För att göra verksamhetsstrukturen komplett ska det civila försvarets verksamhetsområden med sina mål också infogas under PO (politikområde) Försvar i nedanstående tabell. Det militära försvarets myndigheter kan också bidra till dessa. Utredningen fokuserar här på det militära försvarets mål.

Utgiftsområdet 6 kallas här förslagsvis Krisberedskap och kris- och olyckshantering för att fånga in skilda slags kriser i fred och i krig. Politikområdena är uppdelade i krig – PO Försvar – och i fred – PO Svåra påfrestningar respektive PO Olycksberedskap och räddningstjänst – som idag.

På grundval av en sådan verksamhetsstruktur ska regeringen kunna redovisa till riksdagen uppnådd operativ förmåga i olika avseenden, t.ex. vad gäller att ”upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium”, och vad det kostat under året. Kostnaderna bör kunna brytas ned på delar av denna operativa förmåga, förslagsvis så som i tabellen nedan, i ”sensorgrupper”, ”incidentberedskap” och ”avvisningar”.

**Tabell 3 Exempel på verksamhetsstruktur för utgiftsområde 6 Krisberedskap, kris- och olyckshantering**

UO 6 Krisberedskap, kris- och olyckshantering						UO 24 Näringsliv
PO Försvar					PO Svåra påfrestningar/ PO Olycksförebyggande och räddningstjänst	PO Utrikeshandel, handel- och investeringsfrämjande
<u>VO 1</u> <u>Fredsfrämjande insatser</u>	<u>VO 2</u> <u>Upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium</u>	<u>VO 3</u> <u>Under-rättelse-verksamhet</u>	<u>VO 4</u> <u>Beredskap</u>	<u>VO 5</u> <u>Utveckling</u>	<u>VO 6</u> <u>Stöd till samhället</u>	<u>VO 7</u> <u>Övriga verksamheter</u>
Specifika insatser	Sensorgrupper	Upptäcka	Insatsorganisation:	Utveckling av mtrl fram till inköp	Skydda viktiga samhällsfunktioner	Statscermoniella uppgifter
Anmälningar till internationella styrkeregister	Incidentberedskap	-hot mot Sverige	-typförband (antal)	Övrig FoU	Bistå vid insatser mot civila mål	Exportstöd
Två bataljoner varav en EU snabbinsatsstyrka	Avvisningar	-NBC-händelser i närområdet	-beredskap	Organisations- och metodutveckling	Bistå vid terroristbekämpning	
Tre mindre insatser		Följa omvärldsutvecklingen	- upprätthålla grundläggande försvarsförmåga		Bistå vid andra svåra påfrestningar	
Underrättelser avseende möjliga internationella insatser						
Svarar mot VG 1 Insatser	Svarar mot VG 2 Uppbyggnad av insatsorg. och beredskap	Svarar mot VG 2 Uppbyggnad av insatsorg. och beredskap	Svarar mot VG 3 Utveckling	Svarar mot VG 3 Utveckling	Svarar mot VG Stöd till samhället	Svarar mot VG 4 Övriga verksamheter

Verksamhetsområdena bör vara utformade för att svara mot operativ förmåga i olika avseenden. I tabellen är det sex verksamhetsområden för operativ förmåga (VO 1–VO 6) samt ett övrigt verksamhetsområde (VO 7). Trots att VO 6 Stöd till samhället hör till andra politikområden återfinns uppgiften att bistå andra myndigheter i den operativa förmågan, så som den formulerats i försvarsbeslut och budgetproposition. Möjligen bör även VO 7 Övrigt höra till något annat politikområde, exempelvis PO Utrikeshandel, handel- och investeringsfrämjande. Utanför tabellen ligger observatörsinsatser som Försvarsmakten gör under VO Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet inom utgiftsområde (UO) Utrikes- och säkerhetspolitik.

Under respektive verksamhetsområde är en tänkbar nedbrytning illustrerad. Beredskap kan brytas ned i typpörband, beredskapskrav och upprätthållande av grundläggande försvarsförmåga. De senare kategorierna utgör påbyggnader på insatsorganisationens typpörband och redovisas därför mot sina särkostnader.

Regeringen ska kunna redovisa i denna eller en liknande struktur till riksdagen. Redovisningen bygger givetvis på myndigheternas redovisning. Regeringen kan åstadkomma denna redovisning på olika sätt. Det kan göras genom att föreskriva att myndigheterna ska redovisa i denna struktur, vilket görs genom att i regleringsbrev föreskriva passande verksamhetsgrenar för myndigheterna, eller genom att inhämta informationen på annat sätt. Den verksamhetsstruktur som Försvarsmakten ska redovisa i enligt de senaste planeringsanvisningarna återges också i tabellen. Den har fyra verksamhetsgrenar som svarar mot operativ förmåga, medan ovanstående verksamhetsstruktur har sex verksamhetsområden. Därutöver har den två verksamhetsgrenar, varav en är redovisad ovan – Övrigt – och en som inte är redovisad ovan – Freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

### VO Fredsfrämjande insatser

Här redovisas särkostnaderna för att utrusta och träna förband för internationella insatser samt de särkostnader som uppstår vid en insats.

Om förbandet helt och hållet är tillskapat för en internationell insats (exempelvis Nordic Battle Group) förs hela kostnaden för dess skapande här. Om förbandet är en vidareutveckling av ett för-

band som utvecklats för nationella uppgifter redovisas bara den tillkommande kostnaden. Merkostnaden för ett förband som anmäls till internationellt styrkeregister förs således här.

Särkostnaden för en specifik insats (Isaf, SFOR, UNMIL etc.) förs i sin helhet här.

Uppföljning av verksamheten sker mot de mål beträffande förband som satts upp samt mot målen för respektive insats. Mål för operativ förmåga skulle exempelvis kunna anges sålunda:

*År 2008 ska en styrka av bataljons storlek (Nordic Battle Group) stå färdig för insatser inom EUs fredsfrämjande program. Den ska vara mekaniserad och kunna sättas in på mark var som helst i världen i subtropisk terräng inom 10 dagar stödd av andra förband (underlättelse- och försörjningsförband).*

*År 2007 ska ett amfibiekompani anmält till NATOs styrkeregister vara klart och godkänt.*

*Den svenska insatsen i Afghanistan (ISAF) ska bestå av ett lätt utrustat infanterikompani under två år. Uppgiften är att skapa lugn och stabilitet i och kring staden Masar el Sharif.*

Utredningen är medveten om att det är fullt möjligt att dessa och följande exempel på formuleringar inte är fullt korrekta och uttömmande. Syftet är att visa att det bör gå att få fram styrande mål, d.v.s. mål som det går att utvärdera verksamheten mot.

Utvärdering av förmågan till internationella fredsfrämjande insatser är förhållandevis enkel och består dels av förbandsvärderingar, dels av utvärderingar av enskilda insatser. Vid förbandsvärderingarna bör de kriterier och den process som EU använder (OCC) komma till användning. Utvärdering av enskilda internationella insatser kan göras i direkt anslutning till insatsen och görs vanligtvis av den internationella organisation som är uppdragsgivare.

## VO Avvisa kränkningar

VO innehåller verksamheten i sensorgrupper (radar m.m.) samt beredskap och insatser för att avvisa kränkningar, ev. underindeld i dessa kategorier. Mål för operativ förmåga skulle exempelvis kunna anges sålunda:

*Det svenska försvaret ska kunna upptäcka och avvisa varje kränkning av det svenska territoriet.*

Utvärdering av denna förmåga görs i första hand mot i vilken utsträckning kränkningar inträffat och hur de hanterats. Därutöver måste beredskapen utvärderas, vilket kan ske genom förbandsvärderingar och värdering av operativ taktisk förmåga. Förbandsvärderingarna avser radarsystemets förmåga att upptäcka främmande luftfarkoster, flygets, flottans, kustbevakningens m.fl. insatstider, hanteringar av avvísningar i övningssituationer m.m.

## VO Beredskap

VO innehåller hela insatsorganisationen, alla kostnader för dess uppbyggnad, vidmakthållande och beredskap utom de kostnader som är hänförliga till andra verksamhetsområden (t.ex. särkostnaderna för internationella insatser och att upptäcka och avvisa kränkningar). VO kan underindelas i olika typförband. Särkostnader för höjd beredskap kan redovisas i en underindelning. Kostnaderna för uppbyggande och vidmakthållande kan underindelas i materiel, anläggningar, utbildning och andra tjänster på liknande sätt som gjordes t.o.m. 1998.

Ett alternativ till att ha underrättelseverksamheten som eget verksamhetsområde (se nedan) är att låta den ingå i detta verksamhetsområde, men då särredovisad.

I en konsoliderad redovisning av försvarssektorn bör även Fortifikationsverkets verksamhet ingå. Verksamheten i och kostnaderna för grundorganisationen fördelas således ut, till största delen på Beredskap men också på områden som Fredsfrämjande insatser, Bistå andra myndigheter och Övrigt.

VO innehåller förberedelser för en försämrad omvärldsutveckling, planering för att kunna höja beredskapen, upprätthållandet av kompetenser för att på lång sikt kunna utveckla förmågan att möta mera omfattande militära operationer – allt det som kallas upprätthållandet av en grundläggande försvarsförmåga. Dessa verksamheter är i mångt och mycket integrerade i uppbyggandet av insatsorganisationen. Utan en tydlig specificering är det svårt att särredovisa denna del av verksamhetsområdet, såväl vad gäller kostnader som resultat. En sådan specificering är önskvärd också för att precisera begrepp och mål för grundläggande försvarsförmåga.

Krav på operativ förmåga skulle kunna anges sålunda:

*Försvaret ska ha eller kunna utveckla en insatsorganisation som kan hantera de våldssituationer som enligt gällande perspektivplan och aktuell militärstrategisk plan kan anses som möjliga såväl i den nära framtiden som på fem, tio och 20 års sikt.*

Detta torde vara den mest omfattande och komplicerade operativa förmågan att utvärdera verksamheten mot. Utvärderingarna måste bygga på scenarier och hotbilder, nu och i framtiden. Därtill måste läggas den militärstrategiska planeringen som anger vilken taktisk förmåga som måste kunna mobiliseras i olika situationer. Slutligen ska kraven på taktisk förmåga ställas mot vad befintlig (för hot i den nära framtiden) eller planerad (för hot i framtiden) insatsorganisation bedöms klara av.

Det är viktigt att hålla isär scenarier och hotbilder från de militärteoretiska övervägandena. Det militärteoretiska underlaget ska så långt möjligt bygga på "vetenskap och beprövad erfarenhet" men inrymmer ändå en myckenhet subjektiva bedömningar. Det är viktigt att klargöra inslaget av subjektiva värderingar.

## VO Underrättelseverksamhet

VO innehåller underrättelseverksamhet inom bl.a. MUST och Försvarets radioanstalt, möjligen underindeldad i omedelbara hot mot Sverige, särskilt NBC-händelser, och att följa omvärldsutvecklingen. Underrättelseverksamhet avseende vilket slag av insatser från svensk sida som internationella organisationer kan komma att önska har förts till VO Fredsfrämjande insatser, men skulle också kunna tillhöra detta verksamhetsområde.

Underrättelseverksamhet bidrar till beredskap, utveckling och att avvisa kränkningar och kan därför ses som en stödverksamhet och redovisas som en del av dessa verksamhetsområden. Verksamheten är emellertid så speciell och avgörande för operativ förmåga att den kan förtjäna att lyftas fram i ett eget verksamhetsområde. Därtill kommer att underrättelseverksamheten, olikt andra delar av försvaret, är reglerad i lag, vilket anger den vikt som riksdagen fäster vid verksamheten.

Krav på operativ förmåga skulle kunna formuleras på följande vis:

*Underrättelseverksamheten ska ha förmåga att ge regeringen och Försvarmakten all den information som krävs för att upptäcka aktuella och framtida, möjliga hot som bygger på våldsanvändning.*

Utvärdering av verksamhetens förmåga i detta avseende måste i huvudsak bygga på utvärdering av de processer som underrättelseverksamheten bygger på. Signalspaningen kan utvärderas på grundval av räckvidd och täckning, hur material lagras och bearbetas, vilket bl.a. innefattar språkkunskaper, program för analys av insamlad information, organisation för bedömning av information m.m. När man senare har facit i handen bör analyser göras av vad man trodde att man visste och jämförelser göras med andra underrättelsetjänster.

### **VO Utveckling**

VO innehåller utveckling av materiel fram till inköp för insatsorganisationen. Dessutom innehåller VO forskning och metod- och organisationsutveckling.

VO innehåller också att följa omvärldsutvecklingen beträffande säkerhetspolitisk, militärteknisk och doktrinär utveckling

Krav på operativ förmåga skulle kunna formuleras på följande sätt:

*Utveckling av nya vapensystem och annan materiel som har en väl motiverad användning i insatsförsvaret ska ske på effektivast möjliga sätt.*

Utvärdering kan i efterhand göras fortlöpande av olika utvecklingsprojekt för att svara på frågor huruvida materielen uppfyllde målsättningarna och hade en väl motiverad användning i insatsförsvaret och om tid och resursåtgång var rimliga m.m.

### **VO Stöd till samhället**

VO är hänförligt till PO Svåra påfrestningar eller PO Olyckförebyggande och räddningstjänst beroende på i vilken situation insatsen görs. Såväl inom Försvarmakten som inom FRA bedrivs verk-



samhet med direkt anknytning till detta verksamhetsområde. Här redovisas särskostnaden för specifika insatser och den förberedande planeringen.

Formuleringen av kraven på operativ förmåga kan göras på följande vis:

*Försvarets myndigheter ska med kort varsel uthålligt kunna bistå andra myndigheter vid skyddet av viktiga samhällsfunktioner i händelse av krig eller annan svår påfrestning på samhället. Det gäller*

- skydd av civila ledningscentraler (inom 1 dag)
- skydd av viktig infrastruktur – hamnar, järnvägar m.m. (inom 3 dagar)
- bistå polisen vid terroristangrepp och sabotage (inom 1 timme)
- osv.

Utvärdering av försvarets förmåga i dessa avseenden kan göras på grundval av övningar och faktiskt inträffade händelser.

## Övrigt

VO kan underindelas i Statscermoniella uppgifter och Exportstöd och redovisas under PO Utrikeshandel, handel- och investeringsfrämjande.

Hur den operativa förmågan formuleras i alla olika avseenden återstår att klara ut. Utredningen avstår från att göra detta men menar att det bör vara fullt möjligt att formulera sådana krav på operativ förmåga i olika avseenden att det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera dem.

En del av de utvärderingar som bör göras gäller förhållanden som måste vara hemliga. Riksdagens försvarsutskott och regeringen måste ha tillgång till dem för att det ska vara möjligt för dem att bedöma i vilken mån den beslutade operativa förmågan uppnåtts.

### 6.2.4 Insatsorganisation

*Utredningens förslag*

- Riksdagen beslutar om vilka typförband som ska finnas i insatsorganisationen.

- Riksdagen beslutar en ram för antalet förband av respektive typ.

#### *Utredningens överväganden*

Innan nya krav på operativ förmåga formulerats på ett sätt som gör dem utvärderingsbara bör riksdagen bestämma grunddragen för den insatsorganisation som behövs för att försvaret ska ha den av riksdagen beslutade förmågan. Det kan, som i dag, ske genom att riksdagen anger de typförband som ska finnas vid en viss tidpunkt. Riksdagen bör bestämma antalet förband av respektive typ eller, i de fall där detta är lämpligare, fastställa en ram för antalet, t.ex. 7–9 mekaniserade bataljoner. Den närmare specificeringen av antalet lämnas i sådana fall till regeringen att besluta om.

Riksdagen beslutar om anmälningar av förband till internationella styrkeregister. De förband som anmäls kan ibland redan vara i det skick som krävs. Ofta krävs däremot stora extrakostnader för att utrusta förbandet för att motsvara de internationella kraven. Av underlaget till sådana beslut som regeringen lämnar till riksdagen bör den beräknade kostnaden för att motsvara de internationella kraven framgå.

En anledning att redan nu göra riksdagens mål beträffande insatsorganisationen öppnare är att de styrkor som nu sätts upp i allt högre grad är sammansatta av olika vapenslag. Exempelvis är Nordic Battle Group en sådan sammansatt insatsstyrka.

Om och när den operativa förmågan visar sig kunna formuleras på ett sådant sätt att måluppfyllelsen går att utvärdera bör riksdagen enligt utredningens mening överväga om riksdagen skulle kunna styra genom att besluta om förmågan. I fråga om insatsorganisationen skulle riksdagen förses med utvärderingar av måluppfyllelsen i relation till den operativa förmågan.

### **6.2.5 Resurser**

#### *Utredningens förslag*

- Riksdagen bör besluta om anslag till den försvarsforskning som Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvvarshögskolan och Försvarets materielverk bedriver.
- Riksdagen beslutar om anslag till Försvarets radioanstalt.

- Riksdagens beslut om ramar, upp- och nedräkning av ramar och anslag bör göras enklare och mer genomskådligt.
- Riksdagen beslutar om ramen för beställningsbemyndiganden. Av redovisning och förslag ska framgå samtliga åtaganden som finns vid utgången av respektive redovisnings- och budgetår. Alla viktigare materielobjekt ska underställas riksdagen, även vad avser kostnader.
- Anslaget 6:1 bör ges en ny benämning, förslagsvis Det militära försvaret: beredskap och insatser. Anslaget 6:2 ges benämningen Det militära försvaret: materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Övriga anslag som riksdagen beslutar ges benämningar som anger ändamål istället för myndighet. Anslaget 6:5 ges benämningen Mönstring. Ett nytt anslag ges beteckningen Försvarsforskning.

### *Utredningens överväganden*

Ekonomistyrningsverket föreslår i sin rapport Styrningen av försvaret en uppdelning i åtta anslag, två för varje verksamhetsgren som Försvarmakten är ålagd att redovisa verksamheten i. Eftersom verksamhetsgrenarna skär tvärs igenom myndigheten Försvarmakten skulle det innebära att de interna resursomfördelningar som kan aktualiseras under närmare två år från det att myndigheten gör upp budgeten till dess att verksamheten är genomförd behöver underställas riksdagen för beslut på tilläggsbudget. Det blir en alltför tungrodd beslutsgång, som dessutom riskerar att ge upphov till tolkningar av medlens användning. Skillnaden mot idag med ett par stora anslag och några mindre blir heller inte så stor eftersom en av verksamhetsgrenarna, VG 2 Insatser och beredskap, kan bedömas svara för  $\frac{3}{4}$  av de nuvarande anslagen.

Utredningen vill framhålla att på grundval av redovisningen av kostnaderna för verksamhetsområdena ovan kan riksdagen uttala sig om en önskvärd resursfördelning. Om riksdagen finner att regeringen inte hör samman riksdagens uttalanden kan riksdagen i sista hand använda redovisningen som underlag för att besluta om särskilda anslag i de avseenden som riksdagen önskar en annan avvägning än den regeringen föreslår. Det kan t.ex. gälla omfattningen av de internationella insatserna.

Verksamheter som inte är naturligt för Försvarmakten att finansiera med avgifter ur sina anslag bör finansieras med anslag

som endera riksdagen eller regeringen (anslagspost) beslutar. Det gäller anslag till försvarsforskning och till Försvarets radioanstalt.

Det är önskvärt att riksdagens anslagsbeslut ges en sådan utformning att de blir lätta att stämma av. Om såväl de långsiktiga som de kortsiktiga anslagsbesluten fortsättningsvis regelmässigt tas i ett sammanhang – budgetpropositionen – ökar förutsättningarna för att så ska bli fallet. Det är väsentligt för att riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt.

Utredningen har redan tidigare lämnat förslag på hur beställningsbemyndigandena ska hanteras fortsättningsvis (Promemorian Beställningsbemyndiganden i försvaret, dnr 53/B1). Syftet är att ge riksdagen bättre förutsättningar att utöva sin finansmakt på detta område, dels genom att samtliga åtaganden som finns i slutet av budgetåret ska redovisas mot bemyndiganderamen, dels genom att materielobjekt och system som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativ förmåga redovisas i denna ram.

De steg som tagits i budgetpropositionen för år 2006 (prop 2005/06:1), för att redovisa vilka materielbeställningar regeringen kan komma att göra samt för vilka förband respektive materielbeställning är avsedd, är avsevärda förbättringar av spårbarheten. Sekretess kan lägga hinder i vägen för att öppet redovisa kostnader för enskilda materielprojekt, vilket inte hindrar att försvarsutskottet kan ges en sådan information.

## 6.2.6 Grundorganisationen

### *Utredningens överväganden*

Stora förändringar av grundorganisationen, av det slag som gjordes i samband med det senaste försvarspolitiska beslutet, bör förankras i riksdagen. Det rörde sig då om förändringar som avsåg hela eller viktigare delar av grundorganisationen och var av väsentlig betydelse för utvecklingen av insatsorganisationen. Förändringar i grundorganisationen utanför den sammanställning av enheter som riksdagen har tagit ställning till beslutas av regeringen. Ur försvarssynpunkt spelar grundorganisationen enbart rollen att göra produktionen av insatsorganisationen effektiv. Nästa gång en mindre förändring blir aktuell bör regeringen enligt utredningens mening informera riksdagen och begära att sådana beslut framöver får fat-

tas av regeringen. Regeringen bör hålla riksdagen underrättad om dyliga, mindre organisationsförändringar. Riksdagen kan vid behov fatta för regeringen bindande beslut rörande enskilda organisationsenheter.

## 6.3 Regeringens styrning av försvaret

### 6.3.1 Inledning

Regeringen styr försvarets myndigheter med samma medel som man styr verksamheter inom andra politikområden, dock med en annan balans mellan medlen. Regelstyrning genom regeringsförordningar spelar en relativt underordnad roll. Regleringsbrevet och olika planeringsdirekt spelar en betydelsefull roll, liksom särskilda beslut om tillsättningar, uppdrag m.m. De informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten är omfattande. Utredningens analys visar att det finns anledning att stärka regeringens analys-, planerings- och styrförmåga. Det bör göras utan att förändra den generella förvaltningsmodellen men genom en förändring i balansen mellan olika styrmedel. I detta avsnitt lämnar utredning förslag med detta syfte.

Utredningen vill på detta sätt skapa förutsättningar för den gemensamma ledning för försvaret som idag saknas. Denna ledning ska ligga i Försvarsdepartementet under regeringen.

Utöver att förse riksdagen med underlag för beslut om försvaret är regeringens uppgift i huvudsak dels att ge försvarsmyndigheterna goda förutsättningar att efter bästa förmåga genomföra riksdagens försvarsbeslut, dels kontrollera resultatet och rapportera det till riksdagen.

I rollfördelningen mellan regeringen och försvarsmyndigheterna har regeringen fyra huvuduppgifter:

- att styra försvarsplaneringen
- att styra och kontrollera förverkligandet av insatsorganisationen
- att styra och kontrollera militära insatser
- att styra och kontrollera tillståndet i försvarsmyndigheterna (ägarfunktionen)

Försvarsmyndigheternas fyra huvuduppgifter är

- att utföra försvarsplaneringen

- att producera den beställda insatsorganisationen
- att genomföra militära insatser
- att tillse att tillståndet i myndigheterna är gott

Regeringen har till sitt förfogande det militära försvarets myndigheter. Till en av dessa, Försvarmakten, har regeringen delegerat ett mycket omfattande ansvar, bl.a. ett beställansvar gentemot övriga myndigheter. Det fritar inte regeringen från det övergripande ansvaret för försvarets myndigheter. Dels svarar regeringen för det samlade resultatet av dessa myndigheters verksamhet, dels har regeringen ett ägaransvar för myndigheterna. Det är detta som konstituerar det samlade ledningsansvaret.

Utredningens uppfattning är att regeringen bör styra Försvarmakten genom

- den generella modellen för ekonomistyrning (finansiell styrning och resultatstyrning) med planeringsanvisningar, regleringsbrev och redovisningskrav, där ramen utgörs av riksdagens försvarsbeslut och budgetbeslut inkl bemyndiganden
- att i särskilda beslut eller i regleringsbrev ge anvisningar om beredskap, materielinköp och övriga preciseringar av insatsorganisation
- särskilda regeringsbeslut rörande internationella insatser; alla sådana beslut bygger på att riksdagen godkänt insatsen
- särskilda regeringsbeslut rörande organisation, styr- och verksamhetsformer; i de fall riksdagen fattat beslut om organisationsstruktur måste riksdagens godkännande inhämtas om regeringens beslut strider däremot
- tillsättning av befattningar i försvarsledningen och tillsättning av chefer för de totalförsvargemensamma myndigheterna
- särskilda regeringsbeslut rörande utredningar, särskilda uppdrag
- förordningar
- informella kontakter (möten, grupper och dialoger i ordnade och begränsade former)
- kontroll (utvärderingar).

### 6.3.2 En samlad ledning för försvaret

#### *Utredningens förslag*

- Ett samordningsorgan (Försvarsgruppen) inrättas för försvarssektorn med statssekreteraren i Försvarsdepartementet som ordförande och med cheferna för försvarsmyndigheterna som ledamöter.
- Försvarsdepartementets analys-, planerings- och styrförmåga stärks.
- Ägaransvaret ges en framskjuten plats i departementets verksamhet.
- Inom Försvarsdepartementet bör en funktion för ägarstyrning inrättas och den bör ledas av en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor (förvaltningschef).
- En funktion inrättas på Försvarsdepartementet med ansvar och medel för utvärderingar.

#### *Utredningens överväganden*

Kapaciteten för att leda försvarsmyndigheterna som en helhet med gemensamma mål måste stärkas genom att Försvarsdepartementets analys-, planerings- och styrförmåga utvecklas. Regeringen behöver få tillgång till kapacitet för att beställa egna utvärderingar av försvarsmyndigheterna och deras verksamhet. På andra politikområden har regeringen tillgång till myndigheter eller funktioner i myndigheter som självständigt eller på uppdrag av regeringen utvärderar genomförande och genomslag för politiken, dess effekter, kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser. För ägarstyrningen är det viktigt att kunna bedöma myndigheternas allmänna effektivitet, utvecklingsförmåga, personalpolitik m.m. Behovet av tillgång till utvärderingskapacitet har accentuerats i och med att Riksrevisionsverket, som tidigare var regeringens organ, omvandlats till en oberoende Riksrevision, under riksdagen. Regeringen kan alltså inte längre lägga revisions- och utvärderingsuppdrag på en revisionsmyndighet som lyder under regeringen. Till buds står Statskontoret, som en allmän utvärderingsmyndighet och Totalförsvarets forskningsinstitut. Att utvärdera försvaret kräver kompetens som måste byggas upp långsiktigt. Ett första steg i denna riktning är att en funktion skapas inom Försvarsdepartementet med särskilt

ansvar för uppföljning och utvärderingar och att särskilda medel avsätts för att kunna beställa eller göra egna utvärderingar.

Det är regeringen och inte Försvarmakten som har ansvaret för att de övriga försvarsmyndigheterna är effektiva och utvecklingsinriktade och går att styra på ett ändamålsenligt sätt. I princip ska detta gälla oavsett vilka uppgifterna är. I denna s.k. ägarstyrning ingår också att se till att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom ett politikområde är den rätta och att myndigheterna samverkar på ett bra sätt när det behövs.

För att ge regeringen stöd i styrningen och ledningen av försvaret bör ett samordningsorgan inrättas med försvarsmyndigheternas chefer som medlemmar och Förvarsdepartementets statssekreterare som ordförande. Frågor som samordningsorganet bör befatta sig med är t.ex. genomförandet av de försvarspolitiska inriktningsbesluten, övergripande planering, gränsdragningen mellan myndigheterna, frågor av gemensamt intresse för alla försvarsmyndigheter, i vilken utsträckning myndigheterna ska ta uppdrag som inte ligger inom försvarssfären, gemensamma redovisnings- och IT-system, särskilda prioriteringar som berör flera myndigheter, beställarutförarrelationen m.m. Organet har inga beslutsbefogenheter. Det är ett organ för beredning och samordning. Det bör vara knutet till Förvarsdepartementet, som ansvarar för att ta fram underlag för överläggningarna. Utredningen föreslår att samordningsorganet kallas Förvarsgruppen.

I regeringens arsenal av styrmedel ingår att utse myndighetschef, utforma styrsystem, avgränsa myndigheternas kompetens- och ansvarsområden, bestämma verksamhetsform, skapa former för samverkan mellan myndigheter och relationer med omvärlden och utforma rapporteringssystem. Allt detta är en huvuduppgift för varje departement, men den saknar idag inom hela regeringskansliet den erforderliga organiseringen och de erforderliga resurserna. Ad hoc tillsätts utredningar såsom den föreliggande Förvarsstyrningsutredningen och Förvarsförvaltningsutredningen. Dessa frågor måste också skötas löpande. Detta har påtalats av tidigare utredningar. Förvarsdepartementet bör därför organisera en funktion med denna uppgift och utse en ansvarig chef som kan kallas Förvaltningschef. I den s.k. ELMA-utredningens rapport (Åtgärder för att stärka resultatstyrningen, Ds 1995:6) och i projektrapporten Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet (Finansdepartementet, september 2002) har tidigare förslagits att



det i varje departement tillsätts en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor.

Några av försvarsmyndigheterna har styrelser med fullt ansvar. Det gäller Försvarshögskolan, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Utredningen ser ett värde i styrelserna, främst för att bistå regeringen i dess ägarfunktion och stödja myndighetschefen i ledningen av myndigheten.

### 6.3.3 Planering

#### *Utredningens förslag*

- Försvarsdepartementet ska leda försvarsplaneringen.
- Försvarsdepartementet förstärker sin planeringskompetens.
- Perspektivplaneringen och den militärstrategiska planeringens hotbilder och konfliktsituationer kommuniceras till riksdagen.

#### *Utredningens överväganden*

Försvarsdepartementets roll i försvarsplaneringen måste stärkas. Det kan ske på flera sätt. Dels måste personer med kompetens för uppgiften rekryteras till departementet. Dels måste departementet styra upp planeringsprocesserna så att departementet ges en tydlig roll som beställare, att ett antal avrapporteringstillfällen beslutas och att den politiska ledningen, och vid några tillfällen också hela regeringen, fortlöpande hålls informerad.

Den militärstrategiska planeringen spelar en central roll. Planeringen är ett led i en process som så småningom leder fram till budgetförslag. I denna process bör Försvarsdepartementet inte vara hänvisat endast till den anslagsäskande partens – Försvarsmaktens – bedömningar. Departementet har i en sådan process behov av att kunna utnyttja en funktion som sysslar med att utvärdera försvaret. Försvarsdepartementet har på senare tid tagit aktiv del i denna genom att beställa framtagandet av hotbilder från Försvarsmakten. Det är mot dessa hotbilder som utvärderingen av den operativa förmågan ska ske. För att fastställa insatsorganisationens behov behövs olika slag av utvärderingar, dels tillbakablickande – vad klarar den föreliggande insatsorganisationen av? – dels framåtblickande – hur ska målen för den operativa förmågan klaras av på effektivaste vis?

För att utveckla och bedöma operativ förmåga är den militärstrategiska planeringen oundgänglig. Att den under lång tid varit eftersatt måste förstås mot bakgrund av Sovjetunionens upplösning och att hotbilden därigenom förändrades så kraftigt. Det har helt enkelt tagit tid att orientera sig i, analysera och förstå den nya omvärldssituationen och hur den kan komma att utvecklas. I vilka internationella sammanhang som svensk trupp ska uppträda har varit och är svårt att precisera. De allmänt sett ökade ambitionerna i detta avseende bör komma till uttryck i de hotbilder/konfliktsituationer som tas fram i Perspektivplaneringen och den militärstrategiska planeringen. Att regeringen kommunicerar de hotbilder/konfliktsituationer, mot vilka planeringen av insatsorganisationen sker, till riksdagen och dess försvarsutskott är en nödvändig förutsättning för att riksdagen ska kunna fatta väl underbyggda beslut om operativ förmåga och insatsorganisation.

#### 6.3.4 Mål

##### *Utredningens förslag*

- Regeringen beslutar om preciseringar av mål för operativ förmåga i olika avseenden.
- Regeringen beslutar om mål i termer av årsvisa konkreta bidrag till den operativa förmågan, vilket kan avse en bestämd utveckling av insatsorganisationen eller förverkligandet av preciserad förmåga.
- Regeringen ser över målen för stödmyndigheterna i syfte att formulera mål som bättre preciserar var och en av dessa myndigheters bidrag till uppnåendet av försvarets önskvärda operativa förmåga.
- Regeringen reducerar starkt mängden övriga mål, prioriteringar, uppdrag och återrporteringskrav i förhållande till försvarsmyndigheterna.

##### *Utredningens överväganden*

Utredningens avsikt är att den operativa förmåga som riksdagen beslutar ska kunna uttryckas på ett sätt som gör den uppföljnings- och utvärderingsbar. Regeringen kan dock behöva precisera förmågan ytterligare. Funktioner kan tjäna som ett analytiskt begrepp

men bör inte målsättas av regeringen. Det tillhör den militära professionens uppgifter och ansvar att bedöma behovet av funktioner i olika situationer.

Medan riksdagen bör styra, förutom med anslag, på det slutliga resultatet – operativ förmåga och en därmed förenad insatsorganisation, som ska realiseras vid en bestämd framtida tidpunkt – bör regeringen därutöver också styra på milstolpar och årsvisa bidrag fram till slutresultatet. Den årsvisa styrningen är särskilt viktig under en period av stark omställning. Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna är intensivt upptagna med att styra sin produktion – av personal med rätt kompetens, av fungerande och ändamålsenlig materiel, av stödtjänster av allehanda slag. Det är denna produktion som ska resultera i en insatsorganisation med förband som gör att försvarsmakten som helhet kan leva upp till kraven på operativ förmåga.

Det är inte utredningens avsikt att regeringen och Försvarsdepartementet ska blanda sig i produktionsstyrningen. I huvudsak har Försvarsmakten fått ett odelat uppdrag att själv styra produktionen genom att riksdag och regering delegerat uppgiften att styra andra försvarsmyndigheter med beställningar. Men det är inte orimligt att regeringen sätter mål för det samlade produktionsresultatet. Med det samlade produktionsresultatet avses de bidrag som försvarsmyndigheterna lämnar under året för att realisera den operativa förmåga som är satt som mål. I betydande grad kan detta omsättas i bidraget till den planerade insatsorganisationen. Det är målsättningar för denna, vilka kan formuleras i termer av ”milstolpar”, som regeringen bör styra myndigheterna med snarare än mål för aktiviteter.

Försvarsmaktens mål är att uppnå en bestämd operativ förmåga för hela försvaret. Den avsedda operativa förmågan tjänar givetvis som vägledning också för övriga försvarsmyndigheter. Men de behöver mer specifika mål, som uttrycker deras specifika bidrag till försvaret för att uppnå den avsedda operativa förmågan. Utöver allmänna mål som effektivitet, kvalitet och leveranssäkerhet bör regeringen således formulera verksamhetsspecifika mål för stödmyndigheterna.

Regeringen måste noga pröva omfattningen av uppdrag, återrapporteringskrav och prioriteringar som alla ger uttryck för mål och avvägningar. För att öka precisionen i styrningen bör omfattningen av dessa uppdrag kraftigt minskas samtidigt som de preciseringar av mål som kan behöva göras i en eller annan form görs tyd-

liga, med väl specificerade ambitionsnivåer och tillhörande kostnadsuppskattning.

Försvarsmyndigheterna har också mål för politikområdena Utrikes- och säkerhetspolitik och Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Det bereder inga problem att myndigheterna har flera mål så länge särskilda anslag ges eller anslagsposter för dessa verksamheter anvisas.

### 6.3.5 Insatsorganisation

#### *Utredningens förslag*

- Regeringen preciserar i första hand kraven på insatsorganisationen genom kompletterande beslut om operativ förmåga, i andra hand genom konkreta mål rörande insatsorganisationen, t.ex. beredskapstider för insatsförbanden.

#### *Utredningens överväganden*

I förhållande till operativ förmåga på strategisk nivå måste preciseringar av insatsorganisationen göras, bl.a. vad avser beredskap och operativ förmåga på taktisk nivå. Det är preciseringar som bygger på kvalificerade militärstrategiska och taktiska överväganden. De berör såväl kostnader och åtföljande prioriteringar, förhållande till främmande makter som sannolikhetsbedömningar och har således en hög politisk dignitet. Det är därför naturligt att de beslutas av regeringen och att de utförligt redovisas till riksdagen men också att de i hög grad baseras på beslutsunderlag från Försvarsmakten.

Det kräver ett väsentligt bättre beslutsunderlag än idag. Inte minst måste den militärstrategiska betydelsen belysas, men kostnadskonsekvenserna måste också redovisas.

