

Regeringens skrivelse

2005/06:131

En ändamålsenlig styrning och förvaltning för
försvaret

Skr.
2005/06:131

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

Göran Persson

Leni Björklund
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse innehåller regeringens syn på hur försvaret framöver bör styras och hur förvaltningen bör förändras.

Regeringen avser att förtydliga ändamålen med anslagen i syfte att underlätta för riksdagen att utöva sin finansmakt och återkommer till riksdagen med en tydligare redovisning av budgeterade utgifter under respektive anslag och förslag till framtida anslagsstruktur. Regeringen avser att tillställa riksdagen en samlad resultatredovisning för utgiftsområde 6 *Försvaret samt beredskap mot sårbarhet* i samband med de säkerhetspolitiska kontrollstationerna eller när särskilda behov finns. Modellen med den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten bör enligt regeringen behållas. Men åtgärder behöver vidtas med avseende på den styrning som regeringen utövar för att ytterligare förbättra hur modellen fungerar. Rådet för insyn i Försvarsmakten, som inte spelat den önskade rollen som ett instrument för insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll, avskaffas.

Försvarsförvaltningen bör förändras för att bättre motsvara de nya krav som ett insatsförsvaret ställer och omfattningen bör minska för att inom tillgängliga ramar överföra resurser för att uppfylla krav på operativ förmåga. Regeringen redovisar i skrivelsen sin syn på hur förvaltningen och det stöd som finns inom det militära försvaret bör förändras. Regeringen redovisar bedömningar inom områdena central ledning, forskning och teknikutveckling, försvarsunderrättelseverksamhet, fastighetsfrågor, mönstring och inskrivning, högre officersutbildning samt materielprocessen. Sammantaget bedömer regeringen att de beräknade kostnadsminskningarna uppgår till ca 2 miljarder kronor.

Innehållsförteckning

Skr. 2005/06:131

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Styrningen och finansieringen av försvaret.....	4
2.1	Anslagsstruktur	7
2.2	En samlad resultatredovisning till riksdagen	9
2.3	Avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.....	11
2.4	Rådet för insyn i Försvarmakten	13
3	Försvarets förvaltning och verksamhet	13
3.1	Central ledning.....	14
3.2	Forskning och teknikutveckling.....	17
3.3	Försvarsunderrättelseverksamhet.....	20
3.4	Fastighetsfrågor.....	22
3.5	Mönstring och inskrivning.....	24
3.5.1	Ett stegvis mönstringsförfarande	24
3.5.2	Rationaliserat mönstringsförfarande.....	27
3.5.3	Prövning av inskrivningsbeslut.....	28
3.6	Högre officersutbildning.....	29
3.7	Materielrelaterade processer	31
3.8	Genomförande.....	35
4	Ekonomiska konsekvenser	37
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna.....	39

Försvarsstyrningsutredningen

Riksdagen har vid flera olika tillfällen uttalat sig om hur riksdagens insyn i, styrning och uppföljning av försvarets myndigheter skall kunna förbättras (se bl.a. bet. 1996/97:FöU4, yttr. 2002/03:FöU3y och bet. 2003/04:FöU3, rskr. 2003/04:168). Riksdagen har som sin mening givit till känna att en utredning borde tillsättas med uppgift att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret (bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137). Den 5 februari 2004 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12).

Riksdagen har som sin mening givit regeringen till känna att utredningens direktiv borde kompletteras (bet. 2003/04:FöU6, rskr. 2003/04:194). Mot bakgrund av riksdagens beslut gav regeringen i augusti 2004 genom tilläggsdirektiv ytterligare uppgifter till utredningen (dir. 2004:113).

Den 1 april 2005 överlämnade utredningen skrivelsen Hyresmodell för försvarets fastigheter (Fö2005/1029/EPS) och den 1 maj 2005 lämnade utredningen delredovisningen Beställningsbemyndiganden i försvaret (Fö2005/1333/EPS). Den 2 november 2005 överlämnade utredaren betänkandet Styrningen av insatsförsvaret (SOU 2005:92) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1* och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2005/2585/EPS).

Försvarsförvaltningsutredningen

Försvarsberedningen föreslog i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att besparingar motsvarande ca 2 miljarder kronor skulle göras inom Försvarsmaktens centrala ledning, den regionala territoriella verksamheten och de s.k. totalförsvarsgemensamma myndigheternas verksamheter.

Regeringen redovisade i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) att den delade beredningens slutsats. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition (bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143).

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret, av utredningen benämnt försvarsförvaltningen (dir 2004:181). Utredaren fick i uppdrag att lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig myndighetsorganisation samt redovisa förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreduceringar skall genomföras inom Försvarsmaktens centrala ledning och regionala verksamhet samt inom de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Utredaren skulle utgå från den inriktning som regeringen angav i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), dvs. kostnadsreduceringar i storleksordningen 2 miljarder kronor. Den 2 juni 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen vilket innebar att utredningen

inte skulle behandla Försvarsmaktens regionala verksamhet i sitt arbete (dir. 2005:54). Skr. 2005/06:131

Den 1 november 2005 överlämnade utredaren betänkandet En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96) till regeringen, varefter betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1* och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig på Försvarsdepartementet (Fö2005/2577/MIL).

Övrigt

Den 27 januari 2004 överlämnade utredningen om översyn av Totalförsvarets pliktverk betänkandet Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5) till regeringen. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1* och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig på Försvarsdepartementet (Fö2004/188/MIL).

Försvarsutskottet har i bet. 2005/06:FöU1 på nytt uttalat sig om anslagsstrukturen och materielredovisningen. Utskottet anser att fler anslag än för närvarande förbättrar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt och bestämma hur medlen för det militära försvaret skall användas. Utskottet konstaterar att materielredovisningen förbättrats jämfört med de senaste årens budgetpropositioner och att riksdagen i enlighet med riksdagens beslut nu formellt underställs förslag om anskaffning av viktigare materielprojekt. Utskottet förutsätter dock att redovisningen utvecklas ytterligare till nästa budgetproposition.

Försvarsberedningen överlämnade i januari 2006 sin rapport En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1). I rapporten har beredningen tagit upp flera frågor som berör förvaltningen och styrningen inom försvaret.

Riksdagsstyrelsen har lämnat sitt senaste betänkande Riksdagen i en ny tid (2005/06:RS3) i december 2005. Bland annat anför styrelsen att resultatinformationen bör vidareutvecklas exempelvis genom att formerna för samverkan i resultatdialogen mellan utskotten och Regeringskansliet utvecklas och att det ställs tydligare krav från riksdagens sida på resultatredovisningens form och innehåll.

2 Styrningen och finansieringen av försvaret

Försvarsstyrningsutredningen har i sitt betänkande konstaterat att försvarets verksamhet är mycket varierande, omfattande och komplicerad. Den omställning som nu sker ställer också särskilda krav på styrningen. Utredningen menar att styrformerna skall vara ändamålsenliga så att riksdagen och regeringen får genomslag för sina beslut om försvaret. Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna bör styras inte bara var och en för sig, utan också gemensamt som en sektor.

Regeringen ställer sig i huvudsak bakom den problembild som Försvarsstyrningsutredningen presenterat och menar, i likhet med utredningen, att riksdagens och regeringens styrning, insyn och uppföljning behöver utvecklas ytterligare.

Försvarsstyrningsutredningens förslag berör komplexa frågeställningar kring styrningen av försvaret. Flera av de förslag som utredningen ger är av en sådan karaktär att de kräver noggranna överväganden och tid för utveckling. En del av utredningens förslag till förbättringar har regeringen redan genomfört. Inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) pågår arbete med att i övrigt utveckla områden som berörts i utredningens förslag.

Regeringen avser dessutom att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning samt lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra myndighetsstyrningen, men även ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns.

Operativ förmåga

I Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) pågår bl.a. arbete med att utveckla hur kraven på operativ förmåga formuleras, i syfte att göra dem utvärderingsbara. Målen för försvaret är ett område som Försvarsutskottet har berört vid flera tillfällen (se bl.a. yttr. 2002/03:FöU1y, bet. 2003/04:FöU6). Utskottet menar att målen är begränsat användbara för budgetarbetet och verksamhetsuppföljningen i riksdagen samt att målformuleringar och resultatbedömningar tydligare bör kopplas ihop med budgetförslagen.

Regeringen har den 10 november 2005 gett Försvarmakten i uppdrag att utarbeta en ny värderingsmodell för att bättre bedöma vilken status den operativa förmågan har. Regeringen anser att arbetet med att utveckla spårbarhet, målformuleringar och redovisning i relation till de krav på operativ förmåga som riksdagen fastställer bör fortsätta och en förbättrad redovisning kommer att ske i budgetpropositionen för 2007.

Verksamhetsstruktur

Regeringen menar att en viktig förutsättning för att kunna koppla ihop mål, resultat och kostnader är en tydlig verksamhetsstruktur. I sitt betänkande har Försvarsstyrningsutredningen gett förslag till en förändrad verksamhetsstruktur för det militära försvaret. Förslaget utgår från en kombination av Försvarmaktens verksamhetsgrenar och kraven på operativ förmåga. Kraven på operativ förmåga skall, enligt utredningen, vara mål, inte bara för Försvarmakten, utan för hela det militära försvaret inklusive Fortifikationsverket. I samband med detta föreslår utredningen vidare att verksamhetsområdena civilt och militärt försvar tas bort. I förslaget inkluderas att benämningen totalförsvar på politikområdet ändrats till försvar.

Försvarsberedningen berör också till viss del frågan om verksamhetsstruktur genom att konstatera att indelningen av utgifts- och politikområden kan behöva ses över i syfte att stärka samhällets säkerhet (En strategi för Sveriges säkerhet, Ds 2006:1).

Regeringen beslutar denna dag propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133). Regeringen redovisar där mål för samhällets säkerhetsarbete. Eftersom målen är sektorsövergripande anser regeringen att dessa därför bör beaktas även när sektorsvisa

strategier och handlingsplaner utformas för att uppnå andra mål. Regeringen framhåller också i nämnda proposition att begreppet extraordinära händelser i fortsättningen bör användas som ett samlingsbegrepp inkluderande svåra påfrestningar. Detta innebär i förlängningen att benämningen på såväl politikområdet *Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar* som verksamhetsområdet *Svåra påfrestningar* behöver ändras.

Med anledning av dessa förslag avser regeringen se över verksamhetsstrukturen och därtill hörande målformuleringar för hela utgiftsområdet 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*.

Redovisning av materielobjekt

Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att ekonomistyrningen inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* bör utvecklas ytterligare för att tydliggöra kopplingen mellan mål, resultat och kostnader. I propositionen *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5) bedömde regeringen att den insatsförbandsorienterade ekonomistyrningsmodellen för Försvarsmakten, som är under utveckling, ger förutsättningar för en integrering av mål- och resultatbedömningar samt budgetförslag. Regeringen konstaterade också att detta var i överensstämmelse med vad finansutskottet uttalat i bet. 2002/03:FiU2.

Även när det gäller redovisningen av materielobjekt har förbättringar gjorts. Försvarsstyrningsutredningen lämnade i maj 2005 förslag rörande systemet med beställningsbemyndiganden. I budgetpropositionen för 2006 utvecklade regeringen redovisningen till riksdagen när det gäller vad som ligger till grund för bemyndiganderamen samt underställde riksdagen viktigare materielprojekt för beslut.

Försvarsstyrningsutredningen ansåg i sitt slutbetänkande att den information som riksdagen nu får om materielprojekten är så utförlig att riksdagen har förutsättningar att utöva sin finansmakt. Även försvarsutskottet konstaterar i bet. 2005/06:FöU1 att materielredovisningen förbättrats och att riksdagen i enlighet med riksdagens beslut nu formellt underställs förslag om anskaffning av viktigare materielprojekt. Utskottet förutsätter dock att redovisningen utvecklas ytterligare i nästa budgetproposition. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att förbättra redovisningen till riksdagen och avser att återkomma i budgetpropositionen för 2007.

Mål för insatsorganisationen

I budgetpropositionen för 2006 lämnade regeringen förslag till huvudsaklig inriktning för insatsorganisationens utformning år 2008. Dessutom redovisades insatsorganisationen för 2006. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Försvarsstyrningsutredningen föreslår att fram till dess att kraven på operativ förmåga formulerats på ett sätt som gjort dem utvärderingsbara bör riksdagen besluta om vilka typförband som skall finnas i insatsorganisationen och en ram för antalet förband av respektive typ.

Regeringen anser att utredningens förslag ligger nära den princip som nu tillämpas av regeringen, nämligen att lämna förslag till riksdagen om

inriktningen för insatsorganisationens utveckling såväl avseende typförbanden som deras antal. Regeringen avser därför även fortsättningsvis, intill dess att redovisningen av den operativa förmågan har utvecklats, att tillämpa denna princip.

Systemet med kapitalkostnader

Försvarsutskottet har i olika sammanhang tagit upp frågan om vilka incitament systemet med kapitalkostnader i fastighetsförvaltningen medför. Försvarsstyrningsutredningen föreslår att Försvarsmakten och Fortifikationsverket övergår från den nuvarande hyresmodellen (Hyresmodell 2003) till en balanshyresmodell med långa avtalstider. Regeringen gav i januari 2005 Försvarsmakten och Fortifikationsverket i uppdrag att utarbeta och införa ett nytt hyressättningssystem med ändrade löptider för hyresavtalen och överlämnade i april 2005 Försvarsstyrningsutredningens skrivelse till de båda myndigheterna med avseende på arbetet med att utveckla det nya hyressättningssystemet. Myndigheterna har med stöd av utredningen utarbetat och kommit överens om ett nytt hyressättningssystem.

