

När planeringen möter verkligheten

– Försvarsmaktens interna ledning,
styrning och uppföljning



Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten

Regeringen gav den 15 februari 2018 Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen. Med utgångspunkt i analysen ska Statskontoret föreslå åtgärder som Försvarsmakten eller regeringen kan vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Hanna André och utredare Martin Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Ett försvar som ställer om	12
1.3	Vad är ett ändamålsenligt underlag för budgetprocessen?	14
1.4	Så har vi genomfört uppdraget	16
1.5	Så är rapporten disponerad	19
2	Regeringens styrning av Försvarmakten	21
2.1	Utmaningar i styrningen	21
2.2	Analys av innehållet i regeringens styrning	25
2.3	Analys av kontakter mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten	33
2.4	Sammanfattande iakttagelser	36
3	Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning	39
3.1	Försvarmaktens organisation	39
3.2	Tre interna dokument styr planeringen	41
3.3	Sammanfattande iakttagelser	53
4	Analys och bedömning av de ekonomiska underlagen	57
4.1	Allt mer realistiska antaganden som grund för de ekonomiska underlagen	57
4.2	Budgetunderlagen ger dubbla signaler om myndighetens tillstånd och utveckling	60
4.3	Myndigheten hanterar stora oförutsedda kostnader	64
4.4	Försvarmakten måste hantera en framtida anhopning av kostnader	70
4.5	Investeringsplaneringen är delvis ofinansierad	72
4.6	Sammanfattande iakttagelser	73
5	Statskontorets slutsatser	77
5.1	De ekonomiska underlagen har inte varit ändamålsenliga för budgetprocessen	77
5.2	Den interna styrningen och uppföljningen har utvecklats	79
5.3	Otillräcklig ledning, styrning och uppföljning	79
5.4	Regeringens styrning försvårar en effektiv planering	83
6	Statskontorets förslag till åtgärder	89
6.1	Förslag för att göra de ekonomiska underlagen mer ändamålsenliga	90
6.2	Förslag för att förbättra Försvarmaktens förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning	95
	Referenser	105

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	107
2	Analyserade budgetunderlag, avvägningsbeslut och relaterade underlag 2014–2018	111
3	Förslag på tidplan för genomförande av Statskontorets förslag	113
4	ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan	115

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen eller inte. Statskontoret ska också föreslå hur förutsättningarna kan förbättras för en väl fungerande ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten.

Underlagen har inte varit ändamålsenliga

Vi bedömer att de ekonomiska underlag som Försvarsmakten har lämnat till regeringen inte har varit ändamålsenliga för regeringens ekonomiska styrning, planering och uppföljning. Underlagen har inte varit tillräckligt tydliga när det gäller myndighetens ekonomiska tillstånd och behov.

De ekonomiska underlagen har inte varit tillräckligt transparenta, bland annat för att de varit ofullständiga eller inte tillräckligt begripliga och tillförlitliga. Detta beror bland annat på att Försvarsmakten har utgått från antaganden om framtida tillskott, att investeringsplanen inte följer regelverket för statliga investeringar och att konsekvensbeskrivningarna inte har varit tillräckligt konkreta och rättvisande.

Men vi bedömer också att Försvarsmakten har förbättrat underlagen och den interna styrningen och uppföljningen. Det ökar förutsättningarna för att underlagen ska kunna bli mer ändamålsenliga. Samtidigt återstår ett ganska omfattande arbete.

Styrningen säkerställer inte att myndigheten använder sina resurser effektivt

Vi bedömer att riksdagen, regeringen och Försvarsmakten har fört in risker och osäkerheter i planeringen. Försvarsmakten behöver därför varje år hantera en planering som överskrider myndighetens anslag. Detta har lett till att Försvarsmakten återkommande behöver planera om, skjuta upp, reducera och ta bort planerad verksamhet, anskaffningar och åtgärder för att vidmakthålla materiel.

Ett delat ansvar för problemen och bristerna

Vår analys visar att problemen och bristerna i de ekonomiska underlagen och den interna styrningen har flera orsaker. De beror dels på faktorer som Försvarsmakten råder över, dels på faktorer som regeringen och Försvarets materielverk ansvarar för.

Försvarsmakten har till exempel tolkat myndighetens mål och uppgifter alltför ambitiöst. Det leder till att Försvarsmakten planerar in fler investeringar och mer verksamhet än vad det finns medel till. Försvarsmakten har också byggt planeringen på

antaganden om kommande ekonomiska tillskott. Försvarmakten har därför skjutit viktiga beslut och prioriteringar framför sig in i nästa inriktningsperiod.

Riksdagens och regeringens styrning har också bidragit till problemen och bristerna både i de ekonomiska underlagen och i Försvarmaktens ledning och styrning av verksamheten. Vi bedömer att vissa av riksdagens och regeringens beslut om nya insatser, investeringar och ambitionshöjningar varken har varit verksamhetsmässigt eller finansiellt möjliga att genomföra. Vi bedömer också att regeringen inte har hjälpt myndigheten att prioritera på en övergripande nivå. Regeringen har samtidigt även begränsat Försvarmaktens möjligheter att fördela resurser och prioritera inom den egna organisationen.

Vi bedömer också att brister i samspelet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk har bidragit till problemen i planeringen. Det handlar om att Försvarmakten inte har fått de underlag som myndigheten behöver och att det finns brister i de objektsbeskrivningar som Försvarets materielverk bistår Försvarmakten med. Försvarmakten har inte heller haft förutsättningar att ompröva och kvalitetssäkra Försvarets materielverks underlag.

Statskontorets förslag

Statskontoret anser att flera olika delar av systemet behöver förändras på ett sammanhållet sätt för att problemen och bristerna ska gå att lösa. Vi bedömer att försvarsområdet alltför länge har präglats av en oenighet mellan de berörda aktörerna om varför problem med Försvarmaktens ekonomi och planering uppstår ungefär halvvägs in i en inriktningsperiod. För att åstadkomma en varaktig förändring och ge Försvarmakten långsiktiga planeringsförutsättningar behöver regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk utifrån sina roller och uppgifter ta ett gemensamt ansvar för att komma till rätta med problemen och bristerna. Vi föreslår därför att Försvarmakten och regeringen vidtar åtgärder som syftar till att:

- göra de ekonomiska underlagen mer ändamålsenliga för budgetprocessen
- förbättra förutsättningarna för en väl fungerande ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten.

Förslag för mer ändamålsenliga underlag

Vi föreslår att Förvarsdepartementet tar initiativ till och leder ett arbete för att utveckla ändamålsenligheten i budgetunderlagen. Regeringen behöver då tydliggöra sina förväntningar på underlagen, eftersom Förvarsdepartementet och Försvarmakten inte har samma bild av vad som utgör ett ändamålsenligt budgetunderlag. Förvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser bör ha huvudansvaret för att genomföra arbetet. Enheten bör i detta arbete samverka både med Försvarmakten, övriga delar av Förvarsdepartementet och berörda delar av Rege-
ringskansliet.

Vi föreslår också att Försvarsmakten utvecklar ändamålsenligheten i budgetunderlagen och säkerställer att investeringsplanen följer regelverket för statliga investeringar. När det gäller investeringsplanen behöver Försvarsmakten och Försvarets materielverk framför allt utveckla beskrivningarna av de ekonomiska riskerna i de olika projekten.

Vi bedömer att Försvarets materielverks stöd till Försvarsmakten när det gäller att planera materiel- och logistikförsörjningen kan förbättras. Samtidigt kan Försvarsmakten ge Försvarets materielverk bättre förutsättningar att klara sitt åtagande. Vi föreslår därför att regeringen för in denna samverkansuppgift i de båda myndigheternas instruktioner. Regeringen bör också ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utvärdera ansvarsfördelningen och samverkan mellan de två myndigheterna.

Förslag för att förbättra ledning, styrning och uppföljning

Vi föreslår att regeringen säkerställer att nya politiska beslut som påverkar Försvarsmakten är finansiellt och verksamhetsmässigt genomförbara. Regeringen behöver därför se till att de konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar som olika aktörer tar fram inför försvarspolitiska beslut lever upp till kraven i kommittéförfordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och propositionshandboken.

Försvarsmakten bör i sin tur utveckla sina processer för att inrikta, planera och följa upp verksamheten. Vi föreslår att Försvarsmakten vänder på planeringsperspektivet i myndigheten så att den ekonomiska ramen får styra planeringen på kort och lång sikt. Försvarsmakten bör också införa en princip om att myndigheten inte får planera in mer investeringar och verksamhet än vad ramen tillåter. Vi föreslår också att förstärka den roll och det ansvar som chefen för ledningsstaben har, för att säkerställa att planeringen på kort och lång sikt är verksamhetsmässigt och finansiellt genomförbar.

Vi föreslår att regeringen förstärker och utvecklar resultatstyrningen av Försvarsmakten för att göra det lättare för Försvarsmakten att hantera risker och osäkerheter i planeringen. Vi bedömer att regeringen behöver ge Försvarsmakten större möjligheter att på egen hand fördela resurser och prioritera inom den egna organisationen.

Vi bedömer också att Försvarsdepartementet behöver systematisera de informella kontakterna med Försvarsmakten. Försvarsmakten behöver å sin sida utveckla sitt sätt att ta emot styrning från regeringen och systematisera sina informella kontakter med Regeringskansliet.

1 Inledning

Försvarmakten har flera gånger under de senaste decennierna fått problem med sin ekonomi. Under 1990-talet och det tidiga 2000-talet talade man om Försvarmaktens svarta hål. Så är inte längre fallet utan i dag har problemen en annan karaktär och Försvarmakten upptäcker dem vanligtvis i sin planering.

På grund av de återkommande problemen har regeringen flera gånger under de senaste 20 åren gett olika myndigheter i uppdrag att utreda Försvarmaktens interna styrning och kontroll. Regeringen har också genomfört åtgärder för att komma till rätta med problemen och Försvarmakten har förändrat sin interna styrning och kontroll. Men trots det uppstår fortfarande frågor om Försvarmaktens ekonomiska situation ungefär halvvägs in i en inriktningsperiod.¹

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick den 15 februari 2018 i uppdrag av regeringen att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga som underlag för budgetprocessen. Statskontorets bedömning ska utgå från ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer, uppföljning och transparens.²

Analysen ska vidare omfatta i vilken grad Försvarmaktens metoder för ekonomisk planering svarar upp mot de ramar som följer av regeringens beslut, såsom myndighetens uppdrag och finansiering. Vi ska utifrån analysen lämna förslag till åtgärder som Försvarmakten eller regeringen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Inom ramen för denna del av uppdraget ska vi ta hänsyn till de rekommendationer som Ekonomistyrningsverket lämnade till Försvarmakten 2010.³

¹ Inom försvarsområdet fattar regeringen beslut där styrningen av Försvarmakten preciseras för en period om fem år. Dessa beslut kallas inriktningsbeslut (i vissa sammanhang kallas besluten för försvarsbeslut), och perioderna kallas för inriktningsperioder. Nuvarande inriktningsperiod omfattar åren 2016–2020.

² Regeringsbeslut Fö2018/00223/MFI *Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten*.

³ Ekonomistyrningsverket (2010) *Utveckling av Försvarmaktens interna styrning och kontroll*.

Vi ska analysera de underlag som Försvarsmakten har lämnat inför och under inriktningsperioden 2016–2020. Vi ska också ta hänsyn till Försvarsmaktens och Försvarets materielverks svar på regeringens uppdrag om investeringsplanering.⁴

1.2 Ett försvar som ställer om

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats påtagligt under senare år. Riksdagen och regeringen har därför beslutat om att förändra inriktningen för Försvarsmakten.⁵ Därför befinner sig Försvarsmakten sedan ett par år tillbaka i en omställningsfas där myndigheten ska ställa om från ett insatsförsvar till att stärka den nationella försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden.

Omställningen till ett nationellt försvar och nya krav på ökad operativ förmåga och beredskap kommer efter en lång period av minskade anslag för Försvarsmakten och krav på rationaliseringar inom myndigheten. Under denna period tog riksdagen och regeringen också bort kravet om att Försvarsmakten ska kunna möta ett väpnat angrepp. Trots detta pekade Försvarsmakten under slutet av föregående inriktningsperiod 2010–2014 på att myndigheten redan då behövde kraftigt ökade anslag för att kunna fullfölja inriktningsbeslutet. Försvarsmakten behövde medel för personal och för att anskaffa och vidmakthålla⁶ materiel.⁷ Försvarsmakten gick därför in i nuvarande inriktningsperiod med en begränsad förmåga att möta ett väpnat angrepp.

Under nuvarande inriktningsperiod har också Försvarsmakten påpekat att myndigheten inte har tillräckligt med resurser för att lösa sina uppgifter.⁸ Skälet till detta är bland annat att myndigheten har stora behov inom samtliga verksamhetsgrenar och att myndighetens köpkraft minskat över tid. Enligt Försvarsmakten har köpkraften minskat bland annat på grund av prisökningar inom sektorn och att förändrade avtal och nya krav på myndigheten har lett till oförutsedda kostnadsökningar.⁹ Försvarsmakten har dock inte beskrivit glappet mellan målen, uppgifterna och de tillgängliga resurserna samlat och konkret.

⁴ Regeringsbeslut Fö2017/000666/MFU *Uppdrag till Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende investeringsplanering.*

⁵ Prop. 2014/15:109.

⁶ Vidmakthålla innebär att man bibehåller ett materielsystems egenskaper i livscykelns användnings- och underhållsskede.

⁷ Försvarsmakten 23 381:53871 *Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig balans.*

⁸ Försvarsmakten FM2014-5882:46 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar* och Försvarsmakten FM 2015-1597:7 *Försvarsmaktens strategiska inriktning.*

⁹ Försvarsmakten FM2015-7991:21 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar*, och Försvarsmakten FM2016-10870:28 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar.*

Försvarmakten saknar också vissa förmågor och har emellanåt svårt att bibehålla befintlig materiel och göra sig av med och ersätta materiel som har nått sin livslängd. *Utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov* visar till exempel att Försvarmaktens ekonomiska situation är och kommer att vara ansträngd under perioden fram till 2025 och till viss del även fram till 2029.¹⁰

Under senare år har också Försvarmakten blivit tvungen att minska sin planering fram till 2020 för att myndigheten ska klara av att hålla sig inom befintliga ekonomiska ramar. Myndigheten har endast ett mycket begränsat utrymme för att planera in nya anskaffningar och åtgärder för vidmakthållande.¹¹

Sammanfattningsvis kan vi därmed konstatera att Försvarmakten gick in i den nuvarande inriktningsperioden med låg operativ förmåga, omfattande behov i samtliga verksamhetsgrenar och med en ekonomisk ram som innebar att det rådde obalans mellan tilldelade uppgifter och resurser. Utifrån detta svåra utgångsläge fick alltså Försvarmakten krav från regeringen att öka den operativa förmågan och krigsdugligheten och beredskapen i krigsförbanden. Detta innebär förstås utmaningar för den ekonomiska planeringen och myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning.

1.2.1 Omställningen har inneburit ökade anslag och krav

Riksdagen har vid ett antal tillfällen under de senaste åren fattat beslut om att utöka Försvarmaktens anslag till följd av det förändrade säkerhetsläget och tillståndet i Försvarmakten. I samband med dessa beslut har riksdagen och regeringen även skärpt befintliga krav och ställt nya krav på myndigheten.

År 2014 föreslog regeringen en stegvis ökning av anslagsramen inom försvarsområdet med totalt 5,5 miljarder kronor under perioden 2016–2024.¹² I den försvarspolitiska inriktningspropositionen föreslog regeringen en förstärkning av försvars ekonomin med ytterligare 10,2 miljarder kronor för perioden 2016–2020.¹³ Riksdagen har sedan beslutat om att dessa ytterligare medel ska tillföras försvarsekonomin i samband med beslut om de efterföljande budgetpropositionerna.

Regeringen har därefter genom en parlamentarisk överenskommelse föreslagit att ytterligare 6,4 miljarder kronor ska tillföras Försvarmakten under åren 2018–2020. Även dessa medel har fördelats genom riksdagens beslut om budgetpropo-

¹⁰ SOU 2018:7 *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*.

¹¹ SOU 2018:7 *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*.

¹² Prop. 2014/15:1 *utgiftsområde 6*.

¹³ Prop. 2014/15:109.

sitionerna för samma år.¹⁴¹⁵ De två senaste förstärkningarna är engångsförstärkningar och inte någon generell ökning av ramen.

Merparten av de medel som riksdagen har tillfört myndigheten har varit riktade till viss verksamhet.¹⁶ De ekonomiska förstärkningarna har därmed främst syftat till att skapa förutsättningar för ny verksamhet eller för att höja målen inom Försvarsmakten och alltså inte till att hantera ekonomiska utmaningar och behov i den befintliga verksamheten och planeringen.

Sammantaget har anslagen till Försvarsmakten ökat med cirka 10 procent under perioden 2015–2020. Trots detta har alltså Försvarsmakten i samtliga budgetunderlag under perioden signalerat att myndigheten behöver ytterligare medel. Men myndigheten har i de flesta fall formulerat behoven i generella termer – som en obalans mellan resurser och uppgifter – snarare än i monetära termer.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att Försvarsmakten har stora ekonomiska utmaningar att hantera trots de ökade anslagen. Parallellt med de ekonomiska utmaningarna införs också en ny finansiell styrmodell inom materiel- och logistikförsörjningen den 1 januari 2019. Modellen innebär att ansvarsförhållandena mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk förändras. I den nya modellen kommer Försvarsmakten att ha ett samlat ansvar för materielsystemen över hela deras livscykel. För att kunna ta detta ansvar är Försvarsmakten beroende av stöd från Försvarets materielverk.¹⁷

1.3 Vad är ett ändamålsenligt underlag för budgetprocessen?

Det är långt ifrån självklart vad som är ett ändamålsenligt ekonomiskt underlag för budgetprocessen. För att bringa klarhet i vilka krav som är rimliga att ställa på Försvarsmaktens ekonomiska underlag har vi utgått från uppdragets skrivningar om *ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer, uppföljning och transparens*.

Dessa begrepp representerar viktiga aspekter som de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen behöver ta upp. Vi har analyserat dessa aspekter som en helhet, eftersom de inte går att isolera helt ifrån varandra. Frågor

¹⁴ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 6.

¹⁵ Utöver dessa förstärkningar av försvarsekonomin har Försvarsmakten också tillförts 405 miljoner kronor i vårandringsbudgeten 2017 och 103 miljoner kronor i vårandringsbudgeten 2018.

¹⁶ Se till exempel Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*.

¹⁷ FM2018-17261:1 Försvarsmakten *Arbetsätt och samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende materieförsörjning*.

om planering på kort och lång sikt hänger till exempel samman med aspekter som ekonomisk styrning, uppföljning och omvärldsfaktorer.

I vår bedömning av ändamålsenligheten i de ekonomiska underlagen, finns dock två delar som behöver analyseras var för sig. Vi har därför utgått från dessa två delar i arbetet:

1. Hur väl underlagen lever upp till kraven i det ekonomiadministrativa regelverket.
2. Hur väl underlagen lever upp till de särskilda krav som regering och riksdag ställer på Försvarsmakten.

Det ekonomiadministrativa regelverket syftar bland annat till att göra myndigheternas underlag användbara för regeringen för att kunna ansvara över statens tillgångar inför riksdagen. De ekonomiska underlagen behöver hålla tillräcklig kvalitet för att regeringen ska kunna ta detta ansvar och styra myndigheterna finansiellt och verksamhetsmässigt.

Frågan om riksdagens och regeringens särskilda krav handlar till exempel om hur myndigheten förhåller sig till den styrning och de ekonomiska utgångspunkter och krav som framgår av bland annat propositioner, regeringsbeslut och särskilda uppdrag. Även de särskilda kraven innebär att de ekonomiska underlagen behöver innehålla viss information och hålla tillräcklig kvalitet.

1.3.1 Ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer, uppföljning och transparens

Innehållet och strukturen i de underlag som används i budgetprocessen styrs av lagar och regler. Centrala krav framgår till exempel av budgetlagen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, anslagsförordningen och myndighetsförordningen. Vi har utgått från dessa regler när vi har bedömt ändamålsenligheten i underlagen. Reglerna stipulerar ett antal krav som måste vara uppfyllda för att underlagen ska vara ändamålsenliga för budgetprocessen.

De ekonomiska underlagen måste för det första leva upp till syftet med budgetprocessen. Budgetprocessen syftar till att upprätthålla ordning i statsfinanserna och göra det möjligt för regeringen att prioritera mellan olika verksamheter och åtgärder för att förverkliga sina politiska idéer och mål. Budgetprocessen präglas också av dialog mellan myndigheter och fackdepartement och mellan fackdepartementen och Finansdepartementet.

De ekonomiska underlag som myndigheterna lämnar till regeringen för att användas i budgetprocessen *ska göra det möjligt för regeringen att med hänsyn till målen för verksamheten och myndighetens åtaganden och uppgifter beräkna, bedöma och göra avvägningar om myndighetens faktiska resursbehov över en given tidsperiod* (till exempel ett budgetår, en budgetcykel eller en investeringsperiod).

Utifrån budgetunderlagen ska det vara möjligt för regeringen att bedöma vilka konsekvenser de nuvarande ekonomiska ramarna får för möjligheterna att nå de mål som riksdag och regering ställt upp för det aktuella området och myndighetens behov av medel för de kommande åren. De ekonomiska underlagen ska alltså fungera som utgångspunkt för regeringens ekonomiska styrning, för planering och prioritering på kort och lång sikt och för uppföljning. Inför ett budgetbeslut bör därför regeringen vara medveten om alla viktiga konsekvenser som följer av beslutet.

Det kräver att de ekonomiska underlagen är transparenta, alltså att de är fullständiga och begripliga. De måste också vara tillförlitliga, alltså överensstämmande med verkligheten under föreskrivna villkor. Av de ekonomiska underlagen behöver det därför också framgå vilka typer av osäkerheter som finns i prognoserna och beräkningarna samt vilka antaganden som ligger till grund för underlagens olika delar. Allt detta behöver en myndighet kommunicera på ett så tydligt och konkret sätt som möjligt.

Underlagen ska ge en så rättvisande bild av tillståndet och det ekonomiska läget i myndigheten som möjligt. Det innebär att en myndighet vare sig ska över- eller underdriva sin bedömning av sådant som befintliga och kommande kostnader, inkomster eller risker.

Därutöver ska de ekonomiska underlagen utgå från regeringens beslut om verksamheten och innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren. En myndighet ska också informera regeringen om det finns en risk för att anslaget är otillräckligt eller om det finns en risk för att anslaget överskrids. Då ska myndigheten också föreslå vilka nödvändiga åtgärder som kan vidtas.

1.4 Så har vi genomfört uppdraget

Våra analyser, slutsatser, bedömningar och förslag grundar sig framför allt på intervjuer och studier av de ekonomiska underlag som Försvarmakten har lämnat till regeringen under perioden 2014–2018. Under arbetets gång har vi intervjuat företrädare för Försvarmakten, Försvarets materielverk, Regeringskansliet, Totalförsvarets forskningsinstitut och personer med kännedom om och insikt i Försvarmakten.

I analysen av styrningen av Försvarmakten har vi utgått från befintligt regelverk, propositioner, regeringsbeslut, regleringsbrev och relevanta rapporter och utredningar samt intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och Försvarmakten. När det gäller analysen av Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning har vi utgått från myndighetens interna styrdokument och beskrivningar av planeringsprocesserna samt intervjuer. Vi har då intervjuat företrädare för Försvarmakten och Försvarets materielverk.

I bedömningen av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens ekonomiska underlag har vi utgått från underlag som myndigheten har lämnat till regeringen 2013–2018, analyser om försvarsekonomin och intervjuer med personer i Försvarsmakten, Försvarsdepartementet och Försvarets materielverk. Vi har också intervjuat andra personer med god kunskap om den ekonomiska situationen i Försvarsmakten, avvägningsbesluten och de underlag som Försvarsmakten har inkommit med till regeringen inför och under inriktningsperioden.

Vi samlade in materialet och gjorde intervjuerna under perioden maj-augusti 2018. Vi har också begärt in kompletterande underlag och gjort kompletterande intervjuer under september och oktober samma år.

Vi har haft sju möten med representanter från Försvarsdepartementet för att hålla Regeringskansliet informerat om uppdraget.

1.4.1 Vi har fokuserat på framåtsyftande underlag och vissa delar av Försvarsmaktens verksamhet

I arbetet har vi för det första fokuserat på de framåtsyftande underlag som Försvarsmakten har tagit fram och lämnat in till regeringen under perioden 2014–2018. Det innebär att vi har analyserat de underlag som Försvarsmakten har lämnat till regeringen inför inriktningspropositionen 2015 och de ekonomiska underlag och svar på remisser som myndigheten har lämnat till regeringen under perioden 2015–2018. Inom ramen för detta arbete har vi också analyserat de interna underlag och beslut som ligger till grund för myndighetens verksamhetsplanering och budgetunderlag. Vi har utgått från Försvarsmaktens underlag och beräkningar. Vi har alltså inte gjort någon omprövning eller egna beräkningar utifrån underlagen. Vi har inte heller analyserat de prognoser som Försvarsmakten lämnar löpande till Försvarsdepartementet.

Myndigheternas budgetunderlag är centrala för arbetet med att ta fram förslag till kommande års statsbudget. Årsredovisningarna fyller också en viktig funktion i budgetarbetet, men då som utgångspunkt för analyser och bedömningar av verksamheternas resultat. Vi har valt att inte analysera och bedöma Försvarsmaktens årsredovisningar under denna period i och med att vi har fokuserat på de framåtsyftande delarna i budgetprocessen. Ett sådant arbete hade också krävt mer tid och resurser än vad som funnits tillgängligt för detta uppdrag.

Vi har för det andra valt att fokusera på delar av Försvarsmaktens verksamhet. Det handlar om förbandsverksamheten och anskaffningen av materiel. Anledningen till att vi har valt att fokusera på dessa delar av verksamheten är dels att de är de mest omfattande delarna av verksamheten, dels att det är inom dessa verksamheter som det finns särskilda utmaningar när det gäller ekonomi och planering.

1.4.2 Vi har utgått från och tagit hänsyn till Ekonomistyrningsverkets rapporter

I arbetet med att ta fram förslag till åtgärder har vi utgått från Ekonomistyrningsverkets tidigare rapporter om Försvarmaktens interna styrning och kontroll. I dessa rapporter riktar Ekonomistyrningsverket kritik mot Försvarmakten. Kritiken handlar till exempel om ekonomifrågornas status i myndigheten, att militär kompetens överordnats civil kompetens, hög personalomsättning på vissa nyckelpositioner och otillräckliga rutiner för kunskapsöverföring.¹⁸

Med anledning av kritiken fick Ekonomistyrningsverket 2010 i uppdrag att följa upp Försvarmaktens arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen. Uppdraget avrapporterades genom rapporten *Utveckling av Försvarmaktens interna styrning och kontroll* som visar att Försvarmakten har uppmärksammat samtliga förslag som myndigheten fått och infört flera åtgärder på det sätt som Ekonomistyrningsverket hade förslagit.

I rapporten pekade Ekonomistyrningsverket på att Försvarmakten bör förtydliga ansvarsförhållandena inom personalprocessen och ekonomidirektörens roll när det gäller att kvalitetssäkra vissa styrdokument samt stärka uppföljningen. Vidare rekommenderade Ekonomistyrningsverket att Försvarmakten ska fortsätta utveckla processerna inom högkvarteret och genomföra informations- och utbildningsinsatser för chefer och medarbetare. Ekonomistyrningsverket menade också att Försvarmakten behövde integrera processen för intern styrning och kontroll i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen och stärka planerings- och ekonomiavdelningens roll som central controller i myndigheten.¹⁹

Vi har frågat hur Försvarmakten har tagit hänsyn till Ekonomistyrningsverkets rekommendationer i arbetet med att utveckla den interna styrningen och kontrollen. Vi har också frågat vilka förändringar som myndigheten har genomfört med anledning av rekommendationerna och hur planerings- och uppföljningsprocesserna har förändrats sedan 2010.

I arbetet med att formulera förslag till åtgärder som Försvarmakten och regeringen kan vidta för att stärka den interna ledningen, styrningen och uppföljningen har vi utgått från rekommendationerna från 2010. Med anledning av Ekonomistyrningsverkets rekommendationer och att frågor om Försvarmaktens ekonomi kontinuerligt återkommer har vi valt att komplettera vår analys med ett antal av de externa faktorer som sätter ramarna för Försvarmaktens interna styrning och uppföljning. Dessa faktorer är exempelvis riksdagens och regeringens styrning samt samspelet med Försvarets materielverk. Ett annat skäl till att vi har breddat analysen är

¹⁸ Ekonomistyrningsverket (2008) *Försvarmaktens interna styrning och kontroll*.

¹⁹ Ekonomistyrningsverket (2010) *Utveckling av Försvarmaktens interna styrning och kontroll*.

uppdragets skrivningar om att vi även kan rikta förslag till regeringen för att stärka förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten.

1.4.3 Vi har tagit stöd av Ekonomistyrningsverket

I de delar av uppdraget som handlar om ekonomisk styrning och investeringsplanering har vi tagit stöd av Ekonomistyrningsverket. Myndigheten har på uppdrag av oss analyserat vissa aspekter av Försvarmaktens ekonomiska planering så som den kommer till uttryck i budgetunderlaget för 2019 och det kompletterande budgetunderlaget för 2019.

I november 2018 lämnade Ekonomistyrningsverket sin analys till Statskontoret. Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har löpande under uppdraget stämt av och diskuterat iakttagelser, slutsatser och förslag. Ekonomistyrningsverkets redovisning finns i sin helhet i bilaga 4 till denna rapport.

1.4.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Utredarna Hanna André och Martin Johansson (projektledare) har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Vi har kontinuerligt under uppdraget gett Försvarmakten möjlighet att kontrollera fakta och ge sin syn på vår analys och bedömning av de ekonomiska underlagen och myndighetens ledning, styrning och uppföljning. Försvarmakten har också fått möjlighet att kontrollera fakta och lämna synpunkter på relevanta delar av ett slutligt utkast till rapport.

Försvarets materielverk har fått möjlighet att kontrollera fakta i de delar av rapporten som berör myndigheten och dess roll i arbetet med att ta fram Försvarmaktens budgetunderlag.

Ekonomistyrningsverket har vid två tillfällen läst och lämnat synpunkter på utkast till denna rapport.

1.5 Så är rapporten disponerad

I kapitel 2 beskriver vi riksdagens och regeringens styrning av och kontakter med Försvarmakten. Syftet är att ge en bild av vilka förutsättningar som gäller för Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi Försvarmaktens ledning, styrning och uppföljning och i kapitel 4 redogör vi för vår analys och bedömning av de ekonomiska underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen för att använda i budgetprocessen.

I kapitel 5 redogör vi för våra slutsatser och i kapitel 6 lämnar vi ett antal förslag om hur förutsättningarna för en bättre fungerande intern ledning, styrning och uppföljning kan stärkas.

2 Regeringens styrning av Försvarsmakten

I detta kapitel beskriver vi regeringens styrning av Försvarsmakten och särskilt de utmaningar som styrningen för med sig. Vi beskriver och analyserar innehållet i regeringens styrning under nuvarande inriktningsperiod och de praktiska formerna för kontakter och informationsutbyten mellan regeringen och Försvarsmakten.

2.1 Utmaningar i styrningen

Regeringen styr förvaltningsmyndigheterna huvudsakligen genom regeringens beslut om instruktion för myndigheten och det årliga regleringsbrevet där myndighetens anslag fördelas. Inom dessa ramar är myndigheterna i varierande grad fria att lösa sina uppgifter och uppdrag på bästa sätt. Det är en utgångspunkt att myndighetens ledning själv beslutar i frågor om intern organisation och resursfördelning.²⁰ Men Försvarsmakten har ett mer begränsat handlingsutrymme än andra myndigheter.

Försvarsmakten styrs på ett relativt genomgripande sätt genom de inriktningsbeslut för Försvarsmaktens verksamhet som följer på de femåriga försvarspolitiska inriktningspropositionerna, men även genom andra regeringsbeslut. Den formella styrningen kompletteras också av relativt omfattande informella kontakter.

2.1.1 Försvarsmakten har ett omfattande och komplext uppdrag men organisationen är låst

Försvarsmaktens uppgifter framgår av myndighetens instruktion. Där anger regeringen att Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp, liksom att grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.²¹

Av instruktionen framgår också att Försvarsmakten ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet, samt upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet. Försvarsmakten ska även kunna värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt kunna förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Myndigheten ska kunna utföra dessa uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.

²⁰ Myndighetsförordning (2007:515) § 4.

²¹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 1.

Försvarsmakten ska också med befintlig förmåga och resurser kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.²²

Regeringen har enligt instruktionen befogenheter inom just Försvarsmaktens område som sträcker sig utöver det vanliga:

- Regeringen beslutar om organisationsstrukturen. Försvarsmaktens enheter och deras lokalisering framgår av en bilaga till instruktionen.²³
- Regeringen beslutar om anställning som överbefälhavare, generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, försvarsinspektör för hälsa och miljö, general och amiral. Regeringen beslutar också, efter förslag från Försvarsmakten, om anställning av bland annat chefsjurist, ekonomidirektör, produktionschef och personaldirektör. Det finns även ytterligare befattningar som regeringen beslutar om, vilket framgår av en bilaga till instruktionen.²⁴

Vid sidan om regeringens styrning, utövar också riksdagen omfattande styrning av Försvarsmakten, en styrning som sker på en relativt detaljerad nivå. Riksdagen fattade till exempel beslut om vilka krigsförband som ska ingå i Försvarsmakten i beslutet om den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Riksdagen fattar också vid behov beslut om till exempel vilka organisationsenheter som Försvarsmaktens organisation ska bestå av och om vissa större materielsystem.²⁵ Riksdagen kan också fatta andra beslut som har stor betydelse för Försvarsmaktens förmågeutveckling, till exempel genom att stifta lagar som påverkar Försvarsmaktens personalförsörjningssystem.

2.1.2 Styrningen av försvarssektorn sker utifrån olika tidshorisonter

En grundbult i styrningen av försvarssektorn är de försvarspolitiska inriktningspropositionerna och inriktningsbesluten, som fattas för fem år i taget. Riksdagens beslut om den försvarspolitiska inriktningspropositionen är en utgångspunkt för riksdagens årliga beslut om försvarsbudgeten och om medel till Försvarsmakten. Försvarsmakten, Försvarsberedningen och andra aktörer inom sektorn bidrar med underlag till propositionen.

²² Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 2.

²³ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten bilaga 1.

²⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten 24–25 §§ och bilaga 2.