### 6.3.6 Resursinsatser

#### *Utredningens förslag*

Regeringen kan besluta om högstbelopp för olika verksamheter på myndigheterna.

- Regeringen kan om det anses behövt t.ex. sätta beloppsgränser för Försvarsmaktens beställningar av vissa tjänster från stödmyndigheterna.
- Många av de mindre högstbelopp som förekommer idag bör ersättas av redovisningar.
- Utredningen föreslår en utredning av möjligheten att delegera ansvar till försvarsministern för ianspråktagande av medel inom högstbelopp för viss fredsfrämjande insats.
- Med hänsyn till försvarets stora omställningsproblem bör regeringen vara restriktiv med limiter och indraget anslags-sparande alternativt föreslå en budget för försvaret med en betryggande budgeteringsmarginal.

#### *Utredningens överväganden*

Utredningen föreslår att regeringen, inom de ramar som riksdagen beslutat, beslutar om särskilda anslagsposter, när så är behövt, till stödmyndigheterna. Detta är ägnat att stärka regeringens roll som samlad ledning för det militära försvaret.

Särskilda anslagsposter eller högstbelopp kan vara motiverade i de fall, då regeringen vill ange mycket bestämda prioriteringar, t.ex. beträffande omfattningen av militär underrättelseverksamhet. I första hand bör styrning via anslagsposter och högstbelopp användas för att påverka avvägningar och resursinsatsernas fördelning mellan operativ förmåga i olika avseenden. Alternativet till att styra med anslagsposter och högstbelopp är att regeringen får en redovisning av kostnaderna på verksamhetsgrenar som svarar mot de olika delarna av operativ förmåga så att regeringen kan diskutera avvägningarna i nästa års budget. Det senare alternativet är att föredra.

Ett antal mindre högstbelopp bör kunna tas bort ur regleringsbrevet. De ger närmast intryck av misstro gentemot myndigheterna och bristande tilltro till myndigheternas kompetens och omdöme.

Regeringen bör i möjligaste mån undvika limiter och indraget anslagssparande i sin styrning av försvaret. Inte minst med hänsyn till de mycket stora omställningskrav som nu ställs på försvaret är stabila ekonomiska förutsättningar mycket viktiga.

### 6.3.7 Organisation och utnämningar

#### *Utredningens förslag*

- I första hand delegerar regeringen alla beslut om organisation till myndigheterna.
- Regeringen bör överväga att låta Försvarmakten utse ekonomidirektör, chefsjurist och personalchef.
- Regeringen bör överväga att låta försvarsministern besluta om placering av försvarsattachéer och officerare vid staber utomlands.

#### *Utredningens överväganden*

Regeringen ska normalt inte besluta om försvarsmyndigheternas interna organisation. Däremot ska regeringen kunna göra det om det finns särskilda skäl till det.

Gränsdragningar och kompetensfördelning mellan försvarsmyndigheterna är självklart en uppgift för Förvarsdepartementet att överväga och för regeringen att besluta om. Det kan sägas tillhöra kärnan i den gemensamma ledningens uppgifter.

Regeringen beslutar om anställning av överbefälhavaren, generaldirektören och chefen för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst samt, efter förslag från Försvarmakten, om anställning som dels generallöjtnant eller viceamiral och generalmajor eller konteramiral, dels chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Regeringen beslutar också, efter förslag av Försvarmakten, om placering på befattningar som chef för säkerhetsinspektionen, generalläkare, försvarsattaché och vissa andra internationella befattningar. Övriga anställningar och placeringar beslutas av Försvarmakten. Regeringen har satt en gräns för antalet generalmajorer och konteramiraler.

Regeringen har successivt begränsat kretsen av regeringstillsatta chefsbefattningar i Försvarmakten. Men regeringen tillsätter ändå avsevärt fler tjänster i Försvarmakten än i andra myndigheter. Där

tillsätter regeringen som regel endast verkschefen och ibland dennes ställföreträdare.

Med tanke på Försvarmaktens ställning och uppgifter är det enligt utredningens uppfattning rimligt att jämförelsevis många militära chefer utses av regeringen. Däremot ställer sig utredningen tveksam till att det är nödvändigt att regeringen tillsätter chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör eller beslutar om placeringen av försvarsattachéer och officerare vid staber utomlands. Den nuvarande ordningen för anställningar och placeringar i Försvarmaktens ledning tillkom så sent som den 1 juli 2005. Utredningen anser inte att det finns skäl att redan nu föreslå förändringar. Utredningen har också noterat att kommittén för översyn av regeringsformen har som en av sina uppgifter att se över regeringens utnämningsmakt (Dir. 2004:96).

Tillsättningen av de högsta cheferna i Försvarmakten är en mycket grannliga uppgift. Det är angeläget att regeringen har tillgång till hög professionell kompetens i Försvarsdepartementet för rekrytering till dessa befattningar.

### 6.3.8 Kommandomålen

#### *Utredningens överväganden*

Utredningen har övervägt om det finns skäl att på något område använda den möjlighet som bestämmelsen i 7 kap 3 § regeringsformen om de s.k. kommandomålen ger att skynda på beslutsfattandet och därmed effektivisera styrningen. Vad som i första hand kommer i blickpunkten är internationella insatser och krislägen där det kan uppstå situationer då det behövs snabba beslut om verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut som inte kan skjutas upp till nästa regeringssammanträde. Utredningen har emellertid inte kunnat identifiera några behov som motiverar att förslag läggs fram nu.

### 6.3.9 Informella kontakter

#### *Utredningens förslag*

- De informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna stramas upp genom att i regerings- eller departementsbeslut regleras gemensamma arbetsgrupper sammansättning, direktiv, avrapporteringstidpunkter m.m.

De informella kontakterna är viktiga men måste stramas upp för att ansvarsförhållandena ska bli klara. Något hinder för kontakter mellan Försvarsdepartementet och statsrådet å ena sidan och försvarsmyndigheterna å den andra bör inte finnas. Men spelreglerna måste göras klara: allt som inte bygger på regeringsbeslut är myndighetens ansvar. För det fall att Försvarsmaktens ledning inte önskar vidta en viss åtgärd men ändå gör det på departementets eller försvarsministerns uppmaning är det myndighetens ansvar så länge något formligt regeringsbeslut inte fattats. Först om regeringen fattat beslut i frågan övergår ansvaret på regeringen.

Försvarsministern och regeringen behöver ha överblick och kontroll av de informella kontakterna mellan försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna. Gemensamma arbetsgrupper bör fotas på beslut fattade i departementet, vari uppgifter, ledamöter m.m. framgår. Deras arbete dokumenteras för att kunna följas av andra än arbetsgruppens deltagare.

På motsvarande sätt måste försvarsmyndigheternas ledningar skaffa sig kontroll över de informella kontakterna. Vissa ägarstyrningsfrågor

### 6.3.10 Vissa ägarstyrningsfrågor

#### *Utredningens förslag*

- Förvaltningschefen ges i uppdrag att årligen ta fram en gemensam resultatskrivelse för hela det militära försvaret och alla försvarsmyndigheter
- Försvarsmyndigheterna ges i uppdrag att på ett systematiskt sätt redovisa omfattning, prisnivå, kvalitet, ändamålsenlighet och punktlighet i sina leveranser
- Försvarsmakten redovisar på vilket sätt stödmyndigheterna leveranser bidragit till den operativa förmågan



- en serie nyckeltal på effektivitet, kvalitet, produktivitet m.m. tas fram i samverkan mellan försvarsdepartementet och myndigheterna för att bl.a. ingå i den årliga resultatskrivelsen
- regeringen övergripande reglerar inom vilka områden försvarsmyndigheterna ska tillhandahålla tjänster och i vad mån tjänsterna får tillhandahållas andra än Försvarsmakten.

### *Utredningens överväganden*

I den samlade redovisningen för försvaret, som utredningen föreslår i avsnitt 6.2.3, ska regeringen redovisa de samlade kostnaderna och prestationerna inom det militära försvaret för riksdagen. Detta inkluderar förutom Försvarsmaktens resultat även stödmyndigheternas kostnader, avgifter och prestationer. Det bör också framgå hur stor del av anslaget till försvaret som lagts på de utförande myndigheterna och vilket bidrag stödmyndigheternas prestationer inneburit. Förvaltningschefen bör som en av sina uppgifter ha att ta fram denna resultatskrivelse.

Som underlag utnyttjas givetvis myndigheternas årsredovisningar. Men dessa brister i olika avseenden när det gäller att ge en samlad bild av det militära försvaret. För att ge en bild av stödmyndigheternas bidrag till det samlade resultatet räcker det inte med uppgifter om leveransernas kvalitet, prisnivå och punktlighet. Försvarsmakten bör sätta in dessa leveranser i sitt rätta sammanhang vilket är skapandet av operativ förmåga.

Resultatredovisningar måste byggas upp både med ord och med siffror. Det behövs beskrivande och analyserande text, men den måste stödja sig på uppgifter av kvantitativ art. Vid sidan om den rent ekonomiska redovisningen behövs nyckeltal som speglar resultat och effektivitet. Det kan göras på många olika sätt. Det är först när det blir möjligt att jämföra över tiden, mellan verksamheter eller mellan organisationer som siffrorna säger något. Det krävs således ett tålmodigt och systematiskt arbete för att bygga upp nyckeltal. Detta bör ske i samverkan mellan myndigheter och departement. Departementet bör vara kravställare medan myndigheterna kan föreslå nyckeltal och departementet bedöma relevansen. Exempel på nyckeltal som bör vara intressanta är

- Andel administrationskostnader i förhållande till verksamhetskostnader.
- Kostnad/arbetad timme.

- Debiteringsgrad (för avgiftsfinansierade tjänster).
- Kostnadstäckningsgrad.
- Avgiftsinkomster fördelade på beställare (som andel av totala avgiftsinkomster).
- Produktivitet och styckkostnader.
- Kvalitet.
- Kundnytta (från kundenkäter eller annat).

Försvarsmyndigheternas tillhandahållande av tjänster regleras på varierande sätt i myndigheternas instruktioner. Ibland framgår att myndigheten får erbjuda tjänster åt enskilda. Ibland sägs inget alls i denna fråga. I vissa fall anges en prioritering av de områden där myndigheten får tillhandahålla tjänster. Utredningen anser att regeringen, för att undanröja oklarheter, bör se över och på ett enhetligt sätt reglera inom vilka områden myndigheterna ska bedriva verksamhet och tillhandahålla tjänster.

### 6.3.11 Regeringens kontroll av försvaret

#### *Utredningens förslag*

- En förbandsorienterad ekonomisk redovisning ska ge underlag för redovisning av kostnader per förband.
- Försvarsdepartementet ska ha ett klart utpekad ansvar för utvärderingar som gör det möjligt för regeringen att självständigt ta fram utvärderingar ifråga om tillståndet i insatsorganisationen och grundorganisationens effektivitet.

#### *Utredningens överväganden*

Kontrollen är avgörande för om resultatstyrningen ska fungera. En första förutsättning för en effektiv kontroll är att Försvarsmaktens ekonomiska redovisning är prestationsbaserad – förbandstyper, insatser, verksamhetsgrenar måste kunna kostnadsredovisas. För det andra bör regeringen ha tillgång till fristående utvärderingar. Regeringen bör ha möjlighet att pröva Försvarsmaktens bedömningar.

Utredningen utgår från att den ekonomiska redovisningen – den förbandsorienterade kostnadsredovisningen – ska bli avsevärt bättre mycket snart. Men behovet av fristående utvärderingar kvar-

står. I takt med att de fredsfrämjande insatserna blir allt fler kommer löpande utvärderingar av dessa insatser att kunna erhållas genom utländska bedömares försorg. Men detta täcker med all sannolikhet bara en mindre del av försvarets verksamheter. Den nationella beredskapen, incidentberedskapen, underrättelseverksamheten m.m. återstår att värdera. Utredningen föreslår därför att en funktion för utvärderingar av försvaret skapas i Försvarsdepartementet.

### 6.3.12 Insynsrådet

#### *Utredningens förslag*

- Insynsrådet avskaffas.
- 14 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten upphävs.

#### *Utredningens överväganden*

Utredningen instämmer i Insynsutredningens bedömning att Insynsrådet inte har kunnat spela den avsedda rollen som organ för insyn i Försvarsmakten och föreslår att Insynsrådet avskaffas och. Utredningen har inte heller kunnat finna att rådet från mer allmänna utgångspunkter har haft någon nämnvärd betydelse för styrningen av det militära försvaret under de senaste årens mycket omfattande förändringar. Rådet har bara vid två tillfällen, senast år 1998, lämnat skriftliga förslag till regeringen.

Att det behövs insyn i och kontroll av Försvarsmaktens verksamhet är uppenbart. För det ändamålet finns en lång rad myndigheter och andra organ, t.ex. Riksrevisionen, JO, JK, försvarsutskottet och försvarsdepartementet, som i olika former granskar Försvarsmaktens verksamhet. Därtill kommer massmedias granskning. Försvarsstyrningsutredningen anser inte att det finns anledning att därutöver inrätta ett nytt insynsorgan.

Insynsutredningen har visat att Insynsrådet haft en funktion som rådgivande organ åt Överbefälhavaren. För den uppgiften behövs dock enligt Försvarsstyrningsutredningen inte ett organ som tillsätts av regeringen. Det bör lämnas åt Överbefälhavaren och Generaldirektören i Försvarsmakten att till sig knyta utomstående personer som de kan konsultera i frågor av mer allmänt

slag, t.ex. på personalområdet, som inte kräver militärt expertkunnande.

## 6.4 Försvarsmaktens interna styrning och uppdragsstyrning

### 6.4.1 Intern styrning och interndebitering

#### *Utredningens förslag*

- Regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att anpassa den interna styrningen så att fördelarna med interndebiteringssystemet kan utnyttjas till fullo.
- Förband, skolor och centra ska själva få förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket.
- Regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att systematiskt gå igenom och pröva vilken underhålls- och stödverksamhet som ska bedrivas inom Försvarsmakten och vilken verksamhet som kan läggas ut på entreprenad.
- Högkvarteret tar över FMLOG:s uppgift att begränsa/kontrollera förbandens beställningar.
- Försvarsmakten förenklar planeringsprocessen och harmoniserar den med beställar-utförarmodellen.
- Försvarsmakten låter FMLOG balansera över- och underskott mellan åren.

#### *Utredningens överväganden*

För att interndebiteringens potential ska kunna tas till vara måste Försvarsmaktens interna styrning anpassas. Om det inte görs utblir de effektivitetsvinster som interndebiteringssystemet kan leda till.

Utredningen har tidigare konstaterat att Försvarsmaktens interna styrning är centraliserad och detaljerad. Om förband och grundorganisationsenheter ska agera kostnadseffektivt måste de få frihet att fördela sina resurser. Utredningen föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Försvarsmakten att anpassa den interna styrningen så att fördelarna med interndebiteringssystemet kan utnyttjas.

I detta ingår att slopa styrningen av FMLOG:s personalram. Effektiviseringen av FMLOG bör i första hand ske genom att förband, skolor och centra gör en effektiv upphandling av tjänsterna inom Försvarsmakten – vilket innefattar att regelmässigt pröva entreprenadalternativ –, i andra hand genom att Högkvarteret förlöpande granskar priserna. I tredje hand kan övervägas att organisera FMLOG som en särskild myndighet eller som ett bolag för att öka konkurrensutsättningen. Detta skulle underlätta för FMLOG att balansera över- och underskott. När FMLOG, som nu, är en del av Försvarsmakten är det svårt att undvika att plötsliga besparingskrav stör förutsättningarna för interndeberingssystemet.

Utredningen föreslår att förband, skolor och centra själva ska få förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket. Utredningen har tidigare föreslagit en annan form för hyresavtal med längre hyrestider. Då uppstår ett naturligt incitament att pröva utgående avtal mot framtida lokalbehov. När avtalen förnyas årligen är en sådan prövning inte lika självklar. Stöd i lokala förhandlingar bör kunna lämnas av expertis som Försvarsmakten tillhandhåller centralt. I kombination med en ändrad intern styrning inom Försvarsmakten ger detta ökade incitament för användarna att överväga lokalbehoven.

Utredningen ser det som angeläget att Försvarsmakten fortsätter de ansträngningar som görs för att etablera ett ekonomiskt perspektiv på verksamheten. Förbandschefer och motsvarande måste ges ekonomisk kompetens för att koppla ihop verksamhet och ekonomi för att kunna ta sitt ansvar som chefer för verksamheterna. I detta ingår att skapa en resultatkultur inom hela Försvarsmakten. Systemet med interndebering och dess syfte måste göras allmänt känt i Försvarsmakten. Mycket tid och kraft i dialogerna mellan beställare och utförare läggs idag ned på att klargöra syftet med interndeberingen.

Utredningen har ovan föreslagit att avrop av FMLOGs tjänster regelmässigt bör prövas mot entreprenader. Försvarsmakten kan av olika skäl vilja behålla verksamheten i FMLOGs regi. Vilka dessa verksamheter är och kriterierna för detta är idag oklart och förhindrar prövning av entreprenadalternativet. Detta bör således Försvarsmakten centralt klara ut.

Entreprenadupphandlingar försvåras också av att det är oklart hur kostnadsjämförelser ska göras mellan entreprenader och verksamhet i FMLOG:s regi. Generella riktlinjer för hur kostnadsjämförelser ska göras måste tas fram och fastställas. Det gäller sådana

saker som hur överskott och överkapacitet ska hanteras, hur uthyrning av lokaler till externa aktörer ska behandlas, hur fasta kostnader och centrala overheadkostnader ska hanteras.

Utredningen föreslår att Högkvarteret tar över FMLOG:s uppgift att begränsa/kontrollera förbandens beställningar. Denna uppgift ska inte ligga på FMLOG. I första hand är det ett ansvar som ligger på förband, skolor och centra att hålla igen på kostnaderna och kontrollera verksamheten. Men Högkvarteret har också en roll för att öva tillsyn och vid behov ingripa.

Utredningen föreslår att Försvarmakten harmoniserar planeringsprocessen med beställar-utförarmodellen och förenklar den. Detta innebär att uppdragen till förband, skolor och centra måste fastställas innan beställningarna till FMLOG görs. Uppdragen bör styra kärnverksamheten och därmed ambitionsnivån när det gäller stödverksamheten. Försvarmakten bör också minska antalet steg/aktiviteter i processen för att undvika onödig administration.

Den princip som idag används för att motverka över- och underskott i FMLOG:s verksamhet leder till att priset ändras om volymen tillfälligt går upp eller ner. Sådana prisförändringar stör förbandens och skolornas ekonomiska planering. Utredningen föreslår därför att Försvarmakten låter FMLOG balansera över- och underskott mellan åren. Detta skulle i hög grad underlättas av om Försvarmakten i framtiden inte behövde utsättas för plötsliga sparbetning och indraget anslagssparande. En långsiktig underdimensionering av FMLOG:s produktionskapacitet skulle också skapa förutsättningar för en stabil beläggning och prissättning. Vid tillfälliga toppar i efterfrågan anlitas då externa utförare.

#### 6.4.2 Försvarmaktens uppdragsstyrning

##### *Utredningens förslag*

- Den nuvarande modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet bibehålls som grundläggande princip.
- Tillämpningen utvecklas så att finansiering och beställning, så långt möjligt, ska komma från den som använder tjänsten medan verksamheter som är av gemensamt intresse finansieras genom anslag eller anslagsposter.
- Pliktverkets verksamhet bör utöver den grundläggande mönsterringen avgiftsfinansieras.

- Totalförsvarets forskningsinstituts internationella verksamhet bör finansieras med anslagsmedel direkt till myndigheten.
- Försvarsmakten arbetar kontinuerligt och systematiskt med att säkra beställarkompetensen inom myndigheten.
- Försvarsmakten tillsammans med de utförande myndigheterna ser över beställningsprocessen för att förkorta och förenkla den.
- Samtliga samordningsavtalen mellan Försvarsmakten och utförarmyndigheterna ses över, kompletteras och förenklas.

### *Utredningens överväganden*

Utredningen föreslår att den nuvarande modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet bibehålls som grundläggande princip. Modellen har styrt resursfördelningen inom försvaret på ett flexibelt och ändamålsenligt sätt. Tillämpningen av modellen kan dock förbättras, renodlas och anpassas. Utredningens principiella överväganden berörs inte av Försvarsförvaltningsutredningens förslag men tillämpningen kan påverkas i fråga om enskilda myndigheter.

Utgångspunkten är att finansiering och beställning, så långt möjligt, ska komma från den som använder tjänsten. Är riksdagen eller regeringen den som efterfrågar tjänsten ska uppdraget finansieras med direkta anslagsmedel (anslag respektive anslagspost). Är det Försvarsmakten som efterfrågar tjänsten ska uppdraget finansieras med avgifter ur de medel som ställts till Försvarsmaktens förfogande.

Utredningen föreslår därför att Pliktverkets verksamhet, utöver själva mönstringen, avgiftsfinansieras. Försvarsmakten kan inte påverka storleken på mönstringen och bör därför inte betala för detta. Däremot bör de särskilda krav på uttagning som Försvarsmakten ställer utformas som beställningar och betalas med avgifter.

Totalförsvarets forskningsinstitut bedriver en internationell verksamhet, som är av ett gemensamt intresse. Idag är det regeringen som vill ha och som beställer tjänsten (genom Försvarsmaktens regleringsbrev), men det är Försvarsmakten som betalar. En mera konsekvent ordning vore att regeringen ur materielanslaget anvisar anslagsmedel i regleringsbrevet till Totalförsvarets forskningsinstitut och där uttrycker sina riktlinjer och önskemål. Regeringen kan inhämta Försvarsmaktens och andras synpunkter

på inriktningen av denna verksamhet utan att regeringen för den skull överlåter till Försvarsmakten att betala tjänsten.

En fortsatt och utökad användning av avgiftsfinansieringen inom försvaret ställer höga krav på Försvarsmakten att vara en bra beställare. Detta förutsätter bland annat att Försvarsmakten kan följa upp verksamheten som stödmyndigheterna bedriver. Utredningen noterar att Försvarsmakten har blivit en bättre beställare i vissa avseenden. Men problemen med personalrörligheten kvarstår. Beställarkompetens är något som Försvarsmakten ständigt måste arbeta med. Utredningen föreslår därför att Försvarsmakten arbetar kontinuerligt och systematiskt med att säkra beställarkompetensen inom myndigheten. Detta kan innebära att strategiska beställarfunktioner bemannas så att beställarkompetens bevaras över tiden och att erfarenheter och problem dokumenteras löpande och systematiskt. Det senare kräver ett fungerande system för uppföljning av beställningar. Försvarsförvaltningsutredningen har lagt ett förslag om att tjänstgöringstiden på Högkvarteret ska vara sex år (SOU 2005:96). Försvarsstyrningsutredningen stödjer detta förslag.

I två avseenden har utredningen funnit brister i beställar-utförarmodellens tillämpning som förtjänar att uppmärksammas. Det ena gäller själva beställarprocessen som ibland tillämpas alltför generellt för att vara praktisk i det enskilda fallet. Det är en komplicerad process i många steg, som vid mindre beställningar borde kunna förenklas avsevärt. Utredningen föreslår därför att Försvarsmakten tillsammans med de utförande myndigheterna ser över och anpassar beställningsprocessen till arten och omfattningen av beställningarna. Beställningar på materielområdet bör, enligt utredningens bedömningar, kunna anpassas bättre efter vilka typer av beställningar som görs.

Det andra gäller samordningsavtalen mellan försvarsmyndigheterna. Utredningen finner att samordningsavtalen har en viktig funktion att fylla men att de har funnit brister som bör åtgärdas. I samordningsavtalen bör sålunda anges

- hur tvister och tolkningskonflikter mellan beställare och utförare ska avgöras.
- att kvalitetssäkring av varor/tjänster systematiskt ska göras av utföraren
- att utvärdering av nytta och effekter systematiskt ska göras av beställaren



- att återrapportering till beställaren av vilka prestationer utföraren levererat görs av utföraren
- att återrapportering till utföraren om vilken nytta och vilka effekter prestationerna lett till görs av beställaren.

Samordningsavtalen bör också förenklas och förkortas.

## 7 Konsekvenser av utredningens förslag

Om utredningens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska utredningen enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) redovisa en beräkning av dessa konsekvenser i sitt betänkande. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten ska utredningen föreslå en finansiering.

Av 15 § kommittéförordningen följer att en utredning ska göra konsekvensbeskrivningar även när förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar m.m., för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen utom på en mindre punkt. Det gäller utredningens ovan redovisade förslag att förstärka Forsvarsdepartementets kompetens på analys-, planerings- och utvärderingsområdet (kap. 6.3.2). En viss förstärkning kan sannolikt ske inom ramen för den befintliga organisationen. Men utredningen anser att det bör skapas utrymme för departementet att anställa ytterligare personer eller på annat sätt skaffa sig tillgång till den önskvärda kompetensen. Utredningen föreslår att kostnaden för detta (cirka 10 miljoner kronor) finansieras genom de besparingar som Forsvarsförvaltningsutredningen i sitt betänkande En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96) föreslår inom Forsvarsmaktens, Forsvarets forskningsinstitut och Forsvarshögskolans områden.

# Kommittédirektiv



**Styr- och finansieringsformerna i försvaret**

**Dir.  
2004:12**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2004.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Utredaren skall särskilt analysera och utvärdera

- styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret
- tillämpningen av interndebitering inklusive systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen inom försvaret
- tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret

## Bakgrund

### *Riksdagens beslut*

1. Riksdagen har som sin mening givit regeringen tillkänna att en utredning bör tillsättas med uppgift att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret (bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137) med anledning av Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7), punkten 1. Förvarsutskottet har yttrat sig i ärendet (yttr. 2002/03:FöU3y).

I betänkandet uttalade finansutskottet bl.a. att utskottet ansluter sig till förvarsutskottets uppfattning att styr- och finansieringsformerna i försvaret bör analyseras och utvärderas. Granskningen bör omfatta såväl Förvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Förvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur

riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning ska kunna förbättras samt granska incitamenten i styrningen och finansieringen så att regelverket befordrar sparsamhet och effektivitet, inte minst för den lokala nivån inom Försvarmakten. Utskottet anför också att frågeställningarna i vissa fall är relaterade till 1990-talets fastighetsreform och har paralleller inom t.ex. universitetsområdet.

Försvarsutskottet ansluter sig i sitt yttrande till revisorernas och flertalet remissinstansers uppfattning att riksdagen bör uppdra åt regeringen att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret, enligt revisorernas förslag 1. Enligt utskottets mening bör denna granskning ta ett helhetsgrepp, dvs. den bör omfatta såväl Försvarmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras. Utskottet bedömer att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen.

Försvarsutskottet anför också att det har uttalat sig specifikt om systemet med kapitalkostnader för försvarets fastigheter (bet. 1999/2000:FöU2 s. 187–188). Enligt utskottets mening har tillämpningen av kapitalkostnader gett flera positiva effekter, bl.a. att kostnaderna för lokaler och mark gjorts synliga. Emellertid har, enligt utskottet, tillämpningen samtidigt lett till målkonflikter och incitament till felaktiga investeringsbeslut.

Försvarsutskottet anför även att det i ett granskningsförslag till Riksdagens revisorer, i april 2001, pekade på att besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för de uppdragsfinansierade myndigheterna har flyttats från regeringen och riksdagen till Försvarmakten. Utskottet ställde därför frågan om riksdagens och regeringens möjligheter till insyn, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamheten inom Försvarmakten – sammantaget – har försvagats.

2. Riksdagen har, i anslutning till sitt ställningstagande ifråga om bemyndigande för anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och utveckling med anledning av regeringens proposition om tilläggsbudget 2 för budgetåret 2003, givit tillkänna att den tidigare begärda utredningen om styr- och finansieringsformerna i försvaret skall tillsättas skyndsamt (bet. 2003/04:FiU11, rskr. 2003/04:47). Finansutskottet anser att det kan finnas anledning för utredningen att närmare analysera hur Försvarmakten kunnat hamna i en

situation där man riskerat att överskrida det av riksdagen givna bemyndigandet.

*Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet m.m.*

Från budgetåret 1993/94 genomfördes den reform som innebar att största delen av den verksamhet som bedrivs av de s.k. totalförsvarsgemensamma myndigheterna till stöd för Försvarmakten övergick från att vara anslagsfinansierad och direktstyrd av statsmakterna till att vara uppdragsstyrd och därmed avgiftsfinansierad. Reformen genomfördes på förslag av utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). De myndigheter som helt eller till stora delar styrs på detta sätt är Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets pliktverk (TPV), Försvars högskolan (FHS) Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), samt – utanför politikområdet totalförsvaret, men med funktionellt sett samma relation till försvarmakten – Fortifikationsverket (FORTV). Även Försvarets radioanstalt (FRA) lämnar stöd till Försvarmakten, men detta stöd är huvudsakligen anslagsfinansierat. Propositionen 1997/98:83 Förändrad styrning av Försvarmakten och riksdagens ställningstagande i samband med denna (bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269) utgör också en grund för styrningen av Försvarmakten och av stödverksamheter som bedrivs av andra myndigheter.

Genom reformen infördes en i viktiga avseenden annorlunda form av styrning av den berörda verksamheten. En beställarutförarrelation skapas mellan den uppdragsgivande myndigheten och den myndighet som utför avgiftsfinansierad stödverksamhet. Syftet är att den genomförda verksamheten skall avspegla beställarens behov på ett mera direkt sätt än vad som är fallet vid anslagsfinansierad verksamhet. Vid styrning genom avgiftsfinansierade uppdrag finns tre olika styrrelationer: mellan regeringen och den beställande myndigheten, mellan regeringen och den utförande myndigheten, samt mellan den beställande och den utförande myndigheten. Vilken stödverksamhet som skall utföras bestäms primärt av regeringen genom anslag och verksamhetsmål som ställs till den beställande myndigheten. Verksamhetens effekter skall i konsekvens därmed återrapporteras av den beställande myndigheten (i enlighet med de återrapporteringskrav som ställs på den). I förhållande till den utförande myndigheten utövar regeringen s.k.

ägarstyrning (eller organisationsstyrning) vilket, såvitt gäller uppdragsstyrd verksamhet, främst innebär ansvar för att följa upp produktivitet (inre effektivitet) och organisationens långsiktiga utveckling. Avgifterna skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås, vilket innebär att verksamheten över tiden skall ge nollresultat. Den beställande myndigheten styr verksamheten genom de uppdrag den lämnar till den utförande myndigheten. Detta ställer krav på s.k. beställarkompetens, vilket innebär förmåga att specificera sina krav och att utvärdera effekterna av den utförda verksamheten. (Kravspecifikationer kan behöva utvecklas i dialog med den utförande myndigheten för att utnyttja dennas sakkunskap inom området). Mellan Försvarmakten och de utförande myndigheterna finns samordnings- eller ramavtal. Beställaren kan också ha en roll när det gäller att utvärdera utförarens prestationer och prisättning. Detta kan kräva stöd i form av anvisningar från regeringen.

Regeringen har tillsatt flera utredningar som rör de utförande myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet.

Regeringen beslutade i mars 2001 om en översyn av Försvarets materielverk. Översynen skulle bl.a. mot bakgrund av regeringens ansvar för att följa upp Materielverkets produktivitet och effektivitet, avse verkets resursutnyttjande och organisation. Utredningen lämnade sitt betänkande i april 2002 (SOU 2002:39).

Regeringen beslutade i juni 2002 om en översyn av Totalförsvarets forskningsinstitut, i första hand för att utvärdera myndighetens resursutnyttjande och organisation. Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2004.

Regeringen beslutade i november 2002 om en översyn av Totalförsvarets pliktverk i syfte att utvärdera myndighetens verksamhet och resursutnyttjande och lämna förslag om eventuella förändringar avseende organisation och resursutnyttjande. Uppdraget slutredovisades i januari 2004 (SOU 2004:5).

Regeringen beslutade i juni 2003 om en översyn av Försvarshögskolan. Utredaren skall bl.a. utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Försvarshögskolan, Försvarshögskolans organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande samt uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och forskning som Försvarshögskolan tillför dem. Uppdraget skall redovisas senast den 5 april 2004.

Regeringen beslutade vidare i september 2001 om en översyn av Försvarets radioanstalt. Utredaren skulle bl.a. värdera den över-

gripande inriktningen av verksamheten vid Försvarets radioanstalt och föreslå vilka uppgifter myndigheten bör ha i framtiden, värdera den nuvarande organisationen i stort vid Försvarets radioanstalt och lämna förslag till eventuella förändringar och utreda lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid myndigheten liksom formerna för avgiftsfinansieringen. Uppdraget redovisades i mars 2003 (SOU 2003:30).

Regeringen beslutade dessutom i september 2002 att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda frågor om hyressättning av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Kommittén skall dels genomföra en fortsatt översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter, dels se över tillämpningen samt konsekvenserna av hyressättningsprinciperna för ändamålsanpassade lokaler inom nämnda områden.

### *Interndebitering*

Inom Försvarmakten finns ett kund/leverantörsförhållande mellan de olika förbanden som innebär att ett interndebiteringssystem tillämpas för olika tjänster. Ett interndebiteringssystem tillämpas också vad avser försörjning med ammunition, reservdelar och drivmedel i förbandsverksamheten. Vidare finansieras Försvarmaktens logistik (Försvarmaktens underhålls- och stödorganisation) genom interndebitering. I interndebiteringssystemet ingår också fastighetskostnader.

### **Uppdraget**

Utredaren skall analysera och utvärdera styr- och finansieringsformer i det militära försvaret. Granskningen skall omfatta såväl Försvarmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens tillsyn, styrning och uppföljning ska kunna förbättras samt granska incitamenten i styrningen och finansieringen så att regelverket befördrar sparsamhet och effektivitet, inte minst för den lokala nivån inom Försvarmakten.

Utredaren skall härvid särskilt analysera och utvärdera styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret. Bl.a. skall uppmärksammas beställarkompetens i olika hänseenden

inom Försvarsmakten, och frågan om Försvarsmaktens möjligheter att utvärdera prestationer och prissättning. Utredaren skall också pröva hur uppdragsverksamhetens mål bör vara formulerade och vilka kompletterande resultatindikatorer som kan användas för att riksdagen skall kunna följa upp verksamheten.

Utredaren skall även särskilt analysera och utvärdera intern-debiteringssystemet inom försvarsmakten inklusive tillämpningar av systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen med avseende på den incitamentsstruktur detta system skapar. Utredaren bör härvid beakta erfarenheter från andra offentliga organisationer, näringsliv m.fl. Utredaren bör också analysera och redovisa i vilken utsträckning systemet med kapitalkostnader överensstämmer med de förslag till principer som lämnas av utredningen om hyressättning av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet.

Utredaren skall dessutom analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret samt formerna för redovisning av bemyndiganden till riksdag och regering. Jämförelse bör göras med tillämpningen av bemyndigande system vid andra myndigheter inom den statliga sektorn.

Utredaren skall också ge förslag till sådana förbättringar som utvärderingen ger anledning till.

### **Uppdragets genomförande**

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med de berörda myndigheterna och med de pågående utredningarna av Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan. Utredaren skall beakta resultaten av de genomförda översynerna av Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets pliktverk. Utredaren bör också beakta eventuella utskottsbetänkanden från försvars- eller finansutskottet i hithörande frågor. Statskontoret och Ekonomistyrningsverket skall biträda utredningen enligt överenskommelser med utredaren. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.



Till sitt förfogande skall utredaren ha en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Utredaren skall fortlöpande informera representanterna 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.

**Redovisning av uppdraget** Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 november 2005.

(Försvarsdepartementet)



Beslut vid regeringssammanträde den 19 augusti 2004.

## **Komplettering av uppdraget**

Utredningen om styr- och finansieringsformerna skall överväga hur

1. budgeten och resultatvärderingen, i första hand inom det militära försvarets område, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat.
2. systemet med beställningsbemyndiganden bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt, med därtill knutna objektsramar, som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling så att sambandet mellan anslag, bemyndiganderam och investeringsplan blir tydligt.

Utredningen skall beakta vad försvarsutskottet har anfört om dels mål, kostnader, anslag och resultat, dels försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden i betänkandet Styrningen av det militära försvaret (bet. 2003/04:FöU6).

## Bakgrund

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 om direktiv för en utredning om styr- och finansieringsformerna i försvaret (Dir. 2004:12).

Utredningen skall enligt direktiven analysera styr- och finansieringsformer i det militära försvaret. Granskningen skall omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens tillsyn, 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.

