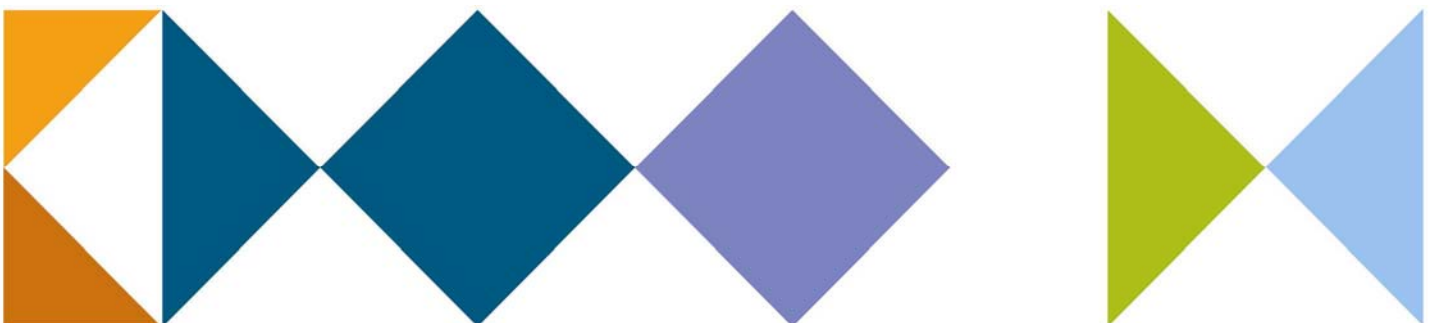




2005:7

Riksdagens och regeringens styrning av försvaret





STATSKONTORET

Enheten för styrningsfrågor

MISSIV

DATUM
2005-02-11

ERT DATUM
2004-08-26

DIARIENR
2004/429-5

ER BETECKNING
10/B1

Försvarsstyrningsutredningen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att göra en systembeskrivning av riksdagens och regeringens styrning av det militära försvaret

Försvarsstyrningsutredningen gav den 26 augusti 2004 Statskontoret i uppdrag att ge en översiktlig beskrivning av hur det militära försvaret styrs, av riksdag och regering. Beskrivningen skulle avse styrningen av Försvarsmakten inklusive de totalförsvarsgemensamma myndigheterna samt Fortifikationsverket. Om möjligt skulle Statskontoret peka på problem som systemet kan skapa. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 december 2004. Efter redovisning för utredningen i december 2004, gavs Statskontoret en månad ytterligare för att färdigställa rapporten.

Beskrivningen och analysen av hur det militära försvaret styrs bygger på dokumentstudier och ett 20-tal intervjuer med medlemmar av Försvarsberedningen, tjänstemän i Försvarsutskottets kansli och i Försvarsdepartementet (i tjänst nu och f.d.), officerare och andra tjänstemän på Försvarsmakten, chefer och ledamöter av de totalförsvarsgemensamma myndigheternas styrelser samt forskare vid FOI.

Föreliggande rapport har utarbetats av en projektgrupp vid Statskontoret. Richard Murray har varit projektledare och i projektgruppen har Lars Dahlberg, Klas Svensson och Elisabeth Wallman ingått.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Knut Rexed. Närvarande vid den slutliga handläggning var direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, chefekonom Richard Murray, föredragande, avdelningsdirektör Elisabeth Wallman och förste byråsekreterare Klas Svensson.

Enligt Statskontorets beslut

Richard Murray

Innehåll

1	Sammanfattning	7
1.1	Uppdrag och uppläggning	7
1.2	Styrande beslut	7
1.3	Karaktärisering av styrningen	9
1.4	Rollfördelning och styrningens ändamålsenlighet	11
2	Resultatstyrningen och den konstitutionella rollfördelningen	13
2.1	Rollfördelningen mellan riksdag och regering	13
2.2	Utveckling av resultatstyrningen	16
3	Riksdagens styrning av regeringens försvarspolitik	25
3.1	Översikt	25
3.2	Riksdagen styr på mål	26
3.3	Riksdagen styr på resursinsatser	29
3.4	Riksdagen styr på produktionsprocessen	31
3.5	Riksdagen styr på internprestationer	33
3.6	Riksdagen styr på slutprestationer	34
3.7	Riksdagens kontroll av regeringen och egna kunskapande	34
3.8	Förutsättningar för att styrningen ska fungera	36
4	Regeringens styrning av det militära försvaret	45
4.1	Översikt	45
4.2	Regeringen styr på myndigheternas mål	48
4.3	Regeringen styr på slutprestation	55
4.4	Regeringen styr på internprestationer	57
4.5	Regeringen styr på resursinsatser	61
4.6	Regeringen styr på process – organisation och planering	67
4.7	Regeringens kontroll av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna och egna kunskapande	75
4.8	Förutsättningar för att styrningen ska fungera	76
5	Sammanfattande karaktäristik av styrningen	83
5.1	Riksdagens styrning av försvarspolitiken	83
5.2	Regeringens styrning av försvaret	85
5.3	Avslutande diskussion	88

1 Sammanfattning

1.1 Uppdrag och uppläggnig

Statskontoret har av Försvarsstyrningsutredningen fått i uppdrag att göra en systembeskrivning av hur det militära försvaret styrs av riksdag och regering. Beskrivningen ska omfatta de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Beskrivningen ska inte omfatta styrningen vid operativa insatser.

För att göra en sådan beskrivning krävs en begreppsapparat och en referensram. Begreppsapparaten utvecklas i det följande. Referensramen är resultatstyrningen, så som den utvecklats fram till i dag. Resultatstyrning bedrivs i flera led, av riksdagen i förhållande till regeringen, av regeringen i förhållande till myndigheterna och av myndighetsledningarna i förhållande till avdelningar och enskilda medarbetare. Därför måste rollfördelningen mellan riksdag och regering först klargöras, därefter resultatstyrningen så som den utvecklats till dags dato. Detta görs i kapitel 2. Den som är bekant med detta kan gå direkt till kapitel 3. Där beskrivs riksdagens styrning av regeringen vad gäller det militära försvaret. I kapitel 4 ges motsvarande beskrivning av regeringens styrning av myndigheterna inom det militära försvaret. Avslutningsvis, i kapitel 5, karaktäriseras styrningen på detta område övergripande och diskuteras den mot bakgrund av resultatstyrningens principer och områdets speciella karaktär. Översiktligt diskuteras också styrningens ändamålsenlighet.

1.2 Styrande beslut

Det finns många sätt att närma sig begreppet styrning. Man kan ta fasta på i vilket sammanhang styrningen sker – i budgetproposition, i regleringsbrev, i lagar, i regeringsbeslut, genom statsrådsuttalanden, kommunikation mellan riksdagsledamöter och lobbyister för försvarsindustrin, kommunikation mellan försvarsdepartementets och Försvarsmaktens tjänstemän o.s.v. Man kan ta fasta på den formella formen: lag, förordning, uttalande, anslag etc. Man kan också ta fasta på reella maktförhållanden: vem som

har folkligt stöd, vem som har kunskapsövertag, respekten för överordnade, tjänstemäns respekt eller brist på respekt för politiker osv. De reella maktförhållandena kan kasta om styrningsrelationen: den som styr är i själva verket den som ska styras.

Det perspektiv som här anläggs utgår från att de beslut som fattas av riksdagen är styrande för regeringen, likasom att regeringens beslut är styrande för Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter. Att ett beslut är styrande betyder att det påverkar uppdragstagarens handlingsmöjligheter eller uppdragstagarens egna mål. Om uppdragstagaren kan kringgå beslutets begränsningar av handlingsfriheten eller om uppdragstagaren kan strunta i beslutade mål är besluten inte styrande. *Beslutens verkningsgrad* ingår i bedömningen av riksdagens respektive regeringens styrning.

Däremot lämnas därhän huruvida besluten är uttryck för en *aktiv eller passiv styrning*. Passiv styrning innebär att uppdragsgivarens beslut om styrande åtgärder utformas av uppdragstagaren och att uppdragsgivaren osjälvständigt antar dessa. Motsatsen är den aktiva styrningen: uppdragsgivaren utformar själv beslutet. Om styrningen bygger på att uppdragsgivaren tar ställning till förslag från uppdragstagaren så förutsätter aktiv styrning att uppdragsgivaren måste kunna utforma beslut som skiljer sig från uppdragstagarens förslag, eller att uppdragsgivaren kan styra uppdragstagarens förslag. För denna studie räcker det att uppdragsgivaren *har möjlighet* att utöva en aktiv styrning. Om denna möjlighet inte utnyttjas påverkar det inte beskrivningen av hur försvaret styrs.

Däremot ingår i den beskrivning som görs en analys av om den styrning som praktiseras har *förutsättningar att fungera på avsett vis*. Då spelar det roll huruvida uppdragsgivaren kan kontrollera att uppdragstagaren utför givna uppdrag inom givna budgetramar. Det spelar också en roll huruvida uppdragsgivaren kan sägas besitta de resurser som krävs för att bedriva en aktiv styrning.

Regeringen lägger i försvars- och budgetpropositioner fram en mängd resonemang, bedömningar och avsikter utan att förelägga

riksdagen dessa för beslut. Att riksdagen inte beslutar i dessa frågor kan ses som ett tyst godkännande av regeringens handlande och därmed som underförstådda beslut. I den beskrivning av styrningen som görs här utgår vi enbart från *explicita* beslut.

1.3 Karaktärisering av styrningen

Riksdagens styrning av regeringen

Riksdagens styrning karaktäriseras som en långt driven resultatstyrning med ett par inslag som strider mot resultatstyrningen. Dessa inslag är uttryck för speciella politiska hänsynstaganden: riksdagens mycket detaljerade beslut om grundorganisation, den allmänna värnplikten och förbud mot vissa slag av vapen. Bortsett från dessa inslag ger riksdagen regeringen ett mycket omfattande mandat att genomföra uppdraget att producera den insatsorganisation, som riksdagen beställt.

Riksdagens kontrollinformation inskränker sig till vad den får i försvars- och budgetpropositioner samt de årsredovisningar som försvarsmyndigheterna lämnar.

Regeringens styrning av myndigheterna

Regeringens styrning av myndigheterna tar vid där riksdagens styrning av regeringen slutar. Den består av två delar, dels en del som fyller ut och preciserar riksdagens styrning, dels en del som bara regeringen kan ägna sig åt i kraft av sin rätt ”att styra riket”.

Den första delen innefattar preciseringar av de mål riksdagen antagit för försvaret och preciseringar av den beställda insatsorganisationen genom större detaljriktighet, beredskapskrav m.m. Regeringen förbehåller sig också rätten att besluta om ett antal strategiskt viktiga materielbeställningar. Riksdagens medelsanvisning preciseras på två större ändamål – internationella insatser och den militära underrättelsetjänsten. I övrigt lämnas Försvarsmakten i stort sett fri att disponera medlen. Så långt ter sig styrningen också som en långt driven resultatstyrning.

Den andra delen är med ett viktigt undantag en omfattande styrning på detaljer.

Undantaget gäller de planeringsprocesser som leder fram till val av militär strategi. Regeringen styr numera de processer som leder fram till perspektivplaner och militärstrategisk planering. Det är denna planering som utgör grunden för att bedöma behovet av operativa förmågor och utformning av insatsorganisationen.

Styrningen på detaljer gäller regeringens styrning på Högkvarterets interna organisation, en mängd utredningsuppdrag och andra uppdrag, utnämningar av ett stort antal chefer och specificering av ett stort antal mycket små högstbelopp för olika ändamål. Hela vidden av detaljstyrningen är svår att bedöma eftersom de informella kontakterna mellan departement och Försvarsmakt är så täta och intensiva. De ger möjlighet till en informell styrning vars betydelse inte kunnat bedömas i detta projekt.

Regeringens kontroll och egna kunskapande är mycket omfattande, såväl direkt genom olika återrapporteringskrav som indirekt genom informella kontakter. Ändå brister regeringens egen förmåga att bedöma den rapporterade informationen och ställa den i relation till mål och givna uppdrag, främst p.g.a. informationens art men också p.g.a. brister i informationen. Utvärderingar är ett begrepp som är nästan okänt inom detta utgiftsområde – bortsett från värderingar av operativ förmåga och förbandsvärderingar, som sker löpande av verksamhetsansvariga. Regeringen skulle likaväl på detta område som på det sociala, på arbetsmarknads-, utbildnings- eller andra områden kunna inrätta kompetenta utvärderingsorganisationer. T.ex. skulle Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) kunna användas för detta syfte.

Kopplingen mellan verksamhetsstyrning och ekonomi är närmast obefintlig. Anslagen ges, specificeras och redovisas i andra strukturer än de mål, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar som är angivna.

Regeringen utövar också ägarstyrning av de totalförsvargemensamma myndigheterna. Denna styrning är relativt outvecklad.

Sammantaget är regeringens styrning av försvarsmyndigheterna – och då framför allt av Försvarsmakten – så omfattande och komplicerad att det är svårt att förutse resultatet av alla styr-signalerna.

1.4 Rollfördelning och styrningens ändamålsenlighet

Styrningsproblemet är egentligen två problem, som nu verkar blandas samman. Det ena gäller hur de processer ska styras som leder fram till beslut om en viss insatsorganisation. Regeringen bör ha, men har inte förrän på sistone haft, en starkt styrande roll i dessa processer – perspektiv- och militärstrategisk planering. Men det är Försvarsmakten som med sin kompetens kan utföra denna planering. Dessa roller bör ömsesidigt erkännas. Resultatet av planeringen kan redovisas på ett sådant sätt att riksdagen har möjlighet att bilda sig en uppfattning om den föreslagna insatsorganisationens lämplighet i förhållande till de övergripande försvarspolitiska mål som riksdagen angivit som vägledning för planeringen. Men så har inte skett.

Det andra problemet gäller realiserandet av den beslutade insatsorganisationen. I den processen behövs inte samma politiska styrning. I största möjliga mån bör genomförandet överlåtas åt Försvarsmakten. Det innebär dels en väsentligt minskad detaljstyrning, dels att insatsorganisationen inte bör preciseras så långt som riksdag och regeringen gör i dag.

Resultatredovisningen – framför allt information om realiserandet av insatsorganisationen – måste förbättras avsevärt för att denna styrmodell ska fungera. Regeringen bör skaffa sig möjligheter att via någon kanal som är oberoende av Försvarsmakten kunna kontrollera informationens kvalitet.

Motiverar den mycket omfattande ominriktningen av försvaret den omfattande detaljstyrningen? Ominriktningen gör att osäkerheten blir mycket större och ställer större krav på samspel mellan regering och försvarsmakt i den planeringsprocess, som ska leda fram till mål och insatsorganisation. Också i genomförandet ökar osäkerheten. Vilka konsekvenserna blir beträffande beväpning, utbildning, organisation, logistik m.m. av en insatsorganisation, som ska leva upp till nya krav, är svårt att förutse. Inte minst gäller detta kostnader. Det gör detaljstyrning från regeringens sida än mer malplacerad. Däremot skärper det kraven på resultatredovisning.

2 Resultatstyrningen och den konstitutionella rollfördelningen

2.1 Rollfördelningen mellan riksdag och regering

Riksdag och regering har skilda roller i resultatstyrningen. Det sammanhänger med de skilda roller riksdag och regering har i konstitutionen.

Riksdagens roll uttrycks i *regeringsformens* 1 kap. 4 §:

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

I 9 kap. 3 § preciseras finansmakten. Där sägs att riksdagen

...anvisar anslag till angivna ändamål.

I 9 kap. 7 § talas om att riksdagen i detta sammanhang kan

...besluta riktlinjer för viss statsverksamhet.

Mer sägs inte om riksdagens utövande av finansmakten. Det sägs således ingenting om att riksdagen ska anvisa anslag till myndigheter. Men riksdagen är naturligtvis oförhindrad att göra det om man med ”ändamål” avser myndigheter. Men naturligare vore att tolka ”ändamål” som att medlen anslås för ett visst syfte eller för att nå ett visst mål som riksdagen angivit.

Om ”riktlinjer för statsverksamheten” tolkas vitt ger det riksdagen möjligheter att knyta allehanda villkor till anslagen, villkor som skulle kunna avse myndigheters disposition av medlen, trots att *regeringsformen* i 9 kap. 8 § uttryckligen anger att

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition.

Syftet med denna formulering måste vara att ge regeringen fria händer att använda medlen för att på bästa sätt gagna de ändamål som riksdagen anslagit medel till.

Regeringens roll uttrycks i regeringsformens 1 kap. 6 §:

Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

Denna paragraf ger regeringen vidsträckta befogenheter att utforma styrningen. Det finns bara en begränsning. Den gäller myndigheternas självständighet vid förvaltningsbeslut, som gäller tillämpning av lag. I sådana frågor får varken riksdag, regering eller någon annan myndighet ingripa. Eljest kan regeringen utforma styrningen som den vill. Denna frihet har regeringen utnyttjat för att utforma en särskild förvaltningspolitik. En viktig del i denna är mål- och resultatstyrningen.

Riksdagen har genom *lag om statsbudgeten* givit regeringen ytterligare handlingsfrihet. Genom 6 § i denna lag ges regeringen följande möjligheter:

Ett ramanslag får regeringen tillfälligt överskrida genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 procent av anvisat anslag. Tillgängliga medel under följande år reduceras med ett belopp motsvarande ianspråktagen anslagskredit.

Outnyttjade medel får regeringen använda under följande budgetår.

Genom 8 § får regeringen dessutom möjlighet att besluta att anvisade medel inte ska användas:

Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl.

Genom 13 § ges regeringen möjligheter att ikläda staten ekonomiska förpliktelser som går längre än anvisade anslag medger, t.ex. att anställa personal, hyra lokaler, sluta avtal om köp av tjänster m.m.

Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

Regeringen ges också möjlighet att ta upp lån för vissa anläggningstillgångar. 21 § stadgar:

Inom låneramar som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att anläggningstillgångar som används i statens verksamhet skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Samma sak gäller kreditramar för rörelsekapital. 22 § stadgar:

Inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer får regeringen besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i Riksgäldskontoret.

Detta är befogenheter som riksdagen ger regeringen, inte myndigheter. I stället ger riksdagen regeringen möjlighet att överlåta dessa befogenheter till myndigheter. Det sker i 48 §:

Regeringen får överlåta sin rätt enligt 5 §, 6 § första och tredje styckena samt 12-14, 19-21, 25, 26, 28 och 31-34 §§ till myndighet som regeringen bestämmer.