²⁵ Se till exempel bet. 2014/15:FöU11 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* och rskr.2014/15:251, Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FöU1, rskr.2017/18:101. Riksdagen (2014) *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*.

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen innehåller målen och inriktningen för försvarsverksamheten. Det gäller både säkerhetspolitiska mål och mål för det militära försvaret.²⁶

Av propositionen framgår att Försvarsmakten ska bidra till målen genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter:

- ”Upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning och, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp,
- främja vår säkerhet genom deltagande i operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet, upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov”.²⁷

I anslutning till riksdagens beslut om inriktningspropositionen, fattar regeringen ett särskilt beslut om inriktningen för Försvarsmaktens verksamhet under samma period.

Försvarsmakten styrs dessutom på längre sikt, genom riksdagens årliga godkännande av regeringens förslag till investeringsplan för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. Försvarsmakten inkommer med förslag till investeringsplan i anslutning till budgetunderlaget varje år. Investeringsplanen omfattar alla planerade materielinvesteringar. Investeringar som gäller ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor eller medför förändringar av större betydelse för Försvarsmaktens utveckling ska särredovisas. Dessa investeringar ska delas in i objekt/objektgrupper tillsammans med en redovisning över förväntade utgifter per år. Investeringsplanen ingår sedan 2017 som en del i regeringens förslag till statsbudget inför kommande år.²⁸

²⁶ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

²⁷ Prop. 2014/15:109.

²⁸ Se Regeringsbeslut Fö2015/00058/ESL, Fö2015/00120/ESL (delvis), Fö2015/00265/MFI m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försvarsmakten*. Inledningsvis gällde kravet anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Riksdagens beslut om investeringsplaner rör de kommande sex åren, medan Försvarsmakten ska redovisa investeringsplaner för tolv år framåt i tiden.

2.1.3 Flera aktörer inom sektorn har betydelse för Försvarmakten

Regeringen styr också sina myndigheter och deras relationer till varandra och till andra aktörer genom att organisera de olika politikområdena. Detta är särskilt tydligt när det gäller försvaret, där regeringen har valt att omge Försvarmakten med ett antal stödmyndigheter med särskilda uppdrag. Det handlar om Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Rekryteringsmyndigheten (som lyder under Förvarsdepartementet), Fortifikationsverket (som lyder under Finansdepartementet) och Försvarshögskolan (som lyder under Utbildningsdepartementet). Inom vissa områden är Försvarmakten beroende av dessa myndigheter för att kunna planera och genomföra sin verksamhet.

Försvarets materielverk spelar en särskild roll i Försvarmaktens ekonomiska planering. Detta beror på att Försvarets materielverks instruktionsenliga uppdrag är helt centralt för Försvarmaktens operativa planering och förmåga. Försvarets materielverk ska på uppdrag av Försvarmakten upphandla byggentreprenader, varor och tjänster samt tillhandahålla logistiktjänster. Utöver det ska Försvarets materielverk också hjälpa Försvarmakten att planera materiel- och logistikförsörjningen samt bistå med materielsystemkunskap.²⁹ Det är Försvarets materielverk som har de direkta kontakterna med olika leverantörer och som i slutändan utformar avtalen. De avtal som Försvarets materielverk sluter med leverantörer blir dimensionerande för Försvarmaktens ekonomi i övrigt eftersom de rör stora investeringar över lång tid.

Enligt regeringens styrning ska Försvarets materielverk stödja Försvarmakten med väl underbyggda underlag och en effektiv planeringsprocess. Då ska Försvarets materielverk särskilt fokusera på kostnadsberäkningar och livscykel- och riskanalyser som Försvarmakten kan använda sig av i sin planering. Försvarets materielverk ska också stödja Försvarmakten genom att ta fram och beräkna investeringars totala ekonomiska ram.³⁰ Detta innebär att många av de beräkningar och bedömningar om tid, prestanda och ekonomi som Försvarmakten använder i sin planering kommer från Försvarets materielverk.

Regeringen styr också genom försvarsprisindex

Regeringen beslutar också om en särskild pris- och löneomräkning för vissa av Försvarmaktens anslag, det så kallade försvarsprisindex. Försvarsprisindex ska mäta generella prisförändringar på prestanda- och kvalitetsmässigt oförändrade eller likvärdiga varor och tjänster. Indexet ska därmed inte kompensera för att kvalitet eller prestanda ökar. Målet med försvarsprisindex är att politiska beslut och

²⁹ Förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk 1 §.

³⁰ Regeringsbeslut Fö2015/00954/MFU *Inriktning för Försvarets materielverks verksamhet för åren 2016 till och med 2020.*

prioriteringar om ökning eller minskningar inom försvarsområdet ska röra ambitionsförändringar.

Kostnadsutvecklingen inom försvarsområdet är snabb, bland annat som en följd av den tekniska utvecklingen och andra prestandahöjningar. Erfarenheterna visar att kostnadsutvecklingen totalt sett överstiger den uppräkningsökning som sker med försvarsprisindex. Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut har flera gånger påtalat att den nuvarande konstruktionen leder till att Försvarsmakten inte kompenseras för prisutvecklingen inom försvarsområdet och att omräkningen i väsentlig utsträckning påverkar myndighetens ekonomi och planering.³¹ Enligt Totalförsvarets forskningsinstituts beräkningar ligger den rena prestandajusterade prisutvecklingen inom försvarsområdet väsentligt över den allmänna prisutvecklingen i samhället.³²

I realiteten har Försvarsmakten dock också att hantera att kostnaderna skiljer sig åt beroende på hur de olika avtalen ser ut för olika investeringar. Dessa avtal ansvarar Försvarsmaterielverket för. Försvarsmaterielverket använder sig inte av försvarsprisindex utan arbetar med utvalda index för den specifika affären. Det är också dessa individuella index i olika avtal som är styrande för Försvarsmaterielverkets prognoser över kostnadsutvecklingen i olika investeringar. I och med detta uppstår en risk för att prisomräkningen av materielprojekten från Försvarsmaterielverket inte överensstämmer med uppräkningsökningen av anslagen. Även små procentuella förändringar kan ge stora konsekvenser för Försvarsmaktens ekonomi, i synnerhet när det handlar om stora projekt.³³

Sammanfattningsvis har alltså *både* regeringens utformning av försvarsprisindex och utformningen av den individuella prisomräkning som Försvarsmaterielverket gör i respektive avtal, stor påverkan på Försvarsmaktens samlade ekonomi.

2.2 Analys av innehållet i regeringens styrning

Regeringens styrning av Försvarsmakten förmedlas alltså på flera olika sätt. Vid sidan av instruktionen och regleringsbrevet har planeringsanvisningarna en central plats i regeringens styrning under en inriktningsperiod (tabell 2.1).

³¹ Se till exempel Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016, 2017 och 2018, Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning* och Totalförsvarets forskningsinstitut (2014) *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation*.

³² Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*

³³ SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

Tabell 2.1 Planeringsanvisningar till Försvarsmakten under perioden 2016–2018.

Anvisning	Beslut	Datum
Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015	Regeringen	19 juni 2014
Den försvarspolitiska inriktningspropositionen	Riksdagen	15 juni 2015
Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020	Regeringen	25 juni 2015
Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020	Regeringen	18 december 2017
Uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med kompletterande budgetunderlag, m.m.	Regeringen	24 maj 2018

2.2.1 En ökad operativ förmåga

Samtliga planeringsanvisningar uttrycker målet att försvarsförmågan ska öka. Redan i juni 2014 angav regeringen att myndigheten skulle redovisa *hur den operativa förmågan skulle kunna ökas liksom hur kraven på krigsduglighet skulle kunna uppnås* utifrån den inriktning som Försvarsberedningen hade angivit i sin senaste rapport. Detta framgick i uppdraget till Försvarsmakten att inkomma med underlag inför kommande inriktningsproposition.³⁴

I den inriktningsproposition som följde angav regeringen att försvaret skulle riktas *om från ett insatsförsvär till ett försvär som tydligare skulle inriktas mot det nationella försvaret*. Detta skulle ske samtidigt som *den operativa förmågan stärktes nationellt*.³⁵

Regeringen slog också fast att alla delar av Försvarsmaktens organisation som hade uppgifter att lösa vid höjd beredskap bör få ett krigsduglighetskrav.³⁶ Försvarsmakten ska enligt propositionen årligen redovisa sin bedömning av varje förbands krigsduglighet och i samband med detta redovisa en särskild tidplan för hur myndigheten med befintliga resurser kan höja krigsdugligheten för de förband som inte uppnår rimliga krav.³⁷

Inriktningspropositionen följdes av ett anslutande regeringsbeslut om inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet under perioden. I beslutet angav regeringen bland annat att Försvarsmakten ska redovisa hur genomförandet av åtgärderna för att *öka den operativa förmågan i krigsförbanden* framskrider.³⁸ Myndigheten ska också göra en *samlad operativ värdering av förmågan* att lösa instruktionsenliga uppgif-

³⁴ Regeringsbeslut Fö2014/1179MFI *Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition*.

³⁵ Prop. 2014/15:109.

³⁶ Prop. 2014/15:109.

³⁷ Prop. 2014/15:109.

³⁸ Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*.

ter i årsredovisningen. Myndighetens värdering ska utgå från krigsförbandens krigsduglighet och den genomförda operativa planeringen. Redovisningen ska ske per krigsförband och enligt sju punkter: krigsduglighet, operativ verksamhet, beredskap, övningsverksamhet, personal, materiel och ekonomi.³⁹

Regeringens beslut om inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet för perioden 2018–2020 syftade till att *öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret*. I beslutet angav regeringen bland annat att Försvarsmaktens förmåga att mobilisera hela krigsorganisationen samtidigt ska förstärkas ytterligare. Beslutet innebär att Försvarsmakten ska höja krigsdugligheten hos de förband som har lägst krigsduglighet snarare än att ytterligare höja krigsdugligheten hos de förband som redan har godtagbar duglighet.⁴⁰

Vissa frågor lämnas obesvarade

Innebörden i begrepp som förmåga, krigsduglighet och beredskap kommenteras till viss del i de olika besluten. Det är till exempel regeringens uppfattning att krigsduglighetskravet och redovisningen av krigsdugligheten är en förutsättning för att kunna bedöma krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga. Samtidigt betonar regeringen att förmågan även bör värderas i jämförelse med en potentiell motståndare och andra militära förhållanden i omvärlden, och att försvarsplaneringen har en viktig roll i detta arbete.⁴¹ Någon närmare beskrivning av hur denna senare värdering bör göras har regeringen inte givit.

Riksrevisionen har i sammanhanget påtalat att regeringens styrning lämnat ett stort tolkningsutrymme åt Försvarsmakten, och rekommenderat regeringen att konkretisera målen för Försvarsmakten. Bland annat konstaterar Riksrevisionen att det inte är tydligt vad som krävs av Försvarsmakten, eller vilket motstånd och vilken hotbild som myndigheten ska planera och utforma organisationen mot.⁴²

I våra intervjuer med personer inom Försvarsmakten har vi erfarit att de mål och styrsignaler som regeringen förmedlat om Försvarsmaktens uppgifter och ambitionsnivå inte omedelbart kan brytas ned och omsättas i en viss verksamhet. I stället framkommer ett uttryckt behov, bland annat från verksamma inom ekonomi- och planeringsprocesser inom myndigheten, av ytterligare vägledning från regeringen om hur givna mål och krav ska tolkas. De intervjuade pekar också på att en given operativ uppgift ofta kan lösas på flera olika sätt och att olika personer kan

³⁹ Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*.

⁴⁰ Regeringsbeslut Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020*.

⁴¹ Prop. 2014/15:109.

⁴² Riksrevisionen (2014) *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*.

göra olika bedömningar och värderingar av den befintliga militära verksamheten, eftersom personer med olika militär kompetens värderar givna mål och krav olika.

Representanter för Regeringskansliet har å sin sida efterfrågat en tydligare koppling mellan resurser och resultat i Försvarmaktens ekonomiska redovisningar. De intervjuade har saknat redovisningar av hur till exempel minskade resurser inom ett område påverkar krigsdugligheten. Samtidigt uttrycker personer på Försvarmakten att de saknar återkoppling från Regeringskansliet på de ekonomiska underlagen. Enligt våra intervjuer med företrädare för Försvarmakten har myndigheten vid ett par tillfällen under inriktningsperioden bett Förvarsdepartementet om vägledning och stöd om hur de ekonomiska underlagen kan utvecklas. Representanter för myndigheten har också bett departementet om en samlad återkoppling på myndighetens årsredovisning. Någon sådan återkoppling har Förvarsdepartementet dock inte kunnat ge.

2.2.2 Regeringen styr hur Försvarmakten ska genomföra verksamheten

Regeringen styr också Försvarmaktens inriktning när det gäller tillvägagångssättet, val av medel och organisering. I inriktningspropositionen ställer regeringen relativt detaljerade krav på Försvarmakten, bland annat om investeringar och anskaffning av viss materiel liksom andra förstärkningar som ska göras. Regeringens styrning är ofta inriktad på medel, det vill säga hur Försvarmakten ska lösa sina uppgifter. Styrningen handlar bland annat om hur försvarmaktsorganisationen ska se ut, vilken försvarsmateriel som ska användas eller anskaffas och hur många övningar som ska genomföras av olika slag.

Regeringens styrning är alltså i stor omfattning inriktad på ingångsvärden snarare än på önskat resultat. Exempelvis anges att de motoriserade skyttebataljonerna ska tillföras utökad pansarvärnsförmåga, att en stridsgrupp Gotland ska organiseras med ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani från och med 2018, samt att två korvetter av Gävleklass ska modifieras så att de blir operativt och tekniskt relevanta till mitten av 2020-talet.⁴³ Huvuddelen av de ekonomiska tillskott till Försvarmakten som föreslogs i propositionen är bundna till sådana specifika satsningar.

I det efterföljande inriktningsbeslutet specificerade regeringen kraven på Försvarmakten ytterligare.⁴⁴

I beslutet om inriktning av Försvarmaktens verksamhet för perioden 2018–2020 pekar regeringen på ytterligare förstärkningar som behövs inom försvaret, utöver de områden som tidigare inriktningsbeslut anger. Även i detta beslut uttrycker

⁴³ Prop. 2014/15:109.

⁴⁴ Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*.

regeringen ofta sina prioriteringar i termer av tillvägagångssätt och val av medel. Även i detta beslut är de ekonomiska tillskotten till Försvarmakten som regeringen aviserade i beslutet bundna till specifika satsningar. Regeringen anger till exempel att investeringar ska göras inom vidmakthållande av luftburen sensorförmåga till efter 2020, att uppdragsverksamheten hos de frivilliga försvarsorganisationerna ska förstärkas och att antalet platser på officersutbildningen ska utökas.⁴⁵

Både i inriktningspropositionen och i inriktningsbesluten anger regeringen hur Försvarmaktens fördelning av krigsförband ska se ut, samt omfattningen av förbanden. Det gäller dels fördelat mellan de olika stridskraftsavdelningarna (armén, marinen och flygvapnet) och de försvarsgemensamma stridskrafterna, dels inom olika delar inom varje stridskraftsavdelning.⁴⁶ Styrningen innebär att Försvarmaktens möjligheter att omprioritera inom organisationen begränsas.

Styrningen inom personalområdet

Styrningen av Försvarmaktens personalförsörjning visar också hur regeringen använder sig av krav i form av ingångsvärden under inriktningsperioden. Försvarmakten befinner sig i en bekymmersam situation när det gäller personalförsörjningen. Problemen är särskilt utmanande på några års sikt. Under perioden 2011–2015 har antalet rekryter uppgått till cirka 2 500 årligen. Det motsvarar enbart omkring 60 procent av Försvarmaktens uppskattade behov.⁴⁷ Inom Försvarmakten finns det också en omfattande brist på vissa personalgrupper. Försvarmaktens möjligheter att rekrytera och behålla personal framstår därför som allt viktigare.

Regeringens uppdrag till Försvarmakten att under 2018 och 2019 planera för att genomföra grundutbildning med värnplikt för minst 4 000 personer per år inom beräknade anslagsramar, och att därefter öka antalet individer som grundutbildas, framstår mot bakgrund av tidigare uppnådda nivåer som svåruppnåeligt. Försvarmakten har dessutom under 2017 och 2018 haft i uppdrag att analysera möjligheterna att inom given ekonomisk ram öka antalet personer som grundutbildas till 5 000 personer år 2020.⁴⁸

⁴⁵ Regeringsbeslut Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020*.

⁴⁶ Regeringsbeslut Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020*, Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*, Prop. 2014/15:109.

⁴⁷ SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*.

⁴⁸ Regeringsbeslut Fö2015/00405/MFI (delvis), Fö2015/01618/MFU, Fö2015/01663/ESL med flera *Försvarmaktens regleringsbrev för 2017.*, prop. 2017/18:1.

2.2.3 Tillskott och aviseringar under perioden

De medel som fördelas årligen till Försvarsmakten är uppdelade på olika anslag. Det största anslaget är 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, och näst störst är anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* (tabell 2.2).

Tabell 2.2 Försvarsmaktens anslag 2018 (tusental kronor).

Anslag	Anslag
Förbandsverksamhet och beredskap Utgiftsområde 6, anslag 1.1	34 940 784
Försvarsmaktens insatser internationellt Utgiftsområde 6, anslag 1.2	1 147 159
Anskaffning av materiel och anläggningar Utgiftsområde 6, anslag 1.3	10 816 324
Forskning och utveckling Utgiftsområde 6, anslag 1.4	641 905
Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet Utgiftsområde 5, anslag 1.2	65 000
Totalt	47 611 172

Källa: Försvarsmaktens regleringsbrev för 2018.

I det följande redogör vi för de krav som regeringen har ställt på de ekonomiska underlagen från Försvarsmakten, dels i form av ekonomisk styrning, dels genom särskilda krav.

Ekonomisk styrning i planeringsanvisningarna

Enligt *uppdraget att inkomma med underlag inför inriktningspropositionen*, ska Försvarsmakten utgå från de ekonomiska ramar som regeringen anger i uppdraget. Försvarsmaktens förslag på utveckling ska vidare bygga på beräknade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2014 och de anslagsförändringar som regeringen har aviserat (tabell 2.3).⁴⁹

Tabell 2.3 Föreslagna anslagsökningar (miljoner kronor per år).

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
380	475	920	1 120	2 385	3 245	3 980	4 375	5 480	5 525

Källa: *Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*.

Kommentar: Tabellen är redovisad i löpande priser.

I uppdraget har regeringen vidare angett hur Försvarsmakten bör hantera prisökningar över tid. Regeringen anger i uppdraget att "[d]e bärande idéerna för utvecklingen av försvaret ska vara så utformade att de tål pris- och kostnadsökningar mot-

⁴⁹ Regeringsbeslut Fö2014/1179/MFI *Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*.

svarande några procent av anslagsnivåerna utan att behöva ändras.”⁵⁰ Uppdraget kan tolkas som att regeringen önskar att Försvarsmakten ska säkerställa att de budgeterade medlen till myndigheten ska täcka kostnadsökningar upp till en *viss nivå*. Regeringen anger dock inte hur stora ökningarna som Försvarsmakten ska planera för och klara av. Ökningar på en eller tre procent ger stora skillnader i konsekvenserna för Försvarsmakten. Det framgår inte heller med vilka metoder Försvarsmakten ska åstadkomma detta, exempelvis om det handlar om att avsätta en reserv för pris- och kostnadsökningar, eller om myndigheten på annat sätt ska freda viss typ av verksamhet.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen föreslår regeringen ett annat tillskott än det som tidigare hade aviserats i uppdraget. Regeringen aviserar ett tillskott under perioden på 10,2 miljarder kronor till försvarsekonomin, för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. I propositionen föreslår regeringen hur dessa tillskott ska fördelas under inriktningsperioden (tabell 2.4).⁵¹ Den slutliga fördelningen framgår i riksdagens beslut om de olika budgetpropositionerna för respektive år under perioden.

Tabell 2.4 Försvarsekonomin under inriktningsperioden 2016–2020 (miljoner kronor).

	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Grundplanering	42 031	43 087	43 881	46 026	47 576	222 601
Tillskott	1 324	1 900	2 200	2 320	2 500	10 244
Summa	43 355	44 987	46 081	48 346	50 076	232 845

Källa: Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

Försvarsmakten hade därmed inom loppet av ett knappt år tagit del av två olika förslag från regeringen om myndighetens ekonomi under inriktningsperioden.

I det anslutande *beslutet om inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet för 2016–2020*, aviserar regeringen sin fördelning av tilldelade medel till Försvarsmakten för vart och ett av åren under perioden. Men regeringen förtydligar också att myndighetens tilldelade medel framgår av de årliga regleringsbrev.⁵²

I *inriktningsbeslutet för 2018–2020* som följde av en parlamentarisk överenskommelse om ytterligare medel till Försvarsmakten, specificerar inte regeringen de ekonomiska förutsättningarna i monetära termer, varken fördelat över åren eller som en totalsumma för hela perioden. I stället hänvisar regeringen till budgetpropo-

⁵⁰ Regeringsbeslut Fö2014/1179/MFI Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015.

⁵¹ Prop. 2014/15:109.

⁵² Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.

sitionen för 2018 och de medel som framgår av myndighetens årliga regleringsbrev.⁵³

Vår analys visar också att de förslag som Förvarsberedningen tog fram inför nuvarande inriktningsperiod saknar fördjupade konsekvensanalyser, kostnadsberäkningar och förslag på finansiering. I stället för beredningen ett övergripande och relativt otydligt resonemang om att Förvarsmaktens resurser behöver förstärkas.⁵⁴ Även i regeringens inriktningsproposition och i inriktningsbeslutet för Förvarsmakten saknas i vissa fall finansiering av de beslutade insatserna. Till sådana beslut hör exempelvis beslutet om fortsatt flygning av skolflygplanet SK 60 med en bedömd ofinansierad kostnadsökning om 80 miljoner kronor årligen under perioden 2021–2025. Hit hör också beslutet om att återinföra värnplikten med en bedömd ofinansierad kostnadsökning för pensionsavgifter på 1 miljard kronor under perioden 2019–2030.⁵⁵

Särskilda krav på de ekonomiska underlagen

Planeringsanvisningarna beskriver regeringens särskilda krav på de ekonomiska underlag som Förvarsmakten ska lämna till regeringen:

- I *årsredovisningarna* ska Förvarsmakten göra en operativ värdering av krigsdugligheten.
- I *budgetunderlagen* ska Förvarsmakten redovisa hur de förväntar sig att krigsorganisationen i sin helhet kommer att utvecklas, bland annat i termer av personal, materiel och ekonomi.
- I *budgetunderlagen för 2017 och framåt* ska Förvarsmakten redovisa förslag till investeringsplaner för anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.
- Regeringen gav i maj 2018 Förvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett *kompletterande budgetunderlag* för de delar som påverkas av den nya finansiella styrmodellen för materiel- och logistikförsörjningen inom förvarsområdet. Förvarsmakten hade i denna komplettering *att utgå från sitt tidigare lämnade budgetunderlag för 2019*. Dessutom skulle underlaget vara i ekonomisk balans för respektive budgetår. I uppdraget angav regeringen också att Förvarsmakten tillsammans med Förvarets materielverk ska inkomma med en *åtgärdsplan för att hantera de risker som identifierats i fråga om vidmakthållande och upphandling*. Åtgärdsplanen ska bland annat hantera risker när det gäller den praktiska uppgiftsfördelningen mellan Förvarsmakten och För-

⁵³ Regeringsbeslut Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Förvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020*.

⁵⁴ Ds 2014:20 *Förvaret av Sverige – Starkare försvar i en osäker tid*.

⁵⁵ Förvarsmakten FM2017-11490:27 *Förvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

svarets materielverk, kostnadskontroll, användbarhet och tillgänglighet ur ett systemlivscykelperspektiv.⁵⁶

2.3 Analys av kontakter mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten

Regeringens styrning av Förvarsmakten kompletteras med omfattande och löpande kontakter på alla nivåer mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten. Vissa kontakter är återkommande och sker enligt en fastlagd ordning, medan andra sker mer tillfälligt när det behövs. Vissa kontakter dokumenteras, medan andra enbart sker muntligen.

En viktig aspekt av informella kontakter är att dessa inte utgör styrning i formell mening. Därför är myndigheten fri att förhålla sig till eventuella styrsignaler från informella kontakter på det sätt som myndigheten önskar.

2.3.1 Myndighetshandläggaren har en samordnande roll

Det övergripande ansvaret för löpande styrning och förvaltning av Förvarsmakten ligger på Förvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser. Enheten ansvarar också för att följa upp genomförandet av det förvarspolitiska inriktningsbeslutet. Enhetschefen är också ansvarig huvudman för Förvarsmakten.

På enheten finns en myndighetshandläggare som ansvarar för den löpande styrningen och dialogen med Förvarsmakten. Myndighetshandläggaren är gruppleddare för en grupp med ett tiotal tjänstemän på enheten, som utifrån olika ansvarsområden stödjer styrningen av myndigheten. Myndighetshandläggaren möter också enhetschefen varje vecka för att stämma av styrningen.

Myndighetshandläggaren har i praktiken en samordnande roll både i relationen med Förvarsmakten och gentemot olika delar av Förvarsdepartementet. Någon uttalad roll att samordna det övriga arbetet i Förvarsdepartementet i frågor gentemot Förvarsmakten har dock inte enheten. Samtidigt behöver myndighetshandläggaren förhålla sig till de systematiserade och återkommande kontakter som departementet och myndigheten har och dessutom till de kontakter som sker mer tillfälligt utifrån behov. Oftast, men inte alltid, får myndighetshandläggaren eller huvudmannen kännedom om de kontakter som olika delar av Förvarsdepartementet har med Förvarsmakten.

Ansvaret för olika sakområden är fördelat mellan olika enheter i Förvarsdepartementet, liksom i övriga delar av Regeringskansliet. Det innebär också att varje enhet har ett operativt ansvar, ett ansvar som också påverkar ekonomin och verksamhetsstyrningen i Förvarsmakten. De flesta enheter på Förvarsdepartementet har

⁵⁶ Regeringsbeslut Fö2018/00323/MFI (delvis) Fö2018/00471/MFU (delvis) *Uppdrag till Förvarsmakten att inkomma med kompletterande budgetunderlag m.m.*

kontakt med Försvarsmakten på ett eller annat sätt. Enheten för materiel, forskning och utveckling ansvarar exempelvis för viktiga delar av Försvarsmaktens verksamhet, men utan att ha något uttalat ansvar för myndighetsstyrningen.

Styrningen av Försvarsmakten behöver också samspela med styrningen av övriga myndigheter inom försvarssektorn, såsom Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Men vare sig Försvarsdepartementet eller Regeringskansliet har någon mötesform eller grupp som samlar samtliga myndighetshandläggare i försvarsgemensamma spörsmål som rör styrning och förvaltning.

2.3.2 Stor mängd stående möten och dialoger

Under arbetet har det varit svårt att få en samlad bild över alla de kontakter som sker mellan Försvarsdepartementet och myndigheten. I våra intervjuer uppger representeranter för departementet och Försvarsmakten att det är svårt att få en överblick över de kontakter som sker och de signaler som departementet därigenom ger till myndigheten i olika frågor. Samtidigt framhåller de intervjuade vikten av de löpande kontakterna. Ibland, men inte alltid, uppfattar Försvarsmakten styrsignaler i de informella kontakter som departementet har med myndigheten. Vi har samtidigt förstått att det är oklart för Försvarsmakten om de ska räkna de signaler som departementet ger vid dessa möten som styrning eller inte. Det vanliga är att mötena inte dokumenteras.

Bland de stående möten som sker mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten finns mötena mellan statsråd/statssekreterare och överbefälhavare/generaldirektör. Dessa möten sker enligt uppgift omkring var tredje vecka. Enligt de uppgifter som vi har fått syftar dessa möten huvudsakligen till att skapa och utveckla relationen mellan den högsta politiska och militära nivån. Vid dessa möten är varken andra departementstjänstemän eller chefer på Försvarsmakten närvarande. Mötena dokumenteras inte.

Varje månad möter också expeditionschefen på Försvarsdepartementet chefen för ledningsstaben, ekonomidirektören och chefen för juridiska avdelningen på Försvarsmakten. Mötena dokumenteras inte.

Varannan vecka träffas också chefen för enheten för militär förmåga och insatser och chefen för ledningsstaben på Försvarsmakten. Mötena dokumenteras inte.

Därutöver har Försvarsdepartementet och Försvarsmakten möten varannan onsdag. Mötena leds av myndighetshandläggaren. Från departementets sida deltar vanligen representeranter från enheten för militär förmåga och insatser, enheten för materiel, forskning och utveckling, sekretariatet för ekonomisk styrning och ledningsstöd, sekretariatet för säkerhetspolitik, internationella relationer och analys samt enheten för samordning av försvarsunderrättelsefrågor. Deltagandet varierar beroende på vilka frågor som diskuteras. Från Försvarsmakten deltar alltid planerings- och ekonomiavdelningens ledning, och i övrigt kan deltagandet variera beroende på vilka

frågor som diskuteras. Mötena dokumenteras inte inom Försvarsdepartementet, medan Försvarsmakten för protokoll.

Vid sidan av dessa möten finns ett antal arbetsmöten där deltagare från Försvarsdepartementet och Försvarsmakten diskuterar aktuellt läge och utveckling i olika frågor. Det finns till exempel arbetsgrupper för materiel, infrastruktur och totalförsvaret. Grupperna leds av berörd enhetschef som också håller i inbjudan och dagordning. Ofta deltar även myndighetshandläggaren och budgetsamordnaren på dessa möten. Mötena dokumenteras inte.

2.3.3 Det är även vanligt med mer tillfälliga möten utifrån behov

Kontakterna mellan departementet och myndigheten kan också ske genom telefonsamtal, möten på kort varsel eller mer slumpvisa kontakter. Det kan då handla om att deltagarna behöver komma överens om hur de ska hantera aktuella frågor. När den nya finansiella styrmodellen för materiel- och logistikförsörjningen infördes, kallade exempelvis medarbetare på Försvarsdepartementets enhet för materiel, forskning och utveckling till återkommande möten med Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

2.3.4 Remisser är inte formell styrning

Vid sidan av de direkta mötena, finns en metod för skriftlig kommunikation som sker genom så kallade remisser. Remisserna är en skriftlig begäran från Försvarsdepartementet till Försvarsmakten om att inkomma med information. Det kan till exempel handla om frågor om budgetunderlaget där Försvarsmakten behöver förklara eller utveckla bakgrunden eller konsekvenserna av en uppgift eller ett påstående.

Remisserna och svaren på dessa är vanligen hemligstämplade. Eftersom remisserna inte beslutas av regeringen utan av den berörda enhetschefen är de inte styrning i formell mening. Men vi har inte hittat några exempel på att Försvarsmakten har avböjt att svara på en remiss.

Under inriktningsperioden har budgetunderlag från Försvarsmakten vanligen åtföljts av en och ofta flera remisser från Försvarsdepartementet med begäran om kompletterande information. I våra intervjuer har det framkommit att hanteringen av inkomna remisser ofta kräver relativt omfattande arbetsinsatser i Försvarsmakten, och ofta på kort varsel. För Försvarsdepartementets del innebär användandet av remisser att den samlade bilden av de ekonomiska underlagen blir mångfacetterad och mer svårtolkad. Diskussioner har exempelvis uppstått på Försvarsdepartementet om det tidigare inkomna budgetunderlaget fortfarande gäller, givet nya uppgifter som inkommit i remissvar, och om hur olika uppgifter i olika remissvar förhåller sig till varandra.

2.3.5 Det finns en risk för att viktig information inte dokumenteras

I intervjuer pekar representanter för Försvarmakten på att kontakterna mellan departementet och myndigheten påverkar hur myndigheten väljer att uttrycka sig i de skriftliga underlagen. Vi har tagit del av flera sådana exempel. De omfattande kontakterna mellan departementet och myndigheten kan också innebära att viktig information från Försvarmakten till Förvarsdepartementet förmedlas informellt istället för formellt, eller muntligen i stället för skriftligen.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Vår analys visar att regeringens styrning av Försvarmakten har vissa utmärkande drag som inte är så vanligt förekommande inom andra områden i förvaltningen. Det handlar bland annat om att regeringen styr Försvarmakten på många olika sätt och i många fall tämligen detaljerat. Riksdagen har även fattat beslut som begränsar regeringens och Försvarmaktens handlingsutrymme. Regeringens styrning framstår inte heller som samordnad. Vi bedömer att detta har lett till att Försvarmakten inte har det utrymme att organisera, fördela resurser och prioritera i den egna verksamheten som statliga myndigheter vanligen har. Detta får i sin tur konsekvenser för den interna styrningen och uppföljningen som kan påverka ändamålsenligheten i de ekonomiska underlagen.

2.4.1 Ambitionshöjningar men med oklara förutsättningar

Analysen visar att regeringen och riksdagen under inriktningsperioden har fattat beslut om att förändra och förstärka Försvarmakten. Regeringens ambitioner har höjts successivt under inriktningsperioden, och det gäller hela Försvarmakten. Försvarmaktens verksamhet ska exempelvis under perioden riktas om från ett insatsförsvär till ett nationellt försvar samtidigt som Försvarmakten ska stärka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Krigsdugligheten ska förstärkas brett snarare än i prioriterade delar. Samtidigt har regeringen krävt att Försvarmakten ”tar höjd” för pris- och kostnadsökningar i verksamheten.

Vi bedömer dock att regeringen inte tillräckligt har tydliggjort hur Försvarmakten ska bryta ned denna ambition i sin verksamhet. Någon prioritering mellan målen finns exempelvis inte, och det är heller inte tydligt hur den operativa förmågan ska värderas. Förvarsdepartementet har heller inte kunnat återkoppla på ett tydligt sätt till Försvarmakten om eventuella brister och utvecklingsmöjligheter i myndighetens ekonomiska underlag.

De ekonomiska villkoren för Försvarmakten givet dessa höjda ambitioner framgår inte heller lika tydligt av regeringens styrning. De ekonomiska utgångspunkterna för Försvarmaktens verksamhet och planering återfinns i riksdagens beslut om budgetpropositionerna för respektive år. Samtidigt har Försvarmakten uppfattat att regeringen har givit besked om de ekonomiska utgångspunkterna även i planeringsanvisningarna, såsom i uppdraget att inkomma med underlag inför inriktningspro-

positionen och i inriktningsbesluten. Sådana signaler har också funnits i planeringsanvisningarna, även om dessa inte utgjort några formella beslut om medel. Regeringen har dessutom i olika planeringsanvisningar förändrat sina signaler om storleken på kommande ekonomiska tillskott till Försvarsmakten. För Försvarsmakten har detta skapat oklarhet om vilka ekonomiska utgångspunkter som gäller och vad myndigheten ska förhålla sig till i sin planering på längre sikt.