2.1 Anslagsstruktur

Regeringens bedömning: Ändamålen med anslagen inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* bör förtydligas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2007 med en tydligare redovisning av budgeterade utgifter under respektive anslag och med förslag till framtida anslagsstruktur.

Försvarsstyrningsutredningens förslag är att riksdagen bör besluta om anslag till den försvarsforskning som Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan och Försvarets materielverk bedriver. Detta avser den forskning som det inte är naturligt för Försvarsmakten att finansiera med avgifter. Anslaget bör ges benämningen *Försvarsforskning*. Utredningen föreslår också att anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinstaser m.m.* bör ges en ny benämning, förslagsvis *Det militära försvaret: beredskap och insatser* och att anslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling* ges benämningen *Det militära försvaret: materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*. Övriga anslag som riksdagen beslutar bör ges benämningar som anger ändamål i stället för myndighet.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* instämmer inte i förslaget att upprätta ett nytt anslag för försvarsforskning. Försvarsmakten menar att för att understryka kopplingen till Försvarsmaktens behov bör forskning och teknikutveckling även fortsättningsvis finansieras via en sammanhållen anslagspost under materielanslaget. *Totalförsvarets forskningsinstitut* menar att förslaget inte innebär någon ökad tydlighet. *Försvarsindustriföreningen* instämmer i förslaget. Det är rimligt att riksdagen har inflytande över att tillräckliga medel avsätts för den långsiktiga forskningsverksamheten.

Totalförsvarets pliktverk instämmer i utredningens förslag att benämna anslag utifrån ändamål i stället för myndighet.

Ekonomistyrningsverket anser att riksdagens möjligheter att styra försvaret skulle förbättras med fler anslag.

Skälen för regeringens bedömning: I bet. 2003/04:FöU6 underströk försvarsutskottet att en förutsättning för att riksdagen skall kunna följa upp medelsanvändningen är att regeringen tydligt anger vilka ändamål som anslagen är tänkta att finansiera, så att riksdagen kan ta ställning till förslaget. I bet. 2005/06:FöU1 anser utskottet att fler anslag än för närvarande förbättrar riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt och bestämma hur medlen för det militära försvaret skall användas.

Regeringen har i sin tur vid flera tillfällen uttalat att ekonomistyrningen inom utgiftsområde 6 *Försvaret samt beredskap mot sårbarhet* bör utvecklas ytterligare för att tydliggöra kopplingen mellan mål, resultat och kostnader. I prop. 2004/05:5 bedömde regeringen att den insatsförbandsorienterade ekonomistyrningsmodellen för Försvarsmakten, som skall vara införd fr.o.m. 2008, ger förutsättningar för en integrering av mål- och resultatbedömningar samt budgetförslag. Regeringen konstaterade också att detta var i överensstämmelse med vad finansutskottet uttalat (bet. 2002/03:FiU2).

Den insatsförbandsorienterade ekonomistyrningsmodellen och den därav följande indelningen i verksamhetsgrenar för Försvarsmakten, vilken regeringen beslutat i juni 2005, kommer möjliggöra en tydligare och mer ändamålsenlig redovisning av kostnader per verksamhetsgren.

Försvarsstyrningsutredningen anför i sitt betänkande att på grundval av en sådan redovisning kan riksdagen få en bättre bild av resursfördelningen. I detta sammanhang avvisar utredningen Ekonomistyrningsverkets förslag om fler anslag, som redovisades i rapporten *Styrningen av Försvaret*, vilken utgjorde ett underlag för utredningens arbete. Utredningen menar att en sådan struktur blir alltför tungrodd och att den egentliga skillnaden mot dagens inte blir så stor.

Regeringen anser dock att ändamålen med anslagen bör förtydligas för att underlätta för riksdagen att utöva sin finansmakt och att detta kan göras på två sätt. Att öka antalet anslag är ett alternativ. Det andra alternativet är en tydlig redovisning i budgetpropositionen av vilka utgifter regeringen beräknat för olika ändamål under anslagen. Ett exempel på det senare är anslagsposten för fredsfrämjande truppinsatser. När det nuvarande anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser* tillkom, uttalade Försvarsutskottet i bet. 2001/02:FöU1 följande:

”Utskottet ansluter sig till regeringens uppfattning att ett anslag för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser ger större flexibilitet i planeringen och användningen av resurserna än vid den tidigare ordningen med två anslag. Information om vilka insatser som planeras för fredsfrämjande truppinsatser och vilka kostnader som budgeteras härför bör riksdagen självfallet få men detta kan ske utan att redovisningen sker under ett särskilt anslag.”

I enlighet med utskottets uttalande har regeringen sedan dess i budgetpropositionen redovisat vilka utgifter regeringen beräknat för de fredsfrämjande truppinsatserna och därmed vilket belopp regeringen avsett att tilldela. Motsvarande modell bör kunna användas för fler ändamål och verksamheter under respektive anslag.

Som ett led i att förtydliga ändamålen med anslagen redogjorde regeringen i budgetpropositionen för 2006 för sin avsikt att ge en mer rättvisande bild av utgifterna för rena investeringar under anslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*. Med anledning av detta har regeringen, i de planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2007 som regeringen beslutade i oktober 2005, uppdragit åt myndigheten att lämna förslag inom området som kan ligga till grund för regeringens ställningstagande.

Regeringen överväger dessutom hur en tydligare skillnad kan göras mellan kostnader för själva truppinsatsen och kostnader för att sätta upp förbanden och hålla dem i beredskap.

Anslagsstrukturen och anslagens storlek kan också komma att förändras med anledning av de omstruktureringar som görs när det gäller finansieringen av forskningsverksamhet inom försvarssektorn (se avsnitt 3.2) och de justeringar av fördelningen mellan anslag och avgifter som kan komma att genomföras för Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (se avsnitt 2.3).

Regeringen avser mot bakgrund av vad som ovan anförts, att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2007 med en tydligare redovisning av budgeterade utgifter under respektive anslag och förslag till framtida anslagsstruktur. I detta sammanhang kommer regeringen också att föreslå vilka benämningar de olika anslagen bör ha.

2.2 En samlad resultatredovisning till riksdagen

Regeringens bedömning: En samlad resultatredovisning bör överlämnas till riksdagen i samband med de säkerhetspolitiska kontrollstationerna eller när särskilda behov föreligger. Budgetpropositionen bör kortas ned vad gäller resultatredovisningen och fokusera på information som är av betydelse för riksdagens beslut.

Försvarsstyrningsutredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarets radioanstalt*, *Totalförsvarets pliktverk*, *Ekonomistyrningsverket* och *Statskontoret* instämmer i utredningens förslag om en resultatskrivelse, men pekar på att det återstår arbete med att klargöra frågeställningar och precisera innehållet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Försvarmakten* är tveksamma till förslaget. *Totalförsvarets forskningsinstitut* instämmer i ambitionen att utveckla resultatredovisningen, men tycker att detta kan göras i budgetpropositionen. *Försvarmakten* menar att det samlade resultatet, i allt väsentligt, redovisas i Försvarmaktens årsredovisning och att det kan skapa otydlighet i rollerna mellan riksdag, regering och myndigheter om en detaljerad verksamhetsinformation redovisas till riksdagen.

Skälen för regeringens bedömning: Budgetpropositionen redovisar i dag aktiviteter och resultat för myndigheterna inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* på alla olika nivåer. Detta ger dock inte en tillräckligt tydlig helhetsbild av vare sig utgiftsområdet eller varje enskild myndighet för sig. Redovisningen av de totalförsvarsgemensamma myndigheternas verksamhet behöver förbättras. Av utrymmesmässiga skäl bör dock denna utvecklade beskrivning av utgiftsområdet inte belasta budgetpropositionen. Därför vill regeringen i stället utveckla redovisningen av utgiftsområdets verksamhet i en samlad resultatredovisning till riksdagen. Försvarsstyrningsutredningen föreslår att regeringen bör tillstålla riksdagen en årlig resultatskrivelse, som bl.a. innehåller en konsoliderad redovisning, för det militära försvaret. Regeringen menar dock att sådana resultatredovisningar tidsmässigt bör kopplas samman med säkerhetspolitiska kontrollstationer, eller genomföras när särskilda behov föreligger. Den samlade resultatredovisningen bör vara en del i statsmakternas beslutsunderlag för ställningstagandet till utgiftsområdets långsiktiga utveckling.

Regeringen vill också använda sig av en samlad resultatredovisning för att det förbättrar möjligheten att tydliggöra spårbarheten mellan verksamhet och resurser. Regeringen beskrev redan i samband med budgetpropositionen för 2004 att man övervägde att en gång per försvarsbeslutsperiod redogöra för riksdagen om verksamheten inom utgiftsområdet. Detta var bl.a. ett resultat av yttrandet från försvarsutskottet och betänkanudet från finansutskottet under 2003 (yttr. 2002/03:FöU1y och bet. 2002/03:FiU2), som tog upp riksdagens svårigheter att koppla resultat mot finansiering.

Regeringens arbete med att ta fram indikatorer, som kan beskriva om verksamheten på myndigheterna bedrivs effektivt, kommer att fortsätta. Indikatorerna är exempel på information som kan redovisas för riksdagen i den samlade resultatredovisningen. Huvudsyftet med indikatorerna är dock att de skall användas såväl i mål- och resultatdialogerna mellan regering och myndigheter som i myndigheternas interna styrning och uppföljning.

I propositionen *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5) bedömde regeringen att försvarsplaneringen fortsättningsvis bör behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen. Försvarsutskottet ansåg det logiskt att förändra beslutsprocessen i enlighet med regeringens bedömning. Besluten om försvarspolitikens inriktning, även i långsiktiga frågor, bör således inordnas i den normala budgetprocessen (bet. 2004/05:FöU4).

För att ytterligare förbättra resultatredovisningen menar regeringen att budgetpropositionen för utgiftsområdet 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* bör kortas. En kortare och mer fokuserad budgetproposition med en tydlig koppling mellan storleken på anslagen och ambitionsnivån för respektive år, skapar bättre förutsättningar för riksdagen att kontinuerligt följa upp och göra de omprioriteringar och avvägningar som är nödvändiga för att intentionerna skall kunna uppnås. Även de åtgärder som redovisats i föregående avsnitt, är ett led i arbetet att förbättra redovisningen i budgetpropositionen i syfte att göra den mer fokuserad på information och underlag som är relevanta för riksdagens beslut om budgeten.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2006 att det finns anledning att noga överväga hur intentionerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten om regeringens resultatredovisning och riksdagens behov av åiterrapportering på bästa sätt kan tillgodoses. Regeringen redogjorde för sin avsikt att överväga den fortsatta inriktningen av arbetet med att ta fram en ändamålsenlig form för redovisning av resultatinformation.

Regeringen har noterat att Riksdagsstyrelsen i sitt senaste betänkande Riksdagen i en ny tid (2005/06:RS3) på nytt har framfört vikten av att arbetet med relevant resultatinformation i regeringens olika dokument måste fortsätta i syfte att fullfölja riktlinjerna med uppföljning och utvärdering. Inom ramen för att formerna för fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan utskott och regering utvecklas ytterligare bör även resultatredovisningens innehåll och form diskuteras.

Regeringen avser att överväga vilken information som skall redovisas till riksdagen i samband med de säkerhetspolitiska kontrollstationerna respektive i budgetpropositionen och avser att återkomma till riksdagen i frågan.

2.3 Avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet

Regeringens bedömning: Modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet bör fortsätta att användas inom försvaret. Fördelningen mellan avgifter och anslag för Totalförsvarets pliktverk bör dock övervägas. Totalförsvarets forskningsinstituts deltagande i den internationella verksamheten inom försvarsmateriel- och forskningsområdet samt inom exportstödjande verksamhet bör finansieras med anslagsmedel direkt till myndigheten.

Försvarsstyrningsutredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock även att Totalförsvarets pliktverks verksamhet utöver mönstringen avgiftsfinansieras.

Remissinstanserna: *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Ekonomistyrningsverket* och *Försvarmakten* instämmer i utredningens förslag om att bibehålla modellen. *Ekonomistyrningsverket* vill dock betona att regeringens direkta styrning av uppdragsverksamheten bör öka.

Totalförsvarets forskningsinstitut instämmer även i att justeringen av fördelningen mellan anslag och avgifter bör göras. Däremot förordar *Totalförsvarets pliktverk* att verksamheten med inskrivning och stöd under grundutbildning fortsatt skall finansieras med anslag. Skälen är att den enskildes rättssäkerhet riskerar att påverkas av en avgiftsfinansiering och det faktum att Försvarmakten inte kan påverka innehåll eller dimensionering i inskrivningsverksamheten samt att det är svårt att säkerställa en rättvisande redovisning. *Försvarmakten* menar dock att den omständigheten att mönstringsverksamheten är lagreglerad inte i sig utgör skäl för att den skall vara anslagsfinansierad. För avgiftsfinansiering talar att nyttan av mönstringsverksamheten i allt väsentligt tillfaller Försvarmakten.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet har sedan den infördes 1994 varit

att bidra till att styra resursfördelningen inom försvaret på ett flexibelt och ändamålsenligt sätt. Beställarnas behov (Försvarsmakten och andra myndigheter) skulle avgöra vilken verksamhet de totalförsvargemensamma myndigheterna skulle bedriva. Avgiftsfinansieringen har däremot inte varit avsedd att skapa en konkurrensutsatt marknad.