Utredningen skall särskilt analysera och utvärdera

- styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret
- tillämpningen av interndebitering inklusive systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen inom försvaret
- tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret.

Riksdagen har den 21 april 2004 som sin mening givit regeringen tillkänna (bet. 2003/04:FöU6, rskr. 2003/04:194) att utredningens direktiv bör kompletteras i två avseenden.

1. Utredningen om styr- och finansieringsformer i försvaret bör ges tilläggsdirektiv avseende vad utskottet anfört om mål, kostnader, anslag och resultat inom det militära försvaret.

Utskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret formuleras på sådant sätt, t.ex. i budgetpropositioner, att riksdagen ges förutsättningar att utöva den i regeringsformen fastslagna finansmakten samt för att styra verksamhetens inriktning samt kontrollera resultatet och dess effekter.

Försvarsutskottet uttrycker uppfattningen att målformuleringar och resultatbedömningar bör kopplas ihop med budget-

förslagen och ses som en helhet för att den ekonomiska styrningen av staten skall kunna förverkligas.

Utskottet anser att budgeten och resultatredovisningen, inom i första hand det militära försvarets område, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat. Det bör i sammanhanget även redovisas hur vissa s.k. nyckeltal kan få ökad användning och bidra till en relevant resultatuppföljning.

Utskottet framhåller att riksdagen bör ägna större uppmärksamhet än hittills åt resultatet av produktionen inom Försvarsmakten, dvs. åt krigsförbanden och vilken effekt, säkerhetspolitiskt och militärt, som uppnås av dessa för olika nationella och internationella behov på kort och lång sikt. Det bör därför övervägas om den utvecklade kostnadsredovisning som utskottet efterlyser kan omfatta de olika krigsförbanden.

2. Utredningens uppdrag bör vidare kompletteras med hänsyn till vad försvarsutskottet anfört om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden.

Utskottet anser att det nuvarande systemet med s.k. objektsramar har varit informativt och ändamålsenligt men bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt m.m. som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling så att sambandet mellan anslag och bemyndiganderam blir tydligt. Det bör även gå att jämföra anslag och bemyndiganderam med investeringsplanen. Riksdagen ges därmed möjlighet att i budgetberedningen ta ställning till större projekt.

### **Uppdragets genomförande**

Utredaren bör beakta de förändringar i styrningen av det militära försvaret som kan bli en följd av den planerade propositionen om nytt försvarsbeslut och den kommande budgetpropositionen.

### Redovisning av uppdraget

Utredaren skall lämna en delredovisning av uppdraget i vad avser tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret samt formerna för redovisning av bemyndiganden till riksdag och regering senast den 1 maj 2005.

(Försvarsdepartementet)

# Försvarsstyrning i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien

- en jämförande studie

## Förord

Studien *Försvarsstyrning i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien* har utarbetats inom ramen för Försvarsstyrningsutredningen. Utredningens uppgift är att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. För att få underlag till sina överväganden om styrningen av det svenska försvaret har utredningen ansett det angeläget att studera hur några med oss jämförbara länder styr sina försvarsmakter.

Studien har gjorts av Ulrika Johansson, expert i utredningen. Utredningen har haft intervjuer, samtal och kontakter med de svenska försvarsattachéerna i de fyra länderna, dessas försvarsattachéer i Sverige och företrädare för respektive försvarsdepartement och försvarsmakt. Vi har också fått ta del av visst material från den ännu inte publicerade studien *Konsten att reformera ett försvar* av Eva Haldén, som bland annat tar upp några aspekter på styrning utifrån ett internationellt jämförande perspektiv. Utan dessa personers tillmötesgående hade det inte varit möjligt att genomföra vår studie.

Stockholm i mars 2005

Peder Törnvall  
Särskild utredare

## Innehåll

<b>1. Inledning.....</b>	<b>214</b>
<i>Bakgrund.....</i>	<i>214</i>
<i>Avgränsningar.....</i>	<i>214</i>
<i>Metod och material.....</i>	<i>214</i>
<i>Disposition.....</i>	<i>215</i>
<b>2. Olika sätt att styra statsförvaltningen.....</b>	<b>216</b>
<i>Den politiska nivåns befogenheter och ansvar.....</i>	<i>216</i>
<i>Förhållandet mellan politik och förvaltning.....</i>	<i>216</i>
<b>3. Korta fakta om försvaret i de studerade länderna.....</b>	<b>217</b>
<b>4. Styrningen av försvaret i Danmark.....</b>	<b>219</b>
<i>Så styrs den danska statsförvaltningen.....</i>	<i>219</i>
<i>Korta fakta om det danska försvaret.....</i>	<i>219</i>
<i>Så styrs det danska försvaret.....</i>	<i>219</i>
Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer.....	219
Mål och inriktning.....	226
Resultatkontrakt.....	232
Ekonomistyrning.....	233
Uppföljning och utvärdering.....	235
För- och nackdelar.....	236
<b>5. Styrningen av försvaret i Finland.....</b>	<b>239</b>
<i>Så styrs den finska statsförvaltningen.....</i>	<i>239</i>
<i>Korta fakta om det finska försvaret.....</i>	<i>240</i>
<i>Så styrs det finska försvaret.....</i>	<i>240</i>
Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer.....	240
Mål och inriktning.....	248
Resultatkontrakt.....	254
Ekonomistyrning.....	255
Uppföljning och utvärdering.....	257
För- och nackdelar.....	258
<b>6. Styrningen av försvaret i Norge.....</b>	<b>260</b>
<i>Så styrs den norska statsförvaltningen.....</i>	<i>260</i>
<i>Korta fakta om det norska försvaret.....</i>	<i>261</i>

<i>Så styrs det norska försvaret</i> .....	261
Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer.....	261
Förändrad styrning av försvaret.....	264
Mål och inriktning.....	268
Iverksettningsbrev.....	269
Ekonomistyrning.....	270
Riskstyrning.....	271
Uppföljning och utvärdering.....	272
För- och nackdelar.....	273
<b>7. Styrningen av försvaret i Storbritannien</b> .....	<b>278</b>
<i>Så styrs den brittiska statsförvaltningen</i> .....	278
<i>Korta fakta om det brittiska försvaret</i> .....	278
<i>Så styrs det brittiska försvaret</i> .....	278
Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer.....	278
Mål och inriktning.....	287
Resultatkontrakt.....	290
Ekonomistyrning.....	294
Uppföljning och utvärdering.....	295
För- och nackdelar.....	296
<b>8. Sammanfattande reflektioner och iakttagelser</b> .....	<b>299</b>
<i>Gemensam problembild</i> .....	300
<i>Försättningar för god styrning</i> .....	300
Former för samråd.....	300
Integrerad organisation och arbetsprocess.....	302
Tydligt formulerade mål, gemensam förståelse och uppföljning.....	303
Väl fungerande ekonomiska kontrollsystem.....	305
Generella slutsatser.....	306
<b>Intervjuförteckning</b> .....	<b>307</b>
<i>Danmark</i> .....	307
<i>Finland</i> .....	307
<i>Norge</i> .....	307
<i>Storbritannien</i> .....	307
<b>Bilaga 1. Definition av "militärutgifter"</b> .....	<b>308</b>



## 1. Inledning

### Bakgrund

Trots uppenbara skillnader när det gäller bland annat förvaltnings-system, politisk kultur, försvarets storlek, koppling till allianser och faktisk krigserfarenhet finns det stora likheter när det gäller styrningen av försvaret i olika länder. Problem som har identifierats i Sverige återfinns i andra länder. Många västeuropeiska länder är inne i samma typ av förändringsfas som Sverige, där den förändrade säkerhetspolitiska ordningen har resulterat i reformer av både försvarets inriktning, från invasions- till insatsförsvaret, och ledningsstruktur. Försvaret har på många håll dessutom skurits ner i omfattning.

### Avgränsningar

Denna studie fokuserar på hur försvarets styrs i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien. Syftet är att ge en övergripande beskrivning av försvarsstyrningen i de studerade länderna. Studien ger ingen heltäckande bild av styrningen av försvaret i de utvalda länderna. Den syftar inte heller till att beskriva alla de uppfattningar om försvarsstyrning som finns i dessa länder. Målsättningen har istället varit att lyfta fram exempel på sådant som kan vara av intresse från ett svenskt perspektiv.

### Metod och material

Information har inhämtats genom skriftlig dokumentation och intervjuer. Officiella styrdokument, organisationsbeskrivningar och liknande har hämtats från hemsidorna för Försvarsdepartementet och försvarsmakterna i de undersökta länderna.<sup>1</sup> Vi har även haft möjlighet att ta del av visst material från den ännu inte publicerade studien "Konsten att reformera ett försvar" (Eva Haldén), som bland annat tar upp några aspekter på styrning utifrån ett internationellt jämförande perspektiv. Studien kommer att publiceras under år 2005.

Vi har haft kontakter och samtal med de studerade ländernas försvarsattachéer i Sverige och de svenska försvarsattachéerna i

---

<sup>1</sup> Se bland annat [www.fmn.dk](http://www.fmn.dk), [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi), [www.dep.no/fd](http://www.dep.no/fd) och [www.mod.uk](http://www.mod.uk).

dessa länder. Vi har även genomfört intervjuer med företrädare för de studerade ländernas Försvarsdepartement och försvarsmakter (se intervjuförteckning). Några av de nyss nämnda personerna har även medverkat genom att granska de enskilda länderstudierna.

## Disposition

I det inledande kapitlet beskrivs olika sätten att styra statsförvaltningen och exempel på skillnader mellan olika förvaltningsmodeller ges. Därefter följer korta fakta om försvaret i de studerade länderna (och Sverige) där bland annat uppgifter om försvarets utgifter, styrning och organisation presenteras. I kapitel fyra till sju beskrivs styrningen av försvaret i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien. Dessa kapitel fokuserar på uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika beslutsnivåer, mål och inriktning, sätt att styra samt uppföljning och utvärdering. Varje kapitel avslutas med en sammanfattning av för- och nackdelar med styrningen av respektive land försvar. I kapitel åtta redovisas sammanfattande reflektioner och iakttagelser om viktiga förutsättningar för god försvarsstyrning.

## 2. Olika sätt att styra statsförvaltningen

Utmärkande för den svenska förvaltningsmodellen är det dualistiska systemet med förbud mot ministerstyre och formellt fristående myndigheter. Detta är en ordning som är internationellt unik. Bortsett från Finland, där förvaltningsmodellen i viss mening påminner om den svenska, har övriga länder som ingår i denna studie någon form av ministersystem, och en förvaltning med nära koppling till den politiska nivån.

### Den politiska nivåns befogenheter och ansvar

I ett ministersystem har ministrarna större beslutsbefogenheter än i Sverige. Fler beslut fattas av enskilda ministrar än av regeringen som kollektiv. Ministrarna har därtill ett individuellt ansvar för alla beslut som fattas i den underlydande förvaltningen.

I Sverige råder förbud mot ministerstyre. Myndigheterna lyder under regeringen som kollektiv, inte enskilda ministrar. En minister kan därmed inte formellt ställas till ansvar för beslut som fattas i de underlydande myndigheterna.

### Förhållandet mellan politik och förvaltning

Den andra stora skillnaden mellan den förvaltningsmodell som råder i Sverige och de modeller som råder i de studerade länderna (bortsett från Finland) har att göra med i vilken utsträckning förvaltningen utgör en del av ministerierna/departementen eller är fristående från den politiska nivån.

Traditionellt har gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit skarp i Sverige. Detta har organisatoriskt sett inneburit att regeringskansliet och myndigheterna har hållits åtskilda. I många andra länder utgör myndigheterna istället en del av denna politiska nivå. I dessa länder är departementet/ministeriet relativt sett större än i Sverige. Stora delar av den specialistkompetens som i Sverige vanligtvis finns i myndigheterna finns i departementet/ministeriet. Samma sak gäller den funktion som det statliga kommittéväsendet har i Sverige.

### 3. Korta fakta om försvaret i de studerade länderna

**Tabell 1. Utgifter, styrning och organisation i de studerade länderna**

(fortsättning på nästa sida)

	Danmark	Finland	Norge	Storbritannien	Sverige
<b>Utgifter<sup>1</sup></b>					
Militärutgifter som andel av BNP år 2003	1,6%	1,2%	2,0%	2,4%	1,7%
Militärutgifter år 2003 i miljoner USD	3 330	1 976	4 387	42 609	5 275
Andel av militärutgifter för personal år 2003	49,2%	40,5%	40,2%	39,7%	32,9%
Andel av militärutgifter för materiel år 2003	18,0%	29,6%	21,8%	23,5%	43,4%
<b>Styrning och organisation</b>					
Ministerstyre	ja	Nej	Ja	Ja	Nej
Integrerad organisation	Nej	Nej	delvis	Ja	Nej
Antal anställda inom departement/ministeriet år 2004	ca 140	ca 130	ca 300	ca 3 500 <sup>3</sup>	ca 140
Antal anställda inom motsvarigheten till Högkvarteret år 2004	ca 400	ca 550	ca 190	Se ovan	ca 1 250

1 Uppgifterna om de olika ländernas utgifter är hämtade från SIPRI:s årsbok för år 2004. För SIPRI:s definition av "militärutgifter", se bilaga 1. Observera särskilt vad som sägs om svårigheten att jämföra olika länders militärutgifter. Siffrorna går inte att kontrollera och kan vara missvisande. De lämpar sig bäst för jämförelser över tid.

2. Integrerad politisk och militär ledning.

3. Denna uppgift omfattar the MoD Headquarters. Totalt är ca 285 000 anställda inom det brittiska försvarsministeriet. Observera att detta inkluderar hela försvarsmakten.

(fortsättning på Tabell 1)

	Danmark	Finland	Norge	Storbritannien	Sverige
Vem fattar formellt beslut om:					
1) Internationella insatser <sup>2</sup>	Folketinget	Riksdagen	Regeringen	Regeringen	Regeringen
2) lokalisering av grundorganisationen	Forsvarsministern <sup>4</sup>	Riksdagen/ Forsvarsministern <sup>5</sup>	Stortinget	Forsvarsministern	Riksdagen
3) materialinköp	Forsvarsministern <sup>6</sup>	Forsvarsministern	Forsvarsministern <sup>7</sup>	Regeringen	Regeringen
Oberoende granskningsorgan	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Fakta om försvaret					
Medlem i Nato	Ja	Nej, alliansfritt	Ja	Ja	Nej, alliansfritt
Allmän värnplikt	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Typ av befälssystem	Flerbefälssystem	Flerbefälssystem	Flerbefälssystem	Flerbefälssystem <sup>8</sup>	Flerbefälssystem
Försvarslag	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej

4. Besluten är dock *alltid* förankrade i den politiska förlikningskredsen (består av sex av de tio partierna i Folketinget).

5. Vid inköp som omfattar mer än tio miljoner DKK fattar Finansutskottet beslut.

6. Forsvarsmaktens regionala- och lokala förvaltning regleras i en särskild förordning.

7. Vid inköp som omfattar mer än 500 miljoner NOK fattar Stortinget beslut.

8. Dock inte i den bemärkelse som i övriga länder med flerbefälssystem. Det finns inte något system med underofficerare men en kategori officerare med korttidsanställning.

## 4. Styrningen av försvaret i Danmark

### Så styrs den danska statsförvaltningen

Den danska statsförvaltningen är indelad i ett antal ministerier, som i sin tur består av ett departement och ett eller flera direktorat. Departementen ansvarar för övergripande planering, budgetfrågor och beredning av lagstiftning. Direktoraterna kan jämföras med de svenska myndigheterna. Det är här huvuddelen av förvaltningsarbetet äger rum.

Ministern har enligt principen om ministerstyre större formella beslutsbefogenheter än sin svenska motsvarighet och är även individuellt ansvarig för samtliga beslut som fattas i de underlydande myndigheterna.

### Korta fakta om det danska försvaret

- Försvarsbudgeten för år 2003 motsvarade 1,6 procent av BNP.
- Det danska Forsvarsdepartementet har i dag ca 140 anställda. Forsvarsstaben har ca 400 anställda.
- Danmark har allmän värnplikt.

### Så styrs det danska försvaret

Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer

Till de viktigaste försvarspolitiska aktörerna i Danmark hör Folketinget, Forsvarsministern och Forsvarsdepartementet, Forsvarschefen och Forsvarsstaben samt Forsvars-förlikskredsen.

#### *Folketinget*

Det danska Folketinget har till uppgift att besluta om det danska försvarets budget (relativt detaljerad styrning med anslagsposter), lagar och regler för försvarsområdet samt Danmarks medverkan i internationella operationer.

När det gäller beslut om danskt deltagande i internationella operationer – FN, Nato och andra allianser – krävs ett formellt beslut i Folketinget. Mindre viktiga beslut som exempelvis förlängning av

mandat, utvidgat ansvarsområde, neddragningar av personalstyrkan och så vidare behöver inte beslutas i Folketinget. Beslut kan då i stället fattas i den utrikespolitiska nämnden.

Principen om att beslut som rör internationella insatser alltid ska fattas av Folketinget har blivit särskilt aktuell på senare år. Beslutsprocessen var till en början omständlig och utdragen, men goda rutiner har efter hand arbetats upp och i dag är det möjligt att fatta snabba beslut. Beslutsproceduren i Folketinget tar normalt två veckor men kan under extraordinära omständigheter genomföras under en dag.

Precis som övriga utskott bereder försvarsutskottet (försvarsutvalget) lagförslag och andra ärenden som ska behandlas av Folketinget. Försvarsutskottets sammanträder normalt en till två gånger i månaden. Utöver utskottets ordinarie möten arrangerar utskottet temamöten om det är någon fråga det särskilt vill fördjupa sig i.

Försvarsutskottet kan kalla ansvariga ministrar för utfrågning. Om det är en fråga som utskottet önskar få särskilt belyst kan utskottet fatta beslut om ett expertmöte där utskottets ledamöter, ansvariga ministrar och någon departementstjänsteman deltar tillsammans med ett antal tillkallade experter inom det aktuella området.

Det är inte ovanligt att frågor inom försvarets verksamhetsområde diskuteras i andra utskott, som finansutskottet eller utrikesutskottet. När det gäller materielprojekt (större än tio miljoner DKK) är det exempelvis upp till finansutskottet att fatta beslut. Frågor om danskt deltagande i internationella operationer och danska soldater i internationella uppdrag tas oftast upp till diskussion i försvarsutskottet först efter det att de har diskuterats i utrikesutskottet/utrikespolitiska nämnden. En allmän iakttagelse är att försvarsutskottet inte har någon central funktion i den danska försvarspolitik.

#### *Försvarsministeriet*

De uppgifter som det danska Försvarsministeriet arbetar med är av politisk karaktär och omfattar överordnad planering, utveckling samt styrning och kontroll av hela ministeriets verksamhetsområde.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Forsvarsministeriet och Forsvarskommandoen är reglerad i Loven om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.<sup>2</sup>

Att det råder ministerstyre i Danmark innebär att Förvarsministern är ansvarig för allt, både politiskt och administrativt, inom ministeriets ansvarsområde. Till sin hjälp har Förvarsministern ett ministersekretariat där det bland annat ingår en politiskt tillsatt mediastrateg ("spindoktor").

Enligt försvarslagen är det Förvarsministern som beslutar om arméns, marinens och flygvapnets storlek, sammansättning och organisation. Det samma gäller frågor om exempelvis sammansättning och organisation vid internationella operationer och försvarets stödverksamhet.

Forsvarsdepartementet består av tre avdelningar och åtta kontor. Forsvarsdepartementet leds av en civil departementschef.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Lov nr. 122 från 27. februari 2001 om Forsvarets formål, opgaver og organisation mv. trädde i kraft den 1 mars 2001.

<sup>3</sup> Efter andra världskriget lades systemet med militära direktörstjänster ner. De ersattes då av en civil departementschef direkt under Förvarsministern.



Figur 4.1 Organisationsschema över det danska Forsvarsdepartementet



De myndigheter/organ som hör till Forsvarsministeriets ansvarsområde är:

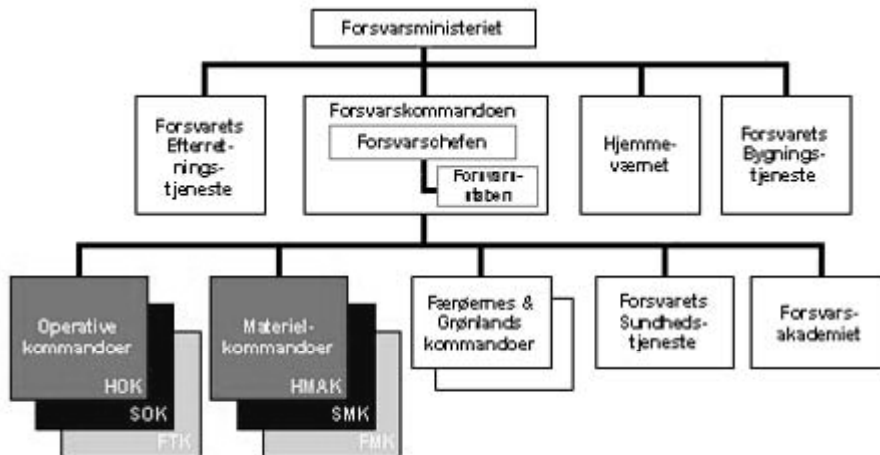
- Forsvarskommandoen
- Hjemmeværnskommandoen
- Forsvarets Efterretningstjeneste
- Forsvarets Auditørkorps
- Forsvarets Bygningstjeneste
- Farvandsvæsenet
- Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste
- Forsvarets Interne Revision
- Beredskabsstyrelsen
- Militærnægteradministrationen

Noteras bör att dessa myndigheter inte är självständiga i svensk mening.

### *Forsvarskommandoen*

Forsvarskommandoens ledning utgörs av Forsvarschefen och Forsvarsstaben. Till Forsvarskommandoen hör även tio underlydande myndigheter/organ.

Figur 4.2 Den danska Forsvarskommandoens ansvarsområde



De myndigheter/organ som hör till Forsvarskommandoens ansvarsområde är:

- Hærens Operative Kommando
- Hærens Materiel Kommando
- Søværnets Operative Kommando
- Søværnets Materiel Kommando
- Grønlands Kommando
- Færøernes Kommando
- Flyvertaktisk Kommando
- Flyvmaterielkommando
- Forsvarets Sundhetstjeneste
- Forsvarsakademiet

Inte någon av dessa utgör en självständig myndighet eller ett fristående organ.

Forsvarskommandoens översta militära ledning ansvarar för försvarets övergripande utvecklingsarbete och planering samt för försvarets drift, logistik, och kontrollverksamhet.

Forsvarskommandoens viktigaste enhet är Forsvarsstaben. Där utarbetas underlag för viktiga försvarsbeslut och politiska överenskommelser (exempelvis försvarsforligskredsens avtal, se avsnitt nedan). Forsvarsstaben består av chefen för Forsvarsstaben och sex underliggande enheter (staber), med inriktning mot bland annat materiel, planering och kontroll. Forsvarsstaben har ca 400 medarbetare, varav ca 150 är civila.

Forsvarskommandoen leds av Forsvarchefen, som lyder direkt under Forsvarsministern och även är dennes militära rådgivare. Enligt försvarslagen är Forsvarchefen ansvarig för ledningen av armén, marinen och flygvapnet samt de stödmyndigheter som inte är direkt underlydande Forsvarsministeriet (vilket motsvarar 93 % av försvarsbudgeten). Chefen för försvarsstaben är ställföreträdande Forsvarschef, med ansvar att se till att försvaret använder sina resurser på bästa möjliga sätt.

Försvaret har inga försvarsgrenschefer. Forsvarschefen är chef för alla tre försvarsgrenarna.

Enligt försvarslagen kan Forsvarschefen delegera vissa uppgifter till chefen för Forsvarsstaben. Efter bemyndigande från försvarsministern kan Forsvarschefen även delegera delar av sina uppgifter till befälhavare inom NATO, eller till chefen för Försvarets Operative Styrker.

#### *Forsvars-forligskredsen*

Vid sidan av Forsvarsutvalget, ”og som en naturlig delmængde af utvalget”, finns den så kallade försvars-forligskredsen. Systemet med en försvars-forligskreds har funnits i många år. Forsvars-forligskredsen består av fem av Folketingets sju partier (ej de extrema vänster partierna). Forsvarsministern är den som står i kontakt med forligskredsen, förbereder material och underlag och leder forligskredsens möten.

Till forligskredsen hör politiker med god kännedom om försvarspolitik. De träffas en gång i månaden och därtill vid behov. Forsvars-forligskredsen är en informell grupp som inte har till

uppgift att fatta formella beslut. Det är i praktiken dock i denna grupp som den danska försvarspolitiken formuleras. Med en viss regelbundenhet (tre till fem år) tecknar denna grupp informella försvarsavtal, som i praktiken fungerar som försvarsbeslut. Det senast ingångna avtalet undertecknades i juni 2004 och gäller fram till år 2009.

Forsvarsministern och Statsministern fattar inte några centrala försvarsbeslut utan att först diskutera fram en samförstånds lösning i forligskredsen. Viktigt att påpeka är även att de danska försvarsbesluten inte föregås av någon försvarsproposition, diskussion i eller beslut av Folketinget. De politiska diskussionerna och de centrala överläggningarna om försvarets framtid äger istället rum i forligskredsen. Detta snabbar på den politiska processen. Då Forsvarsministern eller Statsministern fattar beslut är dessa redan politiskt förankrade, detta gäller allt från försvarets framtida mål och inriktning, lokalisering av förband till investeringar i större materielprojekt. Det är diskussionerna i försvarsforligskredsen som ger Forsvarsministern eller Statsministern legitimitet att agera och fatta beslut.

Forsvarsutvalget är inte särskilt delaktigt i de diskussioner som äger rum i forligskredsen. De flesta frågor av vikt diskuteras först i forligskredsen eller utrikesutskottet.

Med ett visst mellanrum, och nu senast med ett intervall på tio år, tillsätts en försvarskommission som får till uppgift att diskutera försvarets framtid. Kommissionernas arbete brukar vanligtvis pågå i två år. Den senaste kommissionen arbetade åren 1997–1999. Kommissionerna består vanligtvis av den kommande tioårsperiodens centrala försvarspolitiker, två från varje parti, samt Forsvarsministern. En viktig funktion som kommissionerna sägs ha är att de fostrar den kommande tioårsperiodens nya försvarspolitiker.

#### *Andra aktörer*

Det finns en försvarsindustri i Danmark, men den är mycket beränsad. Försvarsindustrin utgör därför inte någon central försvarspolitisk aktör i Danmark.

## Mål och inriktning

### *Ett försvar i förändring*

I juni år 2004 fattade partierna i den så kallade försvars-forligskredsen beslut om en ny inriktning för det danska försvaret som beräknas vara fullt genomförd år 2009.

Det pågående förändringsarbetet inom det danska försvaret innebär i korthet att försvaret ska stärka sin kapacitet inom två områden, 1) totalförsvaret och 2) internationella insatser.<sup>4</sup> Den danska försvarsmaktens operativa personalstyrka kommer mellan år 2005 och 2009 därför att minska från 60 000 till drygt 20 000 personer. De internationella insatsstyrkorna kommer att förstärkas och målsättningen är att år 2009 ha en färdig insatsstyrka som omfattar 2 000 personer.

Den nya inriktningen innebär en radikal förändring och väntas leda till ”et mer fleksibelt og relevant forsvar.”. De grundfrågor som har ställts är ”Vad ska vi ha det danska försvaret till?” och ”Hur bör försvarets organisationen se ut år 2005–2009 för att försvaret ska kunna leva upp till ställda förväntningar?”.

Arbetet med försvarets omställning har inte bedrivits inom befintlig linjeorganisation, utan i projektform vid sidan om. Under år 2003 arbetade sammanlagt 53 olika projektgrupper med frågan om det framtida försvarets organisation bara inom Forsvarskommandoen.

För att omställningen ska kunna drivas igenom till år 2009 krävs ett antal förändringar. Dessa ska ske inom befintliga ekonomiska ramar. Det förutsätter en omfördelning inom försvaret, framför allt när det gäller balansen mellan ledningssystemet, stödstrukturerna och den operativa verksamheten.

Den nödvändiga omställningen, som innebär ökat fokus på den operativa strukturen ska ske på bekostnad av stabs- och stödstrukturen, som i dag är dimensionerad för ett mobiliseringsförsvar som inte längre ska finnas kvar. I dag utgör stabs- och stödstrukturen 60 procent och den operativa strukturen 40 procent av det danska försvarets organisation. När den pågående omställningen är genomförd fullt ut ska fördelningen vara den omvända. Det kommer främst att drabba civil personal.

Omställningen kommer även att innebära att ett antal enheter slås ihop och centraliseras för att kunna användas av försvarets alla

---

<sup>4</sup> Notera att Danmark inte deltar i EU:s försvars- och säkerhetspolitiska samarbete.

underliggande myndigheter. Det gäller bland annat Forsvarets Materieltjänste (en dansk motsvarighet till FMV är under uppbyggnad), Forsvarets Personeltjänste och Forsvarets Bygnings- och Etablissementstjänste som alla fram till nu organisatoriskt sett har varit uppdelade i tre delar (en för varje försvarsgren). I förlängningen kan det även bli aktuellt att lägga ut delar av driftsverksamheten på entreprenad, exempelvis administrativa it-system. Denna omläggning förväntas spara stora resurser.

Sammantaget kommer nedläggningen av det danska mobiliseringsförsvaret att leda till ett minskat eller mer koncentrerat försvar. Forsvarschefen beskriver det på följande sätt:

Det danske forsvaret skal operere endnu mere i udlandet, men også være med til at beskytte Danmark mot nye direkte trusler. Forsvaret skal også fremover være et relevant og fleksibelt instrument i den sikkerhetspolitiske værktøjskasse, sådan som regeringen ønsker det.

Det mest påtagliga som nedläggningen av mobiliseringsförsvaret har resulterat i är de förändringar som väntar värnplikten. Principen om värnplikt behålls men antalet värnpliktiga minskar kraftigt och ett helt nytt utbildningssystem införs. Lika många som tidigare kommer att kallas in (ca 6 000 per år) men de flesta kommer endast att genomgå en utbildning på fyra månader. Därefter väntas ca 1 300 personer att anställas för fortsatt utbildning i ytterligare nio månader med efterföljande tjänstgöring som 1) soldat i ett förband, 2) soldat i internationell tjänst eller 3) soldat med ett beredskapskontrakt.

Det danska försvaret lägger stor vikt på att försvarets personal ska bli mer flexibel och kunna medverka till att lösa försvarets samtliga uppgifter. Det betyder att all personal nu har en skyldighet att verka även utanför Danmark, om så skulle vara nödvändigt.

### *Bakgrunden till förändringen*

Den diskussion som har legat till grund för omställningen av det danska försvaret handlade inte så mycket om att hitta bättre sätt att styra. Problemet var inte att försvaret var svårt att styra, utan snarare att det inte fanns någon klar uppfattning om vad som var det danska försvarets huvudfokus.

Debatten om det framtida försvaret fördes till en början främst i olika forskarmiljöer (omkring år 2001). Regeringen beslutade sedan

(år 2003), efter debatt i Folketinget, att utreda frågan närmare och tillsatte en arbetsgrupp med representanter både från Forsvarsdepartementet och Forsvarskommandoen. Detta arbete resulterade i den så kallade Bruunrapporten.

Forsvarskommandoen började samtidigt att på egen hand utarbeta förslag till omstruktureringar av försvaret (K-notatet). Arbetet med att ta fram dessa förslag skedde helt förutsättningslöst ("barmarksstrategin") och med stark drivkraft. "Vi började från början och frågade oss vad som bör vara det danska försvarets huvudidé och vilken kapacitet försvaret bör ha." Noteras bör att de förslag som Forsvarskommandoen presenterade var mer långtgående än det förslag som regeringen så småningom lade fram.

Sammantaget kan sägas att Folketinget, regeringen, Forsvarsdepartementet och Forsvarskommandoen alla hade samma uppfattning: det danska försvaret var i behov av reformering.

#### *Hur ett "försvarsbeslut" tas fram*

En arbetsgrupp med representanter från Statsministeriet, Utrikesministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet och Forsvarskommandoen började därefter utarbeta ett reformförslag. Den bedömningen som gjordes var att försvaret skulle behöva avskeda ca 2 000 civilanställda och rekrytera ca 3 000 militärer för att kunna leverera den försvarskapacitet som den politiska ledningen efterfrågade.

Regeringens slutliga förslag, som utgjorde underlag inför överläggningarna i försvars-forligskretsen, offentliggjordes i mars 2004. Forsvarsministern inledde därefter överläggningar med partierna i forligskredsen och tre månader senare tecknades det avtal som kommer att styra försvarets omläggning fram till år 2009. Avtalet överensstämde i stort med regeringens förslag till omläggning och partiöverläggningarna sägs ha präglats av samstämmighet och god ton ("försvarspolitik är ingenting man vinner val på"). Regeringen har valt att gå varsamt fram och behåller i detta skede ett geografiskt sett splittrat danskt försvar. Noteras bör dock att den senaste omläggningen har inneburit att vissa kaserner har lagts ned, men att detta inte har resulterat i någon högljudd debatt. Den politiska samstämmigheten kan dels förklaras av att debatten om de regionalpolitiska aspekterna var begränsad, dels av att dessa frågor inte

debatterades inför öppen ridå utan främst diskuterades internt i förlikningskredsen.

Efter det att partierna i förlikningskredsen i juni 2004 kom överens om innehållet i försvarsavtalet har det förankrats i Forsvarskommandoen. Syftet har varit att säkerställa att alla fakta är korrekta samt att partiernas överenskommelse är möjlig att verkställa. Forsvarsministeriet har sedan tagit emot Forsvarskommandoens kommentarer och förslag till justeringar, som därefter var uppe till diskussion i regeringen ytterligare en gång. Det förankrade försvarsavtalet godkändes slutligen av förlikningskredsen i december 2004.

Nästa steg är implementeringen av försvarsavtalet. Forsvarskommandoen utarbetar ett förslag till implementeringsplan som sedan Forsvarsministeriet kommenterar. Andra ministerier, bland annat Finansministeriet, konsulteras vid behov. Regeringen formulerar därefter ett förslag som presenteras för förlikningskredsen, som efter diskussion och eventuella mindre justeringar godkänner implementeringsplanen. Utifrån denna plan fattar sedan Forsvarsministeriet beslut om implementeringsdirektiv för de underlydande myndigheterna. Myndigheternas arbete med att implementera försvarsavtalet kommer att följas av en styrgrupp på Forsvarsministeriet.

### *Målformulering*

Det danska försvaret styrs av en försvarslag.<sup>5</sup> Av denna lag framgår det danska försvarets mål:

- 1 §. Det militära försvaret ska bidra till fred och säkerhet.  
2 §. Försvaret utgör ett väsentligt säkerhetspolitiskt medel. Det har till uppgift att a. förebygga konflikter och krig, b. hävda Danmarks suveränitet, och säkra landets fortsatta existens och integritet samt att c. främja fredlig utveckling och respekt för mänskliga rättigheter i världen.

Regeringen bryter sedan ned det danska försvarets mål i sex huvuduppgifter, dessa är:

---

<sup>5</sup> Lov nr. 122 från den 27 februari 2001 om Forsvarets formål, opgaver og organisation mv. trädde i kraft den 1 mars 2001.



1. **Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar.**  
Forsvaret skal som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring samt forsvar af NATO's område i overensstemmelse med Alliancens strategi.
2. **Suverænitet- og myndighedsopgaver**  
Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver.
3. **Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver**  
Forsvaret skal kunne deltage i tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt dialog og samarbejde på det forsvarsmæssige område med lande uden for NATO med særlig vægt på de central- og østeuropæiske lande.
4. **Fredsstøttende opgaver.**  
Dansk Forsvar skal med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, freds-skabende, humanitære og andre lignende opgaver.
5. **Andre opgaver.**  
Forsvaret skal efter forsvarsministerens nærmere bestemmelse og forhandling med vedkommende ministre kunne løse andre opgaver. Forsvaret har siden 1. januar 1996 haft ansvaret for Statens Istjeneste og har siden 1. januar 2000 haft ansvaret for den statslige maritime miljøovervågning og hånd-hævelse samt den statslige maritime forureningsbekæmpelse til søs. Forsvaret udøver fiskeri-inspektion ved Færøerne og Grønland og yder bistand til de lokale samfund. Forsvaret bidrager til eftersøgnings- og redningstjenesten. Forsvaret udfører ammunitionsrydning mv. og yder efter anmodning bistand til politiet, Told og Skat, redningsberedskabet, Sygehusvæsenet mfl. Forsvaret samarbejder med og støtter det øvrige totalforsvar. Totalforsvaret er et samarbejde mellem Forsvaret, politiet, redningsberedskabet og det civile beredskab, som udgør de fire totalforsvarskomponenter. Med henblik på at optimere indsatsen i tilfælde af katastrofe, krise eller krig, herunder sikre effektiv og afbalanceret ressourceudnyttelse, koordineres den samlede indsats mellem civile og militære myndigheder i totalforsvarssamarbejdet.
6. **Opretholdelse af indsatssevne.**  
Forsvaret skal råde over styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet, hvis størrelse, kampkraft, udholdenhed,

mobilitet og fleksibilitet gør det muligt at løse de under nr. 1-5 nævnte opgaver. Hjemmeværnet deltager som en del af Forsvaret i løsningen af de opgaver, der påhviler de tre værn.

