



2009:11

# Omställning av det militära försvaret

Status i juni 2009





DATUM  
2009-06-01  
ERT DATUM  
2006-08-31

DIARIENR  
2006/194-5  
ER BETECKNING  
Fö2006/2036/EPS

Regeringen  
Försvarsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Omställning av det militära försvaret Slutrapport: Status i juni 2009**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att granska omställningen av det militära försvaret.

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar med anledning av det omställningsarbete som pågår inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket.

Statskontorets granskning är en del av regeringens uppföljning av att försvarets kostnader för förvaltning och stödverksamhet minskas och att frigjorda resurser kommer Försvarsmakten till del enligt målen för omställningsarbetet.

Denna granskning avser omställningsarbetets status i juni 2009. Enligt Statskontorets bedömning indikerar det samlade omställningsarbetet att regeringens mål i fråga om besparingar och resursomfördelningar sammantaget och i allt väsentligt har uppnåtts, därtill ett år tidigare än planerat. Återstående uppföljning, främst med avseende på omställningsarbetets effekter rörande den operativa förmågeutvecklingen, är en fråga för i första hand Försvarsmakten att bedöma och redovisa.

Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att det nuvarande uppdraget kan avslutas i och med att denna rapport överlämnas till regeringen.

Att det FFU-relaterade arbetet i sina huvuddrag har slutförts innebär naturligtvis inte att utvecklingen av det militära försvaret avstannar. Tvärt om framhåller regeringen i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) att ytterligare åtgärder bör genomföras för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning som ett led i en fortsatt reformering av försvaret.



Statskontoret är berett att vid behov bistå regeringen i samband med den fortsatta utvecklingen inom försvarsområdet.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anders Dager

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Statskontorets samlade bedömning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Uppdraget</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Omställningsarbetets bakgrund och övergripande mål</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Statskontorets delrapport i mars 2008</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Omställningsarbetets övergripande resultat för perioden 2004–2008</b>	<b>23</b>
5.1	Allmän bedömning	23
5.2	Särskilt om Försvarmaktens omställningsarbete och samverkan med FMV och FOI	23
5.3	Särskilt om hur genomförda kostnadsminskningar kommer Försvarmakten till del	25
5.4	Myndigheternas samlade avvecklingskostnader	28
5.5	Myndigheternas återrapporeringar	29
5.6	Risker	31
<b>6</b>	<b>Myndigheternas omställningsresultat</b>	<b>33</b>
6.1	Försvarmakten	33
6.2	Försvarets materielverk	39
6.3	Totalförsvarets forskningsinstitut	45
6.4	Försvvarshögskolan	51
6.5	Totalförsvarets pliktverk	57
6.6	Fortifikationsverket	62
<b>7</b>	<b>Resultat per verksamhetsområde</b>	<b>67</b>

## Bilagor

1	Myndigheternas mål och förutsättningar för omställningsarbetet	71
2	Samlad resultatredovisning 2004–2008	83
3	Uppföljningsmetodik	87
4	Uppdraget	93



# 1 Statskontorets samlade bedömning

## Allmänt om omställningsarbetet och uppnådda resultat

Statskontoret har regeringens uppdrag att granska det omställningsarbete som syftar till en minskning av kostnaderna för det militära försvarets förvaltning och stödverksamhet med cirka 2 miljarder kronor senast vid utgången av år 2008<sup>1</sup>, relativt utfallet för 2004. Avsikten är att de resurser som därmed kan frigöras kommer Försvarsmakten (FM) till del för ökad operativ förmåga, bl.a. genom produktion av förband, materiel till Försvarsmaktens insatsorganisation och deltagande i internationellt samarbete. Som ett led i uppföljningen ska Statskontorets granskning särskilt ta fasta på hur Försvarsmakten genomför omställningsarbetet, bl.a. i samverkan med Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), hur genomförda kostnadsreduktioner kommer Försvarsmakten till del samt kvaliteten i myndigheternas återrapporteringar enligt regeringens anvisningar.

Denna promemoria är den tredje i raden enligt regeringens uppdrag till Statskontoret. De bedömningar och iakttagelser som redovisas tar främst sin utgångspunkt i myndigheternas<sup>2</sup> kvartalsvisa återrapporteringar till regeringen samt årsredovisningarna för 2008.

Genom myndigheternas omställningsåtgärder under perioden 2004–2008 bedömer Statskontoret att resurser motsvarande drygt 2 miljarder kronor har kunnat frigöras inom berörda stödverksamheter och att dessa antingen direkt eller indirekt har kommit Försvarsmakten till del. Trots viss osäkerhet i enskilda delar bedömer Statskontoret att regeringens målsättningar rörande det *samlade* omställningsarbetet har uppnåtts i fråga om eftersträlvade kostnadsreduktioner och beställningsminskningar.

Myndigheternas åtgärder avser dels minskade myndighetskostnader,<sup>3</sup> dels anpassningar till Försvarsmaktens beställningar i fråga om såväl volym som inriktning. Enligt Statskontoret har Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV), Försvarshögskolan (FHS), Totalförsvarets pliktverk (TPV) och Fortifikationsverket (FORTV) fram till och med utgången av år 2008 genomfört reduktioner i en omfattning som svarar mot regeringens mål och anvisningar. När det gäller Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) är bedömningen att myndigheten har anpassat sin verksamhet och verksam-

---

<sup>1</sup> Enligt regeringens anvisningar (FÖ nr 27 2007-06-20) upphör FMV:s uppdrag vid utgången av 2009.

<sup>2</sup> De myndigheter som omfattas av omställningsarbetet är Försvarsmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarshögskolan (FHS), Totalförsvarets pliktverk (TPV) och Fortifikationsverket (FORTV).

<sup>3</sup> Med myndighetskostnader avses i detta sammanhang främst kostnader för personal, konsulter, lokaler, IT-utveckling, driftkostnader. Avvikelser från detta framgår under respektive avsnitt.

hetsvolym till Försvarmaktens beställningar. Statskontoret noterar dock att dessa beställningsminskningar inte fullt ut svarar upp mot regeringens målsättningar.

Statskontoret bedömer att de kostnadsreduktioner och neddragningar som hittills har genomförts i allt väsentligt bör vara bestående. Viss reservation måste dock göras för de beställningsökningar som riktats mot FOI (från FM eller via FMV) under 2008. Det är, enligt Statskontoret, angeläget att myndigheterna förvaltar uppnådda resultat och fortsatt följer upp sin verksamhet och kostnadsutveckling.

Resultatet av myndigheternas omställningsarbete för perioden 2004–2008 kan sammanfattas enligt följande.

- ✓ De FFU-relaterade kostnadsreduktionerna uppgår till 1 686 miljoner kronor fördelat på Försvarmakten (FM) 465, Försvarets materielverk (FMV) 967,<sup>4</sup> Totalförsvarets pliktverk (TPV) 90 och Fortifikationsverket (FORTV) 164 miljoner kronor.
- ✓ Beställningsvolymerna för forskning och teknikutveckling har reducerats med 402 miljoner kronor, varav 378 miljoner avser beställningsreduktioner från FM/FMV till FOI och 24 miljoner minskade beställningsvolymerna från FM/FMV till FHS.
- ✓ Försvarmaktens beställningsvolymerna för högre utbildning vid FHS har minskat med totalt 93 miljoner kronor.
- ✓ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Förvarshögskolan (FHS) har anpassat sig till de minskande beställningsvolymerna genom att bl.a. minska sina kostnader med 240 miljoner kronor respektive 82 miljoner kronor.
- ✓ Den totala bemanningen hos de berörda myndigheterna har minskat med cirka 5800 årsarbetskrafter, varav drygt 1100 kan härledas till personalreduktioner inom stödmyndigheterna och resterande del till Försvarmakten.
- ✓ Avvecklingskostnaderna hos myndigheterna för perioden 2004–2008 har sammantaget uppgått till 526 miljoner kronor, vilket med god marginal understiger tidigare budgeterade belopp.

Resultatet av omställningsarbetet med avseende på berörd funktion/verksamhet kan beskrivas enligt följande.

---

<sup>4</sup> FMV har reducerat sina kostnader med 967 miljoner kronor, varav 745 miljoner avser myndighetskostnaderna och 222 miljoner materielprocessen. FMV:s myndighetskostnader inkluderar här omkostnader för kunduppdragen, såsom konsulter, resor och lokaler.

**Tabell Omställningsarbetets samlade resultat per funktion/verksamhetsområde 2004–2008 (mnkr, 2004 års priser).**

Funktion/verksamhet	Resursmål enligt regeringens anvisningar	Resultat Kostnadsreduktioner Diff. 2004–2008	Resultat Beställningsreduktioner Diff. 2004–2008
Central ledning och stödverksamhet	-250	-398	-
Materielprocessen	-900*	-967	-
Forskning och teknikutveckling	-500	-	-402
Högre officersutbildning	-70	-	-93
Mönstringsförfarandet	-95	-90	-
Fastighetsförvaltning	-100	-231	-
<b>Total</b>	<b>-1 915</b>	<b>-1 686</b>	<b>-495</b>

Kommentar: Målet avser utgången av år 2009

Statskontorets samlade bedömning är att genomförda kostnadsreduktioner och beställningsminskningar vid utgången av år 2008 uppgår till cirka 2,1 miljarder kronor relativt utfallet för år 2004. Därmed har regeringens mål om kostnadsreduktioner och minskade beställningar motsvarande totalt drygt 1,9 miljarder kronor inte bara uppnåtts utan även överträffats.

Enligt Statskontorets uppfattning har det FFU-relaterade omställningsarbetet generellt sett bidragit till ett ökat kostnadsmedvetande hos myndigheterna och verkat som en positiv drivkraft i arbetet med att effektivisera de berörda verksamheterna. Denna bedömning delas av myndigheterna.

Det finns, enligt Statskontoret, skäl att särskilt uppmärksamma att FMV har reducerat sina kostnader i en omfattning som överstiger inte bara det samlade omställningsmålet för myndighetskostnaderna (700 miljoner kronor) utan även i fråga om resursneddragningar inom materieförsörjningsprocessen (ytterligare 200 miljoner kronor). FMV:s reduktioner uppgår till totalt 967 miljoner kronor, vilket innebär att FMV:s neddragningar totalt sett motsvarar nära nog hälften av det totala sparbetet som regeringen satt som mål för omställningsarbetet i sin helhet. Till detta kan läggas att FMV har uppnått sina omställningsmål ett år innan tidsutgången för sitt uppdrag.

Riskerna, främst i fråga om konsekvenserna av genomförda besparingar, är på kort sikt inte av akut art. Däremot bör risken för negativa återverkningar när det gäller stödmyndigheternas framtida leveransförmåga uppmärksammas. Statskontoret kan konstatera att myndigheterna endast i begränsad utsträckning har redogjort för risker och formerna för riskhantering i omställningsarbetet.

### Särskilt om hur kostnadsminskningarna kommer Försvarsmakten till del

Även om myndigheterna totalt sett har uppnått eftersträvat kostnads- och beställningsreduktioner (resursmålet) enligt regeringens mål<sup>5</sup> och anvisningar kvarstår två frågor, nämligen 1) i vilken utsträckning frigjorda medel har kommit Försvarsmakten till del och för vilka ändamål (omfördelningsmålet) och 2) vilka effekterna har varit med avseende på utvecklingen av försvarets operativa förmåga (effektiva målet).

I vissa fall går det att med god precision att utläsa i vilken utsträckning direkta omföringar av resurser har skett (genom minskade beställningar, omföringar mellan anslag). I andra fall är resursomfördelningarna mer indirekta (genom att Försvarsmakten tillgodogör sig minskade timpriser, lägre lokalkostnader och ökad effektivitet hos främst stödmyndigheterna) och därmed något vanskeligare att följa upp.

Givet dessa svårigheter bedömer Statskontoret, i likhet med Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter, att de resurser som har frigjorts till följd av myndigheternas omställningsåtgärder i allt väsentligt har kommit Försvarsmakten till del. Frigjorda resurser (drygt 2 miljarder kronor) har, enligt Försvarsmaktens bedömning, kommit myndigheten till del enligt följande.

- Myndigheternas kostnadsreduktioner har medfört att utrymmet inom det tidigare anslaget 6.1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande insatser m.m.* har ökat. Därmed har Försvarsmakten kunnat bedriva förbandsproduktion och insatser med högre ambitioner än vad som annars skulle vara fallet.
- Minskade beställningar inom FoT, enligt Statskontorets bedömning motsvarande 429 miljoner kronor,<sup>6</sup> har medfört att resurser frigjorts inom de tidigare anslagen 6.1 för produktion enligt ovan och 6.2 *Materiel och anläggningar* för andra ändamål.

Den mest betydande resursöverföringen har skett genom minskade kostnader inom FMV och materielprocessen. Försvarsmakten bedömer att dessa neddragningar, sammantaget motsvarande 967 miljoner kronor, har medfört att utrymmet för Försvarsmaktens materielbeställningar har ökat med motsvarande belopp.

---

<sup>5</sup> Regeringens mål för omställningsarbetet har i Statskontorets uppföljning brutits ner i tre delar: ett *resursmål* som avser myndigheternas kostnadsreduktioner, ett *omställningsmål* som avser hur frigjorda resurser kommit FM till del, samt ett *effektiva mål* med avseende på insatsförsvarets utveckling och ökad operativ förmåga. Se vidare bilaga 3 Granskningsmetodik.

<sup>6</sup> Försvarsmakten bedömning är 500 miljoner i minskade FoT-beställningar. Skillnaden förklaras främst av bedömningen av basåret för uppföljningen, dvs. utfallet för år 2004.

Det bör, enligt Statskontoret, understrykas att bedömningarna enligt ovan ger en övergripande bild över genomförda resursomfördelningar. För en mer preciserad bedömning av omfattningen av de indirekta överföringarna och hur frigjorda medel kommit till användning inom Försvarsmakten krävs att frigjorda resurser i stödverksamheterna kan relateras till Försvarsmaktens verksamhet och resursutnyttjande. Statskontoret konstaterar dock att en sådan uppföljning inte har varit möjlig att genomföra med utgångspunkt i Försvarsmaktens redovisningar eller de övriga underlag som Statskontoret tagit del av. Detta konstaterande bekräftas av Försvarsmakten i sin senaste kvartalsrapport till regeringen. I rapporten framhåller Försvarsmakten att myndigheten budgeterar och prioriterar inom de totala tillgängliga resursramarna och att det därmed *inte* är möjligt att peka ut någon särskild verksamhet som har tillkommit eller annars inte skulle ha genomförts till följd av att resurser överförts från administration till förbandsproduktion och insatser.

Försvarsmaktens bedömning med innebörden att samtliga resurser som frigjorts har kommit myndigheten till godo för utvecklingen av insatsförsvaret är, enligt Statskontoret, alltför övergripande för att kunna läggas till grund för en uppföljning av omställningsarbetets resultat och effekter. Så länge resurser inte kan relateras till åtgärder och resultat går det heller inte att närmare följa upp i vilken utsträckning regeringens mål för det samlade omställningsarbetet har uppfyllts, ytterst i termer av en ökad operativ förmåga.

I årsredovisningen för 2008 redovisar Försvarsmakten, mot bakgrund av sitt regleringsbrev, utvecklingen av den operativa förmågan. Statskontoret konstaterar att det inte heller med denna redovisning som grund går att hänföra förmågeutvecklingen till det FFU-relaterade omställningsarbetet.

Statskontoret konstaterar vidare att det pågår ett omfattande utvecklingsarbete med att införa en ny ekonomimodell med tillhörande systemstöd inom hela Försvarsmakten. Därmed förbättras också förutsättningarna för att myndigheten framgent ska kunna redovisa hur tillgängliga resurser kommer till användning och vilka effekter som uppnås. Ytterst rör frågan regeringens möjligheter att, med utgångspunkt i tillförlitliga underlag, följa upp inte bara det FFU-relaterade omställningsarbetet utan även utvecklingen och reformeringen av försvaret i sin helhet.

### **Särskilt om Försvarsmaktens omställningsarbete och samverkan med FMV och FOI**

#### **Försvarsmaktens interna omställningsarbete**

Försvarsmakten har fortsatt vidtagit åtgärder inom området central ledning och stödverksamhet. Den nuvarande organisationen för Högkvarteret, som infördes 2007, har utvecklats vidare, bl.a. med utgångspunkt i Försvarsmaktens nya ekonomimodell (FEM) med klagöranden av ansvarsförhållan-

den och ett tydligare processororienterat arbetssätt. Till detta ska läggas införandet av det nya ekonomi- och resursledningssystemet PRIO, vars första införande<sup>7</sup> driftsattes i januari 2009.

Därutöver har Försvarsmaktens arbete inom ramen för sitt omställningsarbete vidtagit åtgärder inom följande områden:

- Utvecklad IT-drift (UIT).
- HR-transformation.
- Informationstjänst.
- FMLOG.
- Teknik- och fastighetskontoren.
- Forskning och teknikutveckling.
- Materielprocessen.

Statskontoret bedömer att Försvarsmakten i allt väsentligt har genomfört kostnadsreduktioner och beställningsminskningar som sammantaget ligger i med regeringens anvisningar.

#### **Samverkan med FMV och FOI**

Statskontoret konstaterar, med utgångspunkt i myndigheternas återrapporteringar, att myndigheternas samverkan i frågor rörande planering och genomförande av omställningsinsatser främst har rört långsiktig materielförsörjning, forskningsverksamhet och lokalutnyttjande. När det särskilt gäller Försvarsmaktens samverkan med FMV bör denna, enligt Statskontoret, bedömas med utgångspunkt i budgetpropositionen för 2008, i vilken regeringen bl.a. understryker vikten av att kostnadsreduktioner i materielprocessen är ett delat ansvar mellan Försvarsmakten och FMV.

Statskontoret noterar att det råder delvis olika uppfattningar i fråga om denna samverkan. Försvarsmakten pekar på att samverkan i dessa frågor sker när det gäller bl.a. logistikprocessen och den integrerade materielledningen (IML, i vilken även FOI ingår) samt inom ramen för den interdepartementala genomförandegruppen<sup>8</sup>. Försvarsmakten framhåller dock att denna samverkan ligger helt utanför det FFU-relaterade omställningsarbetet. FMV framhåller å sin sida att den samverkan som rört kostnadsreduktioner inom materielprocessen har varit ytterst begränsad.

I sin kvartalsrapport i maj 2009 anger Försvarsmakten att myndigheten inte gör någon annan bedömning av kostnadsreduktionerna inom materielprocessen än den som FMV redovisat i sin kvartalsrapport till regeringen den i

---

<sup>7</sup> PRIO genomförs, enligt nuvarande planer, i sex införandesteg fram till år 2012.

<sup>8</sup> Genomförandegruppen, som aviserades i budgetpropositionen för 2008 består av experter, representanter från olika departement och ledamöter från de fyra regeringspartierna.

april 2009. Innebörden är att FMV har minskat kostnaderna i materielprocessen med 222 miljoner kronor vid utgången av år 2008.

Som ett led i det FFU-relaterade omställningsarbetet har Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi omarbetats med särskilt fokus på stegvis anskaffning, ökad betoning på kostnad/effekt och en väl avvägd handlingsfrihet i materielförsörjningen. Såväl FMV som FOI har medverkat i arbetet och också ställt sig bakom den nya strategin. Som ett led i utvecklingen har vidare ett nytt samordningsavtal slutits mellan Försvarsmakten och FMV.

Ytterligare samverkan mellan Försvarsmakten och FMV sker, om än i begränsad omfattning, inom ramen för Program PRIO, främst i de delar som rör logistik- och materielprocesserna.

Enligt Statskontorets bedömning förutsätter ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera i första hand materiel- och logistikprocesserna en närmare samverkan mellan berörda myndigheter.

#### **Särskilt om myndigheternas återrapporteringar**

Myndigheternas återrapporteringar har skett dels i form av särskilda kvartalsrapporter med utgångspunkt i regeringens beslut och anvisningar, dels i myndigheterna årsredovisningar.

Statskontoret konstaterar att myndigheterna i allt väsentligt har redovisat omställningsarbetet inom utsatt tid men också att redovisningarna har varit av delvis olika karaktär och med skiftande kvalitet och detaljeringsgrad. Vissa myndigheter har begränsat redovisningarna till att främst röra avvecklingskostnaderna medan andra mer utförligt har beskrivit omställningsarbetets bedrivande i stort.

I sin föregående granskningsrapport i mars 2008 förordade Statskontoret att Försvarsdepartementet inför det fortsatta omställningsarbetet hos FM, FMV och FOI ytterligare borde klargöra riktlinjerna för och kraven på kommande återrapporteringar genom kompletterande anvisningar till myndigheterna. Statskontoret kan notera att vissa ytterligare anvisningar rörande omställningsarbetet anges i regleringsbrev till FM och FMV i fråga om myndigheternas återrapporteringar med kopplingar till det FFU-relaterade omställningsarbetet.

Enligt Statskontoret utgörs den främsta svagheten i myndigheternas återrapporteringar av att Försvarsmakten inte förmår att redovisa hur frigjorda medel kommit till användning och än mindre vilka effekterna varit med avseende på den operativa förmågan.

### **Avvecklingskostnader**

Statskontoret konstaterar att myndigheternas avvecklingskostnader håller sig inom fastställda ramar och i vissa fall kraftigt understiger de budgeterade belopp som anges i bl.a. regleringsbrev till myndigheterna. De totala avvecklingskostnaderna för 2008 uppgår till drygt 137 miljoner kronor och för hela omställningsperioden till drygt 528 miljoner kronor. Av dessa får, enligt regeringens beslut, Försvarmaktens produktionsanslag användas för att täcka vissa avvecklingskostnader hos TPV och FOI. Av TPV:s samlade avvecklingskostnader har 44 miljoner kronor belastat Försvarmaktens anslag. Motsvarande belopp rörande FOI uppgår till 56,1 miljoner kronor.

### **Risker**

Statskontoret noterar att myndigheterna i ytterst begränsad omfattning har redogjort för riskerna i omställningsarbetet i sina respektive återrapporteringar till regeringen. Enlig Statskontoret är dessa risker av olika slag.

En risk utgörs av att myndigheterna inte förmår förvalta uppnådda resultat på ett sätt som medför att genomförda kostnadsreduceringar blir bestående. Tecken på detta är att kostnaderna för personal inom främst FHS har ökat mellan 2007 och 2008 samt att Försvarmaktens beställningar till FOI har ökat det senaste året.

Ett annat riskområde rör de långsiktiga konsekvenserna av omställningsarbetet, främst risken för att stödmyndigheternas leveransförmåga i fråga om inriktning, omfattning och kvalitet påverkas negativt av genomförda neddragningar. Ytterst är risken att framtida leveranser inte på ett fullgott sätt tillgodoser insatsförsvarets behov. Enligt Statskontoret har dock hittillsvarande neddragningar inte haft nämnvärt negativa konsekvenser i dessa avseenden.

### **Fortsatt arbete**

Statskontoret bedömer att omställningsarbetets samlade resultat indikerar att regeringens mål för omställningsarbetet i fråga om kostnadsreduktioner, minskade beställningar och resursomfördelningar i allt väsentligt har uppnåtts, därtill ett år tidigare än planerat. Återstående uppföljning, främst med avseende på omställningsarbetets effekter rörande den operativa förmågeutvecklingen, är en fråga för i första hand Försvarmakten att bedöma och redovisa.

Att det FFU-relaterade arbetet i sina huvuddrag har slutförts när det gäller genomförda kostnadsreduktioner och minskade beställningsvolymerna innebär inte att utvecklingsarbetet avstannar. Tvärt om framhåller regeringen i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) att ytterligare åtgärder bör genomföras för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning och för att frigöra medel för en fortsatt reformering av försvaret. Fokus

bör fortsättningsvis ligga på utveckling av materiel- och logistikprocesserna samt övrig stödverksamhet. Som framgår av propositionen avser regeringen att återkomma i bl.a. dessa frågor i samband med budgetpropositionen för 2010. Statskontoret kan konstatera att ett arbete med bl.a. denna inriktning har inletts, bl.a. inom ramen för Stödutredningen som i maj 2009 har redovisat sina förslag.



## 2 Uppdraget

Regeringen gav den 31 augusti 2006 Statskontoret i uppdrag att granska det omställningsarbete som genomförs på Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk, Försvars högskolan och Fortifikationsverket. Statskontorets granskning är en del av regeringens uppföljning av att kostnader för förvaltning och stödverksamhet minskar med cirka 2 miljarder kronor senast vid utgången av 2008.

Statskontorets granskning ska enligt uppdraget främst ta fasta på:

- Myndigheternas åtgärder för att möjliggöra en omställning och kostnadsminskning motsvarande cirka 2 miljarder kronor enligt regeringens beslut.
- Att kostnadsminskningarna kommer Försvarsmakten till del i avsedd omfattning.
- Hur de berörda myndigheterna planerar, styr och genomför omställningsarbetet, var för sig och i samverkan.
- Hur myndigheterna hanterar risker i omställningsarbetet.
- Myndigheternas återrapportering till regeringen.

Statskontorets granskning ska ske med stöd av de underlag myndigheterna redovisar till regeringen samt i övrigt utgå från regeringens skrivelse En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/06:131), planeringsanvisningar och kompletterande planeringsanvisningar inför myndigheternas budgetunderlag samt regeringens krav på redovisning av myndigheternas avvecklingskostnader.

Uppdraget sträckte sig fram till och med år 2008, men förlängdes enligt regeringens beslut den 11 september 2008 t.o.m. juni år 2010. Enligt detta uppdrag ska granskningen särskilt ta fasta på

- hur Försvarsmakten genomför omställningsarbetet för egen del och i samverkan med Försvarets materielverk angående materielprocessen samt med Totalförsvarets forskningsinstitut angående forskning och teknikutveckling m.m.,
- på vilket sätt och i vilken omfattning kostnadsminskningarna kommer Försvarsmakten till del samt
- kvaliteten i myndigheternas återrapporteringar.

Statskontoret ska under granskningsperioden, enligt särskild överenskommelse, redovisa sina iakttagelser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Denna promemoria är den tredje i raden inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret. Tidigare granskningsrapporter<sup>9</sup> överlämnades till regeringen i juni 2007 och i mars 2008. Granskningen har skett med utgångspunkt i främst myndigheternas återrapporteringar till regeringen och årsredovisningarna för år 2008. Därtill har intervjuer genomförts med företrädare för de berörda myndigheterna.

Uppföljningen har skett med stöd av den uppföljningsmodell som utarbetats som ett led i uppdraget. Modellens utformning och vidare utveckling har stämts av med företrädare för så väl berörda myndigheter som Försvarsdepartementet. I bilaga 3 redogörs närmare för modellen och dess tillämpning.

I rapporten anges samtliga belopp i fasta priser (2004 års prisnivå)<sup>10</sup> om inget annat anges. I bilaga 2 redovisas beloppen i nominella termer för hela perioden 2004–2008. Som jämförelse redovisas differensen mellan 2004 och 2008 i såväl nominella som fasta värden.

Avstämningar har skett med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) under arbetets gång. Avstämningar har även skett med Stödutredningen (Fö2008/3334/MIL).

Berörda myndigheter har ombetts kontrollera uppgifterna och även lämnat synpunkter på ett utkast till denna rapport.

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp inom Statskontoret bestående av Magnus Arnek, Anders Dager, projektledare, och Ann Lundberg.

---

<sup>9</sup> Två PM: Granskning av omställningsarbetet inom det militära försvaret. Delrapporter i juni 2007 och mars 2008.

<sup>10</sup> Omräkningsfaktor enligt KPI. Avvecklingskostnader anges i nominella belopp.

### 3 Omställningsarbetets bakgrund och övergripande mål

De övergripande intentionerna och målen för omställningsarbetet anges i regeringens riksdagsskrivelse En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/2006:131). I skrivelsen redovisas riktlinjer för det militära försvarets anpassning till de krav som följer av utvecklingen av ett insatsförsvaret samt för hur tillgängliga resurser bör omfördelas så att kraven på ökad operativ förmåga kan tillgodoses. Avsikten är att kostnadsminskningar inom det militära försvarets förvaltning och stödverksamhet ska omfördelas till förmån för förbandsproduktion och insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet inom ramen för ett ökat deltagande i internationellt försvarssamarbete. Omställningsåtgärderna berör Försvarsmakten och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna.<sup>11</sup>

Ett annat väsentligt inslag i förändringsarbetet är att utveckla styrningen och uppföljningen av budgeterade medel i syfte att bl.a. förbättra möjligheterna för riksdagen att utöva sin finansmakt. Inriktningen är att bl.a. utveckla anslagsstrukturen för att underlätta utvecklingen av dels en insatsförbandsorienterad redovisning, dels en samlad redovisning för hela utgiftsområdet i samband med kommande säkerhetspolitiska kontrollstationer eller vid särskilda behov. Med en ny anslagsstruktur följer även förtydliganden av ändamålen per anslag med en tydligare koppling mellan mål – resultat – resurser per verksamhetsgren.

Målen för omställningsarbetet kan sammanfattas enligt följande tabeller:

---

<sup>11</sup> De myndigheter som berörs är vid sidan av Försvarsmakten (FM) de försvarsgemensamma myndigheterna Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets högskolan (FHS), Totalförsvarets pliktverk (TPV) och Fortifikationsverket (FORTV). Även försvarsunderrättelseverksamheten omfattas av omställningsarbetet men har lämnats utanför regeringens uppdrag till Statskontoret.

**Tabell Mål och inriktning per funktion/verksamhet**

<b>Funktion/verksamhet</b>	<b>Inriktning</b>
<b>Central ledning och stödverksamhet</b>	Neddragning av FM:s kostnader för bl.a. personal, drift och lokaler. Samlokalisering med FMV (Tre Vapen). Ökad samverkan mellan Forsvarsdepartementet och FM. Gemensamma stödsystem i ökad utsträckning.
<b>Materielprocessen</b>	Integrerad ledning av materielprocessen mellan FM och FMV, renodling av roller. Ökat industrisamarbete, nischning och internationell samverkan.
<b>Forskning, teknikutveckling</b>	Minskad FoT-verksamhet vid FOI och FHS. Införande av ett "FoT-råd" vid FM. Tydliga prioriteringar och kategorisering inom forskningsverksamheten. Betoning av tillämpbarhet.
<b>Högre officersutbildning</b>	Minskade utbildningsvolymen vid FHS.
<b>Mönstringsförfarandet</b>	Rationellare mönstringsprocess inom TPV. Differentierad mönstring.
<b>Fastighetsförvaltning</b>	Tydligare rollfördelning i rollerna som hyresvärd (FORTV) och hyresgäst (FM och övriga försvarsmyndigheter). Avveckling av FM:s fastighetsorganisation och införande av lokalsamordnare. Försäljning och optimerad lokalanvändning. Nytt hyressättnings-system (kostnadsbaserad hyra).

**Tabell Myndigheternas bidrag till måluppfyllelse (kostnadsreduktioner och minskade beställningar per myndighet)**

<b>Funktion/verksamhet</b>	<b>Resursmål Reduktion (mnkr)</b>	<b>Berörda myndigheter</b>
<b>Central ledning och stödverksamhet</b>	- 250	FM
<b>Materielprocessen</b>	- 900	FMV (- 200 mnkr 2007 och - 900 mnkr fr.o.m. 2009)
<b>Forskning, teknikutveckling</b>	- 500	FOI (- 480 mnkr), FHS (- 20 mnkr)
<b>Högre officersutbildning</b>	- 70	FHS
<b>Mönstringsförfarandet</b>	- 95	TPV (- 47,5 mnkr 2007 och - 95 mnkr fr.o.m. 2008)
<b>Fastighetsförvaltning</b>	- 100	FM (- 70), FORTV (- 30)

En mer utförlig genomgång av omställningsarbetets mål och inriktning redovisas i bilaga 1.

## 4 Statskontorets delrapport i mars 2008

I delrapporten i mars 2008 redogjorde Statskontoret för sina bedömningar och iakttagelser beträffande det omställningsarbete som bedrivits till och med utgången av 2007. Bl.a. kunde Statskontoret konstatera att vissa myndigheter (FHS, TPV och FORTV) redan vid denna tidpunkt hade genomfört kostnadsreduktioner i en omfattning som i huvudsak svarade mot regeringens målsättningar, medan det för andra (FM, FMV och FOI) återstod ytterligare åtgärder.

Statskontoret konstaterade också att följande resultat (belopp i 2004 års priser) hade uppnåtts vid utgången av 2007:

- De totala myndighetskostnaderna hade minskat med 1 544 miljoner kronor, fördelat på Försvarmakten (FM) 420, Försvarets materielverk (FMV) 631, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 221, Försvarshögskolan (FHS) 63, Totalförsvarets pliktverk (TPV) 77 samt Fortifikationsverket (FORTV) 132 miljoner kronor.
- Försvarmaktens beställningsvolym (högre utbildning samt forskning och teknikutveckling) hade minskat med 375 miljoner kronor, varav 251 miljoner hänförde sig till minskade beställningar till FOI och 124 miljoner kronor till minskade beställningar till FHS.
- Den totala bemanningen hade sammantaget minskat med cirka 4600 årsarbetskrafter.

Avvecklingskostnaderna för perioden 2004–2007 uppgick sammantaget uppgått till 388 miljoner kronor, vilket kraftigt understeg tidigare budgeterade belopp.

Enligt Statskontoret hade de resurser som frigjorts under omställningsarbetet successivt kommit Försvarmakten till del, dels direkt genom minskade beställningar till berörda myndigheter, dels indirekt genom omföringar mellan anslag eller genom minskade timpriser. Enligt Statskontoret kvarstod dock frågan hur dessa kommit till användning och för vilka ändamål. Statskontoret framhöll att det måste ankomma på Försvarmakten att redovisa för vilka ändamål överförda resurser kommit till användning och vilka effekter som nåtts med avseende på utvecklingen av den operativa förmågan. Dessutom, menade Statskontoret, att Försvarmaktens återrapporteringar till regeringen gav delvis motstridiga bilder av myndighetens omställningsarbete, vilket bl.a. medförde svårigheter i det samlade uppföljningsarbetet. Statskontoret förordade att Försvarsdepartementet inför det fortsatta omställningsarbetet ytterligare borde klargöra kraven på återrapporteringar genom kompletterande anvisningar till myndigheterna.

När det gäller riskerna i omställningsarbetet framhöll Statskontoret särskilt risken för negativa återverkningar när det gäller stödmyndigheternas framtida leveransförmåga.

## **5 Omställningsarbetets övergripande resultat för perioden 2004–2008**

### **5.1 Allmän bedömning**

En uppföljning av myndigheternas FFU-relaterade omställningsarbete låter sig inte genomföras med krav på vetenskaplig exakthet. Allt ifrån oklarheter i fråga om begreppsdefinitioner och begreppsanvändning, i vissa fall osäkerhet om vad som är att betrakta som FFU-relaterade åtgärder, förändrade förutsättningar under arbetets gång till skiftande kvalitet i myndigheternas återrapporeringar begränsar precisionen i uppföljningsarbetet. De frågetecken som kan gälla i enskildheter förtar dock inte det *samlade* intrycket av att regeringens övergripande mål beträffande myndigheternas kostnadsreduktioner i allt väsentligt har uppfyllts. Det innebär att drygt 2 miljarder kronor har frigjorts inom stödverksamheterna och att dessa resurser direkt eller indirekt har kommit Försvarsmakten till del. I dessa avseende har målen för omställningsarbetet uppnåtts vid utgången av 2008, dvs. ett år innan utgången av den av regeringen beslutade tidsramen.

I det följande redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar omställningsarbetet med särskild betoning på de frågeställningar som lyfts fram i regeringens senaste uppdrag till Statskontoret. I avsnitten 6 och 7 redovisas omställningsarbetets resultat per myndighet och per funktion/verksamhetsområde tillsammans med Statskontorets bedömningar. I bilaga 3 redovisas en mer utförlig diskussion beträffande den bakomliggande metodiken för Statskontorets uppföljning.

### **5.2 Särskilt om Försvarsmaktens omställningsarbete och samverkan med FMV och FOI**

#### **Försvarsmaktens interna omställningsarbete**

När det gäller Försvarsmaktens centrala ledning och stödverksamhet har en rad omställningsåtgärder vidtagits. Den nuvarande organisationen för HK, som infördes 2007, har utvecklats vidare med utgångspunkt i Försvarsmaktens nya ekonomimodell (FEM) med bl.a. klargöranden när det gäller roller och ansvar och ett utvecklat processororienterat arbetssätt. Till detta ska läggas införandet av det nya ekonomi- och resursledningssystemet PRIO, vars första införande inleddes i januari 2009. Statskontoret noterar att utvecklingsarbetet enligt ovan är en fortlöpande process där eftersträvar resultat successivt uppnås.

Därutöver har Försvarmakten vidtagit åtgärder inom följande områden:

- Utvecklad IT-drift (UIT).
- HR-transformation.
- Informationstjänst.
- FMLOG.
- Teknik- och fastighetskontoren.
- Forskning och teknikutveckling.
- Materieladministrationen.

Statskontoret bedömer att Försvarmakten har genomfört omställningsåtgärder med tillhörande kostnadsreduktioner i nivå med regeringens anvisningar.

### **Samverkan med FMV och FOI**

Statskontoret konstaterar, med utgångspunkt i redovisade återrapporteringar, att myndigheternas samverkan i frågor rörande planering och genomförande av omställningsinsatser främst rör långsiktig materielförsörjning och forskningsverksamhet samt ett effektivt lokalutnyttjande.

När det särskilt gäller Försvarmaktens samverkan med FMV bör denna bedömas med utgångspunkt i budgetpropositionen för 2008 där regeringen särskilt understryker vikten av att Försvarmakten och FMV utvecklar samarbetet med inriktningen att – vid sidan av redan tagna initiativ rörande bl.a. den integrerade materielledningen och en gemensam materielförsörjningsstrategi – ytterligare effektivisera materielprocessen. Bl.a. poängteras att *”de beslutade kostnadsreduktionerna avser hela kedjan i processen och att det därmed är ett delat ansvar för Försvarmakten och Försvarets materielverk att uppnå dessa.”* Såvitt Statskontoret kan bedöma har Försvarmakten och FMV endast i begränsad utsträckning samverkat kring denna fråga. Även FMV framhåller att myndighetens samverkan kring de FFU-relaterade kostnadsreduktionernas inom materielprocessen har varit ytterst begränsad. Detta intryck förstärks av att ingen av myndigheterna har redovisat vilka åtgärder av gemensam art som har vidtagits i dessa avseenden.

Statskontoret kan dock konstatera att samverkan mellan myndigheterna sker i fråga om bl.a. logistikprocessen och den integrerade materielledningen (IML) och inom ramen för den interdepartementala genomförandegruppen.<sup>12</sup> Viss samverkan mellan FM och FMV sker i anslutning till Program PRIO, främst i de delar som rör logistik och materielprocessen.

---

<sup>12</sup> Genomförandegruppen, som aviserades i budgetpropositionen för 2008 består av experter, representanter från olika departement och ledamöter från de fyra borgerliga partierna.

I övrigt har Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi omarbetats med särskilt fokus på stegvis anskaffning, betoning på kostnad/effekt och en väl avvägd handlingsfrihet i materielförsörjningen. Såväl FMV som FOI har medverkat i arbetet och också ställt sig bakom den nya strategin. Som ett led i utvecklingen har ett nytt samordningsavtal slutits mellan Försvarmakten och FMV.

Samverkan inom nämnda områden ligger, enligt Försvarmakten, helt utanför det FFU-relaterade omställningsarbetet. FMV framhåller å sin sida att den samverkan som rör FFU-relaterade kostnadsreduktioner inom materielprocessen har varit ytterst begränsad.

Enligt Statskontorets bedömning förutsätter en vidare utveckling och effektivisering av materiel- och logistikprocesserna en närmare samverkan mellan berörda myndigheter. Viktiga utgångspunkter och förslag med bl.a. denna inriktning har nyligen redovisats av den departementala Stödutredningen.

### **5.3 Särskilt om hur genomförda kostnadsminskningar kommer Försvarmakten till del**

Att myndigheterna förmår att ställa om verksamheten så att kostnaderna minskar utgör en nödvändig med inte tillräcklig förutsättning för att intentionerna bakom och de övergripande målen för omställningsarbetet ska nås. För detta krävs även att kostnadsreduktionerna – och därmed frigjorda resurser – i ett nästa steg kan *omfördelas* till Försvarmakten i avsedd omfattning. Att sådana omfördelningar har genomförts kan med god precision noteras i de fall faktiska omföringar har skett inom och mellan myndigheternas anslag. Däremot är en uppföljning av övriga omfördelningar behäftad med ett större mått av osäkerhet. Det gäller i de fall frigjorda resurser har skapats genom försvarsmyndigheternas interna besparingar och rationaliseringar.

När det gäller omfördelningsmålet kan följande iakttagelser göras.

- 1) I de fall neddragningar hos myndigheternas har resulterat i motsvarande neddragningar/omfördelningar mellan anslag och/eller Försvarmaktens minskade beställningar till stödmyndigheterna är det möjligt att med rimlig grad av säkerhet hävda att frigjorda resurser har kommit Försvarmakten till del.
- 2) I de fall neddragningar främst rör stödmyndigheternas myndighetskostnader är det mer vanskligt att göra motsvarande bedömningar. Dock kan hävdas att i den mån minskade myndighetskostnader har fått ett genomslag i form av minskade timpriser har Försvarmakten kunnat tillgodo-

göra sig frigjorda resurser i form av fler leveranser per ”beställarkrona” (mer ”pang för pengarna”), dock under förutsättning anslagsnivåerna till Försvarsmakten (främst Försvarsmaktens produktionsanslag, materielanslag och anslaget för internationella insatser) inte av andra skäl minskar.

För att närmare kunna följa upp hur frigjorda resurser kommit Försvarsmaktens till del för avsedda ändamål krävs, enligt Statskontorets uppfattning, att utförarmyndigheternas kostnadsreduktioner kan kopplas till Försvarsmaktens beställningar (volym och inriktning) och andra åtgärder i syfte att utveckla insatsförsvarets operativa förmåga.

Statskontoret konstaterar dock att Försvarsmakten hittills inte närmare har redovisat för vilka ändamål frigjorda och omfördelade resurser har använts.<sup>13</sup> Dock bedömer Försvarsmakten att genomförda kostnadsreduktioner i stödverksamheterna har kommit Försvarsmakten till del inom de respektive anslag där reduktionerna skett, enligt följande.

Kostnadsminskningarna inom central och lokal administration och övriga stödverksamhet inom Försvarsmakten har i huvudsak medfört ett utökat utrymme inom det tidigare anslaget 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. Reduktionerna har lett till i att Försvarsmakten kunnat bedriva förbandsproduktion och insatser med en högre ambition än annars skulle vara fallet.

Vidare har minskningen av FoT-beställningarna med 402 miljoner kronor inneburit att utrymme frigjorts inom de tidigare anslagen 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6.2 Materiel och anläggningar.

Utöver ovanstående har de kostnadsreduktioner som skett inom FMV och i materielprocessen resulterat i att materielbeställningsutrymmet, inom det tidigare anslaget 6.2 Materiel och anläggningar, ökat med motsvarande belopp.

Försvarsmakten budgetar och prioriterar inom de totala tillgängliga resursramarna. Därmed är det, enligt Försvarsmakten, inte möjligt att peka ut någon enskild verksamhet som tillkommit eller annars inte skulle ha genomförts till följd av ovanstående omfördelning av resurser från administration till förbandsproduktion och insatser.

Regeringen har vid flera tillfällen betonat behovet av att tydliggöra kopplingen mellan mål, resultat och resurser, bl.a. i skrivelsen En ändamålsenlig

---

<sup>13</sup> I prop. (2008/09:140) Ett användbart försvar betonar regeringen vikten av tydlighet i beräkningar samt i redovisningen av hur genomförda besparingar kommer Försvarsmakten till del.

styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/2006:131), som också ligger till grund för de berörda myndigheternas omställningsarbete och Statskontorets uppföljning. Enligt Statskontorets mening är Försvarsmak- tens redovisning allt för övergripande för att ligga till grund för en närmare uppföljning av omställningsarbetets resultat och kostnader i förhållande till omställningsarbetets övergripande mål.

Att dagens redovisningssystem inte medger en mer preciserad redovisning kan visserligen utgöra en försvarande omständighet men får inte tas som intäkt för att Försvarsmakten avstår från att redovisa hur och för vilka ändamål frigjorda resurser kommit till användning. Statskontoret utgår från att Försvarsmakten återkommer till regeringen med en redovisning i dessa delar.

Bedömningar rörande *effekterna* av genomförda besparingar och omfördel- ningar med avseende på det övergripande målet för omställningsarbetet om- fattas inte av regeringens uppdrag till Statskontoret. Statskontoret vill dock framhålla att en grundläggande förutsättning för att omställningsarbetets effektmål ska kunna bedömas är att Försvarsmakten förmår redovisa hur och för vilka ändamål frigjorda resurser har kommit till användning.

Värderingen av Försvarsmaktens operativa förmåga<sup>14</sup> sker med utgångs- punkt i statsmakternas krav och mål för verksamheten. I årsredovisningens öppna del för 2008 redovisar Försvarsmakten sina bedömningar för vart och ett av de tre krav på operativ förmåga som regeringen anger i reglerings- brevet till Försvarsmakten.<sup>15</sup> Statskontoret noterar att Försvarsmaktens be- dömning att den positiva trenden för Försvarsmaktens samlade operativa förmåga har brutits under 2008. Statskontoret kan vidare notera att Försvars- makten i sin årsredovisning för 2008 analyserar och generellt bedömer för- mågutvecklingen utan att närmare relatera denna till hur de resurser som frigjorts till följd av myndigheternas FFU-relaterade omställningsarbete har kommit Försvarsmakten till del och inte heller hur dessa resurser har med- verkat till Försvarsmaktens förmågutveckling.

---

<sup>14</sup> I propositionens Ett användbart försvar (prop. 2008/09/140) föreslår regeringen en ändra struktur på kraven på operativ förmåga. Enligt förslagen ska de krav på Försvarsmaktens operativa förmåga som riksdagen tidigare beslutat upphöra att gälla vid utgången av 2009. Försvarsmakten föreslås fr.o.m. 2010 ha en operativ förmåga för omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen.

<sup>15</sup> Den operativa förmågan indelas enligt följande:

Förmåga I – Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.

Förmåga II – Förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutveck- lingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insat- ser.

Förmåga III – Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer om- fattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

Enligt Statskontoret ankommer det i första hand på Försvarsmakten att, som ett komplement till den i årsredovisningen redovisade förmågeutvecklingen, mer preciserat redovisa hur de resurser som frigjorts genom det FFU-relaterade omställningsarbetet har kommit till användning och för vilka ändamål samt vilka effekter som uppnåtts. En sådan redovisning utgör även en av förutsättningarna för den samlade redovisningen av omställningsarbetet till riksdagen som regeringen aviserat (bl.a. regeringens skrivelse till riksdagen, skr. 2005/06:131).

## 5.4 Myndigheternas samlade avvecklingskostnader

Myndigheternas avvecklingskostnader till följd av omställningsarbetet har hittills rymts inom fastställda ramar. För vissa myndigheter, främst FOI, har de faktiska avvecklingskostnaderna dessutom kraftigt understigit tidigare budgeterade belopp.

**Tabell Avvecklingskostnader för 2004–2008 (mnkr, löpande priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Totalt 2004-2008
<b>FM</b>	-	-	-	-	-	-
<b>FMV</b>	-	-	130,1	57	59,4	246,5
<b>FOI</b>	-	-	-	101	49,7	150,7
<b>FHS</b>	-	-	15,4	4,4	2,1	21,9
<b>TPV</b>	-	-	16,7	63,8	26,4	106,9
<b>FORTV</b>	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>			162,2	226,2	137,6	526

Kommentarer:

De faktiska avvecklingskostnaderna understiger budgeterade avvecklingskostnader för hela omställningsperioden. Orsaken är främst att FM inte har redovisat några avvecklingskostnader åren 2004–2008 medan andra myndigheter i varierande grad har understigit budgeterade belopp.

De FFU-relaterade avvecklingskostnaderna för 2006 och tidigare har inte fullt ut varit möjliga att särskilja från andra avvecklingskostnader, främst som en följd av Försvarsbeslutet 2004. Dock har FMV och TPV tidigare redovisat avvecklingskostnader för 2006 motsvarande 130,1 respektive 16,7 miljoner kronor.

TPV: Av Pliktverkets totala avvecklingskostnader motsvarande 106,6 miljoner kronor har 44 miljoner belastat Försvarsmaktens anslag 6:1. TPV bedömer att avvecklingskostnaderna för hela perioden 2006–2012 uppgår till 125,2 miljoner kronor. Det innebär förväntade avvecklingskostnader utöver utfallet för 2006–2008 motsvarande cirka 18 miljoner kronor för perioden 2008–2012.

FOI: Av de totala avvecklingskostnaderna hos FOI motsvarande 150,7 miljoner kronor har, i enlighet med regeringens beslut, 56,1 miljoner finansierats via Försvarsmaktens anslag 6:1.

FORTV: Intäkter från avyttring av försvarsfastigheter får disponeras av FORTV för att täcka de kostnader som uppstår i samband med avveckling av lokaler, mark och anläggningar. Faktiska avvecklingskostnader understiger budgeterade belopp. Dessa avvecklingskostnader har dock, enligt verket, inga kopplingar till det FFU-relaterade omställningsarbetet.

FHS: Avvecklingskostnaderna har täckts av egna medel och har därmed inte belastat Försvarsmakten.

## 5.5 Myndigheternas återrapporteringar

Enligt regeringens beslut den 29 juni 2006 (Fö2006/1672/MIL) ska myndigheterna för varje kvartal fram t.o.m. 2008 redovisa arbetsläget, den ekonomiska situationen, personalläget m.m. Kravet på återrapporteringar har där efter preciserats i juni 2007.

Myndigheternas återrapporteringar har skett dels i form av särskilda kvartalsrapporter, enligt regeringens beslut, dels i myndigheternas årsredovisningar.

Statskontoret konstaterar myndigheterna i allt väsentligt har redovisat omställningsarbetet inom utsatt tid men också att redovisningarna har varit av delvis olika karaktär och med skiftande kvalitet och detaljeringsgrad. Vissa myndigheter har begränsat redovisningarna till att främst röra avvecklingskostnaderna medan andra mer utförligt har beskrivit omställningsarbetets bedrivande, det ekonomiska läget och uppnådda resultat, enligt regeringens anvisningar. Även i myndigheternas årsredovisningar för 2008 behandlas omställningsarbetet på skilda sätt, från detaljerade redogörelser av genomförda åtgärder och uppnådda resultat till mer översiktliga beskrivningar. Olikkartad struktur, förändrade begreppsdefinitioner och redovisningsprinciper, svårigheter att avgränsa FFU-omställningen från bl.a. tillkommande verksamheter under omställningsperioden har lett till svårigheter i Statskontorets uppföljning (se vidare bilaga 3).

Den, enligt Statskontoret, avgjort största bristen i fråga om myndigheternas återrapporteringar är att Försvarsmakten inte förmår att redovisa hur frigjorda resurser har kommit till användning och vilka effekter som uppnåtts. Dessutom har Försvarsmakten svårt att redovisas utvecklingen av det ekonomiska resultatet för perioden 2004–2008 på ett jämförbart sätt. Det förefaller att problemet bl.a. har sin grund i de förändrade redovisningsprinciper som infördes 2007, som en följd av den nya ekonomistyrningsmodellen (FEM), då redovisningen övergick från att ta fasta på Försvarsmaktens resurser och verksamhet till att ta sin utgångspunkt i produkter/prestationer. Förändringen medförde att jämförelser med närmast föregående år vare sig var möjliga eller, enligt Försvarsmakten, meningsfulla att göra.

Statskontoret konstaterar, med utgångspunkt i redovisade återrapporteringar, att myndigheternas samverkan i frågor rörande planering och genomförande av omställningsinsatser har varit begränsad. I de fall samverkan skett har frågorna främst gällt materielförsörjning, forskningsverksamhet och ett lokalutnyttjande med mer eller mindre tydlig koppling till det FFU-relaterade omställningsarbetet.

Statskontoret noterar att myndigheterna i mycket begränsad omfattning har redogjort för riskerna i sina respektive återrapporteringar till regeringen.

I sin föregående granskningsrapport i mars 2008 förordade Statskontoret att Försvarsdepartementet inför det fortsatta omställningsarbetet hos FM, FMV och FOI ytterligare klargör riktlinjerna för och kraven på kommande återrapporteringar genom kompletterande anvisningar till myndigheterna.

Statskontoret kan notera att vissa ytterligare anvisningar rörande omställningsarbetet anges i regleringsbrev till FM och FMV i fråga om myndigheternas återrapporteringar med kopplingar till det FFU-relaterade omställningsarbetet (bilaga 1).

Vidare har Statskontoret inför denna granskning uppmanat samtliga berörda myndigheter att i så stor utsträckning som möjligt utgå från den struktur som gällde återrapporteringarna avseende år 2007 och Statskontorets delrapport i mars 2008. Statskontoret kan konstatera att myndigheterna generellt sett endast i begränsad utsträckning har följt denna uppmaning.

Konsekvenserna av ovanstående har medfört betydande svårigheter att tolka och redovisa lämnade uppgifter på ett någorlunda enhetligt och mellan åren jämförbart sätt. Sett i backspegeln kan Statskontoret, delvis självkritiskt, konstatera att kraven på enhetlighet i myndigheternas återrapporteringar borde ha ställts högre när det gäller dels begreppsdefinitioner och begrepps-användning, dels myndigheternas redovisning av genomförda kostnadsreduktioner. Till detta ska läggas önskvärdheten av tydligare krav på Försvarsmakten i fråga om redovisning av dels för vilka ändamål frigjorda medel kommit till användning, dels vilka effekter som uppnåtts i termer av insatsförsvarets utveckling och ökad operativ förmåga.

Enligt Statskontoret finns det skäl att inför framtiden i nämnda avseenden dra lärdom av erfarenheterna från det FFU-relaterade omställningsarbetet. Dessutom finns det, enligt Statskontoret, skäl att framhålla behovet av en starkare styrning från Regeringskansliets sida när det gäller omfattande förändringsåtgärder, i synnerhet när kravet på förändringar riktas mot flera myndigheter var för sig och i samverkan.

## 5.6 Risker

Riskerna i omställningsarbetet är av olika slag.

En risk utgörs av att myndigheterna inte förmår förvalta uppnådda resultat på ett sätt som medför att genomförda kostnadsreduceringar blir bestående. Tecken på detta är t.ex. att kostnaderna för personal inom FHS åter har ökat mellan 2007 och 2008 samt att Försvarsmaktens beställningar till FOI har ökat det senaste året.

Andra riskområden utgörs av att frigjorda medel inte kommer till användning för avsedda ändamål, att försvarsmyndigheternas långsiktiga leveransförmåga i fråga om inriktning, omfattning och kvalitet begränsas till följd av genomförda besparingar och rationaliseringar samt att genomförda omfördelningar inte leder till eftersträvd ökning av den operativa förmågan. Ytterst rör risken att det yttersta målet för hela det FFU-relaterade omställningsarbetet med krav på såväl kostnadseffektivitet som ökad operativ förmåga.

Enligt Statskontoret har hittillsvarande neddragningar inte nämnvärt inverkat negativt på försvarsmyndigheternas leveransförmåga. Försvarsmakten framhåller dock i sin senaste kvartalsrapport till regeringen att besparingarna i vissa fall inte har kunnat uppnås utan att reduktionerna påverkat resultatet, dock utan att närmare precisera i vilka avseenden så har skett.

Statskontoret noterar att myndigheterna i mycket begränsad omfattning har redogjort för riskerna i sina respektive återrapporteringar till regeringen.



## **6 Myndigheternas omställningsresultat**

I det följande redovisas i korthet myndigheternas genomförda omställningsåtgärder och hittills uppnådda resultat för perioden 2004–2008. I samtliga fall redovisas genomförda kostnadsreduktioner i fasta priser (2004-års prisnivå).

### **6.1 Försvarmakten**

#### **6.1.1 Uppdraget**

Regeringen har beslutat att Försvarmakten ska reducera kostnaderna för central ledning och stödverksamhet, exklusive MUST, med 250 miljoner kronor samt inom den egna fastighetsorganisationen med 70 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall. Kostnadsreduktionerna ska vara fullt uppnådda vid utgången av 2008. Vidare ska, enligt regeringens tidigare beslut, Försvarmaktens beställningar av forskning, teknikutveckling samt utveckling reduceras med totalt 500 miljoner kronor fram till utgången av 2008 jämfört med utfallet för 2004. Den absoluta merparten avser beställningar från FOI (480 mnkr), resterande FHS (20 mnkr).

Eventuella avvecklingskostnader ska bäras av myndigheten.

#### **6.1.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat**

Försvarmakten har hittills vidtagit bland annat följande åtgärder inom ramen för omställningsarbetet.

- Neddragningar inom den egna fastighetsorganisationen och en ändrad ansvars- och uppgiftsfördelning i relation till FORTV.
- Kostnadsminskningar i fråga om central ledning och stödverksamhet.
- Minskade beställningar avseende FoU.
- Minskade beställningar av den högre officersutbildningen hos FHS.

Vidare har en integrerad materielledning (IML) inrättats mellan FM, FMV och FOI i syfte att effektivisera materielförsörjningen. Därtill har Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi reviderats och fastställts. Dessa åtgärder ligger dock utanför det FFU-relaterade omställningsarbetet.

I det följande redovisas åtgärderna för de olika områdena mer detaljerat.

### **Central ledning och stödverksamhet**

Högkvarteret har omorganiserats, vilket medfört klarare ansvarsförhållanden mellan olika verksamheter och en tydligare koppling till Försvarmaktens nya ekonomimodell. Verksamheten har huvudsakligen lokaliserats till Lidingövägen och kvarteret Tre Vapen, varvid tidigare verksamhet i Uppsala har avvecklats. Minskade behov av nyinvesteringar och ett effektivare lokalutnyttjande har medfört kostnadsminskningar motsvarande cirka 50 miljoner kronor. Till detta ska läggas direkta besparingar inom Högkvarteretsorganisationen (förbandet).

Sammantaget bedöms besparingarna i Högkvarteret uppgå till 170 miljoner kronor. De reala besparingarna är dock, enligt Försvarmakten, betydligt större i och med att ny verksamhet har tillkommit inom ramen för reducerade verksamhetsmedel.

Försvarmakten har genomfört rationaliseringar av IT-driften (UIT-projektet) och därmed reducerat kostnaderna med knappt 151 miljoner kronor.

Försvarmakten arbetar vidare med att effektivisera administrationen inom områdena ekonomi, personal samt information. Bedömningen är att vidtagna åtgärder inom dessa tre områden kommer att resultera i kostnadsreduktioner motsvarande cirka 100 miljoner kronor jämfört med administrationskostnaderna under år 2004. Utfallet till och med 2008 uppskattas till knappt 37 miljoner kronor.

Försvarmakten har även genomfört rationaliseringar inom de s.k. teknikkontoren och inom materialadministrationen. Bedömningen är att rationaliseringarna hittills inneburit besparingar om drygt 40 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis har Försvarmakten planerat och vidtagit åtgärder inom området central ledning och stödverksamhet som man bedömer har medfört kostnadsreduktioner i storleksordningen 400 miljoner kronor jämfört med motsvarande verksamhet år 2004. Dock finns det skäl att anta att vissa besparingsåtgärder inte får full effekt förrän efter år 2009.

### **Fastighetsorganisationen**

Försvarmaktens fastighetsorganisation har reducerats bl.a. som en följd av en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarmakten och FORTV. Det innebär att Försvarmakten har renodlats i sin roll som beställare och FORTV i sin roll som utförare och fastighetsförvaltare. Vidare har vissa av Försvarmaktens personalresurser för fortifikatoriskt utvecklingsarbete överförts till FORTV. Arbetet pågår med att föra över resurser i form av personal och arbetsmaskiner för anläggnings- och vägdrift från Försvarmakten till FORTV.

Försvarsmakten har vidare överfört all hyresadministration inkl. brukaruppdelning, sammanställningar, uppföljningar och prognosarbete till FORTV.

Försvarsmaktens fastighetsorganisation bestod tidigare av 60 lokal- och anläggningssamordnare. FM har avvecklat fastighetskontoren och garnisons-samordnarna. I dess ställe har tre lokalplaneringsenheter inrättats i syfte att säkerställa Försvarsmaktens beställarkompetens och uppföljningsförmåga i fråga om infrastruktursatsningar. Den nya organisationen omfattar för närvarande 35 tjänster.

Sammantaget har Försvarsmakten reducerat bemanningen inom fastighetsorganisationen med knappt 90 personer. Vidtagna åtgärder pekar sammantaget på minskade kostnader inom Försvarsmaktens fastighetsorganisation motsvarande cirka 67 miljoner kronor vid utgången av år 2008. Det innebär att uppställt mål för denna del av omställningsarbetet i stort sett har nåtts.

### **Beställningsreduktioner avseende forskning och teknik**

De totala beställningsvolymerna från FM/FMV till FOI respektive FHS uppgick år 2004 till 1077<sup>16</sup> miljoner kronor respektive 71 miljoner kronor, dvs. totalt 1148 miljoner kronor. Regeringens beslut om reducerade beställningsvolymmer innebär att motsvarande beställningsvolym vid utgången av 2008 ska uppgå till 597 miljoner kronor respektive 51 miljoner kronor, dvs. totalt 648 miljoner kronor.

Under våren 2006 gjorde Försvarsmakten en prioritering av vilka kompetenser som bör upprätthållas inom ramen för minskade totala beställningsvolymmer till FOI. Prioriteringarna<sup>17</sup> utgick från de 41 kompetensgrupper som FOI identifierade i april 2006 och innebar att följande kompetensområden bedömdes kunna bli föremål för avveckling:

- Stridsdelar
- Pulsad kraft
- Framdrivning och utskjutning
- Skydd för personal och fordon mm
- Sensorteknik inom radarområdet
- Sensorteknik inom optikområdet
- Skydd mot upptäckt (Signaturanpassningsteknik)
- Traumatologi
- Seismologi och strålningsmätning
- Styrning, navigering och banplanering

---

<sup>16</sup> I detta belopp ligger den anslagsöverföring om 152 mnkr från FOI till FM som genomfördes år 2007.

<sup>17</sup> Prioriteringar framgår av Försvarsmaktens skrivelse till Regeringskansliet 2006-06-15, 21 000:69890.

I det ursprungliga beslutet från Försvarmakten 2006-06-15 skulle även kompetensgruppen Systemmodellering avvecklas hos FOI. Då det senare visade sig svårt att genom detta tillgodose Försvarmaktens behov ändrades beslutet på denna punkt med innebörden att gruppen kommer att finnas kvar inom FOI.

Beställningarna avseende verksamheten inom anslag 6.3 har minskat som en följd av avvecklingen av vissa kompetenser enligt ovan. Däremot har Försvarmaktens beställningar av metod- och utredningsstöd (finansierat inom anslag 6.1) legat på en högre nivå än planerat för att kompensera Försvarmaktens personalbrist inom området samt för att analysera behoven vid uppbyggnaden av bl.a. Nordic Battlegroup (NBG).

Vid utgången av 2008 uppgick Försvarmaktens och FM/FMV:s beställningar till FOI till 753 miljoner kronor. Jämfört med basåret 2004 hade beställningarna således reducerats med drygt 378 miljoner kronor uttryckt i 2004 års prisnivå. Trots genomförda neddragningar i FOI:s verksamhet bedömer Försvarmakten att FOI:s leveranser inom kvarvarande kompetensområden håller fortsatt hög kvalitet.

#### **Högre officersutbildning**

Kostnaderna för den högre officersutbildningen hos FHS har reducerats med 93 miljoner kronor, vilket således överträffar regeringens mål om 71 miljoner kronor.

#### **Materielprocessen**

FMV har redan vid utgången av 2008 uppnått kostnadsminskningen om 900 miljoner kronor, dvs. ett år tidigare än regeringens målsättningar. Den totala kostnadsreduktionen uppgår till 967 miljoner kronor. FMV:s kostnader har under 2008 varit 745 mnkr lägre i förhållande till utfallet för år 2004. Till detta kommer besparingarna i materielprocessen som uppgår till 222 mnkr.

Statskontoret noterar att Försvarmakten i sin sista kvartalsrapport till regeringen avseende FFU verifierar FMV:s redovisning.

### **6.1.3 Avvecklingskostnader**

Omställningsarbetet inom Försvarmakten har hittills inte medfört några avvecklingskostnader. För 2007 budgeterade Försvarmakten för avvecklingskostnader motsvarande 66 miljoner kronor. För 2008 fick avvecklingskostnaderna, enligt regeringens anvisningar, uppgå till högst 10 miljoner kronor. Utfallet för såväl 2007 som 2008 visar att inga avvecklingskostnader uppstod.

#### 6.1.4 Försvarsmaktens bedömning avseende effekter/konsekvenser för verksamheten

I sin avslutande rapport<sup>18</sup> till regeringen i fråga om omställningsarbetet bedömer Försvarsmakten att genomförda FFU-relaterade besparingar under perioden 2004–2008 ”i vissa fall inte har kunnat uppnås utan att reduktionerna har påverkat resultatet”. Försvarsmakten redovisar inga konkreta fall av resultatpåverkan men framhåller att det kan finnas viss risk för att kostnadsreduktionerna kan leda till att leveranser inte effektueras av FMV i samma utsträckning som tidigare, vilket i sin tur medför risk för att anslagen inte ska kunna upparbetas inom materielprocessen.

Enlig FMV:s bedömning har dock leveransförmågan i allt väsentligt kunnat upprätthållas trots genomförda reduktioner. Även de övriga försvarsmyndigheterna har i allt väsentligt klarat av att leverera de produkter och tjänster som Försvarsmakten efterfrågat. Försvarsmakten pekar dock på vissa risker i omställningsarbetet. Dessa kan sammanfattas enligt följande.

- Begränsad konsekvensanalys av den snabba neddragningen inom forskning och teknikutveckling skapar osäkerhet.
- Kraftig neddragning/avveckling av vissa kompetensområden är i ett medellångt perspektiv irreversibla. Att återvinna avvecklade kompetens kräver en kompetensuppbyggnad på cirka 5 år.
- Kvarvarande kompetensområden närmar sig i vissa fall en kritisk massa som bl.a. leder till sårbarhet även vid mindre förändringar i t.ex. materielanskaffningen.
- Minskad analys- och beredningskapacitet kan leda till minskad effektivitet och kvalitet i materieförsörjningen.

I syfte att minimera riskerna för bristande leveransförmåga hos utförarmyndigheterna utreder Försvarsmakten för närvarande möjligheterna att finna alternativa leverantörer av vissa tjänster.

#### 6.1.5 Statskontorets bedömningar

##### Allmänt

Statskontoret kan konstatera att Försvarsmakten vidtagit åtgärder som väsentligt har reducerat myndighetens kostnader för central ledning och stödverksamhet och att mindre resurser framöver kommer att läggas på forskning och utveckling. Förändringarna förefaller ha kunnat genomföras

---

<sup>18</sup> Årsrapport 2008 Arbetslägesredovisning, kostnadsreduktioner m.a.a. Försvarsförvaltningsutredningen (HKV 23 386:52053).

utan påtagligt negativa verksamhetskonsekvenser på kort sikt för vare sig för Försvarsmakten eller för övriga berörda försvarsmyndigheter.

### **Resursmålet**

Statskontoret bedömer att Försvarsmakten vid utgången av 2008 har genomfört besparingar i enlighet med regeringens mål och anvisningar.

Försvarsmaktens åtgärder för att uppnå fastställda besparingsmål inom central ledning och stödverksamhet samt myndighetens fastighetsverksamhet har svarat mot uppställda mål. Vidtagna åtgärder har medfört att Försvarsmaktens kostnader har reducerats med 465 miljoner kronor. Full effekt av en del av åtgärderna kommer dock sannolikt realiseras först efter 2009. Försvarsmakten har hittills minskat beställningarna av forskning och utveckling från FOI och FHS med 378 respektive 24 miljoner kronor, dvs. totalt 402 miljoner kronor.

Sammantaget bedömer Statskontoret, med utgångspunkt i Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 och den slutliga återrapporteringen till regeringen, att Försvarsmakten har uppnått fastställda resursmål för central ledning och stödverksamhet. När det gäller eftersträvarade minskningar av FoT-beställningar har dock inte hittillsvarande resultat fullt ut svarat upp mot de mål som regeringen tidigare ställt upp.

### **Omfördelningsmålet**

Beställningsreduktionerna avseende forskning och teknikutveckling samt utbildning, totalt 429 miljoner kronor, har frigjort medel som har kommit Försvarsmakten till del.

Medel har, med god marginal, frigjorts enligt regeringens riktlinjer avseende den högre officersutbildningen vid FHS. Försvarsmaktens kostnader för den högre officersutbildning vid FHS bedöms fr.o.m. 2008 ligga på en lägre nivå jämfört med utfallet för år 2004 (-128 miljoner kronor) vilket överträffar regeringens beslut om kostnadsreduktioner motsvarande 70 miljoner kronor.

Inom FMV har hittills 745 miljoner kronor frigjorts till följd av minskade myndighetskostnader. Effektiviseringar av materielprocessen har frigjort resurser motsvarande 222 miljoner kronor. De minskade kostnaderna har kommit Försvarsmakten tillgodo dels genom att FMV sänkt det timpris som man debiterar FM, dels genom att de planerade reduktionerna inom materieförsörjningen har inarbetats i Försvarsmaktens materielplan.

Enligt regeringens beslut ska Försvarsmakten avsätta totalt 480 miljoner kronor för de avvecklingskostnader som uppstår hos TPV och FOI. Dessa avvecklingskostnader har dock varit lägre än förväntat. Nettot, dvs. skillna-

den mellan minskade beställningar och finansieringen av vissa avvecklingskostnader, bedöms ha kommit Försvarmakten till del.

### **6.1.6 Sammanfattande bedömning**

Försvarmakten intar en särställning i det pågående omställningsarbetet genom att dels ange de grundläggande förutsättningarna för de totalförsvarsgemensamma myndigheternas verksamhet i termer av faktiska beställningar (leveranser och volym), dels genom att ytterst svara för att frigjorda medel rent faktiskt kommer till användning för insatsförsvarets utveckling och ökad operativ förmåga. Det förra förutsätter att Försvarmakten kan lägga konkreta och väl avvägda beställningar utifrån insatsförsvarets behov, det senare att det finns en utvecklad metodik för uppföljningen av den operativa förmågeutvecklingen över tid.

Enligt Försvarmakten har hittills genomförda besparingar i allt väsentligt kommit myndigheten till godo. Dock har Försvarmakten svårigheter att närmare precisera hur och för vilka ändamål frigjorda medel har kommit till användning i uppbyggnaden av det nya insatsförsvaret och utvecklingen av den operativa förmågan.

## **6.2 Försvarets materielverk**

### **6.2.1 Uppdraget**

Försvarets materielverk ska enligt regeringens uppdrag minska kostnaderna inom materielförsörjningen med sammanlagt 900 miljoner kronor i förhållande till kostnadsutfallet för 2004 senast vid utgången av år 2009. Senast vid utgången av 2008 ska FMV ha reducerat kostnaderna med 700 mnkr. Kostnadsminskningarna avser såväl FMV:s egna kostnader som kostnaderna i materielprocessen.

### **6.2.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat**

FMV har vidtagit en rad olika åtgärder för att nå sitt sparbetning. Åtgärderna kan delas upp i åtgärder som avser myndighetens myndighetskostnader<sup>19</sup> och åtgärder som avser materielförsörjningsprocessen.

---

<sup>19</sup> FMV definierar myndighetskostnaden som omkostnader för kunduppdragen, dvs. summan av kostnaderna för konsulter, personal, lokaler, IT, tjänster (bevakning, lokalservice, telefoni m.m.) och utrustning som avser FMV:s medarbetare. Kostnader som vidarefaktureras kunden direkt ingår inte i myndighetskostnaderna.

Den totala kostnadsreduktion som genomförts från basåret 2004 till och med utgången av 2008 uppgår till 967 miljoner kronor, vilket innebär att FMV har uppnått och även överträffat det totala resursmålet, dessutom ett år tidigare än vad som anges i regeringens uppdrag. Av de totala reduktionerna avser 222 miljoner kronor besparingar inom materielprocessen och övriga 745 miljoner minskade myndighetskostnader.

**Tabell Ackumulerade besparingar i förhållande till 2004 års nivå, (mnkr, fasta priser 2004)**

	Ack. utfall 2005	Ack. utfall 2006	Ack. utfall 2007	Ack. utfall 2008
<b>Besparing FMV</b>	324	503	610	745
<b>Besparing materielprocessen</b>			59	222
<b>Total ack. besparing</b>	324	503	669	967

Kostnadsbesparingar har främst uppnåtts genom åtgärder i fråga om personal och lokalutnyttjande:

- Kompetens- och ledarutveckling.
- Särskilda utbildningsinsatser inom strategiska verksamhets- och kompetensområden.
- Minskade lokalbehov vid huvudkontoret i Stockholm.
- Ökad uthyrning till Försvarmakten.
- Avveckling, omgruppering och samlokalisering.

Ett antal kritiska resurser/kompetenser har externrekryterats under slutet av 2008 för att svara mot ställda produktions- och leveranskrav.

Kostnader för tjänster inom IS/IT har ökat genom ökad tjänsteanskaffning (bl.a. IT-drift och för mobil IT-användning) i syfte att koncentrera FMV:s egna resurser till kärnverksamheten.

### **Myndighetskostnader**

Försvarsförvaltningsutredningen bedömde att det fanns en betydande potential att minska FMV:s myndighetskostnader. Med myndighetskostnader avsågs kostnader för personal, lokaler, resor, resurskonsulter och tjänster samt övriga kostnader. År 2004 uppgick dessa kostnader till totalt 2 266 miljoner kronor. Av tabellen nedan framgår att FMV:s myndighetskostnader för perioden 2004–2008 har minskat med 745 miljoner kronor.

**Tabell Myndighetskostnaderna 2004–2008 (mnkr, fasta priser, 2004).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Personal</b>	1 255	1 057	979	913	873	– 382
<b>Lokaler</b>	176	173	160	149	124	– 52
<b>Resor</b>	109	79	76	70	58	– 58
<b>Resurskonsulter</b>	506	352	296	249	194	– 312
<b>Tjänsteprodukter *</b>	125	183	188	226	217	+ 92
<b>Övriga kostnader *</b>	96	98	64	49	55	– 41
<b>Summa</b>	2 266	1 943	1 763	1 657	1 520	– 745

De kostnadsposter som minskat mest i absoluta tal är kostnaderna för personal och resurskonsulter. Personalkostnaderna minskade under perioden med över 382 miljoner kronor genom att personalstyrkan under samma period har reducerats med drygt 460 personer. Personalminskningarna har till stor del till kunnat ske genom erbjudanden om pensionsavgångar och genom en restriktiv rekrytering.

Kostnaderna för resurskonsulter minskade under samma period med 312 miljoner kronor jämfört med 2004.

Kostnaderna för lokaler och resor har vid utgången av 2008 minskat med 52 respektive 41 miljoner kronor jämfört med 2004. Lokalkostnaderna har kunnat reduceras genom ett effektivare lokalutnyttjande i fastigheten Tre Vapen. Det är i sin tur en konsekvens av dels det minskade lokalbehov som uppstått med färre anställda och ett minskat antal konsulter, dels den förtätning av verksamheterna som ägt rum. Vidare har FMV på andra orter i landet lämnat vissa lokaler alternativt omgrupperat och samlokaliserat vissa verksamheter.

Den kostnadspost som ökat sedan 2004 avser köp av tjänster, främst inom IS/IT-området. Kostnadsökningen 2004–2008 uppgår till 92 miljoner kronor. Avsikten med ett ökat inslag av externa tjänster, främst inom IT/IS, är att FMV:s egen personal ska koncentrera sina insatser på kärnverksamheten samt ökad skalbarhet i fråga om myndighetens IT-användning.

Förändringar när det gäller timpriserna framgår av följande tabell.

**Tabell Timpriser 2004–2008, kr.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Timpriser, nom.</b>	783	783	768	753	753	-30
<b>Timpriser, fast</b>	783	762	730	692	670	-113

## **Materielprocessen**

Av det totala sparbetinget avser, enligt regeringens anvisningar, 200 miljoner kronor effektiviseringar inom materielprocessen, bl.a. genom ökad anskaffning av befintlig materiel, minskad egenutveckling samt genom ökad offentlig-privat samverkan.

Försvarmakten och FMV fastställde i samverkan med FOI under 2007 en gemensam strategi för materielförsörjning i syfte att på ett kostnadseffektivt sätt tillgodose insatsförsvarets behov. Kärnan i strategin är att i ökad utsträckning utnyttja befintlig materiel, anskaffa redan färdigutvecklad materiel samt öka det internationella samarbetet i samband med materielutveckling.

Ett annat inslag i strategin är att materielförsörjningen ska samordnas av en myndighetsgemensam integrerad materielledning (IML). Den integrerade materielledningen etablerades under 2007 av FM, FMV och FOI. Därtill har FM och FMV under 2008 ingått ett samordningsavtal<sup>20</sup> i syfte att samordna relationer och rutiner mellan myndigheterna. Avtalet reglerar följande områden:

- Principerna för samarbetet myndigheterna emellan i fråga om
  - Materielförsörjning
  - Integrerad materielledning
  - Internationell verksamhet
  - Personal
- Relationerna mellan Försvarmakten och FMV.
- Ekonomiska relationer.
- Utveckling av arbetssätt, processer och stödsystem.

Besparingar inom materielprocessen omfattar flera områden, främst inom Gripenprojektet men även i fråga om ledningssystem för ytfartyg och ubåtar samt utveckling av ubåtsbatterier. Den totala årliga kostnadsbesparingen bedöms av FMV uppgå till knappt 160 miljoner kr per år.

Sammantaget gör FMV bedömningen att regeringens mål avseende kostnadsminskningar motsvarande 900 miljoner kronor har uppnåtts och även överträffats vid utgången av år 2008. Trots genomförda reduktioner bedöms verksamheten i allt väsentligt ha svarat upp mot Försvarmaktens beställningar i fråga om volym och kvalitet.

---

<sup>20</sup> Åtgärder av samordnande karaktär sker tills vidare i avvaktan på resultatet den s.k. Stödutredningens arbete (dir. Fö2008/3334/MIL) med att se över stödet till Försvarmakten. Enligt direktiven ska den särskilda utredaren särskilt ta fram underlag rörande materielförsörjnings- och logistikprocessernas och exportstödsverksamheten. Uppdraget redovisades den 15 maj 2009 och är för närvarande föremål för remissbehandling.

### 6.2.3 Avvecklingskostnader

Omställningsarbetet vid FMV har sammantaget medfört avvecklingskostnader motsvarande drygt 246,5 miljoner kronor miljoner kronor. Merparten av dessa kostnader avser avveckling av personal. Kompetensutvecklingsinsatser är en annan betydande kostnadspost. För 2008 får avvecklingskostnaderna, enligt regleringsbrevet samma år, uppgå till högst 59 760 tkr. Utfallet samma år var 59 430 tkr.

**Tabell Avvecklingskostnader (mnkr, nominella belopp) 2004–2008.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Totalt utfall 2006–2008
<b>Personal</b>	-	-	129 544	17 538	26 461	173 543
<b>Kompetensutveckling</b>	-	-	0	25 924	21 853	47 777
<b>Lokaler</b>	-	-	564	13 504	11 117	25 185
<b>Övrigt</b>	-	-		0	0	0
<b>TOTALT</b>	-	-	130 108	56 966	59 430	246 504
<b>Avvecklad personal (antal)</b>	-	-	25	135	23	183

### 6.2.4 Statskontorets bedömningar

#### Allmänt

Enligt Statskontoret finns det skäl att särskilt uppmärksamma att FMV inom ramen för de resurser och befogenheter myndigheten själv förfogar över har förmått reducera sina myndighetskostnader i en omfattning som överstiger inte bara det samlade omställningsmålet för myndigheten själv utan även i fråga om resursneddragningar inom materieförsörjningsprocessen totalt sett. FMV:s reduktioner uppgår till totalt 967 miljoner kronor, vilket innebär att FMV:s neddragningar totalt sätt motsvarar nära nog hälften av de samlade totala kostnadsminskningar som regeringen satt som mål för omställningsarbetet i sin helhet. Till detta kan läggas att FMV har uppnått sina omställningsmål ett år innan regeringens uppdrag till FMV upphör (dvs. vid utgången av 2009).

Enligt Statskontorets mening har FMV:s återrapporteringar, bl.a. i kvartalsrapporterna till regeringen, haft en kvalitet som överträffar övriga berörda myndigheters rapporteringar.

Statskontoret bedömer att genomförda kostnadsreduktioner i allt väsentligt har kunnat genomföras utan en nedgång i FMV:s leveransförmåga eller

-kvalitet. Enligt FMV har milstolpseffektiviteten<sup>21</sup> under perioden 2006–2008 ökat enligt följande.

**Tabell Milstolpseffektivitet i procent 2006–2008**

	2006	2007	2008
<b>Milstolpseffektivitet, %</b>	72	70	80
<b>Milstolpseffektivitet Anskaffning, %</b>	61	56	75

Källa: FMV ÅR 2009

Trots den ökande milstolpseffektiviteten 2008 finns det inom några uppdragsområden förseningar som leder till operativa begränsningar, främst inom helikopterområdet. Antalet omförhandlade avtal ökade under 2008 från 123 till 172. I huvudsak är det Försvarmakten som har begärt omförhandling av uppdrag beroende på dels ominriktningen mot ett insatsförsvaret med högre beredskap, dels kraven på snabba leveranser.

Att FMV i allt väsentligt har förmått att upprätthålla och under senaste året öka sin leveransförmåga, motsäger naturligtvis inte behovet av myndigheten även framgent följer upp förmågan att kostnadseffektivt genomföra leveranser mot bakgrund av insatsförsvarets behov.

Det faktum att FMV:s leveransförmåga har kunnat öka, trots de betydande neddragningar som genomförts, indikerar, enligt Statskontoret, att det torde finnas en potential för ytterligare rationaliseringar inom ramen för materielprocessen och i kontaktytorna mellan FMV och Försvarmakten.

### **Resursmålet**

FMV har inom ramen för de resurser och befogenheter myndigheten själv förfogar över förmått reducera sina myndighetskostnader i en omfattning som överstiger inte bara det samlade omställningsmålet för myndigheten själv utan även när det gäller kraven på resursneddragningar inom materieförsörjningsprocessen totalt sett. Det innebär att FMV vid utgången av år 2008 har minskat sina myndighetskostnader med 745 miljoner kronor och genomfört besparingar i materielprocessen med 222 miljoner kronor i förhållande till basåret 2004. De totala kostnadsreduktionerna uppgår därmed till 967 miljoner, vilket innebär att resursmålet om totalt 900 miljoner kronor har överträffats med god marginal. Kostnadsreduktionerna har dessutom uppnåtts ett år innan utgången av regeringens uppdrag till FMV.

### **Omfördelningsmålet**

FMV har trots genomförda besparingar förmått upprätthålla sin leveransförmåga med i huvudsak oförändrad leveranssäkerhet och kvalitet. Genom ökad kostnadseffektivitet (milstolpseffektivitet) har Försvarmakten kunnat

---

<sup>21</sup> Milstolpseffektiviteten är FMV:s mått på leveranssäkerheten och uttrycker andelen leveranser som genomförts inom avtalad tid.

tillgodogöra sig FMV:s kostnadsreduktioner. Därtill noteras att Försvarsmaktens beställningar har minskat med ytterligare 4 miljarder under 2008. Sammantaget kan det ökade ekonomiska utrymme som skapats genom genomförda kostnadsreduktioner sägas komma Försvarsmakten till del genom att motsvarande belopp har kunnat in-tecknas som tillgångsra-der i Försvarsmaktens materielplan.

Även om Försvarsmakten inte i detalj kan härleda hur FMV:s besparingar har kommit till användning och för vilka ändamål är Statskontorets bedömning att frigjorda resurser inom FMV:s verksamhet i allt väsentligt har kommit Försvarsmakten till del.

## **6.3 Totalförsvarets forskningsinstitut**

### **6.3.1 Uppdraget**

Regeringen beslutade i december 2006 att FOI:s kostnader för forskning, teknikutveckling och utveckling (som finansieras av Försvarsmakten) ska minska med 480 miljoner kronor relativt beställningsvolymen för 2004. Beslutet ändrades i juni 2007 till att FOI ska anpassa verksamheten och reducera kostnaderna utifrån den minskade ekonomiska omfattningen av Försvarsmaktens egna beställningar eller Försvarsmaktens beställningar via FMV. Anpassningen ska vara genomförd senast vid utgången av 2008.

De avvecklingskostnader som uppstår till följd av kostnadsreduktionerna ska i första hand finansieras inom FOI:s tillgängliga ekonomiska ramar, dvs. anslag, anslagssparande och ackumulerat myndighetskapital per den 31/12 2006. Därutöver ska Försvarsmakten, enligt regeringens beslut, finansiera delar av FOI:s avvecklingskostnader

### **6.3.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat**

FOI har fortsatt sin omställning enligt regeringens riktlinjer och med utgångspunkt i minskade beställningar och tydligare prioriteringar i fråga om forsknings- och kompetensområden från Försvarsmaktens sida.

De åtgärder som FOI har vidtagit för att anpassa verksamheten till nya förutsättningar omfattar kostnadsreduktioner (bl.a. avseende administration, personal, organisation), förstärkt ekonomisk uppföljning samt intäktsökningar (ökade beställningar utanför försvarssektorn).

Genomförda omställningsåtgärder rör bl.a. följande.

- Ny utformning, omorganisation och prioriteringar i FOI:s verksamhet i Linköping fr.o.m. september 2008.
- Avveckling av verksamheten vid Bromma genom överföring till ny huvudman fr.o.m. juli 2008. Överföringen ska ses som en konsekvens av den minskade statliga finansieringen av flygteknisk forskning, från cirka 90 miljoner kronor 2004 till 19 miljoner 2009.
- Verksamhetsövertagelse av traumaverksamheten till Karolinska Institutet (KI) fr.o.m. april 2008 till följd av minskade beställningar från Försvarsmakten.

Därutöver har arbetet med att effektivisera verksamheten inom FOI fortsatt. Bl.a. har vissa stödtjänster utkontrakterats samtidigt som det fortsatta behovet av verkstadstjänster analyserats. Vissa administrativa tjänster har överförts från forskningsverksamheten till stödverksamheten, varvid antalet tjänster har kunnat reduceras med cirka 25 procent.

#### **Minskade uppdragsvolymerna från försvaret**

Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsbeställningar, direkt eller via FMV, har fortsatt att minska. Utvecklingen av uppdragsvolymerna (löpande priser) från år 2004 är som följer.

**Tabell Uppdragsvolymerna (försvaret) 2004–2008, tkr**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>FM</b>	669 985	677 058	625 997	734 816	564 232	105 753
<b>FMV</b>	255 426	239 901	201 290	190 793	186 012	69 414
<b>TOTAL</b>	925 411	907 959	831 662	931 018	753 716	171 695

Källa: FOI ÅR 2008

Reduktionerna är en följd av regeringens beslut att reducera Försvarsmaktens beställningar till FOI. Den ökade uppdragsvolymen för 2007 förklaras främst av att anslagsposterna för NBC-forskning och Flygteknisk kompetens och resursutveckling överfördes till Försvarsmakten samt att ett engångsbidrag för avvecklingen av Brommaverksamheten betalades ut av Försvarsmakten.

Försvarsmakten och FMV:s beställningar utgjorde vid utgången av 2008 cirka 77 procent av FOI:s totala intäkter från uppdragsverksamheten.

Som ett led i anpassningen till minskade beställningsvolymerna från framför allt Försvarsmakten har FOI ökat ansträngningarna att finna nya kunder utanför försvaret. Avsikten är bl.a. att på viktiga områden kunna upprätthålla kompetens som indirekt kan komma Försvarsmakten till del. An-

strängningarna har medfört att intäkterna från uppdrag utanför försvaret har ökat. Intäkterna från civila kunder utgjorde vid utgången av 2008 motsvarande drygt 20 procent av myndighetens totala omsättning. Bland uppdragen utanför det militära försvaret svarar Krisberedskapsmyndigheten (KBM) för den största ökningen.

### Kostnadsreduktioner

Personalreduktionerna har fortsatt, från 1011 tillsvidareanställda vid ingången av 2008 till 940 vid årets slut, varav 881 tillgängliga för produktion. Personalminskningen under året uppgick därmed till 71 tillsvidareanställda. För perioden 2004–2008 har personalstyrkan minskat från 1 127 till 881, vilket innebär en minskning med 348 personer eller drygt 28 procent. FOI bedömer att personalstyrkan nu har nått en nivå som väl svarar mot Försvarets långsiktigt reducerade beställningsnivå.

**Tabell      Antal årsarbetskrafter 2004–2008**

2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
1 227	1 183	1 087	967	881	348

Personalminskningarna har huvudsak genomförts via neddragningar och frivillig avgång samt genom att personal förts till ny huvudman i samband med verksamhetsöverlåtelse. De totala personalkostnaderna minskade under 2008 med 29,8 miljoner kronor. Avvecklingskostnaderna för personal uppgår 2008 till 22,1 miljoner kronor avseende löner för uppsagda, pensioner och engångspremier.

FOI har under perioden 2004-2008 genomfört personalminskningar när det gäller såväl myndighetens totala verksamhet som forskningsverksamheten och den centrala administrationen. Utvecklingen framgår av följande tabeller.

**Tabell      Personår inom FOI:s forskningsverksamhet 2004–2008.**

2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
1 006	960	863	760	708	298

Kommentar: Produktionen under 2008 har genomförts av 708 personår jämfört med 1 006 personår under 2004, dvs. en minskning med 299 personår eller med 30 procent.

**Tabell      Personår i central OH-verksamhet 2004–2008.**

2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
225	208	164	135	129	96

Kommentar: Den centrala OH-verksamheten har under 2008 genomförts med 129 personår jämfört med 225 under 2004, dvs. en minskning med 96 personår eller med 43 procent.

**Tabell FOI:s centrala OH-kostnader 2004–2008 i löpande och fasta priser (tkr).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Centrala OH-kostnader (löpande)</b>	150 841	153 005	130 808	99 553	99 829	48 927
<b>Central OH-kostnader (fasta)</b>	150 841	151 702	127 598	93 868	93 288	55 605

Kommentar: fastprisberäkning enligt KPI.

För hela omställningsperioden 2004–2008 har de centrala OH-kostnaderna minskat från 150 841 tkr år 2004 till 101 914 tkr 2008, dvs. med totalt 48 927 tkr. Efter prisomräkning för ökad jämförbarhet (KPI i december varje år) har de centrala OH-kostnaderna minskat med 55 605 tkr under perioden 2004–2008.

Som framgår av tabellen ovan reducerades FOI:s centrala overheadkostnader med cirka en tredjedel från 2004 till 2007. Mellan 2007 och 2008 har de centrala OH-kostnaderna dock ökat med 0,6 procent vilket, enligt FOI, förklaras av minskade intäkter samtidigt som kostnaderna varit i huvudsak oförändrade.

Reduktionen av personalstyrkan har fått fullt genomslag i form av minskade personalkostnader. År 2004 uppgick FOI:s totala personalkostnader till knappt 792 miljoner kronor för att år 2008 ha minskat till 657 miljoner kronor, vilket innebär en minskning med 135 miljoner kronor.

Genomförda åtgärder har medfört minskade lokalkostnader. Under 2008 har lokalkostnaderna minskat med ytterligare 22,4 miljoner kronor genom ytterligare förtätning av verksamheter samt genom andrahandsuthyrning av lokaler i Kista. Överlåtelsen av Brommaverksamheten har minskat lokalkostnaderna med 4 miljoner kronor. Den totala kostnadsminskningen för perioden 2004–2008 uppgår till 65,3,1 miljoner kronor.

Driftkostnaderna ökade under 2008 med 11,8 miljoner kronor. För ökningen svarar främst ersättning för servicetjänster (inom forskningsverksamheten) som utförs av extern part enligt avtal (10,4 miljoner kronor), samtidigt som köp av övriga tjänster avseende konsultstöd i forskningen minskat med 1,8 mnkr.

Totalt sett har FOI:s myndighetskostnader minskat med knappt 221, eller 18 procent, under perioden 2004–2008.

**Tabell FOI:s myndighetskostnader (mnr, löpande priser) 2004–2008.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Personal</b>	791 973	803 220	741 745	648 787	654 957	-137 016
<b>Lokaler</b>	186 469	128 924	124 924	143 186	120 832	-65 637
<b>Övrig drift</b>	247 730	246 921	214 166	218 515	230 316	-17 414
<b>TOTAL</b>	1 226 172	1 179 065	1 080 041	1 010 048	1 006 105	-220 067

Trots genomförda neddragningar och andra åtgärder bedömer FOI verksamhetens kvalitet framgent kommer att kunna upprätthållas och vara internationellt konkurrenskraftig inom ett antal prioriterade områden.

### **Ekonomisk uppföljning**

För att säkerställa att anpassningen till minskade beställningsvolymmer från Försvarmakten sker under ordnade former har FOI förstärkt den löpande ekonomiska uppföljningen. Varje månad görs en ekonomisk uppföljning som också omfattar personalläget. Den månatliga uppföljningen fördjupas var tredje månad genom att bl.a. intäktsprognoiser, offertläge och beställningsvolymmer analyseras. Den ekonomiska styrningen har vidare ökat genom att alla FOI:s anläggningar nu hanteras som särskilda ekonomiska enheter med krav på full kostnadstäckning.

### **6.3.3 Anslagsförändringar**

FOI:s anslag har reducerats med drygt 130 miljoner kronor sedan 2004. Samma år uppgick FOI:s anslag från regeringen till 192,1 miljoner kronor. Anslaget var fördelat på posterna (i) Forskning för regeringens behov (40,5 mnr), inklusive säkerhetspolitiska studier (4,5 mnr), (ii) NBC-skyddsforskning (107,9 mnr), (iii) Flygteknisk kompetens och resursutveckling (43,9 mnr). Regeringen förde år 2007 över 152 miljoner kronor av anslagsposterna NBC-skyddsforskning och Flygteknik till Försvarmakten.

**Tabell Tilldelade anslag 2004–2008 (tkr, löpande priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Anslag i BP Uo6</b>	192 100	188 600	192 900	57 000	62 000	-130 100

För 2008 uppgår anslaget till 62 miljoner kronor fördelat på anslagsposterna (i) forskning för regeringens behov/analysstöd (41 mnr) och (ii) Internationell verksamhet och expertis (16 mnr).

### 6.3.4 Avvecklingskostnader

FOI:s avvecklingskostnader för 2007 uppgick till drygt 100 miljoner kronor. Merparten av dessa kostnader avser nedskrivningar av restvärden för anläggningstillgångar i Brommaverksamheten. FOI svarade själv för drygt 45 miljoner kronor av avvecklingskostnaderna medan resterande del, 56 miljoner kronor, fakturerades Försvarmakten. För 2008 hade FOI avvecklingskostnader på 49,7 miljoner kronor, vilket avsåg kostnader i samband med genomförda personalminskningar (22,1 miljoner kronor) samt kostnader i anslutning till överlåtelsen av Brommaanläggningen till ny huvudman.

### 6.3.5 Statskontorets bedömningar

#### Allmänt

Statskontorets bedömning är att FOI har anpassat verksamheten till minskade beställningsvolymmer från försvaret.

Trots genomförda kostnadsreduktioner, bl.a. i form av personalneddragningar, uppgår FOI:s leveransförmåga till sammantaget på 84–87 procent i förhållande till Försvarmaktens beställningar. Övrig andel har levererats vid en senare tidpunkt eller med annat innehåll. I några fall har leveranser senarelagts efter omförhandlingar med Försvarmakten.

#### Resursmålet

Under år 2004 uppgick Försvarmaktens forsknings- och utvecklingsbeställningar till FOI till 925 miljoner kronor. I detta belopp ingick de beställningar som Försvarmakten gjorde via FMV. I det förslag till beställningsreduktioner som FM under våren 2006 tog fram tillsammans med FOI, FHS och FMV användes denna volym som referensnivå. Till de 925 miljoner kronorna lades sedan till den anslagsöverföringen på 152 miljoner kronor från FOI till FM man förutsåg skulle ske under 2007. Den relevanta referenspunkten från vilka beställningsreduktionerna bör mätas är således 1077 miljoner kronor, uttryckt i 2004 års prisnivå. En planerad reduktion av beställningarna med 480 miljoner kronor till 2008 innebär att beställningsvolymen ska uppgå till 596 miljoner kronor, också det uttryckt i 2004 års prisnivå.

Under 2008 uppgick Försvarmaktens/FMV:s totala beställningar av FoU till FOI till drygt 753 miljoner kronor. I löpande priser innebär det en total beställningsreduktion på 323 miljoner, vilket motsvarar en real reduktion på drygt 378 miljoner kronor. Det innebär att forsknings- och utvecklingsbeställningarna från Försvarmakten, direkt eller via FMV, inte har minskat med fullt de 480 miljoner kronor som regeringen lade fast år 2006. Statskontorets bedömning är därför att resursmålet inte fullt ut har nåtts i denna del.

### **Omfördelningsmålet**

Statskontoret bedömer att de åtgärder som vidtagits inom FOI med utgångspunkt i Försvarmaktens minskade beställningar av FoT har frigjort resurser som kommer Försvarmakten till del. Bedömningen baseras på följande faktorer:

- Vid utgången av 2008 hade Försvarmaktens FoT-beställningar minskat med drygt 400 miljoner kronor jämfört med utfallet 2004. Detta har frigjort resurser som kommit FM till godo.
- Överföringen av anslagspost för NBC skyddsforskning och flygteknik med 152 miljoner kronor från FOI till FM har frigjort resurser som kommit FM till godo.

## **6.4 Förvarshögskolan**

### **6.4.1 Uppdraget**

Förvarshögskolan ska enligt regeringens uppdrag minska kostnaderna för den högre officersutbildningen med 70 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall. Förvarshögskolan ska också anpassa sin verksamhet och reducera kostnaderna utifrån den minskade ekonomiska omfattningen av den forskning och teknikutveckling som beställs av Försvarmakten.

Kostnadsreduktionerna ska vara fullt uppnådda senast vid utgången av 2008 för att därefter bestå.

### **6.4.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat**

Förvarshögskolan har under det gångna året konsoliderat sedan tidigare vidtagna åtgärder och fortsatt anpassat sin verksamhet till nya förutsättningar<sup>22</sup>. Förberedelser och aktiviteter har genomförts med anledning av att ansvaret för genomförandet av Officersprogrammet 1 januari överfördes från Försvarmakten till FHS. Likaså har förberedelser för ett förändrat officersutbildningssystem genomförts. FHS planerar för en totalt sett väsentligt ökad produktionsvolym de närmaste åren. För sin verksamhet planerar FHS för såväl nyrekryteringar som avveckling av vissa kompetenser.

Som ett led i omställningsarbetet har Förvarshögskolan vidtagit åtgärder för att anpassa sin verksamhet. Mellan 2006 och 2008 har FHS träffat överenskommelser med totalt 18 personer om förtida avgång. Antalet officerare som varit tjänstlediga från Försvarmakten för att arbeta på För-

---

<sup>22</sup> FHS är sedan den 1 januari 2008 en statlig högskola.

svarshögskolan har ökat med 3 sedan 2004. Orsaken till denna ökning är de behov som överföringen av Officersprogrammet medfört vad avser främst officerare. Under perioden 2004–2008 har personalkostnaderna minskat med drygt 39 miljoner kronor.

Vidare har verksamheten i Östersund avvecklats och den studieadministrativa avdelningen omlokaliseras till Stockholm. Lokalutnyttjandet har effektiviserats.

Försvvarshögskolan har under 2008 tillförts nya uppdrag, nämligen att dels producera delar av och ansvara för hela den grundläggande officersutbildningen, dels svara för vissa tillkommande uppgifter i samband med högskoleanpassningen. Detta har lett till ökade kostnader och ett ökat antal årsarbetskrafter, vilket i sig har medfört att en direkt jämförelse av utfallen för 2004 och 2008 inte blir rättvisande. De siffror för 2008 som redovisas för Försvvarshögskolan i tabellen nedan har därför justerats för kostnader i anslutning till grundutbildningen.

**Tabell      Försvvarshögskolans myndighetskostnader 2004–2008 (tkr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008*	Diff. 2004–2008
<b>Personalkostnader</b>	205 621	201 347	205 972	177 207	166 476	-39 145
<b>Lokaler</b>	37 238	43 758	46 212	45 366	39 986	2 748
<b>Övrig drift</b>	133 351	121 444	96 208	88 342	88 715	-44 636
<b>Fin. kostnader</b>	612	635	734	1 084	989	377
<b>Avskr. och nedskrivn.</b>	4 042	4 892	6 536	6 297	4 370	328
<b>TOTAL</b>	<b>382 868</b>	<b>372 077</b>	<b>355 663</b>	<b>318 296</b>	<b>300 536</b>	<b>-82 332</b>

*\*Kostnaderna är justerade för grundutbildningen*

Sammantaget har Försvvarshögskolans myndighetskostnader minskat med drygt 82 miljoner kronor i fasta priser under perioden 2004–2008. Som framgår av tabellen är det kostnaderna för personal och övrig drift som har minskat. Enligt Försvvarshögskolan är minskningen av driftskostnaderna dels en följd av reducerade utbildnings- och forskningsbeställningar, dels ett resultat av vidtagna effektiviseringsåtgärder. Lokalkostnaderna har däremot ökat, om än i en relativt begränsad omfattning.

Försvvarshögskolans ombildning till statlig högskola har inneburit att nya funktioner har tillförts verksamheten och att dimensioneringen har ökat inom bl.a. skolgemensamma beredningsresurser, studieadministration och studentstöd, ekonomi och HR-området. Enligt Försvvarshögskolans mening bör även dessa kostnader räknas bort från myndighetskostnaden för att ge en rättvisande bild av det FFU-relaterade omställningsarbetet. Med denna

beräkning har de totala myndighetskostnaderna vid utgången av 2008 minskat med 95 miljoner kronor relativt utfallet för 2004.

**Tabell      Antal årsarbetskrafter 2004–2008.**

	2004	2005	2006	2007	2008*	Diff. 2004–2008
<b>Antal årsarbetskrafter</b>	292	292	265	267	245	-47

\*Justerat för grundutbildningen

Även personaldimensioneringen har minskat. Efter justering för grundutbildningen uppgår antalet årsarbetskrafter till 245 för 2008, vilket innebär en minskning med 47 årsarbetskrafter sedan 2004. Dessa fördelar sig på den högre utbildningen och forskningsverksamheten såväl som på övrig utbildning, skolgemensam förvaltning och stöd.

Problemet med att få tillgång till personal från Försvarmakten för genomförandet av officersutbildning på grundnivå har medfört vakanser och produktionsbegränsningar. Detta har i sin tur medfört ett fortsatt rekryteringsbehov. Antalet årsarbetskrafter bedöms därför totalt sett fortsatt öka under 2009.

### **Officersutbildningen**

Försvarmaktens beställningar av och kostnader för den högre officersutbildningen har minskat i enlighet med regeringens målsättningar. Antalet examinerade elever i den högre officersutbildningen (stabs- och chefsprogrammet) sjönk med 117 mellan 2004 och 2008, vilket motsvarar en minskning med drygt 40 procent.

**Tabell      Antal elever och helårsprestationer i den högre officersutbildningen 2004–2008**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Antal elever</b>	266	252	70	95	149	-117
<b>Antal helårsprestationer</b>	342	241	77	157	140	-202

Även antalet helårsprestationer har minskat med närmare 200 eller knappt 60 procent under samma period.

De minskade beställningarna av utbildning har vidare lett till kostnadsminskningar motsvarande drygt 93 miljoner kronor, vilket överträffar målsättningen på 70 miljoner kronor. Det innebär att kostnaderna har mer än halverats sedan 2004. Försvarshögskolan bedömer att genomförda neddragningar inte har påverkat fullgörandet av Försvarmaktens uppdrag negativt.

**Tabell Kostnader för den högre officersutbildningen, 2004–2008 (tkr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Totala kostnader</b>	172 000	155 763	123 582	85 399	78 852	-93 148
<b>Kostnad/helårsprestation</b>	503	646	1 605	544	563	60

De minskade elevantalen har medfört att kostnaden per helårsprestation har ökat från närmare 503 000 kronor år 2004 till 563 000 kronor år 2008, vilket motsvarar närmare tolv procent. Ökningen förklaras av att det finns en mindre volym att fördela de fasta kostnaderna på. Försvarshögskolan bedömning är dock att kostnaden per helårsprestation ska minska till att från och med 2009 ligga under 2004 års nivå. Orsaken till detta är främst en totalt sett större utbildningsvolym vilket medför en större fördelningsbas för skolgemensamma kostnader.

Överförandet av den grundläggande officersutbildningen till Försvarshögskolan under 2008 har medfört att myndighetens totala utbildningsvolym har ökat samtidigt som resursutnyttjandet i utbildningen effektiviserats. Som en följd av detta har t.ex. timkostnaden för lärare/forskare/expertter reducerats med i genomsnitt 127 kronor sedan 2004, vilket motsvarar en minskning med drygt 10 procent. Att kostnaderna per helårsprestation i den högre officersutbildningen ändå har ökat tyder på att de minskade elevvolymerna har fått ett större genomslag på kostnaderna än genomförda effektiviseringar.

De uppkomna lärarvakanserna som uppstått i och med att delar av grundutbildningen har förts över till Försvarshögskolan får till viss del återverkningar på den högre utbildningen. Ambitionsnivåer har sänkts och vissa aktiviteter har skjutits på framtiden. Exempelvis genomförs färre seminarier med större grupper samtidigt som lärartätheten har minskat. Försvarsmakten och Försvarshögskolan arbetar gemensamt för att lösa problemen. En åtgärd har varit att anlita akademiker eller utländska officerare som lärare.

### **Forskning**

Som framgår av nedanstående tabell minskade Försvarsmaktens beställningar med drygt sju miljoner kronor mellan 2004 och 2008. Försvarets materielverk har under samma period i princip upphört med att lägga forskningsbeställningar på Försvarshögskolan.

**Tabell Utveckling forskningsbeställningar från Försvarmakten och Försvarets materielverk 2004–2008 (mnkr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Försvarmakten</b>	96,9	88,3	109,7	98,5	89,5	-7,4
<b>Försvarets materielverk</b>	16,7	18,5	6,1	2,7	0,2	-16,5
<b>Totalt</b>	113,6	106,9	115,8	101,2	89,7	-23,9

Kommentar: Skillnaden mellan 2006 och 2007 förklaras av att flera projekt avslutades under 2006.

Forskningsverksamheten har anpassats till Försvarmaktens behov med ökat fokus på områden som är av betydelse för främst internationella insatser, ledarskap, underrättelseverksamhet och krigsvetenskap. Forskning inom teknik har minskat till förmån för humanområdet. Ett nytt behov som uppstått är exempelvis hanteringen av veteransoldater. Försvårshögskolan bedömer att efterfrågan på forskning kan komma att öka med anledning av framtida internationella insatser.

#### **Avvecklingskostnader**

Försvårshögskolans neddragningar har genererat personalrelaterade avvecklingskostnader. Totalt uppgick dessa kostnader till 21,9 miljoner kronor under perioden 2004–2008. Dessa avvecklingskostnader har täckts med egna medel och har således inte belastat Försvarmakten.

**Tabell Avvecklingskostnader 2004–2008 (tkr, löpande priser.)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Totalt 2004–2008
<b>Avvecklingskostnader</b>	0	0	15 400	4 400	2 106	21 900

#### **Anslagsförändringar**

Försvårshögskolans anslag har sammantaget ökat med drygt 120 miljoner kronor sedan 2004, främst som en följd av att myndigheten fr.o.m. 2008 har övertagit ansvaret för och produktionen av officersutbildning på grundnivå.

**Tabell Tilldelade anslag 2004–2008 (tkr, löpande priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Anslag i BP Uo6</b>	30 399	30 596	32 856	32 533	139 176	108 777
<b>Anslag i BP Uo16</b>	-	-	-	-	13 893	13 893
<b>Totalt</b>	30 399	30 596	32 856	32 533	153 069	122 670

#### **Ändrad anslags- och uppgiftsfördelning**

Försvårshögskolans verksamhets- och anslagsstruktur har förändrats till följd av att huvudmannskapet för myndigheten det gångna årsskiftet fördes

från Forsvarsdepartementet till Utbildningsdepartementet. Dessutom har överflyttningen av officersutbildning på grundnivå från Forsvarsmakten till Forsvarshögskolan medfört att verksamheten till viss del bytt finansieringsform. Den grundläggande officersutbildningen var tidigare finansierad via Forsvarsmaktens anslag. Dessa medel har nu förts från Forsvarsmakten till Forsvarshögskolans anslag samtidigt som Forsvarsmakten fortfarande tillhandahåller stödresurser för utbildningen. Detta innebär att Forsvarshögskolan under 2008 betalade Forsvarsmakten 21,4 miljoner kronor för detta stöd. Andra verksamheter eller uppgifter, exempelvis vetenskaplig grund och det övergripande ämnesansvaret, som tidigare finansierades via avgifter från Forsvarsmakten, har nu förts över som anslag till Forsvarshögskolan. Enligt Forsvarshögskolans uppskattningar medför förändrade ansvarsförhållanden och finansieringsformer mellan myndigheterna att Forsvarsmaktens beställningar till Forsvarshögskolan kommer att minska. Minskningen under 2008 i förhållande till 2007 var cirka 46 miljoner kronor.

### **6.4.3 Statskontorets bedömningar**

Forsvarshögskolan har genomfört omfattande förändringar inom ramen för omställningsarbetet samtidigt som ytterligare uppgifter har tillförts verksamheten. Detta har delvis komplicerat uppföljningen av det FFU-relaterade omställningsarbetet. Statskontoret delar dock Forsvarshögskolans bedömning av att regeringens mål för omställningsarbetet i fråga om verksamhetsanpassningar och kostnadsminskningar har uppnåtts.

#### **Resursmålet**

Statskontoret bedömer att kostnaderna för den högre officersutbildningen har minskat i en omfattning som överstiger målsättningarna för omställningsarbetet. Neddragningarna grundas i huvudsak på Forsvarsmaktens minskade beställningsvolym, men även på att Forsvarshögskolan har effektiviserat utbildningsverksamheten och reducerat sin personalstyrka. Kostnaderna för den högre utbildningen har totalt sett reducerats med 93 miljoner kronor.

Även inom forsknings- och teknikutvecklingsverksamheten har kostnaderna reducerats samtidigt som en ominriktning av forskningen skett i enlighet med ändrade prioriteringar från Forsvarsmakten. Forsvarsmaktens forskningsbeställningar har minskat från cirka 97 miljoner kronor år 2004 till närmare 90 vid utgången av 2008, dvs. en minskning med 7 miljoner kronor i fasta priser. Samtidigt har beställningarna från Forsvarets materielverk minskat med mer än det dubbla. Statskontoret konstaterar att anpassningar har gjorts i en utsträckning som ligger i linje med regeringens anvisningar.

### **Omfördelningsmålet**

Försvarsmaktens minskade beställningar till Försvarshögskolan motsvarande totalt närmare 100 miljoner kronor (i 2004 års priser) vid utgången av 2008 indikerar att motsvarande resurser har frigjorts för alternativ användning utifrån insatsförsvarets behov och kravet på ökad operativ förmåga.

Som en följd av ett minskat elevantal och att de fasta kostnaderna inte kunnat reduceras i motsvarande omfattning har utbildningskostnaderna per helårsprestation ökat med 12 procent under omställningsperioden. En kvarstående utmaning för Försvarshögskolan är därmed att uppfylla målsättningen om att reducera denna kostnad till 2004 års nivå. De minskade timpriserna ligger i linje med denna strävan.

## **6.5 Totalförsvarets pliktverk**

### **6.5.1 Uppdraget**

Totalförsvarets pliktverk har regeringens uppdrag att reducera kostnaderna för den anslagsfinansierade verksamheten med 95 miljoner kronor från och med 2008. Halva besparingen ska genomföras under 2007 och den resterande hälften under 2008. I linje med detta har anslagsminskningar på motsvarande belopp genomförts i budgetpropositionerna för 2007 och 2008.

### **6.5.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat**

#### **Organisationsförändringar**

Uppdraget till Pliktverket och minskade anslag har föranlett myndigheten att genomföra betydande neddragningar. Administrationen har i stort sett halverats och två (Östersund och Karlstad) av fem regionkontor har avvecklats. I anslutning till detta sades 131 personer upp från Pliktverket.

Pliktverket har under 2008 genomfört ytterligare organisationsförändringar samtidigt som besparingar har gjorts inom huvudkontoret och när det gäller produktionspersonal som arbetar med polisurvalet. Även stödet till regionkontoren har minskat. Dessa åtgärder har medfört att ytterligare 40 personer har sagts upp från myndigheten.<sup>23</sup> Anledningen är dels att tidigare besparingar inte bedömdes tillräckliga för att komma i långsiktig ekonomisk balans samt att de avgiftsfinansierade polisuppdragen minskat i omfattning.

Vidtagna åtgärder har medfört att antalet årsarbetskrafter sammantaget minskat med 127 mellan 2004 och 2008.

---

<sup>23</sup> De 40 uppsagda personerna under 2008 slår inte igenom i antalet årsarbetskrafter förrän 2009.

**Tabell Antalet årsarbetskrafter 2004–2008.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Antal årsarbetskrafter</b>	358	355	344	319	231	127

Med utgångspunkt i årsredovisningen för 2008 har Pliktverkets myndighetskostnad minskat med närmare 59 miljoner kronor under perioden 2004–2008, under förutsättning att den utökade antagningsprövningen för kvinnor avräknas (12 miljoner kronor). Detta är dock inte riktigt rättvisande för att beskriva kostnadsutvecklingen i och med att det under 2008 förelåg dels periodiserade avvecklingskostnader efter tidigare uppsägningar, dels tillkom sådana kostnader till följd av 2008 års uppsägningar.<sup>24</sup> Efter avräkning av dessa periodiseringsposter uppgår Pliktverkets besparingar vid utgången av 2008 istället till närmare 90 miljoner kronor i fasta priser sedan 2004, vilket innebär att Pliktverkets kostnader minskat med drygt 30 procent.

**Tabell Pliktverkets myndighetskostnader 2004–2008 (tkr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Personalkostnader</b>	178 967	179 003	266 361	125 184	117 024 <sup>1</sup>	- 61 943
<b>Lokaler</b>	25 253	24 643	36 480	23 574	34 081	8 828
<b>Övrig drift</b>	58 445	61 205	61 172	43 541	38 200	- 20 245
<b>-varav kostnader för resurskonsulter.</b>	991	932	927	1 042 <sup>2</sup>	567	- 424
<b>Fin. kostnader</b>	1 607	860	1 509	2 031	2 223	616
<b>Avskr. och nedskrivn.</b>	25 172	20 041	34 848	20 511	19 186	- 5 986
<b>TOTAL</b>	289 444	285 752	400 370	214 841	199 569 <sup>3</sup>	- 89 875

<sup>1</sup> Personalkostnaderna är justerade för de periodiserade avvecklingskostnaderna för att ge en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen.

<sup>2</sup> Den ökade konsultanvändningen 2007 motiverades av vakansläget inom mönstringsverksamheten vid de tre kvarvarande regionkontoren våren 2007.

<sup>3</sup> Totalkostnaden har justerats med de 12 miljoner kronor som tillfördes 2008 för den utökade antagningsprövningen för kvinnor, vilket gör att det angivna totalbeloppet inte är summan av ovanstående kostnader.

Som framgår av tabellen är det framför allt kostnaderna för personal och övrig drift som har minskat i omfattning, bl.a. till följd av att två regionkontor lagts ner. Reduceringen i övrig drift har bl.a. bestått av att kostnader för IT-tjänster (licensavgifter och serviceavtal) samt övriga tjänster, bl.a. resor, har minskat. De väsentligt högre lokalkostnaderna för 2008 jämfört med 2004 förklaras, enligt Pliktverket, av en avsättning för befarad dubbel hyra i samband med flyttning av regionkontoret i Stockholm till nya och

<sup>24</sup> Av redovisningstekniska skäl uppstår alla avvecklingskostnader det år uppsägningarna görs, medan belastningen av anslaget sker fr.o.m. det år personerna lämnar Pliktverket. Pliktverket gör därför inte något anslagsöverskridande, även om kostnaderna i årsredovisningen överstiger intäkterna för 2008.

mer ändamålsenliga lokaler. När väl gällande hyresavtal för tidigare lokaler upphör förväntas lokalkostnaderna minska betydligt.

### **Ändrat mönstringsförfarande**

Genom avvecklingen av regionkontoren har arbetssättet förändrats, bl.a. genom att Pliktverket utnyttjar lokaler hos Försvarsmakten och Statens räddningsverk för sin mönstringsverksamhet (s.k. utflyttad mönstring). En utvärdering som verket genomfört visar att den utflyttade mönstringen har hållit samma kvalitet som den ordinarie, men att det funnits vissa medicin- och IT-tekniska problem. Dessa har dock kunnat reduceras efter hand. Merkostnaderna för den utflyttade mönstringen har uppgått till 5,6 miljoner kronor (under 2007), vilket förklaras av resor för personalen, kostnader för avskrivning av teknisk utrustning, högre personalkostnader samt högre kostnader för tekniskt underhåll.

### **Nytt IT-stöd**

Det nya tekniska systemstödet Capisco<sup>25</sup> infördes fr.o.m. 2008 med gott resultat och med hög svarsfrekvens. Avsikten var att genom ett webbaserat enkätförfarande kunna selektera de mönstringspliktiga som ska kallas till ordinarie mönstring. Systemet kommer att vidareutvecklas, främst för att även gälla kvinnor. De totala utvecklingskostnaderna för systemet har uppgått till 13,8 miljoner kronor.

Utan att föregripa regeringens och riksdagens ställningstaganden rörande försvarets framtida personalförsörjning bedömer Pliktverket att Capisco även framgent kommer att utgöra ett väsentligt stöd i verksamheten, bl.a. för könsneutrala lämplighetsundersökningar i samband med rekrytering baserad på frivillighet. Dessutom är systemet en förutsättning för att i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge snabbt kunna ta pliktssystemet i anspråk igen (se bl.a. Pliktverkets skrivelse till regeringen den 17 december 2008).

### **Minskade mönstringsvolym**

Antalet mönstrade har minskat från cirka 57 000 personer 2004 till cirka 25 300 år 2008, dvs. en minskning med drygt 50 procent. Detta har fått till följd att kostnaderna per mönstrad/antagningsprövad har ökat med 1 600 kronor eller drygt en fjärdedel i fasta priser. De fasta kostnaderna har enligt Pliktverket inte kunnat minskas i samma omfattning som minskningen av antalet mönstrande. Pliktverket har också dimensionerat sin verksamhet efter en förväntad framtida mönstringsvolym på 25 000 personer.

---

<sup>25</sup> Capisco är ett webbaserat system för årlig selektering av de 60 000 mönstringspliktiga. Därutöver vidareutvecklas Pliktverkets ordinarie verksamhetssystem PLIS på en ny teknisk plattform. Arbetet med att fastställa befättningsbeskrivningar för samtliga personalkategorier utgör en viktig del i utvecklingsarbetet rörande PRIO/HR (FM:s nya ekonomi- och resursledningssystem i de delar som rör Human Resources).

**Tabell      Antal mönstrade och kostnad per mönstrad för 2004–2008 (kr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Kostnad per mönstrad/ antagningsprövad</b>	3 661	4 234	4 585	8 312	5 266	1 605
<b>Antal mönstrade</b>	56 979	48 820	42 643	17 716	25 279	-31 700

Förutom att antalet personer som mönstrar har minskat går de personer som genomgår mönstring i högre grad igenom hela mönstringskedjan utan att selekteras bort. Under första kvartalet 2009 gick 63 procent av 18-åringarna igenom hela kedjan jämfört med 40 procent år 2006. Detta tyder på att urvalsförfarandet, med stöd av Capisco, har bidragit till en totalt sett mer effektiv mönstringsverksamhet. På sikt är avsikten att i första hand utgå från Forsvarsmaktens behov för att inte minst resursmässigt dimensionera verksamheten, snarare än att som i nuläget erhålla ekonomisk ersättning baserad på den mönstringsnivå som regeringen fastställt.

### **Konsekvenser**

Enligt Pliktverkets bedömningar har genomförda neddragningar och andra förändringar inte haft någon negativ inverkan på myndighetens förmåga att svara upp mot Forsvarsmaktens beställningar eller regeringens mål för verksamheten. Produktionen av antalet inskrivna har inte påverkats och några kompetensluckor hos personalen har heller inte uppstått. Myndigheten överväger att framöver reducera antalet mönstringsställen.

### **Avvecklingskostnader**

Avvecklingskostnaderna för genomförda personalminskningar till följd av FFU uppgick mellan 2004 och 2008 till totalt närmare 107 miljoner kronor. Kostnaderna har täckts med egna medel samt genom bidrag från Forsvarsmakten (anslaget 6:1) med cirka 44 miljoner kronor.

**Tabell      Avvecklingskostnader 2004–2008 (tkr, löpande priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Summa
<b>Avvecklingskostnader</b>	0	0	16 743	63 754	26 387	106 884

Kommentar: Pliktverket beräknar de totala avvecklingskostnaderna för perioden 2006–2012 till 125 235 tkr.

Ytterligare cirka 18 miljoner kronor i avvecklingskostnader kommer, enligt Pliktverkets bedömningar, att falla ut åren 2009–2012 på grund av att pensionskostnaderna för viss personal löper mellan 1–5 år. Dessa kostnader kommer dock inte att belasta Forsvarsmakten.

### Anslagsförändringar

Från och med 2008 har Pliktverkets anslag minskat med motsvarande 77 miljoner kronor i löpande priser jämfört med 2004. I fasta priser innebär det att regeringen fullt ut har minskat anslaget med de 95 miljoner som beslutats då hänsyn tas till att Pliktverket även tillförts 12 miljoner kronor under 2008 (från Försvarmaktens anslag 6:1) i syfte att öka antalet kvinnor som antagningsprövas.

**Tabell Anslagsjustering i nominella och fasta priser (tkr.)**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff.2004–2008
<b>Anslag</b>	245 068	248 059	251 549	204 941	156 489 <sup>1</sup>	– 76 579
<b>Reala anslag (efter PLO-justering) i 2004 års priser</b>	245 068	245 078	243 596	195 394	150 297 <sup>1</sup>	– 94 771

Anm. <sup>1</sup>Anslaget har justerats genom att de extra 12 miljoner kronorna som tillförts Pliktverket för 2008 frånräknats.

### 6.5.2 Statskontorets bedömning

För Pliktverket gäller att verksamheten ska anpassas till de minskade mönstringsvolymer som beslutats av regeringen.<sup>26</sup> Enligt Statskontoret har Pliktverket, genom de åtgärder som genomförts med utflyttad mönstring, webb-baserad lämplighetsprövning och organisationsförändringar, uppnått eftersträvarade resultat. Kombinationen av en mindre organisation och ett utvecklat arbetssätt har medfört ett mer kostnadseffektivt mönstringsförfarande.

#### Resursmålet

Som en följd av åtgärderna har Pliktverket under perioden 2004–2008 minskat sina myndighetskostnader med närmare 90 miljoner kronor, vilket i allt väsentligt motsvarar regeringens mål för myndighetens omställningsarbete.

#### Omfördelningsmålet

De minskade resurserna hos Pliktverket har överförts till Försvarmaktens anslag 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.*, enligt budgetpropositionerna för 2007 och 2008. Pliktverkets anslag har sammantaget minskat med 95 miljoner kronor i 2004 års prisläge (med avräkning för de 12 miljoner kronor som tillförts Pliktverket i syfte att öka antalet kvinnor för antagningsprövning).

<sup>26</sup> Personalförsörjningssystemet är föremål för omprövning bl.a. med inriktningen att rekryteringen till Försvarmakten i framtiden ska bygga på frivillighet och att plikten därmed görs vilande i fredstid. Inriktningen anges bl.a. i regeringens proposition Ett användbart försvar (2008/09:149) och den s.k. Pliktutredningens delbetänkande Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98).

## 6.6 Fortifikationsverket

### 6.6.1 Uppdraget

Fortifikationsverket har regeringens uppdrag att i reala termer minska sina kostnader för förvaltningen av Försvarsmaktens fastigheter med 30 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall.

Kostnadsreduktionen ska vara fullt uppnådd senast vid utgången av 2008 och ska till del falla ut under 2007. Kostnadsreduktionen ska leda till att Försvarsmaktens utgifter minskar i motsvarande grad.

### 6.6.2 Genomförda åtgärder och uppnådda resultat

#### Övertagande av verksamhet från Försvarsmakten

Fortifikationsverket har som en följd av Försvarsmaktens avveckling av fastighetskontoren och ändrade arbetssätt övertagit personal (drygt 30 personer) för den i Försvarsmakten kvarvarande driften av vägar, mark- och parkområden, den skyddstekniska forskningen och utvecklingen, den tekniska kontrollen av anläggningarna samt Försvarsmaktens arrenden och hyresavtal på den öppna marknaden.

Trots tillkommande uppgifter har antalet årsarbetskrafter inom Fortifikationsverket minskat med 121, eller 15 procent, sedan 2004.

**Tabell      Antal årsarbetskrafter 2004–2008.**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
<b>Antal årsarbetskrafter</b>	798	757	722	693	677	-121

Besparingskrav och tillkommande uppgifter har medfört ytterligare behov av rationaliseringar och kostnadsreduktioner jämfört med regeringens anvisningar om besparingar motsvarande 30 miljoner kronor i jämförelse med 2004 års nivå. I linje med detta bedrev Fortifikationsverket med start 2004 ett eget rationaliseringsprogram med syfte att minska kostnaderna med 100 miljoner kronor. Detta arbete har myndigheten kunnat tillgodoräkna sig i det FFU-relaterade omställningsarbetet.

Fortifikationsverket har minskat sina myndighetskostnader med närmare 160 miljoner kronor, eller drygt 16 procent, sedan 2004. Det är framför allt de köpta tjänsterna som minskat i omfattning.

**Tabell Fortifikationsverkets kostnader 2004–2008 (tkr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
Personalkostnader	371 200	397 648	328 278	332 874	343 612	-27 588
Lokaler	20 688	18 205	15 620	16 555	17 184	-3 504
Övrig drift	1 425 307	1 240 699	1 271 029	1 463 849	1 607 987	182 680
Finansiella kostnader	160 779	152 870	149 126	209 117	254 225	93 446
Avskrivningar och nedskrivningar	747 725	642 997	581 863	635 784	572 267	-175 458
<b>Totalt</b>	<b>2 725 699</b>	<b>2 452 419</b>	<b>2 345 917</b>	<b>2 658 178</b>	<b>2 795 275</b>	<b>69 576</b>
Myndighetskostnad	1 004 288	963 381	879 515	838 339	840 715	-163 573

Anm. Med myndighetskostnad avses i detta fall kostnader för personal, lokaler och vissa köpta tjänster (ingår i övrig drift).

I en särskild skrivelse till regeringen har Fortifikationsverket redovisat att kostnaderna för fastighetsförvaltningen för Försvarsmakten har minskat med cirka 90 miljoner kronor i fasta priser sedan 2004 (hänsyn har tagits till att fastighetsbeståndet reducerats).<sup>27</sup> Därmed bedömer Fortifikationsverket att man uppnått sitt sparbetning enligt regeringens målsättningar för myndigheten. I de redovisade kostnaderna ingår media (vatten, el m.m.), drift, underhåll och administration. Kostnaderna för fastighetsdrift, reglerbar media och planerat underhåll har minskat, medan kostnaderna för administration har ökat. De ökade administrationskostnaderna beror bl.a. på en traineeutbildning och övertagande av en kontroll- och analysgrupp från Försvarsmakten i storleksordningen fyra årsarbetskrafter. Viss driftverksamhet i Ronneby och Berga, har varit föremål för outsourcing i syfte att pröva detta arbets sätt relativt arbete i egen regi.

**Tabell Driftskostnaden per kvadratmeter 2004–2008 (kr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008
Driftskostnad kr/kvm	50	48	41	40	40	-10

Kostnaderna för fastighetsdrift har reducerats med 10 kronor per kvadratmeter (cirka 20 procent), vilket visar att kostnadsminskningarna inte enbart är en effekt av att fastighetsbeståndet minskat, utan också att Fortifikationsverkets drift har blivit effektivare.

#### Hyresintäkter från Försvarsmakten

Sedan 2004 har hyresintäkterna från Försvarsmakten minskat med drygt 700 miljoner kronor, främst som en följd av genomförda avvecklingar av fastighetsbeståndet med utgångspunkt i försvarsbesluten 2001 och 2004. Hyreskostnaderna per kvadratmeter har minskat med 44 kronor, vilket tyder på att

<sup>27</sup> Uppnådda besparingar utifrån regeringsbeslut 21 dec 2006, 2009-02-19, Dnr 600/09 Ek.

reduceringen av hyrorna inte enbart beror på det minskade fastighetsbeståndet, utan även på att Fortifikationsverket lyckats minska sina kostnader i motsvarande omfattning.

**Tabell Hyresintäkter från Försvarmakten 2004–2008 (tkr och kr, fasta priser).**

	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004-2008
<b>Hyresintäkter (tkr)</b>	2 291 696	1 893 288	1 720 868	1 819 362	1 575 881	-715 815
<b>Hyresintäkter kr/kvm<sup>1</sup></b>	588	565	562	606	543	-44

Kommentar: Hyresintäkter från Försvarmakten efter gjorda reduceringar.

<sup>1)</sup> I antalet kvadratmeter ingår endast sådana objekt som redovisas i det öppna fastighetsregistret.

Fortifikationsverket har åren 2004–2006 samt 2008<sup>28</sup> reducerat den totala hyran till Försvarmakten med sammanlagt cirka 380 miljoner kronor.

### Ny hyresmodell

Sedan 2006 används en ny hyresmodell mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket, vilket innebär en kostnadsbaserad hyressättning med företrädesvis långa avtal. Modellen tillämpades för första gången inför tecknande av 2007 års upplåtelseavtal och används därefter löpande. Modellen förväntas underlätta för Försvarmakten att lämna de fastigheter myndigheten inte längre har behov av och i övrigt medföra en effektivisering av myndigheternas avtalsförvaltning.

Arbets- och samarbetsformerna mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket har utvecklats vidare för att på ett bättre sätt spegla de faktiska ansvars- och uppgiftsförhållandena myndigheterna emellan.

### Avvecklingskostnader

Fortifikationsverket har inte uppgett några avvecklingskostnader till följd av det FFU-relaterade omställningsarbetet.

### Konsekvenser av genomförda omställningsåtgärder

Enligt Fortifikationsverket har rollerna som hyresgäst (Försvarmakten) och hyresvärd (Fortifikationsverket) utvecklats och ytterligare klargjorts. När det gäller den lokala planeringsorganisationen kvarstår dock ytterligare klargöranden i rollfördelningen mellan myndigheterna.

<sup>28</sup> 2004: -27 824 mnkr, 2005: -116 741 mnkr, 2006: -94 070 mnkr och 2008: -141 161 mnkr. Totalt -379 796 mnkr.

### **6.6.3 Statskontorets bedömningar**

Fortifikationsverket har trots överföringar av personal från Försvarsmakten sänkt sina personalkostnader och den totala myndighetskostnaden sedan 2004. Därutöver har myndigheten genom egeninitierade åtgärder rationaliserat och ökat effektiviteten i verksamheten.

#### **Resursmålet**

I och med att Fortifikationsverkets egeninitierade utvecklings- och effektiviseringsarbete har pågått parallellt med det FFU-relaterade omställningsarbetet är det inte möjligt att med exakthet bedöma i vilken utsträckning uppnådda resultat kan hänföras till respektive åtgärder. Oavsett vilket bedömer Statskontoret att Fortifikationsverket har vidtagit åtgärder som medfört kostnadsminskningar i en omfattning som överstiger regeringens målsättningar, dvs. 30 miljoner kronor.

Det samlade resultatet av vidtagna åtgärder under periodens 2004–2009 pekar på att myndighetskostnaderna har minskat med drygt 160 miljoner kronor och att kostnaderna för själva förvaltningen av Försvarsmaktens fastigheter har minskat med 90 miljoner kronor.

#### **Omfördelningsmålet**

De minskade kostnaderna hos Fortifikationsverket har kommit Försvarsmakten till del i form av sänkta hyror respektive genomförda hyresreducingar.



## 7 Resultat per verksamhetsområde

I avsnitt 6 redovisades myndigheternas uppnådda resultat med bedömningen att myndigheterna, trots viss osäkerhet i delar i myndigheternas redovisningar, sammantaget har uppnått och även överträffat besparingsmålen enligt regeringens mål och anvisningar. Myndigheternas kostnadsreduktioner har omfattat dels minskade myndighetskostnader (personalminskningar, minskad konsultanvändning, effektivare lokalutnyttjande, IT-utveckling, minskade driftkostnader m.m.), dels anpassningar till följd av Försvarmaktens minskade och förändrade beställningar.

I det följande redovisas hur uppnådda resultat fördelas mellan berörda verksamhetsområden och funktioner.

**Tabell Omställningsarbetets resultat (kostnadsminskningar/verksamhetsområde) 2004–2008 (mnkr, fasta priser).**

Funktion/verksamhet	Resultat Kostnadsminskningar Diff. 2004–2008	Resultat Beställningsminskningar Diff. 2004–2008
Central ledning och stödverksamhet	-398	
Materielprocessen	-967	
Forskning, teknikutveckling		-429
Högre officersutbildning		-93
Mönstringsförfarandet	-90	
Fastighetsförvaltning	-231*	
<b>Totalt</b>	<b>1 686</b>	<b>-495</b>

Som framgår av tabellen har genomförda reduktioner av myndigheternas kostnader, i kombination med Försvarmaktens minskade beställningar, medfört en total besparing motsvarande drygt 2,1 miljarder kronor. Det innebär att regeringens mål motsvarande drygt 1,9 miljarder har uppnåtts och dessutom överträffats.

### **Central ledning och stödverksamhet**

Inom området *central ledning och stödverksamhet* har en rad åtgärder vidtagits. Den centrala ledningen och Högkvarteret har omorganiserat och delvis omlokaliseras, bl.a. till kvarteret Tre Vapen. Ett effektivare lokalutnyttjande bedöms medföra minskade hyreskostnader motsvarande 45 miljoner kronor årligen. Ansvarsförhållanden har klargjorts, bl.a. med utgångspunkt i Försvarmaktens nya ekonomimodell (FEM) och besparingar i Högkvarteretsorganisationen (förbandet) har genomförts. Jämfört med 2004 har, enligt Försvarmaktens redovisning, kostnaderna för den centrala lednings- och stödverksamheten vid utgången av 2008 totalt sett minskat med 97 miljoner kronor.

Till detta ska läggas centralisering och effektivisering av *IT-driften*. Genomförda insatser (inom ramen för projektet Utvecklad IT-drift, UIT) har under perioden 2005–2008 medgett en minskning med 170 årsarbetskrafter. Kostnaderna har minskat med drygt 150 miljoner kronor under samma period. Parallellt med detta har IT-infrastrukturen utvecklats, bl.a. som en förutsättning för införande av det nya ekonomi- och resursledningssystemet (PRIO) och en försvarsmaktsgemensam arbetsplats.

Försvarsmakten har vidare fortsatt arbetet med att effektivisera och minska kostnaderna för den *gemensamma administrationen*. Bland åtgärderna kan nämnas omfattande förändringar inom HR-området (bl.a. införandet av HR-centrum), effektivisering och koncentration av ekonomi- och löneadministrationen, rationaliseringar inom teknikkontoren samt åtgärder inom Försvarsmaktens informationstjänst. Besparingarna inom dessa verksamheter är, enligt Försvarsmakten, svåra att exakt kvantifiera men bedöms sammantaget uppgå till cirka 36 miljoner kronor. Ytterligare effekter av vidtagna omställningsåtgärder kan dessutom först utläsas de närmast kommande åren, dvs. efter den nu aktuella omställningsperiodens slut.

Besparingar inom Försvarsmaktens materialadministration uppgår till cirka 27 miljoner kronor. Vidare utveckling har därefter skett, bl.a. inom ramen för en försöksverksamhet för främre underhållsstöd (FUS).

Sammanfattningsvis har Försvarsmakten vidtagit åtgärder inom området central ledning och stödverksamhet som, enligt myndigheten, bedöms motsvara en kostnadsreduktion i storleksordningen 300 miljoner kronor jämfört med motsvarande verksamhet år 2004. Därmed har besparingarna uppnått och dessutom överträffat regeringens mål och anvisningar i fråga om besparingar inom den centrala ledningen och stödverksamheten.

### **Materielprocessen**

Statskontoret bedömer att verkningsfulla åtgärder har vidtagits inom FMV i syfte att anpassa organisation, bemanning och verksamhetsinriktning till de det nya insatsförsvarets behov. FMV:s reduktioner inom ramen för den samlade *materielprocessen* överträffar målsättningarna med 22 miljoner kronor, vilket innebär att de totala besparingarna för perioden 2004–2008 uppgår inom området till 222 miljoner kronor. Till detta ska läggas FMV:s övriga kostnadsreduktioner som för samma period uppgår till 745 miljoner, dvs. en total besparing motsvarande 967 miljoner kronor.

Det finns i detta sammanhang skäl att notera att av det totala besparings- och omfördelningsbeting som regeringen beslutat om (cirka 2 miljarder kronor) svarar FMV för nära nog hälften, dvs. 967 miljoner kronor.

### **Forskning och teknikutveckling**

När det gäller *forskning och teknikutveckling* grundas eftersträlvade kostnadsreduktioner på minskade beställningsvolymen från FM (och FM genom FMV) till FOI och FHS jämfört med utfallet för år 2004.

Försvarmaktens bedömning är att målet om att minska FoT-beställningarna med 500 miljoner har uppnåtts vid utgången av 2008. Säkerheten i denna bedömning begränsas av dels de redovisningsproblem och uppföljningssvårigheter som rör beställningar kopplade till materiel under anslagen 6.1 och 6.2, dels det beräknade utfallet för 2004. För den del som är ramstyrd går det däremot att med säkerhet identifiera vilka beställningsreduktioner som genomförts.

Enligt Statskontoret motsvarar minskade beställningar 429 miljoner kronor med utgångspunkt i det utfall som framräknats för basåret 2004.

FOI har med utgångspunkt i minskade beställningar avvecklat/reducerat och prioriterat inom ramen för sin forskningsverksamhet, minskat de administrativa kostnaderna, minskat antalet årsarbetskrafter och förbättrat lokalutnyttjandet genom bl.a. avveckling vissa anläggningar och lokaler. Vissa kompetensområden inom FOI har avvecklats medan andra har dragits ner eller ändrat inriktning mot bakgrund av Försvarmaktens prioriteringar.

Ökade satsningar på uppdrag utanför försvarssektorn bedöms av FOI bidra till att upprätthålla viktig kompetens för försvaret, bl.a. genom att öka försvarets tillgång till civilt driven teknikutveckling. Den ökade andelen intäkter från försvaret under 2007 förklaras av att tidigare anslag hos FOI har överförts till uppdragsfinansiering via Försvarmakten samt att vissa avvecklingskostnader hos FOI har belastat Försvarmaktens produktionsanslag.<sup>29</sup>

Inom FHS har forskningsverksamheten, främst till följd av Försvarmaktens förändrade inriktning och FHS förändrade roll, getts en annan inriktning med civil högskoleverksamhet kopplad till krishantering i vid mening. Beställningarna från Försvarmakten avseende forskning har under omställningsperioden minskat.

### **Utbildning, mönstring och fastighetsförvaltning**

När det gäller den högre *officersutbildningen* och *mönstringsverksamheten*, liksom i fråga om *fastighetsförvaltningen* har väsentliga kostnadsminskningar kunnat genomföras. Genom förändrade beställningar från Försvars-

---

<sup>29</sup> Trots en reduktion på 225 mnkr i förhållande till 2006 ökade den ekonomiska nivån inom Försvarmaktens Forskning och teknikutveckling samt studier (finansieras delvis ur anslag 6:3 och delvis ur 6.1) under 2007. Anledningen är att den verksamhet som tidigare finansierats från anslagspost 6.2.1 och FOI:s tidigare anslag 6.8 numera avgiftsfinansieras, varför resurserna fr.o.m. 2007 har förts till Försvarmaktens nya anslag 6.3.

makten har FHS genomfört neddragningar när det främst gäller den högre officersutbildningen. Budgeterade driftkostnader har underskridits, bl.a. som en följd av mer begränsade köp av externa tjänster än planerat. Även personalkostnaderna har varit lägre än planerat. Bedömningar av FHS FFU-relaterade åtgärder har rensats från tillkommande verksamheter under omställningsperioden, främst när det gäller övertagandet av grundutbildningen och FHS nya roll som högskola under högskoleförordningen.

Neddragningar inom TPV:s mönstringsverksamhet har åstadkommit genom avveckling av delar av organisationen, såväl centralt som regionalt (mönstringskontoren) med tillhörande personalminskningar, ett förändrat mönstringsförfarande och utveckling av ett nytt IT-stöd för bl.a. selektering av mönstringspliktiga. I vilken utsträckning effekterna av vidtagna åtgärder är bestående är i hög grad beroende på hur det framtida systemet för personalförsörjning kommer att utformas.

Klargöranden när det gäller ansvar och anpassningar till insatsförsvarets behov har medfört att kostnaderna för Fortifikationsverkets fastighetsförvaltning har kunna hållas tillbaka. Som ett led i detta har FORTV övertagit uppgifter och personal från Forsvarsmakten för drift av bl.a. anläggningar och mark samt ansvaret för hanteringen av Forsvarsmaktens hyres- och arrendeavtal. En ny organisation har införts och ett nytt ekonomisystem har tagits i drift som ett led i anpassningen till nya förutsättningar. Parallellt med förändringar inom FORTV har Forsvarsmaktens fastighetsorganisation minskat och inriktats mot rollen som beställare och hyresgäst.

Statskontoret bedömer att samtliga berörda myndigheter i allt väsentligt har genomfört kostnadsreduktioner enligt regeringens mål och anvisningar för omställningsarbetet. Denna bedömning gäller, i likhet med övriga berörda myndigheter, trots svårigheterna att i varje enskild del relatera vidtagna åtgärder till det FFU-relaterade omställningsarbetet. Enligt Statskontoret har dock de minskade beställningarna av FoT (429 miljoner kronor) inte fullt ut nått regeringens målsättning (500 miljoner). Vid en sammanfattande bedömning av uppnådda resultat bör brister i enskildheter ses i ljuset av att regeringens mål rörande kostnadsreduktioner har överträffats.

### Myndigheternas mål och förutsättningar för omställningsarbetet

I det följande redovisas regeringens mål och riktlinjer för myndigheternas omställningsarbete.

#### 1 Budgetpropositionen för 2007

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/2007:1) för understryker regeringen vikten av att uppnå de kostnadsminskningar som krävs för att fullfölja omstruktureringen enligt fastställda mål.

Omställningsarbetets inriktning uttrycks dels med avseende på varje enskild organisation/myndighet, dels med avseende på berörd funktion/verksamhet.

De funktioner som berörs av omställningsarbetet är

- Central ledning och stödverksamhet
- Materielförsörjning
- Forskning och teknikutveckling
- Högre officersutbildning
- Mönstring och inskrivning
- Fastighetsförvaltning
- Försvarsunderrättelseverksamhet<sup>30</sup>

#### 2 Planeringsanvisningar inför budgetunderlaget för 2007

I särskilda planeringsanvisningar inför myndigheternas budgetunderlag för år 2007 anger regeringen vilka verksamheter som i första hand ska bli föremål för kostnadsreduktioner inom de ekonomiska planeringsramarna för åren 2007–2008 (där 2008 års nivå även ska gälla för 2009). Regeringens krav och önskemål kan sammanfattas enligt följande.

---

<sup>30</sup> Försvarsunderrättelseverksamheten omfattas inte av regeringens uppdrag till Statskontoret och behandlas därför inte vidare i denna promemoria.

## Resursmål; Kostnadsreduktioner för omfördelning

Funktion/verksamhet	Resursmål Reduktion (mnkr)	Berörd myndighet
Central ledning och stödverksamhet	- 250	FM
Materielprocessen	- 900	FMV (- 200 mnkr 2007 och - 900 mnkr fr.o.m. 2009)
Forskning, teknikutveckling	- 500	FOI (- 480 mnkr), FHS (- 20 mnkr)
Högre officersutbildning	- 70	FHS
Mönstringsförfarandet	- 95	TPV (- 47,5 mnkr 2007 och - 95 mnkr fr.o.m. 2008)
Fastighetsförvaltning	- 100	FM (- 70), FORTV (- 30)

Samtliga belopp är angivna i 2004 års priser. Kostnadsreduktionerna ska ske i förhållande till 2004 års utfall och ska, efter genomförda omfördelningar, komma Forsvarsmakten till godo.

### Inriktning per funktion/verksamhet

Funktion/verksamhet	Inriktning
Central ledning och stödverksamhet	Neddragning av FM:s kostnader för bl.a. personal, drift och lokaler. Samlokalisering med FMV (Tre Vapen). Ökad samverkan mellan Forsvarsdepartementet och FM. Gemensamma stödsystem i ökad utsträckning.
Materielprocessen	Integrerad ledning av materielprocessen mellan FM och FMV, renodling av roller. Ökat industrisamarbete, nischning och internationell samverkan.
Forskning, teknikutveckling	Minskad FoT-verksamhet vid FOI och FHS. Införande av ett "FoT-råd" vid FM. Tydliga prioriteringar och kategorisering inom forskningsverksamheten. Betoning av tillämpbarhet.
Högre officersutbildning	Minskade utbildningsvolymerna vid FHS.
Mönstringsförfarandet	Rationellare mönstringsprocess inom TPV. Differentierad mönstring.
Fastighetsförvaltning	Tydligare rollfördelning i rollerna som hyresvärd (FORTV) och hyresgäst (FM och övriga försvarsmyndigheter). Avveckling av FM:s fastighetsorganisation och införande av lokalsamordnare. Försäljning och optimerad lokalanvändning. Nytt hyressättningsystem (kostnadsbaserad hyra).

## 3 Särskilda regeringsbeslut rörande myndigheternas kostnadsreduktioner

Med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisningar och myndigheternas redovisade budgetunderlag för 2007 preciserar regeringen i särskilda regeringsbeslut (nr 7–12)<sup>31</sup> till myndigheterna den 21 december 2006 vilka kostnadsreduktioner som ska vara genomförda fram till utgången av år 2008 i förhållande till 2004 års utfall.

<sup>31</sup> Fö2006/1331/MIL (delvis), Fö23006/457/EPS (delvis)

Det kan i sammanhanget noteras att av regeringsbesluten (nr 7–12) rörande myndigheternas kostnadsreduktioner är det endast ett (regeringsbeslut nr 8) som tar fasta på funktioner/verksamheter, nämligen materielförsörjningen. Övriga beslut tar istället fasta på de enskilda myndigheternas interna organisation, verksamheter och förhållanden i övrigt.

#### **4 Regleringsbrevet för 2007**

##### *Åtterrappporteringskrav*

I regleringsbrevet till myndigheterna ges inga ytterligare innehållsmässiga preciseringar för omställningsarbetet än vad som framgår av ovan nämnda regeringsbeslut (Nr 7–12).

I regleringsbrevet, även de daterade den 21 december 2006, preciseras dock åtterrappporteringskraven med hänvisning till regeringsbeslut den 29 juni 2006 (Fö2006/1632/MIL) på så sätt att myndigheterna för varje kvartal under omställningsarbetet ska redogöra för hur arbetet fortskrider, det ekonomiska läget, personalsituationen m.m. Den kvartalsredovisning som myndigheterna ska lämna i juli 2007 ska göras i respektive myndighets delårsrapport. Dock anmodas myndigheterna att i den mån de i budgetunderlagen för 2008 föreslår en annan fördelning av kostnadsreduktionerna än vad som tidigare angivits även lämna förslag på hur dessa ska tas ut så att reduktionernas omfattning och takten i genomförandet kvarstår.

##### *Budgeterade avvecklingskostnader*

I regleringsbrevet för år 2007 anges de budgeterade avvecklingskostnaderna per myndighet för perioden 2007–2008. Avvecklingskostnaderna avser i samtliga fall kostnader för avveckling av personal, anläggningskostnader samt övriga kostnader. För FMV anges därutöver även budgeterade avvecklingskostnader för kompetensutveckling/-avveckling.

#### **5 Vårpropositionen 2007**

I vårpropositionen (prop. 2006/07:100) föreslås att anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsbefrämjande insatser m.m.* ska användas för finansiering av vissa avvecklingskostnader. Enligt regeringens bedömning ryms inte de avvecklingskostnader som blir aktuella inom FOI:s och TPV:s ekonomiska ramar. Försvarsmakten ska därför bidra till finansieringen, vilket innebär att anslaget 6:1 får användas för att finansiera vissa avvecklingskostnader hos nämnda myndigheter.

## 6 Budgetpropositionen för 2008

I årets budgetproposition (prop. 2007/08:01, finansplanen) redovisar regeringen bedömningen att det på sikt finns utrymme för ytterligare neddragningar av försvarsramen. En genomförandegrupp tillsätts under ledning av Försvarsdepartementet med uppgiften att ta tillvara effektiviseringspotentialen inom försvaret och redovisa hur ytterligare utgiftsminskningar kan uppnås, vid sidan av redan aviserade besparingar. En viss del av frigjorda medel ska kunna användas för internationella insatser.

Såvitt Statskontoret kan förstå är avsikten att det FFU-relaterade omställningsarbete som nu pågår ska fortgå parallellt med och vid sidan av aviserade neddragningar, dvs. att omfördelningen av 2 miljarder kronor ska fullföljas inom ramen för totalt minskade resurser. En annan slutsats som kan dras är att kravet på ökad operativ förmåga i än högre grad avser fortsatt uppvecklingen av förmågan till deltagande i internationella fredsbevarande insatser.

I budgetpropositionen framgår vidare att FM och FMV bör utveckla samarbetet med inriktningen att – vid sidan av redan tagna initiativ rörande bl.a. den integrerade materielledningen och en gemensam materielförsörjningsstrategi – ytterligare effektivisera materielprocessen. Avseende materielprocessen framhålls i propositionen att det är *”viktigt att poängtera att de beslutade kostnadsreduktionerna avser hela kedjan i processen och att det därmed är ett delat ansvar för Försvarsmakten och Försvarets materielverk att uppnå dessa.”* Efter avstämning med Försvarsdepartementet kan de åtgärder och de eventuella kostnadsminskningar det kan bli fråga om i vart fall delvis kunna hänföras till den pågående FFU-omställningen.

I Försvarsutskottets budgetbetänkande<sup>32</sup> med anledning av regerings budgetproposition för 2008 behandlas vissa frågor rörande det pågående omställningsarbetet. Bl.a. framgår att utskottet har för avsikt att fortsatt följa hur det tidigare beslutade sparmålet på 2 miljarder kronor inom staber och förvaltningar uppnås. Som ett led i detta bör, enligt utskottet, regeringen i budgetpropositionen för 2009 redovisa hur besparingarna skett hos de berörda myndigheterna.

Vidare bör regeringen i den kommande budgetpropositionen redovisa förslag till en tydligare anslagsstruktur, bl.a. genom en bättre anpassning till den befintliga verksamhetsstrukturen, där Försvarsmaktens anslag delas upp på fler anslag jämfört med dagsläget. Bl.a. bör ett särskilt anslag finnas för Försvarsmaktens internationella insatser. Under anslagen bör tydligare framgå för vilka ändamål utgifterna avses, t.ex. förbandsverksamhet, mate-

---

<sup>32</sup> Försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU1 Försvars samt beredskap mot sårbarhet – budgetåret 2008.

rielunderhåll, materielanskaffning och forskning. Riksdagens inflytande över materielanskaffningen bör öka och utskottet förutsätter att regeringen återkommer i 2009 års budgetproposition med en ytterligare utvecklad materielredovisning.

I budgetpropositionen anmodas samtliga myndigheter att i sin verksamhetsplanering visa återhållsamhet (finansplanen 1.12).

## **7 Regleringsbrevet för 2008**

### **FM**

Avsikten med omställningsarbetet är ytterst att de resurser som genom omfördelningar ställs till Försvarmaktens förfogande ska användas för insatsförsvarets utveckling och ökad operativa förmåga. Det ställer krav på att 1) Försvarmakten kan redovisa hur frigjorda resurser har kommit till användning och 2) Försvarmakten kan redovisa effekterna i termer av ökad operativ förmåga.

Enligt regleringsbrevet ska Försvarmakten återrapportera i vilken grad myndigheten uppfyller kraven på operativ förmåga och hur denna har förändrats. Därtill ska myndigheten i sitt budgetunderlag för 2009 redovisa hur eventuella brister i operativ förmåga ska åtgärdas.

Försvarmakten ska vidare redovisa hur materielförsörjningen har förändrats och utvecklats för att tillgodose utvecklingen av insatsförsvaret, inkl. de ökade ambitionerna m.a.p. internationella insatser. Minskade materielkostnader rör hela materielprocessen och det är därmed ett delat ansvar för FM och FMV att uppnå dem.

Försvarmakten ska genomföra de strukturförändringar och avvecklingar som krävs för att uppnå de reduktioner av försvarets lednings- och myndighetskostnader som regeringens beslutat i juni 2007 (Fö nr 26). Utfallet ska redovisas kvartalsvis.

Avvecklingskostnaderna för 2008 får uppgå till högst 10 miljoner kronor. För 2007 var motsvarande belopp 66 miljoner kronor.

Anslaget 6:1 får användas för TPV:s och FOI:s avvecklingskostnader med högst 15 miljoner kronor respektive 285 miljoner kronor.

### **FMV**

FMV ska, enligt regleringsbrevet, redovisa andelen anskaffning av befintlig materiel samt andelen som genomförs i internationellt samarbete, samt andelen nyutveckling. Milstolpseffektiviteten ska redovisas, dvs. genomförda leveranser enligt gällande avtal med FM.

För att uppnå de kostnadsreduktioner som regeringen beslutat den 21 december 2006 (Fö nr 8) och regeringsbeslut i juni 2007 (Fö nr. 27) ska FMV redovisa de strukturförändringar och avvecklingar som krävs senast den 31 december 2009.

I årets budgetproposition betonas, som nämnts, att kostnadsreduktionerna rör hela materielprocessen och det är därmed ett delat ansvar för FM och FMV att uppnå dem.

Avvecklingskostnaderna för 2008 får högst uppgå till 59 760 tkr enligt följande

Avvecklingskostnader FMV	År 2008 (tkr)
Personal	20 500
Kompetensutveckling – avsättning	25 000
Mark anläggningar, lokaler	4 260
Övrigt	10 000
<b>TOTAL</b>	<b>59 760</b>

#### **FOI**

För att uppnå de kostnadsreduktioner som regeringen beslutat den 20 juni 2007 (Fö nr. 26 och nr. 29) ska FOI redovisa de strukturförändringar och avvecklingar som krävs senast den 31 december 2008.

Avvecklingskostnaderna för 2008 får högst uppgå till 300 miljoner kronor enligt följande.

Avvecklingskostnader FOI	År 2008 (tkr)
Personal	50 000
Mark anläggningar, lokaler	240 000
Övrigt	10 000
<b>Totalt</b>	<b>300 000</b>

Som delfinansiering får FOI rekvirera medel från FM under 2008.

FOI ska kvartalsvis återrapportera de åtgärder som genomförs som en följd av den minskade ekonomiska omfattningen av FoT och den utveckling som beställs av FM eller av FM via FMV. Myndighetens interna kostnader ska redovisas samt utvecklingen av timpriset sedan 2004.

## FHS

I regleringsbrevet för 2008 anges inga ytterligare riktlinjer eller återrapporteringskrav rörande FHS. Därmed kvarstår de anvisningar som regeringen tidigare ställt till FHS.

## TPV

För att uppnå de kostandsreduktioner som regeringen beslutat den 21 december 2006 (Fö nr. 11) och den 20 juni 2007 (Fö nr. 30) ska TPV redovisa de strukturförändringar och avvecklingar som krävs senast den 31 december 2008.

Avvecklingskostnader får för 2008 högst uppgå till 15 miljoner kronor. Som delfinansiering får medel rekvireras från FM.

Avvecklingskostnader TPV	År 2007–2008 (tkr)
Personal	78 000
Mark anläggningar, lokaler	9 000
<b>Totalt</b>	<b>87 000</b>

Kvartalsvis redovisning avseende genomförda och planerade kostnadsreduktioner samt aktiviteter för att åstadkomma sådana.

## FORTV

FORTV ska redovisas uppnådda besparingar enligt regeringsbeslut den 21 december 2001 (Fö nr. 12)

## 8 Budgetpropositionen för 2009

I budgetpropositionen anges vilka anslagsomfördelningar och kostnadsneddragningar som skett och planeras för åren 2008–2011:

**Tabell Överföringar från materielanslag till produktions/förbandsanslag (mnr).**

	2008	2009	2010	2011	SUMMA
<b>Enl. riksdagens tidigare beslut</b>	170,5 (bestående fr.o.m. 2009)	-	-	-	170,5
<b>Engångsöverföring</b>	-	594	320	-	914
<b>Frigjorda resurser (genomförandegruppen)</b>	-	139	269	811	1 219
<b>TOTAL</b>	<b>170,5</b>	<b>733</b>	<b>589</b>	<b>811</b>	<b>2 303,5</b>

**Tabell Reduktioner materielanslaget (mnkr).**

	2008	2009	2010	2011	SUMMA
Enl. riksdagens tidigare beslut	980	-	-	-	980
Bp 09	-	659	789	1 331	2 779
<b>TOTAL</b>	980	659	789	1 331	3 759

Utöver ovanstående har en anslagsökning skett med 650 miljoner kronor för 2009 avseende internationella insatser.

## **9 Regleringsbrev för 2009**

I regleringsbrev för 2009 anges återrapporteringskrav med kopplingar till FFU-omställningen. Det gäller främst FM och FM, dvs. de myndigheter som enligt regeringens anvisningar har att hantera omställningen under 2009. Av regleringsbrev framgår bl.a. följande.

### **Försvarsmakten**

- Försvarsmakten ska redovisa i vilken grad myndigheten uppfyller kraven på operativ förmåga.
- I budgetunderlaget för 2010 ska Försvarsmakten beskriva eventuella omfattande personalomstruktureringsbehov samt personalbrister som befaras inom insatsorganisationen. Eventuellt behov av förändrad kompetens ska beskrivas. Dessutom ska redovisning ske avseende vilka kommande utvecklings-, moderniserings- eller avvecklingsbehov som finns avseende materiel i insatsorganisationen och därtill kopplat investeringsbehov.
- Försvarsmakten ska genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt visa om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning. Av redovisningen ska om möjligt framgå en jämförelse med de två senast föregående åren. Utvecklingen ska analyseras och kommenteras.
- Försvarsmakten ska i sin planering ha beredskap för implementeringen av resultatet från den översyn som genomförs i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) avseende stödet till Försvarsmaktens kärnverksamhet. Vidare gäller att de kostnadsreduktioner som framgår av regeringsbeslut den 20 juni 2007 (Fö nr 27) avser hela kedjan i materielprocessen och det är därmed ett delat ansvar för Försvarsmakten och Försvarets materielverk att uppnå dem.

- Försvarmakten ska redovisa hur arbetet tillsammans med Försvarets materielverk fortskrider vad gäller kostnadsreduktioner i enlighet med regeringsbeslut den 20 juni 2007 (Fö nr 27). Redovisningen ska omfatta uppnådda och planerade kostnadsreduktioner samt de aktiviteter som gjorts för att uppnå dessa. Den sista kvartalsrapporteringen görs i samband med årsredovisningen och ska innehålla en sammanställning av uppnådda besparingar utifrån regeringsbeslut den 20 juni 2007 (Fö nr 26 och Fö nr 27).
- Försvarmakten ska redovisa utvecklingen av Försvarmaktens HR-Centrum, vad avser bl.a. verksamhet, organisation, personal och ekonomi.
- Försvarmakten ska i årsredovisningen beskriva hur materielförsörjningen har förändrats och utvecklats.
- Enskilda verksamheter i forskning och teknikutveckling (FoT) där den totala utgiften uppgår till 20 miljoner kronor eller mer ska redovisas liksom projekt av väsentlig art för insatsorganisationens utveckling. Försvarmakten ska vidare redovisa hur planen samordnas med Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk.
- Redovisning av myndighetens löne- och avvecklingsutgifter under åren 2004–2009.
- Försvarmakten ska, med stöd av Fortifikationsverket, analysera det inhyrda lokalbeståndet, s.k. lokalresursplanering. Syftet med analysen ska vara att möjliggöra ett effektivare utnyttjande av inhyrda lokaler för att minska Försvarmaktens hyreskostnader. Uppdraget ska redovisas i samband med årsredovisningen.
- Försvarmakten ska senast den 1 december 2009 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisa resultatet av det pågående samarbetet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket som syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen för byggande, förvaltning och avveckling av camper för Försvarmaktens internationella fredsfrämjande insatser.
- FM ska tillsammans med FMV redovisa det militära försvarets lednings- och förvaltningskostnader enligt regleringsbeslut 20 juni 2007 (Fö nr 26 och 27)

#### **FMV**

- Försvarets materielverk ska bedöma hur långt myndigheten har nått i införandet av regeringens inriktning för materielförsörjningen samt vad som eventuellt återstår innan inriktningen har införts fullt ut.

- Vilka åtgärder Försvarets materielverk har vidtagit för att bidra till att uppnå regeringens mål om att öka handlingsfriheten i materielförsörjningen
- Försvarets materielverk ska redovisa andelen genomförda leveranser som uppfyllts inom myndighetens leveransåtagande för året. Av redovisningen ska framgå andelen leveranser som är försenade respektive har omförhandlats samt orsaken till förseningarna och omförhandlingarna.
- Försvarets materielverk ska genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt visa om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning.
- För att uppnå de kostnadsreduktioner som framgår av regeringsbeslut den 21 december 2006 (Fö nr 8) och regeringsbeslut den 20 juni 2007 (Fö nr 27) ska myndigheten ha genomfört de strukturförändringar och avvecklingar som krävs senast den 31 december 2009. Kostnadsreduktionerna avser hela kedjan i materielprocessen och det är därmed ett delat ansvar för Försvarmakten och Försvarets materielverk att uppnå dem.
- Avvecklingskostnaderna får för 2009 högst uppgå till 10 000 000 kronor.
- I enlighet med regeringsbeslut den 29 juni 2006 (Fö2006/1672/MIL) ska myndigheten för varje kvartal under ombildningen och avvecklingen lämna en rapport till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om hur arbetet fortskrider, det ekonomiska läget, personalsituationen m.m. Kvartalsredovisningen ska även omfatta uppnådda och planerade kostnadsreduktioner samt de aktiviteter som gjorts för att uppnå dessa. Sista kvartalsrapporteringen görs i samband med årsredovisningen för 2009 och ska innehålla en sammanställning av uppnådda besparingar utifrån regeringsbeslut den 20 juni 2007 (Fö nr 27).

## **10 Propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:149)**

I inriktningspropositionen Ett användbart (prop. 2008/09:149) understryker regeringen behovet av ytterligare åtgärder för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning och för att frigöra medel i syfte att finansiera en fortsatt reformering av försvaret. Ett arbete har inletts inom Regeringskansliet i syfte att ta fram beslutsunderlag, bl.a. när det gäller frågan om hur stödet till Försvarmakten bör organiseras för att uppnå förbättrad effektivitet, spårbarhet och tydlighet i ansvarsfördelning. Arbetet ska även resultera i förslag som frigör ekonomiska resurser i stödverksamheten. Översyn

av förvaltningen ska även beakta frågan om en förändrad myndighetsstruktur och även val av finansieringsmodell. Regeringen avser att återkomma i frågan i samband med budgetpropositionen för 2010.

Enligt Statskontoret utgår från att det arbete som bedrivits, bl.a. inom ramen för FFU-omställningen i syfte att föra resurser från stödverksamheterna till produktion av förband och insatser, kommer att fortsätta i andra former och med delvis förändrad inriktning. Bl.a. läggs större vikt vid utveckling och effektivisering av logistik- och materielprocesserna.

## **11 Rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarmakten (Fö 2009:A)**

Stödutredningen har i maj 2009 redovisat sina förslag till regeringen. Inriktningen är att ytterligare resurser ska frigöras, bl.a. för att finansiera ökade utgifter för operativ verksamhet genom att nuvarande strukturer för stöd rationaliseras, omorganiseras och avvecklas. Förslagen omfattar åtgärder inom bl.a. områdena forskning och utveckling, materielförsörjning, internationellt materiel- och forskningssamarbete, logistikverksamhet, Försvarmaktens centrala ledning, officersutbildning samt prövning och uttagning av militär personal.



## Bilaga 2

### Samlad resultatredovisning 2004–2008

Utfall i löpande priser (tkr). Differens 2004-2008 även i fasta priser (2004 års nivå).

#### Försvarsmakten

FM	Tkr						
	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008 (nominellt)	Diff. 2004–2008 (real)
Personal- kostnader	1 1729 141	12 526 886	1 158 313	11 400 000	11042735	-686 406	-12908 235
Lokaler	2 397 474	2 439 970	2 092 979	2 050 100	2189418	-208 056	-364 022
Övrig drift	17 146 570	18 493 654	15 527 970	1 500 000	15860812	-1 285 758	-2 415 622
Fin. kostnader	66 638	27 554	47 856	45 000	75956	9 318	-3 907
Avskrivningar/ nedskrivningar	8 476 440	12 383 746	8 872 692	9 000 000	8163967	-312 473	-894 043
<b>Totalt</b>	<b>39 816 263</b>	<b>45 871 810</b>	<b>38 124 620</b>	<b>37 495 100</b>	<b>29760316</b>	<b>-10 055 947</b>	<b>-12 175 959</b>
Antal årsarbetskrafter	19 457	1 8575	17 013	15 682	14767	-4 690	
Anslag	40 191 996	39 521 174	38 794 991	39 210 082	28536189	-11 655 807	-13 688 617

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar

#### Försvarets materielverk

FMV	Tkr						
	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008 (nominellt)	Diff. 2004–2008 (real)
Personalkostnader	1 291 694	1 167 777	1 255 211	1 095 831	1 113 590	-178 104	-257 432
Lokaler	178 213	173 872	167 259	185 122	186 511	8 298	-4 988
Antal årsarbetskrafter	1 982	1 841	1 749	1 595	1 518	464	
Avgiftsintäkter	16 973 150	18 327 129	19 431 861	17 762 417	17 458 805	485 655	-3 758 044

Källa: FMV:s årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar

#### Totalförsvarets forskningsinstitut

FMV	Tkr						
	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004–2008 (nominellt)	Diff. 2004–2008 (real)
Personalkostnader	1 291 694	1 167 777	1 255 211	1 095 831	1113590	-178104	-257432
Lokaler	178 213	173 872	167 259	185 122	186511	8298	-4988
Antal årsarbetskrafter	1 982	1 841	1 749	1 595	1518	464	
Avgiftsintäkter	16 973 150	18 327 129	19 431 861	17 762 417	17458805	485655	-3758044

Källa: FOI:s årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar

## Försvarshögskolan

FHS	Tkr						
	2004	2005	2006	2007	2008	Diff. 2004-2008 (nominellt)	Diff. 2004-2008 (realt)
<i>Kostnader</i>							
Personalkostnader	205 621	202 152	209 680	184 384	179 245	-26 376	-39 145
Lokaler	37 238	43 933	47 044	47 203	43 053	5 815	2 748
Övrig drift	133 351	121 930	97 940	91 920	95 519	-37 832	-44 636
Fin. kostnader	612	638	747	1 128	1 065	453	377
Avskr. Och nedskrivn	4 042	4 912	6 654	6 552	4 705	663	328
<b>Totalt</b>	<b>380 864</b>	<b>373 565</b>	<b>362 065</b>	<b>331 187</b>	<b>323 587</b>	<b>-57 277</b>	<b>-82 332</b>
Antal årsarbetskrafter	292	292	265	267	245	-47	
<i>Intäkter</i>							
Anslag	28 197	29 816	30 646	33 162	54 954	26 757	22 842
Avgiftsintäkter	376 107	335 686	322 726	292 989	228 724	-147 383	-163 676
Bidrag	0	1 583	0	17 917	21 466	21 466	19 937
Fin.intäkter	718	727	1 048	1 624	2 429	1 711	1 538
<b>Totalt</b>	<b>405 022</b>	<b>367 812</b>	<b>354 420</b>	<b>345 692</b>	<b>307 573</b>	<b>-97 449</b>	<b>-119 359</b>

Källa: FHS årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar

## Totalförsvarets pliktverk

TPV	Tkr						Diff. 2004–2008 (nominellt)	Diff. 2004–2008 (realt)
	2004	2005	2006	2007	2008			
<i>Kostnader</i>								
Personalkostnader	178 967	179 719	271 156	130 254	126 000 <sup>1</sup>	-52 967	-61 943	
Lokaler	25 253	24 742	37 137	24 529	36 695	11 442	8 828	
Övrig drift	58 445	61 450	62 273	45 304	41 130	-17 315	-20 245	
Fin. kostnader	1 607	863	1 536	2 113	2 393	786	616	
Avskr. Och nedskrivn	25 172	20 121	35 475	21 342	20 658	-4 514	-5 986	
<b>Totalt</b>	<b>289 444</b>	<b>286 895</b>	<b>407 577</b>	<b>223 542</b>	<b>214 876<sup>2</sup></b>	<b>-74 568</b>	<b>-89 875</b>	
Antal årsarbetskrafter	358	355	344	319	231	-127		
<i>Intäkter</i>								
Anslag	235 779	229 200	255 503	210 430	161 385	-74 394	-85 890	
Avgiftsintäkter	52 507	54 191	54 415	61 567	56 826	4 319	271	
Bidrag	252	204	228	17 548	26 651	26 399	24 500	
Fin.intäkter	306	-13	240	71	81	-225	-231	
<b>Totalt</b>	<b>288 844</b>	<b>283 582</b>	<b>310 386</b>	<b>289 616</b>	<b>244 943</b>	<b>-43 901</b>	<b>-61 350</b>	

Anm: 1) Personalkostnaderna har justerats ner från 161 461 tkr till 126 000 tkr p.g.a. av periodiseringskostnader. 2) Totalsumman har reducerats med de 12 mnkr Pliktverket tillfördes under 2008 för utökad antagningsprövning för kvinnor.

Källa: TPV:s årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar.

## Fortifikationsverket

FortV	Tkr						Diff. 2004–2008 (nominellt)	Diff. 2004–2008 (realt)
	2004	2005	2006	2007	2008			
<i>Kostnader</i>								
Personalkostnader	371 200	399 239	334 187	346 355	369 967	-1 233	-27 588	
Lokaler	20 688	18 278	15 901	17 225	18 502	-2 186	-3 504	
Övrig drift	1 425 307	1 245 662	1 293 908	1 523 135	1 731 320	306 013	182 680	
Fin. kostnader	160 779	153 481	151 810	217 586	273 724	112 945	93 446	
Avskr. Och nedskrivn	747 725	645 569	592 337	661 533	616 160	-131 565	-175 458	
<b>Totalt</b>	<b>2 725 699</b>	<b>2 462 229</b>	<b>2 388 143</b>	<b>2 765 834</b>	<b>3 009 673</b>	<b>283 974</b>	<b>69 576</b>	
Myndighetskostnad	1 004 288	967 235	895 346	872 292	905 198	-99 090	-163 573	
Antal årsarbetskrafter	798	757	722	693	677	-121		
<i>Intäkter</i>								
Avgiftsintäkter	3 092 454	2 830 104	2 594 018	2 957 083	3 046 376	-46 078	-263 090	
Bidrag	1 644	1 868	2 904	2 910	1 233	-411	-499	
Fin.intäkter	20 714	19 070	17 846	27 692	29 304	8 590	6 502	
<b>Totalt</b>	<b>3 114 812</b>	<b>2 851 042</b>	<b>2 614 768</b>	<b>2 987 685</b>	<b>3 076 913</b>	<b>-37 899</b>	<b>-257 087</b>	

Källa: Fortifikationsverkets årsredovisningar och Statskontorets bearbetningar



### Uppföljningsmetodik

#### Modellens uppbyggnad

Det pågående omställningsarbetet är såväl omfattande som komplext vilket i sig motiverar att resultaten följs upp över tid, inte minst som ett led i regeringens styrning av omställningsarbetet. För att möjliggöra en strukturerad uppföljning har en gransknings- och redovisningsmodell utarbetats inom ramen för Statskontorets uppdrag. Modellen, dess tillämpning och själva ansatsen i uppföljningsarbetet har vid olika tillfällen stämts av med Försvarsdepartementet och de berörda myndigheterna, dels under arbetets gång, dels i samband med Statskontorets granskningsrapporter i juni 2007 och mars 2008.

Modellens uppbyggnad kan sammanfattas enligt följande.

Granskningsmetodiken tar sin utgångspunkt i en nedbrytning av målsättningarna för det totala omställningsarbetet. Målbilden definierades enligt följande:

*Resursmål;* regeringens anvisningar rörande kostnadsreduktioner och minskade beställningsvolymen inom angivna områden (avsnitt 4).

*Omfördelningsmål;* anger kravet på att frigjorda resurser – genom kostnadsminskningar och minskade beställningsvolymen – ska komma Försvarsmakten till del i avsedd omfattning.

*Effektmål;* anger kravet på att de medel som kommer Försvarsmakten till del ska bidra till utvecklingen av insatsförsvarets operativa förmåga. En bedömning av försvarets utveckling i dessa delar omfattas inte av regeringens uppdrag till Statskontoret

Med utgångspunkt i målbilden genomförs en uppföljning av dels utpekade verksamheter/funktioner, dels kostnads- och beställningsreduktioner per myndighet och dels aggregerat för samtliga myndigheter.

Resursmålet anses uppfyllt om de myndigheterna var för sig och sammantaget har genomfört de reduktioner och neddragningar svarar mot de riktlinjer som anges i regeringens skrivelse till riksdagen (skr. 2005/2006:131).

Omfördelningsmålet anses uppfyllt då de resurser som frigjorts genom myndigheternas kostnadsreduktioner och minskade beställningsvolymen de facto har kommit Försvarsmakten till del för avsedda ändamål. Att bedöma

måluppfyllelsen i denna del är förenat med vissa svårigheter. Frigjorda resurser anses komma Försvarmakten till del på följande sätt:

1. Beställningsreduktioner frigör resurser för FM genom att de anslagsmedel som tidigare använts för beställningar inom forskningsområdet och den högre officersutbildningen nu kan användas för annan verksamhet. Detta kan åstadkommas under förutsättning att
  - det anslagsutrymme som frigörs inom anslagen 6.2 och 6.3 utnyttjas på avsett vis, dvs. för utveckling av insatsförsvaret och ökad operativ förmåga
  - frigjort anslagsutrymme de facto kommer Försvarmakten tillgodo snarare än att ingå i generella besparingsbeting inom försvaret.
2. I den utsträckning kostnadsreduktionerna vid de totalförsvargemensamma medför att anslagen till dessa myndigheter minskas frigörs potentiellt medel för FM. För att denna potential ska komma Försvarmakten till del förutsätts att FM:s anslag ökar i motsvarande grad.
3. Lägre timpriser hos de totalförsvargemensamma myndigheterna får till följd att effektiviteten i beställar- och utförarverksamheten kan öka (ökad milstolpseffektivitet). Det innebär att Försvarmakten får ”fler” leveranser i form av produkter eller tjänster för varje ”beställarkrona”. Kostnadsminskningarna kommer således FM tillgodo genom antingen fler leveranser vid oförändrade beställarvolymerna eller genom att leveransbehoven kan tillgodose inom ramen för minskade beställningsvolymerna. I båda fallen kommer kostnadsminskningar hos försvarsmyndigheterna Försvarmakten till del för avsedda ändamål.

När det gäller det sistnämnda effektmålet så förutsätter en bedömning av måluppfyllelsen för hela omställningsarbetet att Försvarmakten genomför en uppföljning av den operativa förmågeutvecklingen. Modellen som tillämpas i denna granskning kan i detta avseende enbart utgöra ett ingångsvärde och ett av underlagen för en sådan uppföljning.

Enligt regeringens beslut ska samtliga kostnadsreduktioner redovisas i 2004 års prisnivå. I syfte att redovisa omställningsarbetet i reala termer har prisomräkningar i denna promemoria skett med utgångspunkt i konsumentprisindex (KPI).

### **Modellens tillämpning och begränsningar**

Oavsett val av granskningsmetodik kan Statskontoret konstatera att det inte är möjligt att med krav på vetenskaplig exakthet redovisa uppnådda resultat. Skälet är främst svårigheterna att i varje enskildhet och med utgångspunkt i myndigheternas redovisningssystem särskilja FFU-relaterade åtgärder från myndigheternas ordinarie arbete med att öka effektiviteten i såväl verksam-

het som resursutnyttjande. Därtill medför svårigheten att följa upp hur frigjorda medel utnyttjas till nya beställningar (för insatsförsvaret behov och ökad operativ förmåga) osäkerhet och risk för missvisning vid summering och redovisning av totala belopp. En särskild svårighet har utgjorts av vissa oklarheter beträffande begreppsdefinitioner och begreppsanvändning.

Viktiga utgångspunkter och omständigheter för Statskontorets granskning har varit bl.a. följande:

- Fokus på neddragningar i berörda stödverksamheter, dvs. inte enbart administrationskostnaderna.
- Granskningen tar sin utgångspunkt i främst
  - FFU-utredningen
  - Regeringens skrivelse En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (Skr. 2005/06:131)
  - Förvarsutskottets betänkande Reformerad styrning och förvaltning för försvaret (2005/06:FöU11)
  - Regeringens planeringsanvisningar till myndigheterna inför budgetarbetet.
- Faktaunderlagen har i första hand utgjorts av myndigheternas årsredovisningar och kvartalsrapporter till regeringen under omställningsperioden. Underlagen har kompletterats med dels myndigheternas särskilda redovisningar under arbetets gång, dels intervjuer och diskussioner med samtliga myndigheter.
- Granskningen har i hög grad utgått från myndigheternas bedömningar och valda ansatser för omställningsarbetet. Särskild hänsyn har tagits till myndigheternas gemensamma överväganden, såsom i fallet med FOI där omställningsarbetet tagit sin utgångspunkt i Försvarmaktens, FOI:s och FMV:s gemensamma prioriteringar med avseende på framtida kompetensområden.

För att öka precisionen och tillförlitligheten i den fortsatta uppföljningen av försvarets kostnader och resursutnyttjande krävs, såvitt Statskontoret kan förstå, bl.a. att Försvarmaktens nya ekonomimodell<sup>33</sup> fullt ut införs och tillämpas. Därtill bör Försvarmaktens och övriga försvarsmyndigheters redovisningsprinciper och ekonomisystem i erforderlig utsträckning harmoniseras.

---

<sup>33</sup> Ekonomimodellen stöds av det nya resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO) som för närvarande införs inom Försvarmakten. PRIO ekonomidel införs under år 2009, följt av funktionalitet rörande HR (Human Recourses) och Logistik.

### **Särskilda svårigheter vid tillämpning av modellen**

De svårigheter som uppenbarar sig under granskningsarbetet är av delvis olika slag och kan relateras till målen i omställningsarbetet enligt följande.

Resursmålet:

- I vissa fall svårigheter att fastställa det relevanta utfallet för basåret 2004. Avser främst Försvarmakten och FOI (2006 års prioriteringar m.a.p. kompetens- och forskningsområden).
- Svårigheter att redovisningsmässigt skilja ut tillkommande verksamheter, t.ex. FHS nya roll som högskola och övertagande av grundutbildningen från Försvarmakten.
- Förändrade redovisningsprinciper under arbetets gång (främst FM som 2007 genomförda nya principer grundade på den nya ekonomimodellen (FEM)).
- Förändrade begreppsdefinitioner (t.ex. myndighetskostnader – verksamhetskostnader) under granskningens gång.

Omfördelningsmålet:

- Svårigheter att med precision redovisa hur genomförda kostnadsreduktioner inom stödverksamheterna har kommit Försvarmakten till del. Gäller i de fall omfördelningarna är indirekta och kommer Försvarmakten till god genom t.ex. minskade lokalkostnader, lägre timpriser, ökar beställningsutrymme m.m.

I de fall överföringar skett mellan anslag är flödena möjliga att ange med god precision.

- Försvarmakten redovisning medger inte en uppföljning av hur frigjorda resurser inom stödverksamheterna kommit till användning och för vilka ändamål. Det är därmed inte möjligt att närmare härleda omställningsarbetets mål – resultat – åtgärder.

Effektmålet:

- FM kan inte relatera förmågeutvecklingen till omställningsarbetet

En konsekvens av ovanstående är att uppföljningen inte ske med full exakthet. Underlaget och den samlade redovisningen ger dock vid handen att det samlade resultatet pekar att resursmålet i allt väsentligt har nåtts. Detsamma kan, dock med ett större mått av osäkerhet i bedömningarna, även anses gälla omfördelningsmålet. Däremot saknas underlag för en

bedömning av omställningsarbetets effekter med avseende på Försvarsmaktens operativa förmåga.

Ett annat problem har utgjorts av svårigheterna med att tolka och redovisa de av myndigheterna lämnade uppgifterna på ett enhetligt och mellan åren jämförbart sätt. Sett i backspegeln kan Statskontoret, delvis självkritiskt, konstatera att kraven på enhetlighet i myndigheternas återrapporteringar redan inledningsvis borde ha ställts högre när det gäller om myndigheternas kostnadsreduktioner, hur frigjorda medel kommit till användning och vilka effekter som uppnåtts i termer av ökad operativ förmåga.

Enligt Statskontoret finns det skäl för såväl Försvarsdepartementet och berörda myndigheter att inför fortsatt förändringsåtgärder dra lärdom av erfarenheterna från det FFU-relaterade omställningsarbetet. Dessutom finns det, enligt Statskontoret, skäl att framhålla behovet av en starkare styrning från Regeringskansliets sida när det gäller omfattande förändringar inom försvaret, i synnerhet när kravet på förändringar riktas mot flera myndigheter var för sig och i samverkan.



### Uppdraget



REGERINGEN

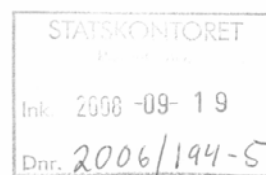
Försvarsdepartementet

Regeringsbeslut 10

2008-09-11

Fö2008/787/EPS

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



**Fortsatt uppdrag till Statskontoret att följa upp och granska omställningsarbetet inom det militära försvaret**

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att fortsätta granska det omställningsarbete som genomförs vid Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket. Statskontorets granskning är en del av regeringens uppföljning av att kostnader för förvaltning och stödverksamhet minskas med ca 2 miljarder kronor senast vid utgången av 2009. Granskningen ska främst ta fasta på:

- hur Försvarsmakten genomför omställningsarbetet, för egen del och i samverkan med Försvarets materielverk angående materielprocessen samt med Totalförsvarets forskningsinstitut angående forskning och teknikutveckling mm.,
- på vilket sätt och i vilken omfattning kostnadsminskningarna kommer Försvarsmakten till del samt
- kvaliteten i myndigheternas återrapportering.

Granskningen ska ske med hjälp av de underlag myndigheterna redovisar till regeringen. Statskontoret får från berörda myndigheter inhämta underlag som är nödvändiga för att genomföra uppdraget. I detta sammanhang bör berörda myndigheter utse kontaktpersoner och lämna namn på dessa till Statskontoret.

Statskontorets uppdrag ska pågå till och med den 30 juni år 2010. Arbetet ska ske i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och Statskontoret ska under granskningsperioden, enligt särskild överenskommelse, redovisa sina iakttagelser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

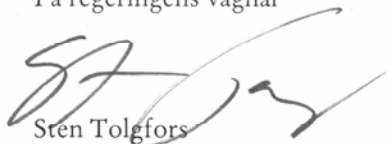
Kostnader för uppdraget ska tas inom ramen för Statskontorets ordinarie anslag. Kostnader av extraordinär karaktär, som inte ska tas inom ramen för Statskontorets anslag, ska efter en ekonomisk redogörelse från Statskontoret och godkännande från Regeringskansliet, belasta det under utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, uppförda anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.*, budgetramen för Försvarsdepartementet.

#### Ärendet

Den 31 augusti 2006 (Fö nr 7) beslutade regeringen om uppdrag till Statskontoret att granska omställningsarbetet som genomförs vid Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket utifrån det som angivits i regeringens skrivelse En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/06:131). Uppdraget sträcker sig t.o.m. den 31 december 2008. En förlängning av uppdraget krävs därmed för att Statskontoret ska kunna granska de besparingar som ska tas ut under 2009 kopplade till materielprocessen.

Den 18 juni 2007 och den 14 mars 2008 har Statskontoret inkommit med rapporter angående omställningsarbetet på de berörda myndigheterna.

På regeringens vägnar



Sten Tolgfors



Christian Ramstedt

Kopia till

Försvarsmakten  
Försvarets materielverk  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarshögskolan  
Totalförsvarets pliktverk  
Fortifikationsverket  
Försvarets radioanstalt  
Finansdepartementet/BA, F, LFG  
Försvarsdepartementet/CIV, MIL, SALP, SI  
Utbildningsdepartementet

Statsrådsberedningen  
Riksrevisionen  
Ekonomistyrningsverket  
Försvarsutskottet