I praktiken har avgiftsfinansieringen inneburit ett system med interndebitering mellan myndigheterna och därmed en tydligare kostnadsbild och rationaliseringsincitament för Försvarsmakten.

Försvarsstyrningsutredningen och Försvarsförvaltningsutredningen har utifrån skilda perspektiv diskuterat modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Försvarsförvaltningsutredningen visar i sitt betänkande att den avgiftsfinansierade modellen till viss del bidragit till att myndigheter och verksamheter har kunnat expandera, utan att denna expansion har satts i relation till utvecklingen för sektorn som en helhet.

Försvarsstyrningsutredningen menar att avgiftsfinansieringsmodellen kan ha brister, framför allt under stora förändringsskeden, men påpekar också att alternativet skulle vara en tillbakagång till en finansiering med enbart anslag. Enligt utredningen skulle detta leda till att incitamenten för de myndigheter som levererar tjänster och varor till Försvarsmakten försvagas.

Regeringen gör ingen annan bedömning och anser därför att modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet tillsvidare skall behållas, men överväger dock att vidta vissa åtgärder för att förbättra styrningen inom modellen. Regeringens bedömning är att det behövs ett fastare grepp om styrningen av försvarsmyndigheterna för att se till att det militära försvaret fungerar som en helhet och arbetar mot samma mål. En del i den förändrade styrningen är att se över målen för försvarsmyndigheterna. Det kan också handla om att se över vilka områden försvarsmyndigheterna skall verka inom och om myndigheterna skall få tillhandahålla tjänster och i så fall i vilken utsträckning.

Det bör enligt regeringens mening finnas en övergripande princip att finansiering och beställning så långt möjligt ligger på den aktör som också skall använda sig av tjänsten. Detta möjliggör en rationell incitamentsstruktur för den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Regeringen överväger därför att modifiera fördelningen mellan avgifter och anslag för Totalförsvarets pliktverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Försvarsstyrningsutredningen föreslår att Totalförsvarets pliktverks verksamhet, utöver själva mönstringen, avgiftsfinansieras. Regeringens bedömning är att inskrivning, stöd under grundutbildning och handläggning av ärenden som överklagats av enskilda alltså bör finansieras via anslag. Andra aktiviteter kan dock vara av det slaget att Försvarsmakten har möjlighet att påverka omfattningen. Ett exempel är merkostnader som uppkommer för Totalförsvarets pliktverk på grund av att Försvarsmakten i ett sent skede ändrar en beställning i fråga om aktuell befattning eller datum för inryckning. Regeringen kommer att, i planeringsanvisningar, ge Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att redovisa hur graden av avgiftsfinansiering kan öka i dessa fall.

I dag är det regeringen som vill ha och som beställer Totalförsvarets forskningsinstituts deltagande i den internationella verksamheten inom försvarsmateriel- och forskningsområdet samt exportstödande verksam-

het via Försvarmaktens regleringsbrev. Detta finansieras via Försvarmaktens anslag. Regeringen delar Försvarsstyrningsutredningens påpekande att en mer konsekvent ordning vore att regeringen lägger en beställning och tilldelar anslagsmedel i forskningsinstitutets regleringsbrev. Därför bör denna verksamhet finansieras genom att anslagsmedel tilldelas myndigheten direkt. Ett sådant anslag finns redan idag för motsvarande verksamhet inom Försvarets materielverk. Ändringen medför att det blir lättare för regering och riksdag att se vilka resurser som används för vilket ändamål. Med anledning av vad som anförts i det föregående avser regeringen att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2007.

2.4 Rådet för insyn i Försvarmakten

Regeringens bedömning: Rådet för insyn i Försvarmakten bör avskaffas.

Försvarsstyrningsutredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Försvarmakten* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: När Rådet för insyn i Försvarmakten bildades år 1994, var syftet att det skulle främja medborgarnas insyn och inflytande i verksamheten. Insynsutredningen, vars betänkande Lekmannamedverkan i Försvarmakten (SOU 2003:26) lämnades till regeringen i mars 2003, kom dock fram till att rådet inte hade varit ett fungerande instrument för insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll. I stället fungerade rådet som ett rådgivande organ till överbefälhavaren. För att Rådet för insyn i Försvarmakten skall kunna fungera som tänkt menade Insynsutredningen att det skulle krävas en ändrad inriktning av rådets verksamhet samt en resursförstärkning. Insynsutredningens bedömning var att detta inte skulle vara meningsfullt, utan valde istället att föreslå att rådets rådgivande funktion skulle renodlas.

Regeringen menar dock att Rådet för insyn i Försvarmakten, med dess nuvarande funktion, inte främjar medborgarnas insyn och inflytande i verksamheten. Att behålla rådet i dess nuvarande form är därför inte motiverat. Regeringens bedömning är att Försvarmakten, om myndigheten önskar, kan knyta till sig utomstående personer som kan ge råd i frågor av mer allmän och samhällsinriktad karaktär.

3 Försvarets förvaltning och verksamhet

Riksdagen har beslutat att Försvarmakten skall ominriktas från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Samtidigt har insatsorganisationens omfattning reducerats avsevärt. Tyngdpunkten i den operativa verksamheten är hävdandet av den territoriella integriteten och Sveriges internationella engagemang, t.ex. genom vår medverkan i internationella insatser. Denna ominriktning måste enligt regeringen även påverka den

förvaltning och det stöd som finns inom den militära sektorn. Förvaltningens inriktning bör förändras för att bättre motsvara de nya krav som ett insatsförsvaret ställer och omfattningen bör minska för att inom tillgängliga ramar överföra resurser till att uppfylla krav på operativ förmåga. Genom att föra resurser till operativ verksamhet kan effekten av satsade resurser öka inom den militära sektorn. Detta ställer krav på rationaliseringar och prioriteringar. Regeringen vill understryka vikten av detta arbete.

Försvarsförvaltningsutredningen har i betänkandet En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96) lämnat förslag till en sådan förändring. Flertalet remissinstanser är positiva till den föreslagna förändringen och stöder förslagen i huvudsak, bl.a. Försvarmakten, Försvarshögskolan och Landsorganisationen i Sverige, LO. I det följande redovisar regeringen sin inriktning med anledning av utredningens förslag samt vilka åtgärder som har vidtagits eller avses vidtas. Om inte annat anges är beloppen angivna i 2004 års prisläge.

3.1 Central ledning

Regeringens bedömning: Högkvarterets kostnader, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, bör reduceras med 250 mnkr. Försvarmakten och Försvarets materielverk bör ges i uppdrag att utreda konsekvenserna av en samlokalisering av Högkvarteret och Försvarets materielverk. Högkvarterets personalrotation bör minska.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarmakten* anför att det bör ankomma på myndigheten att rationalisera och effektivisera den centrala ledningen och att ett sådant arbete har inletts och kommer att fortsätta. *Försvarshögskolan* anser att det inte är lämpligt att se över Försvarmaktens högkvarter i och med att det gjorts nyligen.

Försvarmakten, *Försvarshögskolan* och *Officersförbundet* bejakar förslaget att öka tjänstgöringstiderna i befattningar för officerare.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarmaktens högkvarter har i praktiken genomgått större eller mindre organisatoriska förändringar årligen sedan 2000. Sett till personalens totala antal har medeltalet tjänstgörande i Försvarmaktens högkvarter, exklusive den operativa ledningen, ökat med ca 14 % mellan åren 1997 och 2004. Försvarmakten har den 1 juli 2005 infört en ny organisation för Högkvarteret och reducerat personalramen, från ca 1 400 befattningar till ca 900 befattningar. Omorganisationen den 1 juli 2005 återförde personalramen till nivåerna vid 1990-talets slut. Det kan dock påpekas att medelantalet tjänstgörande historiskt sett varit väsentligt större än den formella personalramen.

Genom de organisatoriska förändringar som ägde rum år 2000 övertogs de operativa och taktiska ledningsuppgifter som tidigare utfördes av militärområdes- och försvarsområdesstaber m.fl. av den då nybildade operativa insatsledningen (OPIL). OPIL övertog också uppgifterna från dåvarande armé-, marin- och flygvapencentrum som en del i den större

omstruktureringen av Försvarsmakten. Den totala ledningsorganisationen har därmed minskat under senare år, samtidigt som antalet tjänstgörande inom Försvarsmaktens högkvarter varit relativt konstant över tiden. Detta bör sättas i relation till att även krigs-/insatsorganisationen minskats med mer än 80 procent sedan 1997. Detta bör påverka kvantiteten av stabsarbete i olika former, i synnerhet inom de områden som tidigare handlades av regionala operativa och taktiska staber. På samma sätt har annan stabsverksamhet som utfördes av den tidigare regionala ledningsorganisationen minskat eller helt utgått, t.ex. mobiliseringsförberedelser av olika slag, totalförsvarssamverkan samt diverse territoriella ledningsuppgifter av verksamhets- eller insatskaraktär.

Detta utesluter inte att det kvalitativa innehållet i den operativa och taktiska ledningen till del har ändrats och nya uppgifter har tillkommit, inte minst mot bakgrund av en ökad prioritering av de internationella insatserna under tidsperioden.

Försvarsförvaltningsutredningen redovisar en jämförelse med de nordiska länderna och ett gemensamt drag mellan länderna, inte minst i Danmark och Norge, är en strävan att öka resurserna för den operativa verksamheten genom att minska staber och annan förvaltningsorganisation. Den omorganisation som genomfördes i Högkvarteret den 1 juli 2005 kan ses som ett inledande steg i samma strävan. Dock anser regeringen att Högkvarteret även fortsättningsvis är förhållandevis stort, framför allt i en jämförelse med det begränsade antal insatsförband som skall ledas respektive grundorganisationsenheter som skall styras och följas upp. Även i en nordisk jämförelse av de centrala stabsorganisationernas storlek och uppgifter framstår Högkvarteret som stort, såväl före som efter olika justeringar. Vad som är viktigt är dock att den centrala ledningen även framgent har en tillräckligt kvalificerad stabsresurs samt att förvaltningsrutinerna inom och utom Försvarsmaktens högkvarter fungerar väl. Den alltmer komplexa säkerhetspolitiska miljön, där försvarspolitikerna är en integrerad del, kräver ett utvecklat samarbete mellan departements- och myndighetsnivå. Detta kan bl.a. uppnås genom att Försvarsmakten medverkar i formaliserade och gemensamma arbetsgrupper inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Regeringen anser därför att Försvarsmaktens högkvarter bör minska och att en sådan översyn bör ske i samma takt som omställningen i övrigt och med Försvarets materielverks förändring i synnerhet. Högkvarterets gränssytor mot övriga myndigheter kommer att påverkas under omställningen varför det framstår som naturligt att se över Högkvarterets organisation. Relationen med Försvarets materielverk är i detta avseende särskilt viktigt med tanke på den integrerade ledningen av materielprocessen (se avsnitt 3.7) samt förslaget om en samlokalisering som regeringen behandlar senare i detta avsnitt.

Regeringen anser därför att Försvarsmakten bör minska de totala kostnaderna för Högkvarteret med ca 250 mnkr. Regeringen bedömer att detta kan uppnås genom bl.a. minskade personalkostnader, minskade övriga driftskostnader samt minskade lokalkostnader. Regeringen avser att fatta beslut om kompletterande planeringsanvisningar till Försvarsmakten och där begära en planering utifrån detta.

Regeringen bedömer att minskade lokalkostnader kan uppnås genom att Högkvarteret och Försvarets materielverk samlokaliseras i byggnaden

Tre vapen. En sådan samlokalisering bör kunna äga rum när Högkvarteret och Försvarets materielverks organisation har minskat i enlighet med vad regeringen anför i denna skrivelse. Regeringen bedömer att en samlokalisering skapar bättre förutsättningar för samarbete och rationaliseringar mellan myndigheterna samt möjligheter att dela på infrastruktur, utvecklingskostnader för gemensamma ekonomiledningssystem samt driftskostnader i allmänhet m.m. Regeringen avser därför att i de kompletterande planeringsanvisningarna till Försvarsmakten ge myndigheten i uppdrag att tillsammans med Försvarets materielverk utreda konsekvenserna av en samlokalisering till byggnaden Tre Vapen på Gärdet i Stockholm. I detta sammanhang vill regeringen erinra om att Försvarsförvaltningsutredningen i sitt betänkande påtalar vikten av rationella stödsystem och att dessa kan interagera för att skapa förutsättningar för ett effektivt arbetssätt. Utredningen anser att nya stödsystem bör samordnas mellan myndigheterna. Även Försvarsstyrningsutredningen påtalar vikten av funktionella stödsystem. Regeringen delar utredningarnas uppfattningar och det har kommit till regeringens kännedom att Försvarsmakten och Försvarets materielverk bedriver en gemensam processutveckling i enlighet med dessa intentioner.