Något som särskilt utmärker det danska försvaret är dess uppgifter inom områden som ligger utanför Forsvarsministeriets verksamhetsområde, vad gäller till exempel isbrytning och fiskeriinspektion samt det ”efter anmodning” nära samarbetet med exempelvis polisväsendet och sjukvården.

Även om Loven om försvarets formål, opgaver og organisation formulerar försvarets huvudmål och organisation bör det påpekas att försvarslagen inte har någon stark funktion som styrdokument. Den finns där, men används inte särskilt aktivt i styrningen av verksamheten. En uppfattning som har kommit fram är att det inte skulle göra någon skillnad om det som i dag står i lagen istället skulle vara formulerat som ett direktiv eller som en kungörelse.

### *”Klare mål”*

Forsvarsministeriet formulerar mål för ministeriets verksamhetsområde, som tar sin utgångspunkt i de mål som regeringen har beslutat om. De mål som Forsvarsministeriet formulerar för de underlydande myndigheterna utarbetas efter regeringens princip om ”klare mål”.

Formålet med att opstille klare mål er at skabe størst mulig åbenhed om, hvad borgere og virksomheder kan forvente af service og betjening. Samtidig er det Forsvarsministeriets hensigt at skabe en større orientering mod brugerne for den del af opgavevaretagelsen, der retter sig mod borgere og virksomheder, som ønsker viden, har kontakt med eller har ærinde hos Forsvarsministeriets myndigheder.

Arbete pågår för att utveckla resultatindikatorer som säger något om effektiviteten i verksamheten. Målsättning är att de mål som formuleras ska vara kvantifierade och möjliga att mäta och följa upp. Med målen följer i dagsläget en värderingsskala med tre nivåer, där 90 procent måluppfyllelse eller mer anses vara ”tilfredstillende”, 75–89 procent måluppfyllelse definieras som ”på väg” och mindre än 74 procent måluppfyllelse är att betrakta som ”utilfredsstillende”.

### *Försvarsplanering*

På Forsvarsstaben finns en särskild planeringsstab som arbetar med försvarets överordnade planering och utveckling på längre sikt. Generellt sett kan sägas att den danska försvarsplaneringen, har relativt kort framförhållning. Den omfattar en tidsperiod mellan ett till sex år och revideras årligen. Det allmänna resonemanget är att det inte är önskvärt eller praktiskt möjligt att planera för längre period.

I sexårsplanen redogörs för överordnade mål och prioriteringar för de underlydande myndigheternas verksamhet, utvecklingen av den operativa strukturen, freds- och krigsorganisationens utveckling samt fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan budgetår och budgetområden. Exempelvis anges löneramar för Forsvarskommandoens myndigheter. En funktion som sexårsplanerna har är att de binder samman planerings- och genomförandeverksamheten.

Planer som sträcker sig mer än sex år utarbetas inte med någon regelbundenhet. Planeringsstaben utformar dock vid behov så kallade "retningslinier" som sträcker sig över en tjugoförårsperiod. Vid behov utarbetas delkoncept för specifika områden inom försvaret. Dessa utarbetas av försvarsmakten, enligt direktiv från Forsvarskommandoen.

### Resultatkontrakt

Forsvarskommandoen styrs genom de styrkontrakt (bör ej förväxlas med resultatkontrakt, eftersom de inte är lika detaljerade) som Forsvarsdepartementet formulerar, där det framgår vad Forsvarskommandoen har till ansvar att uppnå och prestera. Forsvarskommandoen formulerar sedan relativt omfattande årsprogram för underliggande enheter, myndigheter och organ. Av dessa framgår verksamhetens mål och prioriteringar.

Övriga myndigheter inom Forsvarsministeriets ansvarsområde styrs genom regelrätta resultatkontrakt. De är lite olika i omfång men normalt omfattar inte kontrakten mer än sex till tio sidor. Avtalen gäller mellan ett till tre år.

Mål och resultatkrav för respektive myndighet förhandlas fram mellan departementschefen i Forsvarsdepartementet och den aktuella myndighetschefen, som också är de som undertecknar avtalen.

Av resultatkontrakten framgår myndigheternas mål, uppgifter och resultatkrav. Kontrakten syftar även till att tydliggöra vikten av regelbunden avrapportering och uppföljning av verksamheten och reglerar i vilken form myndigheten ska avrapportera resultat för kontraktperioden.

Det förekommer även att departementschefen tecknar personliga kontrakt med myndighetschefer för underlydande myndigheter. Dessa kontrakt följer vissa principer för lön efter prestation och följer Finansministeriets vägledning ”Effektiv opgavevaretagelse i staten”.

Systemet med resultatkontrakt förekommer även internt inom myndigheterna. Som exempel tecknar Beredskapsstyrelsen, som en del i myndighetens mål- och resultatstyrning, underdirektörskontrakt. Syftet med dessa är att formulera och tydliggöra strategiska mål, uppgifter och verksamhetsplaner för underliggande enheter och avdelningar inom myndigheten. Kontrakten tecknas mellan myndighetschefen och ansvarig underdirektör inom myndigheten.

### Ekonomistyrning

Det danska försvaret har haft ekonomiska problem som bland annat har orsakats av oplanerade löneökningar. En av förklaringarna till detta anses vara avsaknaden av överblick när det gällde den ekonomiska uppföljningen. Problemen berodde även på faktorer som det danska försvaret inte kunde påverka, som dollarkursen och stigande oljepris.

För att komma till rätta med dessa problem och kanske framför allt för att anpassa ekonomistyrningssystemet för försvarets nya organisation, har ett nytt styr- och uppföljningssystem (Dansk Forsvars Management Projekt, DeMap) utvecklats efter rekommendation från det danska Riksrevisionsverket (Rigsrevisionsverket).

Forsvarskommandoen har det övergripande ansvaret för DeMap. Genom detta system förbättras möjligheterna att hålla budget samt att tydliggöra sambandet mellan resurser, aktiviteter och resultat. Målet är att förbättra kopplingen mellan medelstilldelningen, redovisningen av förbrukade resurser och de verksamhetsmål som har satts upp. Tanken är bland annat att tydliggöra de faktiska kostnaderna för olika aktiviteter. Det diskuteras även att byg-

gas in en tydligare incitamentsstruktur i ekonomisystemet i syfte att uppnå större ändamålsenlighet i användandet av resurser.

Det vil være de operative kommandoernes behov, der bliver dimensionerede for ramtildelingen, således at de funktionelle tjenester tildeles finansmidler til inkøb og tilvejebringelse af de ydelserved, der er nødvendige, for at de operative kommandoer kan leve op til deres pålagte opgaver. Herefter "betaler" de operative kommandoer for disse ydelser ved inter afregning.

Detta nya system för ekonomistyrning har tagit ett helt nytt grepp om det danska försvaret. Det är ännu inte fullt ut genomfört men har redan förbättrat möjligheterna att styra användandet av resurser.

Det viktigaste verktyget för att genomföra DeMap är it-projektet Dansk Forsvars Management- og Ressource-styrningssystem (DeMars). Det är ett gemensamt projekt mellan Forsvarsministeriet, Finansministeriet, försvarsmakten och Riksrevisionen. DeMars är ett system för information om försvarets ekonomi, materiel och personal. Genom detta är det i dag möjligt att få en större överblick över de resurser som finns inom Forsvarsministeriets verksamhetsområde och att få säkrare information om vad slutprodukten kostar. Det är exempelvis möjligt att i dag få ett samlat svar på vad ett nytt FN-uppdrag skulle kosta. En bedömning av nödvändiga resurser och totala omkostnader kan ske omedelbart.

Systemet började användas år 1999 och är i dag fullt infört inom hela Forsvarsministeriets verksamhetsområde och alla underliggande myndigheter. Det fungerar så att de data som läggs in i systemet omedelbart synliggörs för alla användare. DeMars länkar bland annat ihop:

økonomi- og regnskabssystemer, ledelsesinformationssystemer og forsvarets lagerstyrningssystem, en lang række personaleadministrative systemer, i alt ca. 60 systemer, der anvendes på centrale niveauer. Hertil kommer et større antal mindre systemer, ca. 30, der anvendes decentralt.

DeMars utgör i dag ett mycket väsentligt verktyg för styrningen inom Forsvarsministeriets verksamhetsområde och en allmän uppfattning är att systemet fungerar bra, men att fortsatt utveckling är nödvändig.

Anslagsstyrningen i Danmark är relativt detaljerad och Folketinget styr med ett stort antal anslagsposter. Det årliga budgetbeslutet (finanslagen) omfattar ca femtio sidor. Det är något man

inom Forsvarsdepartementet är missnöjd med. En intervjuad företrädare påpekar att ”finanslagen och försvarsbesluten går på tvärs”, att anslagens höga detaljeringsgrad stämmer inte överens med försvarets nya inriktning och att det kan komma att innebära problem framöver.

### Uppföljning och utvärdering

Resultatuppföljning av det danska försvarets verksamhet sker en gång per år genom de så kallade ”statusrapporterna”. Målsättningen är att det i framtiden, då DeMars har utvecklats ytterligare, ska vara möjligt att göra mer löpande resultatuppföljningar.

Utveckling pågår alltså när det gäller uppföljningen av den danska försvarskapaciteten. Departementet är i dagsläget, trots det relativt välfungerande ekonomiredovisningssystemet, inte helt nöjd med den uppföljning och utvärdering (i Danmark används begreppet *controlling*) som sker av försvaret. En tydlig skillnad görs mellan operationell *controlling* som svarar på frågan ”gör vi tingene riktigt?” och strategisk *controlling* som svarar på frågan ”gör vi de riktige ting?”. Den diskussion som har förts i Danmark i samband med omställningen av försvaret har mest fokuserat på den senare frågan.

Forsvarets Interne Revision är en självständig institution under Forsvarsministeriet. Den upprättades i januari 1992, med anledning av ett avtal som ingåtts mellan Forsvarsministern och Riksrevisorn. Huvudmålet var att granska och följa upp verksamheten inom Forsvarsministeriets underliggande myndigheter.

Forsvarets Interne Revision har till uppgift att genomföra årlig revision av de aktuella myndigheternas ekonomi och räkenskaper. Forsvarets Interne Revision ska även bidra till den samlade styrningen inom Forsvarsministeriets område och har till uppgift att följa upp om den överordnade styrningen av Forsvarsministeriets myndigheter är ändamålsenlig och överensstämmer med allmän praxis och om försvarets ledning tar den ekonomiska hänsyn som den är skyldig att göra.

Den danska Riksrevisionen har varit väldigt aktiv när det gäller försvarsområdet under senare år. Dess anmärkningar bygger i stort på underlag från Forsvarets Interne Revision, som i praktiken ofta fokuserar på ekonomisk uppföljning. Något fristående organ för

regelrätt utvärdering av försvarets styrning, organisation och verksamhet finns inte.

Det bör även påpekas att Forsvarsstaben satsar relativt stora resurser på utvärdering och uppföljning. Den underliggande Kontrollstaben har exempelvis till uppgift att sammanställa och övervaka resultatet av de revisioner, inspektioner och uppföljningar som sker inom försvarets område samt att bedöma produktiviteten och effektiviteten i försvarets verksamhet. Kontrollstaben är uppdelad i en inspektions- och en analysavdelning, varav den senare även har till uppgift att ta om hand anmärkningar från Riksrevisionens och Forsvarets Interne Revision. Dessutom genomför denna avdelning kontraktsrevision.

Noteras bör även att det har tillsatts en särskilt projektgrupp på Forsvarsdepartementet, som har i uppgift att följa upp de anmärkningar som Riksrevisionen ger (se figur 4.1).

#### För- och nackdelar

##### *Omställningsarbetet har gått förvånansvärt bra*

Den omställning som det danska försvaret nu genomgår har omnämnts som den största förändringen sedan andra världskriget. Det är naturligtvis för tidigt att säga något om det danska försvaret kommer att nå de mål som har ställts upp, men omställningsarbetet har hittills gått bra.

Trots kraftiga nedskärningar har kritiken inom försvaret varit begränsad. Detta kan förklaras av att det främst är civil personal som har drabbats. En annan förklaring till den relativt lugna debatten kring omställningsarbetet kan vara det faktum att den regionalpolitiska diskussionen har varit begränsad. Regeringen har gått varsamt fram och har skurit ned på antalet förband i förhållandevis begränsad omfattning.

Ytterligare något som kan förklara frånvaron av kritik när det gäller den kraftiga omställningen inom försvaret är det danska systemet med en försvars-forligkreds som möjliggör politisk enighet på ett mycket tidigt stadium. Det finns därmed ett effektivt och upparbetat sätt att nå politisk enighet om de stora försvarsbesluten.

*Forligskredsen ger stabilitet*

Även om det danska försvarsutskottet är svagt och inte har särskilt stort inflytande över försvarspolitiken, uppges samarbetet mellan politiker och tjänstemän fungera bra. Detta tack vare den politiska forligskredsen som regelbundet träffas för att diskutera den danska försvarspolitikens inriktning och mål.

Systemet med en informell politisk grupp som faktiskt forum för det centrala beslutsfattandet uppges fungera väl. Den snäva process genom vilken överenskommelser sluts möjliggör snabba beslut. Den skänker dessutom stabilitet och arbetsro. Departementet blir sällan indraget i det politiska spelet utan vet vad det har att förhålla sig till och kan följaktligen koncentrera sig på sina uppgifter. Att Forsvarsministern på förhand har försäkrat sig om att de beslut som fattas har den politiska majoritetens stöd stärker dessutom hans eller hennes ställning.

*Inte detaljstyrning men ökad transparens*

Något som betonades under våra intervjuer med företrädare för det danska Forsvarsministeriet och försvaret är att det är viktigt att inte styra i detalj utan att istället ge bättre förutsättningar för transparens. Departementsföreträdarna ser inte nödvändigtvis att deras roll är att styra försvaret, men tycker att det är viktigt att utarbeta ett system som gör det möjligt att garantera politikerna att organisationen gör det som förväntas av den.

En del i arbetet för ökad transparens har bestått av att utveckla ett nytt ekonomi- och resultatuppföljningssystem (DeMap). Även om systemet i dag inte är färdigutvecklat är det mycket som talar för att det kommer att möjliggöra en bättre styrning och större kontroll av försvarets verksamhet och resurser (redan i dag är det exempelvis möjligt att få information om det dagsaktuella ekonomiska läget och att beräkna hur mycket olika aktiviteter kostar).

Tendensen är att departementet lämnar allt fler frågor till Forsvarskommandoen att själv bestämma över (som exempel kan nämnas utvecklingen och framtagandet av det nya ekonomistyrningssystemet och olika driftsfrågor.) Även om departementet inte använder sig av detaljstyrning i särskilt hög omfattning är det viktigt att påpeka att de styrdokument som finns inte lämnar särskilt stort tolkningsutrymme (se exempelvis försvarslagen och de implementeringsdirektiv



som följer av forligsavtalen). Påpekas bör i detta sammanhang att det danska systemet per automatik ger ett begränsat tolkningsutrymme för underlydande myndigheter eftersom det i Danmark råder ministerstyre.

#### *Högt förtroende och stark legitimitet*

Den generella uppfattningen är att det danska folket har ett relativt högt förtroende för försvaret och att detta till och med har ökat under de senaste åren. Försvaret har medvetet arbetat för att höja legitimiteten bland folket och har bland annat arbetat för större öppenhet. ”Vi vill inte att folket ska känna att det vi håller på med är hemligt, därför lägger vi ut nästan allt material på vår hemsida.” En annan satsning som gjorts för att skapa större förståelse för de internationella insatserna är en uppmärksammas dokumentär tv-serie som har följt det danska försvarets insatser i Irak.

Uppfattningen är att förtroendet mellan politiker och militärer även är högt, vilket bland annat blir tydligt genom att politikerna är nöjda med och litar på det beslutsunderlag som Forsvarskommandoen och Forsvarministeriet producerar. Vare sig försvarets forligskrets eller försvarsutskottet har någon egen analyskapacitet.

#### *Blandar civil och militär personal*

Även om Forsvarsministeriet och Forsvarskommandoen rent geografiskt är åtskilda finns det en stark koppling mellan den civila tjänstemannanivån och den militära sakkunskapen inom det danska Försvarsdepartementet, där man sedan länge har haft en tradition av att blanda militär och civil kompetens. I dag har totalt 30 av departementets 140 anställda militär bakgrund, varav fyra personer innehar chefspositioner (en avdelningschef och tre kontorschefer). Blandningen av militär och civil kompetens har en stark prägel på departementet. Vissa enheter har till och med en övervikt av personal med militär bakgrund. Den militära sakkunskapen anses vara viktig på departementet, och erfarenheterna av att blanda militär och civil personal är goda. Påpekats har dock att personal med militär bakgrund har haft vissa svårigheter att byta hatt, att delvis lämna det militära perspektivet och att få förståelse för försvarspolitikerna.

Därtill ska läggas att det inte finns någon militär rådgivare på departementet. Den funktionen har Forsvarschefen.

### *Framtida integrering?*

I Danmark är den försvarspolitiska ledningen, det vill säga Försvarsdepartementet, både organisatoriskt och geografiskt avskilt från den militära ledningen, Forsvarskommandoen, som är lokaliserad utanför Köpenhamn. Beslut har fattats om att flytta Forsvarskommandoen till lokaler i Köpenhamn nära Forsvarsdepartementet. Det har även förts fram förslag om att flytta in Forsvarschefen och hans stab i departementet. Var diskussionen står i dag är oklart. Enligt de intervjuer vi har genomfört är det dock mycket som talar för att beslut om viss integrering kommer att fattas inom de närmaste fem åren. Omställningsarbetet innebär att de frågor Forsvarskommandoen och departementet arbetar med i allt högre utsträckning kommer att överlappa varandra. Den ordning som i dag råder beräknas därför på sikt innebära allt för mycket dubbelarbete.

## **5. Styrningen av försvaret i Finland**

### **Så styrs den finska statsförvaltningen**

Den finländska statsförvaltningen påminner till stora delar om den svenska statsförvaltningen med fristående myndigheter. De stora skillnaderna ligger i det finska semipresidentiella systemet, vilket innebär att makten är tudelad mellan Presidenten och regeringen (begreppet regering används inte i Finland, där man istället använder begreppet statsråd).

Eftersom Finland har ett system med självständiga myndigheter är departementen relativt små. Efter 1990-talets omorganisation av statsförvaltningen har antalet centrala myndigheter dock minskat. Huvudsyftet med reformen var att ombilda den centrala statsförvaltningen till en så kallad ettstegsförvaltning, det vill säga ett system där de ekonomiskt och samhällspolitiskt viktiga besluten fattas på statsråds- och ministerienivå.<sup>6</sup> Detta resulterade i att vissa myndigheter införlivades i ministerierna. De myndigheter som

---

<sup>6</sup> Finansministeriet: Statsrådets beslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen, år 1993.

fanns kvar efter omorganisationen knöts närmare ministerierna. Ministeriernas roll i planeringen av de underlydande myndigheters verksamhet och ekonomi samt resultatstyrningen har stärkts som en följd av detta. Genom denna förändring kom den finska förvaltningsmodellen mer att likna ministeriesystem med myndigheter nära kopplade till ministerierna.

### Korta fakta om det finska försvaret

- Försvarsbudgeten för år 2003 omfattade 1,2 procent av BNP.
- Det finska Försvarsministeriet har i dag ca 130 anställda. Huvudstaben har ca 550 anställda.<sup>7</sup>
- Finland har allmän värnplikt.<sup>8</sup>

### Så styrs det finska försvaret

Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer

Till de viktigaste försvarspolitiska aktörerna i Finland hör riksdagen (särskilt den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen), Presidenten, statsrådet och dess utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, Försvarsministern och Försvarsministeriet, Kommendören för försvarsmakten samt Huvudstaben.

<sup>7</sup> År 2008 kommer Huvudstabens personal dock endas att uppgå till ca 300 personer, bland annat på grund av att arméstaben, som i dag ingår i Huvudstaben, kommer att flyttas ut.

<sup>8</sup> Antalet personer som under perioden 2004-2007 kommer att genomgå värnpliktsutbildning förväntas motsvara 80 procent av årskullen.

Figur 5.1. Centrala aktörer i den finska försvarspolitiken



### *Republikens president*

I Finland finns en blandning mellan parlamentarism och presidentstyrelse, vilket innebär att Presidenten har större maktbefogenheter än vad statschefer vanligen har i parlamentariska demokratier. Detta är särskilt tydligt inom försvarsområdet. Presidenten är överbefälhavare och högsta chef för de väpnade styrkorna och styr försvaret, även om den direkta ledningen av försvarsmakten i praktiken vilar på Kommendören för försvarsmakten och Huvudstaben. Presidenten kan välja att lämna över rollen som överbefälhavare om hon/han vill.

Presidenten har vanligtvis valt att inte lägga sig i försvarspolitiken i detalj, men som exempel kan nämnas att den nuvarande Presidenten har haft tydliga synpunkter på centrala styrdokument (statsrådets redogörelse). Synpunkter som också har tagits tillvara och fått genomslag.

Presidenten beslutar om de centrala grunderna för det militära försvaret, betydande förändringar av den militära försvarsberedskapen, principerna för det militära försvarets genomförande samt övriga omfattande eller principiellt betydande frågor som gäller försvarsmaktens militära verksamhet och den militära ordningen (militära kommandomål). I sin roll som överbefälhavare utnämner/befordrar Presidenten därtill alla officerare. Presidenten fattar själv endast beslut om befattningar på generalsnivå. Beslut om övriga befattningar fattas i försvarsmakten. Vid föredragning av militära kommandomål och militära utnämningsärenden för Presidenten är Kommendören för försvarsmakten föredragande.

Presidenten leder utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, men ska göra detta i samråd med Statsministern och berörda ministrar. Försvarsministern måste därför vara närvarande då Presidenten diskuterar principer för försvaret med Kommendören för försvarsmakten. Skulle Presidenten fatta någon typ av beslut skulle detta behöva göras i samförstånd med Försvarsministern, som har veto rätt. Statsministern kan närvara vid dessa överläggningar, men har inte vetorätt och får inte lägga sig i det beslut som Presidenten och Försvarsministern gemensamt fattar.

Presidenten, Kommendören för försvarsmakten, Försvarsministern och Statsministern träffas regelbundet för att diskutera principiellt viktiga frågor. Vanligtvis sker det tre till fem gånger per år. Att dessa fyra centrala aktörer träffas regelbundet för att diskutera försvarets inriktning och mål är något som har uppfattats som mycket positivt inom Försvarsministeriet. Det skapar förutsättningar för en klar och tydlig strategisk ledning av försvaret.

### *Riksdagen*

Även om den finska statsförvaltningen i stort påminner om den svenska är det viktigt att markera den skillnad som det semipresidentiella systemet innebär. Den finska riksdagen utgör visserligen högsta lagstiftande instans, beslutar om försvarets årliga budget och fattar beslut exempelvis om Finlands deltagande i internationella insatser, men Presidenten har ett betydande inflytande över försvaret. Den av riksdagen beslutade årsbudgeten för försvaret är exempelvis inte giltig förrän den har ratificerats av Presidenten, som dessutom har den formella möjligheten att inte stadfästa en lag som har beslutats av riksdagen.

Riksdagen har en svag ställning även gentemot Försvarsministeriet och Försvarsministern. Riksdagen ska visserligen formellt fatta beslut om exempelvis försvarets grundorganisation, eventuella nedläggningar och omlokaliseringar, men detta är beslut som i praktiken har kommit att fattas av Försvarsministern. Riksdagen har när det gäller flera frågor "gett ministeriet tillåtelse" att fatta beslut under förutsättning att den hålls underordnad. Detta gäller även beslut om internationella insatser, där riksdagen visserligen fattar beslut om Finland ska delta eller inte, men där alla beslut som därefter kan komma att fattas (beslut om förlängning, mer resurser och så vidare) har lämnats över till statsrådet (regeringen).

Vilken försvarsförmåga Finland ska ha framgår av de lagar som styr försvaret. Lagarna stiftas av Riksdagen.

När det gäller materielanskaffningar fattar riksdagen endast beslut när det är fråga om mycket stora inköp. Vad som menas med detta preciseras inte. Beslut om materielprogram som omfattar mindre än 3,36 miljoner euro kan fattas av Huvudstaben, för nivåer däröver krävs Försvarsministeriets godkännande.<sup>9</sup>

Det finska försvarsutskottet är trots sitt begränsade inflytande ett aktivt utskott. Utskottet tar många initiativ och använder sig exempelvis flitigt av möjligheten att kalla till sig experter för att få information om olika ärenden. Ett annat sätt att inhämta information som utskottsledamöterna använder sig av är att göra nationella och internationella studiebesök. Därtill ska läggas att det finns täta kontakter mellan utskottet och ministeriet.

Värda att notera är utskottets försvarspolitiska betänkanden och uttalanden, som ofta är kort hållna. Utskottets respons på motsvarigheten till den senaste försvarspropositionen, statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse, omfattade endast 38 sidor.

I dag finns ingen motsvarighet till den svenska Försvarsberedningen i Finland. Tidigare fanns dock ett Försvarsråd, men det togs bort år 1997 (och ersattes av systemet med statsrådets redogörelser). Anledningen till denna nedläggning var bland annat att Försvarsrådet ansågs utgöra ett onödigt steg i processen och att det inte tillräckligt väl uppfyllde den tänkta uppgiften att politiskt förankra centrala försvarsbeslut.

---

<sup>9</sup> Riksdagen fattar beslut om de fleråriga beställningsfullmakterna (så kallade materielprogram) i samband med godkännandet av försvarsbudgeten.

## Statsrådet

### *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott*

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott (observera att detta är ett regeringsutskott) utgör en viktig aktör i den finska försvarspolitiken. Alla större beslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret behandlas i utskottet, och beslut fattas av statsrådet (regeringen). De flesta beslut inom försvarsområdet fattas dock av ministeriet, utan medverkan av statsrådets utskott.

Alla regeringspartier är representerade i utskottet som leds av Statsministern. Utskottet består därutöver av Utrikesministern, Försvarsministern, de övriga ministrar som förordnats att handlägga ärenden som hör till Utrikesministeriets verksamhetsområde samt tre andra ministrar som Statsministern förordnar. Ytterligare ministrar kan bli kallade att delta om de ärenden som behandlas berör hans eller hennes ansvarsområde. Presidenten deltar vid utskottets sammanträden i de fall de frågor som behandlas är av särskild vikt. Utskottets protokoll är inte officiella.

### *Säkerhets- och försvarskommittén*

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott biträds av en säkerhets- och försvarskommitté. Det är en permanent kommitté som tillsattes år 2000, i samband med att det tidigare Försvarsrådet, som bland annat hade till uppgift att bistå Presidenten i försvarspolitiska ärenden, lades ned. Vissa av de uppgifter som Försvarsrådet tidigare hade ansvarat för övergick då till statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott, Försvarsministeriet och den nybildade säkerhets- och försvarskommittén.

Kommittén har även till uppgift att avge utlåtanden och ta egna initiativ i frågor som rör totalförsvaret och i frågor som gäller samordningen av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna.

Försvarsministeriets kanslichef är ordförande i kommittén. I övrigt ingår chefen för Huvudstaben samt statsekreterare och kanslichefer från en rad andra ministerier, bland annat Utrikesministeriet och Inrikesministeriet. Kommitténs sekretariat, som är placerat i Försvarsministeriet, fungerar även som sekretariat för ministeriernas beredskapschefsmöten, som är ett permanent samarbetsorgan

för verksamhet som gäller landets beredskap vid undantagsförhållanden och störningstillstånd.

### Försvarsministeriet

Presidentens formellt sett aktiva roll när det gäller styrningen av försvaret och försvarsmaktens självständiga ställning som fristående myndighet lämnar ett relativt begränsat ansvar till Försvarsministeriet.

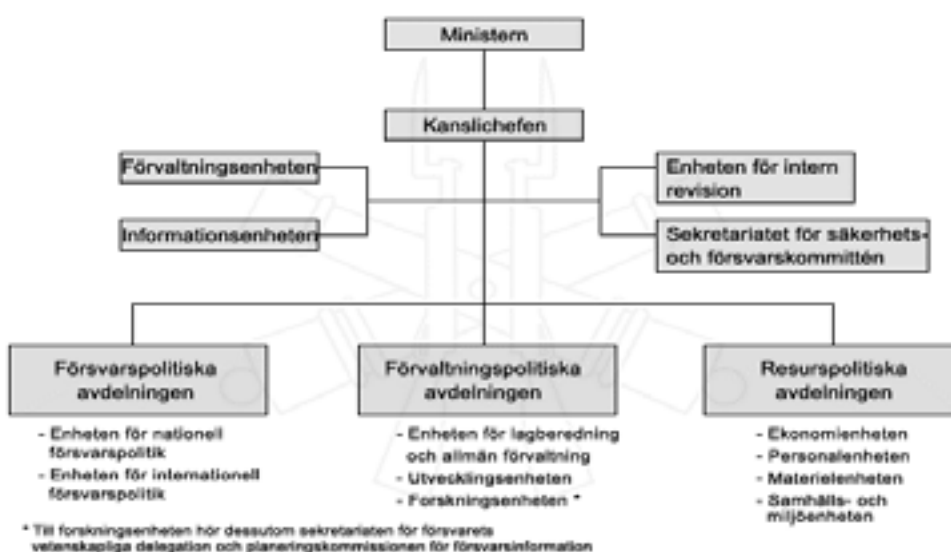
Det finska Försvarsministeriet har till uppgift att svara för den nationella försvarspolitiken och säkerheten samt för det internationella försvarspolitiska samarbetet. Enligt Försvarsministeriet uttalade verksamhetsidé är dess uppgift att:

- 1) svara för det självständiga militära försvarets resurser och övriga verksamhetsförutsättningar,
- 2) svara för den internationella krishanteringens förutsättningar och inverka på säkerhetsstrukturerna i Europa i syfte att trygga de nationella intressena och
- 3) svara för beständig försvarsvilja.

Till ministeriets uppgifter hör även att utarbeta en försvarspolicy och att utforma försvarsområdets budget. Ministeriet svarar dessutom för den materielpolitiska styrningen och beslutsprocessen i samband med viktiga anskaffningar av försvarsmateriel.

Till Försvarsministeriets uppgifter hör även att utveckla och effektivisera försvarets verksamhetsmodeller, den strategiska ekonomistyrningen och försvarets långsiktplanering. För att fylla sina behov av forskning styr Försvarsministeriet också den underställda förvaltningens forskningsverksamhet i den del där denna är av betydelse för de strategiska insatsområdena.

Figur 5.2. Organisationsschema över det finska Försvarsministeriet





Ministeriet är uppdelat i tre avdelningar med underlydande enheter. Därutöver finns bland annat sekretariatet för säkerhets- och försvarskommittén och enheten för intern revision. Planeringskommissionen för försvarsinformation är en permanent parlamentarisk kommitté som administrativt arbetar inom den förvaltningspolitiska avdelningen.

Försvarsministern har, delvis med hjälp av utrikes- och säkerhetspolitiska utskottet, till uppgift att handlägga militära förvaltningsärenden, övervaka och styra försvarsmaktens verksamhet och att leda arbetet på ministeriet. Han eller hon bistås av en kanslichef<sup>10</sup>, och en ledningsgrupp, som bland annat hanterar ärenden av strategisk karaktär. I ledningsgruppen ingår Försvarsministern, kanslichefen, ministeriets avdelningschefer samt ett antal sakkunniga. Ledningsgruppen sammanträder fyra till fem gånger per år.

I Försvarsministeriet arbetar ca 130 personer, varav de flesta är civila. På ministeriet finns ca tio militära tjänster, till dessa hör kanslichefen, chefen för enheten för nationell försvarspolitik och chefen för sekretariatet för säkerhets- och försvarskommittén. Enheten för internationell försvarspolitik leds av ett civilt försvarsråd. Vilken bakgrund personer som utnämns till ovanstående poster har är en fråga för den som utnämner dem. Kanslichefen har dock med något undantag alltid varit militär. Samma sak gäller chefen för enheten för nationell försvarspolitik och chefen för sekretariatet för säkerhets- och försvarskommittén.

Följande ämbetsverk, inrättningar, samfund och andra organ hör till Försvarsministeriets verksamhetsområde:

- Säkerhets- och försvarskommittén
- Huvudstaben och försvarsmakten
- Uppbådsnämnderna
- Centralnämnden för uppbådsärenden
- Planeringskommissionen för försvarsinformation
- Försvarets vetenskapliga delegation
- Delegationen för frivilligt försvarsarbete
- De finländska fredsbevarande organisationerna
- Försvarsförvaltningens byggverk
- VPU Beklädnadsfabrik Ab

---

<sup>10</sup> Nyligen skapades ett system med statssekreterare inom en del av de finska ministerierna, dock inte inom Försvarsministeriet. Kanslichefen, som inte är politiskt tillsatt, är därför fortfarande den som innehar de flesta av de uppgifter som de svenska statssekreterarna har.

Värt att notera är att till exempel Försvarets materielverk, Försvarets Tekniska Forskningsanstalt och Försvarets Högskolan inte utgör självständiga myndigheter utan är underställda Huvudstaben.

### *Försvarsmakten*

I Finland finns en försvarslag som reglerar försvarets mål, uppgifter och organisation. Enligt denna lag omfattar den finska försvarsmakten:

- Kommendören för försvarsmakten
- Huvudstaben
- Land-, sjö- och luftstridskrafterna (förband, truppavdelningar och enheter)
- Militära inrättningar och depåer

I administrativa ärenden är försvarsmakten underställd Försvarsministeriet. Men det är Kommendören för försvarsmakten (motvarande den svenske ÖB) som med hjälp av Huvudstaben ansvarar för försvarsmaktens omedelbara ledning samt tillsynen över den. Kommendören för försvarsmakten har dock en relativt fristående position (se figur 5.1) och tillhör inte Huvudstaben rent organisatoriskt.

Kommendören för försvarsmakten är underställd republikens President i de ärenden som rör militära kommandomål. Kommendören för försvarsmakten fungerar som sakkunnig vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet i de ärenden som rör rikets försvar.

Huvudstaben leds av chefen för Huvudstaben (inte samma person som Kommendören för försvarsmakten) och fungerar som ledningsstab för Kommendören för försvarsmakten. Huvudstaben är underställd kommendören i ärenden som rör militära kommandomål och är underställd Försvarsministeriet i administrativa ärenden. Huvudstaben ansvarar för planeringen och ledningen av rikets försvar.

Försvarsområdena (det västra, östra och norra försvarsområdet), marinen och flygvapnet har egna kommendörer. Marinen och flygvapnet har därtill egna underlydande staber.

De tre försvarsområdena är i sin tur uppdelade i tolv militärlän som ansvarar för värnpliktsfrågor, uppställningen av krigsförband,

organiseringen och ledningen av lokalförsvaret samt för styrningen och stödjandet av det frivilliga försvarsarbetet inom sitt område. Militärlänen fungerar som myndigheter inom sina respektive geografiska områden.

#### *Andra aktörer*

Finland saknar en stark försvarsindustri, även om viss produktion förekommer. Den finska försvarsindustrin utgör därmed inte en viktig aktör i den finska försvarspolitiken.

#### Mål och inriktning

##### *Hur ett "försvarsbeslut" tas fram*

Ett viktigt styrdokument i arbetet i de finska ministerierna är statsrådets redogörelser. Statsrådet formulerar en redogörelse för varje politikområde vart fjärde år, med början år 1997. I redogörelsen klargörs områdets inriktning och mål.

Statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser omfattar en bedömning av Finlands samlade säkerhets- och försvarspolitik. Av dessa framgår även försvarets grundläggande riktlinjer, principer och mål samt den försvarspolitiska handlingslinje som ska gälla i ett längre perspektiv 2004 års redogörelse sträcker sig fram till år 2012.

De regelbundna redogörelserna har gett både riksdagen och statsrådet en ny säkerhets- och försvarspolitisk styrmetod. Redogörelserna kan i någon mån jämföras med de svenska försvarsbesluten.

Det bör påpekas att Presidenten har ett betydande inflytande över statsrådets redogörelse eftersom Presidenten delar statsrådets ansvar för utrikes- och försvarspolitiken. Presidenten är därför ordförande i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott då beslut om redogörelsens inriktning och centrala principer fattas.

Underlaget till statsrådets redogörelser arbetas vanligen fram i gemensamma arbetsgrupper, med både politiker och tjänstemän från bland annat Utrikesministeriet, Försvarsministeriet, Huvudstaben samt utrikes- och försvarsutskottet. Arbetet sker under ledning av Försvarsministeriet.

Erfarenheterna från detta samarbete har varit mycket goda och ministeriets uppfattning är att det gemensamt framtagna underlaget har haft hög kvalitet.

Till de gemensamma arbetsgrupperna har en parlamentarisk beredningsgrupp knutits, den så kallade säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen. Detta är en grupp som tillsattes med anledning av den kritik som riksdagen riktade mot statsrådet i samband med 2001 års redogörelse. Enligt riksdagens uppfattning hade den inte varit tillräckligt involverad i framtagandet av statsrådets redogörelse. Statsrådet fattade då beslut om att i god tid före statsrådets nästa redogörelse (år 2002) tillsätta en parlamentarisk beredningsgrupp. Den fick till uppgift att följa arbetet med redogörelsen och att därefter lämna en rapport till statsrådet. På så sätt kunde innehållet i statsrådets redogörelse på ett tidigt stadium förankras i riksdagen. Viktigt att påpeka är att denna parlamentariska arbetsgrupp inte har någon formell roll i arbetet med statsrådets redogörelse, men att den har en mycket central politisk betydelse.

Den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen är inte permanent, utan tillsätts i anslutning till det förberedande arbetet med statsrådets redogörelse och upplöses då den har lämnat ifrån sig sin rapport. Troligtvis kommer en parlamentarisk beredningsgrupp att tillsättas även i samband med statsrådets nästa redogörelse.

Efter det att statsrådet har överlämnat sin redogörelse till riksdagen remissbehandlas den av riksdagens försvars-, utrikes- och finansutskott, som därefter beslutar om att godkänna redogörelsen eller inte. Varje ministerium har sedan till ansvar att gå vidare och verkställa den del av redogörelsen som berör deras ansvarsområde.

Ytterligare något som bör uppmärksammas när det gäller systemet med statsrådets redogörelser är att dessa dokument har hög legitimitet inom försvarsmakten. De fungerar bra som styrverktyg och uppfattas, trots att de är ett resultat av kompromisser, inte som urvattnade dokument. Statsrådets redogörelse skänker en viss stabilitet inte minst åt försvarsmaktens planeringsprocess eftersom den omfattar en så pass lång period (åren 2004 till 2012).

#### *2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse*

I den senaste redogörelsen som publicerades år 2004 beskrivs den nya lednings- och förvaltningsstruktur för försvaret som ska vara färdigställd den 1 januari 2008. Den utgör en del av den struktur-

förändring som har pågått sedan år 1997 och som bland annat har kommit att innebära att lednings- och förvaltningssystemet har förenklats och effektiviserats, att utbildningsorganisationen har rationaliserats och att nedskärningar av personalen har genomförts. Strukturförändringen har även inneburit en ny organisation för Försvarsministeriet, som klargör styrningen i organisationen och bland annat tydliggör skillnaden mellan det politiska och det verkställande arbetet.

Av 2004 års redogörelse framgår även att de nuvarande försvarsområdena och militärlänen kommer att dras in och ersättas med sju militärlänsstaber. Sammanslagning av verk och depåer inom försvarsmakten kommer även att ske. Fram till år 2012 planeras en omstrukturering av den "krigstida" organisationen som totalt kommer att innebära en reducering från ca 500 000 personer till ca 350 000 personer.<sup>11</sup>

#### *Statsrådets principbeslut om tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner*

Ett annat centralt styrdokument för det finska försvaret är statsrådets (regeringens) strategi för tryggnad av samhällets livsviktiga funktioner, där "rikets militära försvar" utgör en central del. Beslut härom fattas i normala fall vart fjärde år, senast i november 2003. Av detta dokument framgår statsrådets principbeslut om fördelningen av ansvar mellan olika ministerier samt hur det är tänkt att ministerierna ska samverka vid akuta lägen.

Det är Försvarsministeriets ansvar att fatta beslut om strategi för ansvarsfördelning och ledning inom ministeriets ansvarsområde (strategin för nationella förberedelser). Detta är beslut som ministeriet fattar själv, utan delaktighet från riksdagen. Det förekommer dock att försvarsutskottets hörs innan beslut om strategin för nationella förberedelser fattas.

Säkerhets- och försvarskommittén har i uppdrag att följa upp implementeringen av strategin för nationella förberedelser.

---

<sup>11</sup> Beslut om neddragningar kommer att fattas av Försvarsministern under våren 2005.

*Målformulering*

Statsrådet (regeringen) har formulerat försvarets mål på följande sätt:

Försvarets mål är att i alla situationer garantera landets självständighet, trygga medborgarnas livsbetingelser, förhindra att territoriet utnyttjas samt att trygga statsledningens verksamhetsförutsättningar och handelsfrihet. Som ett icke-allierat land upprätthåller och utvecklar Finland en trovärdig försvarsförmåga med tanke på säkerheten i omvärlden.

Försvarets uppgifter är definierade i lagen om försvarsmakten. Av denna lag framgår vad som hör till försvarets uppgifter samt vem som ska göra och ansvara för vad. Lagen om försvarsmakten reglerar bland annat frågor om beredskap vid undantagsförhållanden, försvarsmaktens sammansättning och uppgifter, den internationella fredsbevarande verksamheten och export och transitering av försvarsmateriel. Försvarsmakten är därtill administrativt och militärt organiserad på det sätt som framgår av lagen om försvarsmakten, där det även står att försvarsmaktens fredstida sammansättning i detalj bestäms av försvarsministeriet.

Enligt lagen om försvarsmakten har den finska försvarsmakten till uppgift:

1. att i samverkan med andra övervakningsmyndigheter sörja för övervakningen av rikets land- och sjöområde samt luftrum;
2. att trygga rikets territoriella integritet, vid behov med anlitan­de av kraftåtgärder;
3. att försvara riket och dess rättsordning samt folkets livsbetingelser och grund­läggande rättigheter;
4. att sörja för upprätthållandet och utvecklandet av rikets mili­tära försvarsberedskap;
5. att stödja frivillig försvarsutbildning enligt vad som stadgas genom förordning eller föreskrivs genom Försvarsministeriets beslut eller beroende på ärendets art genom beslut av Huvud­staben samt att också på annat sätt främja verksamhet som syftar till att stärka försvarsviljan och höja medborgarnas fy­siska kondition;
6. att vid behov giva handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på sätt därom är stadgat särskilt att delta i räddningsverksamheten genom att tillhanda-hålla nödvändig utrustning, personalresurser och särskilda sakkunnigtjänster,

- om detta är nödvändigt med hänsyn till olyckans omfattning eller speciella natur; deltagandet i räddningsverksamheten får inte äventyra skötseln av försvarsmaktens försvarsuppgifter;
7. att delta i den fredsbevarande verksamheten enligt vad som bestäms om det i lagen om fredsbevarande verksamhet samt
  8. att utföra de övriga för försvarsmakten i lag föreskrivna åliggandena.

En av huvudpunkterna i den finska så kallade säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinjen (fastställs i statsrådets redogörelse) är att upprätthålla och utveckla en *trovärdig* försvarsförmåga.

Försvarsförmågan ska dimensioneras enligt de krav som säkerheten i omvärlden ställer så att åtminstone landets kärnområden i alla situationer kan förbli i landets egen besittning och att det med hjälp av försvaret är möjligt att skapa förutsättningar för åtgärder som syftar till att bibehålla självständigheten. När situationen förutsätter det måste försvarsåtgärderna kunna föranstaltas på rikets hela område.

Med ”trovärdig försvarsförmåga” menas trovärdig i såväl de egna medborgarnas som de internationella bedömarens ögon. ”Vi uppnår trovärdighet genom att vara pålitliga. Kravet på pålitlighet sträcker sig från bemötandet av den enskilde värnpliktige ända till utvärdering på internationell nivå.”

### *Försvarsplanering*

Det är Försvarsministeriets avdelning för försvarspolitik som ansvarar för det finska försvarets överordnade planering. Huvudstaben ansvarar för planeringen för den verkställande nivån. Det är ministeriet som äger planeringsprocessen, detta framgår inte minst genom den analyskapacitet som finns inom ministeriet, som inte är beroende av Huvudstaben för underlag.

Viktigt att lyfta fram när det gäller den finska planeringsprocessen är den växelverkan och det samspel som sker mellan ministeriet och Huvudstaben. Personal från Huvudstaben deltar till viss del i det planeringsarbete som sker på ministeriet. När arbetet med planeringen sedan går över till Huvudstaben följer ett antal medarbetare från ministeriet med.

Den finska försvarsplaneringen görs på lång, medellång och kort sikt. Den långsiktiga planen omfattar en tidsperiod på tolv år, och revideras vart fjärde år. Den är översiktlig och innehåller riktlinjer

för utveckling av system, organisation, utbildning och materiel. Något politiskt bindande ställningstagande görs normalt sett inte med anledning av de långsiktiga försvarsplanerna. Den långsiktiga planen utarbetas av Huvudstaben.

Den medellånga planen omfattar en tidsperiod på fyra år och revideras årligen. Den har till uppgift att konkretisera de mål som läggs fast i den långsiktiga planen och att ange ramarna för statens framtida utgifter. Den medellånga planen utgör underlag för statens finansiella fyraårsbudget. Försvarsmakten utarbetar de medellånga planerna i enlighet med direktiv från Försvarsministeriet. Det går till så att varje försvarsgren utifrån givna mål och resurser utarbetar var sin plan som sedan sammanfattas och smälts samman av Huvudstaben. Det dokument som Huvudstaben överlämnar till ministeriet utgör en viktig grund i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Underlaget publiceras aldrig.

De kortsiktiga planerna utgör underlag för det årliga budgetarbetet och utarbetas av Huvudstaben.

En intressant iakttagelse som möjligen har att göra med Finlands historiska erfarenheter är förekomsten av skrivningar som rör undantagsförhållanden och kris i centrala styrdokument.<sup>12</sup> Ett exempel är den kris- och hotmodell som aktivt används som verktyg i den finska försvarsplaneringen, där potentiella krisscenarier målas upp. Hotmodellen är en beskrivning av störningar som kan påverka den nationella suveräniteten samt medborgarnas levnadsmöjligheter och trygghet. Med hjälp av hotmodellen samordnas myndigheternas planering för att de ska kunna trygga de för samhället livsviktiga funktionerna. De hotbilder som används för försvarsplaneringen uppdateras var fjärde år eller efter behov. De hotbilder (från år 2003) som för närvarande används är:

- 1) en regional kris, som kan ha följdverkningar för Finland,
- 2) politisk, ekonomisk och militär påtryckning som kan innebära hot med militära maktmedel och begränsad användning av sådana,

---

<sup>12</sup> Med undantagsförhållanden menas här ett krig, krigshot och väpnat anfall som riktas mot Finland. Också ett krig mellan främmande stater och krigshot samt ett sådant skärpt internationellt läge som förutsätter en höjning av försvarsberedskapen anses utgöra undantagsförhållanden. En allvarlig kris, exempelvis att exporten försvåras eller förhindras eller en katastrof kan även framkalla ett undantagsförhållande.



- 3) användning av militära maktmedel, vilket kan innebära ett strategiskt överfall eller ett anfall som inleds med ett strategiskt överfall och som görs i syfte att erövra områden.

Det pågår diskussion om att frånga dagens regelbundna planering och istället övergå till ett system där planering, uppdatering och utvärdering sker underhand eller på förekommen anledning. Tanken är att detta skulle effektivisera planeringsarbetet och göra det mindre resurskrävande.

### Resultatkontrakt

I den finska statsförvaltningen började man under 1990-talet, precis som i övriga delar av västvärlden, att arbeta aktivt för att utveckla en mer resultatorienterad styrning av verksamheten. En central idé var att ministeriet och de underlydande myndigheterna skulle bli mer kostnadsmedvetna och få en större förståelse för de resultat som skulle uppnås, och vikten av uppföljning. Syftet var också att tydliggöra ansvarsfördelningen inom organisationen. Man började då använda sig av en typ av kontraktsstyrning genom årliga resultatavtal.

Resultatavtalen kan till viss del jämföras med de svenska regleringsbrev. Av resultatavtalen framgår vad underlydande myndigheter har till uppgift att uppnå samt vilka resurser de har tillgå. Uppgifter som tillkommer därutöver ska lösas i särskild ordning. De resultatavtal som formuleras internt inom försvarsmakten följer samma princip och mönster ända ner på förbandsnivå. Resultatavtalen är ytterst entydigt formulerade, vilket minimerar utrymmet för tolkning. Genom kontraktsstyrningen med resultatavtal når inga motstridiga planer eller direktiv fältet. Eventuella missförstånd eller konflikter klaras ut då avtalen förhandlas fram mellan berörda parter på olika nivåer.

De resultatavtal som formuleras mellan Försvarsministeriet och försvarsmakten är kort hållna. Avtalet för år 2004 omfattade exempelvis inte mer än åtta sidor. De uppgifter (vanligtvis åtta till tio stycken) som preciseras i avtalen är formulerade så att de är möjliga att utvärdera och följa upp, vilket sker årligen.

Resultatavtalet mellan Försvarsministeriet och försvarsmakten undertecknas av Försvarsministern och Kommendören för försvarsmakten. Detta sker normalt samma dag som riksdagen fattar

beslut om försvarets budget. En uppskattning som görs är att det tar ca tre månader att förhandla fram detta avtal. Generellt sett kan sägas att framtagandet av avtal inom olika nivåer inom försvaret är en relativt enkel process som inte tar särskilt stora resurser i anspråk.

Några erfarenheter som drogs i ett relativt tidigt skede var att denna typ av kontraktsstyrning ökade medvetenheten om kostnader, verksamhetens resultat och vikten av uppföljning men att resultatmåttan var otillräckliga och att kopplingen mellan mål och medel fortfarande var bristfällig. I dag har systemet varit i bruk i drygt tio år och uppfattningen är att systemet har stabiliserats och att det nu fungerar utan komplikationer. Huvudstaben arbetar dock vidare för att förbättra mål- och resultatstyrningen genom att förenkla systemet och göra det mer transparent.

### Ekonomistyrning

Det finska försvaret styrs genom fyraåriga budgetramar och årliga försvarsbudgetar. Dessutom följer försvarets ekonomiska ramar en långtidsplan som i dag sträcker sig fram till år 2012. Försvarsbudgeten delas grovt upp i en operativ del och en anskaffningsdel.

I Finland har försvaret till skillnad från i övriga studerade länder, inte haft några större problem med att hålla de ekonomiska ramarna. De har hållit för den senaste perioden, som omfattade åren 2001 till år 2004. Mycket talar för att den ekonomiska ram som i dag gäller ska möjliggöra verksamhet enligt budget även under innevarande period.

En av förklaringarna till det lyckosamma ekonomiska läget uppges vara avsaknaden av detaljstyrning. I Finland har försvarsmakten relativt stor frihet att själv bestämma över sin medelsanvändning. De frågor som är undantagna, och därmed underställs ministeriet, rör större materielanskaffningar, stora strukturella organisationsförändringar och personalförmåner.

En andra förklaring, som företrädare för det finska försvaret lyfter fram, är stabiliteten i den finska budgetplaneringen. Genom att arbeta med långsiktiga budgetplaner (femårsperioder) undviker det finska försvaret att drabbas av ekonomisk ryckighet. Det finns en säkerhet i att man på alla nivåer inom försvaret tilldelas de resurser som har utlovats och som verksamheten också är planerad för.

En tredje förklaring till varför det finländska försvaret lyckas hålla sina ekonomiska ramar kan vara det enhetliga system för

resultatkrav och fördelning av medel som råder på alla nivåer inom försvaret, från ministeriets tilldelning till Försvarmakten och ned på förbandsnivå.

### *Ekonomisk uppföljning*

Systemet för ekonomisk uppföljning fungerar på ett tillfredställande sätt, mycket tack vare att det finns ett enhetligt system för uppföljning av kostnader inom hela försvarmakten (från ministerium ned på förbandsnivå). Med hjälp av detta system går det exempelvis att utläsa vad varje militär övning kostar och vad dagkostnaden för en värnpliktig är.<sup>13</sup> Det är genom detta ekonomisystem även möjligt att hela tiden avläsa hur stora resurser som har förbrukats.

Huvudstaben ansvarar för den månatliga uppföljningen av ekonomiredovisningen. Ministeriet får rapporter om hur resurserna har använts var tredje månad. Varje vecka träffas Förvarsministern, kanslichefen, Kommendören för försvarmakten och Forsvarsstabschefen för gemensamma diskussioner om den ekonomiska uppföljningen.

### *Försvarets utgifter*

Finlands militära utgifter är internationellt sett små (år 2003 uppgick dessa till 1,2 procent av BNP jämfört med 1,7 procent i Sverige). Deras egen förklaring till detta är att kostnaderna för materiel och personal är lägre i Finland.

Finlands utgifter för materiel är internationellt sett små (29,6 procent av försvarsutgifterna år 2003 jämfört med 43,4 procent i Sverige). En förklaring till detta är att det har funnits ett underskott av materiel i det finska försvaret och att man helt enkelt inte har köpt tillräckligt med materiel. Det förklaras delvis av bristfälliga rutiner för upphandling och bristande kompetens inom området.<sup>14</sup> En annan förklaring är att det finska försvaret helt enkelt gör mer fokuserade inköp. De satsar inte på allt samtidigt, utan gör en

---

<sup>13</sup> Exempelvis är totalkostnaderna för ett dygns tjänstgöring för en värnpliktig i genomsnitt 37 euro. Totalkostnaderna för en utbildad värnpliktig är i genomsnitt 9 500 euro (totalkostnaden består av förplägnaden, hälsovården, de värnpliktigas dagpenning och övriga underhållskostnader samt utbildningskostnaderna).

<sup>14</sup> Jämför Haldén, E. "Konsten att reformera ett försvar", kommande år 2005.

årlig prioritering vilket innebär att exempelvis flyget prioriteras ett år och marinen ett annat år. Ytterligare en förklaring är naturligtvis att Finland inte har någon betydande försvarsindustri och att mindre pengar därmed satsas på utveckling av olika vapensystem.

När det gäller personalkostnaderna finns en stor förklaring i de relativt låga kostnaderna för värnpliktiga. Dagpenningen för värnpliktiga är exempelvis lägre i Finland än i Sverige. Och en förändring av befälssystemet har genomförts, vilket bland annat har resulterat i lägre lönekostnader.

Det befälssystem som drevs igenom under mitten av 1990-talet innebar en akademisering av officersyrket. En målsättning är i dag att femton procent av befälsstyrkan ska vara korttidsanställd och ha en tidsbunden anställningsform och att en yrkesunderofficerskår ska utvecklas. Endast ett fåtal förväntas gå igenom hela utbildningskedjan och ingå i den högsta ledningen, resten ska efter en tid söka sig ut i produktionen eller vidare till verksamhet utanför försvaret.

Förändringen av befälssystemet mötte till en början hårt motstånd, men i dag är de allra flesta nöjda med det nya systemet. Förändringen ansågs vara nödvändig av flera skäl, inte minst för att undvika problem med åldersfördelningen inom officerskåren och för att undvika en till antalet alltför omfattande officerskår.

### Uppföljning och utvärdering

Allmänna utvärderingsresurser som Statsrevisorerna och Statens revisionsverk genomför regelbunden uppföljning och utvärdering inom försvarsområdet.

På Försvarsministeriet finns därtill en enhet som följer genomförandet av de politiskt fattade besluten inom försvarsmakten och som koordinerar den interna och externa revisionen för förvaltningsområdet. Denna enhet arbetar dock med mycket begränsade resurser (har i dagsläget endast en utredningskapacitet på tre personer) och fokuserar främst på ekonomisk uppföljning. I övriga frågor förlitar sig ministeriet på de uppföljningar och det underlag som försvarsmakten levererar. Uppfattningen är att detta system fungerar bra.

Riksdagens försvarsutskott har inget eget sekretariat för uppföljning. Det är därför beroende av Försvarsministeriets underlag och regeringens och riksdagens allmänna utredningsorgan.

Vid behov av utomstående granskning och uppföljning tillsätts en kommitté eller anlitas privata konsulter. Det finns inget oberoende organ som särskilt granskar den finska försvarssektorn.

#### För- och nackdelar

##### *Samsyn på tidigt stadium*

Inga påtagliga problem har uppmärksammats i det finska försvaret under senare år, bortsett från problemen med underskott av materiel. Representanter från det finska försvaret menar att förklaringen ligger i det finska försvarets styrsystem. Eventuella konflikter löses på ett så tidigt stadium att dessa inte drabbar själva organisationen eller verksamheten.

Något som de finska representanterna själva lyfter fram är vikten av det samarbete som råder mellan Presidenten, Kommendören för försvarsmakten, Försvarsministern och Statsministern. Att de regelbundet träffas för att diskutera försvaret skapar samförstånd som sedan förs vidare ner i organisationen. Förklaringen till detta ligger framförallt i Finlands historiska erfarenheter av krig och hot om krig eller anfall. Dessa erfarenheter förklarar sannolikt även försvarets särställning i Finland, där medborgarna har en stor tillit till försvaret och en dokumenterat stark försvarsvilja.

Den parlamentariska beredningsgrupp (säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen) som är med i framtagandet av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser har även en central betydelse. Även om den inte har någon formell beslutanderätt har det visat sig att denna form för samråd med riksdagspartierna har varit effektiv. Genom den parlamentariska beredningsgruppen blir statsrådets redogörelser (försvarsbesluten) förankrade i riksdagen på ett mycket tidigt stadium.

De diskussioner som förs i statsrådets (regeringens) utrikes- och säkerhetspolitiska utskott är också betydelsefulla för den tidiga politiska samsynen. I detta utskott sker överläggningar mellan ministrar från regeringens alla partier och det är där de diskussioner förs som så småningom leder fram till gemensamma ställningstaganden.

*Ej integrering – men samlokalisering*

Ytterligare en faktor som har lyfts fram är samarbetet mellan Försvarsministeriet och de underlydande myndigheterna. I Finland är Försvarsministeriet och den underlydande Huvudstaben samlokaliserade. Detta gör det praktiskt möjligt att samarbeta i smått som stort, en lösning som alla parter är nöjda med. Det förekommer exempelvis många gränsöverskridande arbetsgrupper med representanter både från ministeriet och Huvudstaben. Särskilt anmärkningsvärt är det samspel som sker mellan ministeriet och Huvudstaben i planeringsprocessen, då personal från Huvudstaben till en början deltar i planeringsarbetet på ministeriet och personal från ministeriet sedan följer med frågorna när de lämnas över till Huvudstaben för fortsatt arbete.

Någon diskussion om ytterligare integrering (jämför med den norska och brittiska modellen) har inte varit aktuell. ”Vi är ett litet land – vi har inte råd att inte ha samsyn mellan ministeriet och Huvudstaben.”

En förklaring till att samarbetet mellan Huvudstaben och Försvarsministeriet uppfattas som friktionsfritt kan även vara den generella samstämmighet som råder mellan den militära och civila personalen inom försvarssektorn. Finland är jämfört med övriga länder som ingår i studien det land där det förefaller finnas störst enighet mellan den civila och militära personalen när det gäller försvarets inriktning, mål och medel.

*Begränsat utrymme för tolkning*

Något som även har kommit fram genom våra intervjuer är att det inom den finska statsförvaltningen inte finns någon diskussion om vilket tolkningsutrymme de underlydande myndigheterna har, eller vilka styrsignaler som ska prioriteras framför andra. Myndigheterna ska inte tolka utan genomföra det som avtalats i resultatkontrakten. ”Vi tolkar inte så mycket, vi gör istället.” Därtill bör läggas den lagstiftning som i Finland reglerar vem som ska göra eller ansvara för vad inom försvarsområdet.

De styrsignaler som går ut är klara och entydiga. Vare sig resultatkontrakten eller lagstiftningen ger alltså myndigheterna något nämnvärt tolkningsutrymme. Motstridiga styrsignaler når aldrig fältet, eftersom eventuella missförstånd eller konflikter klaras ut då

resultatavtalen förhandlas fram. Värt att notera är att de resultatavtal som formuleras mellan olika nivåer och enheter inom försvarsmakten följer (ända ner på förbandsnivå) samma principer och uppläggning som det huvudavtal som tecknas mellan ministeriet och försvarsmakten. Det underlättar uppföljningen av både mål och medel.

#### *De ekonomiska ramarna håller*

Det sätt på vilket det finska försvaret har skapat kontroll över ekonomin är anmärkningsvärt. De ekonomiska ramarna håller år från år. En av förklaringarna till detta är det enhetliga och transparenta ekonomiredovisningssystem som finns inom försvaret.

Planeringen av olika aktiviteter underlättas av att det i ekonomiredovisningssystemet finns tillgänglig information om exempelvis vad varje militär övning kostar. Det är dessutom möjligt att hela tiden avläsa hur stor del av de resurser som har tilldelats olika delar av organisationen som har förbrukats.

Den ekonomiska uppföljningen är prioriterad och kostnadsmedvetenheten är hög i organisationen. ”Man går inte över de ramar som ges i resultatavtalen och sätter inte igång projekt förrän beslut om mer resurser har fattats.”

## **6. Styrningen av försvaret i Norge**

### **Så styrs den norska statsförvaltningen**

I Norge sköts den centrala förvaltningen av departementen. De ansvarar för den förvaltning som i Sverige sker inom både regeringskansliet och underlydande myndigheter. Ministerstyret råder fullt ut, varför den norska Försvarsministern har större formella beslutsbefogenheter än den svenska. Även om den norska förvaltningen är tudelad, precis som den svenska, är alltså den yttre centraladministrationen, de så kallade direktoratens mindre fristående än de svenska myndigheterna.

## Korta fakta om det norska försvaret

- Försvarsbudgeten för år 2003 omfattade 2,0 % av BNP.
- Det norska Forsvarsdepartementet har i dag ca 300 anställda. Forsvarsstaben har ca 190 anställda.
- Norge har allmän värnplikt.

## Så styrs det norska försvaret

### Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer

Till de viktigaste försvarspolitiska aktörerna i Norge hör Stortinget, Forsvarsministern och Forsvarsdepartementet, Forsvarssjefen samt Forsvarsstaben.

### *Stortinget*

Kungen är enligt grundlagen krigsmaktens högste chef. Formellt sett ska ändringar av rikets krigsmakt därför beslutas av kungen. I praktiken betyder det att besluten måste sanktioneras av Stortinget. Vad det innebär mer precist har tolkats lite olika genom tiden. Försvaret kan dock vare sig utökas eller reduceras utan att beslut om detta fattas i Stortinget. Generellt kan dock sägas att Stortinget endast fattar beslut på en övergripande och generell nivå. Detaljbesluten fattas formellt av Forsvarsministern, i praktiken departementet. Detsamma gäller i de flesta frågor där Forsvarsministern har formell beslutsrätt.

Stortinget fattar till beslut om försvarsmaktens anslag. Beslut om hur dessa anslag sedan ska brytas ned fattas av Forsvarsministern. Materielinköp ska beslutas av Stortinget, om kostnaderna är över en viss nivå (500 miljoner NOK). Det är dock regeringen som beslutar om val av leverantör. När det gäller organisationsfrågor fattar oftast regeringen beslut, förutsatt att frågan har tagits upp i budgetpropositionen. Frågor om lokalisering av förband beslutas i princip i Stortinget. I praktiken är det dock ofta regeringen som fattar beslut i lokaliseringsfrågor. Samma sak gäller de mål som gäller för verksamheten.

Stortinget fattar även beslut om internationella avtal av särskild vikt, t.ex. NATO-frågor. Beslut om specifika internationella insatser fattas dock formellt av regeringen, som alltid konsulterar



Stortinget. Denna förankring har varit särskilt viktig i och med att Norges erfarenheter av minoritetsregeringar. Stortinget fattar även beslut om budget och har på så sätt även ett visst inflytande över i vilken omfattning Norge ska delta i internationella insatser.

En form för samordning som inte känns igen från den svenska strukturen rör den direkta relationen mellan Forsvarssjefen, Forsvarsministern och försvarsutskottet. En gång varje år blir Forsvarssjefen kallad till Stortingets försvarsutskott för att i detalj redovisa försvarsmaktens verksamhetsresultat. Fokus är alltså i vilken omfattning försvaret uppnår och levererar det som har beslutats. Dessa möten sker fjorton dagar innan Stortinget inleder budgetdiskussionerna. Forsvarssjefen förmedlar under dessa möten en egen värdering av de resultat som Försvarsmakten har uppnått under det gångna året (the traffic-light system, med rött, gult eller grönt ljus). Forsvarsministern närvarar vanligtvis vid dessa möten, som tillsammans med Försvarsmaktens skriftliga årsredovisning utgör underlag för Stortingets budgetdiskussioner.

### *Forsvarsdepartementet*

Det är Forsvarsministern som i praktiken utgör försvarets högsta ledning. Forsvarsministern har befogenheter att styra beslutsfattandet på samtliga nivåer inom försvaret och är också den som är ytterst ansvarig för försvarets verksamhet. Ministern bistås av en statssekreterare och en politisk rådgivare.

**Figur 6.1. Organisationsschema för det norska Forsvarsdepartementet**



Departementsrådet är departementets högsta chef på ämbetsmannanivå. Forsvarssjefen, som har en dubbel roll i Norge, är ministrarnas högsta militära rådgivare samtidigt som han är myndighetschef för Försvarets Militära Organisation. Forsvarssjefen ingår i departementets högsta ledning och är likställd med departementsrådet. Till sin hjälp har departementsrådet och Forsvarssjefen två assisterande departementsråd (en civil och en militär).

Departementet har tre stabsfunktioner som består av ett ledningssekretariat, en materiell direktör och en controllerenhet. I avdelningen för säkerhetspolitik finns en särskild sektion för krisstyrning. Forsvarsdepartementet ansvarar ensamt för den strategiska ledningen och styrningen av det militära försvaret.

Forsvarsdepartementet har fyra underlydande myndigheter:

- Forsvarets Militära Organisation
- Forsvarsbygg
- Den Nationella Sikkerhetsmyndigheten
- Forsvarets Forskningsinstitut

Dessa myndigheter är dock inte självständiga i svensk mening.

#### *Forsvarets Militära Organisation*

Till Forsvarets Militära Organisation hör:

- Forsvarsstaben
- Fellesoperativt hovedkvarter
- Landsdelskommando Sør-Norge
- Landsdelskommando Nord-Norge<sup>15</sup>

Forsvarsstaben utgör den Militära Organisationens högsta ledning. Inom Forsvarsstaben finns fyra försvarsgrensstaber, som leds av var sin Generalinspektör. Forsvarsstaben har till uppgift att se till att de beslut som Stortinget och departementet fattar implementeras och följs upp i Försvarets Militära Organisation.

Det norska försvaret har haft mycket gemensamt med det svenska försvaret, inte minst när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Forsvarsdepartement och underlydande myn-

---

<sup>15</sup> Kommandostrukturen kommer att ändras under år 2005. Landsdelskommando Sør-Norge kommer att läggas ner och Landsdelskommando Nord-Norge kommer att göras om till ett krisstyrningskommando för de norra delarna av Norge. Fellesoperativt hovedkvarter kommer att överta flera av de uppgifter som landsdelskommandoerna i dag ansvarar för.

digheter. Detta har dock kommit att förändras under senare år. Våren/sommaren år 2002 fattade Stortinget beslut om att integrera de delar av det tidigare Forsvarets Overkommando som ansvarade för strategisk ledning med Forsvarsdepartementet.

I den nya ordningen har därför Forsvarsdepartementet det fulla ansvaret för den strategiska ledningen och styrningen av försvaret. Det innefattar den samlade perspektiv- och långtidsplaneringen, produktionsplanering och budgetering på strategisk nivå, internationellt samarbete om försvars- och säkerhetspolitik, krishantering och övergripande beredskapsplanering. Den nya Forsvarsstaben har till ansvar att genomföra de beslut som departementet fattar samt att följa upp effekten av dessa. Departementet har i dag en egen analyskapacitet och är inte längre beroende av de underlydande myndigheterna för att få tillgång till analyser och beslutsunderlag. Forsvarsstaben har i dag inte några strategiska uppgifter, men står naturligtvis till förfogande för departementet i de fall ytterligare militär specialistkompetens krävs för den strategiska styrningen och ledningen.

Det är Forsvarsministern som med stöd av departementet har till uppgift att tolka och konkretisera Stortingets beslut. De underlydande myndigheterna har sedan ansvar att genomföra ministerns tolkning. Det står därmed helt klart att de underlydande myndigheterna inte ska ha något tolkningsutrymme vare sig det gäller försvarets inriktning eller mål.

#### *Andra aktörer*

Den norska försvarsindustrin har ett visst inflytande över utformningen av försvarspolitik i Norge, men utgör inte någon central aktör.

#### Förändrad styrning av försvaret

Syftet med den ledningsreform som genomfördes år 2003, då alla strategiska uppgifter fördes över från Forsvarets Overkommando till Forsvarsdepartementet, var att stärka den strategiska ledningen av försvarsmakten. En integrerad ledning förväntades möjliggöra en effektivare och mer rationell beslutsprocess, där militära och politiska bedömningar och avvägningar kunde följas åt under hela

beslutsprocessen. Tydligare styrningslinjer och mindre dubbelarbete mellan departement och myndigheter, var andra argument som nämndes. Att den nya strukturen låg i linje med den struktur som råder i de flesta NATO-länder uppfattades dessutom vara positivt.

Målsättningen var att nå fullständig integrering, både vad gäller uppgifter och kompetens. Man har exempelvis aktivt strävat efter att uppnå jämn fördelning mellan personal med militär och civil bakgrund inom departementets alla avdelningar och sektioner. Detta mål har även genomsyrat tillsättningen av chefer. Har avdelningschefen varit civil har målsättningen varit att utse en militär ställföreträdande chef och vice versa. Påpekas bör att det råder olika villkor för personal med civil och militär bakgrund, där de senare har både högre lön och bättre förmåner. Tilläggas bör även att all militär personal bär uniform.

Rent konkret har den nya ordningen kommit att innebära att uppgifter har flyttats från underlydande myndighet till departementet. Forsvarsjefen och delar av dennes strategiska funktioner har integrerats i Forsvarsdepartementet, Forsvarets Overkommando har lagts ner, en ny Forsvarsstab har bildats och strategisk kompetens har flyttats från Försvarmakten till departementet. Forsvarsdepartementet har förstärkts med etthundra personer med militär bakgrund, mer eller mindre direkt från Forsvarets Overkommando. I anslutning till detta har en personalneddragning på femtio procent genomförts på central ledningsnivå.<sup>16</sup> Denna neddragning är ännu inte fullt genomförd.

En av målsättningarna med den genomförda ledningsreformen var även att minska antalet nivåer i organisationen, vilket man inte hade drivit igenom fullt ut hösten 2004.

Kopplad till den nya ledningsreformen var även tanken att departementet och Forsvarsstaben från år 2006 ska vara samlokaliserade i en ny byggnad inne på Akershus fästning. Avståndet mellan Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben är i dag några hundra meter.

---

<sup>16</sup> Omorganiseringen innebar en neddragning av försvarets högsta ledning med 800 årsarbetsplatser (motsvarande en halvering). Konsekvenserna av personalreduceringen är att ett antal officerare med fullmakt går hemma. Stortinget har beslutat att jämställa officerare med övriga statstjänstemän, vilket kommer att göra det möjligt att säga upp officerare.

### *Bakgrund till förändringen*

En anledning till den förändrade styrningen av det norska försvaret var att Stortinget och regeringen ville komma till rätta med problem gällande styrning, planering och uppföljning av försvaret. Försvaret uppnådde inte ställda mål och enligt departementets uppfattning styrde de underlydande myndigheterna sig själva i allt för hög utsträckning. Ett exempel gällde problemen med att hålla budget. Personalkostnaderna fortsatte att stiga år för år trots beslut om neddragningar.<sup>17</sup>

För att komma till rätta med detta var det utifrån departementets perspektiv nödvändigt att flytta makt från Forsvarsstaben till departementet. Målsättningen var att stärka den politiska styrningen både vad gäller planläggning och implementering. Tidigare hade det gått ut dubbla styrsignaler i organisationen, dels från departementet, dels från Forsvarets Overkommando. Det som den politiska ledningen nu efterlyste var en enhetlig och entydig styrning av försvaret.

Ledningsreformen vara en del i den omläggning och modernisering av försvaret som var nödvändig för att försvaret skulle kunna lösa sina uppgifter och uppnå ställda mål. Det behövdes en organisation som bättre kunde svara upp mot de krav som den förändrade säkerhetspolitiska ordningen ställde med bland annat övergången från ett invasions- till ett insatsförsvaret.

Vilken vikt den norska regeringen och Stortinget lade vid en organisatorisk lösning för att komma till rätta med de problem som hade identifierats framgår inte minst av följande uttalande.

Det nye forsvaret vil bli et mindre forsvaret, men med bedre kvalitet og høyere reaksjonsevne. Styrende for dette vil være fleksibilitet i organiseringen av Forsvaret. Dette inkluderer en betydelig reduksjon av stabs- støtte- og ledelsesenheter, og en styrket strategisk ledelse av Forsvaret... Omstillingen av Forsvaret vil bli gjennomført som en toppstyrt og ledelseforankret prosess, hvor helhet, sammenheng og tempo utgjør viktige prinsipper.

Den utredning som kom att ligga till grund för den förändrade organisationen sökte en lösning som bland annat kunde

---

<sup>17</sup> Debatten om försvarets ekonomiska underskott har fortsatt och nya problem har uppdagats (främst kopplat till lönekostnader och den norska motsvarigheten till FMLOG). Det hävdas att Forsvarsministern inte har uppfyllt informationsplikten och att hon har undanhållit Stortinget information om försvarets underskott. Diskussion pågår (mars år 2005) bland annat om hur ansvar ska utkrävas.

- sikre de nödvändiga nedskjæringer, og derigjenom skape en mer hensiktsmessig ledelse- og kommandostruktur i forhold till Forsvarets primærøppgaver,
- styrke Fosvarsdepartementets overordnede strategiske rolle i utformingen av Forsvaret,
- etablere et klart skille mellom strategisk planlegging og daglig drift,
- bedre utnyttelsen av både den sivile og militære kompetanse, og av de gjensidig forsterkende effekter mellom disse,
- styrke enkle og klare kommandolinjer,
- styrke Forsvarssjefens muligheter for å øve innflytelse og
- styrke helhets- og enhetstanken i Forsvaret.

Som en del av den debatt som fördes om försvarets framtida organisering överlämnade en försvarspolitisk kommission (Forsvarspolitisk utvalg<sup>18</sup>), i juni 2000 ett betänkande till regeringen. Kommissionen betonade att det behövdes en ordentlig omställning av försvaret, att fokus inte längre kunde vara invasionsförsvar utan att försvaret istället skulle förbereda en omställning mot nya utmaningar, som bland annat skulle komma att innebära nedskärningar (motsvarande 6 000 anställda). Kommissionen föreslog att den allmänna värnplikten skulle behållas men anpassas efter dagens behov och att volymerna därmed skulle dras ned. Det rådde i stort sett politisk enighet om betänkandet.

Beslut om att förändra styrningen av det norska försvaret togs i två steg. Regeringen föreslog att all strategisk planering skulle föras över till Forsvarsdepartementet redan år 2001. Stortinget röstade dock ner detta förslag. I stället beslutades att Forsvarsdepartementet och den nyinrättade Forsvarsstaben skulle samlokaliseras samt att personalen skulle minska med fyrtio procent. Detta var ett förslag som hade lagts fram av Forsvarssjefen.<sup>19</sup>

Ett år senare kom regeringen efter nyval tillbaka till Stortinget, som då röstade för regeringens förslag om ytterligare integrering. Den totala personalreduktionen beslutades uppgå till femtio procent.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Detta var en försvarspolitisk kommission som hade till uppdrag att se över det norska försvarets organisation och inriktning. Kommissionen var den fjärde i ordningen under efterkrigstiden.

<sup>19</sup> Se Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2000. Denna studie lades fram ungefär samtidigt som den försvarspolitiska kommissionen lämnade sitt yttrande.

<sup>20</sup> I samband med de båda Stortingsbesluten tillsattes två utredningsprojekt som fick till uppgift att konkretisera hur besluten skulle implementeras (projektet för samlokalisering och strategisk ledning tillsattes under hösten 2001, projektet för integrerad strategisk

I juni 2004 fattade Stortinget beslut om att förändra officerarnas anställningstrygghet och inrätta en form av tidsbegränsad kontraktsanställning.<sup>21</sup> Syftet var att sänka medelåldern på officerarna. Samtidigt fattades beslut om beordringsplikt för samtliga när det gäller internationella insatser. Beslutet om att förändra officerarnas villkor ingick inte i regeringens förslag utan fattades på försvarsutskottets initiativ. Stortingets beslut har orsakat stor oro i organisationen. De fackliga organisationerna har protesterat och beslutet är i dag föremål för rättslig prövning.

Utmärkande för ledningsreformen är den kraft och det tempo med vilken den genomfördes och dess klara syfte att stärka regeringens styrning av försvaret. En förklaring till detta är att frågan om försvarets ledning hade diskuterats under en längre period och att tiden helt enkelt hade blivit mogen. En annan förklaring är Forsvarsministrarnas starka politiska ställning, målinriktning och vilja att driva igenom denna förändring. Den förändrade styrningen av försvaret är inte en fråga som regeringen har drivit. De som har innehaft försvarsministerposten under de senaste åren har därför haft en mycket central betydelse, eftersom det är de personligen som till stor del har drivit igenom frågan.

## Mål och inriktning

### *Det norska "försvarsbeslutet" - långtidsplanen*

Vart fjärde år utarbetar Forsvarsdepartementet en stortingsproposition (den så kallade långtidsplanen) med huvudlinjerna för försvarets långsiktiga utveckling. I detta dokument framgår vilken roll och vilka uppgifter regeringen anser att försvaret ska ha under de kommande fyra åren. Det framgår även vilka mål som bör gälla för försvarets fredsorganisation och krigsstruktur, materielanskaffning och personalpolitik. Forsvarsdepartementet bryter sedan ned den övergripande inriktning som Stortinget har beslutat om. En uttalad målsättning har varit att hålla de mål som utgår från departementet på en så strategisk nivå som möjligt.

---

ledning drygt ett år senare). I båda projekten ingick personal både från departementet och Forsvarets Overkommando.

<sup>21</sup> Officerarna har i huvudsak anställningstrygghet fram till 35 års ålder, därefter följer ett avgångsvederlag på två år. Efter 35 års ålder gäller en form av kontraktsanställning. Beslutet om att förändra officerarnas anställningsformer syftade till en garanterad tillgång till unga nyutbildade officerarna. Detta antogs vara en förutsättning för att klara bland annat de internationella åtagandena.

Det underlag som ligger till grund för regeringens långtidsplan utarbetas i samverkan mellan Forsvarsstaben och departementet. Det huvudsakliga underlaget (Militærfaglige Utredning) ansvarar dock Forsvarssjefen för.

När Forsvarsdepartementet har lagt fram den fyraåriga långtidsplanen för Stortinget behandlas den i försvarsutskottet. Sedan lämnar försvarsutskottet ett yttrande och Stortinget fattar beslut.<sup>22</sup>

Det förekommer att de långsiktiga beslut som Stortinget fattar ändras under innevarande fyraårsperiod. Den huvudsakliga inriktningen ligger dock fast för den period besluten gäller.

I Norge fanns fram till för ungefär tio år sedan ett statligt beredningsorgan som utformade så kallade Green Papers. Det var dokument som fångade in den diskussion som förgick varje ”försvarsbeslut” (långtidsplan). Erfarenheten från detta var dock att beredningsorganet stoppade upp arbets- och beredningsprocessen och gjorde denna onödigt lång. Det var anledningen till att man valde att lägga ner systemet med dessa beredningar. Tillfälliga försvarsutredningar som har till uppgift att utreda särskilda frågor förekommer, men någon permanent beredning finns inte.

#### Iverksettningensbrev

Det ställningstagande som Stortinget gör i beslutet om långtidsplanen fångas direkt upp och konkretiseras i ett fyraårigt regleringsbrev (iverksettningensbrev). Beslut om detta fattas av Forsvarsministern. Det senaste iverksettningensbrevet omfattade 77 sidor. Iverksettningensbreven är aldrig officiella. Här framgår Forsvarsministerns tolkning av Stortingets beslut gällande försvarets huvudmål och huvudfokus. Iverksettningensbreven är relativt konkret utformade vad gäller exempelvis mål, det framgår vad försvaret ska prestera och vilka nivåer det ska nå upp till år för år. Tilldelning av resurser samt precisering av iverksettningensbrevet sker sedan årligen.

I Norge görs det tydligt att iverksettningensbreven (på både fyra och ett år) är de enda styrdokument som de underlydande myndigheterna har att förhålla sig till. Det är inte meningen att myndigheterna ska tolka Stortingets beslut. Detta är en uppgift för

---

<sup>22</sup> En skillnad jämfört med den svenska modellen är att Stortinget kan fatta beslut i ett ärende utan att detta först har hanterats i ett av utskotten. Det saknas därmed motsvarighet till det svenska beredningstvånget, vilket har betydelse för Stortingets maktposition gentemot regeringen.



Forsvarsministern. Forsvarssjefens uppgift är att besluta om hur Forsvarsministerns riktlinjer ska verkställas.

Systemet för målformulering och strategisk ledning har förändrats i och med inrättandet av den nya ledningsreformen. Tidigare förde departementet diskussioner med Forsvarssjefen som i sin tur var i kontakt med de olika försvarsgrenarnas generalinspektörer. I dag har denna kommunikation effektiviserats och ett led har tagits bort. Departementet står i direkt kontakt med varje försvarsgren och bryter med hjälp av balanserade styrkort ner uppgifter och resurser direkt till försvarsgrenarna istället för att låta detta göras via Forsvarsstaben.

Uppfattningen på Forsvarsstaben är att departementet i dag i allt för stor utsträckning styr den militära verksamheten och det finns en viss irritation över att målstrukturen inte lämnar särskilt stort tolkningsutrymme till underlydande myndigheter.

### Ekonomistyrning

Långtidsplanen anger årsvisa övergripande ekonomiska ramar som sedan utgör underlag för regeringens budgetarbete. De ekonomiska ramarna värderas av Forsvarsstaben och Forsvarssjefen, som sedan ger departementet kommentarer om vad föreslagen budget kan komma att innebära för det militära försvaret. Planeringsarbetet är alltså en tvåvägsprocess.

När regeringen slutligen lägger fram ett budgetförslag till Stortinget, behandlas detta i försvarsutskottet och finansutskottet. Stortinget fattar sedan ett beslut som konkretiseras i den Militära Organisationens regleringsbrev.

Stortinget fattar beslut om försvarsmaktens anslag, men inte om hur dessa i detalj ska brytas ned. För år 2004 beslutade Stortinget om femton anslag.

Uppföljning av de strategiska mål som redovisas i det långsiktiga iverksettningsbrevet sker genom löpande styrningsdialog mellan departementet och myndigheterna. Kopplat till de årliga iverksettningsbrevens har myndigheterna skyldighet att avge avvikelserapporter, där eventuella avvikelser från måluppfyllelsen ska framgå.

Norge har haft problem med att hålla budget, vilket bland annat kan förklaras av att lönekostnaderna har stigit trots beslut om personalreduceringar. En av konsekvenserna har varit att försvarsmakten inte har nått upp till den förmåga som varit planerad. De

avvikelser som har rapporterats har resulterat i återkommande justeringar av fattade beslut.

Till följd av detta har den ekonomiska styrningen förändrats. Det som framför allt har förbättrats vad gäller den ekonomiska styrningen är uppföljningen av ekonomin. De resultatkrav som framgår av de årliga iverksettningsbrevens följs i dag upp mer noggrant. Departementet genomför därtill varje månad en uppföljning av hur de underlydande myndigheterna arbetar med de anmärkningar som Riksrevisionen lämnar samt genomför uppföljning av det ekonomiska läget i myndigheterna beträffande bland annat löner. Under det första året (2003) med nytt ekonomistyrningssystem uppstod problem, vilket orsakade orent bokslut. Men uppfattningen är att ekonomistyrningen i dag fungerar allt bättre. Noteras bör dock att det nya ekonomistyrningssystemet ännu inte har gett några faktiska resultat. Även budgeten för år 2004 överskreds kraftigt.

Det är Forsvarsstabens uppgift att ansvara för ekonomistyrningen i Forsvarets Militära Organisation. Forsvarsstaben leds av chefen för Forsvarsstaben, tillika ställföreträdande Forsvarssjef, som har internrevisionen direkt knuten till sig. Uppfattningen på Forsvarsstaben är dock att myndigheten inte har tillräckligt handlingsutrymme för att kunna bedriva en effektiv ekonomistyrning. Allt för många beslut anses vara knutna till departementet, vilket gör systemet krångligt och onödigt omständligt.

Intressant att notera är även att de generalinspektörer som leder fyra av de fem staber som ingår i Forsvarsstaben har ett uttalat ansvar bland annat för implementeringen av det nya ekonomistyrningssystemet.

## Riskstyrning

I Norge har Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben utvecklat ett styrverktyg som kallas "proaktiv osäkerhetsstyrning".<sup>23</sup> Detta system bygger i korthet på en ökad medvetenhet om de risker och problem som behöver lösas för att uppställda mål ska nås. De strategiska målen identifieras, bryts ner och konkretiseras. Ett riskstyrningsschema utformas sedan, där det framgår hur sannolikt det

---

<sup>23</sup> Bakgrunden till utvecklandet av detta styrverktyg är att Stortinget har påpekat att departementet måste bli mer aktivt i sin styrning av försvaret, för att måluppfyllelse ska säkerställas.

är identifierade risker ska inträffa samt vilka konsekvenser olika risker skulle kunna medföra. Därefter utformar departementet och Forsvarsstaben i samarbete ett handlingschema, där det framgår vad som bör göras i olika situationer, och vilka risker man bör vara vaksam för. Delar av detta handlingschema lyfts sedan in som en del i iverksettningsbrevet. Det centrala är här att departementet och Forsvarsstaben på förhand kommer överens om vilka åtgärder som ska vidtas i olika situationer.

En viktig del av riskstyrningen består av kontinuerlig utvärdering och uppföljning. Detta har i praktiken inneburit ökad medvetenhet om vikten av att utvärdering och uppföljning genomförs och används som underlag då beslut fattas.

En kommentar som har kommit fram genom våra intervjuer är att riskstyrningen som metod är uppskattad, men att dess utformning i dag uppfattas som krånglig. Det rymmer för många styrningsparametrar, vilket kan leda till kontraproduktivitet.

### Uppföljning och utvärdering

En av anledningarna till den förändrade styrningen av det norska försvaret, med en ökad integrering mellan Forsvarsdepartementet och försvarsmaktens strategiska ledning, var att Stortinget och regeringen ville komma till rätta med problem gällande uppföljningen av försvaret.

I den nya integrerade modellen har de underlydande myndigheterna ett tydligare genomförar- och uppföljningsansvar samtidigt som departementet har en tydligare analyskapacitet kopplad till den strategiska styrningen som det nu ensamt svarar för.

Den norska Riksrevisionen genomför årlig revision av försvarssektorn och har även möjlighet att vid tillfälle genomföra särskilda granskningar av enskilda frågor.

Stortinget har ett eget utredningsorgan, motsvarande Riksdagens utredningstjänst<sup>24</sup>, men det har inte haft för vana att rikta in studier på försvarssektorn. Försvarsutskottets sekretariat utgörs av en person. Stortinget är därför till stor utsträckning beroende av den information och det underlag det får från Forsvarsdepartementet och dess underlydande myndigheter.

---

<sup>24</sup> Noteras bör att detta utredningsorgan är under uppbyggnad men att det i dag har mindre kapacitet än den svenska riksdagens utredningstjänst.

Det finns inte något oberoende organ som särskilt granskar den norska försvarsmakten.

För- och nackdelar

*Begränsat utrymme för tolkning*

I och med systemet med ministerstyre har inte de norska myndigheterna formellt sett särskilt stort utrymme för egen tolkning. Det är ministern som med stöd av departementet har till uppgift att tolka Stortingets beslut. De underlydande myndigheterna har till uppgift att genomföra det som Stortinget och Forsvarsministern beslutar.

Att de underlydande myndigheterna inte ska ha något utrymme för egen tolkning har tydliggjorts ytterligare genom att ansvaret och genomförandet av den strategiska planeringen nu är samlat i Forsvarsdepartementet. Uppfattningen är att ledningsreformen har förbättrat regeringens möjlighet att genomföra fattade beslut.

Värt att uppmärksamma är även det sätt på vilket de norska iverksettningsbrev utformas, där departementet bland annat står i direktkontakt med varje försvarsgren. Iverksettningsbrev är de enda styrdokument som myndigheterna har att förhålla sig till. Där finns all nödvändig information för att myndigheterna ska kunna genomföra det som Stortinget och Forsvarsministern beslutar.

*Uppskattat samråd med försvarsutskottet*

Värt att uppmärksamma är även det relativt nya (fem år) system för samråd med försvarsutskottet som finns i Norge, där Forsvarssjefen och Forsvarsministern årligen kallas till utskottet för att diskutera försvarets förmåga att uppnå resultat.

Dessa möten har visat sig vara mycket uppskattade av samtliga inblandade, och har kommit att spela en viktig roll i kommunikationen mellan framför allt Stortinget och Forsvarsstaben. Den diskussion som förs vid dessa möten anses vara både nyttig och nödvändig och bidrar dessutom till att skapa en gemensam förståelse för styrningen av och inriktningen för försvaret.

*Ledningsreformen har gett goda resultat*

Det går inte tydligt att säga när det är möjligt att avläsa effekterna av den norska ledningsreformen.<sup>25</sup> Viktigt att påpeka är dock att förändringar, likt den som har genomförts i Norge, kräver ett långsiktigt arbete.

På det stora hela är erfarenheterna av den integrerade organisationen och den tydligare uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter dock goda.

Ledningsreformen har varit lyckad i flera avseenden. Många av de mål som sattes upp för reformen har uppnåtts. Regeringens möjligheter att styra försvaret har förbättrats, försvarets tolkningsutrymme har minskat och resurser har sparats. Man anser sig även nu ha kommit till rätta med de implementeringsproblem som tidigare fanns i organisationen.

Styrningsdialogen mellan departementet och underlydande myndigheter har förbättrats och de styrdokument som finns i dag utgör bättre styrverktyg jämfört med tidigare. Dessa förbättringar är inte bara kopplade till den nya ledningsformen. De nya längre iverksettningsbrev som även innefattar fyraåriga ekonomiska ramar utgör även en viktig del i den förbättrade styrningen.

*Kritik mot starkare politisk styrning*

Den allmänna uppfattningen är att reformen var nödvändig, men att implementeringen av den nya ordningen inte har varit helt friktionsfri. Svaren på frågan vad den genomförda reformen har gett för resultat skiftar beroende på vem man frågar. Den starkaste kritiken kommer från Forsvarsstaben.

Det har bland annat lyfts fram kritik mot att den nya ordningen har begränsat Forsvarssjefens möjligheter att faktiskt styra verksamheten. Forsvarsstaben anser sig ha tappat styrkraft och uppfattningen är att politiska hänsyn styr i alltför stor utsträckning.

Man menar att detta ger instabilitet i organisationen och att den politiska nivåns övertagande av makt kan få förödande konsekvenser. Forsvarssjefens roll uppfattas i dag dessutom vara otydlig och detta sätter sina spår i organisationen. Något som har spelat stor

---

<sup>25</sup> Viss uppföljning har genomförts. Det är ännu inte klart när denna kommer att offentliggöras, men den kommer sannolikt att ligga till grund för diskussionen om att gå steget längre, och att besluta om en fullständig integrering av Forsvarsstaben och Forsvarsdepartementet enligt den brittiska modellen.

roll i styrningen av det norska försvaret är det politiska läge landet har befunnit sig i under en lång tid med minoritetsregeringar. Detta har bidragit till osäkerhet och ryckighet eftersom regeringen inte alltid har haft stöd av Stortinget. Detta är ett bekymmer som kvarstår oavsett styrningsmodell, och som i allra högsta grad påverkar möjligheterna till stabil styrning av det norska försvaret.

Ett annat problem som lyfts fram från försvarsmaktens sida är att den ökade politiseringen av styrningen av försvaret även leder till att försvaret inte bara styrs av försvarspolitiska övervägande, utan att regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska hänsyn blir allt tydligare. Om detta finns det dock flera åsikter.

#### *Forsvarssjefens roll är oklar*

Norska myndighetschefer är vanligtvis placerade i sina myndigheter. De sitter generellt sett inte i departementsledningen. Det finns därför ingen större vana att hantera de två roller som Forsvarssjefen har fått genom den nya ordningen. Viss oklarhet har uppstått när det gäller Forsvarssjefens ansvar och försvarsmaktens självständighet gentemot departementet har ifrågasatts. Praktiska problem har dykt upp. Bland annat har det visat sig att Forsvarssjefen istället för att använda sig av den analys- och utredningskapacitet som finns inom departementet, har fortsatt att använda analyskapacitet från Forsvarsstaben, vilket den inte är dimensionerad för.<sup>26</sup> Från Forsvarsstabens håll har det även kommit kommentarer om att Forsvarssjefens legitimitet i organisationen är i fara genom att han nu tillhör departementsledningen. ”Myndighetschefen kan inte styra genom att sitta och skriva under papper, han måste vara ute på fältet.”

#### *Farhågorna har inte besannats*

Även om arbetet med den förändrade styrningen av försvaret inte fullt är i mål är uppfattningen i departementet att man har nått en bra bit på väg. Forsvarsstaben är mer styrbar i dag och den politiska ledningen har större inflytande över den underlydande organisatio-

---

<sup>26</sup> För att bland annat lösa denna situation har en särskild utredning på departementet diskuterat olika alternativa modeller. Ett förslag har varit att gå ännu längre i den organisatoriska integreringen och införa den brittiska modellen där hela Forsvarsstaben är placerad i departementet.

nen, inte minst tack vare den politiska ledningens större delaktighet i planeringsprocessen. Enligt departementsledningen har även den oro och frustration som tidigare fanns i organisationen, som en följd av den förändrade ordningen, lagt sig. Som ett exempel visar en nyligen genomförd medarbetarundersökning att 95 % av den direkt berörda personalen anser att sammansmältningen av militär och civil kompetens har fungerat bra. Innan ledningsreformen genomfördes fanns en oro för att kulturkrockar skulle uppstå, inte minst med tanke på att den civila och militära personalen har olika löneläge och villkor.

De implementeringsproblem och kulturkrockar som departementsledningen på förhand var orolig för har ofta lyst med sin frånvaro. Uppfattningen är snarare att tillgången till både militära och civila bedömningar i alla delar av arbetsprocessen har lett till en ökad effektivitet och kvalitet i ärendehantering. Detta är något som personal både på departementet och Forsvarsstaben vittnar om. Integreringen mellan departementet och den strategiska planeringen som tidigare låg på Forsvarsstaben upplevs även ha bidragit till en ökad integrering mellan departementet och försvaret i stort.

Ledningsreformen bör även betraktas som lyckad utifrån de nedskärningar som har genomförts i anslutning till den. Regeringen hade pekat på att försvaret var för stort jämfört med de uppgifter det hade att lösa, och att det framförallt var för "topptungt". En konsekvens av ledningsreformen är en mer slimmad organisation, särskilt vad gäller ledningsfunktionen.

#### *Vissa problem kvarstår*

Något som har varit tydligt i det norska reformarbetet är att reformens genomslagskraft är avhängig av de personer som är satta att leda implementeringen. Att klargöra Forsvarsstabschefens roll är angeläget. I mitten av december 2004 fattades beslut om att utse en ny Forsvarsstabschef.

Ytterligare ett problem som kvarstår att lösa är det dubbelarbete som pågår på departementet och i Forsvarsstaben. Ledningsreformen syftade bland annat till att dubbelarbete skulle undvikas mellan departement och myndigheter. Departementets uppfattning är dock att det i dag är näst intill oundvikligt att helt bli kvitt dubbelarbetet eftersom Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben utgör två skilda organisationer.

Ett annat problem som har uppmärksammats är att den militära personalen på departementet, där de har tidsbegränsade anställningar, fortfarande har en anknytning till försvarsmakten. Detta leder dels till lojalitetsproblem, dels till problem med snabb personalomsättning.

#### *Diskussion om att ta steget fullt ut*

Den samlade bild som ges från både departementet och Forsvarsstaben är att den ordning som råder nu inte är optimal. ”Det går inte att ha både och”, säger en av den företrädare vi har intervjuat. Lösningen är därför antingen att gå tillbaka till den modell man hade tidigare (Forsvarsstaben), eller att gå hela vägen och genomföra en fullkomlig integrering (Forsvarsdepartementet). Frågan ligger för tillfälligt dock på is.

Den fråga som framför allt lyfts fram är svårigheten att i dagens system utkräva ansvar. Med en myndighetschef i departementsledningen blir fördelningen av ansvar otydlig. Från Forsvarsstaben kommer åsikten att det behövs en Forsvarssjef med beslutsbefogenheter och mandat för att uppnå stabilitet i organisationen. Departementet lutar dock åt att lösningen blir en total integrering. Uppfattningen är att arbetet med den förändrade styrningen inte kommer i mål och att nödvändiga neddragningar inte kommer att kunna genomföras förrän fullständig integrering mellan departementet och Forsvarsstaben sker. När detta kan komma att realiseras är oklart, men möjligt är att ett beslut om en total integrering kan komma att fattas i anslutning till departementets och Forsvarsstabens flyttning till gemensamma lokaler år 2006.

Tanken med den nya ordningen är bland annat förbättrad styrning och större måluppfyllelse. Något som lyfts fram från departementsledningen är att man hoppas på att en fullständig integrering kan underlätta implementeringen av fattade beslut. Vid en total integrering kommer försvarsgrenscheferna att vara mera delaktiga i beslutsfattandet, vilket kan komma att stärka deras lojalitet mot den politiska ledningen. Tanken är att det är mer sannolikt att besluten implementeras på det sätt som är tänkt om försvarsgrenscheferna själva har en del i beslutsfattandet (jämför med Storbritannien).



## 7. Styrningen av försvaret i Storbritannien

### Så styrs den brittiska statsförvaltningen

I den brittiska statsförvaltningen råder ministerstyre. Det innebär att chefen för varje ministerium har ett individuellt ansvar för alla beslut som fattas i den underlydande förvaltningen.

Ministerierna i Storbritannien är mycket stora. De svarar för den verksamhet som i Sverige sköts av regeringskansliet och de fristående myndigheterna.

### Korta fakta om det brittiska försvaret

- Försvarsbudgeten för år 2003 omfattade 2,4 procent av BNP.
- The Ministry of Defence (MoD) Headquarters har i dag ca 3 500 anställda. Det brittiska Försvarsministeriet hade år 2002 ca 285 000 anställda.<sup>27</sup>
- Storbritannien har inte allmän värnplikt.

### Så styrs det brittiska försvaret

Till de viktigaste försvarspolitiska aktörerna i Storbritannien hör parlamentet, Premiärministern, Försvarsministern, the Defence Council, the Defence Management Board, the Permanent Under Secretary, the Chief of Defence Staff och the Top Level Budget Holders.

### Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer

#### *Parlamentet*

Parlamentet har till uppgift att besluta om försvarets utgifter och att granska försvarsmakten. Formellt sett kan parlamentet lagstifta efter behag. Eftersom det inte finns någon skriven författning finns det inga legala restriktioner för parlamentets båda kamrar. Det brittiska parlamentet har dock visat ett ganska svagt intresse för formuleringen av försvarspolitik. Försvarets budget debatteras inte

---

<sup>27</sup> Varav 89 000 var civila och 196 000 var militära. Observera att detta inkluderar hela försvarsmakten.

alls i parlamentet och beslut om internationella insatser fattas av regeringen.<sup>28</sup> Uppfattningen är att försvarsutskottet (the House of Commons Defence Committee) visserligen har stora kunskaper inom området, men att det tenderar att intressera sig för "operational or personal matters rather than general policy".

Parlamentet fattar alltså inte beslut på särskilt detaljerad nivå och har heller inte särskilt mycket att göra med den konkreta utformningen av försvarspolitiken. Parlamentets uppgift anses istället vara att utvärdera och kontrollera hur väl Försvarsministeriet förvaltar sina resurser och i vilken utsträckning det uppnår satta mål. Försvarsutskottet är ett av de utskott som är permanenta. Försvarsutskottet arbetar med att följa upp försvarsministeriets verksamhet och ger ut rapporter tre till fyra gånger per år. Parlamentets kontroll över regeringens finansförvaltning utövas av finansutskottet (the Committee of Public Accounts), där oppositionen enligt praxis har majoritet.

Parlamentets utskottsväsende är väl utvecklat men det har jämfört med i andra länder ett relativt begränsat inflytande. Regeringens inflytande på utskottsarbetet är dessutom betydande. Ministerrarna är närvarande då de permanenta utskotten behandlar frågor inom deras respektive ansvarsområde.

Kommunikationen mellan statsråden och parlamentet är relativt omfattande och det finns ett utarbetat system där parlamentet kallar statsråden för utfrågning dels om ministeriets verksamhet, dels om verksamhet som sker inom underlydande myndigheter. Parlamentets frågor tar relativt mycket tid i anspråk för statsråden (stora utfrågningar var tredje vecka) och har en stor betydelse för hur både ministrarnas och ministeriets kapacitet bedöms. Utfrågningarna bevakas ofta hårt av media.

#### *Försvarsministeriet*

Formellt sett är det statschefen, monarken, som utgör försvarets högsta ledning. I praktiken utövar drottningen dock inte denna funktion. Den politiska makten i försvarsfrågor vilar hos Premiärministern, Försvarsministern och the Defence Council, som samtliga är ansvariga inför parlamentet.

---

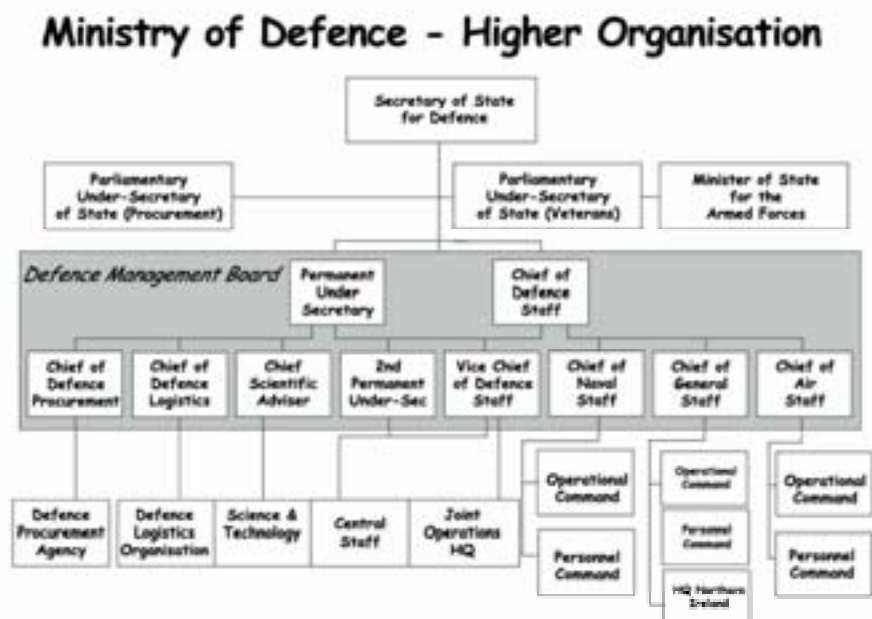
<sup>28</sup> At the highest level the national crises management system is headed by the Cabinet, with the Chief of the Defence Staff in attendance if required.

I Storbritannien är den politiska och militära ledningen fullständigt integrerad i Försvarsministeriet (the Ministry of Defence, MoD). Ministeriet utgör både ett policyskapande departement och ett militärt högkvarter. Försvarsministeriet ansvarar därmed för den verksamhet och de uppgifter som i Sverige vilar på Försvarsdepartementet och de därunder lydande myndigheterna. Motsvarigheten till ÖB samt samtliga försvarsgrenschefer med staber är placerade inom Försvarsministeriet. Det finns därmed inte någon självständig försvarsstab/ledning skild från ministeriet.

Sedan mitten av 1960-talet har samtliga försvarsfrågor varit samlade på ett departement, från att tidigare ha varit uppdelade på flera (ett för varje försvarsgren). Detta helhetstänkande (the Joint-focus eller the purple approach) är något som starkt har kommit att präglade utvecklingsarbetet inom ministeriet.

I dag är endast 3 500 personer lokaliserade till the MoD Headquarters i London. Resten har utlokaliserats till olika delar av landet. Det har resulterat i att Försvarsministeriet i dag endast har två byggnader i bruk i centrala London, jämfört med närmare tjugo för några år sedan.

Figur 7.1 Organisationsschema över ledningen i det brittiska Försvarsministeriet



*Försvarsdepartementet*

The MoD Headquarters utgör kärnan av det brittiska Försvarsministeriet. Det är där den strategiska styrningen och planeringen av försvaret sker.

I det brittiska Försvarsministeriet finns fyra statsråd. Försvarsministern (Secretary of State for Defence) är ytterst ansvarig för utformningen och genomförandet av den brittiska försvarspolitik. Påpekas bör att Försvarsministern är inblandad i militära frågor på en relativt detaljerad nivå.

Försvarsministern är det enda av statsråden som är medlem i the Cabinet. De övriga statsråden, Minister of State for Armed Forces, the Parliamentary Under-Secretary of State for Defence and Minister of Defence Procurement, och the Parliamentary Under-Secretary of State and Minister for Veterans är underordnade Försvarsministern och ansvarar för särskilda områden. Alla fyra statsråd är ansvariga inför parlamentet.

Statsråden har två rådgivare. En civil, the Permanent Under Secretary, och en militär, the Chief of Defence Staff (motsvarighet till ÖB) som är likställda varandra. The Permanent Under Secretary är Försvarsministerns och regeringens främste civila försvarspolitiska rådgivare och är ministeriets högsta opolitiska tjänsteman. The Permanent Under Secretary ansvarar för ministeriets policy, budget och administration och har ett *personligt* budgetansvar (accountability) inför parlamentet. Tre till fyra gånger per år kallas the Permanent Under Secretary till finansutskottet för utfrågning. Om Försvarsministern och the Permanent Under Secretary har olika uppfattningar om hur försvarets resurser på bästa sätt ska användas kan the Permanent Under Secretary frånsäga sig det personliga svaret genom en formell anmälan till Riksrevisionen (the National Audit Office). Det har bland annat förekommit i frågor om materielanskaffning, när Försvarsministern har valt att stödja den brittiska försvarsindustrin framför andra, mindre kostsamma alternativ.

The Chief of Defence Staff har både till uppgift att vara statsrådets närmaste militära rådgivare och att vara chef över den militära organisationen. Posten som Chief of Defence Staff roterar mellan de olika försvarsgrenarna.

Målsättning inom ministeriet är att skapa större integration mellan civil och militär personal. Att inte the Permanent Under Secretary är underställd the Chief of Defence Staff eller tvärtom

bör tolkas som en signal om vikten av att samordna civila och militära överväganden och integrera civil och militär personal. "Their roles reflect the importance of both military and civilian advice on political, financial, administrative and operational matters".

Detta är en inställning som präglar hela ministeriet, allt från sammansättningen i olika analysgrupper till hur den strategiska ledningen av internationella insatser byggs upp. I det senare exemplet är en av framgångsfaktorerna förmågan att fatta snabba beslut, där politiska och militära överväganden är starkt sammanvävda. Förutsättningen för detta är hög integrering mellan civil och militär personal.

The Chief of Defence Staff och the Permanent Under Secretary har var sin ställföreträdare, the Vice Chief of Defence Staff och the Second Permanent Under Secretary, som är ansvariga inför statsråden. Det är de som i praktiken leder personalen, fastslår mål och fördelar resurser samt följer upp verksamheten i the MoD Headquarters.

Högkvarteret består även av försvarsgrenscheferna, the Service Chiefs, som har resultatansvar för respektive försvarsgren, samt cheferna för stödmyndigheterna inom försvarsområdet, the Chief of Procurement, the Chief of Defence Logistics och the Chief Scientific Adviser.

The Central Staff<sup>29</sup> (ca 2 000 personer) är i huvudsak lokaliserad till London och är underställd the Second Permanent Under Secretary och the Vice Chief of Defence Staff. The Central Staff är en integrerad civil och militär stab. Den har en viktig rådgivande funktion för ministeriets politiska ledning och utgör kärnan i ministeriets policy- och planeringsarbete. Till dess huvudsakliga ansvarsområden hör:

- Strategi och ledning
- Fastställande av försvarspolitik och ramar för försvarsverksamheten
- Försvarsplanering
- Fastställande av mål och fördelning av resurser samt resultatstyrning
- Upprätthållande av Försvarsministeriets anseende

En uttrycklig målsättning är att the Central Staff ska vara sammansatt av både civil och militär personal och arbeta på ett integrerat

---

<sup>29</sup> Observera att the Central Staff utgör den *del av* the MoD Headquarters.

sätt. I the Central Staff ingår både the Policy Director, som bland annat är ansvarig för all strategisk ledning och planering både på kort och lång sikt, och the Finance Director, som ansvarar för ministeriets finansiella styrning.

### *The Defence Council*

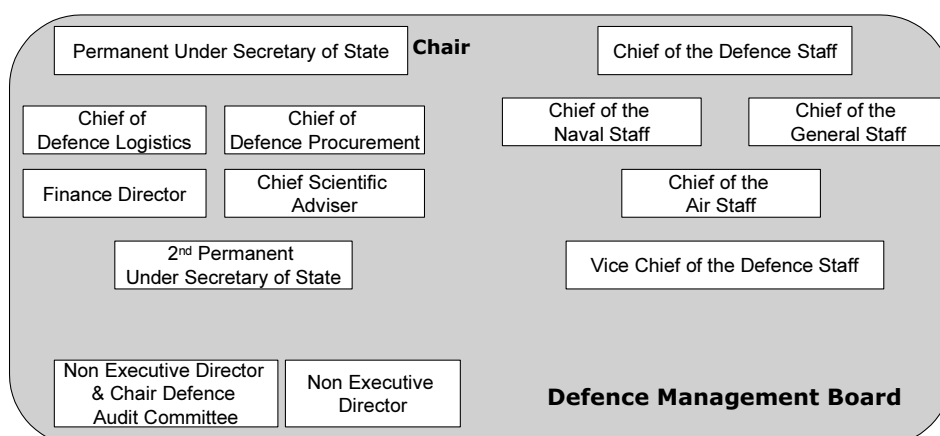
The Defence Council är det formellt sett högsta politiska beslutsorganet inom ministeriet. I praktiken har dock detta organ ett relativt begränsat inflytande över den faktiska styrningen av försvarsministeriet ("form rather than substance"). En förklaring till detta uppges vara att gruppen är för stor.

Försvarsministern är ordförande och förutom honom ingår övriga ministrar och the Senior Officials som utgör chefstjänstemännen direkt under ministernivån, d.v.s. försvarsgrenscheferna (the Service Chiefs) och cheferna för stödmyndigheterna inom försvarsområdet (The Chief of Procurement, The Chief of Defence Logistics and the Chief Scientific Advisers). The Defence Council sammanträder tre gånger per år, eller då Försvarsministern så behöver (ofta i samband med någon internationell operation).

### *The Defence Management Board*

De beslut som fattas av the Defence Council verkställs av the Defence Management Board ("the key committee"), som är den högsta tjänstemannastyrda ledningen inom departementet. Den anses utgöra det verkliga styrorganet inom försvarsministeriet. Där fattas alla beslut som inte kräver ett politiskt godkännande. Tendensen är att allt fler beslut fattas i the Defence Management Board.

**Figur 7.2 Organisationsschema över the Defence Management Board**



Ordförande är the Permanent Under Secretary. Övriga ledamöter utgörs av de tio non-Ministerial members of the Defence Council, det vill säga the Senior Officials. I dag ingår även the Finance Director och två non-Executive Directors. De sistnämnda kommer helt utifrån och har ofta en bakgrund inom den privata sektorn.<sup>30</sup> Deras uppgift är att ge styrelsen ett vidare perspektiv och genom sin erfarenhet från andra sektorer ge objektiva råd. The non-Executive Directors har inte rösträtt, men är ofta mycket inflytelserika.

Styrelsen agerar som ett kollektiv och beslut fattas i konsensus, även om ordförandens röst väger tyngre än de övrigas. The Defence Management Board har ett eget sekretariat som tar fram underlag inför varje möte. The Defence Management Board sammanträder en gång i månaden.

Till the Defence Management Board är the Defence Audit Committee knuten som har till uppgift att bereda ärenden och ge råd. Ordförande är en av de utomstående rådgivare som sitter med i the Defence Management Board. I the Defence Audit Committee sitter även ett antal (tre stycken) andra oberoende rådgivare vanligtvis från det privata näringslivet, dock inte försvarsindustrin, eller universitetsvärlden samt ett antal s.k. Top Level Budget Holders. The Defence Audit Committee träffas ungefär fyra gånger per år. Vid dessa möten deltar alltid en företrädare från Riksrevisionen.

Under the Defence Management Board finns the Service Boards (the Admiralty Board, the Army Board och the Air Force Board). Ansvarigt statsråd är ordförande i respektive styrelse.

I the Defence Management Board utformas och beslutas inriktningen för den övergripande försvarsplaneringen i Storbritannien. The Defence Management Board ansvarar för "the delivery of Defence outputs" vilket omfattar:

- 1) The role of Defence – strategic guidance, vision and values, priorities
- 2) Targets and objectives – Balanced Scorecards, Service Delivery Agreements
- 3) Resource Allocation – setting budgets
- 4) Performance and Risk Management – performance review

---

<sup>30</sup> De non-Executive Directors som sitter i the Defence Management Board i dag är 1) Chairman of Scottish Power och 2) Director of the Institute of Business Ethics.

Till detta hör bland annat att formulera och fatta beslut om de styrdokument som ska styra ministeriets verksamhet, definiera vilken kapacitetsnivå, försvarsförmåga och vilka prioriteringar som är nödvändiga för att uppnå förväntade resultat, fördela resurser och följa upp resultat. I the Defence Management Board fattas även beslut om de resultatkontrakt (Service Delivery Agreements) som styr underlydande förvaltning och principerna för de balanserade styrkort som används som styrverktyg inom ministeriet.

Systemet med en "försvarsstyrelse" är relativt nytt inom det brittiska försvarsministeriet. Idén är hämtad från det privata näringslivet och tanken är att the Defence Management Board ska fungera lite som en bolagsstyrelse. I sin nuvarande form har the Defence Management Board varit verksam sedan juli år 2000. Dessförinnan fanns ett liknande organ (the Finance, Planning and Management Group), men det hade betydligt mindre ansvar och ett mer begränsat mandat.

### *Top Level Budgets*

Försvarsgrenscheferna och deras civila motsvarigheter är Top Level Budget Holders (tolv stycken), vilket innebär att de ansvarar för vissa anslag som de relativt fritt får styra över. Dessa Top Level Budget Holders utgör i sig inga organisatoriska enheter.

Den verksamhet som the Top Level Budget Holders ansvarar för är indelad i Top Level Budgets. Som exempel kan nämnas the Defence Procurement Agency, the Defence Logistics Organisation, the Corporate Science and Technology, the Commander-in-Chief Strike, the Commander-in-Chief Land och the Commander-in-Chief Fleet.

Varje Top Level Budget Holder har ett kontrakt med Försvarsministern där det framgår hur mycket pengar de har till förfogande och vad de förväntas uppnå med dessa medel. The Top Level Budgets har likheter med de svenska försvarsmyndigheterna men har möjlighet att vid sidan om sitt uppdrag bedriva kommersiell verksamhet och sälja sina tjänster. De är heller inte att betrakta som självständiga myndigheter i svensk bemärkelse.



*The Defence Agencies*

En tredjedel av Försvarsministeriets personal finns inom the Defence Agencies. Det finns två typer av Agencies. The on Vote Defence Agencies (Executive Agencies, trettio stycken till antalet) är underställda en Top Level Budget och tilldelas en årlig budget via den. Deras mål och uppgifter beslutas av Försvarsministern och de är skyldiga att redovisa sina resultat till ministeriet i form av årsredovisningar. Dessa Agencies är inte lika fristående som svenska myndigheter men är ändå att betrakta som någon typ av motsvarighet till dessa.

Det finns även en form av Agencies, the Trading Funds Agencies (fem stycken), som inte får statliga anslag utan baserar sina intäkter på tjänster eller produkter som de säljer till försvaret eller andra kunder. De styrs dock i viss utsträckning av kontrakt med försvarsministeriet.

Under 1990-talet lades många uppgifter ut från försvarsministeriet till olika Agencies. I dag är trenden den motsatta. Allt fler Agencies slås samman eller flyttas in i ministeriet.

Detta hör delvis ihop med den allmänna utvecklingen inom statsförvaltningen, som ändrade inriktning då Blairregeringen tog över. Tidigare reformer (Next Step) hade flyttat uppgifter från departementen till Agencies. Blairregeringen flyttade tillbaka uppgifter till förvaltningens centrum och betonade behovet av integration mellan departements- och myndighetsnivå. Anledningen till att Blairregeringen lyfte tillbaka uppgifter till departementen var framför allt att man ville tydliggöra var ansvaret för tjänsteproduktionen låg.

Myndigheterna skall inte leva avskilda från den övriga förvaltningen, och större vikt kommer att läggas vid att utvärdera myndigheternas förmåga att bidra till departementets och regeringens brett definierade mål.<sup>31</sup>

Faktiska prestationer och tydlig ansvarsfördelning ansågs vara viktigare än autonomi.

---

<sup>31</sup> Se "Vem styr?", Molander m fl 2002.

*Andra aktörer*

Den brittiska försvarsindustrin har ett relativt stort inflytande över det brittiska försvaret. En av målsättningarna för det brittiska försvaret är enligt the Defence Mission<sup>32</sup> "to encourage British defence technology, science and industry." Ett annat mål är att "provide the Armed Forces with high quality equipment at best value for money for the taxpayer". Dessa mål går inte alltid ihop eftersom det inte alla gånger är den brittiska försvarsindustrin som erbjuder "best value for money".

Sedan oktober 2002 finns en särskild policy för hur Försvarsministeriet ska förhålla sig till den brittiska försvarsindustrin (the Government's Defence Industrial Policy). Arbete med att genomföra denna policy pågår, ett arbete som även innefattar ett framtagande av en särskild "Industrial Strategy".

## Mål och inriktning

*En ny inriktning för försvaret*

Regeringen lägger fram sina förslag till "försvarsbeslut" för parlamentet i så kallade White Papers, som föregås av Green Papers där diskussionen före regeringens slutliga förslag framgår. Parlamentet väljer sedan att godkänna regeringens förslag eller inte.

"Försvarsbeslut" fattas inte med någon regelbundenhet i Storbritannien. Övergripande beslut om försvarets inriktning fattas istället då det anses vara nödvändigt. Så var fallet år 1998, då Försvarsministeriet lade fram "The Strategic Defence Review". Frågan man då ställde var vilket fokus det brittiska försvaret egentligen skulle ha, hur verksamhetsidéen skulle vara formulerad. Ansatsen var bred och den förändring vad gäller både inriktning och arbetsätt som kom ut av detta arbete innebar "a Big step forward".

I korthet innebar den nya ordningen startskottet för en omfattande diskussion om vad som skulle ingå i the Defence Mission och vad som skulle menas med "försvarsförmåga" (Military Capability), samt en tydligare syn på försvaret som en enhetlig verksamhet (the purple approach – the defence-wide perspective). Den militära verksamheten var tidigare organiserad efter ett stuprörstänkande. Varje försvarsgren hade exempelvis sin egen Defence Logistic

---

<sup>32</sup> I the Defence Mission formuleras det brittiska försvarets syfte och huvudmål.

Organisation och Defence Procurement Agency, vilket resulterade i att olika delar av försvaret arbetade mot istället för med varandra.

Försvarsorganisationen var inte tillräckligt samordnad och uppfattningen var att försvarets verksamhetsidé var otydlig. Viktigt att komma ihåg är dock att försvarsreformens huvudsyfte inte var att spara pengar, utan att ställa om försvaret efter nya säkerhetspolitiska förutsättningar. Försvarsutgifterna har till och med ökat sedan år 1998. Det finns dock en tydlig diskussion om resultatet av de resurser som satsades på försvaret. Målsättningen var: "Make every pound count and be able to show it", och detta kom att prägla de nya styrsignalerna.

Initiativet till detta nytänkande kom både från akademiskt håll och från politikerna. Underlag till förändringen togs dock fram i nära samarbete mellan militär och civil personal inom olika delar av ministeriet.

Efter 1998 års Strategic Defence Review påverkades Storbritannien av både krigföring i Kosovo och det internationella tryck som följde av terroristattentaten i USA den 11 september 2001. Fortsatta diskussioner om försvarets inriktning och militära förmåga följde av de nya erfarenheterna och år 2002 publicerade Försvarsministern ett nytt strategidokument för parlamentet ("The Strategic Defence Review: A New Chapter"), för att slå fast *hur* försvaret skulle arbeta för att nå tidigare uppställda mål.

Styrningen av Försvarsministeriet förändrades och man gick från en decentraliserad stuprörsstyrning, till en mer centraliserad styrning uppifrån (Top-down) med tydligare koppling mellan resultat och resurser, fokus på output och möjligheter till ansvarutkrävande. Initiativet till denna ledningsreform kom från ministeriets högkvarter.

År 2004 presenterade Försvarsministeriet ytterligare ett centralt styrdokument, "Delivering Security in a Changing World", som också det har godkänts av parlamentet. Detta styrdokument ligger i linje med ovan nämnda dokument, men tydliggör än mer vikten av att fokusera på kärnuppgifterna och förbättra försvarsförmågan.

### Målformulering

Den allmänna uppfattningen om den brittiska målstrukturen för försvaret är att den är relativt tydlig. Det finns en tydlig spårbarhet mellan mål och resultat, och det är lätt att följa hur det övergripande syftet bryts ner till uppföljningsbara mål.

Det brittiska försvaret har haft samma syfte under de senaste sex till sju åren. Det är kort och koncist och allmänt hållet och framgår tydligt av the Defence Mission:

1. defend the UK, and Overseas Territories, our people and interests and
2. act as a force for good by strengthening international peace and security.

Detta syfte kompletteras sedan med underliggande mål (Supporting Objectives) för 1) Department of State,<sup>33</sup> 2) Military Capability och 3) Equipment Programme.

Arbetet med att bryta ner de strategiska styrdokumenterna till konkreta uppgifter och mål sker inom the MoD Headquarters (en grupp på ca 20 personer arbetar för närvarande med detta, varav tre personer har militär bakgrund). The Mission och den allmänt hållna strategiska policyn preciseras i the Defence Strategic Plan/Guidance. Syftet är att detta dokument ska ”translate the Strategy into Action” och att det ska ge organisationen större förståelse för hur mål, medel och resultat hänger samman. Fokus är output snarare än input och det brittiska försvaret framställs som en effektbaserad organisation. Frågor som lyfts fram är ”Gör vi rätt saker och på vilket sätt bidrar det till att uppnå försvarets huvudsyfte?”

The Defence Strategic Plan/Guidance är ett dokument som beslutas av the Defence Council men främst behandlas och diskuteras i the Defence Management Board. Det omfattar ca 200 sidor och är relativt detaljerat. Här framgår allt som ministeriet, underlydande Executive Agencies och Top Level Budget Holders har att förhålla sig till. The Defence Strategic Plan/Guidance är inte officiell (”For UK eyes only”). Uppfattningen i dag är att the Defence Strategic Plan/Guidance fungerar som ett effektivt styrinstrument.

<sup>33</sup> Exempelvis – to produce a defence strategy, policy and programme matched to our security needs now and in the future, - to allocate available resources in the way which maximises military capability and other Departmental outputs.

### *Försvarsplanering*

I Storbritannien görs flera parallella planeringar som omfattar olika långa tidsperioder. Den mest långsiktiga planeringen omfattar en tidsperiod på 20–25 år.

I den långsiktiga policy-planeringen sker ett nära samarbete med Utrikesministeriet och Försvarsministerier i andra länder. Noteras bör även att Försvarsministeriet i relativt hög utsträckning bjuder in den akademiska världen att delta i policy-planeringen.

Det görs även planer på tio års sikt, som vanligtvis främst fokuserar på materiel. Resten av verksamheten planeras i fyraårscykler. Den mer detaljerade planen som omfattar en fyraårsperiod ligger till grund för det årliga budgetarbetet. Både den tio- och fyraåriga planen revideras årligen.

Ett problem med den årliga policy-planeringen är att denna inte är koordinerad med budgetsprocessen. Det är därför svårt att i arbetet med policy-planeringen se vilka ekonomiska konsekvenser olika alternativ ger. Ekonomisk uppföljning sker vart annat år genom Spending Reviews.

Beslut om den övergripande försvarsplaneringen i Storbritannien fattas i the Defence Management Board.

### Resultatkontrakt

Resultatkontrakt (Public Service Agreements) används ofta som styrverktyg i den brittiska statsförvaltningen. Det finns exempelvis avtal som reglerar vad de olika ministerierna förväntas uppnå under en treårsperiod. Dessa avtal, som undertecknas av Finansministern och respektive ansvarig minister, specificerar de mål som varje myndighet åtar sig att uppnå. Ministrarna är sedan ansvariga för att årligen återrapportera de underlydande myndigheternas resultat.

Exempel på mål som kan ingå i det resultatkontrakt som skrivs mellan Försvarsministeriet och Finansministeriet framgår nedan.

## Public Service Agreement

1. Achieve the objectives established by Ministers for **Operations and Military Tasks** in which the United Kingdom's Armed Forces are involved.
2. Improve effectiveness of the UK contribution to **conflict prevention** and management. (Joint target with DFID and FCO.)
3. By 2006 ensure that a minimum of 90% of high **readiness** forces are at their required states of readiness with no critical weaknesses.
4. Recruit, train, motivate and retain the personnel needed to meet the **manning requirement** of the Armed Forces.
5. Strengthen **European security** through an enlarged and modernised NATO, an effective EU military crisis management capability and enhanced European defence capabilities. (Joint target with FCO)
6. Develop and deliver to time and cost targets **military capability for the future**, including battle-winning technology, equipment and systems, matched to the changing strategic environment.
7. Increase value for money by making improvements in the **efficiency and effectiveness** of the key processes for delivering military capability.

Varje år skrivs kontrakt, s.k. Service Delivery Agreements, mellan Försvarsministeriet och the Top Level Budgets, där det framgår vad dessa förväntas prestera samt vilka medel de har till sitt förfogande. Beslut om dessa kontrakt fattas av the Defence Management Board. De undertecknas sedan av Försvarsministern och respektive Top Level Budget Holder. Kontrakten utformas på ett likartat sätt och målsättningen är att olika delar av verksamheten, exempelvis ekonomisk återrapportering och uppföljning, ska ske på ett enhetligt sätt i hela organisationen. Det som främst framhållits som positivt med avtalen är att de tydliggör ansvarsförhållandena.

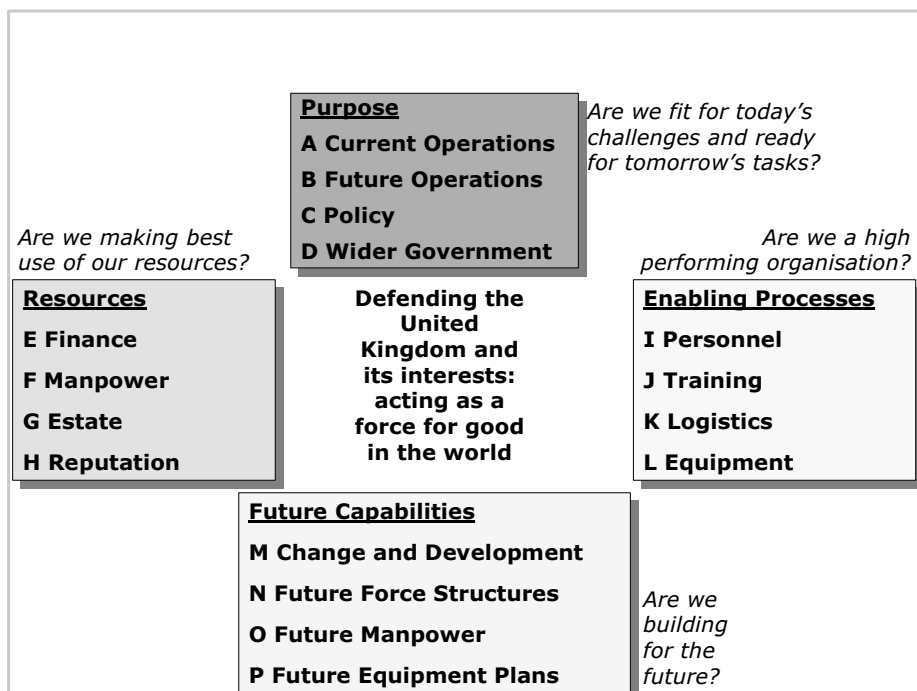
The Service Delivery Agreements är relativt detaljerade. Att utarbeta dem tar därför mycket tid och kraft i anspråk. Eftersom kontrakten till stor del bygger på framtagandet av mätbara mål, som kan vara svåra att precisera inom försvarsområdet, påtalar företrädare från Försvarsministeriet vissa problem med att använda denna typ av kontrakt som styrinstrument inom försvaret.

Uppföljningen av försvarsmaktens resultatkontrakt sker på flera sätt, bland annat genom det nu samlade dokumentet "The MoD Annual Report and Accounts". Av detta dokument framgår de prestationer i förhållande till ställda krav och överenskommelser enligt

avtal som försvaret har uppnått under det senaste året vad gäller budget, mål och uppgifter.

Det brittiska försvarets måluppfyllelse mäts enligt ett system med tre nivåer (ahead, on course, showing slippage). Genom detta system kan den politiska ledningen och the Defence Management Board snabbt få en överblick av vilken prestations/försvarsförmåga organisationen har. Ett stort hjälpmedel i redovisningen av uppnådda resultat uppges användandet av balanserade styrkort vara.

Figur 7.3 Beskrivning av det brittiska Förvarsministeriets balanserade styrkort



Frågor som besvaras med hjälp av dessa balanserade styrkort är bland andra:

- 1) Are we delivering what the Government expects?
- 2) How well are we planning and managing our resources?
- 3) Are we organised as well as we can be?

De balanserade styrkortens vikt som styrverktyg görs tydlig på flera sätt. De anses utgöra själva kärnan av Försvarsministeriets "performance management regime" genom att vara det verktyg som the Defence Management Board främst använder för att kommunicera prioriteringar, styra och koordinera den strategiska planeringen av olika aktiviteter och följa upp verksamheten med avseende på försvarets försvarsförmåga. De balanserade styrkortet används som styrverktyg på alla nivåer inom Försvarsministeriet och har varit väl etablerade i hela organisationen under de tre senaste åren.

En del av uppföljningen av det brittiska försvarets resultat består i att mäta försvarets kapacitet eller militära förmåga.<sup>34</sup> Vilka nivåer som ska uppnås eller när/för hur lång tid dessa ska uppnås framgår i detalj av specifika styrdokument. I begreppet "Military Capability" lägger britterna följande:

- 1) I vilken utsträckning olika förband är startklara/reto att ge sig ut på internationella uppdrag.
- 2) Om det finns en realistisk och genomförbar plan för att faktiskt komma i väg.
- 3) Förmåga att utföra de uppgifter som krävs och göra ett bra jobb på plats samt att säkra att förbandet kommer hem igen.

Det finns ett system för att kontinuerligt följa upp hur "startklara" olika delar av försvaret är.

Genom de balanserade styrkortet har ett pedagogiskt och lättillgängligt uppföljningssystem utvecklats, genom vilket the Defence Management Board får överblick och var tredje månad kan följa upp försvarsförmågan och det ekonomiska läget (the traffic-light system).

The Defence Balanced Scorecard encapsulates the Defence Management Board's key objectives and priorities over the whole range of MoD business.

En uppfattning som har kommit fram genom våra intervjuer är att systemet med balanserade styrkort är komplicerat att hantera, men att det är svårt att hitta bättre och mer välfungerande alternativ. Den politiska ledningen och the Defence Management Board anser

---

<sup>34</sup> Inom the MoD Headquarters finns en person som arbetar direkt under the Chief of Defence Staff och som särskilt har till uppgift att följa upp försvarsförmågan i olika internationella insatser och lämna rekommendationer om vad som skulle kunna göras bättre.



att systemet med balanserade styrkort fungerar mycket väl, och utveckling pågår för att ytterligare förbättra det.

Ytterligare en viktig del av styrningen av ministeriets verksamhet är den så kallade riskstyrningen. Både på policynivå, när the Defence Strategic Plan/Guidance utformas, och i det konkreta arbetet med de balanserade styrkorterna finns en aktiv riskstyrning som innebär att olika former av risker identifieras ("Address areas of current weakness as well as future challenges and opportunities"). Syftet är att klargöra vilka problem det brittiska försvaret kan ställas inför nu eller i framtiden samt hur dessa risker ska hanteras.

### Ekonomistyrning

En av målsättningarna enligt the Defence Mission är att "make every pound count", vilket har resulterat i att ekonomistyrning har fått relativt stort utrymme. Det görs tydligt att Försvarsministeriet är ansvarigt inför medborgarna och att de resurser som satsas på försvaret ska användas väl, eftersom detta är pengar som annars skulle kunna satsas på exempelvis vård, skola och omsorg.

Varje år anger den brittiska regeringen en ekonomisk planeringsram som innefattar tre år efter nästkommande genomförandeår. Ekonomiska medel beviljas för ett år i taget. Politiska utfästelser eller bindningar för längre tidsperioder än ett år görs normalt inte.

Budgetstrukturen utgör en viktig del i styrningen av försvaret. Den största delen av den ekonomiska styrningen sker inom Försvarsministeriet. Parlamentet beslutar om försvarets resurser i relativt grova termer, och styr därmed inte med anslag i särskilt hög omfattning.

Även om det brittiska systemet under senare år har kommit att fokusera mer på ekonomistyrning och ministeriet i dag har bättre kunskaper om de totala kostnaderna för olika aktiviteter har Försvarsministeriet haft återkommande problem med att hålla budgeten. De kostnadsberäkningar som har legat till grund för budgeten har i vissa fall varit felaktiga och oväntade kostnadsökningar har tvingat fram nya förhandlingar med Finansministeriet.<sup>35</sup>

Att det övergripande centrala ekonomiansvaret har varit bristfälligt har inte minst påpekats av den brittiska Riksrevisionen som i november 2004 publicerade en rapport där det framgick att det senaste årets tjugo största materielprojekt både hade blivit försenade

<sup>35</sup> Se Haldén, E. "Konsten att reformera ett försvar", kommande år 2006.

(i genomsnitt tre månader) och överskridit planerad budget (kostnaderna ökade med totalt fjorton procent). Riksrevisionen förklarar detta med att Försvarsministeriet inte har lagt ner tillräckliga resurser på planering och beräkning. Problemen med oförutsedda fördröningar och förseningar har varit uppenbara redan när projekten har kommit halvvägs. Den brittiska Riksrevisionens bedömning är att "There must be a greater certainty as to when equipment will be ready for service and there must be greater control of costs."

Arbetet med att utveckla ekonomistyrningssystemet i Storbritannien fortskrider, i syfte att förbättra möjligheterna för uppföljning och kontroll. Detta har bland annat resulterat i ett tydligare fördelat resultatansvar för olika nivåer i organisationen (se avsnittet om resultatavtal ovan).

### Uppföljning och utvärdering

I Storbritannien sker regelbunden uppföljning och utvärdering av försvaret genom den granskning som Riksrevisionen gör. Riksrevisionen har under senare år satsat relativt stora resurser på utvärdering och uppföljning inom försvarsområdet. Granskning sker dels genom årlig revision (så kallade "value for money reports" med fokus på 1) spending less, 2) spending well och 3) spending wisely) och dels genom detaljstudier av olika områden, t.ex. Försvarsministeriets personalpolitik eller materielanskaffning. Riksrevisionens rapporter fokuserar på försvaret utifrån ett styrnings- och organisationsperspektiv.

Parlamentet står även för en viktig del av uppföljningen och utvärderingen av hur väl Försvarsministeriet förvaltar tilldelade resurser och i vilken utsträckning det uppnår uppsatta mål. Försvarsministeriet granskas både av finansutskottet och försvarsutskottet (se bland annat the House of Commons Defence Select Committee Reports)<sup>36</sup>

En del av de rapporter som Riksrevisionen publicerar utgör förstudier för finansutskottet, som sedan driver frågorna vidare och publicerar rapporter i eget namn. Ansvarigt statsråd har skyldighet

---

<sup>36</sup> The House of Commons Defence Select Committee scrutinises on behalf of the House of Commons the expenditure, administration and policy of the House of Commons the expenditure, administration and policy of the Ministry of Defence and its associated public bodies.

att kommentera de frågor, iakttagelser och slutsatser som kommer fram i finansutskottets rapporter.

Uppföljning och utvärdering av Försvarsministeriets verksamhet görs också av dess internrevision.

Som beskrivits ovan har the Defence Management Board även en central roll i uppföljningen och utvärderingen av försvarets verksamhet, där framför allt de balanserade styrkortet utgör viktiga styrverktyg.

En nyligen inrättad utvärderingsfunktion är the Internal Studies Group, som ingår i Försvarsministeriet, med uppgift att bland annat studera hur förändringar i resurstilldelning och policyfrågor har påverkat försvarets uppgifter och förbandsstruktur. The Internal Studies Group har även deltagit i försvarsplaneringens årliga kostnadsberäkningar. The Internal Studies Group har till uppgift att ge råd till den politiska och militära ledningen.

Ytterligare en utvärderingsfunktion, the Policy and Programmes Study Group, som ingår i Försvarsministeriet, har haft till uppgift att se till att de analyser och de överväganden som ligger till grund för materielanskaffningar står i överensstämmelse med försvarets övergripande mål och prioriteringar. Utredningarna från the Policy and Programmes Study Group har utarbetats av både militär och civil personal.

Det finns inte något oberoende organ som särskilt granskar den brittiska försvarsmakten.

## För- och nackdelar

### *Fokus på output*

Något som är tydligt i det brittiska försvaret är dess starka fokus på resultat. Detta framkommer tydligt i de centrala dokument som styr verksamheten. "If any activity does not add value and can not be shown to be necessary to the delivery of front line capability, it should not be done."

Försvarsministeriet styr alltså på output snarare än input. Från att tidigare ha betonat regelefterlevnad, detalj- och direktstyrning fokuserar styrningen i dag på styrning via prestationer och resultat.

### *Tydlig styrning*

Tydligheten i styrningen av det brittiska försvaret är märkbar på flera sätt. Ministerstyret råder fullt ut, varför det inte är någon tvekan om vem som är ytterst ansvarig för den verksamhet som sker inom Försvarsministeriet eller i underlydande förvaltning. Det är heller ingen tvekan om vem/vilka som har till uppgift att formulera politik och vem/vilka som ansvarar för att genomföra fattade beslut.

Till detta bör även läggas den tydliga koppling som görs mellan makt och ansvar, och det system för ansvarsutkrävande (accountability) som råder i den brittiska förvaltningen, där beslutsfattare personligen hålls ansvariga. Som exempel kan nämnas det tydliga budgetansvar som the Permanent Under Secretary har för hela ministeriets verksamhet, och de utfrågningar i parlamentet som följer med detta (tre till fyra gånger per år), samt försvarsgrenschefernas uttryckliga och personliga resultatansvar för verksamheten inom respektive försvarsgren.

### *Effektiva styrverktyg*

Systemet med resultatkontrakt på flera nivåer inom organisationen har på ett tydligt sätt klargjort vem som är ansvarig för vilka uppgifter. Denna typ av kontraktsstyrning har även visat sig ge drivkraft i genomförandet av fattade beslut.

Till detta bör läggas det brittiska försvarets balanserade styrkort, och det system som har utvecklats för att styra och mäta militär förmåga. Expertis från försvarsministeriet har rådfrågats vid uppbyggnaden av system med balanserade styrkort för flera andra delar av den brittiska förvaltningen och för försvarsmakter i andra länder (exempelvis US Department of Defense). ”We are also considering its potential for selling into wider markets as a commercial available performance management tool”.

### *The Defence Management Board ger tydlighet och stabilitet*

Den sammantagna uppfattningen är att systemet med en försvarsstyrelse har fungerat bra. Även om den formellt inte utgör det högsta beslutsfattande organet inom Försvarsministeriet, har den kommit att bli en mycket central aktör. De flesta strategiska beslut

fattas visserligen av statsråden, men efter rekommendation av the Defence Management Board.

Systemet med en försvarsstyrelse har tydliggjort beslutsordningen och ansvarsfördelningen inom det brittiska Försvarsministeriet. Detta system har även kommit att underlätta implementeringen av fattade beslut och har resulterat i ett ökat fokus på resultatuppföljning och ekonomisk kontroll. Eftersom flera av de mest centrala aktörerna sitter med i the Defence Management Board, och beslut i detta forum alltid fattas i konsensus, binds ledamöterna till det som beslutas där. I princip kan sägas att det som beslutas i the Defence Management Board också alltid genomförs.

Det anses vara ett problem att inte fler Top Level Budget Holders sitter med i the Defence Management Board, eftersom det ytterst är dessa som ska se till att de beslut som fattas också verkställs. En nackdel med att sätta in fler ledamöter i the Defence Management Board skulle dock vara att gruppen då tappas beslutskraft och fokus eftersom den då skulle bli relativt stor.

#### *Ökad integrering mellan civilt och militärt har gett resultat*

Förtroendet mellan den politiska och militära delen av Försvarsministeriet anses vara relativt högt. Alla är överens om vilken inriktning och vilka mål försvaret ska arbeta efter. De konflikter som uppstår rör sällan Försvarsministeriet internt. Vanligare är det att en spricka uppkommer mellan Försvarsministeriet och Finansministeriet.

En förklaring till denna samsyn kan vara den sedan mitten av 1990-talet ökade integreringen mellan civil och militär personal. Uppfattningen är dessutom att denna utveckling har gett bättre förutsättningar att formulera försvarspolitik. Samma sak gäller det närmare informella samarbete som har kommit att utvecklas mellan Försvarsministeriet och Utrikesministeriet.

#### *Problem med att hålla budget*

Att döma av de centrala dokument som styr det brittiska försvaret framstår det som att organisationen har hög kostnadsmedvetenhet. Uttryck som ofta används är "best value for money" och "make

every pound count – and be able to show it”. Dessutom är the Finance Director numera ledamot i the Defence Management Board.

Det har dock visat sig att det brittiska försvarsministeriet har haft återkommande problem med att hålla budget. Övåntade kostnadsökningar har tvingat fram nya förhandlingar med Finansministeriet. Kritik har bland annat framförts av Riksrevisionen, som särskilt lyfter fram återkommande problem med materielprojekt som överskrider planerad budget.

#### *Försvarsindustrin är en stark aktör*

En förklaring till de återkommande ekonomiska problem som finns inom det brittiska försvaret är bristande kostnadsmedvetenhet med avseende på materiel. Av tradition fortsätter man att göra dyra beställningar till den brittiska försvarsindustrin, utan att undersöka marknaden och mer prisvärda alternativ. Den brittiska försvarsindustrin är därmed att betrakta som en relativt stark politisk aktör.

#### *Tillit och förtroende*

Något som har uppmärksamats under senare år är att den brittiska försvarspolitikern i allt högre utsträckning har kommit att utformas av personer som det formellt sett inte går att utkräva ansvar från. Det som kritiken avser är premiärministerns informella sätt att styra, med en egen stab av rådgivare. På sikt kan detta naturligtvis urholka allmänhetens förtroende och tillit för det brittiska försvaret.

Samma sak gäller parlamentets begränsade intresse för försvarspolitik, som på lång sikt också kan komma att skada försvarets legitimitet.

## **8. Sammanfattande reflektioner och iakttagelser**

Det finns flera viktiga slutsatser att dra av de erfarenheter som har gjorts när det gäller styrningen av försvaret i de studerade länderna. Detta är erfarenheter som säger något om förutsättningar för god styrning av försvaret oavsett förvaltningssystem, politisk kultur,

försvarets storlek, koppling till allianser och faktisk krigserfarenhet.<sup>37</sup>

En allmän iakttagelse när det gäller samtliga studerade länder är att deras respektive försvarsmakter gradvis har börjat styras som övriga förvaltningsområden. Försvaret ses inte längre som ett område som förutsätter ”särskild” styrning.

### Gemensam problembild

De länder som ingår i studien har erfarit samma typ av omställning som Sverige, där den förändrade säkerhetspolitiska ordningen har resulterat i reformer av försvarets inriktning och ledningsstruktur. De studerade ländernas försvar har även varit föremål för stora nedskärningar, vilket har tydliggjort problem i genomförandet av de politiskt fattade besluten. En tredje gemensam faktor som återfinns i de studerade länderna, med undantag för Finland, är de ekonomiska problem som har uppdragats i försvarsmakten.

### Försättningar för god styrning

Syftet med den här studien har bland annat varit att identifiera viktiga förutsättningar för god försvarsstyrning. Vi har därför lyft fram konkreta exempel på effektiva styrmetoder som i dag används i Danmark, Finland, Norge och Storbritannien.

### Former för samråd

En central fråga vi har ställt oss är vem som formulerar respektive lands försvarspolitik, alltså vilka de centrala försvarspolitiska aktörerna är.

En generell iakttagelse är att försvarsutskotten i de länder vi har studerat visar ett relativt svagt intresse för formuleringen av försvarspolitik. Det är inte där grunden för de centrala försvarsbesluten läggs och inte heller där politisk samsyn nås.

---

<sup>37</sup> Reflektionerna och iakttagelserna som görs här stämmer i mycket överens med Eva Haldéns i ”Konsten att reformera ett försvar”, kommande år 2006.

### *Politisk enighet på tidigt stadium*

I *Danmark* skapas en politisk samsyn i stället i en informell ad hoc grupp, den så kallade försvars-forligskredsen, som leds av Försvarsministern. Det är i denna grupp den danska försvarspolitikerna i praktiken formuleras och politisk enighet kring de stora försvarsbesluten uppnås.<sup>38</sup> De överenskommelser som sluts i forligskredsen möjliggör politisk enighet på ett mycket tidigt stadium, vilket ger stabilitet och snabbar på den politiska beslutsprocessen.

I *Finland* är försvarsutskottet något mer aktivt men har trots detta ett relativt begränsat inflytande. Riksdagens politiker följer istället framtagandet av försvarsbeslut genom en parlamentarisk beredningsgrupp (den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen). Påpekas bör att denna beredningsgrupp inte har någon formell roll i framtagandet av försvarsbeslut och att den inte heller är permanent, utan tillsätts i anslutning till varje försvarsbeslut. Den parlamentariska beredningsgruppen anses ha en mycket central politisk betydelse eftersom det är genom den regeringens försvarsbeslut på ett tidigt stadium förankras i riksdagen.

### *Samsyn mellan politiker och militärer*

Att försvarspolitikerna är prioriterad i *Finland* märks på flera sätt. Ett exempel är den samordning som sker mellan Presidenten, Statsministern, Försvarsministern och Kommendören för försvarsmakten. Att dessa fyra centrala aktörer träffas regelbundet (tre till fem gånger per år) för att diskutera principiellt viktiga frågor har stor betydelse för den klara och tydliga strategiska ledning som finns inom det finska försvaret.

I *Norge* är det den årliga samordningen mellan försvarsutskottet, Forsvarssjefen och Försvarsministern som lägger grunden för den gemensamma förståelsen mellan politikerna och militärerna. Vid dessa möten diskuteras försvarets mål och inriktning i stort, Forsvarssjefen redovisar även i detalj försvarsmaktens verksamhetsresultat.

---

<sup>38</sup> Viktigt att påpeka är att de danska försvarsbesluten inte föregås av någon försvarsproposition, diskussion i eller beslut av Folketinget.



### Integrerad organisation och arbetsprocess

De studerade länderna har i varierande utsträckning en integrerad organisation och arbetsprocess.<sup>39</sup>

#### *Grad av integrerad organisation*

Organisationsstrukturen i de länder vi har studerat skiljer sig åt. Storbritannien med en fullständigt integrerad politisk och militär ledning utgör en ytterlighet. Danmark med en både organisatoriskt och geografiskt avskild militär ledning utgör en annan.<sup>40</sup> I Finland är den politiska och militära ledningen samlokaliserad och detta är en ordning som förväntas ligga fast.

Den ledningsreform som genomfördes i *Norge* år 2003 innebar en dramatisk förändring av rollfördelningen mellan den politiska och militära ledningen, i och med att både uppgifter och kompetens (i form av ca 100 militära tjänster) flyttades till Forsvarsdepartementet. Syftet var att tydliggöra kopplingen mellan politiska och militära bedömningar och att effektivisera styrningen av försvaret. Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben kommer från år 2006 att vara samlokaliserade, och mycket talar för att departementsledningen då kommer att gå hela vägen och genomdriva en fullständig integrering mellan den politiska och militära ledningen, i likhet med det brittiska systemet.

#### *Grad av integrerad arbetsprocess*

I *Storbritannien*, där ministeriet utgör både ett policyskapande departement och ett militärt högkvarter, är målsättningen att skapa större integration mellan civil och militär personal tydlig. Att politiska och militära överväganden är starkt sammanvävda ses som en nödvändig förutsättning för framtagandet av bra beslutsunderlag, snabba beslut och effektiv ledning.

Samma sak gäller *Norge*, där man sedan 2003 års ledningsreform aktivt har arbetat för att nå jämn fördelning i departementet mellan personal med civil och militär bakgrund. Är en avdelningschef civil

---

<sup>39</sup> Se även Haldén, E. "Konsten att reformera ett försvar", kommande år 2006.

<sup>40</sup> Under år 2006 ska Forsvarskommandoen flytta in till Köpenhamn, relativt nära Forsvardepartementet. Förslaget att flytta in Forsvarschefen och hans närmaste stab i departementet har för närvarande lagts på is.

har målsättningen varit att utse en militär ställföreträdare och vice versa. Underlag till försvarsbesluten utarbetas i samarbete mellan Forsvarsstaben och departementet. Att civil och militär personal arbetar sida vid sida i alla delar av arbetsprocessen anses ha resulterat i ökad effektivitet och kvalitet i ärendehantering.

Även i *Finland* tydliggörs vikten av integrerade arbetsprocesser, särskilt när det gäller planeringsarbetet. Personal från Huvudstaben deltar till en början i planeringsarbetet på ministeriet. Personal från ministeriet följer sedan med ärendena när de lämnas över till Huvudstaben för fortsatt arbete. Det är dock tydligt att det hela tiden är ministeriet som styr processen.

Det underlag som ligger till grund för de finska försvarsbesluten arbetas fram i gemensamma arbetsgrupper med både politiker och tjänstemän och företrädare från bland annat Forsvarsministeriet, Utrikesministeriet, Huvudstaben och utrikes- och försvarsutskotten, under ledning av Forsvarsministeriet. Uppfattningen är att dessa gränsöverskridande arbetsgrupper resulterar i beslutsunderlag med högre kvalitet och därmed även bättre beslut.

Det finns även en stark koppling mellan den civila tjänstemannanivån och den militära sakkunskapen inom det *danska* Forsvarsdepartementet, där man sedan länge har haft en tradition av att blanda civil och militär kompetens. I dag har ca 30 av departementets 140 anställda militär bakgrund, varav fyra innehar chefspositioner.

Trots att Forsvarsdepartementet och Forsvarskommandoen rent geografiskt är åtskilda finns ett nära samarbete dem emellan. Som exempel kan nämnas Forsvarskommandoens starka engagemang i utformandet av det nya försvaret och dess organisation, ett arbete som till stor del bedrevs i projektgrupper (53 stycken) vid sidan om linjen. Även när det konkreta reformförslaget utarbetades präglades arbetet av gränsöverskridande samarbete med representanter från Statsministeriet, Utrikesministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet och Forsvarskommandoen.

Tydligt formulerade mål, gemensam förståelse och uppföljning

Utifrån de länderstudier vi har genomfört kan konstateras att det finns vissa likheter i de studerade ländernas sätt att styra genomförandet av politiskt fattade beslut. Det gäller främst de metoder som används för att formulera tydliga mål, skapa gemensam förståelse kring dessa och följa upp resultat.

*Samlad ledning ger stabilitet och tydlighet*

The Defence Management Board i *Storbritannien* är en central aktör på försvarsområdet. I denna "försvarsstyrelse" sitter bland annat ministeriets högsta chef på tjänstemannanivå, motsvarigheten till ÖB, försvarsgrenscheferna och ett antal myndighetschefer. I denna styrelse fattas beslut om fördelningen av resurser, försvarets mål, vilka förmågor försvaret ska uppnå samt vilka prioriteringar som bör göras. Det är även denna styrelse som på en relativt detaljerad nivå följer upp verksamhetens resultat. I de fall frågor kräver politiskt fattade beslut av Försvarsministern eller the Defence Council lämnar the Defence Management Board rekommendationer. Uppfattningen är att the Defence Management Board har tydliggjort styrningen av och ansvarsfördelningen inom det brittiska försvaret. Det har resulterat i ett ökat fokus på resultatuppföljning och ekonomisk kontroll.

Att the Defence Management Board sammanträder en gång i månaden för att diskutera styrningen av försvaret anses i dag vara en förutsättning för att nå samförstånd och gemensam förståelse inom försvaret. Att de som sitter i the Defence Management Board även har i uppgift att verkställa de beslut som fattas underlättar dessutom genomförandet av besluten.

*Enhetlighet begränsar tolkningsutrymmet och underlättar uppföljning*

De styrverktyg som det brittiska försvaret och the Defence Management Board främst använder sig av, kontraktstyrning och balanserade styrkort, förekommer i flera av de studerade länderna. Något som här särskilt bör lyftas fram är det system för resultatkontrakt som används i *Finland*. Det som framför allt är slående vad gäller sättet att styra genomförandet av fattade beslut i det finska försvaret är den enhetlighet som präglar resultatstyrningen ända ner på förbandsnivå. De kontrakt som tecknas mellan olika nivåer är utformade på likartat sätt och ekonomisk återrapportering och uppföljning sker efter samma principer inom hela organisationen. De styrsignaler som sänds ut är entydiga, vilket begränsar utrymmet för tolkning. Avtalen är därtill mycket kort hållna. Det som ska göras formuleras kort och koncist i åtta till tio punkter. Avtalet mellan exempelvis Försvarsministeriet och försvarsmakten överstiger sällan mer än åtta sidor.

Genom kontraktsstyrning med resultatavtal når inga motstridiga planer eller direktiv fältet, eventuella missförstånd eller konflikter klaras ut då avtalen förhandlas fram mellan berörda parter på olika nivåer. Något som även bör uppmärksammas är det tydliggörande av ansvar som ett system med resultatavtal innebär. Det råder inte något tvivel om vem som är ansvarig för vad, vilket även påverkar själva genomförandet av fattade beslut.

### *Försvarslag*

I *Finland* har man även en försvarslag som reglerar försvarets mål, uppgifter och organisation. Erfarenheterna av denna samlade lag är goda. Det hänvisas ofta till lagen och dess innehåll är väl känt inom organisationen. Det är dock svårt att säga något generellt om försvarslagar är effektiva styrinstrument eller inte. Det beror naturligtvis på vad man gör av dem. I *Danmark* är erfarenheterna av en försvarslag inte negativa, men lagen har heller inte haft någon stark styrfunktion och har inte använts särskilt aktivt i styrningen av försvaret.

### Väl fungerande ekonomiska kontrollsystem

Något som har varit tydligt i samtliga studerade länder är att ekonomistyrning i dag är en prioriterad fråga inom försvaret. De studerade länderna har kommit olika långt i utvecklingen, men generellt kan sägas att enhetliga system är nödvändiga för att förbättra möjligheterna att hålla budget, säkra god uppföljning och kontroll samt för att tydliggöra sambandet mellan resurser, aktiviteter och resultat.

### *Ekonomistyrning har hög prioritet*

Det är viktigt att tydliggöra att den prioritering som görs av ekonomistyrning inom de studerade ländernas försvar inte bara handlar om ett nytänkande när det gäller styrning och uppföljning utan att denna utveckling också förutsätter nya tekniska lösningar. I *Danmark* har man exempelvis gjort en stor satsning på ett nytt it-system (DeMars) som länkar samman all information om försvarets ekonomi, materiel och personal. Genom detta system är det

i dag möjligt att få en större överblick av de resurser som finns inom Forsvarsministeriets verksamhetsområde och att få säkrare information om vad slutprodukten kostar. Det är exempelvis möjligt att i dag få ett samlat svar på vad ett nytt FN-uppdrag skulle kosta. En bedömning av nödvändiga resurser och totala omkostnader kan ske omedelbart.

En liknande utveckling har skett i *Finland*, där det finns ett enhetligt system för uppföljning av kostnader inom försvarsmakten. Detta system tydliggör de faktiska kostnaderna och gör det möjligt att utläsa vad exempelvis varje militär övning kostar.

Ett exempel på att frågor om ekonomistyrning prioriteras högt i Finland är även de möten som varje vecka äger rum mellan Försvarsministern, kanslichefen, Kommendören för försvarsmakten och chefen för Huvudstaben, där de gemensamt diskuterar den ekonomiska uppföljningen.

### Generella slutsatser

De internationella erfarenheterna talar sitt tydliga språk och ett antal generella slutsatser kan dras när det gäller effektiv styrning och genomslag för politiskt fattade beslut inom försvaret.<sup>41</sup>

- Samförstånd och enighet på ett tidigt stadium är en förutsättning för väl fungerande och tydlig ledning och styrning. Detta gäller både på politisk nivå och mellan politiker och militärer. Det är därför viktigt att hitta effektiva former för reellt samråd.
- Graden av integrering mellan civil och militär personal både när det gäller den organisatoriska strukturen och olika arbetsprocesser, särskilt vid framtagandet av beslutsunderlag, har betydelse för de politiska beslutens utformning och genomslagskraft samt för möjligheterna att skapa samförstånd och gemensam förståelse.
- Tydligt formulerade mål och en gemensam förståelse för dessa är nödvändiga förutsättningar för politisk genomslagskraft, liksom enhetliga och väl fungerande ekonomiska kontrollsystem.

---

<sup>41</sup> Jämför med Haldén, E., ”Konsten att reformera ett försvar”, kommande år 2006.

## Intervjuförteckning

### Danmark

Arildsen, Christian, Byråchef, Forsvarsdepartementet afdeling for planlægning og operationer, Forsvarministeriet.

Ludvigsen, Per, Brigadgeneral och chef för Forsvarskommandoens planeringsstab.

Rasmussen, Lise, Fuldmægtig, Forsvarsdepartementet afdeling for planlægning og operationer, Forsvarsdepartementet, Forsvarministeriet.

### Finland

Ahola, Matti, Kanslichef, Försvarsministeriet.

Grönberg, Stig-Göran, Försvarsattaché, Finlands Ambassad i Sverige.

Koukkula, Ossi, Försvarsattaché, Sveriges Ambassad i Finland.

Räty, Arto, Brigadgeneral, chef för enheten för nationell försvarspolitik, Försvarsministeriet.

### Norge

Dahlhaug, Arne B., Generalmajor, chef för avdelningen for forsvarspolitik och langtidsplanering, Forsvarsdepartementet.

Heløe, Gunnar, Försvarsattaché, Norges Ambassad i Sverige.

Johansen, Egil, Generalmajor, chef för personell-, operationer- och driftsstaben, Forsvarsstaben.

Lennerman, Per, Försvarsattaché, Sveriges Ambassad i Norge.

Tiller, Morten, Ass. departementsråd, Forsvarsdepartementet.

### Storbritannien

Barlow, Garvin, Director of Policy Planning, Ministry of Defence.

Eriksson, Hans, Biträdande försvarsattaché, Sveriges Ambassad i Storbritannien.

Gay, Alison, Director General Management & Organisation, Ministry of Defence.

Phillips, Nigel, Försvarsattaché, Storbritanniens Ambassad i Sverige.

Woodman, Ian, Director of Performance & Analysis, Ministry of Defence.

Woolley, Trevor, Finance Director, Ministry of Defence.

## Bilaga 1. Definition av "militärutgifter"

Vi har i denna studie utgått från de uppgifter som SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) publicerade i årsboken för 2004.<sup>42</sup>

SIPRI:s definition av militärutgifter omfattar följande:

Although the lack of sufficiently detailed data makes it difficult to apply a common definition of military expenditure on a worldwide basis, SIPRI has adopted a definition, based on the NATO definition, as a guideline. Where possible, SIPRI military expenditure data include all current and capital expenditure on: (a) the armed forces, including peacekeeping forces; (b) defence ministries and other government agencies engaged in defence projects; (c) paramilitary forces, when judged to be trained and equipped for military operations; and (d) military space activities. Such expenditures should include: (a) military and civil personnel, including retirement pensions of military personnel and social services for personnel; (b) operations and maintenance; (c) procurement; (d) military research and development; and (e) military aid (in the military expenditure of the donor country). Civil defence and current expenditures on previous military activities, such as veterans' benefits, demobilization, conversion and weapon destruction are excluded.

In practice it is not possible to apply this definition for all countries, since this would require much more detailed information than is available about what is included in military budgets and off-budget military expenditure items. In many cases SIPRI cannot make independent estimates but is confined to using the national data provided. Priority is then given to the choice of a uniform definition over time for each country in order to achieve consistency over time, rather than to adjusting the figures for single years according to a common definition. In cases where it is impossible to use the same source and definition for all years, the percentage change between years in the deviant source is applied to the existing series in order to make the trend as accurate as possible. In the light of these difficulties, military expenditure data are not suitable for close comparison between individual countries and are more appropriately used for comparisons over time.

---

<sup>42</sup> Se även [www.sipri.se](http://www.sipri.se).

# Finansieringen av stödmyndigheternas tjänster

## 1 Inledning

Statskontorets rapport *Konkurrerande eller kompletterande styrmodeller* (PM 2005:115) väcker frågan om det finns tjänster, på de olika stödmyndigheterna, som passar mer eller mindre bra för modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Utredningen har därför fördjupat sig i frågan och begärt in underlag från experterna från respektive stödmyndighet.

Syftet har varit att försöka identifiera typtjänster som passar in bra eller dåligt.

### 1.1 Kriterier som används för diskussion och bedömning

Utgångspunkten för att göra identifieringen har varit ett antal kriterier. Dessa ger i sig inget entydigt svar på frågan om en typtjänst är direkt olämplig för modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Men de kan hjälpa till vid en diskussion om och bedömning av tjänsternas lämplighet.

Kriterierna har härletts från de syften med uppdragsstyrningen som nämndes vid införandet år 1994 samt andra syften som dykt upp i översynerna av stödmyndigheterna och andra rapporter.

1. De övergripande syften som tas upp är:
  - a) Kostnadsmedvetenhet/(kostnadseffektivitet)
  - b) Avvägning mellan kostnader och nytta hos beställaren
  - c) Anpassning av de utförande myndigheternas tjänster och dimensionering till beställarens behov
  - d) Delegering av dimensioneringen av stödmyndigheterna till beställaren (Försvarmakten)



För att de övergripande syftena ska kunna uppfyllas krävs att det i själva beställningsprocessen och rollfördelningen mellan stödmyndigheterna och Försvarmakten finns vissa förutsättningar.

2. I processen eftersträvas att:

- a) Beställaren är användaren av tjänsten
- b) Användaren är den som betalar för tjänsten/produkten
- c) Beställaren kan påverka tjänstens/produktens innehåll och dimensionering
- d) Beställaren självmant (utan tvång genom reglering) efterfrågar tjänsten/produkten
- e) Utföraren får disponera intäkterna från försäljningen

Själva tjänsterna i sig, som stödmyndigheterna tillhandahåller, är också betydelsefulla för att de övergripande syften ska kunna uppfyllas.

3. Tjänsterna bör:

- a) Gå att sätta ett tydligt pris på
- b) Vara efterfrågade
- c) Gå att bedöma tydlig nytta av (vad beställaren får ut av tjänsten/produkten)
- d) Inte vara reglerade genom lag och förordning till sitt innehåll (detta kriterium är inverterat i tabellen nedan)
- e) Gå att modifiera efter beställarens önskemål (omfattning, inriktning mm)
- f) Vara väl definierade (vad tjänsten/produkten består i ska vara tydligt)

Kriterierna under punkt 2 och 3 är de som återfinns i Tabell 1 (se avsnitt 4), som är en lista över alla myndigheters typtjänster. Den analys vi gjort baserar sig alltså på två komponenter i uppdragsstyrningen. Den ena är själva relationen, roll- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. Den andra är tjänstens/produktens förutsättningar för att passa in i modellen.

## 1.2 Avgränsning

Utförarna erbjuder och levererar en rad olika typtjänster inom sina respektive områden. En del av dem är nog snarare sidouppgifter än en del av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten, vilket visar sig i vilken omfattning de bedrivs. En annan del av dem är utvecklingsuppgifter, som inte är färdiga tjänster ännu. I denna analys kommer därför utredningen endast analysera de tjänster som Försvarmakten eller regeringen beställer, använder eller betalar för. De tjänster som inte är färdigutvecklade kommer utredningen inte att beakta i analysen.

## 1.3 Tolkningen av svaren i tabellen

Utredningen har strävat efter att få raka och tydliga ja- eller nej svar på de olika kriterierna. (Tabellen med resultatet redovisas i avsnitt 4.) I alla fall, utom kriterium 3d, är ett ”ja” positivt och ett ”nej” negativt för hur modellen fungerar. För 3d har kriteriet inverterats så att ett nej är positivt för modellen. Detta markeras med fetstil i tabellen. Ibland är svaret inte så enkelt att det går att säga ”ja” eller ”nej”. I de fallen anges ett ”nja” och om det finns ett särskilt skäl för detta anges detta i en not.

## 2 Typtjänsterna som utförarmyndigheterna levererar

### 2.1 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk har i huvudsak tre typtjänster, nämligen ledningsstöd, anskaffning och driftsstöd. Ledningsstöd innebär att Försvarets materielverk ger planerings- och beslutsstöd till myndigheter inom totalförsvaret, främst Försvarmakten. Ledningsstöd ges även till Regeringskansliet. Då handlar det om att exempelvis ge synpunkter på materielplanen. Anskaffning avser utveckling och anskaffning av materiel och andra förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten eller andra kunder. Driftsstöd omfattar stöd till materiel i drift samt avveckling och är ofta vanliga och frivilligt efterfrågade tjänster. Samtliga uppräknade tjänster är avgiftsfinansierade.

Vi kan också notera att finansieringen av det internationella materielsamarbetet sker genom Försvarmakten. I materielanslaget

till Försvarmakten skriver regeringen in ett villkor att Försvarets materielverk högst får rekvirera 90 miljoner kronor till internationellt materielsamarbete<sup>1</sup>.

Försvarets materielverk har själva uppmärksammat utredningen på att lösningen med att lägga ett villkorat anslag på Försvarmakten för att finansiera en del av verksamheten i Försvarets materielverk inte stämmer överens med modellen. Försvarets materielverk upplever att Försvarmakten vill vara med och styra dessa pengar, dvs agera beställare, vilket inte är syftet. Dessutom måste Försvarmakten redovisa vad pengarna har gått till, eftersom de tillhör materielanslaget. Detta tycker inte Försvarets materielverk är logiskt. Försvarmakten har ju inte något ansvar för detta, utan det är ju regeringen som styr innehållet.

## 2.2 Förvarshögskolan

Förvarshögskolan har i stort sett två typer av tjänster. Den ena är utbildning och den andra är forskning. De svar som Förvarshögskolan angivit antyder att den inte anser att det finns några större skillnader mellan deltyptjänster inom dessa två huvudkategorier. Det bedrivs tre utbildningsprogram på Förvarshögskolan, nämligen stabs-, chefs- och fackprogrammet. Dessa program utgör huvuddelen av utbildningen. Forskningen är huvudsakligen inriktad mot ledning och ledarskap. Dessa tjänster är helt avgiftsfinansierade.

I regel är svaren positiva på kriterierna. Detta gäller såväl anslags- som avgiftsfinansierad verksamhet. Det är endast på programutbildningarna som det finns begränsningar i beställarens valfrihet och möjlighet att ändra beställningen – åtminstone på kort sikt.

---

<sup>1</sup> Detta har nu ändrats i den senaste budgetpropositionen (prop. 2005/06:1). Försvarets materielverk kommer att få dessa 90 miljoner kronor i ett eget anslag.

## 2.3 Fortifikationsverket

Fortifikationsverkets tjänster består av uthyrning av anläggningar och försvarsfastigheter för försvarssektorn samt försäljning av fastigheter som inte längre används inom försvaret. Båda tjänsterna är avgiftsfinansierade.

Även för Fortifikationsverket är svaren positiva. Fortifikationsverket tillhandahåller väldefinierade tjänster, som det är lätt att bedöma pris och nytta. Det finns inga lagregleringar och beställaren kan modifiera tjänsten.

## 2.4 Pliktverket

Totalförsvarets pliktverks huvudtjänst består av mönstring och inskrivning och av totalförsvarspliktiga. Pliktverket erbjuder även personalredovisning och urvalstjänster. Mönstring och inskrivning är anslagsfinansierade, medan personalredovisningen och urvalstjänsterna är avgiftsfinansierade.

En intressant iakttagelse är att de flesta av typtjänsterna verkar ge goda förutsättningar för att uppnå syftena med uppdragsstyrningen. Detta gäller även de anslagsfinansierade tjänsterna. Det som är hindret är lagregleringen, genom lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809).

## 2.5 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstituts tjänster är forskning på olika områden. Framför allt är det långsiktigt inriktad forskning och teknikutveckling som Försvarsmakten beställer, men också direkta forskningsuppdrag som inriktas på konkreta frågor/problem som behöver lösas. Dessa två typtjänster är avgiftsfinansierade, liksom de flesta av forskningsinstitutets övriga tjänster.

För mer konkreta tjänster som exempelvis Metod- och utredningsstöd samt direkta forskningsbidrag (övriga beställningar från Försvarsmakten), får Totalförsvarets forskningsinstitut många positiva svar på kriterierna. Men däremot får det som är mer av grundforskning och utveckling på Totalförsvarets forskningsinstitut en del tveksamma svar.

En typtjänst är värd att uppmärksamma, nämligen den internationella verksamheten. Den inriktas och dimensioneras av

regeringen genom regleringsbrevet till Försvarsmakten. Totalförsvarets forskningsinstitut redovisar en plan i budgetunderlag varje år och återredovisar genomförd verksamhet till Försvarsdepartementet, oftast i samband med årsredovisningen. Användare av verksamheten är regeringen och Försvarsmakten. Försvarsmakten styr inte verksamheten och kräver inte någon återredovisning.

## 2.6 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt har som huvuduppgift att bedriva signalspaning till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Signalspaning bedrivs också på uppdrag. Försvarsmakten beställer stöd för värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem. Dessa tjänster är helt anslagsfinansierade.

Många av Försvarets radioanstalts tjänster får en del negativa svar på kriterierna. Det gäller sådana kriterier för om det går att bedöma nytta och pris och om tjänsten går att modifiera. En del tjänster är beredskapstjänster, vilket innebär att de inte kan levereras direkt. Signalspaningen är exempelvis en sådan tjänst.

## 3 Analys

Genomgången av de olika utförarmyndigheternas typtjänster visar att finansieringen i de flesta fallen är ”rätt” och att tjänsterna många gånger passar mycket väl in i uppdragsstyrningen. Det finns dock en del tjänster som på ett eller annat sätt sticker ut i sammanställningen.

Detta gäller exempelvis det internationella materielsamarbetet som Försvarets materielverk genomför för regeringen. Detta finansieras via materielanslaget och Försvarsmakten genom att Försvarets materielverk får rekvirera högst 90 miljoner kronor. Denna lösning på finansieringen är endast av bokföringsmässig karaktär. Försvarsmakten har inget inflytande över vad pengarna går till, men har ett ansvar att redovisa, eftersom anslaget är ställt till Försvarsmakten. I den senaste budgetpropositionen är dock detta ändrat. För år 2006 kommer Försvarets materielverk att få ett eget anslag för det internationella materielsamarbetet.

Något som dock inte har ändrats inför år 2006 är den internationell verksamhet som bedrivs av Totalförsvarets forskningsinstitut. Detta är en tjänst som påminner om Försvarets materielverks internationella materielsamarbete till syfte och funktion. Liksom Försvarets materielverk får Totalförsvarets forskningsinstitut rekvirera pengar från Försvarsmakten. Försvarsmakten är styrd av regleringsbrevet att beställa verksamheten, men har inget intresse av den. Det borde vara mer rimligt att direkt föra anslagsmedel till Totalförsvarets forskningsinstitut och reglera innehållet i institutets regleringsbrev. Av svaren på kriterierna att döma är anslag en lämplig finansieringsform för tjänsten.

När det gäller typtjänsten Forskningskompetens av nationellt intresse är det påfallande att den bör vara anslagsfinansierad, vilket den också är. För många av kriterierna blir det ett tveksamt svar. Det är svårt att exempelvis bedöma pris och nytta av tjänsten. Denna tjänst är riktad mot samhället i stort och har många användare. Att det är regeringen som betalar är därför rimligt. Man skulle kunna kalla tjänsten för en kollektiv nyttighet. En enskild användare skulle inte vilja betala för den, eftersom andra skulle kunna dra nytta av den. Men regeringen har ett intresse av att samhället i stort kan dra nytta av forskningen.

Försvarets radioanstalts verksamhet får ett generellt lågt utfall i analysen. Genomgående är myndighetens tjänster svåra att prissätta och bedöma nytta av. Detta är mycket viktiga förutsättningar för att det ska gå att avgiftsfinansiera verksamheterna. En anledning till de många nej-svaren är att många av tjänsterna är beredskaps-tjänster, exempelvis signalspaningen. Det innebär att är osäkert hur lång tid det tar innan den levereras och också om det i praktiken blir något resultat att leverera. Kostnaderna för att producera tjänsten är besvärliga att uppskatta. Osäkerheten är stor. Därför blir det svårt för utföraren att vid beställningstillfället prissätta tjänsten. Utan prisuppgift kan beställaren inte göra en avvägning av vilken nytta tjänsten kan ge i förhållande till vad den kostar. I en sådan situation kan syftet med den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen inte uppfyllas. Men värdet av tjänsten kan ändå vara betydande för samhället som helhet. Därför är det rimligt att den är anslagsfinansierad. En del tjänster regleras också av lag till sitt innehåll, vilket påverkar vad beställaren kan påverka och utföraren modifiera. Signalspaning är också en kollektiv nyttighet, liksom grundforskningen.

För Pliktverkets tjänster är dock utfallet nästan tvärtom. Det går att tydligt bedöma pris och nytta. Tjänsterna är väldefinierade och beställaren kan oftast modifiera innehållet i dem. Detta gäller även för de anslagsfinansierade tjänsterna mönstring, antagningsprövning och inskrivning. När det gäller tjänsternas karaktär (kriterier under punkt 3) och processen (kriterier under punkt 2) finns det goda förutsättningar för att en avgiftsfinansiering skulle fungera. Det finns dock en invändning, nämligen att mönstringens dimensionering är bestämd av lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809).

#### 4 Läsanvisningar till tabellen

Målsättningen har varit att kunna få ett ja- eller nejsvar för kriterierna. Ibland har detta inte varit möjligt. Då det står Nja i tabellen innebär det att det varit svårt att sätta ett klart ja eller nej. Om detta beror på ett särskilt skäl anges det i en not. Notförklaring finns nedan.

##### *Kriterienyckel:*

- 2a Beställaren är användaren av tjänsten
- 2b Användaren är den som betalar för tjänsten/produkten
- 2c Beställaren kan påverka tjänstens/produktens innehåll och dimensionering
- 2d Beställaren efterfrågar självmant produkten (utan tvång genom reglering)
- 2e Utföraren får disponera intäkterna från försäljningen
- 3a Går att sätta tydligt pris på
- 3b Är efterfrågade
- 3c Går att bedöma tydlig nytta av (vad beställaren får ut av tjänsten/produkten)
- 3d Är reglerade genom lag och förordning (Ett ja blir negativt för modellen och ett nej positivt)
- 3e Går att modifiera efter beställarens önskemål (omfattning, inriktning)
- 3f Är väl definierade (vad tjänsten/produkten består i ska vara tydligt).

*Noter:*

<sup>1</sup>Tjänsten är inte tydligt specificerad men Försvarets materielverk anser att nyttan kan beskrivas.

<sup>2</sup>Mål, kvalitetsnivå och innehåll har reglerats i Forsknings- och utbildningsnämndens fastställda program- respektive kursplan. Möjligheten att kortsiktigt påverka detta är liten.

<sup>3</sup>Dimensioneringen avgörs av antalet män som är aktuella för mönstring.

<sup>4</sup>Ibland medverkar Pliktverket i samverkan med Försvvarshögskolan, där det är Försvvarsmakten som är slutanvändaren.

<sup>5</sup>Ibland är det styrt av författning att/hur en kontroll måste utföras.

<sup>6</sup>Beställningsförändringar kan komma både från Försvvarsmakten och från statsmakterna, via ex.vis försvarsbeslut.

<sup>7</sup>Händelsestyrd.

<sup>8</sup>Ibland är även Försvarets materielverk och försvarsindustrin slutanvändare.

<sup>9</sup>Styrs till del av Försvvarsmaktens regleringsbrev.



# Statens offentliga utredningar 2005

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?  
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT  
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.  
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsriktad rehabilitering.  
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.  
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.  
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk  
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.  
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge  
Barnets bästa, föräldrars ansvar.  
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.  
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.  
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvägen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.  
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.  
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.  
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.  
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.  
Kärlek Omvårdnad Trygghet.  
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?  
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.  
+ Särtryck: Mål och förslag.  
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.

82. Personer med tungt missbruk.  
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering.  
M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning  
mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ägaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svårnavigerat? Premiepensionssparande  
på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar  
också barnfamiljer. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efter-  
levnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur.  
Programförklaring och kalendarium för  
Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Säkert inlåst?  
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
- Konsumentskydd vid modemkapning. [20]  
Storstad i rörelse.  
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
- Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
- Rätten till mitt språk  
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
- Bortom Vi och Dom.  
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
- Vårdnad – Boende – Umgänge.  
Barnets bästa, föräldrars ansvar.  
Del A + B. [43]
- Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]  
Det blågula glashuset.  
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
- Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. [58]
- Sverige inifrån.  
Röster om etnisk diskriminering. [69]
- Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]
- En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. [84]

### Utrikesdepartementet

---

- KRUT  
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]
- Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]

- Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
- Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

### Försvarsdepartementet

---

- Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
- Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]
- Efter flodvägen – det första halvåret. [60]  
Informationssäkerhetspolitik.  
Organisatoriska konsekvenser. [71]
- Styrningen av insatsförsvaret. [92]

### Socialdepartementet

---

- Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
- Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]
- Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
- Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]
- Reformerad föräldraförsäkring.  
Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor. [73]
- Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.  
+ Särtryck: Mål och förslag.  
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]
- Personer med tungt missbruk.  
Stimulans till bättre vård och behandling. [82]
- Vräkning och hemlöshet – drabbar också barnfamiljer. [88]
- Abort i Sverige. [90]

### **Finansdepartementet**

---

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]  
Reformerat system för insättningsgarantin. [16]  
Prospektansvar. [18]  
Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]  
Vinstandelar. [21]  
Nya upphandlingsregler. [22]  
en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]  
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]  
Regeringens stabsmyndigheter. [32]  
Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]  
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]  
Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]  
Personuppgifter för samhällets behov. [61]  
en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]  
Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]  
Tillsyn på försäkringsområdet. [85]  
Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. [87]

### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]  
Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Finansiering och skatter. [2]  
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]  
Bokpriskommissionens slutrapport.  
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]  
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]  
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]  
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]  
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]  
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]  
Uppdragsarkeologi i tiden. [80]  
Agenda för mångkultur.  
Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006.

### **Jordbruksdepartementet**

---

Vem får jaga och fiska?  
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]  
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]  
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]  
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-hanteringen. [44]  
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]  
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]  
Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]  
Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]  
Fiskevårdens finansiering. [76]  
Vem får jaga och fiska? Historia, folkkrätt och miljö. [79]

### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Handla för bättre klimat.  
Från införande till utförande. [10]  
Lagen om byggfelsförsäkring.  
En utvärdering. [30]  
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]  
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]  
Bättre inomhusmiljö. [55]  
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]  
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]  
Energideklarationer.  
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]  
Får jag lov?  
Om planering och byggande. Del 1+2. [77]  
Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]

## **Näringsdepartementet**

---

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Framtida organisation för Arbetslivs-  
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Skog till nytta för alla? [39]

Säkra förare på moped, snöskoter och  
terränghjuling. [45]

Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En  
fusion mellan Arbetslivstjänster och  
Samhall Resurs AB. [46]

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– befolkningsutveckling, arbetsmarknad  
i förändring, internationell utblick. [50]

Makt att forma samhället och sitt eget  
liv – jämställdhetspolitiken mot nya  
mål. + Forskarrapporter.

+ Sammanfattning. [66]

Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]

Ägaransvar vid trafikbrott. [86]

Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. [89]