Alla dessa befogenheter tilldelar riksdagen regeringen. Den motprestation som avkrävs regeringen är att redovisa resultatet av verksamheten. I 2 § stadgas:

Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Ytterligare ett antal paragrafer föreskriver regeringens skyldigheter vad gäller uppföljning, prognoser och utfall samt redovisning och revision. Väl att märka är att regeringen inte behöver underställa riksdagen mål för beslut utan bara behöver redovisa mål för riksdagen. Skyldigheten gäller verksamhetsområden. Budgetlagen definierar inte verksamhetsområden, än mindre politikområden, som sedan dess kommit att bli den struktur i vilken man gör upp statsbudgeten. Därför är tolkningen av på vilken nivå regeringen enligt budgetlagen ska redovisa målen juridiskt sett oklar.

2.2 Utveckling av resultatstyrningen

Budgetlagen formulerades 1996, efter ungefär tio års utveckling av vad som först kallades mål- och resultatorienterad styrning och senare bara resultatstyrning. Sedan har nästan tio år gått igen och resultatstyrningen befinner sig fortfarande under utveckling.

Resultatstyrning mot övergripande mål

I verksledningspropositionen (1986/87:99) och i kompletteringspropositionen (1987/88:150) drogs riktlinjerna upp för utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. Regeringen var mycket noga med att påpeka att den mål- och resultatorienterade styrningen skilde sig från den programbudgetering som tidigare prövats.

En grundtanke i programbudgeteringen är att konkreta mål som kan följas upp skall kunna härledas från de övergripande politiska målen för verksamheten. Erfarenheten visar att detta innebär stora svårigheter. Till betydande del beror dessa på att de övergripande målen kan vara flera och delvis motstridiga. För många verksamheter går det inte att undvika sådana svårigheter. Enligt min mening bör därför den konkreta styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat. (s. 73)

Värt att understryka är att man är medveten om svårigheterna att formulera konkreta och uppföljningsbara mål på alla områden, dock utan att göra avkall på ambitionen i detta avseende. Så här skriver regeringen:

I den mån verksamhetens karaktär tillåter det bör även konkreta krav på eller mål för förväntat verksamhetsresultat under perioden anges. Dessa krav bör vara så formulerade att en uppföljning – kvantitativ eller kvalitativ – blir möjlig. (s. 73)

I propositionen slogs fast att ”statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten” (s.69). Möjligheten att precisera målen därhän att en uppföljning blir möjlig ska utnyttjas där så är möjligt. Om så inte är fallet får man nöja sig med de övergripande målen och basera styrningen på ”en utvecklad redovisning och analys av verksamhetens resultat”.

Principer för styrningen av myndigheter

Principerna för styrning av myndigheter kan sammanfattas i följande punkter:

- Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten, ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor.
- Myndigheterna ges ökat ansvar genom minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och av hur verksamheten ska organiseras och genomföras.
- Förbättringar görs av den informella dialogen mellan departement och myndigheter.
- Förbättringar görs av analysen av verksamheten, bl.a. genom att förskjuta intresset från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Styrning av myndigheter eller verksamheter?

Under den första tiden fokuserades utvecklingsarbetet på styrningen av myndigheterna. I budgetpropositionsutredningen (SOU 1990:83) några år senare är detta uppenbart, trots att perspektivet i denna utredning är riksdagens. Inledningsvis fastslås att

Budgetpropositionens texter bör tydligare än i dag riktas till riksdagen. Regeringens kommunikation med myndigheterna bör utvecklas i andra former. (s. 12)

Ändå skriver utredningen längre fram att

Myndigheternas resultatanalyser och årliga resultatredovisningar blir därmed ett viktigt inslag i budgetprocessen. Även riksdagen bör få möjlighet att delta i utvärderingen av myndigheternas resultatanalyser och resultatredovisningar. (s. 27)

Betoningen ligger således på myndigheternas resultat. Detta rimmar väl med utredningens behandling av anslagens utformning som är helt och hållet inriktade på anslag till myndigheterna. Mål, resultat och anslag bildar en sammanhållen enhet.

Utgångspunkten är att anslag ges till myndigheter – som det ”alltid” varit. Det baseras på följande resonemang:

Anslagen är betydelsefulla som instrument vid verksamhetsstyrningen och måste vara knutna till bestämda organisationer. (s. 112)

Utredningen är samtidigt i hög grad upptagen av bekymret att anslagsstrukturen inte är så upplysande beträffande för vilka ändamål pengar anslagits (s. 112). Det är ur denna problematik som förslaget växer fram att

anslagen inom varje departementsområde samlas ihop i grupper under ändamålsbestämda rubriker och att resultatredovisningar presenteras på samma nivå. (s. 112)

Detta är också något som regeringen i direktiven framhållit. Så här stod det i direktiven:

Mot denna bakgrund bör utredningen överväga hur en, så långt som möjligt, heltäckande redovisning bör utformas av en myndighets hela verksamhetsområde eller ett särskilt frågeområde ... samt vilka konsekvenser som kraven på en sådan heltäckande områdesredovisning kan få för budgetens indelning... En sådan heltäckande områdesredovisning kan i vissa fall gälla ett frågeområde som berör flera myndigheters verksamhet. (s. 243)

Många resonemang pekar i riktning mot en styrning på en myndighetsövergripande nivå men utredningen är fullt upptagen med att få överblick över de många och olika anslagen till en och samma myndighet och vidhåller anslag på myndighetsnivån.

Även om det är naturligt att presentera resultatbedömningar och vissa övergripande förslag om mål och inriktning för olika verksamheter på budgetpropositionens litteranivå (verksamhetsområde) bör gälla att beslut om pengar och beslut om inriktning skall vara starkt sammankopplade. (s. 147)

Kopplingen mellan pengar och mål talar inte i sig för anslag på myndighetsnivån. Likaväl kunde den tala för anslag på program, verksamhets- eller politikområdesnivån. Men eftersom utredningen redan fastslagit att organisationsanknytningen är avgörande tar den anslag till myndigheter för självklart. Budgetpropositionsutredningen förebådar dock framväxten av verksamhets- och politikområden som grund för styrningen.

Målen formuleras till en början som mål för myndigheter i anslutning till förvaltningsanslag för dessa. Riksdagen beslutar i anledning av budgetpropositionen för 1997 på regeringens förslag om mål för myndigheterna. Då finns en direkt koppling mellan ”beslut om pengar och om inriktning”.

Men redan i budgetpropositionen för 1998 föreslår regeringen och beslutar riksdagen om mål för hela utgiftsområden. För större utgiftsområden är målen flera och då nedbrutna på verksamhetsområden. Denna förändring motiverar regeringen på följande sätt:

En resultatbedömning på utgiftsområdes- eller verksamhetsområdesnivå innebär att flera anslag/myndigheter sätts in i ett sammanhang och en samlad bedömning görs av hur olika anslag/myndigheter bidrar till målet. Tanken är att detta skall skapa bättre förutsättningar för riksdagens och regeringens prövning och prioritering av verksamheter. (s. 127)

Tre år senare, i budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/2001:1), införs politikområden, till ett antal av 47 stycken. Motivet är att skapa en verksamhetsstruktur som kan ligga till grund för budgetering och redovisning och göra det möjligt att på ett bättre sätt än tidigare relatera prestationer och effekter till kostnader (s. 244). Detta svarar mot riksdagens önskan att redovisningen ”i större utsträckning än hittills ska avse resultat och i mindre grad aktiviteter” samt ”inte minst beträffande statliga insatser som är sektorsövergripande, avse verksamheter och i mindre grad myndighetsprestationer.” (bet. 1998/99 FiU20, bet. 1999/2000:FiU20 och bet. 2000/01:FiU20)

Nuvarande praxis

Riksdagen kan besluta om anslag och anslagsposter för kostnadsslag, men gör det inte. Riksdagen kan knyta diverse olika villkor till anslagen för att styra myndigheterna, men gör det sällan. Riksdagen kan, men behöver inte enligt regeringsform och budgetlag, anvisa medel till myndigheter eller delar därav. Regeringsformen och budgetlagen har som riktmärke att riksdagen ska anvisa medel till ändamål. Dessa lagar överlåter åt regeringen att anvisa medlen till myndigheter. Det understryks av att regeringsformen slår fast att riksdagen ställer medlen till

regeringens disposition. Ändå beslutar riksdagen om anslag till myndigheter.

Riksdagen kan, men behöver inte enligt budgetlagen, besluta om mål för vad som där benämns ”verksamhetsområden”. Men riksdagen ska enligt regeringsformen ”anvisa anslag till angivna ändamål”. Det skulle kunna tolkas så att riksdagen ska besluta om mål för anslagen. Men det gör riksdagen inte.

Riksdagen kan besluta om mål, knutna till anslag, hur detaljerat som helst, t.ex. mycket detaljerade mål för prestationer eller t.o.m. mål för resursinsatser. Vanligen gör riksdagen inte det. Riksdagen nöjer sig vanligen med övergripande mål.

Genom ett särskilt beslut i riksdagen (bet. 1999/2000:FiU3, rskr. 1999/2000:106) har regeringen förbundet sig att lägga fram mål och kostnadsramar för statlig verksamhet till beslut i riksdagen. I praktiken har det inneburit att regeringen redovisar mål på såväl politik- som verksamhetsområdesnivå. Riksdagen beslutar om målen på politikområden, men tar bara – med något undantag, bl.a. på försvarsområdet, där riksdagen också beslutar om mål på ett verksamhetsområde – del av målen på verksamhetsområden. Många gånger har besluten tagits i samband med andra propositioner, men det har också skett vid behandling av budgetpropositionen. Några kostnadsramar motsvarande dessa mål föreläggs dock ännu inte riksdagen för beslut. Däremot redovisas för riksdagen utgiftsområdets och politikområdets (dock ej verksamhetsområdets) totala utgifter.

Anslagen är numera bara ett eller ibland ett par för varje myndighet. Några mål anges inte för anslagen i samband med riksdagens behandling. De övergripande målen på de politik- och verksamhetsområden som anslagen – helt eller delvis – sorterar under förmodas vara vägledande.

Resultatstyrningens praxis bedömdes av förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57, s. 12) rymma allvarliga problem.

Framför allt två problem framhölls:

- att styrningen tillämpats alltför ”lite flexibelt i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen”
- och att den information som myndigheterna ålades att lämna till regeringen kom ”dåligt till användning, därför att den är detaljerad, omfattande och svåröverskådlig och av begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet.”

I en förvaltningspolitisk proposition (1997/98:136, s. 42 ff.) underströk regeringen att resultatstyrningen skulle ligga fast och utvecklas. De punkter som regeringen pekade ut var

- att utveckla strategier för riksdagens och regeringens behov av resultatinformation.
- att stärka regeringskansliets förmåga att analysera verksamheten utifrån ett övergripande perspektiv, bl.a. genom att lägga ut utvärderingar på andra än de direkt berörda myndigheterna.
- att utveckla dialogerna mellan såväl regeringskansliets departement och riksdagens utskott som mellan departementsledning och myndighetschefer.
- att föreslår riksdagen mål på utgiftsområdesnivå i stället för på myndighetsnivå (se ovan).
- att verksamhetsanpassa och förenkla resultatstyrningen av myndigheterna.

Regeringen uttalade som sin förhoppning att resultatet av en utveckling i dessa banor skulle bli ”att den tendens som funnits att myndigheter åläggs för många och detaljerade mål motverkas.” (s. 45)

Hur långt ska målen preciseras?

Någon principiell diskussion har inte förts, än mindre har något beslut fattats om hur målen bör utformas på respektive nivå. Riktlinjer, gemensamma för alla mål i resultatstyrningen, har formulerats, men någon distinktion mellan mål på olika nivåer har

inte gjorts. De allmänna riktlinjerna går tillbaka på en brittisk förlaga (SMART) och går i stort sett ut på att målen ska vara mätbara och tidsbestämda. Riksdagen har många gånger givit uttryck för samma krav.

Mål kan vara av olika slag. En användbar kategorisering är att skilja mellan inriktningsmål, resultatmål, effektmål och produktionsmål.

Inriktningsmålen anger en uppgift, ett syfte eller strävan. De är inte kvantifierade vare sig i volym eller till tidpunkt. Ett exempel är ”en väl fungerande arbetsmarknad”. Trots att målet inte är kvantifierat går det att följa upp med olika indikatorer. Måluppfyllelsen kan dock inte avläsas. Därför krävs det omfattande utvärderingar för att belysa hur väl politiken och verksamheten inom området svarar mot syftet¹.

Resultatmålen gäller tillstånd som ska uppnås. Resultat som ska uppnås är kvantifierade. Ett exempel är att ”den öppna arbetslösheten ska understiga 4 procent”. Resultatkravet kan vara preciserat i tiden – ”senast under 2006”. Resultatet kan avläsas i graden av måluppfyllelse, hur långt från målet man nått. Däremot säger graden av måluppfyllelse ingenting om huruvida resultatet är en effekt av de åtgärder som vidtagits. Därtill krävs utvärderingar.

Effektmålen är formulerade så att det finns en koppling mellan åtgärd och resultat. Ett exempel är ”arbetsmarknadsutbildning ska leda till anställning inom tre månader för 70 procent av deltagarna”. Graden av måluppfyllelse går att avläsa med indikatorer. Men det krävs ändå utvärderingar för att fastställa att det är genom arbetsmarknadsutbildningen som deltagarna fått arbete.

Produktionsmålen avser prestationer, som t.ex. förvaltningen levererar. De kan avse volymen prestationer, men lika väl presta-

¹ Går det att utvärdera en verksamhet trots att måluppfyllelsen inte kan mätas? Ja, s.k. ”mållös” utvärdering bygger på beslutsfattares, klienters eller medborgares uppfattningar och formaliseras ibland i samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser.

tionernas kvalitet. Vanligen avser de slutprestationer, men de kan också avse internprestationer. Ett exempel är att ”arbetsmarknadsutbilda 250.000 personer”. Ett kvalitetskrav skulle kunna vara ”att 70 procent av deltagarna anger att de är mycket nöjda med utbildningen”. Dessa mål är kvantifierade och går att följa upp med indikatorer. Graden av måluppfyllelse kan avläsas direkt. Det krävs inte någon mera omfattande utvärdering för att fastställa att resultatet är effekter av förvaltningens åtgärder.

Vilka slags mål bör riksdag och regering ange? Det är självklart att ju längre ned i styrkedjan man kommer desto mer preciserade och kvantifierade kan målen göras. Regeringens mål till myndigheterna kan vara mer preciserade än riksdagens mål för regeringen. Inom myndigheterna preciseras målen ytterligare och kan bli till bestämda krav på arbetsprestationer för enskilda arbetstagare.

Även om målen kan preciseras måste frågan samtidigt ställas om de bör preciseras. Ju mer preciserade målen är desto mindre handlingsfrihet lämnas till den som ska utföra verksamheten. Hur långt målen ska preciseras är således en fråga om i vilken grad den som styr och formulerar målen själv vet vilket som är det bästa sättet att nå syftet med verksamheten.

Det förtjänar att upprepas att den utgångspunkt som angavs i verksledningspropositionen var att ”statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning”.

Riksdagen har i flera olika sammanhang framfört att målen bör formuleras på ett sätt som gör dem mät- och uppföljningsbara. Man har också gått ett steg längre när man framhåller att det bör vara möjligt att bedöma måluppfyllelsen². Strikt tolkat skulle det kunna innebära att riksdagen inte nöjer sig med inriktningsmål utan vill ha resultat-, effekt- eller produktionsmål på alla områden. Produktionsmål kan alltid formuleras, medan det är svårare att formulera resultat- och effektmål. Slutsatsen skulle då kunna vara, att om det inte går att formulera resultat- eller effektmål så önskar riksdagen ange produktionsmål.

² Riksdagens uppfattningar refereras i prop. 2004/05, kap. 11.

Regeringen anförde vid införandet av politikområden att ”det är först i nästa steg, när mål formuleras för verksamhetsområden inom respektive politikområde som det är möjligt att tillgodose riksdagens önskemål om tydliga och uppföljningsbara mål fullt ut.” (prop. 2000/2001:1, Finansplanen, s. 245) Hur ska detta uttalande tolkas när det är uppenbart att det alltid går att formulera produktionsmål, som är uppföljningsbara? Rimligtvis måste det betyda att regeringen inte anser att det är lämpligt att formulera produktionsmål för politikområden.

Men frågan kvarstår då på verksamhetsområdesnivå. Kan och bör målen på denna nivå alltid utformas så att de är ”enkelt uppföljningsbara”, även då det innebär att de måste utgöras av produktionsmål? Regeringen har i andra sammanhang (prop. 1997/98:136, s.43) betonat att den anser att riksdagen bör besluta om effektmål, medan regeringen beslutar om mer verksamhetsnära mål.

3 Riksdagens styrning av regeringens försvarspolitik

3.1 Översikt

De konstitutionella möjligheterna för riksdagen att styra regeringen är dessa:

- Riksdagen ska besluta om anslag till olika verksamheter.
- Till anslagen kan fogas olika villkor (ändamål, mål, anslagsposter, typ av anslag – ramanslag, obetecknat anslag eller reservationsanslag).
- Riksdagen ska besluta om den lagliga grunden för och regleringen av verksamheten.
- Riksdagen kan besluta om mål för politikområden och har i beslut bestämt att den också ska göra det.
- Riksdagen kan besluta om inrättandet av myndigheter.
- Riksdagen kan ge uppdrag till regeringen.
- Riksdagen kan kontrollera regeringens verkställande genom att låta göra granskningar och utvärderingar av regeringens verksamhet, även genom att anmäla frågor till konstitutionsutskottet.

Riksdagens styrning av regeringens hantering av det militära försvaret sker i huvudsak genom att anvisa anslag, ange inriktnings- och produktionsmål och en organisation för verksamheten. Riksdagen styr förhållandevis litet av verksamheten genom lagreglering.

Översikt av riksdagens styrning av regeringen på verksamhetsområdet det militära försvaret

Riksdagen styr genom	Regeringens					
	Mål	Resursinsatser	Produktionsprocess	Internprestationer	Slutprestationer	Effekter
Information	Beslut om mål på PO och VO					
Angivelser av kvantiteter och kvaliteter		Ett anslag för Fredsfrämjande verksamhet (ej trupp) Ett anslag för förbandsverksamhet och ett för materiel (uppdelat i mtrl och FoU) Anslag för övriga totalförsvarsmyndigheter			Insatsorganisation Internationella truppinsatser	
Reglering av handläggning och organisation			Skydd av anläggningar LEMO Grundorganisation	Inskrivning av totalförsvarspliktiga		
Pris på resurser och prestationer		Värnpliktiga "gratis"		Pris på tjänster som säljs av FMV, FHS, FOI och FortF		

3.2 Riksdagen styr på mål

Riksdagen beslutar om målen på politikområdet "Totalförsvaret" och på verksamhetsområdet "Det militära försvaret". Målen är inte fysiskt eller finansiellt bindande för regeringen. Styrningen består i att riksdagen talar om för regeringen vilka regeringens mål ska vara i förhoppningen att regeringen ska ta till sig detta och göra riksdagens mål till sina egna.