De militära handläggarna i Försvarsmaktens högkvarter tjänstgör i genomsnitt i ca tre år på sin befattning. Regeringen bedömer att detta överlag är för kort tid för handläggarna att bli så pass kunniga och effektiva i utförandet av sina arbetsuppgifter som borde vara önskvärt. Arbetsgivarverket har i sitt remissyttrande över Försvarsstyrningsutredningens betänkande lyft fram Försvarsmaktens personalrotation som ett problem för att bygga upp en hög beställarkompetens i Försvarsmakten. Enligt regeringens bedömning är personalrotationen i Försvarsmakten en fråga som handlar om organisationskultur och incitament för den enskilde. En viktig faktor för att fortsatt kunna förbättra verksamheten i och reducera kostnaderna för den centrala myndighetsledningen är att minska denna personalrotation. Mer kvalificerade och erfarna anställda bör tjänstgöra längre i sina befattningar och därmed öka kvaliteten och effektiviteten i arbetet. Personalrotationen i Försvarsmaktens högkvarter hänger dock samman med rotationen mellan befattningar inom Försvarsmakten i stort.

Dagens genomsnittliga tjänstgöringstid för den militära personalen i Försvarsmaktens högkvarter bör sålunda förlängas. Försvarsförvaltningsutredningen föreslår att tjänstgöringstiden bör förlängas till sex år och regeringen delar denna målbild. Tjänstgöringstiden påverkas av skiftande internationella ambitioner, nya uppgifter samt tillgången på högre officerare. Dock är regeringen av uppfattningen att Försvarsmakten måste komma tillrätta med de orsaker som påverkar den höga rörligheten. Regeringen inser att vissa andra strävanden, exempelvis den ökade internationella verksamheten, bidrar till en ökad rörlighet. Det motsäger dock inte att den stora personalrörligheten bidrar till minskad effektivitet i den centrala ledningen och att detta problem måste hanteras. Regeringen har tidigare påpekat att ett bemanningssystem baserat på ansökan från den enskilde skulle vara mer effektivt för myndigheten och mer attraktivt för den enskilde (prop. 2001/02:10). Regeringen anser också att en större andel civila tjänstemän är en viktig faktor för att i vissa avseenden öka kompetensen och minska personalrotationen i

3.2 Forskning och teknikutveckling

Regeringens bedömning: Ett rådgivande organ bör knytas till Försvarmakten i syfte att förbättra myndighetens förmåga att styra forskningen. Forskningsverksamhet, teknikutveckling, direktstöd, övning, studier och provningsverksamhet vid Totalförsvarets forskningsinstitut och Förvarshögskolan bör minska med 500 mnkr.

Försvarförvaltningsutredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Dock har utredningen föreslagit att en större andel av forskningen skall finansieras via anslag till Totalförsvarets forskningsinstitut och att det särskilda rådet, med uppgift att bl.a. öka antalet forskningsutövare, bör vara knutet till Försvarets materielverk samt att myndigheternas verksamhet bör renodlas.

Försvarsstyrningsutredningens förslag är att riksdagen bör besluta om anslag till den försvarsforskning som Totalförsvarets forskningsinstitut, Förvarshögskolan och Försvarets materielverk bedriver. Detta avser den forskning som det inte är naturligt för Försvarmakten att finansiera med avgifter.

Remissinstanserna: *Förvarshögskolan, Krisberedskapsmyndigheten, Statskontoret, Uppsala universitet, SACO* och *Försvarsindustrieföreningen* är i stort positiva till förslaget om en renodling av forskningsutövarna. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Linköpings universitet* avvisar förslaget.

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Statskontoret och *Officersförbundet* är positiva till förslaget om ytterligare prioriteringar avseende forskning och utveckling. *Totalförsvarets forskningsinstitut* påpekar att reduktioner kan ge kortsiktiga besparingar men långsiktiga negativa effekter. Även *Förvarshögskolan, Uppsala universitet, Vinnova* och *Försvarsindustrieföreningen* avstyrker reduktioner i forskningen.

Totalförsvarets forskningsinstitut och *Folke Bernadotteakademin* är positiva till ökad anslagsfinansiering. *Förvarshögskolan* är positiv till både ökad anslagsfinansiering och ökning av antalet forskningsutövare, men framhåller avseende ökad anslagsfinansiering, att Försvarmakten fortsatt bör ha inflytande över forskningens innehåll.

Försvarsindustrieföreningen och *Uppsala universitet* är positiva till att öka antalet forskningsutövare.

Försvarets materielverk, Uppsala universitet, Vinnova och *Försvarsindustrieföreningen* är positiva till förslaget att knyta ett särskilt råd till Försvarets materielverk. *Totalförsvarets forskningsinstitut* hävdar vikten av att ett råd skall konstrueras och arbeta så att försvarets behov av forskning och teknikutveckling kommer i centrum.

Försvarmakten, Förvarshögskolan och *ST* är negativa till ett särskilt råd knutet till Försvarets materielverk med hänvisning till att Försvarmakten fortsatt bör vara kravställare.

Försvarsmakten och *Totalförsvarets forskningsinstitut* instämmer inte med Försvarsstyrningsutredningens förslag att upprätta ett nytt anslag för försvarsforskning. *Försvarsmakten* menar att för att understryka kopplingen till *Försvarsmaktens* behov bör forskning och teknikutveckling även fortsättningsvis finansieras via en sammanhållen anslagspost under materielanslaget. *Totalförsvarets forskningsinstitut* menar att förslaget inte innebär någon ökad tydlighet. *Försvarsindustriföreningen* instämmer med förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Forskning och kompetensutveckling är av stor vikt i och med den förändrade hotbilden och den osäkerhet om den framtida utvecklingen som finns. Även materiel-systemens ökande komplexitet ställer krav på forskning och teknikutveckling. Dock anser regeringen att forskningsverksamhetens nuvarande bredd, djup och ekonomiska omfattning inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* ställer krav på systematiska prioriteringar i forskning och teknikutveckling. Tydliga ställningstaganden behöver göras till vilka områden i sak som forskning och utveckling skall bedrivas inom, samt på vilka ambitionsnivåer och med vilka metoder verksamheten skall bedrivas. Ställningstagandena behöver härtill göras inom ramen för lägre ekonomiska nivåer. Regeringen avser därför att ge *Försvarsmakten* i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter redovisa sådana ställningstaganden.

Det finns skäl att kategorisera forskningen i fyra relevanta kategorier för framtida försvarsforskning och teknikutveckling. Dessa torde även i sak karaktärisera huvuddelen av forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag, men det finns skäl att tydliggöra dessa enligt följande:

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

Viss forskning som i dag bedrivs för regeringens behov och anslagsfinansieras inom ramen för utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* bör ur ett prioriteringsperspektiv enligt regeringens mening diskuteras inom andra kategorier än i dag. Forskning inom det nukleära, biologiska och kemiska området (NBC-forskningen) bör falla inom den första och andra kategorin i stället för, som i dag, den sista kategorin.

Dock bör man beakta att NBC-forskning har betydelse för och kan nyttiggöras av det civila samhället i den breddade hotbilden. Flygteknisk forskning bör falla inom den tredje kategorin istället för, som idag, den sista kategorin. Den säkerhetspolitiska forskningen faller dock fortsatt inom den sista kategorin; forskning för regeringens behov. Sammantaget innebär detta att viss forskning som tidigare varit anslagsfinansierad inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* fortsättningsvis kommer att avgiftsfinansieras av Försvarmakten och att anslagsmedel därmed förs från anslaget 6.8 *Totalförsvarets forskningsinstitut* till anslaget 6.2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*. Regeringen bedömer att det skapar bättre förutsättningar att prioritera inom dessa områden.

Inom varje kategori krävs ställningstaganden dels till vilken verksamhet som fortsatt skall bedrivas respektive vad som skall väljas bort, dels på vilken ambitionsnivå den valda verksamheten skall bedrivas och vilket s.k. risktagande som beställaren är beredd att acceptera.

Nuvarande modell för beställning av forskning, som bygger på forskningsbeställningar från Försvarmakten respektive regeringen till Totalförsvarets forskningsinstitut och Förvarshögskolan, samt beställningar av teknikutveckling från Försvarets materielverk till Totalförsvarets forskningsinstitut och industrin, har såväl styrkor som svagheter.

Försvarsförvaltningsutredningen anser att det är svårt för Försvarmakten att styra forskningen på ett kritiskt och självständigt sätt. Detta beror dels på komplexiteten i de frågor som behandlas, dels på att rotationen bland Försvarmaktens personal begränsar möjligheterna att upparbeta den kunskap och kontinuitet som krävs för att i realiteten styra verksamheten i sak. Försvarsstyrningsutredningen redogör å andra sidan för att kompetensen inom Försvarmakten i detta avseende blivit bättre och att beställar-utförarmodellen fungerar tillfredställande. Även FOI-utredningen (SOU 2004:41) gjorde bedömningen att övergången från anslags- till avgiftsfinansiering har inneburit en förbättring av styrningen.

Regeringen anser att Försvarmakten, via av myndigheten ledda s.k. FoT-grupper, har en bättre insyn och styrning än om verksamheten vore anslagsfinansierad. Det är heller inte givet att de exempel på alternativa finansieringsformer som f.n. tillämpas, som anslag direkt från regeringen inom bl.a. NBC och flygteknik, i kvalitativ mening innebär en bättre styrning. Regeringen anser att ett rådgivande organ för beredning av forskningsfrågor knutet till Försvarmakten bör inrättas. Det bör utses av regeringen och ges en självständig ställning och sammansättningen skall säkerställa att Försvarmakten kan svara upp mot de bredare forskningsfrågeställningar som försvarets nya inriktning innebär. Bland annat bör det rådgivande organet beakta det program för säkerhetsforskning som beskrivs i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133). Det rådgivande organet skall också kunna ge regeringen sin syn på forskningens och teknikutvecklingens inriktning och avvägningen mellan dess olika delar.

Sammantaget kan regeringen konstatera att olika former av styrning av forskning är förknippad med för- och nackdelar, men att fördelarna med nuvarande modell med avgiftsfinansiering överväger, varför någon förändring inte föreslås. Regeringen redovisar detta närmare i avsnitt 2.3. Frågan om ett eget försvarsforskningsanslag bereds vidare.

Regeringen anser att det finns ett behov av att för försvarssektorn ha ett särskilt fristående forskningsinstitut som kan tillgodose behovet av tillämpad forskning för försvarets behov, men också beakta näringslivets behov. I takt med att den civila och militära utvecklingen närmar sig varandra, t.ex. inom säkerhetsområdet, bör möjligheterna till samverkan mellan dessa områden utnyttjas fullt ut så länge den baseras på institutets kärnverksamhet. En ökad samverkan med näringslivet och andra forskningsinstitut bör eftersträvas och forskningsutbyte mellan traditionellt militära respektive civila forskningsområden kan därmed på ett kostnadseffektivt sätt generera resultat med gemensam nytta för deltagande parter. Detta påpekar även Försvarsberedningen i sin rapport.

Verksamheten vid Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan måste genomgå kraftiga omprioriteringar i förhållande till bedriven verksamhet 2004. Detta arbete bör genomföras av Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk i samråd med Regeringskansliet. Områden som blir för smala för att vara meningsfulla ur ett kompetenshänseende bör om möjligt överföras till andra utförare eller i sista hand avvecklas.

Försvarsförvaltningsutredningen har föreslagit att forskningsverksamheten bör renodlas så att den naturvetenskapliga och tekniska forskningen koncentreras till Totalförsvarets forskningsinstitut och den samhällsvetenskapliga till Försvarshögskolan.

Enligt regeringens uppfattning finns det skäl som talar för en renodling, men regeringen har vid en samlad bedömning funnit att de skäl som talar mot en renodling överväger. Det finns bl.a. en risk att en omstrukturering på kort sikt leder till en nedgång i analysstödet och på längre sikt till en kompetensförlust. Regeringen avser därför inte genomföra denna förändring nu.

Regeringen anser att den ekonomiska omfattningen av forskning, teknikutveckling samt utveckling och stödverksamhet inom de berörda myndigheterna bör reduceras. I första hand gäller att den minskade ekonomiska ramen för det militära försvaret nödvändiggör omprioriteringar mellan operativ verksamhet och annan verksamhet för att nå en balans mellan olika uppgifter. Reduktionen av de ekonomiska resurserna för försvarsforskning och teknikutveckling m.m. innebär att en noggrann prioritering av FoU-verksamheten behöver göras så att den framgent inriktas på de uppgifter för det framtida försvaret som anges i riksdagens beslut. Vidare bör Försvarsmakten uppmärksamma behovet av särskilda satsningar för att nyttiggöra forskningsresultat från forskningsutövarna.

3.3 Försvarsunderrättelseverksamhet

Regeringens bedömning: En översyn av den samlade underrättelseverksamhetens och säkerhetstjänstens struktur och organisation samt möjligheterna att utveckla formerna för och innehållet i inriktningen, styrningen och finansieringen av underrättelse- och säkerhetstjänsten bör göras. Översynen bör resultera i förslag till minskade kostnader om ca 100 miljoner kronor inom underrättelse- och säkerhetstjänsten inom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag är att Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och Försvarets radioanstalt bör åläggas besparingar om 60 respektive 40 mnkr i förhållande till 2004 års ekonomiska nivå. Därutöver föreslår utredningen att en utredning med uppgift att se över styrnings-, finansierings- samt organisationsformer för underrättelse- och säkerhetstjänsten bör tillsättas i syfte att åstadkomma effektökningar, effektiviseringar samt kostnadsreduktioner.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* och *Försvarets radioanstalt* avstyrker förslaget om besparingar för respektive myndighet. De båda myndigheterna samt *SACO* bejakar förslaget om en översyn medan *Statskontoret* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen kan konstatera att utredningen inte har belyst underrättelseområdet lika ingående som övriga delar av utredningens arbetsområde. De förslag till effektiviseringar som utredningen lyfter fram bedöms inte nå upp till de av utredningen föreslagna besparingarna. Dock anser regeringen att det även inom underrättelseområdet finns skäl att effektivisera verksamheten och att inriktningen skall vara att besparingar på cirka 100 miljoner kronor bör genomföras.

Utredningen anser att det finns skäl att se över formerna för inriktningen och organiseringen av underrättelse- och säkerhetstjänsten. Skälet är att utredningen bedömer att inriktningen av de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet blivit allt mer diversifierad. Kopplingen mellan vem som beställer underrättelser å ena sidan och finansieringen av verksamheten å den andra sidan bedömer utredningen vara otillräcklig. Likaså är det oklart vilken värdering av underrättelsernas nytta som görs i relation till kostnaderna för verksamheten. Därmed begränsas enligt utredningen förutsättningarna för en verkansfull prioritering, både hos beställaren och hos utföraren. Försvarsstyrningsutredningen konstaterar dock i detta avseende att Försvarets radioanstalts tjänster genomgående är svåra att prissätta och bedöma nyttan av, något som är viktiga förutsättningar för att det skall gå att avgiftsfinansiera verksamheterna. Sammantaget bedömer Försvarsförvaltningsutredningen att dessa verksamheter omsätter betydande belopp inom flera utgifts- och politikområden. Samordningen och avvägningarna mellan olika verksamheter bör enligt utredningen kunna förbättras.

Försvarsberedningen anför i sin rapport *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1) att den ser fortsatta möjligheter till att utveckla formerna för och innehållet i inriktningen och styrningen av underrättelsetjänsten. Kopplingar mellan styrning och finansiering och prioritering mellan olika områden kan förbättras.

Även andra faktorer talar enligt beredningen för en översyn. I dagens underrättelseverksamhet finns klara beröringspunkter mellan det som tidigare var tydligt uppdelat i militära respektive civila underrättelsebehov. Därtill behöver gränsdragningen mellan vad som är underrättelsetjänst och säkerhetstjänst tydliggöras. Målet för en effektiv nationell underrättelsetjänst, med både militär och civil kompetens, måste vara att informationen kan utnyttjas av alla berörda. Därtill kommer utvecklingen av underrättelsesamarbete inom EU.

Regeringens uppfattning är att frågorna som tagits upp av Försvarsberedningen och Försvarsförvaltningsutredningen bör ses över. Denna översyn bör inkludera även underrättelse- och säkerhetsverksamhet som bedrivs av myndigheter inom övriga sektorer. Regeringen avser därför att initiera en sådan översyn. Den bör bl.a. resultera i förslag på effektiviseringar och kostnadsbesparingar.

3.4 Fastighetsfrågor

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets roller som hyresgäst respektive hyresvärd bör renodlas i syfte att effektivisera de gemensamma processerna och skapa förutsättningar för rationaliseringar och besparingar om ca 100 mnkr.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag stämmer överens med regeringens bedömning.

Försvarsstyrningsutredningens förslag är att förband, skolor och centrum skall förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket.

Remissinstanserna: *Fortifikationsverket* och *Statens fastighetsverk* tillstyrker utredningens förslag och *Fortifikationsverket* pekar även på de begränsningar myndighetsformen ger för en affärsdrivande verksamhet. Även *Försvarsmakten* tillstyrker utredningens förslag men ser vissa farhågor. Dock förordar Försvarsmakten en ny statlig fastighetsreform i syfte att föra de fortifikatoriska delarna av Fortifikationsverkets verksamhet till Försvarsmakten. De öppna delarna av fastighetsbeståndet kan enligt Försvarsmakten hanteras av ett affärsdrivande statligt bolag. Även *Officersförbundet* anför att fortifikatorisk verksamhet tillhör Försvarsmaktens kärnkompetens och bör bedrivas inom myndigheten.

Försvarsmakten biträder inte Försvarsstyrningsutredningens förslag. *Fortifikationsverket* anför att förslaget skulle underlätta den av Försvarsförvaltningsutredningen föreslagna förändringen.

Skälen för regeringens bedömning: Det har gått mer än tio år sedan den statliga fastighetsreformen. Det finns ett antal statliga aktörer inom fastighetsförvaltningsområdet, som Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Specialfastigheter, Vasallen, Vasakronan och Akademiska hus. Sedan 1997 har Fortifikationsverkets bestånd av fastigheter, anläggningar och mark minskat med över 50 %. Några remissinstanser har påpekat att det kan finnas skäl att, i ljuset av detta, utvärdera Fortifikationsverkets verksamhet och organisation i relation till övriga aktörer i den statliga fastighetsförvaltningen. Regeringen avser återkomma i denna fråga.

Gränsytan mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket samt deras gemensamma processer bör enligt regeringen stödja övergripande ekonomiska och kvalitativa mål.

Fastigheterna skall ha hög utnyttjande- och fyllnadsgrad. Undervisnings- och verkstadslokaler, logement etc. skall helst utnyttjas året runt och så optimalt som möjligt. Mer effektivt lokalutnyttjande har väsentlig ekonomisk betydelse eftersom det kan dämpa framtida

investeringsbehov och möjliggör att outnyttjade byggnader avskiljs och säljs. Fortifikationsverket bör stödja Försvarmakten i detta. Försvarmakten bör ansvara för att lokalerna utnyttjas på bästa sätt. Det är Försvarmaktens främsta uppgift inom lokalförsörjningsområdet.

Fortifikationsverket ansvarar för det tekniska planeringsarbetet, som bl.a. syftar till att hålla ner drift- och underhållskostnaderna. Försvarets inriktning och omfattning har ändrats kraftigt under det senaste decenniet. Det har bl.a. medfört att byggnader och anläggningars ekonomiska livslängder blivit kortare än deras tekniska och bokföringsmässiga livslängder. Därför är det viktigt att nya byggnader och anläggningar i stor utsträckning är användbara för flera funktioner och ombyggnadsbara.

Försvarmakten och Fortifikationsverket bör gemensamt ansvara för att nytillkomna byggnader fyller dessa kriterier. Försvarmaktens ansvar är bl.a. att tillse att lokalprogrammen är genomtänkta och svarar mot långsiktiga behov, och Fortifikationsverket ansvarar bl.a. för kostnadseffektivitet i produktions- och vidmakthållandeprocessen.

Enligt regeringens mening bör en renodlad ansvarsfördelning mellan myndigheterna leda till effektiviseringar och rationaliseringar. En ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna och en renodling av rollerna innebär att Försvarmaktens nuvarande fastighetsorganisation kan avvecklas och ersättas med garnisonsplacerade lokalsamordnare. I sammanhanget kan nämnas att myndigheterna på regeringens uppdrag har utarbetat och infört ett nytt hyressättningssystem som på ett bättre sätt kopplar ihop hyresavtalens löptid och det investerade kapitalet.

Försvarmakten kommer efter genomförandet av den senaste grundorganisatoriska förändringen att vara lokaliserad till tjugoen garnisonsorter. På varje sådan plats inrättas, om behov finns, en till två lokalsamordningstjänster. Lokalsamordnarnas uppgifter är att svara för lokalernas och anläggningarnas utnyttjande och vara Försvarmaktens lokala företrädare i förvaltnings-, drifts- och underhållsfrågor mot Fortifikationsverket.

Regeringen bedömer att Försvarmaktens organisation därmed bör kunna reduceras med ca hundra tjänster varav ett tiotal – bl.a. fortifikationsverkets har sett över sin lokala och regionala organisation och bl.a. reducerat antalet fastighetsområden från nio till fyra. Verket bör enligt regeringens mening göra en fortsatt översyn av sin administration mot bakgrund av de krav som genomförandet av Försvarsförvaltningsutredningens förslag ger upphov till. Verkets egen bedömning är att den samlade organisationen kan reduceras med ca 30 tjänster. En samordning med Försvarmaktens driftstyrkor leder till ytterligare besparingar.

Regeringen bedömer att förslagen ger en årlig sänkning av kostnaderna, relativt år 2004, med ca 100 mnkr. Av dessa kommer ca 70 mnkr uppkomma inom Försvarmaktens anslag och ca 30 mnkr inom Fortifikationsverket. Det senare kommer att innebära en hyressänkning för Försvarmakten.

3.5.1 Ett stegvis mönstringsförfarande

Regeringens bedömning: Inom ramen för dagens system med totalförsvarsplikt bör ett stegvis mönstringsförfarande införas. Förfarandet bör utformas så att det aktivt uppmanar fler kvinnor till att genomgå antagningsprövning. I första skedet bör ett urval ske av den manliga delen av åldersklassen. I andra skedet bör de män som bedöms klara kraven för lång grundutbildning kallas till mönstring, som även den kan ske stegvis. Genom införandet av ett stegvis mönstringsförfarande och rationaliserade metoder möjliggörs en överföring av anslag om ca 100 miljoner kronor från Totalförsvarets pliktverk till Försvarsmakten.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten*, *Totalförsvarets pliktverk* och *Värnpliktsrådet* m.fl. är i princip positiva till stegvis mönstring. *Totalförsvarets pliktverk* menar att besparingen bör beräknas till 35-45 mnkr och tidigast tas ut 2010. *Försvarsmakten* anser att mönstringsverksamheten bör föras över till Försvarsmakten och att det första urvalet inte bör ske genom en Internetbaserad enkät.

Försvarsmakten, *Svea Hovrätt* och *Styrelsen för psykologiskt försvar* m.fl. ser en risk för att felaktiga uppgifter lämnas vid en Internetbaserad enkät.

Datainspektionen och *JO* har inga principiella invändningar mot förslaget.

Styrelsen för psykologiskt försvar, *Totalförsvarets pliktverk*, *Officersförbundet*, *Värnpliktsrådet* och *Civilpliktsrådet* m.fl. ser en risk för minskad folklig förankring av totalförsvaret.

Kammarrätten i Göteborg, *Svea Hovrätt* och *Totalförsvarets pliktverk* anser att införandet av stegvis mönstring förutsätter lagändring. *Svea Hovrätt* och *Styrelsen för psykologiskt försvar* anser att beslut om att inte kalla till mönstring bör kunna överklagas.

Värnpliktsrådet och *Civilpliktsrådet* m.fl. avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Utbildningsbehovet av totalförsvarspliktiga har minskat drastiskt under de drygt tio år som gått sedan införandet av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och bildandet av Totalförsvarets pliktverk. År 1996 bedömde regeringen att det årliga utbildningsbehovet av värnpliktiga uppgick till ca 30 000 personer om året. Vid samma tidpunkt var regeringens mål att ca 10 000 totalförsvarspliktiga årligen skulle utbildas med civilplikt. Enligt nu föreliggande planering kommer de närmsta åren ca 8 500 totalförsvarspliktiga årligen att fullgöra värnplikt, och ca 130 civilplikt med utbildning längre än 60 dagar.

Detta innebär att det bedömda uttagningsbehovet för en årsklass under de senaste tio åren minskat med mer än tre fjärdedelar. Av de totalförsvarspliktiga som genomgår mönstring de närmsta åren kommer med nuvarande mönstringsförfarande mindre än var femte man att genomföra tjänstgöring. Regeringen anser att det drastiskt minskade behovet av

totalförsvarspiktig personal måste återspeglas även i att mönstringsverksamheten rationaliseras.

Mot denna bakgrund bör mönstringsförfarandet förändras i syfte att minska antalet totalförsvarspiktiga som behöver inställa sig till mönstring. Statistik från Totalförsvarets pliktverk visar att ca 25 000 totalförsvarspiktiga av en åldersklass på ca 55 000 klarar kraven för lång grundutbildning. Målsättningen bör vara att endast de totalförsvarspiktiga som klarar kraven för lång grundutbildning skall kallas till mönstring.

Mönstringen bör även fortsättningsvis vara en uppgift för Totalförsvarets pliktverk. Regeringen delar utredningens uppfattning att en Internetbaserad enkät kan vara ett exempel på en lämplig metod för att identifiera de totalförsvarspiktiga som klarar kraven för lång grundutbildning. Att ytterligare ta in uppgifter från utbildningsväsende och skolhälsovård kan också vara alternativ eller komplement till ett sådant förfarande. Utredningen har redogjort för det arbete som pågår vid Totalförsvarets pliktverk för att utveckla en sådan enkät. Detta arbete är ännu inte slutfört. Idén bygger emellertid på att alla sjuttonåriga män skall få information om Internetenkäten i samband med den övriga information som de får om mönstringen och totalförsvarspikten. Genom en säker inloggning över Internet kan de få tillgång till en enkät innehållande ett antal frågor. Enkätsvaren blir en urvalsgrund för vilka som skall kallas till mönstring. Att fylla i enkäten och skicka in den skulle därmed bli en del av pliktmomentet för männen.

Som utredningen framhållit finns det en möjlighet att sända enkäten även till samtliga kvinnor i åldersklassen. Regeringen ser positivt på denna nya möjlighet för myndigheterna i deras arbete för att fler kvinnor skall genomföra grundutbildning. För kvinnornas del skulle det emellertid vara frivilligt att svara på enkäten. Oavsett hur mönstringsförfarandet närmare utformas bör detta ske på ett sätt som uppmanar fler kvinnor att genomgå antagningsprovning.

Att en totalförsvarspiktig efter ett beslut av Totalförsvarets pliktverk inte har kallats till mönstring behöver inte innebära att mönstring är utesluten. Om någon anmäler missnöje över att inte ha kallats till mönstring, kan Totalförsvarets pliktverk på nytt pröva om mönstring är möjlig, och verket har i ett sådant fall möjlighet att efter en förnyad provning kalla den totalförsvarspiktige till mönstring.

Enligt regeringens bedömning borde ett stegvis mönstringsförfarande kunna införas samtidigt som den enskildes rättssäkerhet garanteras och ett tillräckligt skydd uppnås för sådana uppgifter om den enskilde som kan vara integritetskänsliga. Valet av metod för att genomföra ett stegvis mönstringsförfarande blir en fråga för Totalförsvarets pliktverk.

Utredningens förslag innebär att regeringen i förordning skall föreskriva att Totalförsvarets pliktverk endast skall kalla den till mönstring som bedöms ha förutsättningar och i övrigt kan antas komma i fråga för inskrivning. Regeringen delar utredningens bedömning att ett stegvis mönstringsförfarande kan åstadkommas inom ramen för gällande lagstiftning.

Lagen om totalförsvarspikt utgör en skyldighetslagstiftning i förhållande till enskilda. I lagen fastläggs bl.a. skyldigheten för totalförsvarspiktiga män att genomgå mönstring. När lagen om totalförsvars-

plikt tillkom var utbildningsbehovet av både värn- och civilpliktiga betydligt större än idag. Utgångspunkten var också att i princip alla män skulle kallas till mönstring. Den möjlighet som lagen ger staten att utöva bestämmande över enskilda, bör naturligtvis inte nyttjas om det inte finns ett behov av det. Detta synsätt bör utgöra utgångspunkt vid kallelse till mönstring. Lagen torde härmed inte hindra att Totalförsvarets pliktverk beslutar att endast kalla vissa totalförsvarspliktiga till mönstring, på ett sätt som är rättssäkert och för den enskilde framstår som förutsägbart. Den enskildes mönstringsplikt motsvaras inte av en rätt att bli kallad till mönstring. Något behov av att införa en möjlighet för den enskilde att överklaga ett beslut om att inte kalla till mönstring föreligger därmed inte.

Ett stegvist mönstringsförfarande kan komma att föranleda vissa ändringar i lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om några ändringar bedöms nödvändiga.

Regeringen avser ge Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att i samverkan med Försvarmakten se över hur mönstringsverksamheten kan genomföras vid ett fåtal av Försvarmaktens verksamhetsställen. Det skulle ge möjligheter för Totalförsvarets pliktverk och Försvarmakten att samutnyttja lokaler och tjänster. Dessutom skulle myndigheterna få bättre möjligheter till gemensamma informationsinsatser till mönstrande, i syfte att öka intresset för och kunskapen om det militära försvaret.

Utredningen har föreslagit att Totalförsvarets pliktverk bör få rätt att begära att uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut innan beslut att kalla till mönstring fattas. Därmed skulle det ges bättre möjligheter för Totalförsvarets pliktverk att avgöra vilka totalförsvarspliktiga som är lämpliga för inskrivning och skall kallas till mönstring. Enligt verkets bedömning skulle förändringen innebära en besparing på mellan 10-11 miljoner kronor per år. En sådan ordning innebär även fördelar för den enskilde, som inte behöver inställa sig till mönstring i de fall registerkontrollen visar att den totalförsvarspliktige inte kan tas i anspråk för tjänstgöring. Flertalet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. De förändringar som regeringen bedömer nödvändiga i detta avseende kan ske genom ändringar i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Enligt 2 kap 4 § lagen om totalförsvarsplikt skall bl.a. kommuner och landsting till Totalförsvarets pliktverk lämna de uppgifter om en totalförsvarspliktigs hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt som krävs för att bedöma hans eller hennes förutsättningar för att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Enligt förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt har bl.a. Försäkringskassan, kommuner och landsting en sådan uppgiftsskyldighet. Regeringen avser ge Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att redovisa hur uppgiftsskyldigheten bör förändras för att verket bättre skall kunna avgöra vilka personer som skall kallas till mönstring. De ändringar som regeringen finner nödvändiga kan ske i förordningen om totalförsvarsplikt.

Regeringen bedömer att införandet av ett stegvis mönstringsförfarande, rationaliserade metoder som beskrivs i det kommande samt utökade möjligheter att begära uppgifter ur belastningsregistret möjliggör en överföring av anslag om ca 100 miljoner kronor från Totalförsvarets

pliktverk till Försvarsmakten. En förutsättning för att ett stegvis mönstringsförfarande skall kunna införas är att Totalförsvarets pliktverk förmår utveckla en Internetbaserad plattform, eller ett motsvarande verktyg, för att inhämta de uppgifter som behövs för det första urvalet. Regeringen avser att ge Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att närmare redovisa hur den stegvisa mönstringen kan införas.

3.5.2 Rationaliserat mönstringsförfarande

Regeringens bedömning: Mönstringsprocessen bör rationaliseras och ett differentierat mönstringsförfarande bör införas. Målet bör vara att Totalförsvarets pliktverk skall kunna mönstra väsentligt fler personer per anställd och år.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets pliktverk* tillstyrker förslaget men påpekar att krav för befattningar måste ses över. *Försvarsmakten* avstyrker att de mönstrande skall prövas endast mot en ”lägsta nivå”. *Krisberedskapsmyndigheten* menar att prövningen mot en ”lägsta nivå” försämrar urvalet, men att detta ändå blir tillräckligt bra. *Försvarsmakten*, *Totalförsvarets pliktverk*, *Officersförbundet* och *Värnpliktsrådet* anser att alla som skall skrivas in bör bli föremål för psykologintervju. *Svea Hovrätt* anser att den lagändring som utredningen föreslagit är överflödig.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige genomgår de mönstrande flera relativt ingående tester. Mönstringen är densamma för det stora flertalet av de totalförsvarspliktiga, oavsett till vilken befattning den enskilde skrivs in. Som utredningen har visat har detta inneburit att den svenska mönstringsprocessen är jämförelsevis personalintensiv. Regeringen delar utredningens uppfattning att antalet mönstrande per år och anställd bör kunna öka väsentligt, genom att rutiner förenklas, tester förändras och en differentierad mönstring införs. Med differentierad mönstring menas att omfattningen av den undersökning som den totalförsvarspliktige genomgår görs beroende av den befattning som kan vara aktuell. Införandet av en differentierad mönstring har även föreslagits av utredningen om en översyn av Totalförsvarets pliktverk (se bet. SOU 2004:5).

En utgångspunkt för förändrade metoder bör vara att endast de mätvärden som oundgängligen behövs skall tas fram. För mindre kvalificerade befattningar bör färre tester än idag genomföras. En möjlig metod är att individen endast jämförs mot en fastställd lägsta nivå. Detta förutsätter att kravprofilerna för ett antal befattningar förändras så att kraven blir färre och mindre detaljerade, vilket bör göras i samverkan mellan Totalförsvarets pliktverk och de bemanningsansvariga organisationerna, det vill säga Försvarsmakten och Affärsverket svenska kraftnät. Inför uttagning till mer kvalificerade befattningar genomförs fler tester än för de totalförsvarspliktiga som endast skall kontrolleras mot en lägsta nivå. Vid en översyn av befattningskraven bör eftersträvas att ta bort

sådana krav som på ett osakligt sätt missgynnar personer på grund av till exempel kön och etnisk bakgrund.

Regeringen har gett Totalförsvarets pliktverk i uppdrag att redovisa hur mönstringsprocessen kan rationaliseras och ett differentierat mönstringsförfarande kan införas. Utredningen har föreslagit att 2 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt bör ändras för att tydliggöra att den mönstring som de totalförsvarspliktiga genomgår kan variera mot bakgrund av aktuella befattningskrav. Av den proposition som föregick bestämmelsen framgår att undersökningar och övrig utredning naturligtvis inte skall vara mer ingående eller omfattande än vad som krävs för att uppnå syftet, det vill säga att bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att fullgöra den tjänstgöring som kan komma i fråga (se prop. 1994/95:6 s 164). Därutöver gäller som generella principer att en ingripande åtgärd av en myndighet i ett enskilt fall alltid måste vara nödvändig och proportionell. Mot denna bakgrund är det inte nödvändigt att ändra bestämmelsen för att kunna införa ett differentierat mönstringsförfarande.

3.5.3 Prövning av inskrivningsbeslut

Regeringens bedömning: Inskrivningsnämnderna bör avskaffas.

Utredningen om en översyn av Totalförsvarets pliktverks förslag är bl.a. att inskrivningsnämnderna skall avskaffas, och att alla inskrivningsbeslut fattade av Totalförsvarets pliktverk skall överprövas på samma sätt.

Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. *Sveriges Reservofficersförbund* framhåller att förändringen inte får innebära att det blir mer komplicerat för den totalförsvarspliktige.

Skälen för regeringens bedömning: Inskrivningsnämnderna avgör ärenden där en enskild begär förnyad prövning av ett beslut om inskrivning enligt 3 kap. 1 och 3 §§ lagen om totalförsvarsplikt, om en begäran inkommer inom tre veckor och Totalförsvarets pliktverk inte tillgodoser den enskildes önskemål om ändring. I andra fall är Överklagandenämnden för totalförsvaret den instans som slutligen kan avgöra om ett beslut om inskrivning skall ändras. För den enskilde kan det framstå som slumpmässigt om det är inskrivningsnämnden eller överklagandenämnden som avgör ärendet. Det finns inte skäl att på detta sätt göra skillnad mellan likartade ärenden. En likartad och känd överklagandeprocess innebär större tydlighet för såväl den enskilde som myndigheter. Eftersom Överklagandenämnden för totalförsvaret genom sin sammansättning både tillför juridisk kunskap och består av politiskt utsedda ledamöter kommer det demokratiska inslaget i överklagandeprocessen att finnas kvar. Totalförsvarets pliktverk har bedömt att ett avskaffande av inskrivningsnämnderna skulle innebära en årlig besparing om 700 000-800 000 kr.

Till följd av de minskade utbildningsvolymerna har antalet ärenden vid inskrivningsnämnderna minskat väsentligt.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition om de lagändringar som är nödvändiga för att alla inskrivningsbeslut där en

3.6 Högre officersutbildning

Regeringens bedömning: De framtida utbildningsvolymerna bör ligga på en lägre nivå än tidigare och kostnaderna för utbildningen bör minska. Kostnaderna för Försvarmakten bör minska med 70 mnkr.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag är att det temporära utbildningsstoppet inom den högre officersutbildningen bör förlängas minst till 2008. Framtida utbildningsvolymerna i den högre officersutbildningen bör motsvara nordiska genomsnittsnivåer och ligga inom intervallet 50–60 studerande på stabsprogrammet och 10–20 på chefsprogrammet (eller motsvarande framtida program). Kostnaderna för utbildningarna bör sänkas och finansieras genom en anslagspost i Försvarmaktens förbandsanslag.

Remissinstanserna: *Försvarmakten*, *Försvarshögskolan*, *Officersförbundet* och *SACO* avvisar förslaget om ett utbildningsstopp. I huvudsak menar instanserna att ett utbildningsstopp skulle få oönskade långsiktiga strukturella konsekvenser samt att Försvarmakten skulle behöva bidra till att bibehålla kompetens på Försvarshögskolan i en sådan omfattning att besparingen skulle bli relativt liten.

Myndigheterna är positiva till minskade utbildningsvolymerna, dock inte lika små som utredningen föreslår, och minskade utbildningskostnader. *Officersförbundet* anser att Försvarmaktens behov skall styra antalet studerande och välkomnar alla effektiviseringar av utbildningen så länge kvaliteten inte sjunker.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsförvaltningsutredningen har föreslagit att det temporära utbildningsstopp som råder läsåret 2005–2006, beroende på att Försvarmakten inte beställt någon utbildning vid stabsprogrammet för detta år och inte heller påbörjat något nytt chefsprogram, förlängs till minst 2008. Skälen för utredningens förslag är framför allt den goda tillgång till relativt nyutbildade officerare som finns. Regeringen kan konstatera att Försvarmakten planerar att påbörja utbildningen till hösten 2006 och därmed avbryta utbildningsstoppet. Försvarmakten menar att ett utbildningsstopp på sikt skulle leda till ett minskat antal yrkesofficerare med denna kompetens, inte minst när det gäller yngre yrkesofficerare.

Mot bakgrund av att Försvarmakten är beroende av försvarsrelaterad utbildning, som endast ges inom Försvarmakten och vid Försvarshögskolan, påverkas utvecklingen av militär kärnkompetens som är viktig för Försvarmaktens ominriktning och reformering vid ett utbildningsstopp. Försvarmakten menar att detta skulle påverka omställningen till ett insatsförsvaret negativt. Ett fortsatt temporärt utbildningsstopp påverkar även utbildningens framtida kvalitet vilket kan ge kompetensförluster enligt Försvarmakten.

Enligt regeringens mening är det väsentligt att Försvarmaktens personalförsörjning utgår från en analys av myndighetens behov av personal

med olika kompetens. Befordran är inte längre kopplat till olika utbildningssteg, utan till befattning. Det bör således vara möjligt att samtidigt kunna tillgodose behovet av kompetens och att genomföra den minskning av antalet officerare i höga tjänstegrader som måste följa förändringarna av Försvarsmaktens storlek och verksamhet.

Enligt Försvarsmaktens remissutlåtande har det interna arbetet inom Försvarsmakten med att utveckla personalförsörjningssystemet bl.a. resulterat i en behovsanalys där behovet av officerare med högre officersutbildning är avsevärt lägre än tidigare. Regeringen konstaterar att de framtida utbildningsvolymerna är större än vad Försvarsförvaltningsutredningen har föreslagit.

Utredningen grundar sina föreslagna utbildningsvolymerna på tillgången på högre officerare och på en jämförelse med de nordiska länderna. Utredningen menar att jämförelsen med de nordiska länderna är relevant då framför allt Norge och Danmark genomför liknande förändringar av försvaret. Det likartade antalet och typerna av förband bör innebära att mängden högre officerare i Sverige bör vara i samma storleksordning som det nordiska genomsnittet. Detta innebär i sin tur en kraftig minskning från dagens nivåer och bör, enligt utredningens mening, leda till en restriktiv syn på framtida utbildningsvolymerna. Inget av de jämförda länderna har en löpande utbildningsvolym i samma storleksordning som den svenska, oavsett storlek på landets försvarsmakt. Därav gör utredningen bedömningen att det inte är nödvändigt med ett så stort antal årligen utbildade högre officerare som fallet varit i Sverige, vare sig för att utbilda förband, bemanna insatsförband, rotera förband i internationella insatser eller bemanna en tillräckligt stor stabs- och förvaltningsorganisation.

Försvarsmakten har i sitt arbete med den framtida personalförsörjningen påbörjat arbetet med att komma till rätta med detta problem, såvitt regeringen kan bedöma. Försvarsmaktens pågående analysarbete har, enligt Försvarsmaktens remissutlåtande, kommit fram till liknande principer som utredaren avseende behovet av högre officerare. Försvarsmakten har liksom utredaren gjort jämförelser med de nordiska länderna. Myndigheten använder jämförelserna som ett ingångsvärde för vidare förädling och anpassning till svenska förhållanden och inte som planeringsantaganden.

Försvarsmakten anger i sitt remissutlåtande att utbildningsvolymerna borde vara 80 studerande vid stabsutbildningen respektive 40 vid chefsprogrammet. Den nu genomförda analysen grundar sig på insatsorganisationens behov som uppskattats till 1 600 yrkesofficerare med utbildning för befordran till major eller örlogskapten respektive 800 yrkesofficerare med utbildning för befordran till överstelöjtnant eller kommendörkapten. Försvarsmaktens inriktning innebär således en minskning av antalet studerande med ca 40 %. Även efter en sådan reduktion kommer dock antalet högre officerare vara väsentligt högre i Sverige än i exempelvis Danmark och Finland.

Regeringen menar mot ovanstående bakgrund att det är viktigt att analysen fördjupas. Det är troligt att antalet studerande bör reduceras ytterligare mot bakgrund av en sådan analys. Antalet studerande vid Försvarshögskolan bör årligen övervägas och vara ett av ingångsvärdena för att åstadkomma balans i personalstrukturen. Sammantaget bedömer

regeringen att det är uppenbart att utbildningsvolymerna vid stabs- och chefsprogram (eller motsvarande) bör minska.

Vad avser utbildningens kostnad kan regeringen konstatera att undervisningsformerna på stabs- respektive chefsprogrammen inte skiljer sig i stora delar från allmänt förekommande högskoleundervisning. Däremot finns skillnader i hur stor del av utbildningen som är lärarledd.

Regeringen anser att kostnaderna för stabs- och chefsprogrammen bör kunna sänkas. Officersutbildning har traditionellt sett varit personalintensiv till följd av en önskan om individuell uppföljning m.m. av de studerande. Emellertid bör nya och mer kostnadseffektiva former av utbildning kunna införas på flera områden. Det är dock viktigt att behålla den höga kvaliteten på den högre officersutbildningen. En minskad lärartäthet och en minskad andel lektionsbunden undervisning bör inte per automatik anses leda till en kvalitetsförsämring utan bör i stället ses som en anpassning till vad som gäller för högre utbildningar i allmänhet. Likaledes bör kraven på att de studerande självständigt genom egna litteraturstudier m.m. inhämtar och tillämpar kunskap kunna sättas avsevärt högre än i dag. Krav på att de studerande redan innan kursstart inhämtat vissa moment i undervisningen bör kunna ställas, i kombination med förberedande kurser och distansutbildning. Bedömningar av elevens prestationer bör i högre grad kunna göras på grundval av resultat på tentamina och uppsatser, i enlighet med normal högskolepraxis. Regeringen avser därför i planeringsanvisningarna till bugetunderlaget för 2007 ge Försvarmakten och Förvarshögskolan i uppdrag att redovisa åtgärder för att minska utbildningskostnaderna.

Högskoleverket redovisade i december 2005 sin granskning av den svenska officersutbildningen, Officersutbildning i Sverige - utvärdering av programutbildning vid Förvarshögskolan och inom Försvarmakten (Fö2005/3045/MIL). Försvarmakten och Förvarshögskolan har lämnat ett gemensamt yttrande med anledning av rapporten. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet, liksom frågan om utbildningens organisatoriska hemvist.

3.7 Materielrelaterade processer

Regeringens bedömning: Materielprocessen bör vidareutvecklas i syfte att anpassa den till insatsförsvaret och dess behov. En ändrad ansvarsfördelning mellan staten och industrin bör genomföras. Det bör prövas om delar av verksamheten i Försvarmaktens logistik kan föras över till industrin som en konsekvens av detta.

Myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen bör renodlas och en integrerad ledning av materielprocessen tillämpas.

Behovet av oberoende prov- och testverksamhet bör ses över. Inom en femårsperiod bör Försvarmaktens bidrag till provplats Vidsel halveras.

Kostnaderna för Försvarets materielverk bör minska med 900 mnkr.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* och *Försvarets materielverk* är i stort positiva till utredningens förslag. Dock påpekar de risker med den snabba omställning utredningen har föreslagit och är negativa till utredningens förslag om en styrgrupp för att leda omställningen. Myndigheterna avvisar även förslaget om en särskild organisation för avveckling av övertalig försvarsmateriel. *Försvarsmakten* uttrycker även stora farhågor avseende förslaget om att överföra delar av Försvarsmaktens logistiks (FMLOG) verksamhet till industrin.

Försvarsindustriföreningen är i stort positiv till utredningens förslag med undantag för slutsatsen att det leder till en minskad egenutveckling av försvarsmateriel. *Small and Medium Size Enterprises in Defence (SME-D)* är negativt till utredningens förslag i stort. *Statskontoret* är negativt till en ändrad ansvarsfördelning mellan stat och industri p.g.a. att risken för monopolsituationer ökar. *Statskontoret* avvisar även förslaget om en styrgrupp och anser i stället att en utredare med ansvaret för att följa hela omställningen är av större relevans och bör tillsättas.

Skälen för regeringens bedömning: I 2004 års försvarsproposition anförde regeringen att grunderna för materielförsörjningen har ändrats i och med de förändrade kraven på försvaret. Insatsförsvarets uppgifter och dess behov skall vara styrande för materielförsörjningen. Reformeringen av Försvarsmakten, inkluderat ett minskat antal förband och ett begränsat ekonomiskt utrymme, kommer att ställa krav på prioriteringar av utvecklingsåtgärder till inhemsk försvarsindustri. Vidare menade regeringen att spårbarheten bör förbättras och att strategiska vägval i materielförsörjningen bör lyftas fram. Ett begränsat antal nationella nischer eller kompetensområden bör prioriteras vid beslut om kompetensuppbyggnad och materielutvecklingsprojekt. Samma skall gälla för forskning och teknikutveckling. Kopplingen mellan materielplaneringen, planeringen för forskning och teknikutveckling och den framtida insatsorganisationen är för svag. Slutligen anförde regeringen att ett större ansvarstagande av industrin bör leda till att Försvarets materielverk kan inriktas mot upphandling på högre systemnivåer, vilket kommer få konsekvenser för myndighetens organisation, kompetens och utformning. Formerna för de små och medelstora företagens medverkan i forskning och teknikutveckling kommer att säkerställas inom ramen för en utvecklad materielförsörjningsprocess.

Försvarsförvaltningsutredningen konstaterar att dagens process i alla avseenden inte är utformad i enlighet med denna inriktning, även om myndigheterna har påbörjat ett förändringsarbete. Huvuddelen av Försvarets materielverks tid redovisas exempelvis mot materielprojekt som karaktäriseras av egenutveckling i Sverige.

Utredningen menar att dagens materielprocess har några karaktäristika som bidrar till en resurskrävande process. Liknande kompetens har uppbyggts inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk och industrin. Detta innebär onödigt och resurskrävande dubbelkompetens inom ramen för en gemensam process vilket kan bidra till att fördyrande tekniska krav ställs för tidigt i processen. Nischbegreppet som prioriteringsinstrument för teknisk kompetens verkar än så länge inte användas fullt

ut. Den tekniska bredden inom materieförsörjningsprocessen bör prövas skiljt från den operativa förmågebredden.

Med utgångspunkt från vad regeringen anförde i försvarspropositionen 2004 samt den kritik som kan riktas mot den traditionella materielprocessen som utredningen redovisar föreslår utredningen, biträdd av Försvarsmakten och Försvarets materielverk, en förändrad materielstrategi. Regeringen konstaterar att den förändrade materielstrategin är en vidareutveckling av vad regeringen redovisade i försvarspropositionen 2004 och bejakar detta arbete.

En viktig och bärande idé med den vidareutvecklade strategin är att i dess tidiga faser först utröna möjligheterna till att tillgodose Försvarsmaktens behov utan att initiera nya utvecklingssatsningar och teknisk kravgenerering. Genom en systematisk genomgång av möjligheterna att utnyttja befintlig materiel, genom att öka antalet eller vidareutveckla dessa befintliga system, och genom att behovet tillgodoses av de produkter och tjänster som den internationella marknaden erbjuder bör fördyringar kunna undvikas. I första hand bör en anskaffning göras genom deltagande i samordnad internationell anskaffning och i andra hand på egen hand. Endast i de fall då dessa möjligheter uttömts bör man välja att tillgodose behovet genom en nyutveckling, och även då i första hand i samarbete med andra eller tillsammans med internationella samarbetspartners. Egenutveckling bör ske endast i undantagsfall.

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

Regeringen bedömer att ett fortsatt genomförande av strategin under de närmaste åren bör ge effektiviseringar i alla skeden av materielprocessen. I de tidigare faserna av materielprocessen kan strategin skapa långsiktigt förändrade kostnadsstrukturer för Försvarsmakten. Av särskild betydelse bedöms förändringarna i vidmakthållandefasen vara.

Försvarsmakten kommer under lång tid vara beroende av befintliga och redan beställda system och av att nya komponenter och delsystem kan integreras i dessa system över tiden. Det är viktigt att förskjutningen av ansvar från stat till industri endast sker på ett sådant sätt att den totala kostnaden minskar samtidigt som systemeffekten och handlingsfriheten bibehålls. Gränsen för systemnivåansvar mellan industri och stat kommer att, och bör, variera mellan olika materielsystem. Ansvaret för staten förskjuts uppåt i systemnivåerna. Regeringen vill i detta avseende påpeka vikten av att affärsmässiga godtagbara villkor för staten nås med industrin. Det är inte ur ett ideologiskt perspektiv en sådan överföring av uppgifter från stat till industri skall ses, utan som ett medel att skapa förutsättningar för kostnadsreduktioner samtidigt som kompetensbasen i industrin för vidmakthållande av systemen kan säkerställas i ett läge med minskade volymer av beställningar.

Ett ansvarstagande från industrin avseende tillgängligheten av olika system bör skapa incitament till rationaliseringar och synergier som leder

till kostnadsminskningar för staten. Besparingseffekterna inom staten bedöms i huvudsak kunna hänföras till drift- och underhållsverksamheten både inom Försvarmakten och inom Försvarets materielverk. I dag är flera aktörer delaktiga i besluts- och åtgärdsprocesserna avseende drift- och underhållsverksamhet. Dessa är det aktuella förbandet, Försvarmaktens tekniska kontor, Försvarets materielverk och FMLOG samt berörd industri. Ett tillgänglighetsåtagande minskar antalet inblandade aktörer och förenklar processerna. Främst berör det den del av Försvarmakten som organiseras inom FMLOG. Ett viktigt mål med etableringen av ett tillgänglighetsåtagande är att skapa såväl affärsmässiga incitament som gränssytor och processer som gör att staten inte behöver behålla kompetens i samma utsträckning som nu.

Regeringen bedömer att arbetet med en sådan ansvarsförändring måste ske etappvis och inte genom att särskilja FMLOG från Försvarmakten, exempelvis genom en bolagisering. Skälet är bl.a. att all verksamhet inte kommer att kunna föras över till industrin av insatsorganisatoriska skäl. Försvarmakten kommer att ha behov av viss underhållsverksamhet för att skapa operativa och användbara insatsförband. Det är regeringens uppfattning att det inte finns någon generell gräns som kan dras, utan i stället bör olika möjligheter sökas för olika materielsystem. Robusthet, uthållighet och säkerhet är viktiga parametrar att ta hänsyn till, liksom internationella erfarenheter i detta avseende. I detta sammanhang vill regeringen påminna om de arbetsrättsliga regler som gäller när verksamhet förs mellan olika aktörer. Reglerna innebär i huvudsak att ansvaret för den berörda personalen övergår till den nya arbetsgivaren.

Vissa områden behöver primärt inte vara av intresse för industrin att överta. Detta är en aspekt som bör vägas in i förhandlingarna med industrin. I största möjliga mån bör staten söka samlade lösningar som innebär en så stor renodling som möjligt.

Regeringen bedömer att en förutsättning för att den vidareutvecklade materielstrategin skall kunna implementeras och ge de önskade effekterna är bl.a. att myndigheternas roller renodlas och processen i stort karaktäriseras av enkelhet och tydlighet. En renodling av rollerna bör medföra en mer rationell och mindre kostnadsdrivande process. Dock krävs inte bara en renodling av rollerna utan även en ökad samverkan mellan myndigheterna. Försvarets materielverk och Försvarmakten bör arbeta mycket nära varandra i inriktning, planering och genomförande, i en s.k. integrerad ledning av materielprocessen. En sådan utvecklad process innebär att de operativa kraven vägs ihop tidigt i processen med kunskaper om marknadsförutsättningar och ekonomi innan ställningstagande sker till vilka krav som skall ställas på materielsystemen.

Det är regeringens mening att en utvecklad materielförsörjningsprocess även fortsättningsvis bidrar till kvalificerad kunskaps- och teknikutveckling inom industri, institut samt universitet och högskolor. Försvarmyndigheternas samverkan med andra myndigheter såsom Vinnova och Krisberedskapsmyndigheten ökar därför i betydelse.

En s.k. integrerad ledning innebär ingen förändring av ansvaret mellan myndigheterna. I stället innebär det att beslutsfattare på olika nivåer möts och samverkar i högre utsträckning än i dag innan respektive myndighet fattar beslut. En sådan process bör förbättra spårbarheten mellan Försvarmaktens uppgifter och krav på operativ förmåga och vad som

faktiskt anskaffas i form av varor och tjänster. Eftersom den integrerade ledningen innebär ett bättre samarbete över myndighetsgränserna bör respektive myndighet tydligare kunna renodla sin verksamhet mot sin kärnverksamhet. Det bör då skapas möjligheter att ta bort de dubbelkompetenser som i dag finns. Den integrerade ledningen leder till en enkelhet och tydlighet i samspelet mellan myndigheterna genom att rollerna renodlas. Det innebär även kortare ledtider, dvs. en effektivare process.

En samlokalisering av Försvarets materielverk och Försvarsmaktens högkvarter, som har beskrivits tidigare (se avsnitt 3.1), innebär inte bara minskade lokalkostnader för myndigheterna utan förbättrar möjligheterna till att införa en integrerad ledning. Regeringen avser ge myndigheterna i uppdrag att redovisa konsekvenserna av en samlokalisering i byggnaden Tre Vapen.

Regeringen bedömer att det finns skäl för Försvarets materielverk att se över verksamheten i stort inom test- och provningsverksamheten. Kravet på en leverantörsoberoende provningsprocess bör inte drivas så långt att identiska prov utförs inom områden där det finns tillverkare som har egna kvalificerade provningsresurser och ger full insyn i och möjligheter att påverka provens uppläggning. Förekomsten av sådan dubbelrande provning bör undvikas. I sammanhanget bör också övervägas om ambitionsnivån i leveransprovningen kan sänkas utan att olägenheter uppstår.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2006 gett Försvarets materielverk och Försvarsmakten i uppdrag att bedriva internationell militär test-, övnings- och utbildningsverksamhet (ITÖ). Regeringen bedömer att vissa åtgärder vad gäller provplats Vidsele bör genomföras snarast möjligt. Dessa åtgärder omfattar bl.a. aktivare marknadsföring och utökad samarbete med Rymsbolaget. Enligt regeringens mening är det dock väsentligt att ett tydligt ekonomiskt mål fastställs för arbetet. Regeringen bedömer att ett lämpligt mål är att Försvarsmakten halverar bidraget till provplats Vidsele inom en femårsperiod.

Regeringen anser att det är av stor vikt att påskynda och effektivisera avvecklingen av försvarsmateriel och tillhörande förråd. Det bör kunna göras genom en centraliserad förrådsställning av materielen vid strategiska platser, t.ex. nära järnvägar och hamnar för att underlätta vidare transport. Därefter bör överkapaciteten av förrådsyta avvecklas.

Regeringen bedömer att de av myndigheten påbörjade och de i det föregående redovisade åtgärderna bör möjliggöra kostnadsminskningar om ca 700 mnkr t.o.m. 2008. Därefter bör ytterligare kostnadsminskningar om ca 200 mnkr kunna genomföras.

3.8 Genomförande

Regeringens bedömning: Regeringen anser att det är av största vikt att förändringsarbetet vid myndigheterna kan följas och stödjas i stort. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt bl.a. relationen mellan stat och industri.

Försvarsförvaltningsutredningens förslag är att en särskild utredare tillkallas för att genomföra personalavvecklingen. Utredningen har även föreslagit att en styrgrupp bildas, med uppgift att genomföra den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och industri avseende försvarsmateriel.

Remissinstanserna: *Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk, Arbetsgivarverket och SACO* bejakar utredningens förslag. *Försvarets materielverk* anser att behovet av en extern avvecklingsorganisation är beroende av tiden för omställningen. *Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Officersförbundet och Försvarsförbundet* avvisar förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Den inriktning som regeringen har redovisat i det föregående innebär stora förändringar av berörda myndigheters verksamheter. Förändringarna skall genomföras under relativ kort tid för att frigöra medel för operativ verksamhet. Regeringen anser därför att det är viktigt att det finns möjlighet att följa, stötta och om nödvändigt styra myndigheterna i förändringsarbetet. Försvarsförvaltningsutredningen har föreslagit att särskilda utredare tillkallas för olika områden och att en styrgrupp bildas avseende förändringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt industrin.

Regeringen anser att det är angeläget att genomförandet av förändringarna hålls samman och att såväl uppföljning som stöd av förändringsarbetet i stort, med särskilda uppgifter bl.a. när det gäller relationen mellan stat och industri, sker i en gemensam form.

Den föreslagna inriktningen innebär stora förändringar för de berörda myndigheterna. Arbetstagare kan komma att behöva sägas upp och i de fall det gäller officerare som tjänstgör i andra myndigheter än Försvarsmakten kommer dessa i stor utsträckning att återgå till sina anställningar i Försvarsmakten. Regeringen anser att det vid genomgripande verksamhetsförändringar är angeläget att skilja på utveckling och avveckling av verksamhet. Regeringen konstaterar dock att de berörda myndigheterna är splittrade i sina remissvar avseende behovet av en extern avvecklare. Regeringen avser därför, som en del av budgetunderlagen för 2007, att begära en närmare redovisning av myndigheternas syn på omställningsarbetet och de eventuella avvecklingskostnader som är förknippade med detta. Som en konsekvens av dessa redovisningar, där myndigheternas syn på förändringsarbetet framgår, kan regeringen ge ett uppdrag att följa och stödja förändringsarbetet i stort.

Regeringens bedömning: De redan vidtagna och de redovisade åtgärderna beräknas medföra en kostnadsminskning motsvarande minst 2 miljarder kronor som kan omfördelas från stöd och administration till förbandsproduktion och insatser. En närmare redovisning av dessa minskningars fördelning bör göras i budgetpropositionen för 2007.

Skälen för regeringens bedömning: Med hänvisning till Försvärsberedningens rapport i juni 2004 framhöll regeringen i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) att utöver minskningen av ramen för utgiftsområde 6 *Försvär samt beredskap mot sårbarhet* bör ytterligare kostnadsminskningar göras inom ramen för verksamheten för att möjliggöra nödvändiga omprioriteringar, bl.a. för att finansiera ökade resurser för internationella insatser och omstruktureringskostnader.

Regeringens beslut den 22 december 2004 om att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret samt lämna förslag till besparingar uppgående till 2 miljarder kronor utgick från Försvärsberedningens förslag i rapporten Försvär för en ny tid (Ds 2004:30), vilket regeringen ställde sig bakom i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition (bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143). Utgångspunkten var att en omfördelning av resurser från stöd och administration till förbandsproduktion och insatser är nödvändig i omställningen från invasionsförsvaret till ett effektivt insatsförsvär.

Såväl regeringen som aktuella myndigheter har därför vidtagit åtgärder för att minska kostnaderna i enlighet med denna inriktning. Senast i regleringsbrevet för 2006 beslutade regeringen om kostnadsminskningar hos Försvärets materielverk, Fortifikationsverket, Försvärets forskningsinstitut och Försvärshögskolan som skall resultera i ett lägre avgiftsuttag från Försvärsmakten om sammanlagt ca 400 miljoner kronor. Regeringen avser följa upp att så sker.

Dessutom beslöt regeringen i regleringsbrev för 2006 för Försvärets forskningsinstitut, Försvärshögskolan, Totalförsvärets pliktverk, Försvärets radioanstalt och Försvärsmakten att myndigheterna i verksamhetsplaneringen skall visa återhållsamhet för att inte försvåra ett genomförande av de förslag som Försvärsförvaltningsutredningen lämnat, samt i övrigt upprätthålla beredskap för att ett genomförande av förslagen kan komma att påbörjas.

De redan vidtagna och de planerade åtgärderna kommer sammanlagt att leda till kostnadsminskningar i de berörda myndigheterna, både till följd av effektiviseringar och av ambitionsförändringar. I 2004 års priser beräknar regeringen i förhållande till 2004 att 1,9 mdkr kan frigöras under perioden fram till slutet av 2008.

Som framgått av avsnitt 3.7 beräknas ytterligare kostnadsminskningar efter 2008. Vidare avser regeringen att överlämna ett antal frågor till myndigheterna att själva avgöra, vilka torde leda till ytterligare kostnadsminskningar motsvarande minst 100 mnkr. För att säkerställa att

behovet av en total kostnadsminskning om minst 2 mdkr uppfylls avser regeringen inom ramen för dessa åtgärder att besluta om återrappor-teringskrav som medger att dessa besparingar kan följas upp.

Regeringen bedömer att den rationalisering av det militära försvarets förvaltningsorganisation, som beskrivs i denna skrivelse, innebär att Försvarsmakten skall kunna uppnå den förmåga som krävs för att genomföra de uppgifter som statsmakterna har beslutat om.

Minskningen av ramen för utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* på 3 miljarder kronor, som riksdagen som inriktningsbeslut fattade i samband med prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar, ligger fast. Omfördelningen av resurser enligt ovan kommer inte att påverka den fastlagda ramen för utgiftsområdet som helhet. Däremot kommer den att leda till omflyttningar av medel mellan olika anslag inom utgiftsområdet.

Ramen för utgiftsområdet kan däremot förändras om ytterligare uppgifter och tillhörande finansiering förs till eller tas bort från någon av utgiftsområdets myndigheter. Ett exempel på en sådan händelse är när det gemensamma radiokommunikationssystemet RAKEL fördes till utgiftsområdet i enlighet med regeringens förslag i prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar, vilket ledde till en ökning av ramen.

Ramen för utgiftsområdet kommer också att öka nominellt till följd av den årliga pris- och löneomräkningen.

Regeringen avser att besluta om planeringsanvisningar inför budgetunderlaget för 2007 för de berörda myndigheterna. Inriktningen i planeringsanvisningarna skall vara att förändringsarbetet inom de berörda myndigheterna skall påbörjas utan dröjsmål, för att säkerställa att den aviserade omfördelningen av resurser kan genomföras så snabbt som möjligt. Regeringen återkommer till riksdagen i samband med budgetpropositionen för 2007 med en närmare redovisning.

Förteckning över remissinstanserna

(Försvarsstyrningsutredningens betänkande Styrningen av insatsförsvaret (SOU 2005:92), Försvarsförvaltningsutredningens betänkande En effektiv förvaltning för insatsförsvaret (SOU 2005:96))

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern (JK), Rikspolisstyrelsen, Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Centralförbundet för befälsutbildning, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Statens pensionsverk, Datainspektionen, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skolverket, Högskoleverket, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Chalmers tekniska högskola, Jämställdhetsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Centralförbundet Folk och Försvar, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Officersförbundet, Sveriges reservofficersförbund, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, Försvarsindustriföreningen.

Därutöver har följande lämnat synpunkter på Försvarsförvaltningsutredningens betänkande: Karlstad kommun, Umeå kommun, Östersunds kommun, Länsstyrelsen Västerbotten, Umeå universitet, Vinnova, Lunds universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien, Volvo Aero Corporation, Saab Aero-system, SME-D, SACO-föreningarna vid Totalförsvarets forskningsinstitut avdelning för Människa System Interaktion och avdelningen för försvarsanalys.

Utredningen om översyn av Totalförsvarets pliktverks betänkande Från klassificering till urval - en översyn av Totalförsvarets pliktverk (SOU 2004:5)

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern (JK), Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Överklagandenämnden för totalförsvaret, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Affärsverket Svenska kraftnät,

Skolverket, Ungdomsstyrelsen, Datainspektionen, Riksarkivet, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Göteborgs kommun, Sollentuna kommun, Örebro kommun, Kiruna kommun, Filipstads kommun, Ödeshögs kommun, Älvdalens kommun, Timrå kommun, Nordanstigs kommun, Jämställdhetsombudsmannen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet (LF), Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Officersförbundet, Sveriges reservofficersförbund, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS), Centraförbundet för befälsutbildning, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Moderata Ungdomsförbundet, Liberala Ungdomsförbundets Riksorganisation, Riksorganisationen Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Ung Vänster, Grön Ungdom, Fredrika-Bremer-Förbundet (FBF), Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer.

Skr. 2005/06:131
Bilaga 1

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: Leni Björklund

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:131 En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret.