



Bilaga 7.

Processer i omställningen

Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



Bilaga 7

Processer i omställningen

Vi går i denna bilaga igenom ett antal centrala processer som haft relevans för omställningen av Försvarsmakten, som komplement till den övriga genomgången i granskningsrapporten.

Höga förväntningar på rationaliseringar och besparingar

Att rationalisera verksamheten har ingått som en grundförutsättning för Försvarsmaktens omställning. Genom rationaliseringar och sänkta kostnader har tanken varit att kunna finansiera såväl sänkta anslag som en utveckling av myndigheten.

I försvarsbeslutet 2004 uttalade regeringen att det krävs omfattande och skyndsamt avveckling av såväl materiel som personal för att skapa utrymme för att bygga det nya försvaret. Detta gick dock inte i den takt och omfattning som regeringen förväntat sig. Regeringen ansåg att de neddragningar som gjorts var otillräckliga i förhållande till de operativa kraven. Det hade blivit svårare än förväntat att genomföra reformen. Regeringen förklarade detta med att tillståndet i flera av de förband som ärvdes från den gamla krigsorganisationen inte motsvarade de nya krav som ställdes. De resurser som var avsedda för förbandsproduktion koncentrerades inte till prioriterade förband, vilket gjorde att det uppstod brister över en större bredd av insatsorganisationen. Så medförde också metoderna för att avveckla personal stora kostnader under flera år. Enbart under de tre åren 2000–2002 uppgick kostnaden för att avveckla personal till 4 miljarder kronor. Därtill kom det omoderna ekonomistyrningssystemet som gjorde resultatstyrning, som försvårade uppföljning och återrapportering.

Ovanstående resonemang är i linje med det som fördes inför försvarsbeslutet 2009. Regeringen uttalade att i takt med att resurser kan frigöras genom rationaliseringar inom försörjning av personal, materiel, logistik, m.m. ska dessa användas för att bygga upp den nya insatsorganisationen. Detta utgör också en restriktion, och regeringen framhåller att inriktningen i framtiden kan komma att justeras när det gäller omställningstakt, krav på förmåga, materiel, organisation och verksamhet.¹

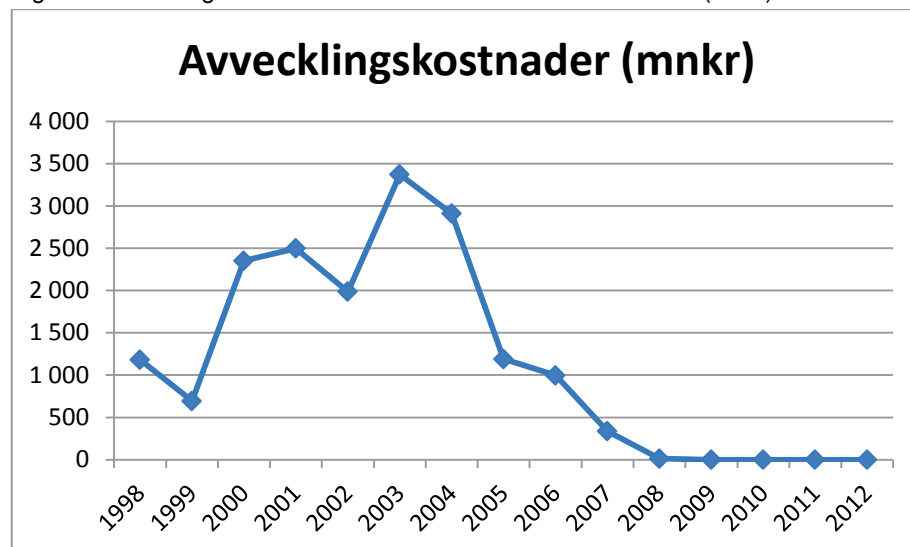
Materiella investeringar och avveckling av materiel

Avvecklingen av materiel har inneburit en omfattande process i form av att materiel förstörs respektive säljs. Försvarsmakten har redovisat de kostnader som uppstått till följd av avveckling. Dessa kostnader avser avveckling av personal, förnödenheter samt anläggningar och fastigheter.² Totalt uppgår avvecklingskostnaderna till drygt 17,5 miljarder kronor för den granskade perioden. Då 2009 års försvarsbeslut inte innebar ytterligare avveckling, går avvecklingskostnaderna mot noll 2009.

¹ Prop. 2008/09:140.

² Kostnader för omstruktureringsåtgärder, till exempel omflyttning av personal och förhyring av nya lokaler, ingår inte i avvecklingskostnader.

Figur 1: Avvecklingskostnader inom Försvarsmakten 2001–2012 (mnr)



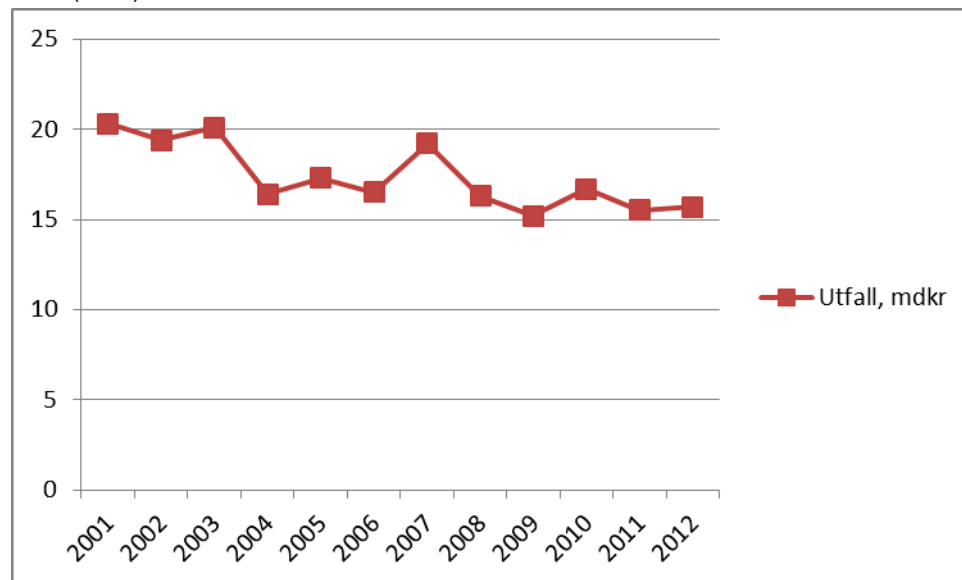
Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2001–2012.

Frågan om Försvarsmaktens materielinvesteringar är komplex, eftersom det handlar om att balansera långa tidshorisonter och myndighetens uppgifter både i närtid, men även på lång sikt. Ett försvarsbeslut respektive försvarspolitisk inriktning avser en period om 4–5 år, medan materiel anskaffas (projekteras, beslutas, utvecklas) under en följd av år och förväntas efter leverans ha en livslängd på uppemot 25–30 år, eller mer.³ Vidare har avveckling av materiel varit en viktig del i myndighetens omvandling. Denna avveckling ska i huvudsak ha gått enligt plan – en plan som i sin tur är ett avtryck av den försvarspolitiska inriktningen. Som vi har visat i granskningen har denna inriktning svängt över tiden. Vi går i granskningen inte närmare in på denna fråga, att rådande mer nationella tonvikt har inneburit andra förutsättningar och behov än tidigare mer internationella fokus.

Under åren 2001–2012 har materielanslagen minskat och således kostnaderna för utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling av materiel, med cirka en fjärdedel i löpande priser.

³ Exempelvis beställdes de nya korvetterna av Visbyklass, för cirka 15 år sedan och konstruerades för att kunna operera med smygteknik längs Sveriges Östersjökust mot en angripare. Sedan dess har förmågan att kunna utföra internationella insatser blivit viktigare.

Figur 2: Utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling av materiel 2001–2012 (mdkr)



Källa: Försvarmaktens årsredovisningar 2001–2012.

Personalförsörjning och personalreduktion

Riksrevisionen har i flera tidigare granskningar behandlat Försvarmaktens personalförsörjning, exempelvis frågan om problem med övertalighet bland vissa personalgrupper liksom frågan om problem med tillgången till rätt nyckelkompetenser⁴. På ett övergripande plan kan konstateras att Försvarmakten har haft svårt med att anpassa myndighetens tillgång på personal till myndighetens behov. En delförklaring till detta har enligt Riksrevisionens bedömning varit att myndighetens behov har förändrats i takt med omställningen.

Riksdagens beslutade den 19 maj 2010 att anta regeringens förslag om ett nytt personalförsörjningssystem. Beslutet om att lägga värnplikten vilande till förmån för ett nytt system baserat på frivillighet är en av Försvarmaktens största reformer någonsin. Strax därefter tillsatte regeringen en ny utredning med uppdrag att se över vilka åtgärder som behövde vidtas om värnplikten avskaffas. Denna utredning gjorde bland annat bedömningen att det var svårt att bedöma totala omställningskostnader i det nya systemet.⁵

Vidare sker en förändring inom Försvarmakten i form av införseln av ett tvåbefälssystem med dels officerare, dels specialistofficerare. Officerare gör en ledarkarriär medan specialistofficerare ska utveckla en djup facklig kompetens. Det är meningen att de flesta officerare ska vara specialistofficerare (5 200) och övriga officerare (3 300). Växlingen har dock gått trögt, och vid försvarsbeslutet 2009 hade endast 300 officerare blivit specialistofficerare.

⁴ Nedläggningar av förband har även inneburit att övertalig personal kunnat sägas upp. Samtidigt har det även inneburit en förlust av personal med nyckelkompetens.

⁵ Dir 2009:58; SOU 2010:86.

Det är än så länge för tidigt att på allvar bedöma utfallet av pågående personalreform, som är tänkt att vara fullt genomförd till 2019. Försvarsmakten tar i sin årsredovisning för 2012 upp att det finns osäkerheter, särskilt när det gäller i vilken takt det kommer gå att anställa tidvis tjänstgörande gruppbefäl.⁶ Den 2 maj 2013 föreslog ett enigt försvarsutskott att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att det behövs åtgärder för att trygga försvarets personalförsörjning på lång sikt. Regeringen bör utreda hur rekryteringsbasen kan breddas.⁷ Den 24 oktober 2013 beslutade regeringen om ett direktiv för en utredning om Försvarsmaktens personalförsörjning.⁸

⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2012.

⁷ Pressmeddelande 2 maj 2013.

⁸ Dir. 2013:94.