Målen beslutas dels med 3–5 års mellanrum i samband med försvarspropositioner, dels årligen i samband med budgetpropositionen. Tidigare låg målen fast mellan försvarspropositionerna. Nu ändras målen oftare.

Till verksamhetsområdet ”Det militära försvaret” hör verksamhetsgrenar inom följande totalförsvarsgemensamma myndigheter:

- Försvarsmakten
- Försvarets materielverk
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- Totalförsvarets pliktverk
- Försvarshögskolan
- Försvarets radioanstalt

Fortifikationsverket hör inte till verksamhetsområdet ”Det militära försvaret” trots att det till stor del finansieras av avgifter (”hyror”) från anslag under verksamhetsområdet ”Det militära försvaret”.³

De totalförsvarsgemensamma myndigheterna har också verksamhetsgrenar som har andra mål eftersom de hör till andra politik- och verksamhetsområden, såsom ”Utrikes- och säkerhetspolitik” (PO) och ”Det civila försvaret” (VO).

Övergripande mål

Målen för totalförsvaret är inriktningsmål. De har karaktären av *uppgifter*. Uppgifterna är fyra:

- att bidra till att hantera och förebygga kriser i omvärlden
- att hävda landets territoriella integritet
- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- värna civilbefolkning och säkra samhällsfunktioner vid väpnat angrepp eller krig i omvärlden

³ Hyressättningen bygger på självkostnad, innefattande de kostnader Fortifikationsverket inte kan täcka i samband med avvecklingar av fastigheter och anläggningar och ett avkastningskrav. Huvudprincipen är att avvecklingen ska finansieras av försäljningsintäkter. Vissa hemliga anläggningar finansieras direkt över anslag. ”Hyrorerna” är inte objektsspecifika utan bygger på en grov fördelning av de samlade kostnaderna. Se vidare Statskontorets rapport Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter, PM 2005-01-24.

Dessa mål har inte bara en informativ och övertalande roll. De har också en direkt styrande roll. De är styrande genom att ge regeringen mandat, t.ex. att planera för deltagande i fredsfrämjande operationer, och för att överhuvudtaget planera ett försvar.

Operativa förmågor

Dessa mål preciseras till operativa förmågor på nästa nivå – verksamhetsområdet ”Det militära försvaret”. Enligt riksdagsbeslut ska riksdagen i princip bara besluta om mål på politikområdesnivå. Men i detta fall har riksdagen också, i anslutning till försvarspropositionen beslutat om mål på verksamhetsområdesnivå. De operativa förmågor som riksdagen beslutat om är de följande (sammanfattat uttryckt):

- avvisa kränkning
- delta i fredsfrämjande insatser
- höja sin förmåga till fredsframtvängande åtgärder
- skydda viktiga samhällsfunktioner
- efter viss tid kunna möta omfattande militära operationer riktade mot landet (förmåga till återtagning)
- utveckla nya förband och genomföra operationer tillsammans med andra länder.

Dessa mål är också uppgifter, obetydligt mer preciserade. Ändå har de en styrande verkan. Att hävda den territoriella integriteten ska kunna göras genom att avvisa kränkningar. Men samtidigt som det anger vad målet territoriell integritet går ut på, säger det ingenting om hur kränkningar ska avvisas och i vilken omfattning. Det återstår att precisera.

Två bataljoner för fredsfrämjande truppinsatser

Riksdagen beslutar också om en s.k. operativ delförmåga. Operativa delförmågor är en ytterligare precisering de operativa förmågorna. I försvarspropositionen läggs dessa fram, men bara som information från regeringen. Utom på en punkt: att samtidigt kunna genomföra fredsfrämjande insatser med två bataljoner eller motsvarande samt tre mindre insatser. Just denna punkt

beslutar Riksdagen om i försvarsbeslutet. Det är egentligen ett beslut som anger en kvantitativ prestation (se nedan).

3.3 Riksdagen styr på resursinsatser

Ekonomiska ramar för resursinsatser

I samband med försvarspropositionerna beslutar riksdagen om fleråriga budgetramar för utgiftsområdet "Försvar samt beredskap mot sårbarhet". I samband med budgetpropositionen beslutar riksdagen om årliga budgetramar och bemyndiganden för de myndigheter som faller under utgiftsområdet.

De myndigheter som faller under utgiftsområdet är dels de som hör till det militära försvaret.

Anslag och andra inkomster för myndigheter tillhörande det militära försvaret i budgetpropositionen för år 2005

Myndighet	Anslag	Avgifter
Försvarsmakten	39 516	1 267
Försvarets materielverk		18 664
Totalförsvarets pliktverk	248	60
Försvarshögskolan	31	360
Försvarets radioanstalt	425	50
Totalförsvarets forskningsinstitut	190	1 125

Under utgiftsområdet faller också Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen och några nämnder, som räknas till det civila försvaret. Att märka är att Fortifikationsverket inte ingår i detta utgiftsområde utan i utgiftsområdet "Rikets styrelse" och politikområdet "Effektiv statsförvaltning", trots att det till största delen finansieras ur anslag till Försvarsmakten. Fortifikationsverket har alltså inte samma mål som försvarsmyndigheterna.

Riksdagens beslut i anledning av budgetpropositionen preciserar fördelningen av medel det närmaste året mellan myndigheterna inom den flerårsram för utgiftsområdet som beslutats tidigare i anledning av senaste försvarsproposition. Därigenom erhåller verksamhetsområdet "Det militära försvaret" en ungefärlig medelsram. Skälet till att medelsramen bara är ungefärlig är att

samma myndigheter har verksamhetsgrenar som hör till ”Det civila försvaret”.

Försvarmakten erhåller två anslag, ett för förbandsverksamhet och ett för materiel. Dessutom beslutar riksdagen en ”investeringsplan”. Det är en uppdelning av materielanslaget två poster: materiel och anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Under budgetåret kan riksdagen besluta om omdispositioner mellan Försvarmaktens anslag – vanligen från materielanslaget till förbandsanslaget – och om extra anslag på tilläggsbudget.

Tidigare har Försvarmakten haft stora svårigheter att hålla budgeten. Under perioder med snabb prisstegring har prisökningar, framför allt på försvarsmateriel, spräckt budgeten. Huvudproblemet har varit att genomföra beslutad verksamhet inom anvisad budget, men överskridanden har också förekommit. Efter år 2000 har situationen förbättrats så till vida att något överskridande av den totala ramen för utgiftsområdet och Försvarmakten inte skett. Vid ett tillfälle har medel omdisponerats från materiel till förbandsverksamhet.

Försvarmaktens svårigheter att hålla budgeten har också visat sig i anslagssparande som periodvis varit betydande. Regeringen kan i sådana lägen dra in anslagssparande, helt eller delvis, och har också gjort så. Regeringen kan också, med hänvisning till svårigheter att klara utgiftstaket, lägga begränsningar på myndigheternas anslagsutnyttjande (s.k. limiter). Regeringen har utnyttjat även denna möjlighet. Den av riksdagen angivna budgetramen för Försvarmakten och försvarets övriga myndigheter blir därigenom inte fullt ut styrande för regeringen.

Riksdagens anslag till övriga myndigheter varierar mycket starkt i betydelse. Försvarmakten finansieras så gott som helt av riksdagens anslag. Av övriga myndigheter styrs några resursmässigt i mycket begränsad omfattning av riksdagens anslag. Omfattningen av Radioanstaltens och Försvvarshögskolans resursinsatser styrs i hög utsträckning av riksdagens anslag.

Värnpliktiga gratis resurs

Försvarsmakten åläggs att som soldater använda värnpliktiga. Den allmänna värnplikten har nu urholkats därhän att åläggandet inte längre innebär någon kvantitativ restriktion. I stället utgör värnpliktiga sedan ett antal år en fri resurs – bortsett från en obetydlig dagpenning.

3.4 Riksdagen styr på produktionsprocessen

LEMO-reformen

LEMO-reformen 1994 innebar att ca. 100 försvarsmyndigheter lades samman till en, Försvarsmakten, och att denna myndighet gjordes till beställare av huvuddelen av de övriga totalförsvarsmyndigheternas tjänster. Försvarsmakten erhöll större delen av de samlade anslagen till försvaret i ett enda anslag, medan övriga myndigheter finansierades av avgifter ur detta anslag för tjänster till Försvarsmakten. Ett syfte var att underlätta försvarets interna styrning på krigsorganisationen och stärka den centrala ledningen i försvaret gentemot försvarsgrenarna och de övriga totalförsvarsmyndigheterna. Ett annat syfte var att effektivisera totalförsvarsmyndigheternas verksamhet genom att göra Försvarsmakten till uppdragsgivare och köpare av deras tjänster. Den finansieringsstruktur som riksdagen beslutar – anslagen till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna – är ett inslag i och stöd för denna processtyrning (se ovan). Det ger regeringen möjligheter att lägga uppdrag på Försvarsmakten, på Pliktverket och Försvarets radioanstalt. Försvarets forskningsinstitut och Försvarets högskolan har en mycket stor del avgiftsinkomster och kan styras direkt av regeringen bara till en mindre del. Försvarets materielverk kan i princip inte styras alls av uppdrag från regeringen utan ska helt och hållet styras av uppdrag från Försvarsmakten och i någon mån andra myndigheter⁴.

⁴ Ändå ger regeringen ett mindre uppdrag till FMV i dess regleringsbrev.

Denna konstruktion begränsar således regeringens möjligheter att lägga uppdrag på dessa myndigheter och ger samtidigt i första hand Försvarmakten möjligheter att styra dessa myndigheter.

Försvarmaktens interna organisation

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

Till grundorganisationen hör ett mycket stort antal förband. Riksdagen styr därför i stort och i smått. Hösten 2004 beslutade riksdagen således om grundorganisationens alla organisatoriska enheter från hela regementen, flygflottiljer och marinbaser ned till militärdistriktsgrupper, Redovisningsavdelning Bergslagen och Försvarmusikcentrum. Beslutet avsåg nedläggning, vidmakthållande, inrättande och lokalisering. Dimensioneringen lämnades däremot öppen.

En större omorganisation av Försvarmakten beslutades av riksdagen år 2001 genom bildandet av FM-logistik. Detta förband med ca. 5000 anställda handhar allt materielunderhåll och försörjning med mat, drivmedel, tjänster av olika slag m.m. Verksamheterna fanns givetvis tidigare, men som delar av andra förband. Avräkning genom internpriser hade tillämpats i tilltagande omfattning, allt sedan 1960-talet. Det nya var att sammanföra alla dessa verksamheter i en organisation.

Regler för handläggning av ärenden

I fred är det militära försvarets verksamhet inte underkastad någon särskilt omfattande reglering som kan sägas styra verksamheten. Generella regler för upphandling, anställning och uppsägning, arbetsmiljö, extern miljö m.m. tas inte upp i detta sammanhang, trots att det är riksdagen som beslutat de lagar som reglerar dessa frågor. Upphandlingsreglerna spelar naturligtvis en

stor roll för en myndighet som Försvarets materielverk. De arbetsrättsliga lagarna är desamma för Försvarsmakten som för andra myndigheter, men spelar, i en situation som präglas av mycket drastiska nedskärningar, en mycket betydelsefull roll.

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

- beslut om skydd av samhällsviktiga anläggningar
- inkallande av personer för utbildning på grundval av totalförsvarsplikten

Dessa lagar ger regeringen befogenheter att under vissa omständigheter och i viss ordning utöva dessa.

3.5 Riksdagen styr på internprestationer

Värnpliktiga

Riksdagen har för länge sedan beslutat att försvaret ska bygga på allmän värnplikt. Det innebär både en begränsning att anställa personal och en tilldelning av en gratis resurs.

Antalet värnpliktiga som ska utbildas blev inte en parameter att styra på förrän den allmänna värnplikten hade urholkats så att bara en del av en årskull män faktiskt utbildades. Riksdagen beslutade då i samband med tidigare försvarspropositioner hur många som skulle utbildas. Antalet styrdes av behovet att fylla den beslutade insatsorganisationen. Antalet har sedan successivt krympt starkt. I den senaste försvarspropositionen informerade regeringen riksdagen bara om sina planer i detta avseende utan att förelägga riksdagen dessa för beslut.

Pris på internprestationer

Genom konstruktionen med Försvarsmakten som beställare av tjänster från övriga totalförsvarsgemensamma myndigheter skapas en situation i vilken dessa tjänster betingar ett pris för Försvarsmakten att utnyttja. Det ger Försvarsmakten incitament att hushålla med dessa tjänster om dess medel har en alternativ

användning. När det gäller medlen inom materielanslaget finns knappast någon alternativ användning. Finansieringsmodellen ger också incitament för Försvarmakten att pressa priset.

För de myndigheter som säljer dessa tjänster ger det tvärtom incitament att expandera dessa tjänster och höja priset.

3.6 Riksdagen styr på slutprestationer

Insatsorganisationen

Riksdagen styr på prestationer genom att ange insatsorganisationen. Det är ingen årlig prestation utan ett tillstånd som ska uppnås i framtiden. Insatsorganisationen är i riksdagens beslut grovt angiven, men å andra sidan tidsmässigt väl preciserat. Insatsorganisationen ska vara färdig 2008. Existerande förband, som inte ska ingå i insatsorganisationen, ska avvecklas omedelbart.

Internationella insatser

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

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

3.7 Riksdagens kontroll av regeringen och egna kunskapande

Riksdagen erhåller från regeringen information om försvaret i försvars- och budgetpropositioner. Försvarsutskottet gör på egen hand vissa utvärderingar. Försvarsberedningen har långsiktigt ägnat sig åt kunskapsuppbyggande, framför allt om den säker-

hetspolitiska situationen. Myndigheternas årsredovisningar är offentliga och är ganska omfattande.

Försvarspropositionen

I försvarspropositionen redovisas översiktligt försvarsförmåga i förhållande till försvarets uppgifter och måluppfyllelse beträffande *operativ förmåga*. Viktigare förhållanden rörande utveckling och avveckling av insatsorganisation och materielleveranser anges. *Läget i insatsorganisationen* bedöms i stora drag, per förbandstyp. Brister påpekas och tider anges för när förband bedöms kunna stå redo. Denna sammanfattning på ca. 15 sidor ger en allmän bild av tillståndet i insatsorganisationen i förhållande till de beslut som riksdagen tagit tidigare. Någon uppföljning av det ekonomiska utfallet i förhållande till tidigare försvarsbesluts ekonomiska ramar görs inte. Anslagsutvecklingen – dvs. riksdagens egna beslut – redovisas däremot i förhållande till tidigare försvarsbesluts ramar.

Riksdagens försvarsutskott har på egen hand tagit fram en betydligt skarpare genomgång av läget i insatsorganisationen⁵. Sådana undersökningar tillhör dock sällsyntheterna.

Budgetpropositionen

I budgetpropositionerna redogör regeringen för verksamheten inom försvaret under det föregående året. Fokus är på *löpande produktion*, antal inkallade och utbildade värnpliktiga, sporadiska uppgifter rörande produktivitet och styckkostnader. En kortfattad genomgång av försvarsförmåga ges också. Läget anges vanligen som godtagbart, vilket kan ge intrycket att den beslutade insatsorganisationen i stort sett skulle stå färdig. I budgetpropositionerna redovisas det ekonomiska utfallet i förhållande till föregående års anslag.

⁵ Jörgen Thulstrup, Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001, Utredningar från riksdagen, 2003/04:URD1.

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen kunskapar i större utsträckning än försvarsutskottet på egen hand, men är främst fokuserad på den *säkerhetspolitiska utvecklingen*.⁶

3.8 Förutsättningar för att styrningen ska fungera

Riksdagens styrning av regeringen kan karaktäriseras som en långt driven form av resultatstyrning. Då syftar vi inte i första hand på de övergripande målformuleringarna och heller inte på målen för det militära försvarets operativa förmågor utan på riksdagens styrning på ett mål för prestationer – insatsorganisationen – och den mycket stora frihet som riksdagen lämnar regeringen att välja medel inom i stort sett en enda ekonomisk och organisatorisk ram. Detta ger regeringen stora styrningsmöjligheter jämfört med om riksdagen skulle besluta om olika anslag till en mängd olika myndigheter och materielbeställningar – så som man gjorde tidigare. Riksdagen har dock hitintills behållit en viss styrning av Försvarsmaktens interna organisation, den s.k. grundorganisationen, möjligen som en kvarleva av den tidigare anslagsstrukturen. Regelstyrning av ärendehandläggning är obetydlig.

Vilka förutsättningar krävs för att denna styrning ska fungera?

Effektiv kommunikation av målen

Målen är angivna på en hög abstraktionsnivå och kan tolkas olika. Målen återger endast ofullständigt riksdagens samlade överväganden rörande försvaret. Regeringen ges därigenom ett betydande tolkningsutrymme.

⁶ Huruvida försvarsberedningen är riksdagens eller regeringens organ kan diskuteras. Det är regeringen som tillsätter försvarsberedningen, som sedan rapporterar till regeringen. I denna mening är försvarsberedningen regeringens organ. Samtidigt är försvarsberedningen en parlamentarisk utredning, dvs. att alla ledamöter är riksdagsmän (eller f.d.) och alla riksdagspartier är representerade. I den meningen är den ett riksdagsorgan. Det viktiga är att försvarsberedningen fungerar som en viktig länk mellan riksdagen och regeringen. En del, men inte alla, ledamöter är samtidigt ledamöter av försvarsutskottet.

Överföringen och uttolkningen av målen från riksdag till regering sker på flera vägar:

- genom att besluta om övergripande inriktningsmål i anledning av försvars- och budgetpropositioner
- genom att ange prioriteringar och önskvärd utveckling i utskottsutlåtanden
- genom att i utskottsutlåtanden beskriva motiv, avsikter och förhoppningar
- genom att försvarspolitiker i riksdagen uttalar sig i riksdagsdebatter och annorstädes
- genom att försvarspolitiker i riksdagen för samtal med företrädare för regeringen och dess myndigheter.

I en parlamentarisk demokrati är förutsättningarna för att kommunicera målen från riksdag till regering bättre än i demokratier som bygger på uttalad maktindelning mellan lagstiftande och verkställande makt. Regeringen representerar samma parti(er) som utgör majoriteten i riksdagen. Förutsättningarna att riksdagsmajoritetens och regeringens mål ska överensstämma är då ganska goda, bl.a. genom olika former av informell kommunikation inom respektive partier. I den mån överföringen lyckas underlättas riksdagens styrning av regeringen. Hundraprocentig framgång skulle innebära att riksdagen skulle kunna avstå från annan styrning. I samband med LEMO-reformen visade det sig dock att det har varit mycket svårt att kommunicera dess mål och att riksdag, regering och myndigheter hade olika uppfattningar om målen.⁷ Självklart försvåras kommunicerandet av om målen förändras, så som skett i snabb takt under de senaste 15 åren. När det gäller försvarspolitiken kompliceras det hela av att det finns en uttalad ambition att den ska bedrivas i ett brett samförstånd, vilket innebär att också den delen av riksdagen som inte är representerad i regeringen ska ha ett inflytande på målen.

Det bidrar till oklarheten att det inte råder överensstämmelse mellan beslut om grundorganisation, insatsorganisation och

⁷ Svårigheterna att kommunicera mål belyses väl i utvärderingen av LEMO-reformen (SOU 1995:19).

materielinköp å enda sidan och de försvarspolitiska mål som uttalats. Vissa beslut dikteras uppenbart av helt andra mål, såsom regional-, industri- och handelspolitiska mål. Men några sådana mål har riksdagen inte uttalat.

Det bidrar till oklarheten att det inte är givet att riksdagen anammat regeringens skrivningar i propositioner bara för att riksdagen inte uttalat sig om dessa. På de punkter där försvarsutskottets utlåtande anför uppfattningar är bilden klarare, även om det kan vara svårt att tolka vad skillnader i formuleringarna mellan proposition och utskott betyder.

Ett generellt problem med politiska församlingar som uppdragsgivare är att styrsignalerna vanligen blir oklara därför att uppdragsgivaren inte är en utan flera, och ibland med motstridiga mål. Målen är samtidigt mångfacetterade vilket förstärker svårigheterna att överföra dem till uppdragstagaren. Eftersom uppdragstagaren i detta sammanhang också är en politisk församling riskerar också underlagen till riksdagen att präglas av motsättningar och dunkla formuleringar.

En långsiktigt arbetande försvarsutredning har bättre förutsättningar att kunna ge en samlad, nyanserad och välavvägd bild av riksdagens mål än ett försvarsutskott som är upptaget av dagspolitik. Försvarsberedningen har – trots oklarheten om dess ställning i förhållande till riksdagen – haft goda förutsättningar i detta avseende. Frågan är varför försvarsutskottet inte skulle kunna axla denna roll. Det är en viktig förutsättning för att riksdagen ska kunna styra genom att överföra sina mål till regeringen och dess myndigheter. Det borde därför vara en viktig roll för försvarsutskottet att leva upp till.

Kapacitet att bedöma insatsorganisationens militärstrategiska ändamålsenlighet

Om inriktningsmålen bara har en begränsad, styrande verkan och det inte är möjligt att bygga på resultat- eller effektmål ("vinn kriget!") kan riksdagen välja att styra direkt på produktionen och de prestationer som ska leda till att de av riksdagen åsyftade målen nås. Det är detta riksdagen gör när den beslutar om insatsorganisation. Riksdagens beslut om insatsorganisationen kan ses

som uttryck för att riksdagen inte litar på att regeringen förstått riksdagens mål till fullo eller inte gjort dessa till sina egna eller ett kvitto på att insatsorganisationen stämmer överens med inriktningsmålen.

Denna form av resultatstyrning är svår men inte omöjlig. Riksdagen måste själv kunna bedöma huruvida en föreslagen insatsorganisation har förutsättningar att nå målen och om det är det mest ändamålsenliga sättet att nå målen. Det är detta som har kommit att kallas ”spårbarhetsproblemet”⁸.

Det kräver att riksdagens ledamöter kan bilda sig en uppfattning om

- vilka situationer som kan komma att inträffa (scenarios)
- vilka förmågor som är önskvärda i dessa situationer
- vad som krävs i form av förband, för att insatsorganisationen ska ha dessa förmågor
- olika alternativa utformningar av insatsorganisationen och vad dessa kostar.

Riksdagen kan inte på egen hand skaffa sig dessa uppfattningar utan måste bygga på underlag som regeringen och försvarsexperter tagit fram. Riksdagen måste kunna lita på dessa underlag alternativt skaffa sig bedömningar från annat håll. Därtill kommer att uppfattningen om vilken förmåga som är önskvärd i en viss situation måste bygga på värderingar, som är personliga eller politiska. Vad det får kosta i liv och pengar att uppnå en viss förmåga är en renodlad värderingsfråga, som ingen försvarsexpert kan svara på. Men det är inte någon oöverstiglig uppgift att förstå militärstrategiska resonemang och göra en egen bedömning.

Försvarsutskottet borde kunna göra detta. Men det kräver att ledamöterna får vara med ett par år och att arbetet ägnas tillräckligt med tid och stöds av ett starkt kansli. Det kräver att utskottets ledamöter deltar i krigsspel eller liknande. I nuläget ges inte ut-

⁸ Prop. 2001/02:10, s. 221.

skottet sådana redovisningar. Det har också hävdats, med stöd av internationella förebilder⁹, att det borde vara möjligt att relatera behovet av en viss insatsorganisation till uppgifter och förmågor på ett begripligare sätt än som görs nu. Varför arbetar inte försvarsutskottet på detta sätt? Förklaringen kan vara att försvarsutskottet har hamnat i skuggan av försvarsberedningen och tidigare försvarsutredningar. Så som dessa utredningar har arbetat har de haft förutsättningar att kunna skaffa sig väl grundade uppfattningar i dessa frågor även om inte heller de deltagit i krigsspel.

Kapacitet att bedöma kostnader för beslutad insatsorganisation

Ytterligare en viktig förutsättning är att kunna bedöma kostnadskonsekvenser. Som det nu är kan varken regering eller Försvarsmakt lämna väl underbyggda offerter – vad det kommer att kosta – på en specificerad insatsorganisation. Trots mångårig erfarenhet har regering och Försvarsmakt inte utvecklat system för att kalkylera kostnader för olika insatsförband och de aktiviteter som krävs för att skapa dessa. Ett förnyat försök är under utveckling – det nya redovisnings- och ekonomistyrningssystemet H5.¹⁰ Problemet ligger förmodligen djupare än så. Det gäller kalkyleringen av helt nya prestationer. De insatsförband som skall kunna göra internationell tjänst har nya och helt andra krav på sig än man tidigare räknat med. Följaktligen är det mycket svårt att beräkna kostnaderna för att utrusta och utbilda dem.

⁹ Den brittiska ”*Strategic Defence Review*”, baserad på ”The Defence White Paper” (Ministry of Defence) kan framhållas som ett föredöme. Hur försvaret ska klara de förmågor som det ska ha illustreras med vilka stridskrafter som kan sättas in i olika situationer. FOI-rapporterna *Strategi för det oväntade* visar också att det går att omsätta övergripande försvarsuppgifter till begripliga, operationella mål som i nästa steg kan översättas till insatsorganisation och beredskap (FOI-R-0642-SE och FOI-R-1132-SE).

¹⁰ Märkligt nog gav regeringen riksdagen tidigare en tydligare bild av vad olika delar av insatsorganisationen kostade och vad den innehöll. Den programstruktur som fanns till år 1998 byggde på olika förbandstyper: operativa lednings- och underhållsförband, fördelningsförband, försvarsområdesförband, armébrigadförband, marina lednings- och underhållsförband, helikopterförband osv. Denna programstruktur övergavs genom beslut i riksdagen om en ny struktur i verksamhetsområden, som motsvarade totalförsvarets uppgifter. Sedermera övergavs även denna struktur utan att ersättas av någon ny.

Denna brist har flera konsekvenser. Den gör att riksdagen inte kan ställa operativ förmåga för olika delar av insatsorganisationen mot kostnaden för dessa. Det är som att handla mat i en affär och bara få reda på vad hela korgen kostar. Riksdagen ges därigenom inte möjlighet att själv utveckla olika alternativ. Vidare gör denna brist att det också råder stor osäkerhet om vad hela korgen kommer att kosta. Erfarenheten av ”svarta hål” har bekräftat detta gång efter annan. Detta kan föranleda en viss lättsinnighet. Om det ändå är osäkert vad den föreslagna insatsorganisationen i slutändan kommer att kosta, varför då fästa vikt vid detta? Att riksdagen styr på en framtida prestation kan också föranleda lättsinnighet – såväl från riksdagens sida som från regeringens. Det går alltid att reparera en underfinansierad insatsorganisation senare, kan man resonera – genom att skjuta till mer pengar eller dra ned på ambitionerna. Det är inte ens säkert att dagens beslutsfattare är de som då ställs till svars.

Konsistenta beslutsunderlag

Ytterligare en förutsättning är att de beslutsunderlag som regeringen serverar riksdagen måste vara konsistenta.

Ett problem är att försvars- och budgetpropositionerna inte hänger ihop. Tydligast framstår detta genom att målhierarkierna är olika i de båda dokumenten. Problemet sammanhänger med ambitionen enligt den nya budgetprocessen att ha en gemensam struktur på alla utgiftsområden, stora som små.

Den nya budgetprocessen syftar också till att inte ha några särpropositioner med beslut som påverkar statsbudgeten. Konsekvensen har blivit att det mycket omfattande och komplicerade underlaget i försvarspropositionen komprimeras till oigenkännlighet i budgetpropositionen.

Budgetpropositionen har ett ettårsperspektiv medan försvarspropositionen har ett flerårigt perspektiv. Det ställer särskilda krav på sammanlänkningen. Budgetpropositionen borde ta sin utgångspunkt i den fleråriga försvarspropositionen och härleda de åtgärder som det fleråriga programmet kräver under året för att kunna verkställas. I försvarspropositionen är fokus ett tillstånd som ska uppnås ett par år framåt i tiden. I budgetpropositionen är

fokus nästa års produktion. Följaktligen är resultatredovisningen i budgetpropositionen fokuserad på förra årets produktion. I vilken mån denna produktion för fram tillståndet i en sådan omfattning att målet för det framtida tillståndet kan nås framgår inte. I budgetpropositionen anges inte insatsorganisationen som mål samtidigt som det är riksdagens viktigaste styrande beslut. I vilken mån insatsorganisationen är realiserad och vilka utsikterna är att realisera den på utsatt tid framgår följaktligen heller inte. I stället relateras de bedömningar som Försvarmakten gjort beträffande de övergripande målen för totalförsvaret. Eftersom dessa bedöms som i huvudsak uppnådda kan läsaren oavsiktligt bibringas den felaktiga uppfattningen att det framtida målet för insatsorganisationen i stort sett redan uppnåtts.

Kapacitet att kontrollera regeringen

Riksdagen styr på resultat som ska föreligga i en framtid – insatsorganisationen – och inte omedelbara produktionsresultat. Den årsbudget som riksdagen anger avser däremot produktionen. För att motsvara styrningen på ett framtida resultat är budgeten i försvarsbesluten flerårig.

Att följa upp förverkligandet av en framtida prestation – insatsorganisationen – är svårare än att följa upp en löpande produktion. Att bedöma hur stor del av förverkligandet som åstadkommits och ställa det mot ianspråktagna medel är inte alldeles lätt. Men jämfört med att följa upp effekter i samhället – minskad arbetslöshet, brottslighet etc. – är det dock lättare eftersom det inte kräver utvärderingar där verksamhetens effekter ska särskiljas från omvärldsförändringars inverkan på resultatet. Realiserad insatsorganisation är regeringens ansvar och är inte utsatt för omvärldspåverkan i någon större grad.

Huruvida beslutad insatsorganisation realiserats eller ej är förhållandevis lätt att kontrollera¹¹. Det förutsätter att regeringen eller

¹¹ En person med kunskap på området kan med tillgängliga data göra en dylik kontroll på ett par månader, jfr försvarsutskottets utredning (Thulstrup, a.a.). Denna utredning byggde på en utredning inom försvarsdepartementet, det s.k. reformkontrollprojektet. Information av detta slag utgör numera ett stående återrapporteringskrav i regleringsbrevet till Försvarmakten.

dess underlydande myndigheter tillhandahåller relevant information. I huvudsak förefaller denna förutsättning vara uppfylld.¹²

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

Totalkostnaden (den upparbetade kostnaden) bör inte i princip vara svår att kontrollera. Men genom försvars- och budgetbesluts konstruktion har det varit svårt att precisera vilka utgifter som riksdagen faktiskt beslutat.¹³ Kostnaden går att klarlägga men således inte om den överensstämmer med den beslutade. Att försvarsutskottet inte gjort någon uppföljning av kostnaden betyder inte att det inte skulle vara möjligt. Tvärtom förefaller det relativt enkelt.

Kapacitet att bedöma effekten av beslut om grundorganisation

Att tillse att den verkställande organisationen har en ändamålsenlig utformning är en uppgift för ägaren, i detta fall regeringen. Men att förankra en så omvälvande reform som den stora LEMO-reformen i riksdagen förefaller samtidigt välbetänkt. LEMO-reformen gav helt nya förutsättningar för såväl riksdagens som regeringens styrning av försvarspolitik och förvaltning.

Då är det svårare att se poängen i riksdagens beslut om Försvarsmaktens interna organisation, den s.k. grundorganisationen. Frågan är vilken information riksdagen har tillgång till för att grunda ett beslut om en ändamålsenlig organisation på? I avsaknad av sådan information är risken stor att riksdagens beslut fördyrar och försämrar produktionen av insatsorganisationen.¹⁴

¹² Förutsättningarna kommer att förbättras genom det s.k. PRIO-projektet.

¹³ Försvarets omstrukturering, granskning av planering och genomförande, RRV, 2003.

¹⁴ Ur försvarssynpunkt spelar organisationen enbart en roll för att göra produktionen effektiv. Det är annorlunda med en organisation som samtidigt ska betjäna allmänheten. Då kommer också serviceaspekter på organisationen in, t.ex. tillgänglighet.

4 Regeringens styrning av det militära försvaret

4.1 Översikt

Den styrning som riksdagen utövar i förhållande till regeringen kompletteras av regeringen. Kompletteringen ska i princip bara innebära preciseringar, aldrig avvikelser. Riksdagens styrning gäller i tillämpliga delar på det militära försvarets myndigheter. I det följande redovisas bara de kompletteringar i styrningen av myndigheterna som regeringen står för.

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

- Regeringen kan besluta om villkor för de anslag riksdagen beslutat (anslagsposter, belopp för olika ändamål)
- Regeringen ska besluta om anslagskredit och anslagssparande
- Regeringen kan besluta att anvisade medel inte får användas (limiter) av statsfinansiella och andra skäl
- Regeringen kan dra in anslagssparande
- Regeringen ska besluta om låneram för myndigheten
- Regeringen ska besluta om mål för verksamhetsområden och kan besluta om mål för myndighet
- Regeringen kan besluta om uppdrag till myndigheten
- Regeringen kan besluta om myndighetens organisation (verksamhetsform, intern organisation, lokalisering av anläggningar)
- Regeringen kan tillsätta tjänster i myndigheten
- Statsråd och departementstjänstemän kan engagera myndigheten i diskussioner (informell dialog)
- Regeringen får inte besluta i fråga om myndighets tillämpning av lag och i myndighets hantering av ärenden som gäller enskilda rätt

- Regeringen ska besluta i sådana frågor som är överklagade till regeringen
- Regeringen kan kontrollera myndighets verkställande genom att begära återrapportering och låta göra granskningar och utvärderingar av myndighets verksamhet.

Översikt av regeringens styrning av totalförsvarsmyndigheterna

Regeringen styr med	Försvarsmyndigheternas					
	<i>Mål</i>	<i>Resursinsatser</i>	<i>Produktionsprocess</i>	<i>Internprestationer</i>	<i>Slutprestationer</i>	<i>Effekter</i>
<i>Information</i>	Mål för verksamhetsgrenar Prioriteringar Informell dialog		Informell dialog för att utbyta info om mål och produktionsvillkor			
<i>Angivelser av kvantiteter och kvaliteter</i>		Rambegränsningar Anslagssparande- och krediter Limiter Anslagsposter – internationella insatser – förbandsverksamhet i övrigt – materielinköp – utveckling Ett antal högstbelopp bl.a. – militär underrättelse-tjänst – specifika int. insatser – internationellt mtrl.-samarbete – många små poster Regeringsbeslut under året – ändringar i ovanstående – högstbelopp för olika fredsfrämjande insatser Utnämningar av 50 chefer i FM		Antal värnpliktiga som ska utbildas (ej 2005) Köp av viss försvarsmateriel Div. uppdrag Div. anslagsbelopp	Precisering av insatsorganisation – detaljerad organisation – anmälningar till internationella styrkeregister – beredskapskrav Fredsfrämjande insatser Uppdrag	
<i>Reglering av handläggning och organisation</i>			Planeringsuppdrag Precisering av grundorganisation Högkvarterets organisation	Folkrättslig granskning av vapenprojekt		
<i>Pris på resurser och prestationer</i>				Gratis båtar och flygplan till FRAs disposition		

Observera att tablån bara redovisar den styrning som regeringen utövar utöver den som riksdagen utövar.

4.2 Regeringen styr på myndigheternas mål

Den formella delen

I tablån nedan ges en översikt av politik- och verksamhetsområden samt verksamhetsgrenar inom de totalförsvargemensamma myndigheterna. Mål formuleras på alla tre nivåerna. Politikområdena ligger inom två utgiftsområden – UO5 och UO6. För utgiftsområdena formuleras numera inte några mål. Mål beslutas av riksdagen för politikområden och verksamhetsområdet ”det militära försvaret”, av regeringen för övriga verksamhetsområden och av regeringen för verksamhetsgrenar.

Översikt av politik- och verksamhetsområden samt verksamhetsgrenar vid totalförsvarsmyndigheterna

Myndighet	Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Försvarsmakten	Utrikes- och säkerhetspolitik	Fredsfrämjande verksamhet	Fredsfrämjande verksamhet
	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Utbildning, planering m.m. Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling Försvarsunderrättelseverksamhet Insatser
Försvarets materielverk	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Anskaffning Ledningsstöd Driftstöd Internationellt materielsamarbete och exportstöd
	Totalförsvaret	Det civila försvaret	Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter
	Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	Svåra påfrestningar	Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter
Totalförsvarets pliktverk	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Totalförsvarsplikt personal inom det militära försvaret
	Totalförsvaret	Det civila försvaret	Totalförsvarsplikt inom det civila försvaret
Totalförsvarets forskningsinstitut	Utrikes- och säkerhetspolitik	Forskning och information om nedrustning och säkerhetspolitiska frågor	Forskning och information om nedrustning och säkerhetspolitiska frågor
	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Forskning, kompetens och resursutveckling för det militära försvaret
		Det civila försvaret	Forskning, kompetens och resursutveckling för det civila försvaret
Försvarshögskolan	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Utbildning och forskning för det militära försvarets behov
		Det civila försvaret	Utbildning och forskning för det civila försvarets behov
Försvarets radioanstalt	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Underrättelseproduktion
	Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	Svåra påfrestningar	Åtgärder inom Samverkans- åtgärder Teknisk infrastruktur
Totalförsvarets forskningsinstitut	Utrikes- och säkerhetspolitik	Forskning och information om nedrustning och säkerhetspolitiska frågor	Forskning och information om nedrustning och säkerhetspolitiska frågor
	Totalförsvaret	Det militära försvaret	Forskning, kompetens och resursutveckling för det militära försvaret
		Det civila försvaret	Forskning, kompetens och resursutveckling för det civila försvaret

Politikområdet ”Totalförsvaret”

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

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

Verksamhetsområdet ”Det militära försvaret”

I regleringsbreven till samtliga totalförsvarsmyndigheter är verksamhetsområdets mål angivna. Verksamhetsområdets mål är krav på operativa förmågor. I regleringsbreven innefattas även de operativa delförmågorna i verksamhetsområdets mål (vilket de inte gör i budgetpropositionen). De operativa förmågorna anges på ett litet annorlunda sätt än som de angivits (genom hänvisning till försvarspropositionen) i budgetpropositionen, samtidigt som de operativa förmågorna är ytterligare preciserade, ungefär så som de operativa delförmågorna i försvarspropositionen är angivna. I regleringsbreven är i sin tur de operativa delförmågorna än mer utförligt angivna än i försvarspropositionen.

I vilken mån är delförmågorna styrande?

- Delförmågorna kan aktualisera kostsamma, strategiskt viktiga, kanske politiskt eller utrikespolitiskt känsliga vapenfrågor eller åtgärder – då ger delförmågorna klartecken och är styrande. Det gäller t.ex. delförmågor rörande skydd mot fjärr-

stridsmedel och NBC-angrepp, att bistå andra myndigheter (t.ex. polisen) och att samarbeta internationellt.

- Andra formuleringar gäller rena självklarheter, som skulle kunna uppfattas som ett ifrågasättande av försvarsmyndigheternas kompetens. Exempel på det senare är att upptäcka hot mot Sverige och att därför inhämta kunskaper om omvärldsutvecklingen, upptäcka kränkningar i luftrum och sjöterritorium, upprätthålla grundläggande kompetenser, särskilt för väpnad strid (vad annars är försvaret till för?).
- Vissa delförmågor öppnar för svårtolkade mandat. Vad innebär det att totalförsvaret ska bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld? Ska Försvarsmakten kunna handla på eget bevåg i detta syfte? Självklart måste varje sådant bidrag underställas regeringen för beslut. Om målet formulerats som en förmåga att ”kunna bidra” vore det rimligare.
- En del delförmågor måste helt enkelt vara felaktigt utformade. Ett exempel är att kränkningar av territoriet ”ska” upptäckas i samverkan med andra myndigheter (vilket måste innebära andra än totalförsvarsmyndigheterna) – totalförsvarsmyndigheterna skulle alltså inte få göra sådana upptäckter på egen hand!
- Upprepningarna blir också många, t.ex. om att bistå andra myndigheter vid sabotage och terroristverksamhet, att följa omvärldsutvecklingen.

Till och med år 1999 ingick i de mål regeringen angav för Försvarsmakten ett hemligt beslut rörande den ”samlade operativa förmågan” (regeringsbeslut den 17 december 1996). Det får förmodas ha varit en ytterligare precisering av operativ förmåga, men hur och på vilket vis undandrar sig vår bedömning.

Verksamhetsgrenar

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

Själva uppdelningen i verksamhetsgrenar är också styrande i sig. Uppdelningen bidrar till att verksamhetsansvariga fokuserar på de verksamhetsgrenar som pekas ut. Fokus för Försvarmakten blir då Utbildning och planering, Materielanskaffning, Insatser och Underrättelseverksamhet.

På vilket sätt är målen för verksamhetsgrenarna styrande?

I Försvarmaktens regleringsbrev hänvisas under verksamhetsgrenen Utbildning och planering helt enkelt till de operativa delförmågorna som angivits som mål under verksamhetsområdet. Åtterrporteringskraven i anslutning till denna verksamhetsgren syftar självklart till att redovisa utvecklingen av den operativa förmågan. Men det är intressant och belysande att specificeringen av åtterrporteringskraven gäller insatsorganisationens utveckling. Således: de operativa kraven översätts i praktiken till insatsorganisationens kvantiteter och kvaliteter.

Verksamhetsgrenen Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling ges några allmänna inriktningsmål. Men det som är styrande är Försvarmaktens plan för materielförsörjningen – framlagd i budgetunderlaget – under nästa år, som regeringen genom regleringsbrevet godkänner.

Verksamhetsgrenen insatser är uppdelad på tre olika slag av beredskap (grundberedskap, insats- och grundorganisationens beredskap samt incidentberedskap), som specificeras på olika sätt.

Verksamhetsgrenen Försvarsunderrättelseverksamhet erhåller riktlinjer som delvis är hemliga.

De övriga totalförsvarsmyndigheterna har alla verksamhetsgrenar under verksamhetsområdet ”Det militära försvaret”. Men för dessa myndigheters verksamhetsgrenar anges inte de operativa delförmågorna som mål utan andra verksamhetsspecifika mål.¹⁵

¹⁵ Tidigare innehöll dessa regleringsbrev ett uppdrag att lämna det stöd som behövdes för att uppnå de operativa delförmågorna. Att delförmågorna återgavs under verksamhetsområdet i samtliga regleringsbrev kan ses som en ersättning för detta.

Politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik

Regleringsbrevet till Försvarsmakten innehåller också mål för verksamhetsområdet Fredsfrämjande verksamhet och verksamhetsgrenen Fredsfrämjande verksamhet under politikområdet Utrikes- och säkerhetspolitik. Verksamheten avser viss rekrytering, utbildning, utrustning och administration av personal i fredsfrämjande insatser. Omfattningen preciseras i ett annat regleringsbrev.

Politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”

Försvarets materielverk har utöver mål för ”Totalförsvaret” mål för politikområdet ”Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”. Detta mål upprepas någorlunda ordagrant under verksamhetsområdet ”Svåra påfrestningar”. Under verksamhetsgrenen ”Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter” anges ett mycket preciserat prestationsmål, dock utan tidsangivelse¹⁶.

Totalförsvarets forskningsinstitut har också mål för ”Utrikes- och säkerhetspolitik” och för ”Det civila försvaret”.

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

¹⁶ Denna verksamhetsgren och dess mål faller också under verksamhetsområdet ”Det civila försvaret”.

Prioriteringar

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

- Prioriteringarna kan ses som preciseringar och förtydliganden av mål som egentligen är fulla av komplicerade avvägningar men som med nödvändighet måste förenklas när de sammanfattas för att kommuniceras till myndigheterna. Exempel av detta slag är dock få och blir närmast självklara. Det verkar självklart och överflödigt att påpeka att förband som behövs för att svara mot krav på omedelbar förmåga ska prioriteras när det gäller utbildning och planering.
- Prioriteringarna aktualiserar också mål som ligger vid sidan av försvarets huvuduppgifter. Miljö-, jämställdhets- och integrationsfrågor ingår inte i försvarets huvuduppgifter men väl i Försvarsmaktens sektorsansvar och borde därigenom redan vara omhändertagna.
- Prioriteringarna kan också uppfattas som ett underkännande av myndigheternas omdöme och kompetens. Försvarsmakten uppmanas t.ex. att öka rekryteringen av totalförsvarspliktiga för internationell tjänstgöring. Det tycker man borde kunna begripas och bedömas av Försvarsmakten mot bakgrund av de internationella insatser som regeringen givit Försvarsmakten i uppdrag att genomföra eller förbereda. Försvarsmakten uppmanas också att löpande pröva behovet av övnings- och skjutfält trots att alla anläggningar har ett pris och utgör en kostnad som Försvarsmakten kan påverka.

Den informella delen

Överföring av målen sker också genom en mycket omfattande informell dialog mellan i första hand försvarsdepartementets och Försvarsmaktens tjänstemän. Det sker genom en mängd kontakter och i ett stort antal arbetsgrupper. Ett stort antal av försvars-

maktens tjänstemän växeltjänstgör i försvarsdepartementet, vilket ger regeringen möjligheter att också denna väg överföra sina mål till myndigheten.

4.3 Regeringen styr på slutprestation

Precisering av insatsorganisation

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

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

Preciseringen görs på flera vägar. Regleringsbrevet för riksdagens beslut om insatsorganisation ett steg vidare genom att förbanden är angivna med en större detaljeringsgrad¹⁷. I regleringsbrevet hänvisas dessutom till ett hemligt regeringsbeslut om

¹⁷ Däremot är egendomligt nog tidpunkter för när de olika förbanden ska vara färdiga inte angivna. I riksdagsbeslutet år 2004 är 2008 angivet som det år då insatsorganisationen ska vara intagen.

insatsorganisationens beredskap¹⁸. Beslut om beredskap preciserar kraven på förbanden och när dessa krav ska vara uppfyllda¹⁹.

Till dessa för dimensioneringen av insatsorganisationen styrande besluten ska läggas de anmälningar av förband som regeringen gör till internationella styrkeregister. I dagsläget har regeringen anmält ett drygt dussin förband. Anmälningarna görs till olika styrkeregister: EU, FN, NATO, OSSE m.fl. internationella organisationer. Anmälningarna betyder att förbanden inom viss tid – vanligen ungefär två år – ska stå färdiga och att utrustning och förmågor ska uppfylla bestämda, ofta ganska högt ställda krav. Anmälningarna tas i särskilda regeringsbeslut.

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

Beställningen av insatsorganisationen riktas till Försvarmakten. I övriga totalförsvarsmyndigheter hänvisas under verksamhetsområdet ”Det militära försvaret” till den insatsorganisation som Försvarmakten skall utveckla. I alla regleringsbrev ligger insatsorganisationen med i bilaga.

Frågan är huruvida Försvarmakten ges något utrymme att avväga insatserna för olika förbandstyper. Vår bedömning är att Försvarmakten ges ett betydande utrymme att bedöma behovet av ”stridskrafternas kvantitativa och kvalitativa utveckling” mot bakgrund av möjligheterna att klara den beslutade operativa förmågan. Även kraven på beredskap torde lämna en betydande tolkningsmån. Särskilt som verksamheten samtidigt förefaller ha

¹⁸ Ett tidigare beslut var fattat den 25 juni 1998. I regleringsbrev för 2004 hänvisas till ett nytt beslut per den 8 maj 2003.

¹⁹ Huruvida beslutet per den 8 maj 2003 har dessa funktioner undandrar sig vår bedömning. Det väsentliga är att regeringen i hemliga beslut har möjlighet att gå mycket långt i precisering av operativ förmåga, utrustning och beredskap.

varit underfinansierad och försedd med alltför många mål har det lämnat Försvarsmakten ett utrymme att göra egna prioriteringar.

Beställning av fredsfrämjande truppinsatser

När det gäller internationella insatser beslutar regeringen fortlöpande när förfrågningar kommer. Besluten tar sig uttryck i bestämda insatser – typ av förband, antal personal, tidsutdräkt etc. I regleringsbrevet anges en preliminär omfattning av de internationella insatser som Försvarsmakten ska kunna klara av och högstbelopp för var och en av dessa, inom ramen för en anslagspost om 1,2 miljarder kronor.

4.4 Regeringen styr på internprestationer

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

Beställningar av försvarsmateriel

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

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

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

Anslagsposter styr intermediära prestationer

Anslaget till Försvarens makt är dels uppdelat i anslagsposter, dels försedda med högstbelopp för olika verksamheter. Anslaget till materiel är uppdelat i två anslagsposter, en större för materiel och en mindre för forskning och teknikutveckling. Därutöver anges ett antal högstbelopp för olika typer av beställningar: exportstöd, flygtekniska forskningsprogrammet m.m.

Av de mera betydelsefulla anslagsposterna på anslaget för förbandsverksamhet kan nämnas att högst 452 mkr kronor får användas för den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Där utöver finns en mängd småposter för bidrag till frivilliga försvarsorganisationer, beställning av viss utbildning från Försvarshögskolan, Tidningen Värnpliktsnytt, generalläkarens tillsyn m.m.²⁰

²⁰ Dessutom finns anslagsposten 1,2 miljarder kronor för slutprestationen fredsfrämjande verksamhet. Den styr slutprestationer. Se ovan. Motivet för ett särskilt belopp för generalläkarens tillsyn är att denne i denna ämbetsutövning inte är underställd ÖB.

Styrning genom uppdrag

Därutöver ges Försvarmakten ett mycket stort antal uppdrag av genomförande-, planerings- och utredningskaraktär.

- En liten del av uppdragen gäller genomförande av viss verksamhet, såsom tremånadersutbildning av hemvärnsmän och att avveckla användning av ämnen som bryter ned ozonskiktet. Dessa uppdrag är liktydiga med beställning av en bestämd (intern)prestation.
- Större delen av uppdragen som gäller genomförande av viss verksamhet är mer allmänna, såsom att vidta åtgärder för att spegla samhällets etniska och kulturella mångfald och fördjupa arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. Dessa uppdrag kan ses som prioriteringar, dvs. kompletteringar av de övergripande målen.
- Många uppdrag gäller utredningar och planering. Ett mycket stort sådant uppdrag gäller nätverksbaserat försvar. Varför dessa uppdrag återges i regleringsbrevet är obegripligt när de ändå styrs av preciserade uppdragsbeskrivningar i särskilda regeringsbeslut.
- Uppdragen på det rent militära området gäller i stor utsträckning planering av övningsverksamheten, särskilt internationell sådan.
- Många uppdrag är i själva verket återrapporteringskrav.
- Vissa genomförandeuppdrag gäller rena självklarheter, såsom att anpassa rekryteringen av yrkesofficerare till det framtida behovet.
- Andra genomförandeuppdrag kan tolkas som bristande förtroende för myndigheternas omdöme och kompetens. I första hand gäller detta uppdrag till Försvarmakten. Ett sådant gäller den omfattande specificeringen av hur övertalig försvarsmateriel ska avvecklas. Försvarmakten ska redovisa, brutto- och nettointäkter och vem som varit köpare för varje köp!
- Uppdragen är huvudsakligen så formulerade att det inte går att säga om Försvarmakten utfört uppdraget till fullo eller ej. De få undantag som gives bygger på planering som lämnats i För-

svarsverkens budgetunderlag, t.ex. omfattningen av övningsverksamheten.

- Inget av uppdragen ges någon kostnadsram.

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

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

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

Pris på internprestationer

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

Styrningen på internprestationer med priser kompletteras av regeringens förelägganden om resultatbudgetar för två av de avgiftsfinansierade myndigheterna, FOI och Pliktverket. De föreläggs resultatbudgetar, som specificerar kostnader, anslags- och avgiftsintäkter på verksamheter. De torde syfta till att fördela anslagsmedel och ange behovet av avgiftsdebitering för olika verksamheter. Därigenom styrs i första hand avgifterna för uppdrag av olika art.

4.5 Regeringen styr på resursinsatser

Koppling mellan ekonomiska ramar och struktur för verksamhetsstyrning

Anslagen är ämnade att styra resursinsatser till olika ändamål. I huvudsak riktas anslagen på detta verksamhetsområde till myndigheter. Det gäller anslagen till Totalförsvarets pliktverk, Försvvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt. Men för anslagen 6:1 Förbandsverksamhet och 6:2 Materiel och anläggningar anges inte vilken myndighet som anvisas medlen. Regeringen informerar endast riksdagen om att anslaget 6:1 ”är hänförligt till verksamhetsområdet Det militära försvaret”, således ett ändamål. Detta ger regeringen frihet att fördela medlen på andra myndigheter än Försvvarsmakten och att innehålla viss del av anslaget för regeringens egen disposition genom s.k. rambe­gränsning. Båda anslagen har hittills regelmässigt tillställts Försvvarsmakten om ock efter viss reduktion genom rambe­gränsning.

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

Men styrningen av resursinsatser på ändamål är ändå mycket ofullständig, liksom den är det på många andra politikområden. På försvarets område beror det dock inte på att anslagen 6:1 Förbandsverksamhet och 6:2 Materiel och anläggningar kan användas av Försvvarsmakten för såväl egen verksamhet som för uppdrag till övriga totalförsvars­gemensamma myndigheter. I vilken utsträckning detta sker styrs inte av regeringen utan av Försvvarsmakten. Att styrningen i detta avseende inte är entydig är helt avsiktligt.

Viktigare än att styra medlen till bestämda myndigheter är att styra medlen till bestämda verksamheter om syftet är att styra medlen på ändamål. Resultatstyrningen syftar till och regleringsbreven ger möjlighet till detta.

Anslagen grupperas i budgetpropositionen efter *politikområden*. Del av ett anslag till en myndighet kan dock avse ett annat politikområde. Genom att besluta om anslag till myndigheter inom olika politikområden och ange mål för politikområden styr riksdagen således medelsanvändningen på ändamål i grova termer.

På nästa nivå – som delar av politikområden – redovisar regeringen *verksamhetsområden* och anger mål för dessa. Anslagen är dock inte grupperade efter verksamhetsområden. Vilka anslag som hör till vilka verksamhetsområden får och kan ofta – inte alltid – utläsas av texten. Även här gäller att ett anslag kan avse mer än ett verksamhetsområde. I budgetpropositionen anges ibland en uppskattning av hur medelsförbrukningen kommer att fördela sig mellan verksamhetsområden. På försvarsområdet anges för huvuddelen av anslagen fördelningen mellan det militära och det civila försvaret. Men en klar bild av hur medlen fördelar sig mellan verksamhetsområdena är ändå svår att få fram.

I regleringsbreven specificerar regeringen ytterligare vad medlen ska användas till. Det görs bl.a. genom att ange *verksamhetsgrenar*. Verksamhetsgrenarna är tydligt angivna i förhållande till verksamhetsområden. Men någon koppling mellan anslag (inkl. specifikationer av anslagsposter och högstbelopp) och verksamhetsgrenar görs inte vare sig på detta eller andra områden.²¹

Tre politikområden, fem verksamhetsområden och 23 verksamhetsgrenar är inblandade i styrningen av dessa myndigheter. Hur medlen fördelas på verksamhetsgrenar är oklart men också hur verksamhetsgrenar vid olika myndigheter avses hänga ihop. Det råder således genuin osäkerhet om för vilka ändamål medlen kommer att användas.

²¹ FOI och Pliktverket föreläggs resultatbudgetar som preciserar – eller snarare indikerar – kostnader på verksamhetsgrenar respektive olika verksamheter.

Några exempel på oklarheter är dessa:

- Hur hör Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och Radioanstaltens underrättelseproduktion ihop?
- Utgifterna för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten maximeras för 2005 till 485 miljoner kr. Svarar det mot verksamhetsgrenen Försvarsunderrättelseverksamhet?
- Den största enskilda anslagsposten är 1,4 miljarder kronor för fredsfrämjande truppinsatser. Den motsvaras inte av någon verksamhetsgren. Fredsfrämjande truppinsatser är bara en del av verksamhetsgrenen Insatser, som därtill omfattar beredskap och incidentberedskap. Utbildning och förberedelser för internationella insatser redovisas inte under denna anslagspost utan under anslagspost 1.

Ett försök att ställa samman information på grundval av regleringsbrev och upplysningar i budgetpropositionen för att belysa hur medlen till det militära försvaret är avsedda att användas ger nedanstående bild.

Översikt av totalförsvarsmyndigheternas totalförsvarsrelaterade anslag och deras fördelning på verksamhetsområden och verksamhetsgrenar för år 2005

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren	Anslag	Anslagspost	Myndighet	Totalförsvaret															
						Fredsfrämjande verksamhet	Forsk o info om nedrustn. mm	Utbildning, planering	Försvarsunderrättelsev	Insatser	Mtrl, FoU	Totalförsvarpplikt pers militärt försv	Utb och forskn	Underrättelseprod	FoU för det militära försvaret	Ingen verksamhetsgren					
			5.2 Fredsfrämjande verksamhet	5.2 ap 1 Försvarsmakten	RK/FM	75															
			6.1 Förbandsverksamhet m.m.	6.1 ap 1 Förbandsvrks o beredskap	FM			20107-?	485												0+?
				6.1 ap 2 Fredsfrämjande truppinsatser	FM					1400											
			6.2 Mtrl o FoU	6.2 ap 1 Utveckl, anskaffn	FM						16361										
				6.2 ap 3 FoU	FM						1030										
			6.9 Stöd till frivilliga försvarsorg.	6.9 ap 1	FM																55
			6.5 Totalförsvarets pliktverk		Pliktverket						220										
			6.6 Försvarshögskolan		FHS								15								
			6.7 Försvarets radioanstalt		FRA												415				
			6.8 Totalförsvarets forskningsinst.		FOI																188
			5.6 Forskn säkerhetspol o nedrust	5.6 ap 4	FOI		14+?														
			Summa				75	14+?	20107-?	485	1400+?	17391	220	15	415	188+?	55				

Verksamhetsgrenarna skulle kunna tjäna ett syfte om indelning vore logisk och sammanhängande för hela det militära försvaret och om redovisning av kostnader för hela försvaret gjordes i denna struktur. Någon ”koncerngemensam” sammanställning görs inte och är svår för en utomstående att göra med ledning av de uppgifter som finns tillgängliga.

Tidigare koppling mellan ekonomiska ramar och verksamhetsstruktur

Tidigare har verksamheten styrts och redovisats i andra strukturer. Till och med budgetåret 1998 redovisades verksamheten i nedanstående femton program²².

Programstruktur för totalförsvaret 1998

<i>Program</i>
1. Operativ ledning och underhållsförband
2. Fördelningsförband
3. Försvarsområdesförband
4. Armébrigadförband
5. Marina lednings- och underhållsförband
6. Försvarsmaktens helikopterförband
7. Stridsfartygsförband
8. Kustförsvarsförband
9. Flygvapnet lednings- och underhållsförband
10. JAS 39-förband
11. Övriga stridsflygförband
12. Transportflygförband
13. För krigsorganisationen gemensamt
14. För grundorganisationen gemensamt
15. Internationell verksamhet

Denna programindelning gav information om resursfördelningen i förhållande till krigsorganisationen. Eftersom denna – numera kallad insatsorganisation – står i centrum för styrningen svarade programindelningen väl mot styrningsbehoven.

Denna programindelning går tillbaka till början av 1970-talet. Den skapades inspirerad av programbudgetidéer. Tanken var att huvudprogrammen och dessas delprogram skulle svara mot de slutprestationer som försvaret syftade till. Medel anslogs till

²² Detta var en halvering av antalet program jämfört med 1996 och tidigare.

dessa huvudprogram. För att realisera dessa slutprestationer fanns produktionsområden. 1998 redovisades följande produktionsområden.

Produktionsområden i totalförsvaret 1998

Verksamhet
Grundutbildning
Repetitionsutbildning
Personalutbildning
Hemvärns- och frivilligutbildning
Förbandsutbildning
Krigsförberedelseverksamhet
Förnödenhetsförsörjning exkl verkstadsdrift
Verkstadsdrift
MAL-försörjning
Ledning och administration
Övriga stödverksamheter
Internationell verksamhet
Beredskap och incidenter

För varje program redovisades kostnaderna på produktionsområden. På så vis framgick det vilket slag av produktion som bidragit till ett produktionsområde.

Försvarsmakten gavs i samband med LEMO-reformen ett enda anslag. Det delades sedan upp på ett anslag för förbandsverksamhet och ett för materiel. Resultat och verksamhet redovisades dock enligt den nyss refererade strukturen. Ramanslaget för förbandsverksamheten var budgeterat på program och redovisningen knöt sedan ihop produktion och program. Denna styrmodell tog således hänsyn till såväl det långsiktiga målet (krigsorganisationen) som till de kortsiktiga produktionsmålen och knöt ihop dessa på ett elegant vis.

I regeringens proposition 1997/98:83, Förändrad styrning av Försvarsmakten m.m., underkändes emellertid denna styrmodell. I två avseenden ansågs styrningen inte fungera:

- Fredsorganisationens årliga produktion snarare än krigsorganisationens utveckling var fortfarande i fokus.

- Det saknades ett led mellan de övergripande säkerhets- och försvarspolitiska målen och de operativa målen å ena sidan och beställningen av krigsorganisationen å den andra sidan, det s.k. spårbarhetsproblemet.

Problemet rörande ”spårbarheten” tänkte man sig lösa genom att styra i termer av ”förmåga”. Första steget var att precisera *fem* förmågor som krävdes för att klara de *fyra* uppgifterna. Därefter skapades en verksamhetsstruktur med *sex* verksamhetsområden i vilka produktionen skulle ske.

Verksamhetsområde	Möjliggör avvägningar mellan
Förbandsverksamhet	Vidmakthållande
Beredskap	
Incidentinsatser	Insatser
Stöd till samhället	
Internationella insatser	
Utveckling och investeringar	Förnyelse

Förbandsverksamheten utgjorde i denna struktur grunden på vilken man byggde andra insatser, såsom beredskap, incidentinsatser, stöd till samhället och internationella insatser. Verksamhetsområdet utveckling och investeringar avsåg förmågan att anpassa försvaret till förändrade krav och förutsättningar.

Redovisning mot denna verksamhetsstruktur förekom ett par år, förenklades därefter till fyra verksamhetsområden för att sedan slopas. Vad som har överlevt är en anslagspost för internationella insatser och en redovisning av insatser sammanlagt.

Svårigheten att bedöma vilken insatsorganisation och vilka kostnader som krävs för att klara försvarets uppgifter kvarstod efter detta försök i oförminskad omfattning. Fokuseringen på insatsorganisationen visade sig inte vara en fråga om programstruktur utan om Försvarsmaktsledningens organisation (se nedan Regeringen styr på process). Däremot gick en klargörande kostnadsredovisning förlorad.

Utnämningar

Utnämningar är en mycket detaljerad form av kvantitativ resursstyrning. Genom ett ovanligt omfattande användande av sin ut-

nämningmakt styr regeringen en speciell resursinsats, inte till volymen men till innehållet. Det gäller de ca. 50 högsta befattningshavarna inom Försvarsmakten och cheferna för totalförsvarsmyndigheterna. Genom utnämningarna bör regeringen kunna utse personer med egenskaper och uppfattningar som har förutsättningar att vara införstådda med och lyhörda för regeringens önskemål samtidigt som de är kompetenta och effektiva. Regeringen har en utmärkt möjlighet att bilda sig en uppfattning om lämpliga personer genom att många högre officerare växel-tjänstgör i försvarsdepartementet.

4.6 Regeringen styr på process – organisation och planering

Under denna rubrik samlas regeringens olika åtgärder för att påverka myndighetens produktionsprocess – i vilka steg, med vilka metoder, enligt vilka regler, i vilken organisation osv. som produktionen sker. Många, men inte alla, åtgärder som förekommer inom det som kallas ”organisationsstyrning” i regleringsbrevet faller under denna rubrik.²³ Ett antal åtgärder som ligger utanför ”organisationsstyrning” i regleringsbrevet faller också under denna rubrik.

Regelstyrning av ärendehandläggning ringa

Vi har redan tidigare konstaterat att regelstyrning av ärendehandläggning inom försvaret spelar en mycket ringa roll. Regeringen lägger mycket litet av förordningar till riksdagens lagar. Det finns förordningar rörande personal, t.ex. en officersförord-

²³ I regleringsbrevet skiljer man på verksamhetsstyrning och organisationsstyrning. Verksamhetsstyrning är närmast synonymt med den resultatstyrning som åsyftas inom det som kallas ekonomisk styrning, dvs. mål, uppdrag och återrapporteringskrav visavi en myndighets externa verksamhet. Organisationsstyrningen avser myndighetens interna förhållanden och verksamhet. Som ”ägare” har departementet ett ansvar för att tillse att myndigheten är välskött, styrs på ett ändamålsenligt sätt, har en duglig ledning, kompetent personal, fungerande tekniska och administrativa system, ändamålsenlig organisation etc. Organisationsstyrningen samlas numera under en särskild rubrik i regleringsbrevet, men tar sig också andra uttryck, såsom i instruktionen, i utnämningar och i särskilda uppdrag och återrapporteringskrav. Indirekt har denna styrning betydelse för verksamhetsresultatet.

ning, men den har ingen egentlig styrande verkan på verksamheten. Man kunde tänka sig att regeringen skulle vilja säkerställa krav på officerare i olika befattningar. Men detta är helt och hållet delegerat till Försvarmakten att avgöra. Regler finns också för avvisning av fartyg och flyg som inkräktar på det svenska territoriet, men de är allmänna och ger Försvarmakten frihet att agera efter eget omdöme.

En förordning som kan inverka på verksamheten gäller granskning av materielköp ur folkrättslig synvinkel. Alla materielköp ska underställas en särskild delegation för sådan granskning.

Grundorganisationen styrs fullständigt – av riksdagen

Försvarmaktens grundorganisation anges visserligen inte explicit i regleringsbrevet. Någon hänvisning till riksdagens beslut om grundorganisationen finns heller inte. Däremot anges att vissa enheter ska inrättas och att andra ska läggas ned. Den outtalade utgångspunkten är att den befintliga organisationen gäller till dess att riksdag och regering fattar nya beslut. Regeringens beslut är endast en effektivering av riksdagens beslut.

Samarbetet mellan totalförsvarsmyndigheterna är inte systematiskt reglerat

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

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

Försvarets radioanstalt ska enligt dess regleringsbrev tillhandahålla Försvarmakten militära underrättelser. I regleringsbrevet för år 2005 sägs för första gången att Försvarets materielverk ska utföra uppdrag åt Försvarmakten, men något motsvarande sägs inte i regleringsbreven till de andra försvarsmyndigheterna. Ingenting sägs om att Försvarmakten ska använda materielanslaget för beställningar från Försvarets materielverk och Fortifikationsverket eller ska lägga uppdrag på FOI, FHS eller Plikt-

verket inom ramen för detta eller förbandsanslaget. När det gäller att skriva in totalförsvarspliktiga är det Pliktverket som har det i uppdrag. Men Pliktverket har inget mer preciserat uppdrag att arbeta i samråd med Försvarmakten än ifråga om att spegla samhällets etniska och kulturella mångfald och eftersträva en större andel kvinnor för grundutbildning.

Det som ändå får samarbetet att fungera bygger på att Försvarmakten erhållit det övergripande ansvaret och pengarna för materielinköpen, forskningen och utbildning och att FMV, Fortifikationsverket, FOI, och FHS besitter unika kompetenser och resurser. Till det ska läggas att långvarigt samarbete i det förflutna har skapat starka personallianser mellan myndigheterna. I viss, mycket begränsad, utsträckning gör Försvarmakten beställningar utan att vända sig till FMV, men skulle alltså utan hinder i författningar och regleringsbrev kunna göra detta för alla materielinköp.

Alla totalförsvarsmyndigheterna utom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt har styrelser. Dessa styrelser är en viktig del i ägarstyrningen. De ger regeringen en inblick i hur verksamheterna sköter sina uppdrag och hur tillståndet i myndigheterna är. Det är särskilt viktigt i de myndigheter som regeringen inte har en direkt beställarrelation till. Genom styrelsernas sammansättning skapas bryggor mellan totalförsvarsmyndigheterna, vilket underlättar samordningen.

”Organisationsstyrning”

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

Alla myndigheter åläggs att rapportera nyckeltal för produktivitet och kvalitet. Verksamheten vid Försvarets materielverk följs medelst milstolpeeffektiviteten (dvs. andelen leveranser och delleveranser i tid). Därutöver föreskrivs full kostnadstäckning i alla verksamhetsgrenar vid FMV. Personal- och kompetensförsörj-

ningen görs till föremål för olika slag av bevaknings- och utvecklingsuppdrag i alla myndigheter. Regeringen tar också ställning till och ger anvisningar om och låneramar för myndigheternas planer för investeringar för förvaltningsändamål.

Organiseringen av högkvarteret

Eftersom strävan under lång tid varit att styra på insatsorganisationen är det svårt att förstå varför man släppte styrningen och redovisningen av kostnader på olika förbandstyper. Problemet med alltför stor koncentration på förbandsproduktionen i förhållande till den slutliga insatsorganisationen och dess förmåga att lösa försvarets uppgifter låg heller inte i verksamhets- och redovisningsstrukturen utan i organisationen. Detta är också något som man varit medveten om och arbetat med under en längre tid.

Strävan har då varit att stärka ÖBs och militärområdesbefälhavarnas roller. ÖB är den som ska styra helheten, se till att rätt avvägningar blir gjorda mellan olika försvarsgrenar och förbandstyper, mellan förbandsproduktion och insatser, mellan vidmakthållande och förnyelse. Problemet har i första hand varit att försvarsgrenscheferna varit alltför starka och ÖB för svaga. LEMO-utredningen hade föreslagit att försvarsgrenscheferna skulle avskaffas och att försvarsgrenarna (armé, flyg och marin) skulle ingå som underavdelningar inom en gemensam produktionsavdelning. Regeringen beslutade annorledes: försvarsgrenscheferna behölls – visserligen underställda ÖB till skillnad från tidigare då de var direkt underställda regeringen – och fick ansvar för var sin produktionsavdelning. Tillika gjordes de ansvariga för programmen, dvs. krigsförbanden inom respektive försvarsgren. Det innebar att revirstriderna mellan försvarsgrenarna kunde fortsätta, vilket alltid fått till konsekvens att planeringen överintecknat tilldelade resurser. Vidare innebar det att den löpande produktionen kom att dominera över insatsorganisationens krav²⁴. Militärområdesbefälhavarna och under dem försvarsområdesbefälhavarna utgör under ÖB den operativa ledningen av insatsorganisationen. Utan resurser har dessa – de tak-

²⁴ Det finns ingen naturlag som säger att det måste bli produktionen som kommer att dominera över de långsiktiga målen. Organisationsforskare har dock funnit att så vanligen blir fallet.

tiska cheferna – inte haft så stora möjligheter att göra sig gällande²⁵.

I flera steg har regeringen sedan genom utformning av Försvarsmaktens instruktion stärkt ÖB och de taktiska cheferna och samtidigt tonat ned försvarsgrenarna. Först med den senaste omorganisationen förefaller detta mål vara nått. Sedan 2002 finns nu fyra avdelningar direkt underställda ÖB, som är gemensamma för hela försvaret:

- Strategiledningen, STRA (ansvarig för övergripande försvarsplanering)
- Krigsorganisationsledningen, KRI (ansvarig för insatsorganisationen)
- Grundorganisationsledningen, GRO (ansvarig för produktionen)
- Operativa ledningen, OPIL, (ansvarig för ledningen av insatser i krig och fred).

För att säkerställa sambandet mellan produktion och färdig insatsorganisation finns en särskilt processansvarig.

Militärområdesbefälhavarna (numera militärdistriktsbefälhavarna) gavs säte i Militärledningen (MIL), en samordningsgrupp på högsta nivå. ÖBs och militärområdesbefälhavarnas ansvar för den operativa ledningen betonades genom att militärområdesbefälhavarna underställdes ÖB direkt.

Av försvarsgrenarna finns nu taktiska centra kvar – ett för armé-, ett för flyg- och ett för sjöstridskrafter. De är underordnade den operativa ledningen. Vidare finns inom grundorganisationsledningen inspektörer för respektive försvarsgren.

²⁵ LEMO-reformen avskaffade de försvarsgrensvisa anslagen och gav Försvarsmakten ett ramanslag för förbandsverksamhet och ett för materielinköp. Avvägningen mellan försvarsgrenar överläts därmed till ÖB, vilket också syftade till att stärka ÖBs ställning i förhållande till försvarsgrenarna.

Planeringsprocesser

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

- Försvarsbeslut, med ett tidsperspektiv på tre år och längre.
- Försvarsmaktspanen, med ett tidsperspektiv på ett år till tio år.
- Materielplanen, med ett tidsperspektiv på upp till 20 år.
- Perspektivplanering, med ett tidsperspektiv på 10–20 år.
- Budgetunderlag, med i första hand ett ettårsperspektiv men med förslag till verksamhet för de närmaste tre åren samt inriktning för ytterligare sju år.

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

Riksdagens *försvarsbeslut* föregås av en utredning, numera kallad försvarsberedning, tidigare försvarskommitté. Skillnaden mellan nu och då är att regeringen nu har ett fastare grepp om försvarsberedningen. Tidigare utgjorde regeringens försvarsproposition en ren effektivering av försvarskommitténs förslag. Försvarskommitténs förslag baserades på en parlamentarisk uppgörelse om försvarets uppgifter, dimensionering och kostnader under den närmaste femårsperioden. Som underlag hade försvarskommittén försvarets perspektivplanering, dvs. målbilder och scenarios i ett 10–20-årsperspektiv. Försvarsberedningen har en annan och mera förberedande karaktär. Den gör en egen bedömning av det säkerhetspolitiska läget och behandlar översiktligt utvecklingen inom försvaret. Försvarsberedningen ger förslag om inriktning men anger inte förslag om dimensionering och kostnader. Till sitt förfogande har försvarsberedningen experter men har bara begränsad tillgång till Försvarsmaktens underlag, t.ex. försvarmaktspanen (FMP), som är utgångspunkten för en bedömning av tillståndet inom det militära försvaret, men inte

perspektivplaneringens scenarios. På ett sätt ligger Försvarsberedningen före regeringen genom att göra egna säkerhetspolitiska bedömningar och genom att ta upp inriktnings- och avväggningsfrågor i ett tidigt skede, t.ex. frågan om visstidsanställda officerare och de internationella insatsernas omfattning. I andra avseenden är det regeringen som håller i taktpinnen, t.ex. när det gäller dimensionering och kostnader.

Försvarmakten spelar en mycket betydelsefull roll när det gäller att ta fram underlagen för försvarspropositionen. Det mycket nära samarbete som tidigare förekom mellan ÖB och försvarskommittén har nu flyttats över till ett samarbete mellan Försvarmakten och försvarsdepartementet. Detta samarbete har fördjupats och intensifierats på alla områden och pågår kontinuerligt, till skillnad från arbetet i försvarskommittén som bara förekom vart femte år. Ett exempel är den gemensamma arbetsgruppen mellan försvarsdepartementet och Försvarmaktens högkvarter, AgGro, som gällde grundorganisationens dimensionering och lokalisering. Denna arbetsgrupp tog fram underlag för den senaste försvarspropositionen, ett underlag som följdes till punkt och pricka i propositionen och passerade riksdagen med endast en marginell justering rörande KA4 i Arvidsjaur.

Perspektivplaneringen (PerP) utarbetas i hög grad självständigt inom Försvarmakten. Den redovisar olika tänkbara framtida hot- och problembilder (scenarios) och mot dessa korresponderande militärstrategiska överväganden. Försvarsdepartementet har tidigare inte visat något större intresse för denna, inte givit direktiv och heller inte berett den. Det är först nyligen som Försvarsdepartementet formellt begärt in en perspektivplan från Försvarmakten. Numera ger regeringen i särskilt beslut direktiv för militärstrategisk planering och begär i regleringsbrevet in perspektivplaneringen. Perspektivplaneringen har och har haft en väsentlig betydelse för beslut om inriktning och dimensionering av insatsorganisationen. I dagens mycket osäkra situation är det möjligt att den inte har en lika stor betydelse. Större utrymme lämnas med nödvändighet åt subjektiva bedömningar.

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

Årligen tas en budget för nästkommande år fram. Den baseras på det *budgetunderlag* som Försvarmakten tagit fram. Detta budgetunderlag är mycket omfattande och bygger på en mycket detaljerad verksamhetsplanering. I bilagor (hemliga för andra än regeringen) specificeras insatsorganisation, dess beredskap och materielinköp. I sin tur bygger budgetunderlaget på *planeringsanvisningar* från regeringen. I planeringsanvisningarna hänvisas till försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter och föreslagna nya huvuduppgifter, varvid cirkeln är sluten.²⁶

Informell dialog

Samarbetet mellan försvarsdepartementet och Försvarmakten är mycket omfattande och liknar inget annat departement eller politikområde. Högkvarterets strategiledning har omfattande dagliga kontakter med departementet. Varannan fredag hålls gemen-

²⁶ I den försvarsproposition som regeringen lämnade ett drygt halvår efter planeringsanvisningarna gäller dock de gamla huvuduppgifterna i avvaktan på en översyn av målen inom utgiftsområdet.

samma ”fredagsmöten” mellan tjänstemän på departementet och Försvarsmakten. Det finns särskilda personal- och materielberedningar som är gemensamma och träffas var eller varannan månad. Därutöver finns ett mycket stort antal gemensamma arbetsgrupper. Allt detta är kontakter på tjänstemannanivå.

I regleringsbrevet givna uppdrag anges allt som oftast att dessa ska utföras i samråd med regeringskansliet (försvarsdepartementet), något som inte förekommer på andra departement. Den senaste försvarspropositionen byggde i hög grad på det förslag till beslut som den gemensamma arbetsgruppen för grundorganisationen (AgGro) tagit fram. I regleringsbrevet för år 2004 tillattes en gemensam arbetsgrupp för personalfrågor (AgPer).

4.7 Regeringens kontroll av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna och egna kunskapande

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

För Försvarsmakten specificeras, vid sidan av de generella återrapporteringskraven rörande produktivitet, effektivitet, anslagsförbrukning, andra finansiella upplysningar m.m., ca. 150 olika, mer eller mindre omfattande återrapporteringskrav. En liten, men betydande del, avser strategiska mål, såsom läget i insatsorganisationen. Den stora mängden återrapporteringskrav avser den löpande produktionen och genomförandet av skilda uppdrag.

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

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

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

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

4.8 Förutsättningar för att styrningen ska fungera

Konsistens i kommunikeringen av mål

För att regeringen ska lyckas kommunicera sina och riksdagens mål till försvarsmyndigheterna är det viktigt att målen är tydliga. De mål som ska vara styrande för myndigheterna är de som anges i regleringsbrevet. Vad som beslutats av riksdagen är i princip ovidkommande för myndigheterna. Samtidigt är det uppenbart att i den mån dessa mål skiljer sig åt och ändras ofta – vilket är fallet – så vidgas myndigheternas tolkningsmöjligheter. Outtalade mål – regional-, industri och exportstödspolitiska – skapar

osäkerhet beträffande de uttalade – vilka är det som gäller? Regionalpolitiska mål nämns överhuvudtaget inte i vare sig försvars- och budgetpropositioner eller i regleringsbrev, budgetanvisningar eller något annat styrdokument. I regleringsbrevet till Försvarsmakten nämns inte industri- eller exportstödspolitiska mål annat än i förbigående i specifika uppdrag. De industri- och exportstödspolitiska målen behandlas mera utförligt i regeringens budgetanvisningar och i budgetunderlaget från Försvarsmakten. I regleringsbrevet till Försvarets materielverk anges som en särskild verksamhetsgren Internationellt materielsamarbete och exportstödjande verksamhet. FMV kan alltså hävda dylika mål gentemot sin beställare Försvarsmakten utan att Försvarsmakten uttryckligen givits dessa mål. Konsistensen i kommunikeringen av målen har således brister, vilket försvårar för Försvarsmakten att planera ett försvar som svarar mot riksdagens och regeringens önskemål.

Kapacitet att göra bedömningar av militär strategi och taktik

Riksdagen har ovan bedömts kunna skaffa sig erforderlig kompetens att bedöma de militärstrategiska behoven – dvs. vilken insatsorganisation som krävs för att klara försvarets huvuduppgifter och vilken dess operativa förmåga då måste vara. Däremot inte att utarbeta förslag till insatsorganisation. Försvarsdepartementet befinner sig i precis samma situation. Regeringen är beroende av att Försvarsmakten tar fram förslagen. Det är i Försvarsmaktens arbete med att ta fram förslagen – helst några alternativ – som målen ska vara vägledande. De mål som regeringen förmedlar till Försvarsmakten kan inte vara så precisa att det framgår exakt vilken insatsorganisation som ska produceras. Det är Försvarsmaktens professionella uppgift att ta fram förslag på den insatsorganisation som till rimliga kostnader kan ge de operativa förmågor som efterfrågas. Regeringen och försvarsdepartementet – med närmare 200 tjänstemän – har långt bättre förutsättningar att bilda sig en uppfattning om dessa förslag än riksdagen. Men frågan är om det gäller också på den mycket högre detaljeringsgrad som regeringen fastställer insatsorganisationens styrkor, specifika art, antal, utrustning, utbildning och differentierade beredskap. Då gäller det bedömningar på den taktiska nivån. Det är inte troligt att regeringen har den kompetensen.

De beslut om försvarsmateriel som regeringen tar begränsar sig till särskilt kostsamma vapensystem eller vapensystem med omfattande konsekvenser för den militära strategin. Regering och departement bör, enligt vad som sagts ovan, ha förutsättningar att bedöma ändamålsenligheten i Försvarsmaktens förslag av detta slag.

Kapacitet att bedöma konsekvenser av organisations- och detaljstyrning

Regeringen och försvarsdepartementet torde inte ha särskilt mycket större förutsättningar än riksdagen att bedöma konsekvenserna av beslut rörande grundorganisationen på Försvarsmaktens förmåga att utföra det övergripande uppdraget, att leverera en bestämd insatsorganisation. Beslut om grundorganisationen dikteras heller inte av omsorg om försvarets effektivitet utan av regionalpolitiska skäl.

Det är ovanligt att regeringen ingriper i en myndighets interna organisation på central nivå så som man gjort beträffande Försvarsmaktens högkvarter. Normalt anses myndigheten bäst lämpad att själv utforma sin organisation. Eftersom organisationen fanns angiven i Försvarsmaktens instruktion kunde ÖB inte själv besluta detta. Regeringens beslut dikterades av en lång rad utredningar som alla pekade på nödvändigheten att underordna vapengrencheferna under ÖB. Det är inte troligt att regering och departement har bättre förutsättningar än Försvarsmakten att fortsättningsvis utforma den bästa ledningsorganisationen.²⁷

Regeringen ger också Försvarsmakten en mängd uppdrag, begränsar anslagsbelopp och ger anvisningar som utgör restriktioner för Försvarsmakten vid genomförandet av verksamheten. Det finns risk att regeringens beslut många gånger fördyrar och försenar Försvarsmaktens huvuduppgift att leverera den beställda insatsorganisationen.

²⁷ En helt annan sak är att riksdag och regering måste säkerställa den politiska ledningen av insatsoperationer.

Regeringen har numera släppt styrningen på antalet värnpliktiga som ska utbildas, vilket ger Försvarmakten bättre möjligheter att anpassa volymen till de faktiska behoven.

Realistiska kostnadsberäkningar

En viktig förutsättning är naturligtvis att det är möjligt att beräkna kostnader för de operativa förmågor eller för den insatsorganisation som riksdagen beslutar och regeringen preciserar. Riksdagens beslut är så övergripande att preciseringen blir helt avgörande för kostnaderna – eller omvänt vilka operativa förmågor som blir möjliga att uppnå respektive vilken insatsorganisation som blir möjlig att realisera inom en given ekonomisk ram. Beslut rörande beredskap är extremt kostnadsdrivande. Ett förband som ska vara insatsberett fyra-fem år efter beslut kostar mycket litet att hålla: det ska finnas officerare som kan bemanna förbandet men i övrigt kan det mesta skaffas efter beslut. Medan däremot ett förband som ska vara insatsberett var som helst i världen trettio dagar efter beslut i princip måste stå färdigutbildat, färdigutrustat och med transportplanen bokade. Finns inte erfarenheten och underlagen för att göra sådana kostnadsberäkningar kommer den styrande verkan av beslut rörande operativ förmåga eller insatsorganisation och beredskap att bli låg.

Enligt planeringsanvisningarna för år 2005 skulle budgetförslaget lämnas med redovisning i en plan som skulle vara tioårig och där förbandens tillstånd vid försvarsbeslutsperiodens början och slut (2005–2007) skulle framgå. Utgifterna skulle beräknas per förband. På denna grund skulle regeringen och därefter riksdagen kunna ta ställning till en lämplig insatsorganisation och en därmed förenad budget. Men planeringsanvisningarna kunde, p.g.a. brister i redovisningssystemet inte följas vad avser dessa specificeringar av kostnaderna.

Medan anslagstildelningen varit relativt stabil har regeringen genom rambegränsningar, indraget anslagssparande och limiter vid ett flertal tillfällen förändrat planeringsförutsättningarna för Försvarmakten. Det har ställt stora krav på flexibilitet i Försvarmaktens verksamhet samtidigt som konsekvenserna i form av fördyringar och förseningar gjort att övergripande mål, som

att realisera en bestämd insatsorganisation inom en viss tid, förlorat en del av sin styrande verkan.

God kännedom om chefsämnen

För att kunna välja 50 chefer måste regeringen och departementet ha en mycket god uppfattning om chefsämnena. I den mån man avviker från ÖBs förslag kan man fråga sig om det kan ske på grundens förtjänst och skicklighet.

Tydliga roller i den informella dialogen

Den mycket omfattande informella dialogen på detta område, dels löpande, dels i olika planeringssammanhang, ställer mycket höga krav på tydliga och väl inarbetade roller för departementets ledning och tjänstemän och försvarsmyndigheternas tjänstemän.

Den informella dialogen mellan regering, departement och myndighet är komplicerad och känslig. Allt myndigheten utför utan regeringsbeslut görs på dess eget ansvar. Regering och departement kan informera, ge råd och vägledning men inte ge anvisningar utan regeringsbeslut. För att ansvarsutkrävandet ska fungera är det viktigt att parterna håller på dessa roller.

Den informella dialogen kan inte ersätta resultatstyrningens krav på redovisade mål och resultat.

Kontroll av myndigheterna

De omfattande återrapporteringskrav som ställs på Försvarsmakten ger, rätt använda, regeringen goda möjligheter att kontrollera att uppdrag utförs på ett effektivt sätt. Påtagliga brister är dock uppenbara:

- Uppdragen är ofta så formulerade att det inte går att avgöra om myndigheten fullgjort dem eller ej.
- Några stadfästa mått på produktivitet, kvalitet och effektivitet i produktionen finns inte (med något enstaka undantag – milstolpeeffektiviteten på FMV), vilket resulterar i svårigheter att bedöma myndigheterna i dessa avseenden.
- Brister i budgetkalkylerna gör det svårt att avgöra om det som levererats i form av insatsorganisation och internatio-

nella insatser m.m. är rimligt med hänsyn till de medel som ställts till förfogande.

- Värderingen av tillståndet i insatsorganisationen görs av krigsförbandscheferna själva – regeringen har inte tillgång till någon värdering gjord av en oberoende instans.²⁸

Alla myndigheter utom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt har styrelser, vilka ger regeringen insyn. Försvarmakten har ett insynsråd, som är alltför löst påhängt myndigheten för att kunna ge regeringen någon viktig information.

De mycket omfattande informella kontakterna kan förleda regeringen att tro att den har god kontroll.

²⁸ Under ett par år i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet beställde ÖB en av insatsorganisationen oberoende värdering av denna från FOA, det s.k. OPAS-projektet. Då och då erhåller regeringen utvärderingar av svenska insatser utomlands gjorda av den organisation som samordnat insatsen.

5 Sammanfattande karaktäristik av styrningen

5.1 Riksdagens styrning av försvarspolitiken

Riksdagen styr den försvarspolitik som regeringen ska föra. Riksdagens styrning av försvaret är därmed indirekt. Riksdagen ger de väsentliga inriktningsmålen, som visserligen kräver åtskillig uttolkning men ändå ger vissa klara anvisningar om mandat för bestämda verksamheter. Tillsammans med förklarande text i försvarsutskottets utlåtande ger dessa mål också anvisningar om väsentliga ominriktningar och utveckling av vissa allmänt hållna förmågor. Försvarsberedningen har därvidlag gjort ett förberedande arbete, ett arbete som försvarsutskottet lika gärna skulle ha kunnat utföra.

Riksdagen beställer därtill en relativt väl specificerad insatsorganisation – storlek och art av krigsförband – och ger de ekonomiska ramarna för försvaret uppdelade i förbandsverksamhet och materielinköp. Riksdagen beställer också väl specificerade, internationella truppinsatser.

Riksdagen har därutöver bestämt vilken organisation som ska utföra beställningen och med vilken finansieringsstruktur – Försvarsmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna plus Fortifikationsverket – under Försvarsmaktens ledning. Denna ordning skapar incitament för Försvarsmakten att hushålla med de övriga myndigheternas tjänster.

Anmärkningsvärt är att riksdagen inte specificerar vilken myndighet som ska disponera de stora anslagen. I regeringsformens anda blir det regeringen som disponerar dessa medel.

Regelstyrningen av ärendehandläggning är mycket ringa.

Styrningen på resursinsatser är generell, bortsett från att Försvarsmakten ska använda värnpliktiga och att priset på denna resurs är mycket nära noll.

Riksdagen lämnar därmed åt regeringen och dessa myndigheter, att förverkliga det mycket omfattande uppdraget, nästan utan att ange någonting om hur, med vilka metoder och vapen och med vilka resurser det ska ske. De väsentliga undantagen gäller att värnpliktiga ska utbildas och med vilken grundorganisation det ska ske samt förbud mot vissa slag av vapen²⁹. Även i beaktande av dessa undantag måste karaktäriseringen bli att styrningen utgör en långt driven form av resultatstyrning. Undantagen är svåra att förstå inom ramen för en resultatorienterad styrning, men har sin grund i politiskt dikterade hänsynstaganden.

Brister i denna styrning är framför allt uppföljning och utvärdering av resultaten. Detta beror inte på oöverkomliga svårigheter utan på bristande initiativ från riksdagens sida. Så länge inte orimliga krav på ”spårbarhet” ställs är det fullt möjligt att värdera läget i insatsorganisationen och ställa den mot försvarets uppgifter. Då är det svårare för riksdagen att göra något åt kostnadsredovisningen, som tidigare gav en god bild av vad olika förbandstyper kostade och vilken produktion som bidragit till kostnaderna.

Vidare är de beslutsunderlag i form av försvarsproposition och budgetproposition som riksdagen har att utgå ifrån inte konsistenta och kompletterar inte varandra på ett ändamålsenligt sätt, vilket försvårar riksdagens ställningstagande. Mål redovisas i olika strukturer, det är svårt att jämföra ramar och anslag, utgiftsprognoser saknas, årsvisa resultat redovisas utan att på ett systematiskt sätt relateras till det övergripande målet att förverkliga en bestämd insatsorganisation. Riksdagens mest styrande beslut – beslutet om en tidsbestämd insatsorganisation – återfinns inte i budgetpropositionen.

²⁹ Därtill kommer annan generell lagstiftning rörande miljö, arbetsmarknad, jämställdhet m.m.

Det är en missuppfattning att tro att målen bör utformas så att en bestämd och väl specificerad insatsorganisation entydigt ska kunna härledas. I så fall skulle riksdagen på egen hand kunna utforma denna insatsorganisation. Målen tjänar som vägledning för Försvarsmakten, att med all sin professionalism utforma förslag till en insatsorganisation. Riksdagens beslut rörande insatsorganisationen tjänar som bekräftelse på att regering och Försvarsmakt uppfattat målen rätt, inte på att insatsorganisationen är den rätta.³⁰

5.2 Regeringens styrning av försvaret

Regeringen styr försvaret direkt, inom de ramar som riksdagen beslutat. Styrningen riktas så gott som helt mot en enda myndighet – Försvarsmakten – som i sin tur har att koordinera övriga totalförsvarsgemensamma myndigheter. Regeringens styrning av de övriga totalförsvarsgemensamma myndigheterna och Fortifikationsverket inskränker sig i huvudsak till ägarstyrning, dvs. val av verksamhetsform (styrelse, enrådsverk, med eller utan råd), tillsättning av chefer och styrelser (i förekommande fall), utformning av styr- och informationssystem (finansieringsform, avkastningskrav och återrapporteringskrav) samt uppdrag beträffande kompetensförsörjning, rationalisering m.m. och beslut om ramar för administrativa investeringar. Det övergripande målet för ägarstyrningen är effektivitet.³¹

När det gäller verksamhetsstyrningen kan den delas upp i två kategorier:

³⁰ Att riksdagen – liksom regeringen – beslutar mål och insatsorganisation på en gång kan felaktigt förleda till slutsatsen att riksdagen – respektive regeringen – redan när den beslutat om målen kan räkna ut vilken insatsorganisation som är den ändamålsenliga. Eftersom förslaget till insatsorganisation kommer från Försvarsmakten kan man också dra den felaktiga slutsatsen att riksdag och regering är viljelösa redskap i händerna på militären. Det skulle ge en riktigare bild av processen om riksdagen – respektive regeringen – först beslutade målen och sedan, efter det att Försvarsmakten lagt fram några alternativ, beslutade om insatsorganisation.

³¹ Övriga förvaltningspolitiska mål – rättssäkerhet och demokrati (öppenhet och insyn) – styrs av särskilda lagkomplex och förordningar.

- den styrning som för riksdagens styrning vidare och preciserar den och
- den styrning som bara regeringen kan utöva i kraft av sin roll att ”styra riket”.

De av riksdagen angivna målen preciseras ett steg ytterligare i operativa delförmågor. De kan knappast preciseras ytterligare utan att övergå i specificering av typförband och prestanda (jfr delförmågan två bataljoner eller motsvarande för internationella insatser).

Den av riksdagen beslutade insatsorganisationen preciseras på flera olika sätt – förteckningen över förband görs mer detaljerad, utrustning och beväpning preciseras (vissa strategiska vapenköp beslutas av regeringen, i hemliga beslut och hemliga delar av budgetunderlag och regleringsbrev preciseras insatsorganisationen ytterligare i en omfattning som undandrar sig vår bedömning), differentierade beredskapskrav anges och internationella insatser preciseras.

De av riksdagen givna anslagen specificeras, men i huvudsak bara beträffande småsaker – bortsett från specificeringen av kostnaderna för internationella insatser totalt och per insats samt den militära underrättelseverksamhetens kostnader.

Regeringen ändrar de totala ekonomiska ramarna genom att inte tilldela Försvarsmakten hela anslaget, dra in anslagssparande och införa limiter.

Regeringen förbehåller sig rätten att fälla det slutliga avgörandet rörande ett utvalt, mindre antal materielbeställningar.

Grundorganisationen ligger fast så som riksdagen beslutat den.

Härtill kommer regeringens egen styrning som i första hand avser Högkvarterets interna organisation, utredningsuppdrag, planeringsprocesser, utnämningar av ett stort antal chefer, specificering av ett stort antal mycket små högstbelopp och en mycket

omfattande informell dialog mellan försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Regeringens styrning av processerna för perspektivplanering och militärstrategisk planering innebär att regeringen är med och formar underlaget för bedömning av behovet av operativa förmågor och en däremot passande insatsorganisation. Beslut om strategiska vapenköp avgör i hög grad försvarets strategiska inriktning. Övrig regeringsstyrning är i hög grad inriktad på detaljer.

Vad som inte låter sig klargöras är huruvida detta är en relativt långtgående form av resultatstyrning eller om den informella dialogen tvärtom innebär en långtgående detaljstyrning.

Regeringens kontroll och egna kunskapande är mycket omfattande, såväl direkt genom olika återrapporteringskrav som indirekt genom informella kontakter. Ändå brister regeringens egen förmåga att bedöma den rapporterade informationen och ställa den i relation till mål och givna uppdrag, främst p.g.a. dess art men också p.g.a. brister i informationen. Utvärderingar är ett begrepp som är nästan okänt inom detta utgiftsområde – bortsett från värderingar av operativ förmåga och förbandsvärderingar, som sker löpande av verksamhetsansvariga. Regeringen skulle likaväl på detta område som på det sociala, arbetsmarknads-, utbildnings- eller andra områden kunna inrätta kompetenta utvärderingsorganisationer. T.ex. skulle FOI kunna användas för detta syfte.

Kopplingen mellan verksamhetsstyrning och ekonomi är närmast obefintlig. Anslagen ges, specificeras och redovisas i andra strukturer än de mål, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar som är angivna. Tre politikområden, fem verksamhetsområden och 23 verksamhetsgrenar är inblandade i styrningen av dessa myndigheter. Hur medlen fördelas på verksamhetsgrenar är oklart men också hur verksamhetsgrenar vid olika myndigheter avses hänga ihop. Det råder således genuin osäkerhet om för vilka ändamål medlen kommer att användas.

5.3 Avslutande diskussion

Styrningens ändamålsenlighet

Försvaret är ett mycket kostsamt och kanske det mest komplicerade av alla politikområden att styra. Omvärldsbedömningarna är helt avgörande och mycket svåra att göra. Teknikbedömningar måste göras långt framåt i tiden. En mycket sofistikerad organisation måste utformas såväl för hög grad av samordning mellan många olika delar som för att kunna fungera trots avskurna förbindelser. Utbildning ska ske för något som normalt inte inträffar. Etiska och politiska frågeställningar är legio på området. Hur ska ett sådant område styras politiskt?

Styrningen måste låta såväl de professionella kompetenserna som de politiska styresmännen få inflytande. Rollfördelningen måste vara sådan att bådas kompetenser tas till vara och att de balanserar varandra. Styrningen måste bygga på ett samspel mellan politiker och militära specialister.

Politikerna vet inte vilket försvar som behövs. Det vet inte militärerna heller. Men tillsammans ska de ändå kunna komma fram till ett svar. Det måste därför ske i en iterativ process. Politikerna anger mål, som med nödvändighet måste vara ganska allmänna, dock tillräckligt specifika för att ange en inriktning som militärerna kan ta som utgångspunkt för att ta fram ett eller flera förslag. Förslagen underställs politikerna som måste kunna bedöma om något svarar mot deras mål. Det kan inte militärerna avgöra, men de kan ge underlag för att göra det möjligt för politikerna att göra en sådan bedömning.

Därför är det inte rimligt att begära att målen för försvaret görs så specifika att en insatsorganisation direkt kan härledas ur dessa. I så fall skulle riksdagen själv kunna ta fram denna insatsorganisation. Målen har bara till uppgift att tjäna som vägledning för Försvarsmakten att ta fram förslag på en mot målen passande insatsorganisation. Men försvarsmakten kan inte veta om man tagit fram en insatsorganisation – med åtföljande prislapp – som svarar mot riksdagens och regeringens mål. Det måste riksdag och regering själva avgöra. Riksdagens beslut om insatsorganisation

är kvittot på att den svarar mot målen. Försvarmaktens förslag kan också leda till att målen formuleras om, därför att de var för litet eller för mycket ambitiösa. Det bör leda till en ny planeringsomgång.

Denna planeringsprocess är den ena delen av styrningsproblemet. I stora drag kan den sägas vara ändamålsenligt uppbyggd, särskilt sedan regeringen och försvarsdepartementet börjat intressera sig för den³². Den svaga länken är nu riksdagens medverkan. Försvarsutskottet måste, för att riksdagen ska kunna spela någon roll i styrningen av försvaret, ägna sig betydligt mer proaktivt åt försvarsplanering.

Den andra delen av styrningsproblemet gäller genomförandet av försvarsbesluten, dvs. produktion av beslutad insatsorganisation. I den processen är behovet av politisk styrning väsentligt mindre. Regeringens uppgift i den delen är väsentligen att ge de totalförsvarsgemensamma myndigheterna goda förutsättningar att efter bästa förmåga genomföra produktionen och att kontrollera resultatet. Stora delar av detaljstyrningen bör sett på detta vis kunna slopas. I stället bör fokus läggas på ägarstyrningen. Efter LEMO-reformen har den inte givits den uppmärksamhet som den förtjänar.³³

Nu förefaller det som om dessa båda styrningsproblem blandas samman. Som utomstående betraktare har vi fått intrycket att regering och försvarsdepartement försöker styra planeringsprocessen genom att styra på detaljer i genomförandet. I sin tur kan detaljstyrningen gå tillbaka på brister i kontrollinformationen.

³² Planeringscykelns längd måste givetvis anpassas till hastigheten i omvärlds- och teknikförändringar. Cyklerna har blivit kortare, men bör kanske kortas ytterligare (se projektet Strategisk planering, FOI-R-1126-SE).

³³ Det är regeringens och inte Försvarmaktens uppgift att rätt dimensionera de övriga totalförsvarsgemensamma myndigheterna så att de effektivt och med väl avpassad kvalitet kan effektuera Försvarmaktens beställningar. En ny utredning – LEMO II – är nyligen tillsatt för att se över de totalförsvarsgemensamma myndigheternas organisation (dir. 2004:181).

Riksdag och regering

Rollfördelningen mellan riksdag och regering bör vara att det är regeringen som styr Försvarens perspektiv- och militärstrategiska planering och lägger fram resultatet för riksdagen. Riksdagens roll är att fatta beslut om de övergripande målen som ska vara vägledande för planeringen. Riksdagens beslut om insatsorganisation är bekräftelse på att målen uppfattats rätt, men behöver inte vara så detaljerat som i dag.

Det är rimligt att regeringen preciserar kraven på insatsorganisationen i första hand genom krav på beredskap, som är synnerligen kostnadsdrivande. Med tanke på svårigheterna att kalkylera vad som ryms inom anvisade ekonomiska ramar och att det inkräktar alltför mycket på den militära professionen bör inte heller regeringen specificera insatsorganisationen till den grad som den gör i dag. Större utrymme kan med fördel lämnas åt Försvarensmakten att göra avvägningar mellan typförband och sätt att lösa uppgifter.

Regeringens roll är att säkerställa genomförandet av produktionen och rapportera resultatet till riksdagen. Fullständigt avgörande för om denna styrning kommer att fungera är om regeringen har information av tillräcklig kvalitet för att kunna bedöma hur realiserandet av insatsorganisationen fortskrider. Avsevärda ansträngningar görs för närvarande för att förbättra denna information. Det förtar inte regeringens behov av att via någon kanal som är oberoende av Försvarensmakten kunna kontrollera denna information.

Riksdagens behov av information tillgodoses inte av departementets intensiva informella kontakter med Försvarensmakten. Detta osystematiska sätt att informera sig svarar heller inte mot departementets behov av information. De formella informationsvägarna bör därför ges ökad vikt.

Regering och Försvarsmakt

Regering och Försvarsmakt måste erkänna varandras kompetenser.

Regeringens två uppgifter i denna rollfördelning är

- att leda perspektiv- och militärstrategisk planering.
- att kontrollera förverkligandet av insatsorganisationen.

Försvarsmaktens uppgifter är också två, nämligen

- att utföra perspektivplaneringen och den militärstrategiska planeringen.
- att producera den beställda insatsorganisationen.

Det är förvånande att Försvarsmakten accepterar den långtgående detaljstyrningen. Det kan ha sin förklaring i att Försvarsmakten internt styrs centralplanerat i en omfattning som saknar motsvarighet i någon annan myndighet. Det gör kanske att man inte ser något konstigt i regeringens detaljstyrning av verksamheten. Det är uppenbart att vinsterna med resultatstyrningen inte realiseras i denna miljö. En poäng med att erkänna Försvarsmaktens roll att på egen hand genomföra produktionen är att stimulera Försvarsmakten att tillämpa resultatstyrning internt. Detaljstyrningen – särskilt om den sker i informella kontakter – rymmer också stora risker för tjänstemannastyre, som är det omöjligt för statsråd, regering och riksdag att kontrollera. En annan poäng med att tona ned detaljstyrning och informell dialog och uppgradera den formella styrningen är att stärka den politiska styrningen.

Motiverar den mycket omfattande ominriktningen av försvaret den omfattande detaljstyrningen? Ominriktningen gör att osäkerheten blir mycket större och ställer större krav på samspel mellan regering och försvarsmakt i den planeringsprocess, som ska leda fram till mål och insatsorganisation. Också i genomförandet ökar osäkerheten. Vilka konsekvenser beträffande beväpning, utbildning, organisation, logistik m.m. en insatsorganisation, som ska leva upp till nya krav, får blir än svårare att förutse. Inte minst gäller detta kostnader. Det gör detaljstyrning från regeringens

sida än mer malplacerad. Däremot skärper det kraven på resultatredovisning.

Bilaga 1

Uppdraget



Försvarsstyrningsutredningen
Fö 2004:02

Utredningssekreterare
Erica Wass
Telefon 08-405 50 82
E-post erica.wass@defence.ministry.se

Uppdrag

2004-08-26

Dnr 10/B1

Statskontoret
Box 2280

105 17 STOCKHOLM

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	GD
Datum 27/8-04	Sign. R

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-08-27
Dnr. 2004/429-5

Uppdrag till Statskontoret om att biträda Försvarsstyrningsutredningen

Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) ger Statskontoret i uppdrag att biträda utredningen i de delar som anges nedan.

Uppdraget omfattar fyra delar.

1. Systembeskrivning av styrningen av försvaret
2. Styrkedjan – från statsmaktsbeslut till verklighet
3. Konkurrerande eller kompletterande styrmodeller?
4. Hyressättning och kapitalkostnader

Deluppdragens inriktning, omfattning och rapporteringstillfällen preciseras i bilaga.

Peder Törnvall
Peder Törnvall

Erica Wass
/Erica Wass

*Tjänstans beviljad delegationsakt 1:
Överenskommen styrningsutredning framflyttad till
31 januari 2005 efter samtal med Peder Törnvall
Oslo, Norge 2004-12-16*

Bilaga till uppdrag

1. Översiktlig systembeskrivning av styrningen av försvaret

Statskontoret skall översiktligt beskriva hur försvaret styrs. Beskrivningen skall omfatta vilka aktörerna är, vilka roller de har, hur deras inbördes relation ser ut och vilka styrformer och styrmedel som används. Dessa aspekter skall belysas för alla nivåer fr.o.m. riksdagen t.o.m. Försvarsmakten och de s.k. totalförsvarsgemensamma myndigheterna samt Fortifikationsverket. Beskrivningen bör inte omfatta respektive organisations interna styrsystem. Om möjligt skall Statskontoret peka på områden där systemet kan generera problem.

Uppdraget skall slutredovisas i en promemoria till utredningen senast den 31 december 2004.

2. Styrkedjan – från statsmaktsbeslut till verklighet

Statskontoret skall inom ett antal områden analysera och utvärdera hur statsmakternas beslut förverkligas inom försvaret. I detta ingår att analysera och utvärdera hur Försvarsmakten tolkar och bryter ner statsmakternas direktiv, hur de interna styrprocesserna fungerar och vilken målluppfyllelse som har uppnåtts. En analys skall göras av var någonstans i styrkedjan det kan finnas brister och vilka hinder som kan finnas i organisation, personalförsörjning m.m. ur en enskild verksamhets perspektiv.

Statskontoret skall redovisa sina bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av analysen och utvärderingen.

Uppdraget skall slutredovisas i en promemoria till utredningen senast den 1 februari 2005.

3. Konkurrerande eller kompletterande styrmodeller?

Statskontoret skall analysera vad kombinationen av å ena sidan mål- och resultatstyrning och å andra sidan styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet har för effekter för styrningen av försvaret. För- och nackdelar skall kartläggas och analyseras.

Statskontoret skall redovisa sina bedömningar med anledning analysen.

Uppdraget skall slutredovisas i en promemoria till utredningen senast den 1 april 2005.

4. Hyressättning och kapitalkostnader

Statskontoret skall beskriva, analysera och utvärdera den kostnadsbaserade totalhyresmodell som används mellan Försvarsmakten (m.fl. hyresgäster) och Fortifikationsverket. En jämförelse av modellen skall göras med hyresmodeller som används av andra fastighetsförvaltare, däribland Specialfastigheter AB. En analys skall göras av

kapitalkostnadskomponenten och de styreffekter denna kan medföra. Statskontoret skall också analysera i vilken utsträckning systemet med kapitalkostnader överensstämmer med de förslag som Ändamålsfastighetskommittén har lämnat. Därutöver skall en analys av avtalstidens längd och vilka effekter en förlängning av avtalstiden kan medföra göras.

Statskontoret skall vidare beskriva, analysera och utvärdera Försvarsmaktens internhyressystem för lokaler m.m. En jämförelse med andra stora organisationers system för intern fastighetsförvaltning skall göras.

Statskontoret skall redovisa sina bedömningar av olika åtgärder som bör vidtas med anledning av analysen och utvärderingen.

Uppdraget skall slutredovisas i en promemoria till utredningen senast den 1 februari 2005.

För samtliga uppdrag gäller följande:

Statskontoret skall i arbetet löpande samråda med utredningens sekretariat. Före avlämnandet av respektive promemoria skall ett utkast till promemoria lämnas till utredningen som underlag för en diskussion. Tidpunkter för detta bestäms vid senare tillfälle.