2.4.2 Styrningen begränsar Försvarsmaktens handlingsutrymme

Regeringen har styrt Försvarsmakten i ganska stor omfattning när det gäller myndighetens interna organisation, såsom lokaliseringen av och omfattning på olika förband. Även riksdagens styrning av Försvarsmakten är relativt detaljerad i fråga om Försvarsmaktens organisation och verksamhet. Riksdagens styrning minskar regeringens möjligheter att själv fatta beslut eller överlåta till Försvarsmakten att besluta om sådant som normalt beslutas på myndighetsnivå. Den detaljerade styrningen begränsar därmed Försvarsmaktens handlingsutrymme och minskar möjligheterna till egna omprioriteringar, till exempel när Försvarsmakten behöver spara eller kraftsamla inom någon del av myndigheten.

2.4.3 Ekonomiska tillskott har bundits till nya saker

De senaste årens beslut om ekonomiska tillskott till Försvarsmakten har i stora delar varit låsta till särskilda satsningar och åtgärder. Riksdagen har genom sina beslut om Försvarsmaktens förslag till investeringsplan, beslutat om materielinvesteringar som är omfattande och som innebär stora kostnader för myndigheten. Dessa beslut har en styrande inverkan på Försvarsmakten och myndighetens förutsättningar att planera verksamheten under lång tid framöver. Besluten påverkar både den samlade ekonomiska situationen i myndigheten och den övriga verksamheten. Det är därför viktigt att Försvarsdepartementet säkerställer att de har tillräcklig kontroll och överblick över de investeringar som görs, och att de kan följa upp prognoser och utfall löpande.

2.4.4 Det saknas kostnadsberäkningar och finansiering

Försvarsberedningens förslag inför förra inriktningsperioden var ett viktigt underlag inför riksdagens beslut om den försvarspolitiska inriktningspropositionen, liksom inför regeringens beslut om inriktningen för Försvarsmakten. Bristen på konsekvensanalyser, kostnadsberäkningar och förslag på finansiering i beslutsunderlagen och i fattade beslut har försvårat den ekonomiska situationen för Försvarsmakten. Genomförandet av regeringsbeslut som inte har varit fullt finansierade innebär med nödvändighet att Försvarsmakten behöver planera om och prioritera bort annan verksamhet.

2.4.5 Regeringens styrning är inte sammanhållen

Ansvarsfördelningen inom Försvarsdepartementet, med en enhet med ansvar för löpande styrning och förvaltning av myndigheten, och flera sakområdesenheter

med ansvar för innehållet i frågor som rör Försvarsmakten, ställer höga krav på löpande samordning. Samordning krävs för att styrningen av Försvarsmakten ska bli sammanhållen och tydlig. Det går inte att frikoppla den finansiella styrningen av Försvarsmakten från verksamhetsstyrningen. Vi uppfattar att den sammanhållna styrningen av Försvarsmakten inte har varit tillräckligt prioriterad inom Försvarsdepartementet. De beslut som regeringen har fattat under inriktningsperioden och som inte varit fullt ut finansierade är ett tecken på detta.

2.4.6 Kontaktformerna har försvårat situationen

Vi kan konstatera att Försvarsmakten och Försvarsdepartementet möts i stor omfattning och på samtliga nivåer inom de två organisationerna. Det finns ett stort behov av löpande kontakter mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Detta behov kommer även framöver att vara stort.

Vi bedömer dock att bristen på systematik i de kontakter som Försvarsdepartementet har med Försvarsmakten innebär att arbetet med sakfrågor i delar har tappat kopplingen till myndighetsstyrningen och budgetsamordningen och vice versa. Men det finns också flera risker med information som enbart förmedlas muntligen. En av riskerna är att viktig information från möten går förlorad i det fortsatta arbetet, en annan att olika parter tolkar det som sagts på olika sätt och en tredje att det kan vara svårt att spåra hur viktiga vägval gjorts i en fråga.

I sammanhanget är det problematiskt att Försvarsdepartementet och Försvarsmakten ibland har olika uppfattningar om syftet och innehållet i de kontakter som sker. Medan Försvarsdepartementet ser kontakterna som ett sätt att utbyta information i olika ärenden, och bara sällan dokumenterar de möten som genomförs, uppfattar Försvarsmakten ofta styrsignaler under mötena och dokumenterar ibland mötenas innehåll och resultat.

Det frekventa användande av remisser är ett sätt för Försvarsdepartementet att komma tillrätta med och i efterhand hantera bristerna i de underlag som inkommer från Försvarsmakten, men samtidigt försvårar remisserna situationen ytterligare. Medan Försvarsmakten uppfattar remisserna som ett sätt för regeringen att förtydliga en styrsignal, betraktar Försvarsdepartementet dem som en begäran om information. Remisserna belastar Försvarsmakten, genom krav på detaljerade svar i stundtals komplexa frågor och med kort varsel, samtidigt som de inkomna svaren från myndigheten i sin tur leder till tolkningsproblematik i Försvarsdepartementet om giltigheten i tidigare inlämnade underlag.

3 Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning

I detta kapitel redogör vi för Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning. Syftet är att identifiera och förstå var i processen som det finns risker och brister som kan påverka de ekonomiska underlagens ändamålsenlighet och myndighetens förmåga att leverera i enlighet med regeringens styrning.

Vi har koncentrerat analysen till den centrala planerings- och uppföljningsprocessen.⁵⁷ Det beror på att det är inom ramen för denna process som Försvarsmakten tar fram de styrdokument som ska säkerställa att myndigheten löser sina uppgifter och levererar i enlighet med riksdagens och regeringens mål för verksamheten. Det är också inom ramen för denna process som Försvarsmakten tar fram sina budgetunderlag.

Analysen behandlar också relevanta delar av andra interna processer för ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten eftersom dessa samspelar med den centrala planerings- och uppföljningsprocessen.

3.1 Försvarsmaktens organisation⁵⁸

Försvarsmaktens organisation består av överbefälhavaren och generaldirektören, högkvarteret och de övriga organisationsenheter som framgår av bilaga 1 i Försvarsmaktens instruktion.⁵⁹ Överbefälhavaren leder Försvarsmakten och har det övergripande ansvaret för all verksamhet som myndigheten bedriver.⁶⁰

Vid Försvarsmakten finns också en generaldirektör som är ställföreträdande myndighetschef.⁶¹ Generaldirektören ska stödja överbefälhavaren med uppföljning och

⁵⁷ Analysen omfattar nu gällande processer och relationer mellan myndigheter. Den 1 januari 2019 träder en ny finansiell styrmodell och en ny ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk i kraft. De processer och arbetssätt som vi beskriver i detta kapitel kan därför komma att ändras från och med den 1 januari 2019.

⁵⁸ Analysen utgår från den interna organisation som gällde under 2018. Försvarsmakten förändrar sin interna organisation den 1 januari 2019.

⁵⁹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 14.

⁶⁰ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 24.

⁶¹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 24.

analys av verksamhetens planering och genomförande samt leda utvecklingen av den interna styrningen och kontrollen.⁶²

Försvarmaktens ledningsgrupp ska stödja överbefälhavaren i ledningen av myndigheten och inriktningen av verksamheten. I ledningsgruppen ingår överbefälhavaren, generaldirektören, chefen för ledningsstaben, produktionschefen, insatschefen, chefen för militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, kommunikationsdirektören och chefen för inriktningsavdelningen.⁶³

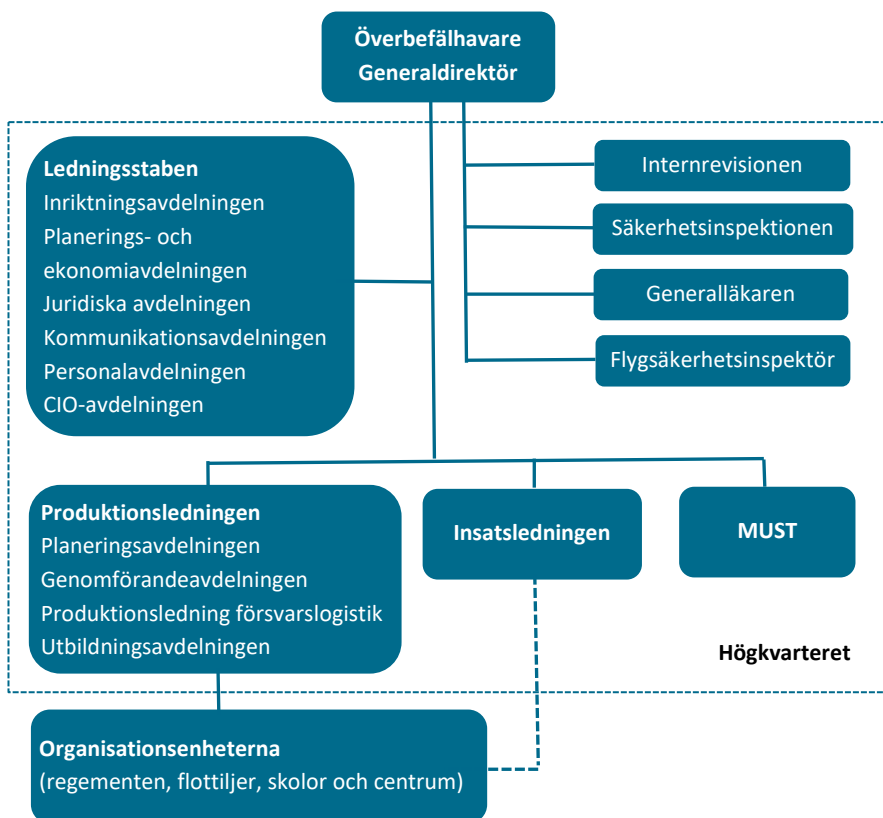
Högkvarteret består av ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, internrevisionen, säkerhetsinspektören, generalläkaren och flygsäkerhetsinspektören (figur 5.1). Samtliga dessa delar av högkvarteret är reglerade i Försvarmaktens instruktion.⁶⁴ Ledningsstaben ansvarar för bland annat strategisk inriktning, ekonomistyrning, planering, ledning och uppföljning. Chefen för ledningsstaben är också chef för högkvarteret.

⁶² Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten, FIB 2018:2 7 kap. 1 §.

⁶³ Försvarmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarmakten, FIB 2018:2 1 kap. 3 §.

⁶⁴ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten § 15.

Figur 3.1 Försvarsmaktens organisation och lydnadsförhållanden.



Källa: Försvarsmaktens arbetsordning FIB 2018:2.

Försvarsmaktens verksamhet består av två delar: *produktion* och *insats*. I produktionsdelen utvecklar Försvarsmakten sin operativa förmåga genom att producera krigsförband. Det innebär att krigsförbanden och dess personal förses med materiel och utbildas och övas för militära uppgifter. Den absoluta merparten av myndighetens medel hanteras inom ramen för produktionen. I nationella och internationella operationer och insatser använder sig sedan Försvarsmakten av den operativa förmågan (insats). Därför är organisationsenheterna underställda produktionsledningen när de utvecklar och bibehåller sin förmåga, men lyder under insatsledningen när de går över i en insats.⁶⁵

3.2 Tre interna dokument styr planeringen

Utöver arbetsordningen som lägger fast den huvudsakliga ansvarsfördelningen och beslutsordningen inom Försvarsmakten styrs verksamheten av i huvudsak följande tre interna dokument:

⁶⁵ Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten, FIB 2018:2 3 kap. 5–6 §§.

- *Försvarmaktens strategiska inriktning* (omfattar samma period som den försvarspolitiska inriktningspropositionen och inriktningsbeslutet, men tar även sikte på kommande perioder).
- *Överbefälhavarens avvägningsbeslut* (omfattar 13 år).
- *Försvarmaktens verksamhetsplan* (omfattar samma 13 år som avvägningsbeslutet, men med fokus på aktuell inriktningsperiod).

Överbefälhavaren omsätter regeringens och riksdagens styrning genom *den centrala planerings- och uppföljningsprocessen* som består av delprocesserna *inriktning*, *planering* och *uppföljning*. Syftet med processen är att säkerställa att Försvarmakten når sina mål på kort och lång sikt och att myndigheten bedriver sin verksamhet effektivt och inom givna ekonomiska ramar.⁶⁶

Den centrala planerings- och uppföljningsprocessen genererar de tre styrdokumentet och de ekonomiska underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen. *Inriktning* genererar Försvarmaktens strategiska inriktning, *planering* genererar överbefälhavarens avvägningsbeslut, verksamhetsplan och budgetunderlag, och *uppföljning* genererar Försvarmaktens årsredovisning och annan intern och extern rapportering.

3.2.1 Processen utgår från ett samspel mellan tre olika roller

Processen utgår från rollerna *produktansvarig*, *produktionsansvarig* och *avvägningsansvarig*.

Chefen för ledningsstaben (*produktansvarig*) sätter mål och ställer krav på produkterna och följer upp resultatet av genomförd produktion. Kraven ska visa vad ett krigsförband behöver för personal och materiel och vilken beredskap förbandet ska ha för att kunna lösa sina uppgifter. Chefen för ledningsstaben ska ta hänsyn till de kostnader som följer av de ställda kraven.

Chefen för produktionsledningen (*produktionsansvarig*) ansvarar för att planera hur verksamhetsgrenarna *försvarmakten gemensamt*, *uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap*, *utveckling* samt *övrig dimensionerande verksamhet* ska uppnå mål och krav på ett kostnadseffektivt sätt. Chefen för insatsledningen (*produktionsansvarig*) ansvarar för att planera hur verksamhetsgrenarna *insatser*, *fredsfrämjande verksamhet* och *stöd till samhället* ska uppnå mål och krav på ett kostnadseffektivt sätt.

⁶⁶ Försvarmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

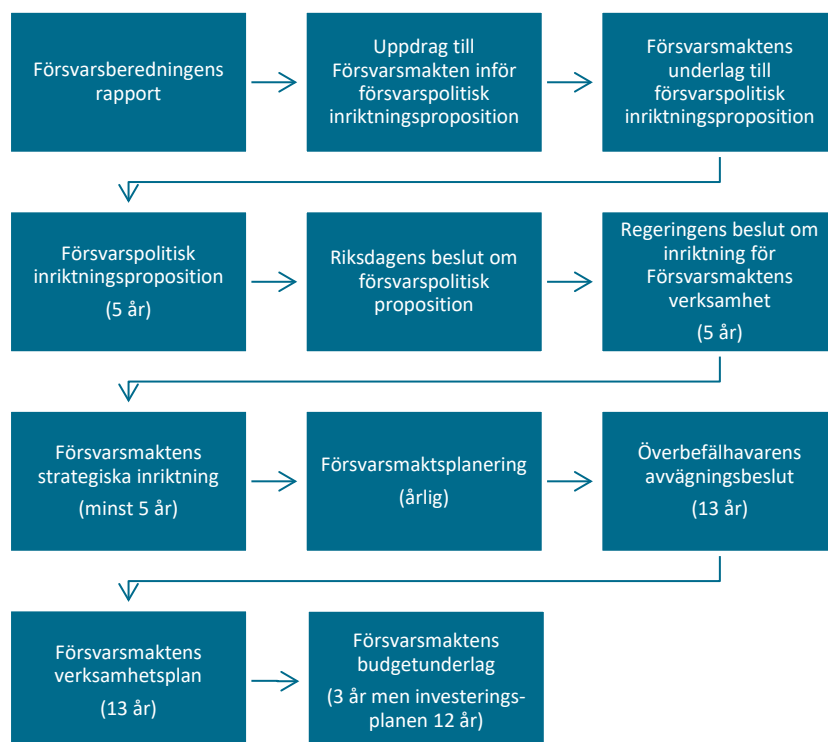
Överbefälhavaren (*avvägningsansvarig*) säkerställer att prioriteringar och avvägningar utgår från målet att planeringen ska balansera Försvarmaktens uppgifter mot myndighetens resurser.

3.2.2 Från proposition till budgetunderlag

I ett första steg omvandlar alltså överbefälhavaren statsmakternas styrning till militärstrategisk styrning i *Försvarmaktens strategiska inriktning*. I ett andra steg styr sedan den strategiska inriktningen de prioriteringar som görs i *avvägningsbesluten* och *verksamhetsplanen*. Försvarmakten tar fram avvägningsbeslut och verksamhetsplan varje år inom ramen för den så kallade *försvarmaktsplaneringen*. Utifrån avvägningsbeslut och verksamhetsplan tar myndigheten sedan fram sitt budgetunderlag. Något förenklat kan vi säga att budgetunderlaget är ett utsnitt av år 2–4 i verksamhetsplanen.

Figur 3.2 beskriver övergripande hur kedjan från riksdagens och regeringens styrning till Försvarmaktens budgetunderlag ser ut. I detta arbete behöver Försvarmakten också förhålla sig till sin instruktion och den styrning som kommer via instruktionen, regleringsbrev, särskilda uppdrag, övrig styrande reglering och kontakter och informationsutbyten med Förvarsdepartementet. Försvarmakten behöver också förhålla sig till försvarsutskottet och Förvarsberedningen.

Figur 3.2 Förenklad beskrivning av styrkedjan – från proposition till budgetunderlag.



3.2.3 Planeringsprocesserna har utvecklats och förstärkts

Den centrala planerings- och uppföljningsprocessen har förändrats ett antal gånger sedan Ekonomistyrningsverket lämnade sina rekommendationer 2010.⁶⁷ Högkvarteret, ledningsstaben och planerings- och ekonomiavdelningen har omorganiserats och planerings- och uppföljningsprocesserna har reviderats. Till exempel har planering och genomförande samt uppföljning och analys slagits samman, vilket har minskat antalet delprocesser. Ekonomidirektörens och planerings- och ekonomiavdelningens roll i ekonomistyrningen och planeringen har förtydligats och den interna styrningen och kontrollen har centraliserats och stärkts. Försvarsmakten har också arbetat för att få en bättre balans av ekonomisk och militär kompetens för att på så vis stärka banden mellan ekonomi och verksamhet.⁶⁸

Försvarsmakten har också utvecklat sina processbeskrivningar. Men vi har också sett att de beskrivningar som gäller har ett par år på nacken och att det är oklart hur pass väl dessa beskriver processerna så som de faktiskt ser ut och tillämpas i dag. Det finns olika uppfattningar om vad som gäller och hur processerna ser ut och fungerar på olika nivåer i organisationen. I våra intervjuer med företrädare för myndigheten har vi till exempel sett att det råder delade meningar om vilka prioriteringar som olika nivåer får göra och kan göra. Av intervjuerna har vi också förstått att det inte alltid är tydligt vilken information och vilka ekonomiska uppgifter som ska tas med i de olika stegen.

3.2.4 Den strategiska inriktningen styr planering och genomförande på medellång sikt

Försvarsmakten tar fram den strategiska inriktningen för att styra planeringen och genomförandet av verksamheten på medellång sikt.⁶⁹ Inriktningen innehåller också mål på lång sikt för krigsförbanden (så kallade krigsförbandsmålsättningar). Syftet är att ge en strategisk inriktning för verksamheten baserad på de operativa behoven. Krigsförbandsmålsättningarna ska beskriva det operativa sammanhanget och ange vilka grundläggande förmågor och uppgifter som ett förband ska klara av att lösa.

Inriktningen tar hänsyn till regeringens styrning, omvärldsförändringar och befintlig planering

I den strategiska inriktningen omhändertar överbefälhavaren statsmakternas styrning så som den kommer till uttryck i myndighetens instruktion, inriktningspropositionen, inriktningsbesluten och anvisningar för försvarsplanering. Inom ramen för

⁶⁷ Ekonomistyrningsverket (2010) *Utveckling av Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*.

⁶⁸ Se till exempel Försvarsmakten 01 800:65189 *Redovisning av Försvarsmaktens arbete med intern styrning och kontroll med anledning av ESV 2010:28*, och Försvarsmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

⁶⁹ Försvarsmakten FM2015-1597:7 *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Å1)*.

inriktningen konkretiserar Försvarsmakten den politiska styrningen så att den blir praktiskt användbar för att planera och genomföra verksamheten.

Inriktningsdokumentet fastställs av överbefälhavaren och anger myndighetens övergripande inriktning och långsiktiga mål för verksamheten, produkterna och organisationen. Dokumentet omfattar ingen specificerad tidsperiod, men syftar framför allt till att styra verksamheten under innevarande inriktningsperiod.

Konkretnivån och tidsperspektiven varierar i dokumentet och för viss verksamhet tar myndigheten sikte på kommande inriktningsperioder. I det nuvarande dokumentet finns till exempel vaga mål och ambitioner om materielanskaffningen och verksamhet för perioden 2025–2030. Ett skäl till detta är att det är långa löptider inom försvarsområdet. Det tar många år att utveckla och anskaffa komplexa materielsystem och utveckla operativ förmåga. Försvarsmakten behöver därför långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar.

I inriktningsarbetet utgår Försvarsmakten från underlag med varierande tidsperspektiv. Utöver riksdagens och regeringens styrning utgår arbetet från myndighetens verksamhetsplan, perspektivstudierapporten⁷⁰, värderingar av insatsorganisationen, uppföljning och andra studier.⁷¹

Utifrån underlagen analyserar Försvarsmakten den nuvarande situationen, förmågan, verksamheten och organisationen för att identifiera om inriktningen och målbilden behöver förändras. Med utgångspunkt i identifierade behov tar sedan ledningsstaben fram förslag till förändrad strategisk inriktning.

Styrningen bryts ned till konkreta krav på operativa förmåga

I ett nästa steg tar Försvarsmakten sedan fram långsiktiga mål för krigsförbanden med utgångspunkt i den strategiska inriktningen, militärstrategiska och operativa förutsättningar och ramvillkor. Dessa mål specificerar förbandens huvuduppgifter och övergripande ramar för personalvolym och viktigare materielsystem för krigsförbanden. Chefen för ledningsstaben fastställer målen för och kraven på förbanden.⁷²

Inriktningsdokumentet anger på en övergripande nivå var myndigheten ska befinna sig i slutet av inriktningsperioden och hur det är tänkt att den ska ta sig dit. I det senaste inriktningsdokumentet anger myndigheten till exempel att krigsförbandens operativa förmåga ska öka för att kunna avhålla och möta hot och angrepp i olika former. Myndigheten ska också på egen hand och tillsammans med andra kunna ut-

⁷⁰ I denna rapport beskriver Försvarsmakten behov av utveckling av förmågor i ett tidsperspektiv på ungefär 20 år.

⁷¹ Försvarsmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

⁷² Försvarsmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

veckla, upprätthålla och uppvisa en trovärdig och tillgänglig militär förmåga i regionen.

För att nå dit ska myndigheten inledningsvis prioritera att öka sin operativa förmåga i Sverige och i närområdet. Den operativa förmågan ska ökas genom tillväxt av hela förband snarare än att växa på bredden. Försvarsmakten ska prioritera att fylla upp mängdmateriel och att genomföra beredskapskontroller och beredskapsövningar.

Detta ska vara uppnått till 2018 och då ska Försvarsmakten öka den operativa förmågan genom att göra fler krigsförband tillgängliga. Myndigheten ska också genomföra mer kvalificerade övningar tillsammans med andra länder och organisationer.

Senast 2020 ska samtliga krigsförband ha krav på tillgänglighet och beredskap samt ha genomfört krigsförbandsövning. Myndigheten ska också ha börjat införa ett antal materielsystem, planerat in hur de ska omsätta andra system och börjat fylla på organisationen med mängdmateriel. Efter 2020 ska den operativa förmågan öka ytterligare genom att myndigheten ska vara färdig med att anskaffa vissa materielsystem, andra materielsystem ska vara operativa och vissa förmågor ska ha stärkts.⁷³

Inriktningen och målsättningarna utgår inte från tillgängliga medel

Försvarsmaktens strategiska inriktning och krigsförbandsmålsättningarna är inte avvägda mot befintliga resurser. De uttrycker därför en högre ambition och omfattar fler anskaffningar, mer personal och verksamhet än vad myndigheten faktiskt har anslag för.

I och med att den strategiska inriktningen styr planering och genomförande av verksamheten innebär detta en utmaning och en risk för myndigheten. Obalansen mellan de militärstrategiska och operativa målen och myndighetens ram måste nämligen ändå hanteras i den årliga planeringsprocessen. Detta ställer stora krav på ledningsstabens och planerings- och ekonomiavdelningens förmåga att styra planeringen och prioriteringarna inom organisationen så att verksamhet och ekonomi går ihop på kort och lång sikt.

3.2.5 Avvägningsbeslutet och verksamhetsplanen ska förverkliga den strategiska inriktningen

Avvägningsbeslutet och verksamhetsplanen beskriver den verksamhet som Försvarsmakten planerar att genomföra under innevarande år och nästföljande tolv år.

⁷³ Försvarsmakten FM2015-1597:1 *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Å1)*.

Utifrån verksamhetsplanen tar myndigheten sedan fram det budgetunderlag som lämnas till regeringen och följer upp verksamheten.

Resurskrävande planering som sträcker sig över hela året

Försvarsmaktsplaneringen är i sin nuvarande form komplex, omfattande och tids- och resurskrävande. Den omfattar flera olika moment, genomförs stegvis och innebär många överlämningar av information och underlag mellan olika nivåer och aktörer inom och utanför Försvarsmakten. Totalt sett arbetar cirka 75 årsarbetskrafter på olika nivåer i myndigheten med planeringen.⁷⁴

Planeringsprocessen pågår under större delen av ett år och involverar framför allt planerings- och ekonomiavdelningen vid ledningsstaben och produktionsledningens planeringsavdelning. Men även andra delar av ledningsstaben och produktionsledningen deltar i och tillhandahåller underlag. Utöver detta bistår även andra delar av myndigheten och Försvarets materielverk med underlag.

Trots att processen sträcker sig över nästan hela året och myndigheten avsätter relativt omfattande resurser för planeringen försenas ofta processen, enligt våra intervjuer. Under senare år har till exempel avvägningsbeslutet fattats mot slutet av året eller en bit in på efterföljande år i stället för under vecka 45 som planerat. Förse- ningarna leder bland annat till att Försvarsmakten får mindre tid för kvalitetssä- ring och för att ta fram ändamålsenliga budgetunderlag.

Försvarets materielverk stödjer Försvarsmakten i planeringen

Under hela planeringsprocessen bistår Försvarets materielverk Försvarsmakten med beräkningar, underlag, objektsbeskrivningar och bedömningar om möjligheten att realisera och producera olika förslag. Försvarets materielverk stödjer då framför allt produktionsledningen, främst med underlag för beräkningar av materielsystem och prognoser för kostnadsutvecklingen i beställda och planerade projekt och för vidmakthållande och materielunderhåll. Försvarets materielverk har också kontak- ter med vissa delar av ledningsstaben om den ekonomiska planeringen och större eller särskilt komplicerade materielprojekt.

Myndigheterna är oeniga om hur samarbetet ska fungera

Samarbetet mellan de två myndigheterna regleras i en överenskommelse som slår fast myndigheternas uppgifter och relationer till varandra. När det gäller försvars- maktsplaneringen beskrivs myndigheternas uppgifter på en övergripande nivå och i allmänna ordalag.

Överenskommelsen definierar inte centrala formuleringar som *väl underbyggda underlag* och *en effektiv planeringsprocess* och vad det innebär att *särskilt fokus ska läggas på livscykelkostnader, riskanalyser och kostnadsberäkningar* utan läm-

⁷⁴ Försvarsmaktens uppskattning av årsarbetskrafter för försvarsmaktsplanering, lämnad till Statskontoret 2018-08-22.

nar dem öppna för tolkning. Överenskommelsen ger inte heller någon vägledning till när under året som olika delar av samarbetet ska ske, när underlag ska levereras eller vilka förutsättningar som ska gälla när Försvarets materielverk tar fram underlag åt Försvarsmakten.

Av våra intervjuer med de två myndigheterna framgår att det råder delade meningar om vad de två myndigheterna kan förvänta sig av överenskommelsen. Försvarsmakten anser till exempel att de inte får de underlag och prognoser som de behöver för sin planering.

Försvarets materielverk å sin sida anser att informationsutbytet sker minst i enlighet med överenskommelsen. Myndigheten pekar också på att det finns en ordning för återkommande informationsutbyte mellan myndigheterna, och möjligheter till ytterligare informationsutbyte vid behov. Till exempel har produktionsledningen vid Försvarsmakten och Försvarets materielverk månatlig produktionsuppföljning som omfattar ekonomiska och fysiska utfall. Särskilda analyser avseende ekonomiska risker och läget på vissa beställningar levereras också till Försvarsmakten vid behov, till exempel i samband med försvarsmaktsplaneringen. Därutöver sker årliga försvarslogistikdialoger mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Försvarets materielverk menar att det är möjligt att den mängd information som levereras till Försvarsmakten inte omhändertas i alla processer där informationen behövs. Försvarets materielverk anser samtidigt att de inte får tillräckliga förutsättningar för att ta fram väl underbyggda underlag.

I våra intervjuer har det också framkommit att Försvarsmakten i dag saknar kompetens och förutsättningar för att kvalitetssäkra och ompröva de underlag som kommer från Försvarets materielverk. I stället gör Försvarsmakten en rimlighetsbedömning. Detta är en konsekvens av tidigare reformer på området där verksamhet och kompetens flyttades från Försvarsmakten till Försvarets materielverk samtidigt som Försvarsmakten fick krav på sig att säkerställa vissa besparingar.

3.2.6 Avvägningen och planeringen är uppdelad i fyra moment

Försvarmaktsplaneringen består av momenten *analys av planeringsförutsättningar, utformning av produkter, prioritering och avvägning och ta fram verksamhetsplan och budgetunderlag*.

Analys av planeringsförutsättningar

Arbetet med att analysera planeringsförutsättningarna pågår normalt sett under perioden april till juni. Processen inleds med att planeringssektionen vid ledningsstaben med stöd av planeringsavdelningen vid produktionsledningen analyserar förutsättningarna för att genomföra verksamhetsplaneringen. Analysen utgår från den strategiska inriktningen, regeringens styrning av mer planeringsmässig karak-

tär och beslutad verksamhetsplan.⁷⁵ Analysen tar också hänsyn till erfarenheter från operationer, insatser och tidigare års planering, årsredovisningen och löpande ekonomiska prognoser.

Parallellt med detta arbete genomför produktionsledningen krigsförbands- och produktionsdialoger. I dialogerna deltar

- planeringsavdelningen
- genomförandeavdelningen
- materielavdelningen
- stridskrafts- och sakavdelningarna
- krigsförbanden
- ledningsstabens planerings- och ekonomiavdelning
- ledningsstabens inriktningsavdelning
- system- och produktionsledningen vid Försvarets materielverk.⁷⁶

Syftet med dialogerna är att identifiera om uppdragen för kommande år behöver justeras och andra typer av förändringar som bör hanteras inom ramen för arbetet med avvägningsbeslutet och verksamhetsplanen. Arbetet utgår från de mål och specifikationer för krigsförbanden som gäller samt förutsättningarna för att nå dessa inom ramen för den kommande verksamhetsplanen.

Utifrån dialogen tar sedan stridskraftsavdelningarna fram och utvecklar förslag till förändringar, i en process som löper nedifrån och upp i organisationen. Dessa förändringsförslag lämnar avdelningarna till produktionsledningen. I nästa steg analyserar sedan chefen för produktionsledningen befintliga förändringsförslag och de sex stridskraftsavdelningarna. Utifrån analysen beslutar sedan produktionsledningen om prioriteringar och fortsatt beredning.

Med analysen som grund identifierar sedan planeringssektionen förslag till förändringar och områden där behoven av förändring behöver analyseras ytterligare innan det är möjligt att ta fram förändringsförslag. Områdena som kräver mer analys, befintliga förändringsförslag och övriga planeringsförutsättningar samlas därefter i ett direktiv för försvarsmaktsplanering. Det skickas sedan ut till de berörda delarna av myndigheten.

⁷⁵ Försvarsmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

⁷⁶ Processbeskrivning från produktionsledningens planeringsavdelning.

Direktivet fördelar ansvar för analysområden och förändringsförslag till chefen för produktionsledningen och chefen för insatsavdelningen. Av direktivet framgår också de preliminära planeringsramarna för produktionen.

I nästa steg arbetar produktionschefen och insatschefen vidare med analysområdena och förslagen. De lämnar sedan svar och underlag till ledningsstabens planeringssektion. Enligt Försvarmakten kommer ungefär 1 000 förslag till förändringar in i denna del av processen. Många av dessa förslag är årligen återkommande trots att avvägningsbesluten innehåller relativt detaljerade ställningstaganden till de enskilda förslagen. Men det är bara i undantagsfall som Försvarmakten tar upp ett återkommande förändringsförslag för ny beredning.

Förändringsförslagen ska enligt den interna styrningen vara finansierade, men i merparten av förslagen saknas förslag till fullständig finansiering.⁷⁷ I många fall saknas information om finansiering helt, men i de allra flesta fall finns viss sådan information. Men informationen håller enligt myndigheten varierande kvalitet.

I denna del av processen är det möjligt för ekonomidirektören och chefen för planeringssektionen att göra vissa avdömningar gällande förslag till förändringar och analysområden. Därefter sammanställs uppgifterna och ingångsvärdena i ett reviderat direktiv för försvarmaktsplanering.

Det reviderade direktivet skickas sedan ut till produktionsdelarna av myndigheten. Direktivet specificerar vilka förändringsförslag som ska hanteras i den kommande produktutformningen och vilka förslag och analysområden som kräver fortsatt analys och ytterligare underlag. Det reviderade direktivet fastställer planeringsramarna för samtliga anslag.

Utformning av produkter

Utifrån direktivet, den befintliga verksamhetsplanen och förändringsförslagen revideras de berörda produktbeskrivningarna. I praktiken har Försvarmakten under senare år inte haft kapacitet att ta fram flera olika versioner av dessa beskrivningar, vilket innebär att det främst är specifikationerna för krigsförbanden som justeras. Detta arbete leds av inriktningsavdelningen eller planeringssektionen beroende på vilken typ av revidering som behöver ske. Produktionschefen och insatschefen ska stödja inriktningsavdelningen och planeringssektionen i arbetet med att revidera specifikationerna.

Efter revideringen ska produktionschefen och insatschefen ta fram reviderade kalkyler för produkterna och produktionen för sina respektive verksamhetsgrenar. Kalkylerna ska visa produkternas direkta kostnader.

⁷⁷ Med finansierade avses här att de ska rymmas inom ram eller att den som lämnat förslaget ska lämna förslag på motsvarande kostnadssänkning inom annan del av den egna verksamheten.

I ett nästa steg prioriterar sedan chefen för ledningsstaben verksamhetens produkter för att balansera verksamhetsgrenen gentemot den ekonomiska ramen. Prioriteringen görs med utgångspunkt i den strategiska inriktningen, de reviderade specifikationerna och produktionskalkylerna. Utifrån den balanserade planen gör produktionsledningen sedan en preliminär prognos över hur krigsdugligheten kommer att utvecklas till följd av de föreslagna förändringarna och prioriteringarna.

De förändringsförslag som har prioriterats bort eller inte tagits om hand i processen lämnas till ledningsstabens planeringssektion. Då lämnas också de tillhörande kalkylerna så att dessa förslag också kan hanteras i den fortsatta processen.

Inför avvägningsbeslutet räknar också produktionsledningen tillsammans med Försvarets materielverk om priserna för kommande år. De kvalitetssäkrar och justerar också kostnaderna för försvarslogistiken. Försvarets materielverk lämnar en preliminär omräkning i september och en slutlig i januari nästföljande år.

Utformningen och justeringen av produkterna pågår normalt sett under perioden augusti till september.

Prioritering och avvägning

I nästa steg av processen gör planeringssektionen vid ledningsstaben en prioritering och ett förslag till utformning av verksamheten för Försvarsmakten som helhet. Förslaget baseras på chefen för ledningsstabens gjorda prioriteringar, förslag till balansering, förslag till produktbeskrivningar och de förändringsförslag som inte har tagits om hand i processen.

Med detta som grund tar planeringssektionen fram ett utkast till långsiktig plan för Försvarsmakten som helhet. Utkastet jämförs med de planerade ekonomiska ramarna för verksamheten. I de fall som den långsiktiga planen inte ryms inom den planerade ekonomin identifierar planeringssektionen vad som ytterligare behöver förändras i verksamheten.

Dessa behov av förändringar leder i sådana fall till att berörda delar av högkvarteret får vissa uppgifter. Dessa samlas i ett reviderat direktiv för försvarsmaktsplanering. Utifrån detta direktiv tar sedan berörda delar av högkvarteret fram konkreta förändringsförslag som redovisas till planeringssektionen.

Med utgångspunkt i de kompletterande förändringsförslagen och utkastet till långsiktig plan för myndigheten som helhet tar planeringssektionen fram ett förslag till avvägning som går till överbefälhavaren för beslut.

Arbetet med prioritering och avvägning pågår normalt sett under perioden september till november. Men under de senaste åren har avvägningsbeslutet fattats i december eller januari.

Ta fram verksamhetsplan och budgetunderlag

När överbefälhavaren beslutat om årets avvägning tar planeringssektionen fram ett förslag till en ny verksamhetsplan. Arbetet utgår då från avvägningsbeslutet, uppdaterade produktkalkyler och det utkast till en långsiktig plan som har tagits fram tidigare under processen. Produktionsledningen reviderar också krigsförbandsspecifikationer för kommande år och produktbeskrivningar för övriga produkter som ett underlag till arbetet. De uppdaterar också grundberäkningarna i de delar där avvägningsbeslutet har medfört nya förutsättningar för förbanden eller för övriga produkter.

Som ett led i detta arbete tar planeringssektionen också fram förslag på vilken verksamhet som ska genomföras och till vilket pris under kommande verksamhetsperiod (så kallade uppdrag). Förslagen till uppdrag formuleras utifrån avvägningsbeslutet, den tidigare beslutade verksamhetsplanen, prognoser och uppföljningar.

I ett nästa steg fogas sedan förslaget till långsiktig plan och förslagen till uppdrag samman till ett förslag till en ny verksamhetsplan som går till överbefälhavaren för beslut. Utifrån den beslutade verksamhetsplanen arbetar sedan myndigheten fram sitt budgetunderlag. I de fall det tidigare utarbetade underlaget behöver korrigeras görs detta av planeringssektionen med stöd av relevanta delar av högkvarteret.

Arbetet med verksamhetsplan och budgetunderlag pågår normalt sett under perioden november till februari. I realiteten sker huvuddelen av arbetet med budgetunderlagen under januari och februari.

3.2.7 Uppföljning för prognoser och redovisning

Inom ramen för delprocessen uppföljning tar Försvarmakten fram prognoser och underlag för intern och extern redovisning. Totalt sett arbetar cirka 38 årsarbetskrafter på olika nivåer i myndigheten med uppföljning relaterad till planeringsprocesserna.⁷⁸ Uppföljningen utgår från verksamhetsplanen och ligger till grund för eventuella förändringar av den strategiska inriktningen och den planering som gäller.⁷⁹ Inom ramen för detta arbete tar Försvarmakten också fram återrapportering utifrån myndighetens regleringsbrev och andra former av regeringsuppdrag samt underlag för intern redovisning.

Uppföljningen pågår kontinuerligt under året genom att uppföljnings- och analyssektionen löpande hämtar in och sammanställer prognoser om ekonomiskt utfall och beskrivningar av den genomförda och planerade verksamheten. Prognoser hämtas ur ledningssystemet Prio och beskrivningarna tas fram av produktions-

⁷⁸ Försvarmaktens uppskattning av årsarbetskrafter för uppföljning, lämnad till Statskontoret 2018-11-07.

⁷⁹ Försvarmakten (2015) *Centrala planerings- och uppföljningsprocessen – underlag för översyn*.

chefen och insatschefen. Inom ramen för denna del av arbetet får Försvarsmakten en månatlig uppföljning från Försvarets materielverk.

Utifrån prognoser och beskrivningar analyserar uppföljnings- och analyssektionen utfallet och stämmer av detta gentemot budgeten och tidigare prognoser. Då tar de också fram förslag på ändringar i verksamhetsplanen om det behövs. Beslut om prognos och eventuell korrigering av verksamhetsplanen fattas av ekonomidirektören. Även beslut om den interna redovisningen fattas av ekonomidirektören. Försvarsmaktens ledning får månads- och kvartalsvis information om prognoserna.

När det gäller den externa redovisningen av myndighetens uppdrag, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag tar uppföljnings- och analyssektionen fram direktiv för vilka underlag som övriga delar av organisationen ska ta fram. Uppföljnings- och analyssektionen sammanställer underlagen som ekonomidirektören sedan lämnar till överbefälhavaren för beslut.

Inom ramen för uppföljningsarbetet värderar Försvarsmakten också insatsorganisationen (det är en del av arbetet med den externa redovisningen). Detta arbete leds av ledningsstabens inriktningsavdelning. Värderingen görs utifrån regleringsbrevet, ramvillkoren i Försvarsmaktens strategiska inriktning och krigsförbandsmålsättningarna.

När det gäller värderingen av insatsorganisationen kan vi konstatera att Försvarsmaktens värderingsmodell innebär vissa risker som kan påverka myndighetens framtida ekonomiska situation och planering. Riskerna beror på att värderingen utgår från ett antal antaganden som leder till att tillståndet i organisationen och dess förmåga inte beskrivs korrekt utan att förmågan i krigsförbanden snarare överskattas. Det handlar bland annat om att värderingen utgår från att allt som ligger i planeringen kommer krigsförbanden till del, även det som inte ryms inom de befintliga ekonomiska ramarna. Vi har också noterat att värderingen på medellång sikt (2025) utgår från att Försvarsmakten inte förlorar köpkraft till följd av prisomräkningen från och med 2021.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Försvarsmaktens process för att styra, planera och följa upp verksamheten är komplex, tids- och resurskrävande och pågår under hela året. I delar av processen uppstår tidsbrist vilket kan påverka kvaliteten i underlagen. Försvarsmakten behöver också hantera ett antal problem och utmaningar i planeringen som kan ha betydelse för hur pass ändamålsenliga de ekonomiska underlag som myndigheten lämnar till regeringen är.

3.3.1 Ambitiösa mål skapar risker i planeringen

Försvarsmaktens strategiska inriktning och krigsförbandsmålsättningarna utgår inte från de tillgängliga resurserna utan från Försvarsmaktens uppgifter så som de kommer till uttryck i instruktionen, inriktningspropositionen och inriktningsbeslutet.

Det innebär uppenbara risker för myndigheten, även om det är önskvärt för att myndigheten ska kunna spåra kraven på krigsförbanden och övrig verksamhet från statsmakternas styrning.

Det medför en risk för att myndigheten skapar en alltför ambitiös och orealistisk målbild för verksamheten som myndigheten sedan måste hantera i planeringen. Denna risk förstärks också av att de politiska beslut som ligger till grund för Försvarsmaktens strategiska inriktning är ambitiösa, men inte alltid konsekvensanalyserade, kostnadsberäknade och fullt finansierade, vilket vi beskrivit i kapitel 2.

En ambitiös målsättning och en alltför stor skillnad mellan mål och medel kan också leda till att myndigheten planerar in mer inköp och verksamhet än den faktiskt har råd med. Detta eftersom behoven framstår som mycket stora givet hur myndigheten har valt att bryta ner de politiska målen och operationalisera sina uppgifter. I Försvarsmaktens fall stärks detta incitament av att myndigheten använder sig av en nerifrån och upp-modell för att identifiera behov och förslag till förändringar och behöver hantera förseningar i leveranser från Försvarets materielverk och försvarsindustrin.

Sammantaget leder detta till en risk på längre sikt för att de som arbetar i myndigheten tappar förtroendet för verksamheten på grund av glappet mellan behov och tillgängliga resurser. En sådan risk kan också förstärkas av det tillvägagångssätt med kontinuerliga förskjutningar och reduceringar av anskaffningar, underhåll och förbandsverksamhet som Försvarsmakten har valt att använda sig av under senare år.

3.3.2 Risker och osäkerheter leder till omplanering

Den strategiska inriktningen styr planeringen av verksamheten, vilket innebär en utmaning för Försvarsmakten. Det beror på att obalansen mellan de militärstrategiska, operativa målen och den ekonomiska ramen måste hanteras i den årliga planeringsprocessen. Samtidigt ska den strategiska inriktningen styra alla prioriteringar och avvägningar som myndigheten gör.

Vi bedömer att detta riskerar att leda till en situation där myndigheten ständigt anser att den behöver större anslag och att myndigheten överplanerar såväl anskaffning som underhåll och förbandsverksamhet. I Försvarsmaktens fall har det medfört att myndigheten åtminstone på medellång sikt har planerat för mer materiel och verksamhet än vad myndigheten faktiskt har anslag för. Detta leder också till att myndigheten varje år behöver planera om och prioritera om investeringar, åtgärder och verksamheter. Detta visar sig i de förskjutningar och reduceringar av planerad verksamhet, anskaffning och vidmakthållande som sker varje år inom ramen för försvarsmaktsplaneringen.

Förhållandet mellan de långsiktiga målen för verksamheten och den ekonomiska ramen framstår som särskilt utmanande om vi tar hänsyn till den stora omställning

som Försvarsmakten är mitt uppe i. Samtidigt har kraven på myndigheten skärpts, och en stor del av resurserna är upplåsta i komplexa anskaffningsprojekt och handlingsutrymmet är begränsat genom redan fattade politiska beslut. Detta gör sammantaget att förutsättningarna för den interna styrningen är långt från optimala.

Samtliga dessa utmaningar behöver Försvarsmakten hantera inom ramen för försvarsmaktsplaneringen. Detta ställer stora krav på ledningsstabens och planerings- och ekonomiavdelningens förmåga att styra planeringen och prioriteringarna inom organisationen så att verksamhet och ekonomi går ihop.

3.3.3 Den komplexa planeringen behöver samordnas

Planerings- och uppföljningsprocessen är komplex och involverar ett stort antal aktörer inom och utanför myndigheten. Processen löper över i stort sett hela året och involverar flera andra processer på olika nivåer inom myndigheten och har direkta kopplingar till processer i andra myndigheter. Överlämningarna mellan olika nivåer inom Försvarsmakten och mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten ställer särskilda krav på väl fungerande samordning, kvalitetssäkringsprocesser och att underlagen är begripliga och transparenta.

Trots att processen löper över i stort sett hela året har vi fått exempel på att arbetet sker under tidspress och att olika delar av myndigheten inte alltid får den tid de behöver för att ta fram kvalitativa och väl underbyggda underlag. Med nuvarande förutsättningar kan till exempel Försvarets materielverk enbart göra mindre justeringar i befintliga underlag och inte ta fram andra former av underlag som skulle kunna leda till ökad kvalitet och träffsäkerhet i planeringen.

Den komplexa processen ställer alltså krav på samordning och kommunikation mellan olika nivåer i myndigheten. Under vårt arbete har vi sett prov på att det finns vissa problem inom dessa områden. Dessa problem har bland annat att göra med att förutsättningar och direktiv kan förändras flera gånger under planeringsarbetet vilket kan leda till dubbelarbete och oklarheter på lägre nivåer i myndigheten. För de lägre nivåerna kan det också vara svårt att förstå varför olika prioriteringar görs och på vilka grunder. Det beror bland annat på att de innebär att det inte går att genomföra den planerade verksamheten i enlighet med tidigare styrning.

Försvarsmaktens verksamhet är komplex och planeringen sker i flera steg och involverar flera olika nivåer i myndigheten. Det försvårar Försvarsmaktens samlade kontroll och kvalitetssäkring av de underlag som tas fram inom myndigheten. En konsekvens av detta är att det finns en risk för att kostnader underskattas och att underlag som är förenade med osäkerheter kan ligga till grund för prioriteringar och långsiktig planering.

Att planeringen sker i flera steg och på flera nivåer inom myndigheten innebär också att beslut om prioriteringar tas på olika nivåer vilket försvårar en helhetssyn i planeringen och framtagandet av de ekonomiska underlagen. En konsekvens av

detta kan till exempel bli att prioriteringar som görs på olika nivåer går på tvärs mot varandra.

3.3.4 Beroendet av Försvarets materielverk påverkar stabiliteten

Försvarsmakten avsätter årligen förhållandevis omfattande resurser för att planera och omplanera verksamheten. Samtidigt pekar myndigheten på att det är svårt att kvalitetssäkra och ompröva de underlag som man får från Försvarets materielverk. Delar av Försvarsmakten menar att den egna myndigheten i dag saknar kompetens för att göra sådana omprövningar och att de istället får bedöma om de beräkningar, prognoser och beskrivningar av risker som Försvarets materielverk gör är rimliga.

Både beroendet av och relationen till Försvarets materielverk försvårar planeringsarbetet. Detta beror på att Försvarsmakten saknar insyn i vad Försvarets materielverk faktiskt har beställt av industrin, avtal och kontrakt samt hur Försvarets materielverk tar fram beräkningar och underlag. Det gör det svårare för Försvarsmakten att ge fullständiga beskrivningar av sitt resursbehov och att kvalitetssäkra underlagen från Försvarets materielverk inför att de ska användas vidare i Försvarsmaktens planeringsprocess.

4 Analys och bedömning av de ekonomiska underlagen

I detta kapitel redogör vi för vår analys och bedömning av de ekonomiska underlag som Försvarsmakten har lämnat till regeringen inför och under den nuvarande inriktningsperioden. Våra iakttagelser om ändamålsenligheten i de ekonomiska underlagen utgår från kraven i kapitel 1.

Vi har analyserat avvägningsbesluten och budgetunderlagen som en helhet. Det innebär att vi har analyserat ett stort antal dokument. Det innebär också att ordningsföljden och relationen mellan dokumenten har varit en viktig del för att förstå Försvarsmaktens bedömningar av hur den ekonomiska situationen har sett ut och hur den har utvecklats över tid. I bilaga 2 framgår de underlag vi analyserat och deras ordningsföljd.

Försvarsmakten har också kommit in till regeringen med ytterligare underlag om den ekonomiska situationen, både på eget initiativ och efter förfrågan från Regeringskansliet. Vi har även analyserat ett antal av dessa underlag.

4.1 Allt mer realistiska antaganden som grund för de ekonomiska underlagen

Försvarsmakten har löpande förändrat sina bedömningar och antaganden om den ekonomiska situationen i myndigheten. I detta avsnitt beskriver vi hur Försvarsmaktens bedömningar av det ekonomiska behovet förändrats och diskuterar hur det har påverkat ändamålsenligheten i budgetunderlagen.

4.1.1 Ändrade antaganden om kommande anslag

I Försvarsmaktens planering av verksamheten och i arbetet med avvägningsbeslut under inriktningsperioden, har myndigheten utgått från antaganden om kommande anslagsökningar. Samtliga avvägningsbeslut, förutom det som beslutades i juni 2018, utgår från det underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition som Försvarsmakten lämnade till regeringen i december 2014. I dessa underlag utgår Försvarsmakten från regeringens aviserade anslagsökningar för hela inriktningsperioden och fram till 2024 (se avsnitt 1.2.3).

Även de planeringsantaganden och det avvägningsbeslut som föregick Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 bygger på att anslagen kommer att höjas från 2021. Budgetunderlaget för 2019 skiljer sig på så sätt att Försvarsmakten där utgår från en prolongerad ekonomi, det vill säga anslag i samma nivå som 2020, från 2021 och framåt. Det innebär att Försvarsmakten har förändrat sina utgångspunkter

i de ekonomiska underlagen någon gång mellan avvägningsbeslutet och framtagandet av budgetunderlaget för 2019.

Vårvintern 2018 utgör alltså ett brott i Försvarmaktens formuleringar i budgetunderlagen. Sedan dess redogör myndigheten för att behoven av tillskott kraftigt kommer att öka om de inte får några anslagshöjningar efter 2021. Den ökning av Försvarmaktens behov av medel som framkommer i budgetunderlaget för 2019 kan alltså delvis kopplas till att myndigheten förändrar sina antaganden.

Men andra underlag som Försvarmakten lämnade till regeringen under 2017 visar att Försvarmakten då bedömde att det ekonomiska läget var allvarligt. Dessa underlag ingick alltså inte i den årliga ekonomiska redovisning som myndigheten löpande ska lämna till regeringen enligt det ekonomiadministrativa regelverket. I de båda underlagen, som regeringen fick i september respektive oktober 2017, beskriver myndigheten det nuvarande ekonomiska läget och läget på längre sikt och vilka konsekvenser det får för den operativa förmågan.⁸⁰ Försvarmakten beskriver de ekonomiska behoven för perioden 2018–2029 i monetära termer. Beskrivningen visar att myndigheten kommer att ha stora ekonomiska behov framöver.⁸¹

4.1.2 Ändrade antaganden om tidpunkt för betalningstillfällen

Förändrade planeringsantaganden inom Försvarmakten har påverkat hur mycket medel som myndigheten bedömer att de behöver inför budgetunderlaget 2019. Det handlar bland annat om att myndigheten tidigare har antagit att den skulle kunna justera de planerade tidpunkterna för att betala för vissa materielsystem. Detta antagande tog Försvarmakten tillbaka med hänsyn till Försvarets materielverks kreditutrymme i budgetunderlaget för 2019. Totalt omfattade den förändrade planeringen för dessa materielsystem en merkostnad på cirka 4 miljarder kronor under perioden 2018–2022.⁸²

4.1.3 Ändrade antaganden om kostnader för vidmakthållande

I budgetunderlaget för 2019 förändrar Försvarmakten också sina antaganden om hur vissa kostnader för vidmakthållande ska finansieras. Försvarmakten utgick i samband med inriktningsbeslutet och de aviserade 10,2 miljarder kronorna för inriktningsperioden från att de skulle få ytterligare finansiering för att kunna vidmakthålla de nyanskaffningar som hade beslutats av riksdagen och som finansierades med de tillskjutna medlen. Det handlar exempelvis om att Försvarmakten skulle få ytterligare medel för att säkerställa att den anskaffade materielen skulle

⁸⁰ Försvarmakten FM2015-13192:12 *Försvarmaktens delredovisning av perspektivstudien 2016–2018* och Försvarmakten FM2015-13192:13 *Kompletterande redovisning*.

⁸¹ Försvarmakten FM2015-13192:13 *Kompletterande redovisning*.

⁸² Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

kunna tas i bruk. I samband med budgetunderlaget för 2019 lyfte Försvarsmakten bort samtliga sådana antaganden ur planeringen. Vi har inte kunnat identifiera det samlade intäktsbortfallet som följde av denna förändring.

4.1.4 Hade det gått att utläsa de ökande behoven tidigare?

När en myndighet identifierar en förändrad kostnadsutveckling och behov av tillskott för att kunna bedriva sin verksamhet, är det viktigt att myndigheten kommunicerar detta till regeringen i sina budgetunderlag. Myndigheten kan välja att kommunicera behoven i mer eller mindre konkreta termer, men för regeringens del är det en fördel om budgetunderlaget tydligt visar omfattningen av behoven.

Försvarsmakten pekar i samtliga budgetunderlag på att de behöver reducera verksamhet, effekter av prisomräkning och ökade kostnader för vidmakthållande och underhåll. Men det är först i budgetunderlaget för 2019 som det går att få en konkret uppfattning om behovens omfattning och Försvarsmakten begär att få de angivna medlen (hemställan). Det är först i detta budgetunderlag som en hemställan om angivna medel finns.

I budgetunderlaget för 2018 finns visserligen en hemställan, men den är inte formulerad i monetära termer. I budgetunderlagen för 2016 och 2017 finns ingen hemställan om ökade medel. Försvarsmakten beskriver inte heller några konkreta konsekvenser av den ekonomiska situationen i termer av sänkt operativ förmåga och krigsduglighet förrän under hösten 2017 och i budgetunderlaget för 2019. Enligt Försvarsmakten beror detta bland annat på att myndigheten har valt att i möjligaste mån skjuta anskaffningar och ambitionshöjningar till efter 2020, i stället för att riskera att inte uppnå den ökning av myndighetens förmåga som regeringen har efterfrågat inom inriktningsperioden.⁸³

Vi bedömer att det inte tydligt har gått att utläsa den faktiska omfattningen av Försvarsmaktens behov i budgetunderlagen. Det är också svårt att få en samlad bild över utvecklingen på längre sikt eftersom Försvarsmakten i de olika underlagen använder olika sätt att redovisa hur exempelvis kostnader och köpkraft har utvecklats i myndigheten. Det är också svårt att jämföra redovisningen av prisomräkningseffekter, eftersom olika underlag redovisar olika tidsperioder.

De underlag som Försvarsmakten lämnade till regeringen under hösten 2017 visar en relativt allvarlig bild av det ekonomiska läget. Vi kan konstatera att det är först i dessa underlag som Försvarsmakten ger en mer konkret bild av omfattningen av de ekonomiska behoven. Enligt våra intervjuer med företrädare för Försvarsmakten har dock myndigheten muntligen redogjort för hur stora de ekonomiska behoven är i möten med Försvarsdepartementet. Dessa muntliga klargöranden av den ekono-

⁸³ Se till exempel Försvarsmakten FM2016-10870:29 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

miska situationen ska ha skett tidigt under inriktningsperioden. Det samlade ekonomiska behovet har dock inte gått att utläsa av Försvarmaktens budgetunderlag. Först i budgetunderlaget för 2019 går det att räkna ut och skaffa sig en bild av det samlade ekonomiska behovet. Det kräver dock ett relativt omfattande arbete och analys eftersom man behöver räkna samman det behov som myndigheten redogör för i sitt äskande med de behov som framgår i och i anslutning till investeringsplanen.

Vi kan konstatera att det finns en risk att uppfattningar om den ekonomiska situationen kan skilja sig åt mellan olika delar av organisationerna när information inte redovisas samlat eller när den enbart förmedlas muntligen. Det gäller både inom Regeringskansliet och inom Försvarmakten. Vi bedömer att en sådan situation har uppstått i detta fall. Det gör att både Försvarmakten och Förvarsdepartementet har saknat en fullständig bild av den ekonomiska situationen under delar av inriktningsperioden.

4.2 Budgetunderlagen ger dubbla signaler om myndighetens tillstånd och utveckling

Försvarmakten har under hela inriktningsperioden understrukt att det råder en obalans mellan myndighetens uppgifter och ekonomiska resurser.⁸⁴ Trots att Försvarmakten har identifierat denna obalans beskriver budgetunderlagen för 2016, 2017 och 2018 inte konkret vilka konsekvenser det har fått och kan väntas få för verksamheten, utvecklingen av den operativa förmågan och möjligheterna att leverera i enlighet med inriktningsbeslutet. Även om redovisningarna i budgetunderlaget för 2019 är mer utvecklade kvarstår delar av denna problematik eftersom Försvarmakten även i detta budgetunderlag har utgått ifrån att den ofinansierade överplaneringen⁸⁵ i investeringsplanen kommer att genomföras. Det innebär att det inte i något av de analyserade budgetunderlagen finns en redogörelse för vilka konsekvenser en prolongering av de nuvarande ekonomiska ramarna får för verksamheten.

Dessa budgetunderlag ger i stället en relativt oklar bild av tillståndet i och utvecklingen av Försvarmakten. Å ena sidan förmedlar Försvarmakten en positiv bild av tillståndet i myndigheten, utvecklingen av den operativa förmågan och möjligheterna att leverera i enlighet med inriktningsbeslutet. Myndigheten anger till

⁸⁴ Se till exempel Försvarmakten FM2014-5882:46 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*.

⁸⁵ Försvarmakten använder sig av så kallad överplanering för att hantera leveransförse-
ningar från Försvarets materielverk och industrin. Det innebär att Försvarmakten bedömer
att utfallet för flera investeringar kommer att uppstå senare än vad som ursprungligen pla-
nerats. Försvarmakten förskjuter därför kostnader inom ramen för sin planering, dels från
tidigare år till innevarande år, dels från innevarande år till kommande år. Detta brukar kal-
las överplanering.

exempel att det försvarspolitiska inriktningsbeslutet kan genomföras i enlighet med de principer som regeringens beslut anger.

Å andra sidan pekar myndigheten vid flera tillfällen på att de ekonomiska förstärkningarna inte är tillräckliga och att förbandens krigsduglighet kommer att påverkas eller kan komma att påverkas negativt under inriktningsperioden. Men myndigheten konkretiserar ändå inte vilka konsekvenser detta får för myndigheten och utvecklingen av förbandens krigsduglighet.⁸⁶ Våra intervjuer med företrädare för myndigheten visar att detta har varit ett medvetet val från myndighetens sida.

4.2.1 Beskrivningarna har utvecklats ju längre inriktningsperioden fortskridit

Under inriktningsperioden har Försvarsmakten börjat att beskriva vilka konsekvenser som följer av de givna ekonomiska ramarna. I budgetunderlaget för 2018 är Försvarsmaktens konsekvensbeskrivningar övergripande och av generell karaktär. Till exempel anger myndigheten att pris- och kostnadsökningar påverkar möjligheten att förstärka den operativa förmågan enligt planen. Men underlaget visar inte vad det är för verksamhet och materielprojekt som påverkas, hur dessa åtgärder konkret påverkar krigsdugligheten eller vilka krigsförband som påverkas.

De prognoser för utvecklingen av förbandens krigsduglighet 2020 som Försvarsmakten lämnade i underlagen 2017 och 2018 är enbart beskrivande. Försvarsmakten kopplar inte utvecklingen av krigsduglighet jämfört med föregående år till den givna ekonomiska ramen.

Konsekvensbeskrivningarna i budgetunderlaget för 2019 är mer utvecklade. Här pekar Försvarsmakten på att den minskade köpkraften på grund av prisomräknings-effekter och ökade kostnader har begränsat den planerade förmågetillväxten. Försvarsmakten anger att de därför varit tvungna att ställa in viktig verksamhet och nedprioritera eller senarelägga projekt och investeringar. Myndigheten uppger att de så långt som möjligt har sett till att minska ambitionerna inom områden som inte direkt påverkar krigsförbandens utveckling till 2020.

I budgetunderlaget för 2019 bedömer Försvarsmakten att de inte kommer att kunna nå målen och ambitionerna med de nuvarande ekonomiska ramarna. Med utgångspunkt i nuvarande ekonomiska ramar anser myndigheten att verksamheten behöver struktureras om och att ambitionerna behöver sänkas både när det gäller organisation och förmågor.

⁸⁶ Försvarsmakten FM2014-5882:46 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*, Försvarsmakten FM2015-7991:21 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar* och Försvarsmakten FM2016-10870:28 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

Precis som i tidigare underlag bedömer Försvarmakten i budgetunderlaget för 2019 att krigsdugligheten kommer att öka under inriktningsperioden. Men myndigheten gör en justering jämfört med tidigare underlag och bedömer att denna förmågeökning kommer att avstanna redan före 2020. Detta beror på att flera av de satsningar som har tillkommit med hjälp av de ekonomiska tillskott som myndigheten fått inför och under inriktningsperioden inte kommer att kunna genomföras som planerat eller vara möjliga att vidmakthålla efter 2020.⁸⁷

I budgetunderlaget för 2019 preciserar också Försvarmakten vilka konsekvenser de vidtagna åtgärderna får för verksamheten som helhet och för olika krigsförband. På en relativt detaljerad nivå redogör myndigheten för konsekvenserna för krigsdugligheten och utvecklingen av den operativa förmågan. Försvarmakten gör också en prognos för utvecklingen av krigsduglighet på förbandsnivå för 2020 och jämför denna med de prognoser som myndigheten lämnade till regeringen 2017 och 2018.⁸⁸ Försvarmakten har dock även i detta underlag utgått från att den ofinansierade överplaneringen kommer att realiseras.

Även personalsituationen beskrivs allt tydligare

Nuvarande inriktningsperiod har inneburit en relativt omvälvande förändring som medfört ett ökat behov av personal i Försvarmakten. Behoven väntas dessutom växa ytterligare i nästa inriktningsperiod. Inom Försvarmakten finns det också en omfattande brist på vissa personalgrupper. Försvarmaktens möjligheter att rekrytera och behålla personal framstår därför som allt viktigare. Försvarmaktens beskrivningar av personalförsörjningen i budgetunderlagen illustrerar hur regeringens styrning inom området förändrats under inriktningsperioden, men också hur svårigheter inom personalförsörjningen beskrivs i allt mer konkreta termer. Det gäller till exempel beskrivningar av vilka personalkategorier som riskerar att bli bristresurser inom Försvarmakten framöver.

I budgetunderlaget för 2016 beskriver Försvarmakten hur de under ett antal år har reducerat målet för antalet anställda. Försvarmakten bedömer att produktionskapaciteten i den nya organisationen är på lägsta acceptabla nivå.⁸⁹ Myndigheten bedömer att det behövs en tillväxt för vissa personalkategorier, däribland del- och heltidsanställda gruppbefäl, soldater och sjömän, om personalmålen ska kunna uppnås inom en tioårsperiod.⁹⁰

⁸⁷ Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

⁸⁸ Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

⁸⁹ Försvarmakten FM2014-5882:46 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*.

⁹⁰ Försvarmakten FM2014-5882:46 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*.

I budgetunderlaget för 2017 och 2018 bedömer Försvarmakten att de främsta utmaningarna ligger i försörjningen av samma kategorier som ovan, liksom i försörjningen av officerare samt i att öka andelen kvinnor i militära befattningar.⁹¹ Försvarmakten noterar att utmaningarna främst är kopplade till officerare och andra högutbildade eller konkurrensutsatta personalgrupper. Officerare pekats ut som en framtida bristresurs.⁹²

I budgetunderlaget för 2018 redogör Försvarmakten för att den nuvarande planeringen utgår från en grundutbildningsvolym på 4 000 rekryter år 2020, och att en utökning till 5 000 rekryter 2020 skulle innebära ökade kostnader om 630 miljoner kronor, liksom andra effekter på verksamheten i form av bland annat ökad användning av officerare och infrastruktur. Försvarmaktens slutsats är att om myndigheten inte får ekonomiska tillskott kommer en ökning av antalet personer som börjar grundutbildningen innebära en risk för att förbandens krigsduglighet sjunker.⁹³

I budgetunderlaget för 2019 redogör Försvarmakten för att nuvarande planering bygger på en grundutbildning som omfattar 4 200 personer under 2020, och att en utökning av mängden i grundutbildning 2020 till en nivå på 5 000 personer inte är genomförbart utan betydande konsekvenser.⁹⁴

I budgetunderlaget för 2019 gör Försvarmakten en mer allvarlig bedömning av situationen. Myndigheten beskriver att det är en stor utmaning att rekrytera och anställa tillräckligt många nya medarbetare för att möta ambitionen i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet och för att ersätta de yrkesofficerare som kommer att gå i pension under de närmaste åren. Försvarmakten beskriver också att det är en utmaning att behålla befintlig personal, och att det därför finns ett behov av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, eftersom de är en viktig grund för rekrytering av officerare och specialistofficerare.⁹⁵ I budgetunderlaget redogör Försvarmakten också för att antalet piloter inom Försvarmakten riskerar

⁹¹ Försvarmakten FM2015-7991:21 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar* och Försvarmakten FM2018-10870:28 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

⁹² Försvarmakten FM2016-10870:28 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

⁹³ Försvarmakten FM2018-10870:28 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

⁹⁴ Försvarmakten FM2018-10870:28 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

⁹⁵ Försvarmakten FM2017-11490:26 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

att minska med upp till en tredjedel inom en tioårsperiod, till följd av pensionsavgångar och otillräcklig rekrytering och utbildning av nya piloter.⁹⁶

4.3 Myndigheten hanterar stora oförutsedda kostnader

Ökningen i tilldelade medel till Försvarsmakten under perioden fram till och med 2018 gäller främst två områden, *vidmakthållande* och *anskaffning* av materiel och anläggningar.⁹⁷ Flera utredningar och rapporter har beskrivit hur kostnaderna inom materielområdet har ökat under flera år. *Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* konstaterade till exempel att kostnaderna för underhåll av materiel har ökat med över 300 procent mellan 2012 och 2017. Utredningen bedömer dessutom att dessa kostnader kommer att öka ytterligare fram till 2025.⁹⁸ Av Försvarsmaktens budgetunderlag framgår att myndigheten har haft svårt att förutse en stor del av kostnadsutvecklingen inom dessa områden.

4.3.1 Ökad användning innebär ökade kostnader

Kostnadsökningarna för vidmakthållande och underhåll beror bland annat på att Försvarsmakten använder materielen längre och i högre utsträckning i dag än vad myndigheten tidigare har antagit.⁹⁹ Detta är en följd av den politiskt beslutade ambitionen om att öka förbandsverksamheten. Försvarsmakten använder materiel i ökad utsträckning, och myndigheten använder även mer materiel av äldre typ vilket driver upp kostnaderna för vidmakthållande och underhåll.

Effekterna av den ökade användningen har alltså blivit större än vad Försvarsmakten hade planerat och prognosticerat. I budgetunderlaget för 2018 beskriver myndigheten exempelvis att kostnaderna för materielunderhåll ökade med över 200 miljoner kronor årligen på anslag 1:1 anslagspost 1 *Förbandsverksamhet och beredskap* jämfört med budgetunderlaget för 2017, utan att Försvarsmakten förändrade sin ambitionsnivå. Dessa kostnadsökningar berodde bland annat på nya och förändrade underhållsavtal. Andra exempel gäller ökad användning av stridsfordon, äldre lastbilar och fartyg. Försvarsmakten beskriver i budgetunderlaget för 2018 att detta har ökat kostnaderna med cirka 230 miljoner kronor varje år jämfört med beräkningar i budgetunderlaget för 2016.¹⁰⁰

⁹⁶ Försvarsmakten FM2017-11490:26 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

⁹⁷ Anslagspost 1:1.3 liksom anslag 1:3.

⁹⁸ SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

⁹⁹ Försvarsmakten FM2017-11490:27 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

¹⁰⁰ Försvarsmakten FM2016-10870:29 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

4.3.2 Det kostar pengar att genomföra beslut som inte har varit finansierade

Bland de kostnader som har varit svåra att förutse finns också riksdagens ”ofinansierade beslut” om olika insatser och investeringar, och som har medfört att Försvarsmakten behöver mer medel. För att åstadkomma denna verksamhet utan att ytterligare medel tillskjuts, har Försvarsmakten behövt prioritera om, varpå andra verksamheter har förskjutits eller reducerats. Till sådana ”ofinansierade” beslut hör exempelvis beslutet om att fortsätta flyga skolflygplanet SK 60, vilket bedöms öka kostnaderna med 80 miljoner kronor varje år under perioden 2021–2025. Hit hör också beslutet om att återinföra värnplikten som bedöms öka kostnaderna för pensionsavgifter med 1 miljard kronor under perioden 2019–2030.¹⁰¹

4.3.3 Brister i objektsbeskrivningarna

Ett annat skäl till att kostnaderna har ökat under inriktningsperioden är att det är svårt för Försvarsmakten att uppskatta och beräkna kostnader för projekt som befinner sig i tidiga planeringsfaser. Dessutom är vissa objekt inte medräknade alls i planeringen, eftersom den inte har kommit tillräckligt långt.¹⁰² Det är också svårt att förutse livscykelkostnaderna för ny materiel. Under vårt utredningsarbete har vi sett tecken på sådana svårigheter i de objektsbeskrivningar¹⁰³ som Försvarsmakten lägger som bilaga till budgetunderlagen.

Objektsbeskrivningarna är underlag till investeringsplanen och ska bland annat innehålla uppgifter om livscykelkostnader, riskbedömningar och känslighetsanalyser. Det är Försvarets materielverk som ansvarar för att beräkna framtida kostnader för drift, underhåll, vidmakthållande, att bedöma risker och att göra risk- och känslighetsanalyser. Men vår analys visar att det finns brister i objektsbeskrivningarna och i de systemförsörjningsstrategier som ligger till grund för beskrivningarna. Detta är något som både Försvarets materielverk och Försvarsmakten är väl medvetna om.¹⁰⁴

När det gäller objektsbeskrivningarna kan vi konstatera att ett antal beskrivningar saknar beräkningar av de framtida kostnaderna för användning, drift och vidmakthållande. I vissa fall används uppskattningar som bygger på att kostnader slås ut på

¹⁰¹ Försvarsmakten FM2017-11490:27 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

¹⁰² Försvarsmakten FM2014-5882:47 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*.

¹⁰³ I anslutning till budgetunderlaget skickar Försvarsmakten årligen in objektsbeskrivningar som föreslås ingå i investeringsplanen för kommande år.

¹⁰⁴ Se till exempel Försvarsmakten FM2017-11490:27 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar* och Försvarets materielverk (2018) *Redovisning av uppdrag avseende utvecklade metoder för investeringsplanering i relation till index- och valutafluktuationer*.

fler objekt än vad Försvarmakten egentligen behöver och vissa beskrivningar saknar helt uppgifter om livscykelkostnader.

Vi kan också konstatera att känslighetsanalyser och beskrivningar av risker i de allra flest fall är kvalitativa och framförda i allmänna ordalag. Ofta framförs de i form av att Försvarets materielverk konstaterar att det finns en risk eller en osäkerhet av något slag. Men de flesta beskrivningarna innehåller inte någon beskrivning av vilka konsekvenserna beräknas bli i termer av kronor. Endast i undantagsfall anger Försvarets materielverk några ekonomiska belopp i dessa delar av objektsbeskrivningarna, preciserar osäkerheterna i uppskattningar och bedömningar eller anger intervall för hur kostnaderna kan utvecklas beroende på utfall.

När det gäller valuta- och indexrisker anger Försvarets materielverk vanligtvis enbart att det finns en sådan risk men hur risken kan slå utvecklas sällan i detalj. Vi konstaterar att inom vissa anskaffningsprojekt har staten valt att avtala om att ersätta uppräkningspriset enligt olika index då kostnaden för detta bedöms lägre än att betala för att industrin tar risken. Priset för att ta dessa avtalsvillkor och känslighetsanalyser ingår inte i investeringsplanen eller i regeringens beslutsunderlag.¹⁰⁵

Inom ramen för uppdraget har vi tagit del av ett urval av de systemförsörjningsstrategier¹⁰⁶ som Försvarets materielverk tar fram. Enligt Försvarets materielverk är strategierna av varierande kvalitet och det är oklart i vilken utsträckning det finns strategier för samtliga projekt. Strategierna utgår från de krav som Försvarmakten ställer på krigsförbanden och eftersom detaljnivån och konkretionsgraden i kravspecifikationerna varierar kommer även kvaliteten i strategierna att variera.¹⁰⁷ Försvarets materielverk anser också att de i vissa fall får för lite tid på sig att ta fram objektsbeskrivningar och att Försvarmakten i vissa fall efterfrågar objektsbeskrivningar för sent i processen för att Försvarets materielverk ska kunna ta fram en beskrivning med tillräcklig kvalitet.¹⁰⁸

Vår genomgång av de strategier som vi har fått ta del av bekräftar att strategierna är av varierande kvalitet. Endast ett fåtal innehåller de flesta av de uppgifter som Försvarets materielverk och Försvarmakten behöver för att göra ändamålsenliga objektsbeskrivningar och uppskatta kostnaderna för en hel livscykel. Övriga strategier saknar den typen av information. Vi bedömer att Försvarmakten och

¹⁰⁵ Ekonomistyrningsverket (2018) *Ekonomistyrningsverkets bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*.

¹⁰⁶ Försvarets materielverk tar fram systemförsörjningsstrategier med flera syften, till exempel som beslutsunderlag för kommande upphandlingar och som grund för de objektsbeskrivningar som ingår i Försvarmaktens investeringsplan.

¹⁰⁷ Försvarets materielverk (dnr 2018/44) *Försvarets materielverks fakta- och sekretessgranskning av underlag från Statskontoret*.

¹⁰⁸ Försvarets materielverk (dnr 2018/44) *Försvarets materielverks fakta- och sekretessgranskning av underlag från Statskontoret*.

Försvarets materielverk utsätter sig för en risk om dessa strategier ligger till grund för framtida investeringar eftersom viktiga uppgifter om livscykelkostnader och risker för fördyringar och förseningar saknas eller är otydligt beskrivna.

Det är samtidigt viktigt att understryka att det verkligen är svårt att beräkna livscykelkostnader för att anskaffa komplexa materielsystem med långa livslängder och prissätta risker för de indexerade avtalskonstruktioner som Försvarets materielverk utformar. Samtidigt är det viktigt att utveckla detta arbete eftersom antaganden, beräkningar och beslut som görs i denna del av planeringen styr Försvarets maktens framtida verksamhet och förmåga.

4.3.4 Risk att kostnaderna underskattas i ett tidigt skede

I de oförutsedda kostnaderna ligger även ökade kostnader till följd av nya avtal, till exempel underhålls- och logistikavtal.¹⁰⁹ Försvarsmakten konstaterar själva att kostnaderna har ökat inom vissa materielsystem.¹¹⁰ Dessa kostnader är svåra att uppskatta eftersom avtalen förhandlas fram av Försvarets materielverk. Det innebär att kostnaderna kan vara större enligt det slutliga avtalet mellan Försvarets materielverk och industrin än vad Försvarsmakten har antagit när de gjorde beställningen. Det kan till exempel handla om justeringar om tiden för leverans eller antalet produkter, men det kan också handla om rena fördyringar till följd av förändrade produktionsförutsättningar. För Försvarets maktens del innebär detta en ständig risk för kostnadsökningar i samband med att materielanskaffningen går in i en skarp planeringsfas, det vill säga så snart en beställning är gjord och överlämnad till Försvarets materielverk.

I flera avtal använder sig Försvarets materielverk även av ersättningsmodeller som baseras på uppräkningsindex som specificeras i avtalet med leverantören. Därmed finns det inget "FMV-index" med en generell prisomräkning som gäller för alla materielobjekt utan det avser den del av ersättningen som avtalet reglerar. Försvarets materielverk använder sig av den här typen av avtal eftersom de bedömer att kostnaden blir lägre om staten tar risken än vad den hade blivit om industrin hade behövt kompenseras för hela risken. Det bedömda priset för att staten tar på sig risken ingår dock inte i den information som Försvarsmakten får från Försvarets materielverk.

Vi kan konstatera att det därmed har varit svårt för Försvarsmakten att förutse effekter av förändrade priser och valutakurser samt indexuppräkningsindex. Vi bedömer att det inte är något som Försvarsmakten kan göra utan insyn i de avtal som För-

¹⁰⁹ Försvarsmakten FM2016-10870:29 *Försvarets maktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar*.

¹¹⁰ Försvarsmakten FM2016-10870:29 *Försvarets maktens budgetunderlag för 2018 med särskilda redovisningar* och Försvarsmakten FM2017-11490:27 *Försvarets maktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

svarets materielverk har tecknat med industrin. För att Försvarsmakten ska kunna ta hand om de objektspecifika risker som finns i avtal med särskilda indexeringsklausuler behöver Försvarsmakten antingen få insyn i avtalen eller få uppgift om prognostiserat utfall av den avtalade finansiella risken av Försvarets materielverk.

I och med att Försvarsmakten inte har haft denna information har myndigheten försökt ta höjd för effekterna genom beräkningar grundade på erfarenhetsvärden av sådana effekter. Bedömningarna har dock varierat kraftigt under inriktningsperioden. Nedan framgår Försvarsmaktens olika bedömningar av hur mycket som myndigheten skulle ha behövt sätta av för att ta hand om de finansiella riskerna i avtalen. Försvarsmakten har utgått från olika tidsperioder i olika budgetunderlag, vilket försvårar jämförelse över tid:

- Omkring 7 miljarder för perioden 2016–2025 (i budgetunderlaget för 2016)
- Omkring 9 miljarder kronor i perioden 2016–2028, varav drygt 5 miljarder kronor 2016–2020 (i budgetunderlaget för 2017)
- Omkring 9 miljarder kronor i perioden 2016–2029 (i budgetunderlaget för 2018).
- Omkring 5 miljarder kronor under 2018–2020 (i svar på remiss angående budgetunderlaget för 2018)
- Besparingsbehov på 20 miljarder kronor under perioden 2019–2030 för att kunna ta hand om samtliga prisomräkningar i perioden (i budgetunderlaget för 2019).

Förfarandet innebär att priserna för de objekt som har denna typ av avtal räknas för lågt i objektraderna i investeringsplanen och i regeringens beslut.¹¹¹

Utöver problemen relaterade till de objektspecifika indexen har Totalförsvarets forskningsinstitut vid ett flertal tillfällen uppmärksammat att det finns en inflation inom försvarsmaterielområdet som inte ersätts av försvarsprisindex (se avsnitt 2.1.3). Vi konstaterar att detta i så fall innebär att det även finns en generell problematik som Försvarsmakten behöver hantera. Det har inte varit möjligt att få denna del av problemet särredovisat inom ramen för vårt arbete.

Försvarsmakten är medveten om denna problematik och har också som ambition att förbättra situationen. I budgetunderlaget för 2019 har Försvarsmakten föreslagit att objektsbeskrivningarna bör kunna utvecklas så att olika priser redovisas utifrån om risken ligger hos staten eller industrin, liksom genom redovisning av vilka valutor och index med hög vikt som ingår i beräkningarna, med tillhörande känslighetsanalys. Myndigheten redogör också för att de håller på att ta fram en policy för

¹¹¹ Ekonomistyrningsverket (2018) *Ekonomistyrningsverkets bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan*.

finansiella risker, och att de i denna har ambitionen att säkerställa att alternativ för hantering av risker tas fram.¹¹²

I samtliga budgetunderlag under inriktningsperioden pekar Försvarmakten på att uppräknningen enligt försvarsprisindex inte sker på ett rimligt sätt. Försvarmakten har också under hela perioden begärt att få en särskild pris- och löneomräkning för anskaffning av JAS 39 Gripen. I senare budgetunderlag har Försvarmakten breddat denna begäran till att även omfatta anskaffning av materielsystem som faller inom regeringens definition av väsentliga säkerhetsintressen.

4.3.5 Bättre kostnadskontroll kräver bättre samspel

Enligt den ansvarsfördelning som kommer att gälla från och med 2019, kommer Försvarmakten att ha ett fortsatt ansvar för investeringsplanen och för att ta beslut om avvägningar i olika beredskapsnivåer. Det är också Försvarmakten som ansvarar för anskaffningen inom ramen för myndighetens uppgifter. Från och med 2019 har Försvarmakten alltså ett ansvar över materielsystemen över hela livscykeln, från första idé till dess att systemet tas ur bruk och avvecklas. Detta ansvar upprätthåller Försvarmakten med stöd av Försvarets materielverk.¹¹³ Därmed är det också Försvarmakten som utifrån sina prioriteringar i materielanskaffningsprocessen, ska sätta gränserna för både Försvarets materielverks och industrins handlingsutrymme.¹¹⁴

Försvarmakten och Försvarets materielverk har sedan tidigare en gemensam överenskommelse om hur de ska hantera bland annat kostnadsförändringar inom materielanskaffningar.¹¹⁵ Enligt Försvarmakten kan kostnadskontrollen förbättras avsevärt om Försvarets materielverk i större utsträckning skulle följa överenskommelsens mål, bland annat genom att lämna löpande prognoser och redovisningar för respektive projekt om exempelvis ekonomiskt upplägg och risker (inklusive index- och valutarisker), avvikelser, beräknade ökningar och minskningar av kostnader samt förslag på hantering av dessa förändringar.¹¹⁶ Försvarets materielverk pekar på att en sådan löpande informationsöverföring redan är etablerad.

Försvarmakten och Försvarets materielverk beskriver i en rapport till regeringen att de arbetar med att utveckla arbetssätt och samverkan inom materielförsörjning-

¹¹² Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

¹¹³ Försvarmakten FM2018-17261:1 *Arbetssätt och samverkan mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk avseende materielförsörjning*.

¹¹⁴ Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

¹¹⁵ Försvarmakten FM2016-26175:1 och Försvarets materielverk 15FMV10173-4:1 *SAMO 2017, Överenskommelse mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk*.

¹¹⁶ Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

en, med anledningen av den nya ansvarsstrukturen som träder i kraft 2019. Myndigheterna räknar med att utvecklingsarbetet kommer att fortsätta också under 2019. Myndigheterna ska ingå en ny samordningsöverenskommelse innan 2018 års slut.

Försvarsmakten planerar också att arbeta med investeringsplaneringen på två sätt framöver. För det första kommer de att använda en intern materielplanering, Försvarsmaktens materielplan. Den ska användas för uppdrag och beställningar till Försvarets materielverk och andra leverantörer. För det andra ska de använda investeringsplanen, som ska lämnas till regeringen med budgetunderlaget efter överbefälhavarens avvägning.¹¹⁷

4.4 Försvarsmakten måste hantera en framtida anhopning av kostnader

Försvarsmaktens förslag till investeringsplan ska täcka alla planerade materielinvesteringar. Investeringar som omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor eller medför förändringar av större betydelse för Försvarsmaktens utveckling ska särredovisas.

Enligt regelverket ska det förväntade ekonomiska utfallet för objekten summera till den finansiering som myndigheten har att tillgå för respektive budgetår. Så är inte fallet i Försvarsmaktens investeringsplan. I planen har Försvarsmakten lagt in objektutfall till ett högre belopp än vad det finns finansiering för. Därutöver är kostnaderna i de objekt som har indexerade avtal för lågt räknade. Mot denna bakgrund bedömer Försvarsmakten att investeringar i väsentlig omfattning kommer att behöva utgå eller senareläggas efter 2025.

4.4.1 Ett oplanerat utrymme som inrättas i brist på information

Försvarsmakten har under delar av inriktningsperioden hanterat att kostnaden för den finansiella risken i vissa avtal inte är inräknad i objektens utgifter genom att sätta av ett oplanerat utrymme. Det vill säga myndigheten har avsatt en viss summa av anslagen som inte får användas, utan sparas för att täcka effekter av pris- och löneomräkningen.¹¹⁸ Försvarsmakten gör justeringen på totalsumman i investeringsplanen.¹¹⁹ Hela det utrymme som Försvarsmakten satte av i inriktningsperio-

¹¹⁷ Försvarsmakten FM2018-17261:1 *Arbetssätt och samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende materieförsörjning*.

¹¹⁸ Försvarsmakten FM2014-5882:31 *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, Försvarsmakten FM2014-5882:46 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar* och Försvarsmakten FM2017-11490:27 *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*. Av underlaget till försvarspolitisk inriktningsproposition framgår att reserven uppgick till 7,6 miljarder kronor.

¹¹⁹ Ekonomistyrningsverket (2018) *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan*.

dens början användes dock redan under 2016, för att inte riskera förbandens krigsduglighet.¹²⁰

Försvarmakten har inte insyn i indexkonstruktionerna i de avtal som Försvarets materielverk upprättar, utan baserar det avsatta utrymmet på erfarenhetsvärden. Ekonomistyrningsverket har i sin analys av investeringsplanen konstaterat att eftersom Försvarmaktens justering görs på totalen i investeringsplanen och inte fördelas på de olika objekten, så är de enskilda objekten underprissatta i investeringsplanen och i regeringens beslut.¹²¹

I budgetunderlaget för 2019 har Försvarmakten skapat ett utrymme motsvarande 1 miljard kronor under 2019 och 2020 som ska användas för att till del kunna möta framtida prisomräkningseffekter. Försvarmakten konstaterar att detta innebär att myndigheten har fått senarelägga eller ta bort planerade anskaffningar och vidmakthållande av materiel i motsvarande omfattning, i jämförelse med budgetunderlaget för 2018.¹²²

Myndighetens kompletterande budgetunderlag för 2019 visar att utrymmet för att möta kommande prisomräkningar är 3 miljarder kronor 2019–2021.¹²³ För perioden 2019–2030 är utrymmet 7 miljarder kronor¹²⁴ (omräknat för prisläge 2019 respektive 2020). Försvarmakten konstaterar vidare att de skulle behöva ta bort, reducera eller senarelägga anskaffning och vidmakthållande för ytterligare cirka 20 miljarder kronor från nuvarande planering för att kunna avsätta en tillräckligt stor reserv för att hantera samtliga prisomräkningar i perioden 2019–2030.¹²⁵

4.4.2 Planeringen för framtiden är större än anslaget

Utifrån erfarenhet bedömer alltså Försvarmakten att utfallet för flera investeringar kommer att uppstå senare än vad som ursprungligen planerats, till följd av försenade leveranser från industrin eller Försvarets materielverk. Därför förskjuter Försvarmakten kostnader inom ramen för sin planering, dels från tidigare år till inne-

¹²⁰ Försvarmakten FM2014-5882:46 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar* och Försvarmakten FM2015-7991:22 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar*.

¹²¹ Ekonomistyrningsverket (2018) *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*.

¹²² Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

¹²³ Försvarmakten FM2017-11490:41 *Svar på att inkomma med kompletterande budgetunderlag med mera*.

¹²⁴ Utrymmet uppskattades sedan till 8 miljarder kronor för samma period, i Försvarmakten FM2017-11490:33 *Försvarmaktens svar på remiss angående Försvarmaktens budgetunderlag för 2019*.

¹²⁵ Försvarmakten FM2017-11490:27 *Försvarmaktens budgetunderlag för 2019 med särskilda redovisningar*.

varande år, dels från innevarande år till kommande år. För åren 2019–2025 bedöms 29 miljarder kronor utgå eller senareläggas efter 2025.¹²⁶

Försvarsmakten har under hela inriktningsperioden konstaterat att myndigheten har en överplanering som är för stor. Representanter för Försvarsmakten har i intervjuer bekräftat att den nuvarande nivån på överplaneringen är så stor att det inte går att lägga in nya beställningar i investeringsplanen, om man inte samtidigt lyfter ur något annat. Det finns helt enkelt inte utrymme för detta.

I det interna planeringsarbetet har Försvarsmakten därför återkommande tvingats till kraftig *omplanering* av överplaneringen, för att säkerställa att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramarna över en investeringsperiod. Denna omplanering sker alltså årligen och omfattar tiotals miljarder kronor över den tolvårsperiod som investeringsplanen omfattar.¹²⁷

4.5 Investeringsplaneringen är delvis ofinansierad

Enligt regelverket¹²⁸ och regeringens beslut om genomförandet av en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess för investeringar i försvarsmateriel¹²⁹, ska investeringsplanen delas in i objekt/objektgrupper. Objektens prognostiserade utgifter per år ska redovisas. När samtliga objektrader summeras ska summan av investeringarnas prognostiserade utgifter överensstämma med beräknad finansiering för samma år.

Enligt den nya investeringsprocessen ska regeringen besluta om investeringar i tre steg där kraven på precision och kvaliteten i underlagen ökar för varje beslutssteg. Det första beslutet innebär att ett operativt förmågebehov ska utredas. Det andra beslutet medger att ett objekt ska förberedas för anskaffning och det tredje att objektet kan anskaffas. Varje beslut ska omfatta ekonomi för att genomföra steget och målekonomi för det objekt som ska anskaffas.

Vi har låtit Ekonomistyrningsverket analysera ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan och i den information som ingår i budgetunderlagen för perioden 2019–2021, kompletterande remissvar samt det kompletterande budgetun-

¹²⁶ Ekonomistyrningsverket (2018) *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan*.

¹²⁷ Omplaneringen rör hela planeringsperioden, det vill säga summan fördelas över åren. Dock sker omplaneringen årligen, utgående från hela perioden, vilket innebär en årlig ”omplanering” i denna storleksordning.

¹²⁸ 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹²⁹ SOU 2014:15 *Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*.

derlag som lämnades i juni 2018. Ekonomistyrningsverket har också kommenterat vissa delar av processen för att ta fram investeringsplanen.

4.5.1 Brister i investeringsplanen

Ekonomistyrningsverkets analys visar att det inte går att utläsa hur materielobjektens eller åtgärderna för vidmakthållandes förväntade utfall över tid kommer att se ut eller hur Försvarmakten kommer att prioritera materielförsörjningen inom beräknat anslag av Försvarmaktens investeringsplan. Det beror på att de ekonomiska utfall som Försvarmakten redovisar inte är myndighetens bedömning av vad som faktiskt kommer att inträffa. Bristerna gäller både redovisningen av tidpunkt för leverans, som ofta skjuts framåt i tiden och priset på risken för olika objekt, som ofta är för lågt räknad. I stället utgår investeringsplanen från överskattade materielleveranser och överskattat genomförande av vidmakthållandeåtgärder, något som innebär att Försvarmakten överskattar den förväntade förmågutvecklingen.

Analysen visar också att det planerade utfallet som Försvarmakten redovisar i investeringsplanen inte är möjligt att uppnå utan ytterligare finansiering. Ekonomistyrningsverket bedömer att det samlade behovet av anslagstillskott för nuvarande och nästa inriktningsperiod är 88 miljarder kronor.¹³⁰

Bristerna i utformningen av investeringsplanen gör det omöjligt för Försvarmakten och regeringen att använda investeringsplanen som underlag för väl underbyggda beslut och för att utveckla den operativa förmågan effektivt.¹³¹ Enligt budgetlagens 3 § och myndighetsförordningens 3 § ska god hushållning med statens medel iakttas. Vi kan konstatera att nuvarande hantering inte främjar god hushållning med statens medel.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Vår analys av Försvarmaktens budgetunderlag inför och under inriktningsperioden visar att det finns ett antal brister som Försvarmakten behöver åtgärda för att underlagen ska bli ändamålsenliga för budgetprocessen. Vi kan samtidigt konstatera att Försvarmakten redan inlett ett sådant arbete. Försvarmaktens senaste budgetunderlag är ett tydligt tecken på detta. Men trots förbättringarna återstår ett relativt omfattande arbete för att underlagen ska vara lämpade för regeringens ekonomiska styrning på kort och lång sikt.

¹³⁰ Ekonomistyrningsverket (2018) *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*.

¹³¹ Ekonomistyrningsverket (2018) *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*.

4.6.1 En allt mer rättvisande bild

Vi bedömer att Försvarsmaktens ekonomiska underlag har utvecklats i rätt riktning under inriktningsperioden. I början av perioden utgick de från optimistiska antaganden om framtida tillskott, men budgetunderlaget för 2019 ger en mer konkret bild av det ekonomiska läget i myndigheten även om det samlade behovet inte framgår klart och tydligt. Försvarsmaktens beskrivningar av konsekvenserna av den ekonomiska ramen har också blivit mer konkreta och detaljerade. Men även dessa beskrivningar har vissa brister som försvårar regeringens styrning på kort och lång sikt.

Även utifrån ett personalförsörjningsperspektiv framstår budgetunderlagen som allt mer tydliga. I Försvarsmaktens budgetunderlag under inriktningsperioden beskrivs situationen i allt mer konkreta termer. Det handlar både om konsekvenser beräknade i monetära termer och beskrivningar av vilka personalkategorier som riskerar att bli bristresurser inom Försvarsmakten framöver.

Men den ökade tydligheten i underlagen har också gjort det svårare för regeringen att förstå det verkliga läget i myndigheten. Vi bedömer att detta har bidragit till att trovärdigheten i underlagen har minskat eftersom behoven och lägesbilderna har kommunicerats olika över tid. Detta trots att Försvarsmakten tidigt i inriktningsperioden konstaterade att fanns en obalans mellan myndighetens uppgifter och resurser. Skillnaderna i bedömningar av behoven från myndigheten år från år, har medfört att riksdagen och regeringen har haft små möjligheter att i god tid förutse och tillgodose myndighetens kommande behov av medel. Underlagen är därmed inte ändamålsenliga för regeringens ekonomiska styrning och planering på kort och lång sikt.

4.6.2 Många kostnadsökningar är svåra att förutse

Vi konstaterar att det har varit svårt för Försvarsmakten att förutse och hantera flera av de ekonomiska risker och osäkerheter som myndigheten behöver hantera i planeringen. Det gäller till exempel politiska beslut som inte har beräknats och analyserats ur ett kostnads- och finansieringsperspektiv, fördyringar i de avtal som Försvarets materielverk träffar med leverantörer, förändrade världsmarknadspriser och skillnader mellan anslagsuppräknings och prisomräkning. Den ständigt föränderliga kostnadsbilden gör att det är svårt för Försvarsmakten att planera och bedriva verksamheten på lång sikt.

Den rörliga kostnadsbilden leder till att planeringen och den löpande verksamheten blir ryckig. Ryckigheten och variationerna är svåra att hantera för en myndighet som Försvarsmakten som har ett så omfattande och komplext uppdrag. En förändring av exempelvis anskaffningen av stridsflyg får konsekvenser för själva planeringen av anskaffningen, men också för planeringen av behov av personal, underhåll och investeringar i flygfält, tankstationer och hangarer.

Men vi bedömer också att Försvarsmakten borde ha kunnat beräkna eller uppskatta vissa andra kostnadsökningar, till exempel kostnader för ökad användning av befintlig materiel och ökningsar som har att göra med att avtal löper ut eller omförhandlas.

4.6.3 En otillräcklig reserv medför behov att planera om

Försvarsmakten har inte satt av ett tillräckligt stort oplanerat utrymme för att hantera effekter av skillnaderna mellan försvarsprisindex och Försvarets materielverks prisomräkning. Försvarsmakten har varit medveten om detta. Myndigheten räknar även i fortsättningen med att det oplanerade utrymmet kommer att vara för litet för att täcka framtida prisomräkningar. Men om Försvarsmakten hade satt av ett oplanerat utrymme motsvarande de faktiska framtida kostnaderna och redovisat detta uppdelat per objekt hade myndigheten haft bättre förutsättningar att planera sin verksamhet. Ett sådant agerande hade också gjort det tydligare för regeringen och riksdagen hur Försvarsmaktens verksamhet påverkas av skillnaderna mellan anslagsuppräkningsar och prisomräkningen.

Vi kan konstatera att det oplanerade utrymmets otillräckliga storlek är ett av flera exempel på att Försvarsmakten för in ekonomiska risker och osäkerheter i sin planering. Dessa risker och osäkerheter bidrar sedan till bristande ändamålsenlighet i budgetunderlagen. De tvingar också Försvarsmakten till att göra stora förändringar i befintlig planering och återkommande besparingar i verksamheterna. Vi bedömer att Försvarsmakten av flera skäl har valt en kortsiktig lösning på ett omfattande och mer långsiktigt problem och att detta har fått konsekvenser för hur effektivt myndigheten har kunnat använda sina resurser.

Det går inte att utläsa av underlagen om det är några särskilda objekt eller kostnader som kommer att kräva ett stort reservutrymme. Det beror på att myndigheten avsätter en generell reserv för att hantera effekterna av prisomräkningen. Det går till exempel inte att se om större delen av den minskade köpkraften beror på ett fåtal särskilt komplexa eller stora anskaffningar eller om det är ett generellt problem. Vi bedömer att det ur ett styrnings- och ansvarsutkrävandeperspektiv skulle vara bättre om Försvarsmakten redovisade reserven för respektive investering i de ekonomiska underlagen. En sådan redovisning skulle också göra det möjligt för Försvarsdepartementet att ta del av och bedöma den samlade prioritering mellan olika investeringar som Försvarsmakten gör. Vi anser att utan en sådan överblick är det svårt för regeringen att ta ansvar för de prioriteringar som görs i investeringsplanen.

Svårigheterna att beräkna och beskriva livscykelkostnader och risker för olika objekt gör att det finns en risk för att Försvarsmakten och Försvarets materielverk underskattar kostnaderna och riskerna i olika investeringar. Ekonomistyrningsverket har i sin analys av investeringsplanen konstaterat att Försvarsmakten gör en omfattande justering för dessa kostnader i investeringsplanen, men utan att justeringen fördelas på de olika objekten. Beräkningarna och analyserna i objektsbeskrivning-

arna utgör samtidigt grunden för riksdagens och regeringens beslut om framtida investeringar i Försvarmakten.

4.6.4 Det finns brister i Försvarmaktens investeringsplanering

Investeringsplaneringens utformning och innehåll lever inte upp till det ekonomiska administrativa regelverkets krav. Vi bedömer att planen delvis är ofinansierad, eftersom Försvarmakten har beställt mer än vad som ryms inom anslaget framöver. Försvarmakten behöver därför kontinuerligt skjuta fram, reducera eller ta bort objekt i planen i stor omfattning. Vi har inte kunnat bekräfta att Försvarmakten har säkerställt att de reduceringar, förskjutningar eller borttagningar av objekt som Försvarmakten gör från planen, görs utifrån avvägningar om bästa operativa förmåga.

Samtidigt bygger investeringsplanen på de mål för verksamheten som riksdagen har beslutat. Om investeringsplanen inte genomförs i realiteten, kommer inte heller de försvarspolitiska målen att nås. I samband med att ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk nu förändras, finns förutsättningar att hantera dessa problem och att förbättra investeringsplaneringen.

4.6.5 De ekonomiska underlagen är inte ändamålsenliga för budgetprocessen

Sammantaget bedömer vi att de flesta av de ekonomiska underlag som Försvarmakten har lämnat till regeringen under inriktningsperioden inte är ändamålsenliga för budgetprocessen. Vi konstaterar till exempel att flera av de ekonomiska underlag som Försvarmakten har lämnat till regeringen under inriktningsperioden inte har utgått från riksdagens fattade beslut om medel. I stället har myndigheten antagit ett mer gynnsamt framtida ekonomiskt läge. Flera av underlagen har inte heller gett en tillräckligt tydlig bild av det ekonomiska läget i myndigheten. Myndighetens beskrivningar av vilka konsekvenser den ekonomiska ramen får för Försvarmaktens möjligheter att fullgöra sina uppgifter och leverera i enlighet med inriktningsbeslutet har inte varit tillräckligt tydliga.

Men vi bedömer att Försvarmakten i budgetunderlaget för 2019 och det kompletterande budgetunderlaget för 2019 har rört sig i rätt riktning. I dessa underlag beskrivs det ekonomiska läget på ett mer transparent och begripligt sätt. Vi bedömer också att beskrivningarna av de konsekvenser som följer av den ekonomiska ramen är mer ändamålsenliga i budgetunderlaget för 2019.

5 Statskontorets slutsatser

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och i nästa kapitel lämnar vi förslag på åtgärder för att öka ändamålsenligheten i Försvarsmaktens budgetunderlag och för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning vid Försvarsmakten.

5.1 De ekonomiska underlagen har inte varit ändamålsenliga för budgetprocessen

De ekonomiska underlag som Försvarsmakten har lämnat till regeringen inför och under inriktningsperioden har inte varit ändamålsenliga för budgetprocessen. Underlagen har inte varit tillräckligt tydliga när det gäller tillståndet i myndigheten, myndighetens ekonomiska behov och de konsekvenser som följer av den ekonomiska ramen.

Underlagen är inte tillräckligt transparenta utan brister i fullständighet, begriplighet och tillförlitlighet över tid. Underlagen är därför inte lämpade för regeringens ekonomiska styrning, planering på kort och lång sikt och uppföljning.

Vi bedömer att underlagen ger en ofullständig bild av de ekonomiska behoven och vilken verksamhet som Försvarsmakten kan genomföra inom den ekonomiska ramen. Detta beror bland annat på att:

- Försvarsmakten i flera av underlagen inte har utgått från beslutade medel utan gjort antaganden om framtida tillskott
- Försvarsmakten har haft svårt att prognosticera och planera sin ekonomi utifrån den framtida kostnadsutvecklingen
- investeringsplanen inte följer regelverket för statliga investeringar
- Försvarsmaktens modell för att värdera krigsförbandens förmågor utgår från överplanering och antaganden om förstärkt köpkraft
- beskrivningarna av vilka konsekvenser den ekonomiska ramen får för Försvarsmaktens möjligheter att lösa sina uppgifter och nå målen för verksamheten inte har varit ändamålsenliga.

Det har sammantaget lett till att den bild som Försvarsmakten har kommunicerat till regeringen har framstått som mer positiv än vad som faktiskt har varit fallet. Först under hösten 2017 och därefter i budgetunderlaget för 2019 har Försvarsmakten lämnat underlag till regeringen som ger en mer konkret bild av det ekonomiska läget i myndigheten och de konsekvenser som följer av den ekonomiska

ramen. Men vi bedömer att även dessa underlag har väsentliga brister och att det samlade ekonomiska behovet inte framgår tydligt av underlagen.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att underlagen har utvecklats under inriktningsperioden och att det finns förutsättningar för att utveckla underlagen så att de blir mer ändamålsenliga. Försvarsmakten rör sig i rätt riktning och vi kan konstatera att myndigheten arbetar med att utveckla ändamålsenligheten. Vi ser positivt på denna utveckling och anser att regeringen och Försvarsmakten bör bygga vidare på det arbete som regeringen och myndigheten har inlett.

5.1.1 Det krävs arbete och analys för att förstå resursbehovet

Det krävs arbete och analys för att se det samlade resursbehovet på längre sikt även i de underlag som Försvarsmakten har lämnat under senare år. I budgetunderlaget för 2019 behöver läsaren räkna samman information från tre separata delar av budgetunderlaget och analysera riskerna utifrån kunskap om finansieringsmodellen, underliggande avtal och verksamhetens behov för att få en bild av det samlade resursbehovet.

Vi bedömer att Försvarsdepartementet inte har den tid och de resurser som krävs för att göra detta. Den omfattande användningen av remisser i anslutning till budgetunderlagen pekar på att så också har varit fallet.

Försvarsmakten har under inriktningsperioden vänt sig till Försvarsdepartementet för att få vägledning i hur de ekonomiska underlagen bör utvecklas och för att Försvarsdepartementet ska bekräfta att det inte finns några obesvarade frågor relaterade till underlagen. Enligt Försvarsmakten har de inte fått den vägledning och bekräftelse som de anser sig behöva för att utveckla ändamålsenligheten.

Underlagens struktur och innehåll har varierat under perioden

Budgetunderlagens struktur och innehåll har varierat mellan olika år vilket har bidragit till brister i transparens och uppföljningsbarhet. Innehållet kan skilja sig åt mellan åren, till exempel när det gäller hur Försvarsmakten beskriver det ekonomiska läget och omfattningen av de ekonomiska behoven. Det minskar underlagens trovärdighet och väcker frågor om hur fullständiga och giltiga underlagen är på lång sikt. Självklart kan det ekonomiska läget i en myndighet förändras snabbt och detta bör myndigheten beskriva, men regeringen bör med hjälp av de ekonomiska underlagen också kunna följa och förutse utvecklingen på några års sikt. Vi bedömer att detta har varit svårt i Försvarsmaktens fall.

Jämförelser mellan år försvåras också av skillnader i struktur, såsom val av jämförelsetal, tidsserier och disposition. Det gör det svårare för regeringen att snabbt sätta sig in i materialet och förstå myndighetens situation och fatta relevanta beslut. Vi bedömer att Regeringskansliet har behövt lägga ner ett relativt omfattande arbete för att bereda de ekonomiska underlag som Försvarsmakten har lämnat in.

5.2 Den interna styrningen och uppföljningen har utvecklats

Vår analys visar att mycket har hänt sedan Ekonomistyrningsverket lämnade sina rekommendationer 2010. Försvarsmakten har genomfört flera åtgärder och utvecklat den interna ledningen, styrningen och uppföljningen. Vi bedömer att detta arbete har gett positiva resultat och att åtgärderna har bidragit till att Försvarsmakten har god kontroll över anslagsförbrukningen under ett verksamhetsår. Detta framgår också av Riksrevisionens årliga revisionsrapporter.

Det har varit positivt att Försvarsmakten har stärkt den centrala ekonomiska kontrollfunktionen i myndigheten. Det har lett till att Försvarsmakten har processer för att upptäcka brister och problem i den ekonomiska planeringen. Vi bedömer också att Försvarsmakten har skärpt kraven på och kontrollen av de underlag som ligger till grund för planeringen.

De ekonomiska underlagen har också utvecklats under inriktningsperioden. Det beror på att Försvarsmakten har tagit bort vissa av de antaganden som tidigare har legat till grund för planeringen. Försvarsmakten har också börjat adressera överplaneringen. Vi bedömer att dessa förändringar förbättrar förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning.

Under nuvarande inriktningsperiod har också riksdagen och regeringen åtgärdat eller börjat att åtgärda ett antal av de strukturella problem som finns på området. Det handlar om den nya processen för planering, beslut, och uppföljning inom materieförsörjningen, den nya fördelningen av ansvar mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk och den förändrade styrmodellen inom materiel- och logistikförsörjningen som införs 1 januari 2019.

5.3 Otillräcklig ledning, styrning och uppföljning

Trots de förändringar som Försvarsmakten har genomfört återstår det fortfarande ett relativt omfattande arbete när det gäller de ekonomiska underlagens ändamålsenlighet och den interna ledningen, styrningen och uppföljningen. Vår analys visar att Försvarsmakten har haft svårt att värdera, prognosticera och kommunicera tillståndet i myndigheten och de ekonomiska behoven samt att planera för ett effektivt användande av de tilldelade resurserna.

Vi bedömer att Försvarsmakten har en fungerande intern styrning och kontroll när det gäller att upptäcka ekonomiska risker och oegentligheter. Men trots det bedömer vi att den interna ledningen, styrningen och uppföljningen inte är tillräcklig för att säkerställa att resurserna används effektivt.

Myndighetens inriktning och planering utgår inte i alla led från den ekonomiska ramen, vilket leder till att myndigheten tar risker och bygger in osäkerheter i planeringen. Det får i sin tur konsekvenser för stabiliteten och långsiktigheten i styrningen och planeringen.

5.3.1 En alltför ambitiös tolkning av uppgifterna

Vi bedömer att Försvarsmakten har tolkat sitt uppdrag och hur de ska genomföra sina uppgifter alltför ambitiöst. Riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten har också bidragit till detta. Försvarsmakten har sedan styrt och planerat verksamheten utifrån sin ambitiösa tolkning av målen och uppgifterna. Detta trots att Försvarsmakten konstaterade tidigt i inriktningsperioden att givet tillgängliga resurser borde myndigheten och verksamheten struktureras annorlunda och ambitionssänkas både när det gäller organisation och förmågor.

Den alltför ambitiösa målbilden och tolkningen av uppgifter ställer stora krav på att Försvarsmakten klarar av att leverera den verksamhet som behövs för att nå målet och lösa uppgifterna i den ekonomiska ramen. Försvarsmakten har inte klarat av det utan planerat in mer anskaffningar, åtgärder och verksamhet än vad som ryms inom den ekonomiska ramen.

Vi bedömer också att de metoder som myndigheten använder sig av för att hantera obalansen mellan uppgifter och resurser har lett till att planeringen har blivit ryckig, instabil och kortsiktig. Försvarsmaktens planering omfattar till del verksamhet och anskaffningar som myndigheten inte har finansiering för och som Försvarsmakten därmed inte kommer att kunna genomföra inom given ekonomisk ram. I stället för att i förväg hantera det kända behovet av att minska, skjuta på eller ta bort verksamhet inom olika områden genom samordnade prioriteringar väljer Försvarsmakten att göra detta i efterhand.

Vi bedömer att Försvarsmaktens hantering inte ger tillräckliga förutsättningar för att planera respektive produktionsfaktor effektivt i förhållande till operativt bidrag och att det därför inte är möjligt att samordna planeringens olika delar på ett effektivt sätt. Det har i nästa steg fått konsekvenser för hur myndigheten kan använda sina resurser där vi bedömer att myndigheten med nuvarande hantering inte kan hushålla väl med tilldelade resurser.

5.3.2 Brister i investeringsplanen gör det svårt att utveckla den operativa förmågan

Vår analys visar att Försvarsmaktens investeringsplan inte följer regelverket för statliga investeringar. Informationen i planen ger ingen översikt över materielobjektens och vidmakthållandeåtgärdernas förväntade utfall över tid. Planen ger inte heller någon bild av hur Försvarsmakten planerar att prioritera materielförsörjningen inom sitt beräknade anslag.

Analysen visar också att Försvarsmakten underskattar kostnaderna i investeringsplanen på grund av att de inte prissätter finansiella risker och inte beräknar dessa per objekt. I arbetet med investeringsplanen tvingas därför Försvarsmakten att skjuta upp eller ta bort planerade beställningar för att hålla ekonomi inom de givna ramarna.

Försvarmakten har inte heller säkerställt att den interna styrningen och planeringen i sin helhet sker utifrån vad som ger bästa operativa förmåga för de tillgängliga resurserna. Det beror på att planeringen inte utgår från de verkliga ekonomiska ramarna, utan förutsätter att överplaneringen förverkligas. Sammantaget tvingar detta in Försvarmakten i ett återkommande sparbeting för att få den årliga ekonomin att gå ihop. Detta försvårar Försvarmaktens möjligheter att prioritera de insatser som ger den bästa operativa förmågan utifrån de givna ekonomiska ramarna.

5.3.3 Försvarmaktens planering bidrar till problemen

En annan faktor som kan leda till att resurserna inte används effektivt är att Försvarmakten genererar förslag till förändringar och inventerar behov nedifrån och upp, i en modell som liknar det tidigare systemet för anslagsframställan. Vi bedömer att det leder till att Försvarmakten överdimensionerar sin planering i relation till de ekonomiska ramarna och att den interna styrningen fokuserar på detaljer. Det går i sin tur ut över den långsiktiga strategiska styrningen och inriktningen.

Ett annat problem som Försvarmakten behöver hantera är att målbilden och tillståndet i verksamheten är rörliga. Det beror bland annat på hur myndigheten arbetar med att inrikta, styra och planera sin verksamhet. Vi bedömer till exempel att Försvarmakten har svårt att uppskatta sina tillgångar och statusen på dessa tillgångar i vissa delar av verksamheten, vilket bidrar till att tillståndet i myndigheten blir osäkert. Det innebär att utgångsläget och bedömningarna av vad som är möjligt att uppnå inom en avgränsad period är rörliga och utgår från osäker information. Då är det svårt att prioritera mellan myndighetens behov och att använda de tillgängliga resurserna så att de ger bästa möjliga operativa förmåga.

Vi konstaterar också att planeringen sker i flera steg och involverar flera olika nivåer inom myndigheten. Varje nivå gör egna prioriteringar som myndighetens ledning inte överblickar, men som påverkar hur verksamheten och den operativa förmågan kan utvecklas. Det blir därmed svårt för myndighetens ledning att säkerställa att myndigheten gör rätt prioriteringar i samtliga steg och att de prioriteringar som görs stämmer överens med varandra.

5.3.4 Samspelet mellan myndigheterna fungerar inte

Vi bedömer också att samspelet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk bidrar till problemen och bristerna i underlagen och i den interna ledningen, styrningen och uppföljningen. Försvarmakten saknar i vissa fall väsentlig information från Försvarets materielverk som de behöver för att ta fram ekonomiska underlag som är fullständiga och tillförlitliga över tid. Det innebär att det är svårt för Försvarmakten att göra prognoser för framtida kostnadsutveckling, beräkna behovet av ett oplanerat utrymme för att hantera oförutsedda kostnadsökningar och ha kontroll på statusen i samtliga projekt.

Vi bedömer också att Försvarmakten i dagsläget inte har rätt förutsättningar för att kvalitetssäkra och ompröva de underlag och beräkningar som myndigheten får från

Försvarets materielverk. Försvarsmakten har tidigare haft sådan kapacitet, men den rationaliserades bort när regeringen fattade beslut om att flytta viss försvarslogistikverksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk 2013. I stället för att kvalitetssäkra och ompröva underlagen gör Försvarsmakten i dag en rimlighetsbedömning. Detta är särskilt problematiskt eftersom Försvarets materielverk pekar på att de inte får tillräckliga förutsättningar för att ta fram väl underbyggda underlag och beräkningar. I stället gör Försvarets materielverk mindre justeringar i underlagen varje år.

Vissa av de objektsbeskrivningar och systemförsörjningsstrategier som Försvarets materielverk ansvarar för och som Försvarsmakten använder sig av i sin planering saknar väsentlig och heltäckande information. Risk- och känslighetsanalyserna har brister och beskriver inte risker på ett konkret och användbart sätt. Av beskrivningarna framgår inte heller hur kostnadsbilden påverkas om olika antaganden eller förutsättningar förändras.

Vi bedömer att objektsbeskrivningarna håller en alltför generell nivå för att det ska vara möjligt för Försvarsmakten att värdera riskerna och ta hänsyn till hur kostnaderna i olika projekt kan förändras. Det är därmed svårt för Försvarsmakten att bedöma riskerna för att olika projekt blir försenade eller dyrare än planerat. Det bidrar i sin tur till att osäkerheter och risker förs in i planeringen.

Den nya ansvarsfördelning mellan myndigheterna som gäller från 1 januari 2019 kommer sannolikt att förbättra situationen och avhjälpa vissa av problemen och bristerna. Myndigheterna har också inlett ett arbete för att öka riskmedvetenheten och för att åstadkomma en bättre hantering av risker i materieförsörjningen.

5.3.5 Försvarsmakten har varit alltför reaktiv

Vi bedömer att Försvarsmakten har antagit en alltför reaktiv roll i förhållande till Förvarsdepartementet och Försvarets materielverk, i stället för att strategiskt styra verksamheten på längre sikt. Försvarsmakten har inte varit beredd att fullt ut ta konsekvenserna av politiska beslut och av skillnaderna mellan Försvarets materielverks prisomräkningar och uppräkningsperioden av myndighetens anslag. Försvarsmakten har skjutit viktiga prioriteringar och beslut framför sig genom antaganden om framtida ekonomiska tillskott, förskjutningar av anskaffningar, vidmakthållande och underhåll och begäran om särskilda anslag för vissa materielprojekt. Försvarsmakten har gjort detta trots att de tidigt i inriktningsperioden konstaterade att de ekonomiska ramarna innebär att myndigheten och verksamheten borde omstruktureras och ambitionssänkas.

Under merparten av inriktningsperioden har Försvarsmakten därmed utgått från en alltför optimistisk bild av det framtida ekonomiska läget. Vi bedömer att Försvarsmakten därmed har tagit en medveten risk i sin planering genom att inte prioritera och styra verksamheten utifrån ramen. I stället har planeringen syftat till att så långt

som möjligt behålla förmågor och kapacitet ifall myndigheten skulle få ökade anslag i framtiden.

Dessa beslut har dock lett till att Försvarsmakten – när det verkliga läget inte motsvaras av den optimistiska planen – återkommande har behövt planera om och justera sin planering för att verksamheten ska rymmas i de ekonomiska ramarna. Försvarsmakten har då tvingats att skjuta på viktiga prioriteringar och beslut in i nästa inriktningsperiod. Myndigheten har lagt tid och resurser på att återkommande planera om, flytta fram, reducera och nedprioritera planerad verksamhet, i stället för att planera för en verksamhet som också blir av och realiserar. På detta sätt har myndigheten också urholkat den långsiktiga horisonten i sin planering, vilket är allvarligt ur ett effektivitetsperspektiv men även ur ett förmågeperspektiv. Om Försvarsmakten i stället hade utgått från en mer realistisk bild av det ekonomiska läget, skulle de haft större chanser att åstadkomma en långsiktigt hållbar planering utifrån största operativa förmåga.

Även bedömningen av den operativa förmågan utgår från att överplaneringen blir verklighet. Det innebär att Försvarsmakten systematiskt överskattar den operativa förmågan. Sammantaget gör detta att det är svårt för Försvarsmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut för att utveckla den operativa förmågan.

Det saknas förutsättningar för att följa upp planeringen på ett relevant sätt

Vi bedömer att det i dag inte finns tillräckliga förutsättningar för att följa upp Försvarsmaktens planering på ett relevant sätt. Det beror på att Försvarsmakten redan vid beslutet om verksamhetsplanen och budgetunderlaget bedömer att utfallet kommer att avvika väsentligt från planen. En förutsättning för att det ska gå att följa upp verksamheten och utveckla och styra den mot målen för verksamheten är att uppföljningen görs i förhållande till realistiska mål som kan uppnås utifrån givna ekonomiska ramar. Med nuvarande hantering går det varken att nå målen eller åstadkomma en ändamålsenlig styrning och uppföljning som ser till att de tilldelade resurserna används på det mest effektiva sättet.

5.4 Regeringens styrning försvårar en effektiv planering

Frågan om regeringens styrning ger Försvarsmakten tillräckligt bra möjligheter att effektivt planera och genomföra sin verksamhet är viktig för att förstå varför underlagen inte är ändamålsenliga. Frågan är också viktig för att förstå varför det finns brister i hur Försvarsmakten styr och följer upp sin verksamhet. Vi bedömer att Försvarsmaktens möjligheter att styra och planera verksamheten effektivt och ta fram ändamålsenliga ekonomiska underlag försämras av:

- att regeringens styrning präglas av övergripande och ambitiösa mål utan närmare tolkning eller konkretisering, vilket gör mål och uppgifter svårtolkade för Försvarsmakten

- att regeringen kompletterar de övergripande målen med detaljerade krav som ofta inriktas på ingångsvärden som utformningen av den interna organisationen, val av materiel och tillvägagångssätt, vilket begränsar vilka vägval och prioriteringar som Försvarsmakten kan göra för att nå avsedda mål
- att regeringen löpande ändrar planeringsförutsättningarna och kraven på Försvarsmakten, vilket gör det svårt att styra och planera långsiktigt
- att regeringens styrning i vissa fall utgår från ofullständiga underlag
- bristen på systematik i de informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten
- hur regeringen har valt att organisera försvarsområdet.

5.4.1 De ambitiösa målen gör det svårt för Försvarsmakten att prioritera

Vi bedömer att regeringens styrning genom mål för Försvarsmakten är formulerad på en alltför övergripande nivå och utan inbördes prioritering mellan målen. Regeringen har till exempel inte klargjort på vilka grunder Försvarsmakten ska värdera operativ förmåga. Regeringen har därmed överlåtit åt Försvarsmakten att tolka vad målen betyder. Regeringen har inte heller klargjort vilka resurser som krävs för att nå målen, eller vilka områden inom Försvarsmakten som ska prioriteras vid brist på resurser. Försvarsmakten har alltså inte på något enkelt sätt kunnat prioritera ned eller avveckla delar av sin verksamhet för att få ekonomin att gå ihop.

När en stor obalans mellan mål, uppgifter och ekonomiska ramar förs över till myndighetsnivån försätter regeringen myndigheten i en svår situation. I Försvarsmaktens fall har inte regeringen förmedlat hur målen ska tolkas, och Försvarsmakten har heller inte själv förmått att prioritera inom sin verksamhet. Försvarsmakten har alltså haft i uppgift att uppfylla ambitiösa mål med otillräckliga resurser, något som troligen har bidragit till att myndigheten har tagit ekonomiska risker. Det har också lett till att myndigheten har dragit på sig stora framtida kostnader.

5.4.2 Regeringen styr för mycket på *hur* och låser Försvarsmakten

Vi bedömer att handlingsutrymmet för Försvarsmaktens ledning är mer begränsat än vad det är för många andra myndighetsledningar. Det beror på att regeringen styr tämligen detaljerat i strukturfrågor och andra ingångsvärden och på kort sikt. Regeringen styr i detalj allt ifrån högkvarterets organisation och insatsorganisationens utformning till vilka materielsystem och vilken personal som ska finnas. Till detta kommer att även riksdagens styrning av Försvarsmakten är detaljerad. Vi bedömer att detta begränsar Försvarsmaktens möjligheter att styra och planera effektivt.

Det är Försvarsmaktens ansvar att löpande prioritera inom den egna verksamheten för att uppnå bästa möjliga operativa förmåga inom de givna ekonomiska ramarna.

Det innebär att myndighetsledningen behöver ha handlingsutrymme och möjligheter att styra resurserna internt, för att vid behov kunna prioritera om och förändra den egna organisationen. Myndighetsledningen behöver också ha utrymme att begränsa vissa uppgifter, så att de tillgängliga resurserna räcker till de prioriterade delarna av verksamheten.

Resultatstyrningen innebär att regeringen anger *vad* en myndighet ska göra, och sedan är det upp till myndigheten att välja *hur* detta ska göras. Försvarsmakten saknar i hög grad dessa möjligheter. Regeringen har i stället låst stora delar av Försvarsmaktens möjligheter att omprioritera eller justera resursfördelningen internt, genom långtgående krav på exempelvis Försvarsmaktens organisation, materiel och hur verksamheten ska genomföras.

Vi bedömer också att regeringen styr för mycket med krav som är enkla att mäta och följa upp och för lite med konkreta mål och krav på myndighetens huvuduppgift, det vill säga den samlade operativa förmågan i krigsförbanden. Vi bedömer att detta har bidragit till att Försvarsmaktens interna styrning och uppföljning fokuserar på detaljer och den suboptimering som kan följa av detta. Det riskerar också att ta resurser och flytta fokus från arbetet med att ta fram väl underbyggda, transparenta och långsiktigt stabila planeringsunderlag som regeringen kan utgå från i sin styrning på kort och lång sikt.

I en statlig myndighet är det normalt myndighetsledningen som ansvarar för att genomföra det instruktionsenliga uppdraget. Vi bedömer att överbefälhavaren i Försvarsmakten inte har samma möjligheter att ta ansvar för sitt uppdrag som generaldirektörerna i övriga statliga förvaltningsmyndigheter.

5.4.3 Regeringens styrning har inte skapat långsiktiga planeringsförutsättningar

Vi bedömer att regeringens styrning indirekt har lett till ett större risktagande i Försvarsmakten än nödvändigt, dels genom en brist på full finansiering, dels genom den höga detaljeringsgraden i styrningen, som låst Försvarsmaktens eget manöverutrymme. Det har också försvårat för Försvarsmakten att planera och genomföra sin verksamhet utifrån bästa operativa förmåga.

Regeringen har flera gånger under inriktningsperioden föreslagit nya ekonomiska tillskott till Försvarsmakten. Försvarsmakten har uppfattat varje förslag från regeringen som ett fattat beslut om ett tillskott. Det är anmärkningsvärt att Försvarsmakten gjort denna tolkning, eftersom det är riksdagen som fattar de slutliga besluten om medel till myndigheten, vilket också innebär att de slutliga besluten om tillskott kan skilja sig från regeringens ursprungliga förslag.

I samband med besluten om tillskott har regeringen och riksdagen också beslutat om nya insatser, verksamheter och investeringar inom Försvarsmakten. I delar har dessa beslut varit finansierade, i andra fall har de saknat finansiering. När det sak-

nas finansiering behöver Försvarsmakten göra ett väsentligt omprioriteringsarbete vilket har gjort det svårare för myndigheten att styra och planera långsiktigt. Besluten medger sällan några större justeringar eller valmöjligheter från Försvarsmaktens sida, eftersom de ofta är specificerade på en ganska hög detaljnivå, till exempel i form av angiven materiel, organisationens utformning eller vilka aktiviteter som ska bedrivas.

5.4.4 Styrning utifrån otillräckliga underlag får konsekvenser

Vår analys visar att regeringens styrning i vissa fall har utgått från otillräckliga underlag och att det får konsekvenser för Försvarsmaktens planering och förutsättningar att genomföra sin verksamhet. Tidigare rapporter pekar också ut brister i finansieringen av inriktningsbesluten.¹³² Detta kan påverka möjligheterna att genomföra inriktningsbesluten och Försvarsmaktens förutsättningar att planera verksamheten stabilt och på lång sikt. Försvarsmakten har också pekat på att riksdag och regering ibland har fattat beslut om förändrade krav på myndigheten eller nya insatser utifrån underlag som myndigheten har tagit fram under tidspress och utan sedvanlig kvalitetssäkring. Bristerna i underlagen har lett till oförutsedda kostnader och förändrade planeringsförutsättningar för Försvarsmakten. Försvarsmakten har därför varit tvungen att planera om övriga verksamheter för att inte överskrida den ekonomiska ramen.

Vår analys visar att Försvarsmakten inte har lyckats beskriva myndighetens ekonomiska situation på ett korrekt sätt för regeringen. Regeringens bild av den ekonomiska situationen i myndigheten har därför troligen varit mer positiv än den verkliga. Försvarsmakten har därigenom så att säga avlastat den politiska nivån från de ekonomiska bekymren, men samtidigt avskärmat den politiska nivån från att ta helhetsansvar för den verkliga situationen. Försvarsmakten har i stället själva löpande hanterat den svåra ekonomiska situation som de hamnat i, en hantering som i praktiken medfört att de framtida kostnaderna hopar sig. Vi anser att Försvarsmakten genom detta agerande har tagit ett i grunden politiskt ansvar, genom att skjuta viktiga avvägningar och prioriteringar framåt i tiden.

5.4.5 Formerna för kontakter bidrar till otydligheterna

Vår analys visar att de omfattande informella kontakterna mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten på alla nivåer och bristen på systematik i dessa kontakter minskar förutsägbarheten, långsiktigheten och samordningen i styrningen. Vi ser allvarigt på den situation som har uppstått. Det är anmärkningsvärt och bekymmersamt att departementet och myndigheten har så olika uppfattningar om hur dessa kontakter ska betraktas.

¹³² Se till exempel Riksrevisionen (2014) *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret* och Totalförsvarets forskningsinstitut (2017) *Strategisk utblick 7 Närområdet och nationell säkerhet*.

Försvarsdepartementets frekventa användning av remisser bidrar till otydligheterna. Remisserna beror på att Försvarsdepartementet saknar viktig information i de ekonomiska underlagen från Försvarsmakten, men de belastar Försvarsmakten som med kort varsel får ägna mycket tid åt att svara på dessa. Dessutom uppstår en tolkningsproblematik i Försvarsdepartementet när svaren på remisserna säger emot andra inlämnade underlag från Försvarsmakten. Försvarsmakten uppfattar remisserna som styrning trots att de endast rör begäran om information från departementet.

5.4.6 Den nuvarande organisationsstrukturen sätter Försvarsmakten i en svår situation

Det sätt som regeringen har valt att organisera försvarsområdet på, påverkar också Försvarsmaktens möjligheter att styra och planera sin verksamhet för att använda resurserna effektivt. Vi kan konstatera att systemet som Försvarsmakten verkar i är komplext. Det minskar myndighetens förutsättningar att ta fram ändamålsenliga budgetunderlag och att leda, styra och följa upp verksamheten.

Försvarsmaktens planering är delvis beroende av andra myndigheter. Samtidigt har Försvarsmakten små möjligheter att påverka kvaliteten och tillförlitligheten i de underlag som myndigheten behöver för att styra och planera sin verksamhet. Regeringen har också genom krav på rationaliseringar styrt Försvarsmakten mot att inte ha den kompetens som myndigheten behöver för att kunna kvalitetssäkra och ompröva de underlag som myndigheten får från till exempel Försvarets materielverk.

6 Statskontorets förslag till åtgärder

Vår analys visar att det finns problem och brister i Försvarsmaktens ekonomiska underlag och planering på kort och lång sikt. Analysen visar också att problemen och bristerna dels är orsakade av faktorer som Försvarsmakten råder över, dels av faktorer som Försvarsmakten inte råder över.

Vi konstaterar också att försvarsområdet under lång tid har präglats av en oenighet mellan de berörda aktörerna om varför problem relaterade till Försvarsmaktens ekonomi och planering uppstår ungefär halvvägs in i en inriktningsperiod. Oenigheten har bidragit till problemen och bristerna samt gjort att dessa inte har lösts trots upprepade försök. Vi bedömer därför att det bara är möjligt att åstadkomma varaktig förändring och stabilitet i planeringen om regeringen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk utifrån sina roller och uppgifter tar ett gemensamt ansvar för att lösa problemen och bristerna.

Det behövs ett sammanhållet förändringsarbete som riktar sig till flera olika delar av systemet för att problemen och bristerna i budgetunderlagen och planeringen ska gå att lösa. Regeringens styrning, samspelet mellan myndigheterna och Försvarsmaktens interna processer och utformningen av budgetunderlagen behöver förändras för att underlagen ska bli ändamålsenliga och för att Försvarsmakten ska få förutsättningar för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning.

Vi lämnar förslag till åtgärder som syftar till att:

- göra de ekonomiska underlagen mer ändamålsenliga för budgetprocessen
- förbättra förutsättningarna för en väl fungerande ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten.

Vi bedömer också att bristerna och problemen i underlagen och styrningen har bidragit till att ansvarsförhållandena inom området har blivit otydliga. Det har gjort det svårare för regeringen och Försvarsmakten att ta sina respektive ansvar för verksamheten och dess utveckling. Förslagen är därför utformade så att de bidrar till att ansvarsförhållandena inom området blir tydligare.

Vi lämnar ett relativt stort antal förslag. Vi bedömer dock att förslagen om att utveckla de ekonomiska underlagen, förbättra samarbetet mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt att säkerställa de politiska beslutens finansiering och genomförbarhet är viktigast för både regeringen och Försvarsmakten. Vi beskriver dessa förslag i avsnitt 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3 och 6.2.1. I bilaga 3 lämnar vi ett förslag på en tidplan för genomförandet av förslagen.

6.1 Förslag för att göra de ekonomiska underlagen mer ändamålsenliga

För att åstadkomma ekonomiska underlag som är mer ändamålsenliga för budgetprocessen behöver regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten genomföra åtgärder och bedriva ett utvecklingsarbete på både kort och lång sikt. Försvarmakten och Försvarets materielverk behöver utveckla formerna för samverkan och Försvarets materielverk behöver inom sitt ansvarsområde vidta åtgärder som bidrar till att lösa bristerna. Regeringen behöver därför förtydliga sin styrning av Försvarets materielverk.

6.1.1 Ett gemensamt arbete för att utveckla ändamålsenligheten i de ekonomiska underlagen

- Vi föreslår att Förvarsdepartementet tar initiativ till och leder ett arbete för att utveckla ändamålsenligheten i Försvarmaktens budgetunderlag.

Vår analys visar att Förvarsdepartementet och Försvarmakten inte har samma bild av vad som utgör ett ändamålsenligt ekonomiskt underlag för budgetprocessen. Förvarsdepartementet behöver därför säkerställa att Försvarmakten får bättre förutsättningar att ta fram ekonomiska underlag som motsvarar regeringens behov och förväntningar.

Förvarsdepartementet behöver tydliggöra sina förväntningar på innehållet i budgetunderlagen. Det kräver samordning inom Förvarsdepartementet och inom övriga berörda delar av Regeringskansliet, så att Försvarmakten får en konkret och samstämmig bild av vad regeringen förväntar sig av budgetunderlagen.

Förvarsdepartementet och Försvarmakten behöver bli eniga om hur budgetunderlaget ska se ut. Det gäller till exempel underlagets struktur inklusive de finansiella delarna, hur behov av jämförelser över tid ska möjliggöras i till exempel tidsserier och innebörden av centrala begrepp.

Förvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser bör ha huvudansvaret för att genomföra arbetet. Enheten bör i sitt arbete samverka både med Försvarmakten, övriga delar av Förvarsdepartementet och berörda delar av Regeringskansliet.

Förslaget kan genomföras i två steg. I ett första steg föreslår vi att departementsledningen och överbefälhavaren tar fram en gemensam avsiktsförklaring i form av ett departementsbeslut, där mål och delmål för arbetet framgår. Det konkreta arbetet med att utveckla budgetunderlagen bör kunna inledas omedelbart och pågå under 2019. Resultatet av arbetet bör kunna iakttas i Försvarmaktens budgetunderlag för 2021.

6.1.2 Försvarsmakten bör utveckla budgetunderlagen så att de motsvarar regeringens behov

- Vi föreslår att Försvarsmakten utvecklar budgetunderlagen så att de blir transparenta, fullständiga, begripliga och tillförlitliga över tid.
- Vi föreslår att regeringen ger Försvarets materielverk i uppdrag att utveckla de underlag som myndigheten ska bistå Försvarsmakten med.

Vår analys visar att Försvarsmaktens budgetunderlag inte är ändamålsenliga för regeringens ekonomiska styrning, planering på kort och lång sikt och uppföljning. Försvarsmakten behöver därför utveckla budgetunderlagen så att de blir transparenta, fullständiga, begripliga och tillförlitliga över tid. Försvarsmaktens arbete bör utgå från och bygga vidare på det utvecklingsarbete som Förvarsdepartementet ska ta initiativ till och leda.

I arbetet med att utveckla budgetunderlagen bör Försvarsmakten fokusera på att de öppna underlagen ska ge en så fullständig och rättvisande bild av myndighetens ekonomiska behov som möjligt. Försvarsmakten bör eftersträva att så långt som möjligt visa och kommunicera myndighetens ekonomiska behov i det öppna underlaget. Inga väsentliga behov bör finnas i något annat underlag. Hemställan om utökade anslagsramar ska göras i kronor.

Försvarsmakten behöver ta hänsyn till Förvarsdepartementets mottagar- och analyskapacitet. Nuvarande underlag är omfattande och inte alltid lätta att förstå och ta till sig. I arbetet behöver därför Försvarsmakten se till så att myndigheten i framtida budgetunderlag kommunicerar sina ekonomiska behov på ett så samlat, pedagogiskt och begripligt sätt som möjligt. Det förutsätter att Försvarsmakten säkerställer att det finns tillräckligt med tid i slutet av planeringsprocessen för att få till en tydlig och begriplig presentation av myndighetens samlade ekonomiska behov och de konsekvenser som följer av den givna ekonomiska ramen.

Försvarsmaktens budgetunderlag ska i treårsperspektivet utgå från fattade beslut (senaste budgetpropositionen). Det medför att Försvarsmakten i de ekonomiska underlagen behöver beskriva vilka konsekvenser den beslutade ekonomiska ramen får för Försvarsmaktens möjlighet att nå efterfrågad operativ förmåga och andra mål.

Försvarsmakten ska som ekonomisk ram för år efter treårsperioden utgå från en prolongering av beräknad nivå för det tredje året i treårsperioden. Eventuella tillfälliga medel i det tredje året i treårsperioden ska räknas bort från den prolongerade ramen.

Försvarsmakten har under flera års tid hemställt om att regeringen ska skapa egna anslag för särskilt riskfyllda projekt, till exempel anskaffningen av JAS 39 Gripen E och A26. Samtidigt har Försvarsmakten inte tydligt kunnat redogöra för de eko-

nomiska behov och risker som är förknippade med vart och ett av dessa projekt. Vi menar att om myndigheten kan uppskatta och kommunicera dessa behov och risker till regeringen, så ökar transparensen. Det skulle också göra det enklare för Försvarsmakten att visa vilka omprioriteringar som myndigheten behöver göra till följd av eventuella risktagningar. En ökad transparens skulle också göra det lättare för regeringen att ta ansvar för beslutade investeringar.

Investeringsplanen ska vara finansierad respektive budgetår

Försvarsmaktens förslag till investeringsplan ska vara finansierad respektive budgetår och visa en prognos för när utfall per objekt förväntas inträffa. Därutöver bör den avdelade reserven för pris- och kostnadsökningar i den mån Försvarsmakten bedömer att den är objektsspecifik redovisas uppdelad per objekt, så att objektens fullständiga kostnader blir synliga.

Försvarsmakten bör också i större utsträckning än i dag använda sig av valutasäkring vid anskaffningsprojekt. Detta tillvägagångssätt bör vara regel istället för undantag. Det bör endast vara möjligt att inte valutasäkra en anskaffning när det finns särskilda skäl för ett sådant agerande.

Försvarets materielverk behöver stödja Försvarsmakten

Försvarsmakten behöver stöd av och underlag från Försvarets materielverk för att utveckla de delar av budgetunderlagen som rör investeringsplanen. Regeringen bör därför ge Försvarets materielverk i uppdrag att stödja Försvarsmaktens arbete med att utveckla budgetunderlagen och de underlag som ligger till grund för Försvarsmaktens investeringsplan, med ett särskilt fokus på prognoser över livscykelkostnader och riskanalyser ur ett kostnadsperspektiv.

I uppdraget till Försvarets materielverk bör regeringen ange att det av riskanalyserna behöver framgå vilka antaganden om förutsättningar, förlopp och risker som har gjorts. Analyserna bör också visa effekterna av olika scenarier och vilka kostnader som kan följa av dessa samt sannolikheten för att scenarierna inträffar.

Regeringen bör också i uppdraget ange att livscykelkostnad handlar om beräkningar av så kallad total ägandekostnad, det vill säga såväl kostnad för anskaffning som för drift, alla direkta och indirekta kostnader. Regeringen behöver vara särskilt tydlig med att Försvarets materielverk ska lämna prognoser över förväntat utfall per år i förhållande till de objekt som är beställda för att det ska kunna vara utgångspunkt för Försvarsmaktens budgetunderlag.

Med utgångspunkt i uppdraget bör Försvarsmakten och Försvarets materielverk inventera och analysera den information som överförs mellan de två myndigheterna. Under arbetet har vi uppfattat att information från Försvarets materielverk som skulle kunna vara användbar för Försvarsmaktens planering inte kommer till användning i planeringen. Vi har också noterat att det överförs mycket information mellan myndigheterna och att flera olika nivåer inom Försvarsmakten utbyter information med Försvarets materielverk och att det är oklart om informationsutbytet sker på ett tillräckligt samordnat sätt. Vi bedömer därför att det är viktigt att myn-

digheterna skaffar sig en helhetsbild av informationsutbytet mellan myndigheterna så att Försvarmakten har en samlad bild av informationen och kan använda den i sin planering.

Objektsbeskrivningar behöver tydligare visa risker

Försvarets materielverk behöver också bistå Försvarmakten i arbetet med att utveckla objektsbeskrivningarna. Syftet är att både Försvarmakten och Försvarets materielverk i sina respektive underlag bättre ska beskriva vilka risker, kostnadsökningar och förseningar som kan uppstå i olika projekt. Arbetet bör ske med utgångspunkt i regeringens förändrade styrning av materiel- och logistikförsörjningen. I arbetet bör myndigheterna utveckla metoder och arbetssätt som gör det möjligt att ta hänsyn till och hantera de risker som finns för att kostnader underskattas i tidiga faser av ett projekt.¹³³

För att öka stabiliteten och tillförlitligheten över tid i planeringen behöver Försvarmakten och Försvarets materielverk systematiskt följa upp och analysera erfarenheter av osäkra kostnadsuppskattningar och leveranstidpunkter. Det innebär att myndigheterna kan behöva förstärka sin uppföljnings- och analyskapacitet. Inom Försvarmakten bör detta sannolikt kunna ske genom att myndigheten flyttar resurser från försvarsmaktsplaneringen till uppföljnings- och analyssektionen.

Ett förstärkt arbete med att systematiskt följa upp och analysera erfarenheter av osäkra kostnadsuppskattningar och leveranstidpunkter bör på sikt skapa förutsättningar för bättre uppskattningar, beslutsunderlag och upphandlingar. Inom ramen för ett sådant arbete bör det också vara möjligt för Försvarmakten och Försvarets materielverk att ta till vara på internationella erfarenheter och *best practice*.

6.1.3 Regeringen bör utveckla styrningen av materiel- och logistikförsörjningen

- Vi föreslår att regeringen förtydligar hur Försvarets materielverks stöd till Försvarmakten i planeringen och genomförandet av materielförsörjningen ska gå till.
- Vi föreslår att regeringen förtydligar vilka förutsättningar Försvarmakten ska ge Försvarets materielverk i stödgivandet.

När det gäller materielförsörjningen har inte samspelet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk fungerat. Vi föreslår därför att regeringen i myndigheternas

¹³³ Så kallad "optimism bias". Se till exempel Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Orsaker till försvarets återkommande ekonomiska problem – ett diskussionsunderlag*, Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar* och Totalförsvarets forskningsinstitut (2015) *Effektiv materielförsörjning – Ett incitamentsperspektiv på materielförsörjningen*.

instruktion förtydligar hur Försvarets materielverks stöd till Försvarsmakten ska gå till och vilka förutsättningar som Försvarets materielverk ska få för att ge detta stöd. Regeringen bör göra det genom att flytta delar av den nuvarande samordningsöverenskommelsen mellan myndigheterna till myndigheternas instruktioner.

Av Försvarets materielverks instruktion¹³⁴ (1 §) behöver det framgå att myndigheten ska stödja Försvarsmakten med väl underbyggda underlag. Underlagen bör innehålla analyser av livscykelkostnader och risker ur ett kostnadsperspektiv. Det är också viktigt att klargöra att det av underlagen ska framgå vilka antaganden som ligger till grund för de kostnadsberäkningar och riskbedömningar som har gjorts.

Det är viktigt att Försvarsmakten får underlag från Försvarets materielverk i rätt tid. Förslaget till reglering skulle därför kunna följas av en tidplan för Försvarets materielverks leverans av dessa underlag. En sådan reglering finns exempelvis i Riksgäldskontorets instruktion, med angivna tidpunkter för återkommande rapportering till regeringen.¹³⁵ Vi ser dock inget sådant omedelbart behov, utan bedömer att myndigheterna kan hitta lämpliga former för rapporteringstillfällen mellan sig.

Av Försvarsmaktens instruktion¹³⁶ behöver det framgå att myndigheten ska säkerställa att Försvarets materielverk får tillräckliga förutsättningar för att ta fram väl underbyggda underlag. Det handlar om att Försvarsmakten behöver ge Försvarets materielverk tillräckligt med tid för att ta fram olika underlag. Men det handlar också om att Försvarsmakten behöver bli tydligare i vilka krav och förväntningar man har på olika underlag samt att de specifikationer som ligger till grund för systemförsörjningsstrategierna är tillräckligt konkreta och utvecklade.

Regeringen bör därför i 11 § förtydliga att Försvarsmaktens beslut om upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster ska baseras på väl underbyggda underlag. Regeringen bör också i Försvarsmaktens instruktion (11 §) tydliggöra att Försvarsmakten ska säkerställa att Försvarets materielverk har tillräckliga förutsättningar för att ta fram väl underbyggda underlag.

6.1.4 Ansvarsfördelningen och samverkan bör följas upp

- Vi föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att följa upp och utvärdera ansvarsfördelningen och samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Utvecklingen av Försvarets materielverks stöd till Försvarsmakten och Försvarets materielverks förutsättningar att ge detta stöd är avgörande för kvaliteten i de eko-

¹³⁴ Förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

¹³⁵ Förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret 26 f §.

¹³⁶ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

nomiska underlagen och Försvarsmaktens möjlighet att leverera bästa möjliga operativa förmåga givet tillgänglig ekonomisk ram. Den 1 januari 2019 träder också en ny finansiell styrmodell och ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna i kraft. Det är därför viktigt att regeringen följer upp hur samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk utvecklas.

Regeringen behöver säkerställa att Försvarsmaktens möjligheter att styra och planera materiel- och logistikförsörjningen med stöd av Försvarets materielverk är tillräckliga. Regeringen behöver också säkerställa att Försvarsmaktens styrning och planering är tillräcklig för att leverera bästa möjliga operativa förmåga givet tillgänglig ekonomiska ram.

Regeringen bör därför ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att följa upp och utvärdera den nya ansvarsfördelningen, samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk och inordnandet av de ansvarsområden som förs över till Försvarsmakten den 1 januari 2019. I uppdraget bör ingå att löpande lämna förslag på justeringar av den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen som Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller regeringen bör vidta för att nå målen med den förändrade ansvarsfördelningen, den utvecklade samverkan och överföringen av ansvarsområden.

Det finns flera skäl till förslaget. Det handlar bland annat om att regeringen behöver säkerställa att beslutade förändringar får avsedd effekt. Förändringarna är omfattande, flera till antalet och har stor betydelse för Försvarsmaktens möjligheter att utveckla den operativa förmågan. Det är därför viktigt att förändringarna genomförs effektivt och med rätt resultat. Genom att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet kan regeringen vid behov vidta åtgärder som säkerställer ett effektivt genomförande.

6.2 Förslag för att förbättra Försvarsmaktens förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning

Vår analys visar att det finns flera skäl till att risker och osäkerheter förs in i Försvarsmaktens planering. Vi bedömer därför att både regeringen och Försvarsmakten behöver vidta ett antal åtgärder för att minska risker och osäkerheter i planeringen och skapa bättre förutsättningar för Försvarsmakten att leda, styra och följa upp verksamheten.

6.2.1 Regeringen bör säkerställa att nya politiska beslut är finansierade och genomförbara

- Vi föreslår att regeringen säkerställer att politiska beslut om nya insatser, investeringar eller ambitionshöjningar som berör Försvarsmakten utgår från konsekvensanalyserade och kostnadsberäknade underlag.

Inför den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen bör regeringen i större utsträckning än tidigare analysera konsekvenser, beräkna kostnader och pröva genomförbarheten i det förslag till inriktning som regeringen lägger fram för riksdagen. Det handlar om att regeringen ska ta ansvar för att de förslag som den lägger till riksdagen är finansiellt och verksamhetsmässigt genomförbara. Regeringen behöver därför säkerställa att de konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar som olika aktörer tar fram inför försvarspolitiska beslut lever upp till kraven i kommittéförordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och propositionshandboken.

Vi bedömer också att regeringen bör involvera Försvarsmakten i det ovanstående arbetet eftersom det ökar sannolikheten för att besluten bygger på genomarbetade och kostnadsberäknade underlag utifrån ett verksamhetsperspektiv. När det gäller underlagen till inriktningspropositionerna bör regeringen se över möjligheterna att inleda detta arbete tidigare än vad som sker i dag. Detta eftersom det skulle bidra till att Försvarsmakten och andra berörda aktörer får bättre förutsättningar att ta fram väl underbyggda, konsekvensanalyserade och kostnadsberäknade underlag.

Inför beslut om insatser, åtgärder eller ändrade krav under en inriktningsperiod bör regeringen säkerställa att Försvarsmakten får tid på sig att ta fram kvalitativa underlag och beräkna förslagets ekonomiska konsekvenser. Även i dessa fall bör regeringen utgå från kraven i kommittéförordningen, de interna riktlinjerna och propositionshandboken. Konsekvenser av bristfälligt utredda underlag och beslut som innebär att Försvarsmakten inte får full finansiering gör att Försvarsmakten måste ambitionssänka eller prioritera bort annan verksamhet.

6.2.2 Regeringen bör utveckla resultatstyrningen

- Vi föreslår att regeringen förstärker och utvecklar resultatstyrningen av Försvarsmakten.

Vår analys visar att regeringens styrning av Försvarsmakten har bidragit till problemen och bristerna i budgetunderlagen och till myndighetens svåra ekonomiska läge. Regeringen behöver ge Försvarsmakten större möjligheter att på egen hand fördela resurser och göra prioriteringar inom den egna organisationen. Vi anser att regeringen behöver minska detaljstyrningen av myndigheten. Regeringen bör där-

för inleda ett långsiktigt arbete med syftet att ge Försvarmakten ett större utrymme för att åstadkomma bästa operativa förmåga givet tillgängliga resurser.

Regeringen behöver också mer konkret än i dag precisera målen för och kraven på Försvarmakten. Det handlar om att så konkret som möjligt beskriva vilken operativ förmåga som Försvarmakten ska ha och när olika förmågor och krav ska vara utvecklade och uppnådda.

För att åstadkomma detta behöver Förvarsdepartementet – förslagsvis enheten för militär förmåga och insatser – analysera styrningen av Försvarmakten. Enheten bör inledningsvis analysera innehållet i styrningen i den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen, det senaste inriktningsbeslutet och Försvarmaktens instruktion. Enheten behöver även analysera de delar i styrningen som regeringen är bunden till genom riksdagens fattade beslut. Syftet med analysarbetet bör vara att identifiera vilka detaljerade krav på exempelvis materiel, personal och intern organisation som det är möjligt att ta bort.

Inom ramen för arbetet bör enheten också se över möjligheterna att ge Försvarmakten ökade möjligheter att inrikta och prioritera inom den ekonomiska ramen. Parallellt med detta arbete bör enheten utarbeta underlag som kan användas som stöd i regeringens konkretisering och utveckling av målen för operativ förmåga och beredskap.

6.2.3 Regeringen bör se över försvarsprisindex

- Vi föreslår att regeringen under nästa inriktningsperiod ser över och tydliggör syftet med och konstruktionen av försvarsprisindex för försvarsmateriel.

Försvarsprisindex har stor betydelse för Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar och möjligheter att planera sin verksamhet. Totalförsvarets forskningsinstitut har i ett antal rapporter försökt beräkna hur den prestandajusterade pris- och kostnadsutvecklingen inom materielområdet skiljer sig från den allmänna prisutvecklingen (som fångas av försvarsprisindex). Analysen i den senaste av dessa rapporter indikerar att den prestandajusterade prisutvecklingen inom området ligger cirka 1,5 procent över den allmänna prisutvecklingen.¹³⁷ Försvarmakten har också flera gånger under nuvarande inriktningsperiod uppmärksammat att nuvarande konstruktion av försvarsprisindex leder till minskande köpkraft.

Vi bedömer att förslaget om att prissätta och redovisa de objektsspecifika risker som följer av villkoren i avtalen mellan Försvarets materielverk och industrin och

¹³⁷ Se till exempel Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*

som inte ersätts av en anslagsuppräknings ger Försvarmakten bättre förutsättningar att styra och planera sin verksamhet på lång sikt. Förslaget adresserar dock inte det problem som Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut har pekat på vid ett antal tillfällen under nuvarande inriktningsperiod. Det vill säga frågan om en generell förlust i köpkraft inom materielförsörjningen som en följd av att de index som ingår i försvarsprisindex för försvarsmateriel inte fångar den specifika inflationen inom försvarsmaterielområdet.

Under arbetet har vi noterat att det råder delade meningar om syftet med och principerna bakom försvarsprisindex. Inom försvarssektorn finns det också olika bilder av hur indexet bör vara konstruerat samt vilken typ av prisförändringar som indexet ska kompensera för och vilken typ av prisförändringar det inte ska kompensera för.

Det är regeringen som ansvarar för att besluta om och utforma en lämplig konstruktion av försvarsprisindex. På samma sätt fungerar det med den pris- och löneomräkning som regeringen beslutar för de statliga myndigheternas förvaltningsanslag. Myndigheterna har därefter att hantera den konstruktion som regeringen har valt.

För att Försvarmakten ska få verkliga möjligheter att långsiktigt hantera och styra den ekonomiska utvecklingen i myndigheten, behöver Försvarmakten ha full förståelse för hur försvarsprisindex är konstruerat. Det innebär att Försvarmakten behöver ha kunskap om och förståelse för syftet med och principerna bakom försvarsprisindexet samt vilka prisförändringar som indexet ska kompensera och vilka prisförändringar som det inte ska kompensera.

Vår bild är att Försvarmakten har en annan uppfattning om syftet med och principerna bakom försvarsprisindex. Försvarmakten har med utgångspunkt i denna uppfattning av försvarsprisindex återkommande bett regeringen att se över konstruktionen och dess förmåga att kompensera för prisförändringar. Totalförsvarets forskningsinstitut har i olika rapporter bekräftat och understrukit detta behov. Regeringen har inte återkommit till myndigheterna i frågan.

Vi bedömer att regeringen kan hantera bristen på samsyn om syftet med försvarsprisindex och valet av konstruktion på olika sätt. Vi anser därför att regeringen behöver bedriva ett arbete inom detta område i flera steg. Vi föreslår att regeringen i ett första steg ser över och analyserar syftet med och principerna bakom försvarsprisindex så att konstruktionen är ändamålsenlig. I ett nästa steg behöver regeringen klargöra syftet, konstruktionen och det väntade utfallet av försvarsprisindex för berörda myndigheter. Inom ramen för detta arbetet bör regeringen också överväga om syfte, konstruktion och förväntat utfall bör klargöras i lämpliga styrdokument.

Om regeringen i sin analys finner att nuvarande konstruktion av försvarsprisindex inte är ändamålsenlig utifrån syftet, bör regeringen tillsätta en särskild utredare med uppgift att se över försvarsprisindex. Regeringen kan också välja att ge ett sådant uppdrag till någon annan aktör inom statsförvaltningen. Det viktiga i sam-

manhanget är att det underlag och de förslag som tas fram inom ramen för en sådan översyn har hög trovärdighet och är väl förankrade hos samtliga berörda aktörer. Detta eftersom det är viktigt att aktörerna har en gemensam bild och förståelse av försvarsprisindex och vilka effekter olika förslag får. Vi bedömer att dessa krav bäst tillgodoses av en särskild utredare.

6.2.4 Regeringen bör öka Försvarsmaktens möjlighet till anslagssparande

- Vi föreslår att regeringen ökar Försvarsmaktens möjlighet till anslagssparande från nuvarande tre procent till tio procent.

Det är nödvändigt att Försvarsmakten har möjligheter till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar för att myndigheten ska kunna hantera risker och osäkerheter i planeringen och hushålla väl med sina medel. Försvarsmakten behöver därför få bättre möjlighet att använda sina anslag på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt.

Vi bedömer att en möjlighet till ett större anslagssparande skulle ge Försvarsmakten bättre möjligheter att hantera risker och osäkerheter i planeringen. Det skulle också ge Försvarsmakten incitament att hushålla med fördelade medel på ett bättre sätt genom att myndigheten får större möjligheter till flexibilitet i planeringen. Vi föreslår därför att regeringen ökar Försvarsmaktens möjlighet till anslagssparande till 10 procent på anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

6.2.5 Regeringen bör utveckla och förbättra samordningen av den löpande styrningen

- Vi föreslår att Försvarsdepartementet utvecklar och förbättrar samordningen av den löpande styrningen av Försvarsmakten.
- Vi föreslår att Försvarsdepartementet systematiserar sina kontakter med Försvarsmakten.

Försvarsmakten är Försvarsdepartementets viktigaste myndighet. Övriga myndigheter inom området ansvarar för uppgifter som ska skapa förutsättningar för Försvarsmakten att nå målen för verksamheten. De brister i regeringens styrning som vi har identifierat kan departementet åtgärda genom att styra myndigheten på ett annat sätt än i dag. Vi bedömer att departementet behöver arbeta mer samlat och systematiskt med styrningen av Försvarsmakten. Ett verktyg för att göra det är att förstärka den enhet som i dag har ansvaret för styrningen. Övriga delar av Försvarsdepartementet bör stödja enheten utifrån sina respektive ansvarsområden.

I dag har Förvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser ett övergripande ansvar för styrningen av Förvarsmakten. Enheten fungerar i praktiken som en samordningsfunktion för all regeringens styrning av Förvarsmakten. I detta ansvar bör det ingå att ta en ledande roll för styrningen av myndigheten, och att löpande utveckla styrningen av Förvarsmakten, inklusive den ekonomiska styrningen av Förvarsmakten.

Eftersom Förvarsmakten är viktig för samtliga enheter i Förvarsdepartementet, behöver också arbetssätten i övriga delar av departementet förändras. Vi anser att Förvarsdepartementet bör öka samordningen inom departementet mellan det löpande budgetarbetet och förvaltningsfrågor gällande Förvarsmakten och övriga verksamheter i Förvarsdepartementet. Arbetet med att utforma politikens innehåll behöver löpande koordineras med myndighetsstyrningen och budgetarbetet.

De ekonomiska delarna och de militärstrategiska och innehållsliga delarna i Förvarsmaktens verksamhet behöver analyseras, diskuteras och hanteras i ett sammanhang. Konkret betyder detta att enheten för militär förmåga och insatser kan behöva förstärkas genom en omfördelning av resurser inom Förvarsdepartementet. Ett sätt för Förvarsdepartementet att få en bättre överblick över styrningen är att införa en rutin att när det är fråga om styrning (till exempel i form av nya uppdrag till myndigheten), så ska signalerna från regeringen till Förvarsmakten gå via enheten för militär förmåga och insatser.

Vi kan konstatera att kontakterna mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten är många och att vare sig Förvarsdepartementet eller myndigheten har någon samlad överblick över de kontakter som sker. Parterna har inte heller någon gemensam uppfattning om hur kontakterna ska tolkas och förstås.

Kontakter mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten är viktiga och behövs för att verksamheten ska fungera väl, både inom myndigheten och inom Regeringskansliet. Men vi anser att bristen på överblick och systematik när det gäller de informella kontakterna har bidragit till bristerna i de ekonomiska underlagen. Förvarsdepartementets enhet för militär förmåga och insatser bör därför i ett första steg analysera nuvarande kontakter mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten, och därefter bedöma vilka kontakter som fortsatt behövs för att styrningen av myndigheten ska fungera. Det innebär att enheten för militär förmåga och insatser behöver förtydliga och slå fast:

- syftet med de olika kontakterna
- hur ofta kontakterna ska ske
- vilka funktioner som ska delta i kontakterna
- vilka funktioner som ska få information inför och efter kontakterna
- i vilka fall och i sådana fall hur kontakterna ska dokumenteras.

Ett sätt för Förvarsdepartementet och enheten för militär förmåga och insatser att få överblick samt klargöra och systematisera kontakterna mellan Förvarsdepartementet och myndigheten är att säkerställa att genomförda möten dokumenteras i större utsträckning och att information från (och inför) dessa möten delas med berörda delar av departementet.

Självklart bör inte alla möten dokumenteras. En princip att utgå ifrån kan vara att institutionaliserade möten som hålls på en viss nivå, med en viss regelbundenhet och med ungefär samma deltagare bör dokumenteras i någon mån, medan mer spontana kontakter av engångs- eller enfrågekaraktär i många fall inte behöver dokumenteras. Däremot behöver information även om dessa möten och eventuella resultat av dessa nå enheten för militära insatser och förmåga.

Vi bedömer också att Förvarsdepartementet bör minska användandet av remisser. Vår analys visar att användandet av remisser försvårar både för Förvarsdepartementet och Förvarsmakten. Remissernas informella status bidrar till otydligheterna i styrningen och bristande transparens i underlagen. I många fall kan informationsbehov tillfredsställas genom kontakter och möten. Både Förvarsdepartementet och Förvarsmakten behöver även fortsatt ha möjligheter att informera varandra löpande i olika ärenden. Men i de fall regeringen har behov av att styra myndigheten, behöver ett regeringsbeslut fattas. I de fall myndigheten uppfattar att de behöver en uttalad styrsignal från regeringen, ska de begära att regeringen fattar beslut i ärendet.

6.2.6 Förvarsmakten bör utveckla sin mottagarkapacitet för styrsignaler

- Vi föreslår att Förvarsmakten utvecklar sitt sätt att ta emot styrning från regeringen.
- Vi föreslår att Förvarsmakten systematiserar sina kontakter med Regeringskansliet.

Vår analys visar att Förvarsmakten ofta tolkar information som Förvarsdepartementet ger vid möten eller i samband med remisserna som styrning och agerar därefter. Förvarsmakten är dock inte bunden av de eventuella signaler som Förvarsdepartementet ger till myndigheten informellt. Förvarsmakten behöver därför förhålla sig till dessa signaler och vid behov bör myndigheten begära styrning i form av ett regeringsbeslut.

Vi bedömer att Förvarsmakten behöver systematisera hur myndigheten ska hantera frågor från Förvarsdepartementet och de svar som myndigheten tar fram. Det kan till exempel handla om hur myndigheten ska hantera och besvara frågor och dialoger om kostnader och konsekvenser relaterade till kommande beslut eller frågor om kommande uppdrag. Ett sätt att få till en mer systematisk hantering av frå-

gor och svar är att säkerställa att dessa alltid kommer till och lämnar myndigheten genom en dörr, förslagsvis en funktion under chefen för ledningsstaben. Det är viktigt att Försvarmakten säkerställer att chefen för ledningsstaben har en fullständig bild av de frågor och svar som kommer in till och lämnar myndigheten.

Försvarmakten har behov av att systematisera sina kontakter med Regeringskansliet. Försvarmakten bör därför kartlägga nuvarande kontakter som olika delar av myndigheten har med Regeringskansliet och säkerställa att myndighetsledningen har kännedom om dessa. Därefter bör Försvarmakten bedöma och slå fast:

- vilka funktioner inom myndigheten som bör involveras i vilka kontakter
- vilka funktioner som ska få information inför och efter kontakterna
- i vilka fall och i sådana fall hur kontakterna ska dokumenteras.

Ett sätt för Försvarmakten att få en sådan löpande överblick och att samtidigt klargöra och systematisera kontakterna mellan myndigheten och Regeringskansliet kan vara att säkerställa att genomförda möten dokumenteras i större utsträckning och att information från (och inför) dessa möten delas med berörda delar av myndigheten.

6.2.7 Försvarmakten bör utveckla den centrala planerings- och uppföljningsprocessen

- Vi föreslår att Försvarmakten utvecklar processerna för inriktning, planering och uppföljning så att den ekonomiska ramen styr planeringen av verksamheten på kort och lång sikt.

Vår analys visar att Försvarmaktens interna processer för att inrikta, planera och följa upp verksamheten inte är tillräckliga för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Försvarmakten behöver därför utveckla sina interna processer så att den ekonomiska ramen blir styrande för planeringen av verksamheten.

Vi bedömer att Försvarmakten kan bygga vidare på den nuvarande modellen för inriktning, planering och uppföljning, men att myndigheten behöver säkerställa att den ekonomiska ramen styr planeringen på kort och på lång sikt. Försvarmakten bör införa en princip om att myndigheten inte får planera in mer investeringar och verksamhet än vad den ekonomiska ramen tillåter. Denna princip ska vara styrande på alla nivåer i organisationen. Processerna behöver dock även göra det möjligt för Försvarmakten att hantera en ändrad politisk ambition eller ändrat omvärldsläge trots de långa ledtiderna.

Försvarmakten behöver också styra om sin uppföljning och stärka sin analyskapacitet så att myndigheten skapar bättre förutsättningar för den långsiktiga styrningen och planeringen av verksamheten samt en effektiv utveckling av den operativa för-

mågan. Uppföljning och analys bör i ökad utsträckning inriktas mot att bidra till lärandet i organisationen och utvecklingen av verksamheten och den operativa förmågan. I detta arbete bör Försvarmakten föra en dialog med Regeringskansliet så att även de externa kraven på återrapportering kan bidra till utveckling och ökat lärande inom Försvarmakten.

Vi bedömer att Försvarmakten behöver integrera det inriktningsarbete som inriktningsavdelningen ansvarar för med det planeringsarbete som planerings- och ekonomiavdelningen ansvarar för. Inriktningen och planeringen behöver samspela på ett bättre sätt än vad den gör i dag. Vi upplever att dessa två delar av processen har varit alltför åtskilda och att det har bidragit till Försvarmaktens ekonomiska situation och försämrat myndighetens förutsättningar att styra och planera mot långsiktiga mål.

Försvarmakten behöver utveckla arbetet med den strategiska inriktningen, krigsförbandsmålsättningar, krigsförbandsspecifikationer och värderingen av krigsförbanden. Försvarmakten behöver på ett mer rimligt och tydligt sätt än i dag precisera önskat slutläge i form av operativ förmåga, beredskap, tillgänglighet och uthållighet. En sådan precisering är en förutsättning för att Försvarmakten ska kunna styra och planera verksamheten och materielförsörjningen effektivt och för att Försvarmakten ska kunna redovisa vilka konsekvenser som följer av den ekonomiska ramen för regeringen.

I arbetet kan Försvarmakten också överväga om myndigheten ska införa en ordning med konkreta del- eller etappmål för olika delar av organisationen. Målen skulle kunna formuleras så att de ska vara möjliga att nå under en inriktningsperiod eller annan specificerad tidsperiod. Vi bedömer att en sådan ordning skulle kunna öka spårbarheten och förbättra förutsättningar för den interna styrningen och uppföljningen.

Värderingen av krigsförbanden behöver utgå från den verksamhet som ryms inom beslutade ekonomiska ramar. Det innebär att värderingen behöver utgå från myndighetens bästa möjliga prognos gällande materielanskaffning, personalförsörjning och övrig planering, och inte som i dag utifrån planerad anskaffning och vidmakthållande som går utöver ram eller antaganden om framtida ekonomiska tillskott.

Det innebär att Försvarmakten behöver analysera och så konkret som möjligt beskriva det eventuella glapp som uppstår mellan önskad förmåga och den förmåga som kan uppnås med tillgängliga resurser. Ytterst är det regeringens ansvar att utifrån sin tolkning av den säkerhetspolitiska situationen se till att Sveriges försvar har de resurser som krävs för att nå upp till en acceptabel operativ förmåga. Men för att regeringen ska kunna ta detta ansvar behöver Försvarmakten tydliggöra för regeringen vilken nivå som kan nås eller inte nås inom givna ekonomiska ramar.

För att skapa förutsättningar för att den ekonomiska ramen blir mer styrande för planeringen föreslår vi att Försvarmakten vänder på planeringsperspektivet i myn-

digheten. I stället för att identifiera behov och förslag till förändringar nedifrån och upp bör planeringen utgå från den ekonomiska ramen. Vi bedömer att detta är möjligt att åstadkomma genom att tidigarelägga beslut om prioriteringar och givna ekonomiska ramar i processen. Chefen för ledningsstaben behöver mycket tidigare än i dag styra planeringen genom tydliga prioriteringar, uppdrag och avgränsade ekonomiska ramar.¹³⁸

Försvarsmaktens årliga arbete med den centrala planerings- och uppföljningsprocessen bör därför inledas med att chefen för ledningsstaben klargör vilka prioriteringar som gäller i olika tidsperspektiv och vilka ekonomiska ramar som gäller för de olika delarna av produktionen. I ett nästa steg skulle sedan stridskraftsavdelningarna kunna få i uppdrag att utifrån den givna ekonomiska ramen och sina uppgifter och ansvar ta fram ett förslag till planering som ger bästa möjliga operativa förmåga i inriktningsperioden och i nästa inriktningsperiod. I uppdraget bör också ingå att beskriva vilka konsekvenser som följer av de gjorda prioriteringarna och den tilldelade ramen. På längre sikt bör detta också göra det möjligt för Försvarsmakten att se över och minska antalet nivåer i organisationen som är involverade och har uppgifter i försvarsmaktsplaneringen.

Försvarsmakten behöver se till så att ekonomistyrningen blir en integrerad del av verksamhetsstyrningen. Försvarsmakten har prövat olika sätt för att lyckas med denna integration. Vi bedömer att med nuvarande organisation är detta enbart möjligt att åstadkomma genom att chefen för ledningsstaben får ansvar för att säkerställa att ekonomistyrningen är integrerad i planeringen på alla nivåer i myndigheten. Vi anser att ekonomistyrningen behöver ligga i linjen så att den blir en naturlig del av allt beslutsfattande och alla prioriteringar på alla nivåer i myndigheten.

I detta ansvar ligger att garantera att den verksamhet och de anskaffningar och vidmakthållandeåtgärder som myndigheten planerar att genomföra under de kommande 13 åren ryms inom given ekonomisk ram respektive budgetår. För att detta ska vara möjligt behöver Försvarsmakten se över och vid behov förstärka den ekonomiska kompetensen på alla nivåer som är involverade i planeringen. Varje nivå behöver ha förmåga att ta ansvar för att planeringen är verksamhetsmässigt och finansiellt genomförbar och att den ger bästa möjliga operativa förmåga för pengarna.

¹³⁸ Vi har även övervägt andra alternativ inom organisationen (generaldirektören, ekonomidirektören) men funnit att det är viktigt att knyta ansvaret till nuvarande fördelning av befogenheter och ansvar inom Försvarsmakten för att integrera ekonomistyrningen i verksamhetsstyrningen.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (2008) *Försvarmaktens interna styrning och kontroll.*

Ekonomistyrningsverket (2010) *Utveckling av Försvarmaktens interna styrning och kontroll.*

Försvarmakten FM2014-5882:31 *Försvarmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015.*

Försvarmakten 23 381:53871 *Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig balans.*

Försvarmakten FM2018-17261:1 *Arbetsätt och samverkan mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk avseende materielförsörjning.*

Försvarets materielverk (2018) *Redovisning av uppdrag avseende utvecklade metoder för investeringsplanering i relation till index- och valutafluktuationer.*

Försvarets materielverk (dnr 2018/44) *Försvarets materielverks fakta- och sekretessgranskning av underlag från Statskontoret.*

Riksrevisionen (2014) *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*

Riksrevisionen (2014) *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2014) *Försvarmaktens ekonomiska förutsättningar – anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2015) *Effektiv materielförsörjning – Ett incitamentsperspektiv på materielförsörjningen.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) *Försvarsspecifik inflation – Teori och internationella tillämpningar.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2017) *Strategisk utblick 7 Närområdet och nationell säkerhet.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Orsaker till försvarets återkommande ekonomiska problem – ett diskussionsunderlag.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2018) *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel – inflation eller bättre prestanda?*

Offentligt tryck

Ds 2014:20 *Försvaret av Sverige – Starkare försvar i en osäker tid.*

Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016 – 2020.*

Regeringsbeslut Fö2018/00223/MFI *Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten.*

Regeringsbeslut Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.*

Regeringsbeslut Fö2015/00954/MFU *Inriktning för Försvarets materielverks verksamhet för åren 2016 till och med 2020.*

Regeringsbeslut Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020.*

Regeringsbeslut Fö2015/00058/ESL, Fö2015/00120/ESL (delvis), Fö2015/00265/MFI m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försvarsmakten.*

Regeringsbeslut Fö2014/1179MFI *Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition.*

Regeringsbeslut Fö2015/00405/MFI (delvis), Fö2015/01618/MFU, Fö2015/01663/ESL med flera *Försvarsmaktens regleringsbrev för 2017.*

Regeringsbeslut Fö2018/00323/MFI (delvis) Fö2018/00471/MFU (delvis) *Uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med kompletterande budgetunderlag m.m.*

Regeringsbeslut Fö2017/000666/MFU *Uppdrag till Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende investeringsplanering.*

SOU 2014:15 *Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess.*

SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret.*

SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

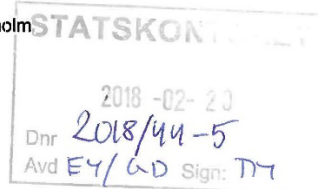
Försvarsdepartementet

Regeringsbeslut

4

2018-02-15
Fö2018/00223/MFI

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga som underlag för budgetprocessen. Statskontoret ska härvid bedöma de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen med utgångspunkt från ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer, uppföljning och transparens. Utöver det ska Statskontoret analysera i vilken grad Försvarsmaktens metoder för ekonomisk planering svarar upp mot de ramar som följer av regeringens beslut, såsom myndighetens uppdrag och finansiering.

Utifrån sin analys ska Statskontoret föreslå åtgärder som Försvarsmakten eller regeringen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning, bl.a. rörande Försvarsmaktens organisation, arbetsprocesser och kompetensförsörjning. Statskontoret ska härvid beakta de rekommendationer som Ekonomistyrningsverket lämnade 2010 (ESV 2010:28).

Statskontoret ska i genomförandet av uppdraget bl.a. analysera de underlag som Försvarsmakten lämnat inför och under den nuvarande försvarsinriktningsperioden. Statskontoret ska även beakta vad Försvarsmakten och Försvarets materielverk svarat gällande regeringens uppdrag från den 19 januari 2017 till Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende investeringsplanering (Fö nr 4).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 89
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 9
E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

Försvarmakten och Försvarets materielverk ska bistå Statskontoret med de förutsättningar som krävs för att Statskontoret ska kunna genomföra uppdraget.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 14 december 2018. Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om uppdragets genomförande.

Statskontoret ska i uppdraget vid behov vända sig till Ekonomistyrningsverket för expertstöd och synpunkter. För detta ändamål får Statskontoret fakturera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) högst 200 000 kronor för uppdragets genomförande. Fakturan ska ha inkommit till Regeringskansliet senast 14 december 2018. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.*, anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, Försvarsdepartementets budgettram.

Ärendet

Regeringen fattade den 25 juni 2015 beslut om inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (Fö nr 7). Beslutet ersattes den 21 december 2017 av regeringens beslut om inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2018 till och med 2020 (Fö nr 7). Av beslutet framgår bl.a. att Försvarmakten ska redovisa vilka avvägningar i fråga om riskhanteringsåtgärder som vidtagits för att anskaffningen ska kunna genomföras enligt redovisad målbild och planering.

År 2001 fick ESV i uppdrag att genomföra en förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge. På uppdrag av regeringen följdes arbetet upp och utvärderades 2003 med rapporten *Bättre ekonomistyrning i Försvarmakten* (Dnr 12-171/2001). År 2008 fick ESV regeringens uppdrag att studera Försvarmaktens interna styrning och kontroll. I rapporten gjorde ESV bl.a. bedömningen att ekonomin inte fick tillräckligt genomslag i planeringen och uppföljningen av verksamheten. Det fanns brister och osäkerheter när det gäller underlagets kvalitet, vilket i sin tur påverkade rapporteringen. Den 25 februari 2010 beslutade regeringen att ge ESV i uppdrag att följa upp arbetet och i rapporten *Utveckling av Försvarmaktens interna styrning och kontroll* (ESV 2010:28) gav ESV ytterligare ett antal rekommendationer. Försvarmakten har i flera budgetunderlag pekat på ekonomiska utmaningar

i verksamheten till följd av att Försvarsmakten och Förvarets materielverk har svårigheter att prognostisera hur materielkostnaderna utvecklas över tid. Den 19 januari 2017 gav regeringen i uppdrag åt Försvarsmakten och Försvarets materielverk att förbättra tillförlitligheten i genomförandet av materielinvesteringar genom att gemensamt utveckla metoder och implementera åtgärder för att löpande bedöma, värdera och vid behov hantera och anpassa planeringen av materielinvesteringar mot index- och valutafluktuationer (Fö nr 4).

Mot bakgrund av beslutade och beräknade ekonomiska tillskott som tillförs myndigheten de närmaste åren, utmaningar i den ekonomiska planeringen samt den i budgetpropositionen för 2018 aviserade övergången till en ny finansiell styrmodell från och med 2019, anser regeringen att det är särskilt angeläget att säkerställa att Försvarsmakten har väl fungerande metoder för ekonomisk styrning, planering och uppföljning.

På regeringens vägnar



Peter Hultqvist



Johanna Horn Peterson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, FCK
Försvarsdepartementet/ESI, MFU
Finansdepartementet/BA, EA, SFÖ
Ekonomistyrningsverket
Försvarmakten
Försvarets materielverk

4 (4)

Bilaga 2

Analyserade budgetunderlag, avvägningsbeslut och relaterade underlag 2014–2018

Budgetunderlag och kompletteringar	Datum	Avvägningsbeslut, komplettering, ändringsbeslut	Datum
2014			
		Avvägningsbeslut	26 november
Underlag inför försvarspolitisk inriktningsproposition 2015	16 december		
2015			
Försvarmaktens svar på remiss avseende underlag inför Försvarspolitisk inriktningsproposition	23 januari		
		Komplettering 1	19 februari
Budgetunderlag för 2016	28 februari		
		Komplettering 2	26 juni
		Avvägningsbeslut	18 december
2016			
Budgetunderlag för 2017	28 februari	Ändringstryck 1	28 februari
Försvarmaktens svar gällande särskild redovisning regleringsbrev 2016 och kompletterande budgetunderlag för 2017	31 mars		
		Komplettering	23 maj
		Ändringstryck 1	1 juli
		komplettering 2,	
2017			
		Avvägningsbeslut	20 januari
Budgetunderlag för 2018	28 februari		
		Ändringstryck 1	19 april
Delredovisning 2 av perspektivstudien	4 september		
Kompletterande redovisning	10 oktober		
2018			
		Avvägningsbeslut, ändringstryck 1	26 januari
Budgetunderlag för 2019	28 februari	Bilaga 3	29 februari
Kompletterande budgetunderlag för 2019	27 juni		
		Avvägningsbeslut, ändringstryck 1, komplettering 1	29 juni
Arbetsätt och samverkan mellan FM och FMV avseende materielförsörjning	1 oktober		

Bilaga 3

Förslag på tidplan för genomförande av Statskontorets förslag

Datum, senast	Aktivitet	Ansvarig
Mars 2019	Utveckla budgetunderlagen - Avsiktsförklaring ÖB/SS	Försvarsdepartementet (Fö), enheten för militär förmåga och insatser (MFI)
Februari 2020	- Genomfört	
Löpande arbete fr.o.m. januari 2019	Utveckla budgetunderlagen och objektsbeskrivningarna	Försvarsmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV)
Våren 2019	- Uppdrag till FMV	Regeringen
Ikraftträdande den 1 juli 2019	Utveckla styrningen av materiel- och logistikförsörjningen	Regeringen
Januari 2019	Uppdrag till ESV	Regeringen
Löpande men särskilt inför nästa försvarsbeslut: april 2020 (prop.) samt juni 2020 (nästa försvarsbeslut)	Säkerställa att beslut är finansiellt och verksamhets- mässigt genomförbara	Regeringen
Löpande arbete fr.o.m. januari 2019	Utveckla resultatstyrningen - Inleda analysarbete	Fö/MFI
2025	- Genomförande	Regeringen
2020	Beslut om uppdrag att se över försvarsprisindex för försvarsmateriel	Regeringen
Årligt beslut i samband med regleringsbrev	Beslut om ökat anslagssparande	Regeringen
Löpande arbete fr.o.m. 2019	Utveckla den löpande styrningen av FM inklusive kontaktformer	Fö/MFI
Löpande arbete fr.o.m. 2019	Utveckla "mottagarkapacitet" inklusive kontaktformer	FM
Löpande arbete fr.o.m. januari 2019. Bör bedrivas i den takt som FM anser är lämplig	Utveckla processerna för inriktning, planering och uppföljning	FM

Bilaga 4

ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan

- Ekonomistyrningsverket

Datum

2018-11-06

ESV dnr

2018-00176

Handläggare

Ellen Rova

Carina Franzén

ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Statskontoret granskat och bedömt ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan för samhällsinvesteringar¹ samt vissa delar av processen för att ta fram investeringsplanen.

ESV konstaterar att Försvarmaktens investeringsplan inte följer det regelverk som styr statliga investeringar² eller utgångspunkterna för materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess³. ESV anser att informationen i investeringsplanen varken ger en översikt över materielobjektens eller vidmakthållandeåtgärdernas förväntade utfall över tid eller hur Försvarmakten avser att prioritera materieförsörjningen inom beräknat anslag. Det beror på att de ekonomiska utfallen (leveranserna) som redovisas för objekten och åtgärderna inte är Försvarmaktens bedömning av vad som faktiskt kommer att inträffa. Det gäller både tidpunkt för utfallet och det faktum att utgifterna för vissa materielobjekt är underskattade på grund av att finansiella risker inte prissätts och räknas in per objekt⁴.

ESV konstaterar att av det redovisade utfallet för materielobjekten och åtgärderna för perioden 2019-2025 kommer cirka 29 miljarder kronor att utgå eller senareläggas efter 2025.⁵ De objekt som utgår ur planen kommer inte att bidra till den operativa förmågan innan 2025. ESV konstaterar att investeringsplanens utformning och innehåll gör att det planerade utfallet som redovisas inte är möjligt att uppnå utan ytterligare finansiering. ESV anser att det faktum att uppföljningen sker mot ett planerat utfall som, redan när det redovisas i budgetunderlaget, avviker från Försvarmaktens förväntade utfall inte möjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning.

¹ Inklusive vidmakthållande.

² 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15)

⁴ För att ta höjd för detta gör Försvarmakten en aggregerad justering baserat på erfarenhetsvärden, Försvarmakten tar dock inte höjd för hela det förväntade behovet.

⁵ Inkluderar de objekt och åtgärder som särredovisas i tabell under investeringsplanen och den ej ersatta prisomräkning som inte är med i investeringsplanen.

Uppgifterna i investeringsplanen används för att bedöma utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga och för att fatta beslut om planering av andra delar av verksamheten. ESV anser att bristerna, i form av överskattade materielleveranser och överskattat genomförande av vidmakthållandeåtgärder, omöjliggör för Försvarsmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt. Den strukturellt överskattade förväntade förmågutvecklingen som blir en effekt av bristerna torde även ha konsekvenser i andra sammanhang där informationen är en del av regeringens beslutsunderlag.

ESV konstaterar att Försvarsmakten har äskat⁶ om utökade resurser från och med 2019 men att det huvudsakligen avser annan verksamhet än de ofinansierade materielobjekten och åtgärderna i investeringsplanen. Åskandet uppgår till 64,6 miljarder kronor⁷ under åren 2019-2025 varav 5,5 miljarder kronor ska täcka en del av den ofinansierade delen av investeringsplanen. Utifrån det som går att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag uppfattar vi att det samlade behovet av anslagstillskott för nuvarande och nästa försvarsinriktningsperiod är 88,2 miljarder kronor⁸.

Givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågår, där en rättvisande bild av det ekonomiska nuläget är av stor betydelse, är det angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

ESV konstaterar vidare att regeringen i nuläget inte fullt ut har implementerat processen för planering, beslut och uppföljning av investeringar. Enligt vår mening är regeringens beslut att Försvarsmakten bemyndigas att få utreda ett förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt av betydelse för att materielförsörjningen ska kunna bedrivas effektivt. Med det menar ESV att de anslagsmedel som tilldelas används för att på bästa sätt bidra till den operativa förmågan i krigsförbanden. Besluten är även viktiga för att minska de finansiella och verksamhetsmässiga riskerna i planen.

Utifrån iakttagelserna rekommenderar ESV att:

- Investeringsplanens innehåll utgår från aktuell information om när det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa. De planerade och beställda materielobjektens och åtgärdernas förväntade utgifter ska rymmas inom given ekonomisk ram respektive budgetår.
- Objektspecifika finansiella risker som beror på avtalens villkor och som inte ersätts av en anslagsuppräknings, bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.

⁶ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019-2021.

⁷ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020.

⁸ Varav 5,25 miljarder är det tillägg som ESV gjort för att kompensera för att Försvarsmakten inte räknat med prisomräkning för åren 2021-2025.

- Regeringen bör styra Försvarmakten och FMV mot att i större utsträckning valuta- och räntesäkra via Riksgäldskontoret.
- Regeringen implementerar besluten om att Försvarmakten bemyndigas att få utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt.

Bakgrund, avgränsningar och tolkning av uppdraget

ESV redovisar i den här promemorian de iakttagelser vi har gjort i arbetet med att stödja Statskontoret i regeringsuppdraget om intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten.⁹ Uppdraget handlar om att bedöma ändamålsenligheten i de underlag som Försvarmakten lämnar inför budgetprocessen. Vi har undersökt ändamålsenligheten i Försvarmaktens senaste budgetunderlag för perioden 2019-2021, kompletterande remissvar samt det kompletterande budgetunderlag som lämnades i juni 2018.

ESV har avgränsat arbetet till att granska den investeringsplan för samhälls-investeringar som Försvarmakten lämnar till regeringen¹⁰. Våra iakttagelser gäller ändamålsenligheten i investeringsplanens utformning och i den information som ingår. Vi kommenterar även vissa delar av processen för att ta fram investeringsplanen. Anledningen till att vi valt att avgränsa oss till investeringsplanen är att den omfattar en väsentlig del av försvarsekonomin och att den kommer att vara av central betydelse för Försvarmakten och för regeringen i och med de beslutade förändringarna i styrningen av materielförsörjningen. För att sätta investeringsplanens ekonomi i ett sammanhang har vi även gjort en översiktlig sammanställning av de ekonomiska förutsättningar som går att läsa ut av Försvarmaktens budgetunderlag för 2019-2021 och kompletterande remissvar med inriktning på åren 2019-2025.

Flera av de grundläggande problemen i hanteringen av materielförsörjningen som ESV tidigare har uppmärksammat, har åtgärdats eller påbörjats att åtgärdas. Det är främst en följd av beslutet om den nya planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen¹¹ samt besluten om genomförande av de förslag som lämnades i materiel- och logistikutredningen, MLU.

ESV har inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att göra någon fördjupad beskrivning av orsakerna till de brister vi redogör för i promemorian. ESV anser dock, genom erfarenhet från tidigare utredningar, att flera av bristerna är av strukturell natur där Försvarmakten agerar med intentionen att få verksamheten att fungera väl inom ramen för den givna strukturen. ESV har inte heller undersökt kvaliteten i de underliggande beräkningar som investeringsplanen bygger på.

⁹ Fö2018/00223/MFI.

¹⁰ Investeringsplanen avser investeringar och vidmakthållande under åren 2019-2030.

¹¹ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15).

Innehåll i objektraderna ger missvisande information

ESV konstaterar att Försvarmaktens investeringsplan inte följer det regelverk som styr statliga investeringar¹² eller utgångspunkterna för materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess¹³. Enligt regelverket¹⁴ och materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess ska investeringsplanen innehålla planerade investeringar och delas in i objekt/objektgrupper. Materielobjektens och vidmakthållandeåtgärdernas prognostiserade (förväntade) utgifter per år ska redovisas. När utgifterna för samtliga objekt-/vidmakthållanderader summeras ska summan av de prognostiserade utgifterna per år överensstämja med den beräknade finansieringen för samma år. Det innebär att investeringsplanen visar vilka investeringar eller vidmakthållandeåtgärder myndigheten avser att genomföra inom de givna ekonomiska ramarna. Följande avsnitt redovisar hur Försvarmaktens investeringsplan avviker från dessa principer samt vilka konsekvenser det medför.

Tidpunkten för utfallet i investeringsplanen är inte myndighetens förväntade tidpunkt för utfallet

I Försvarmaktens investeringsplan redovisar myndigheten inte det förväntade utfallet. Summan av utgifter i objektraderna överstiger summan för finansiering varje budgetår fram till och med 2025. Försvarmaktens bedömning är att utfallet för en väsentlig del av investeringsplanens materielobjekt eller vidmakthållandeåtgärder kommer att inträffa senare år än det som redovisas i investeringsplanen eller att de kommer att utgå helt. Därför justerar Försvarmakten totalbeloppet i investeringsplanen så att det överensstämmer med summan för finansiering. Justeringen innehåller både förskjutningar från tidigare år till innevarande år och förskjutningar från innevarande år till kommande år.

Summan av utfallen i de redovisade objekten och åtgärderna anpassas till den beslutade och förväntade finansieringen genom att:

1. Försvarets materielverk (FMV) är försenade med sina leveranser till Försvarmakten¹⁵. För att säkerställa att anslaget upparbetas enligt riksdagens beslut har Försvarmakten tagit höjd för en förväntad leveransförsening. ESV vill betona att denna så kallade överplanering är en nödvändig del av produktionsplaneringen. Investeringsplanen är dock inte en produktionsplan utan ska visa myndighetens aktuella bedömning om när utfall och leveranser kommer att inträffa. Produktionsplanering handlar om hur myndigheten åstadkommer leveranser i enlighet med investeringsplanen.

¹² 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15)

¹⁴ 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁵ Efter årsskiftet kommer Försvarmakten inom ramen för vidmakthållandeåtgärder vara avtalspart i förhållande till industrin.

2. Planerade och gjorda beställningar utgår, senareläggs eller minskas i omfattning för att inte överskrida anslaget.

Vi konstaterar att de objekt som måste utgå ur planen för dessa år inte bidrar till den operativa förmågan innan 2025. Om investeringsplanen till skillnad mot idag skulle redovisa förväntat utfall kan den inte innehålla någon överplanering, något annat innebär ett indirekt äskande.

Under de senare åren i investeringsplanen, 2026-2030, redovisar Försvarmakten ett ekonomiskt utrymme. ESV konstaterar att statens budget avser ett år. Utfallet ska rymmas inom de ekonomiska ramarna varje enskilt budgetår. Därmed är det först efter 2025 som den ofinansierade verksamheten skulle kunna finansieras. Vi menar att det sannolikt finns behov som ännu inte är en del av investeringsplanen men som kommer att kräva ekonomiskt utrymme i den senare delen av investeringsplanen. Det är inte heller säkert att de objekt och åtgärder som inplanerats de tidigare åren skulle prioriteras om de inte kan genomföras förrän efter 2025.

Investeringsplanen ska bygga på en prognos över utfall i form av uppnådda milstolpar mellan Försvarmakten och FMV i beställningar som Försvarmakten lagt till FMV före 31 december 2018.¹⁶ Utan insyn i avtal och kontaktytan mot industrin bedömer ESV emellertid inte att Försvarmakten har förutsättningar att göra en prognos av det som myndigheten beställt. De verktygen har FMV. Genom den förändrade styr- och finansieringsmodellen kommer FMV att, efter beslut och uppdrag från Försvarmakten, disponera anslagspost 1 under anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Vi konstaterar att FMV därmed övertar ansvaret för denna del av anslaget och det prognosansvar som det medför. Försvarmakten prioriterar även fortsättningsvis tillgängliga resurser och handlingsalternativ. Det sker i investeringsplaneringen genom beslut om anskaffning samt när Försvarmakten ger ett uppdrag till FMV. För att Försvarmakten ska kunna planera investeringarna måste FMV ansvara för att ta fram och lämna prognos för utfallet i de objekt som är beställda i investeringsplanen. FMV måste även hålla Försvarmakten löpande informerad om händelser som påverkar investeringsplaneringen.

Hantering av prisomräkning ger underskattade kostnader för materielobjekten. Försvarmakten gör ytterligare en betydande justering av totalsumman i investeringsplanen. Den består i att ett oplanerat utrymme läggs till för att omhänderta effekterna av prognostiserade prisomräkningar som inte motsvaras av en höjning av anslagsnivån. Anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*

¹⁶ I uppdrag som Försvarmakten lägger till FMV efter 31 december 2018 ska prognosen avse de avtal som är tecknade med utomstatliga leverantörer samt utgifter för FMV:s arbete.

räknas om med försvarsprisindex, FPI. FPI är en variant av pris-och löneomräkning, PLO, anpassad för försvarssektorn.¹⁷

Hur mycket kostnaderna räknas upp beror på hur de enskilda avtalen är konstruerade, det vill säga hur staten har tagit på sig att kompensera för prisomräkning. Det finns alltså inget "FMV-index" med en generell prisomräkning som gäller lika för alla materielobjekt i planen. Försvarsmakten får underlag från FMV i september varje år med en preliminär prognos på FMV:s kommande prisomräkning per objekt. I januari får Försvarsmakten den definitiva prisomräkningen.

Anledningen till att FMV tecknar avtal med ersättning enligt vissa index med industrin, är att FMV bedömer att kostnaden för att ta den risken är lägre än vad industrin kräver i kompensation för att ta risken. Priset för materielen hade annars varit betydligt högre, enligt FMV. Det högre priset skulle då ha redovisats på objektets rad i investeringsplanen och varit grunden för regeringens beslut. När staten istället avtalar om ett lägre pris genom att ersätta för prisutveckling, genom en indexomräkning, ingår bara det lägre priset i objektets rad och regeringens beslut. Den prognostiserade kostnaden för att ta risken ingår inte.

ESV konstaterar att Försvarsmakten vet att det finns en kostnad som inte är inräknad i vissa objektrader. Det är därför det oplanerade utrymmet finns i planen. ESV har förstått att beräkningen av utrymmet baseras på ett ackumulerat erfarenhetsvärde. Vi anser att det är bra att Försvarsmakten försöker ta höjd för avtalens risker. Hanteringen innebär emellertid att det enskilda objektet är underprissatt i investeringsplanen och i regeringens beslut.¹⁸

Försvarsmaktens underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen utformades för att klara prisökningar motsvarande några procent av anslagsnivåerna utöver FPI. Försvarsmakten skapade på så sätt ett oplanerat utrymme inom materielområdet om knappt 3,5 miljarder kronor för perioden 2016-2020. Försvarsmakten lämnade sitt underlag till propositionen i december 2014. Redan i budgetunderlaget för 2016-2018, som Försvarsmakten lämnade i februari 2015, nyttjades dock större delen av det oplanerade utrymmet för att hantera effekten av omräkning till prisläge 2015.

Inför att budgetunderlaget för 2019-2021 skulle lämnas hade Försvarsmakten använt hela det oplanerade utrymmet. I det budgetunderlaget har Försvarsmakten lagt in ett oplanerat utrymme på ytterligare 8 miljarder kronor i investeringsplanen för att hantera en omräkning till prisläge 2019- 2020. Försvarsmakten anger dock

¹⁷ PLO är ett sätt att rensa kostnadsförändringen från prisförändringen så att förhandlingar i budgetarbetet ska avse enbart reala förändringar (volymen).

¹⁸ Enligt uppgift till ESV ska det oplanerade utrymmet även omhänderta ränteutveckling där planen i övrigt utgår från nuvarande negativa ränta, ESV konstaterar att dessa kostnader uppkommer som ett resultat av hur betalningslinjalen mot industrin i avtalet förhåller sig till milstolparna mellan myndigheterna.

att om ett utrymme skulle avdelas för att omhänderta samtliga prisomräkningar i hela den period som investeringsplanen omfattar (2019-2030) krävs ytterligare 20 miljarder kronor. ESV konstaterar att om samma metod används för att ta höjd för prisomräkningar för 2021-2025 som 2019-2020 tillkommer en kostnad på 5,25 miljarder kronor under perioden 2021-2025.

ESV vill särskilt kommentera den del av prisomräkningen som hänförs till valutakursförändringar. Valutakursförändringarnas påverkan på prisomräkningen beror på kronans värde gentemot framför allt pundet, dollarn och euron.

Riksgäldskontoret erbjuder alla myndigheter en möjlighet att valutasäkra betalningar i utländsk valuta. En valutasäkring garanterar en viss given valutakurs för ett givet belopp vid en given dag. För staten som helhet blir det normalt ingen effekt eftersom betalningarna är små i relation till statens samlade valutarisker. Enligt ESV finns det stordriftsfördelar med en central statlig valutasäkring till myndigheter via Riksgäldskontoret som är en stor aktör på valutamarknaderna. För den enskilda myndigheten underlättar valutasäkringen eftersom myndigheten då kan hantera valutarisker som är stora i förhållande till myndighetens anslag. Det är också svårt för en myndighet att bedöma värdet på den svenska kronan på lång sikt. Det är därför inte lämpligt att varje enskild myndighet ägnar sig åt valutaspekulation. ESV anser att valutasäkring bör vara normalfallet vid varje ny beställning om det inte är något som talar väsentligt emot det.

Materielavtalens valutarisker har i normalfallet inte varit säkrade i förhållande till kursförändringar, men ESV noterar att betalningar för det nyligen beställda luftvärnssystemet, Patriot, har valutasäkrats vilket är positivt.

Konsekvensen av justeringarna kombinerat med övrig information om ekonomiska förutsättningar

Som nämnts tidigare utgår Försvarsmaktens investeringsplan inte från myndighetens förväntning av vad som kommer att inträffa. För att komma fram till förväntat utfall gör Försvarsmakten enligt beskrivningarna ovan ett antal justeringar som uppgår till väsentliga belopp. I tabell 1 framgår de justeringar som Försvarsmakten gör av objektradernas belopp.

De justeringar som Försvarsmakten tagit höjd för när det gäller prisomräkningar redovisas på raden "Justering för prognostiserade kostnadsökningar". På raden "Justering avseende bedömd tidpunkt för utfall"¹⁹ redovisas justeringen för det som inte är finansierat det aktuella budgetåret utan ska utgå eller flyttas till senare budgetår. Längst ner i tabellen lägger vi till det behov av utökat utrymme för prisomräkning som Försvarsmakten redovisar i budgetunderlaget 2019-2021 samt

¹⁹ Inkluderar utfall för de objekt som Försvarsmakten i Budgetunderlaget för 2019-2021 redovisar i en tabell i anslutning till budgetunderlaget.

de ofinansierade materielobjekt och vidmakthållandeåtgärder som särredovisades i anslutning till investeringsplanen.

Tabell 1: Justeringar av investeringsplanen i Försvarmaktens budgetunderlag 2019-2021

Belopp redovisas i miljoner kronor	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summa/rad
Summa utgifter objekt	20052	20645	19668	18789	18148	22424	21229	20637	161592
Justering för prognostiserade kostnadsökningar		350	700	700	700	700	700	700	4550
Justering för prognostiserad tidpunkt för utfall	-2735	-2589	-1876	-1032	-391	-4667	-3472	-2880	-19642
Summa utgifter	17318	18406	18492	18457	18457	18457	18457	18457	146500
Beräknat anslag	17318	18406	18492	18457	18457	18457	18457	18457	146501
Ofinansierade utfall i investeringsplanen	2735	2589	1876	1032	391	4667	3472	2880	19642
Prognostiserade kostnadsökningar som inte finns med i investeringsplanen				350	700	1050	1400	1750	5250
Ofinansierade materielobjekt särredovisad i en tabell under investeringsplanen	336	648	835	983	1360				4162
Totalt ofinansierad verksamhet i investeringsplanen	3071	3237	2711	2365	2451	5717	4872	4630	29054

Av tabellen framgår att Försvarmakten redovisar underskott samtliga budgetår. Underskottet under perioden summerar till ca 19,6 miljarder kronor exklusive det ytterligare behov som Försvarmakten bedömer finns kopplat till prisomräkning åren 2021-2025 och de särredovisade materielobjekten respektive vidmakthållandeåtgärderna. ESV konstaterar att om de senare räknas med behöver 29 miljarder kronor av utfallen för materielobjekt och vidmakthållandeåtgärder som återfinns i perioden 2019-2025 utgå eller senareläggas till efter 2025, vilket innebär att den operativa effekten för dessa specifika objekt innan 2025 uteblir.

Försvarmakten har äskat²⁰ om utökade resurser från och med 2019 men det avser huvudsakligen annan verksamhet än de ofinansierade materielobjekten och åtgärderna i investeringsplanen. Äskandet uppgår till 64,6 miljarder kronor²¹ under åren 2019-2025 varav 5,5 miljarder kronor ska täcka en del av den ofinansierade delen av investeringsplanen. ESV uppfattar att det samlade behov av anslagstillskott som går att utläsa av Försvarmaktens budgetunderlag för nuvarande och nästa försvarsinriktningsperiod är 88,2 miljarder kronor²². I tabell 2 framgår hur behovet är fördelat mellan de olika budgetåren i nuvarande och nästa försvarsbeslutsperiod.

²⁰ Försvarmaktens budgetunderlag 2019-2021

²¹ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020.

²² Varav 5,25 miljarder är det tillägg som ESV gjort för att kompensera för att Försvarmakten inte räknat med prisomräkning för åren 2021-2025.

Tabell 2: Finansieringsbehov går att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag 2019-2021

Belopp redovisas i miljoner kronor	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summa
Underskott i investeringsplanen	3071	3237	2711	2365	2451	5717	4872	4630	29054
Äskande i budgetunderlag 2019 ²³	0	3150	5175	9775	10825	12145	11880	11655	64605
Äskande riktat mot överplaneringen			-500	-1000	-1000	-1000	-1000	-1000	-5500
Totalt behov som Försvarsmakten förmedlar	3071	6387	7386	11140	12276	16862	15752	15285	88159

ESV:s slutsats

ESV konstaterar att hanteringen innebär att informationen i investeringsplanen inte ger en översikt över materielobjektens förväntade utfall över tid eller hur Försvarsmakten avser att prioritera materielförsörjningen inom beräknat anslag. Hanteringen innebär att Försvarsmakten inte har lämnat ett förslag till en prioritering av de ekonomiska ramarna med utgångspunkt i hur de kan bidra till störst operativ förmåga.

ESV vill uppmärksamma att investeringsplanens utformning och innehåll gör att de utfall som redovisas inte är möjliga att uppnå²⁴. Vi anser att det faktum att uppföljningen sker mot ett utfall som avviker från Försvarsmaktens förväntade utfall redan när det redovisas i budgetunderlaget omöjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning.

Uppgifterna i investeringsplanen används för att bedöma utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga och för att fatta beslut om planering av andra delar av verksamheten. ESV menar att bristerna i investeringsplanen omöjliggör för Försvarsmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt inom ekonomiska ramar. Den strukturellt överskattade förväntade operativa förmågan torde även få konsekvenser i andra sammanhang där uppgifterna är en del av regeringens beslutsunderlag.

ESV uppfattar att skillnaden mellan de förväntningar som underlaget resulterar i och det förväntade utfallet är väsentlig. Givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågår, där en rättvisande bild av det ekonomiska nuläget är av stor betydelse, är det angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

ESV rekommenderar att:

- Investeringsplanens innehåll ska utgå från aktuell information om när det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa. De planerade och beställda materielobjektens och åtgärdernas förväntade utgifter ska rymmas inom given ekonomisk ram respektive budgetår.

²³ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020

²⁴ utan ytterligare finansiering

- Objektspecifika finansiella risker som beror på avtalens villkor och som inte ersätts av en anslagsuppräknings, bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.
- Regeringen bör styra Försvarmakten och FMV mot att i större utsträckning valuta- och räntesäkra via Riksgäldskontoret.

Brister inom planerings-, besluts och uppföljningsprocessen

De förändringar som den nya planerings- besluts- och uppföljningsprocessen (IPU) har medfört har enligt vår bedömning inneburit en väsentlig förbättring av de underlag som Försvarmakten lämnar i budgetprocessen. ESV kan dock konstatera att processen i flera delar inte är implementerad vilket medför att vissa av de brister den ska omhänderta kvarstår. ESV väljer i den här promemorian att lyfta fram beslutet om att förbereda anskaffning. Det är inte bara av stor betydelse för den problematik som fanns när materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess beslutades, utan är även av betydelse i den nya styrmodell som gäller från och med 2019.

Enligt materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess ska regeringens beslut om investeringar ske i tre steg där kraven på precision och kvaliteten i underlagen ska öka för varje beslutssteg. Det första beslutet innebär att ett operativt förmågebehov får utredas (för anskaffning under år 7-12). Det andra beslutet medger att ett objekt får förberedas (för anskaffning under år 4-6) och det tredje att objektet får anskaffas (under år 1-3). Besluten resulterar i att Försvarmakten får befogenhet att, inom definierade ramar, förbereda en anskaffning eller anskaffa ett materielobjekt. Utfallet kan emellertid dröja många år eftersom det beror på när Försvarmakten går vidare med en beställning, samt vilka ledtider som finns i anskaffningen. Vi uppfattar att regeringen inte har fattat några beslut om att utreda ett operativt förmågebehov eller att förbereda ett objekt för anskaffning sedan planerings- besluts- och uppföljningsprocess infördes.

De två första beslutens syfte är att förbättra kvaliteten i beslutsunderlagen inför en anskaffning. Statskontoret har inom ramen för uppdraget gjort en genomgång av objektbeskrivningarna inför beslut om anskaffning. ESV har tagit del av resultatet och underlagen brister i såväl riskanalys som underhållsberedningar. När det gäller riskhantering vill ESV även lyfta fram behovet av att förberedelserna för anskaffning innehåller den riskanalys och prissättning av risker som ESV lyft fram i avsnitten ovan.

ESV vill även lyfta fram det faktum att beslutet om att utreda förmågebehov och att förbereda anskaffning får ökad betydelse vid övergången till en ny styrmodell. De är verktyg för Försvarmakten att styra anslagets prioritering. Det är Försvarmakten som hemställer om att få utreda förmågebehov, att få förbereda anskaffning och om att få anskaffa. Det innebär att Försvarmakten kan välja att justera eller avbryta efter en genomförd utredning eller förberedelse av

anskaffning. Försvarmakten kan även efter regeringens beslut om anskaffning välja att inte gå vidare med en beställning.

Besluten har även en viktig funktion i att de ger Försvarmakten förutsättningar för produktionsplanering för att kunna åstadkomma de utfall som myndigheten prioriterat i investeringsplanen. Enligt ESV:s uppfattning är besluten om att utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffning av betydelse för att materielförsörjningen ska kunna bedrivas effektivt. Med det menar vi att de anslagsmedel som tilldelas ska ge störst möjliga bidrag till den operativa förmågan i Försvarmaktens krigsförband.

ESV:s slutsats

Beslut om att utreda förmågebehov och förbereda anskaffning är av betydelse för att ge Försvarmakten och FMV möjlighet till produktionsplanering för att kunna upparbeta anslag. Därutöver är besluten viktiga för att minska de finansiella och verksamhetsmässiga riskerna i planen samt för att hantera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom ramen för materielförsörjningen.

ESV rekommenderar att:

- Regeringen implementerar besluten om att Försvarmakten bemyndigas att få utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt.