

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
att. Carina Johansson

Datum
2022-03-22
Vårt diarienummer
Utr 2022/6
Ert diarienummer
Fö2022/00025

Remissvar på betänkandet Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Trafikanalys har anmodats att yttra sig om förslaget och vill ge följande kommentarer och synpunkter. Trafikanalys är en analys- och utvärderingsmyndighet som bildades 2010. Vårt remissvar baseras på våra erfarenheter av denna verksamhet.

Trafikanalys ser att en myndighet som gör analyser på systemnivå, över en sektor med flera andra sakmyndigheter och stor användning av skattemedel, kan ge viktiga kunskapsunderlag för beslutsfattarna. Vi vill därför tillstyrka förslaget om inrättande av en ny myndighet, Totalförsvarsanalys (TFA). Utredningen betonar med rätta vikten av en oberoende uppföljning och utvärdering av totalförsvaret, men just i oberoendet ligger kanske den största utmaningen. Med reservation för att vi inte i detalj känner myndigheterna på försvarsområdet, upplever Trafikanalys att betänkandet kan behöva kompletteras med några ytterligare överväganden kring hur TFA:s oberoende kan garanteras, och därmed stärka förutsättningarna för skarpa analyser och kunskapsunderlag på systemnivå. En närliggande fråga är tillgången till sekretesskyddat material vid andra myndigheter, som också kan kräva vidare utredning. Några ytterligare kommentarer lämnas nedan.

Förutsättningar för oberoende systemanalyser

En oberoende ställning är av största betydelse för en utvärderingsmyndighet. Utredningen föreslår att TFA:s utredningar ska göras med utgångspunkt huvudsakligen i andra myndigheters uppföljningar och underlag. Detta skapar ett visst beroende som försämrar möjligheten till kritisk analys av hur de olika myndigheternas arbete bidrar till systemet som helhet. Vi har förståelse för behovet att minimera överlappande arbete och respekten för sekretesskrav, men vill betona att detta är en balansgång av avgörande betydelse. Förslaget om ett tillägg kring att myndigheten dock inte ska vara förhindrad att inhämta kompletterande information är därför mycket viktigt. Detta tillägg bör inte formuleras alltför restriktivt med begrepp som "grundinformation" eller "från andra aktörer än statliga myndigheter".

En av de föreslagna uppgifterna för TFA är att bistå regeringen med policyanalys och handlingsalternativ, vilket är bra. Vi vill då betona att detta förutsätter en god kunskap om utvecklingen i försvarspolitikens omvärld. Men omvärldsanalys nämns inte i utredningen som ett uppdrag för TFA. Omvärldsanalysen kan med tanke på begränsningen i allmänt tillgängliga underlag förvisso förmodas vara svårare i försvarspolitik än i andra

politikområden. Kanske är tanken i betänkandet att detta behov ska uppfyllas genom att TFA tar del av redovisningen från andra aktörer, t.ex. Försvarsberedningen och MSB:s risk- & förmågebedömning (NRFB). Samtidigt kan väsentliga delar av omvärldsanalysen finnas hos verksamheter som undantagits från TFA:s uppdrag, t.ex. Försvarsunder-rättelseverksamheten, eller av andra sekretesskäl inte vara tillgängliga. Detta riskerar att påtagligt försämra kvalitén i TFA:s bedömningar. Trafikanalys föreslår därför att förut-sättningarna för effektiv omvärldsanalys vid TFA särskilt beaktas. Kanske med riktlinjer för hur kunskapsöverföringen mellan de berörda myndigheterna bör organiseras.

Utredningen föreslår att omfattningen av särskilda uppdrag inte bör överstiga hälften av myndighetens kapacitet. Vi delar uppfattningen att detta är viktigt för att ge myndigheten utrymme att självständigt ta fram kunskapsunderlag. Vi vill dock betona betydelsen av att myndighetens instruktion anger mål och ramar för de stående uppgifterna, så att det fria utrymmet kan fokuseras på relevanta frågor.

En ytterligare möjlighet till att förstärka analysernas självständighet ligger i det uppdrag att 'Sammanställa väsentliga uppgifter' som utredningen presenterar som en möjlighet vid uppskalning av verksamheten. Enligt Trafikanalys erfarenhet är egen tillgång till systematiskt insamlade data, som underlag för kvantitativa analyser av tillstånd och utvecklingstrender i centrala indikatorer och mätetal, av mycket stor betydelse för en utvärderingsmyndighet. Vi rekommenderar därför att möjligheten prövas att inkludera denna uppgift i myndighetens uppdrag från första början.

Myndighetens utredningar ska enligt betänkandet göras med utgångspunkt i ett systemperspektiv och relateras till totalförsvarets samlade funktionssätt. Trafikanalys instämmer i att detta måste vara en förutsättning för arbetet. Utredningen föreslår vidare att detta också ska vara utgångspunkten när TFA utvärderar mera avgränsade områden inom totalförsvaret. Därmed tillför TFA:s utredningar ett viktigt mervärde utöver "sakmyndigheternas" egna mer avgränsade analyser och uppföljningar. Risken för överlappning i gränsyta mellan TFA och andra myndigheter är påtaglig och ges också uppmärksamhet i betänkandet. Trafikanalys delar utredningens uppfattning att detta inte bör vara en fråga om en duplicering eftersom den nya myndigheten utreder från en oberoende position och samtidigt ska ha ett fokus på totalförsvaret som helhet, med systemperspektiv, en skillnad som bör göras tydlig i instruktionen.

MSB:s uppföljning, utvärdering och bedömning avseende civilt försvar¹ (avsnitt 8.3.8) skulle kunna göras i dialog med TFA. Möjligheter som inte särskilt omnämns i utredningen är att ge flera myndigheter gemensamma uppdrag, eller ett huvuduppdrag till TFA med uppdrag till andra att bistå i genomförandet. Sådana upplägg kan vara användbara för att förena utvärderingsmyndighetens oberoende systemperspektiv med sakkompetensen i en eller flera av utförarmyndigheterna.

Sekretessfrågor

Med beaktande av det område som TFA kommer att verka inom har dess möjligheter att ta del av material från andra myndigheter, med hänsyn till den sekretess dessa uppgifter

¹ Enligt 10 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

kan omfattas av, stor betydelse. Utredningen gör bedömningen att TFA:s uppdrag utgör tillsyn i den mening som avses i TF (Tryckfrihetsförordningen (1949:105)) och OSL (Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)) och att de därigenom kan ta del av materialet från aktuella myndigheter i enlighet med 10 kap 17 § OSL. Men man skriver också att regeringen i samband med beslut om inrättandet av TFA bör göra ett ställningstagande huruvida TFA faktiskt kommer att bedriva tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen. Mot bakgrund av att det inte av den föreslagna instruktionen klart framgår att TFA:s verksamhet innefattar tillsyn, stödjer Trafikanalys utredningens förslag att frågan bör klargöras innan TFA inrättas. Detta då en avsaknad av möjligheten att ta del av sekretessbelagda uppgifter kan vara ett hinder för TFA att fullgöra sitt uppdrag. Om verksamheten är att likställa med tillsyn vill Trafikanalys även poängtera vikten av att TFA har resurser för att göra egna objektiva utredningar som krävs för myndighetens uppdrag.

Utredningen berör även möjligheten för TFA att kunna ta del av uppgifterna med stöd av 10:28 OSL, vilken stadgar att uppgiftsskyldighet kan grunda sig på en lag eller en förordning. Den kan avse utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag eller gälla en viss myndighets rätt att få ta del av uppgifter i allmänhet. Det kan också gälla en skyldighet för en viss myndighet att lämna information till annan myndighet. Om regeringen skulle göra bedömningen att TFA:s verksamhet inte är att betrakta som tillsyn enligt TF och OSL, skulle denna möjlighet kunna analyseras i syfte att säkerställa att TFA ska kunna ta del av de uppgifter som behövs för att verksamheten ska fungera i enlighet med intentionerna.

Måluppföljning

För uppföljningen av de försvarspolitiska målen föreslås att tidpunkten för redovisningen kan vara flexibel och bara preciseras i de årliga regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag. Uppföljning av sektorsmål är ett stort uppdrag, som även kräver samordning av underlag från andra myndigheter. Här förväntar sig utredningen också att TFA:s bedömning av måluppfyllelsen inte kommer att vara oberoende utan behöva ske genom att Regeringskansliet, liksom försvarsunderrättelseverksamheterna, Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelseverksamhet och underrättelseverksamhet vid Säkerhetspolisen, bidrar med bedömningar avseende sin förmåga (se tidigare diskussion om betydelsen av oberoende analys). Sådana processer tar tid och därmed krävs mycket god framförhållning för myndighetens resursplanering. Trafikanalys erfarenhet är att denna typ av underlag efterfrågas av Regeringskansliet i mars-april för att hinna nyttiggöras i höstens budgetproposition. Detta innebär att arbetet vid utvärderingsmyndigheten behöver påbörjas långt tidigare under det föregående kalenderåret. Årets regleringsbrev blir därför inte ett lämpligt redskap för denna beställning. Utredningens förslag om att en analysplan ska presenteras av myndigheten i februari varje år, innebär också att måluppföljningsuppdraget måste ha fått sin tidsplan redan under föregående år. Regeringsuppdrag med flera års tidshorisont är därför att föredra, om det inte är möjligt att lägga uppdraget om försvarspolitisk måluppföljning i myndighetens stående instruktion.

Kostnadseffektivitet

I utredningens förslag till myndighetens uppdrag nämns uppföljningar och utvärderingar av kostnadseffektivitet. Detta kan vara en viktig funktion för TFA, men Trafikanalys vill betona betydelsen av att definiera vad som avses. Myndigheten bör fokusera sina utredningar på möjligheten till uppfyllnad av de försvarspolitiska målsättningarna och dess komponenter. Härvid blir effektiviteten i arbetet för måluppfyllnad viktig, inte minst med avseende på systemnivån och den samhällsekonomiska effektiviteten. Men detta bör inte sammanblandas med mer specifik uppföljning av resursanvändning i olika delar av totalförsvarets verksamhet. För sådan kostnads kontroll finns redan andra ansvariga myndigheter som Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionen och till viss del Statskontoret. Möjligen är detta också utredningens tanke, men den kan behöva tydliggöras i uppdraget till TFA.

Metodutveckling

I avsnitt 8.3.7 anføres att Kulturanalys och Tillväxtanalys har utveckling av analys- och utvärderingsmetoder som uppgift i sina instruktioner. Vi vill framhålla att det även gäller Trafikanalys och att vi anser detta vara en bra uppgift för analys- och utvärderingsmyndigheter. Utredningen föreslår att TFA kan bidra till andra myndigheters arbete med att ge metodstöd för analys och utvärdering. Det är också ett bra förslag och det kan i sammanhanget påpekas att det finns befintliga samarbeten, beträffande bland annat metodutveckling, mellan analys- och utvärderingsmyndigheterna. Trafikanalys vill även nämna att ett sätt att dra nytta av utvärderingsmyndighetens kompetens är att inhämta synpunkter kring utvärderingsbehov redan vid Regeringskansliets beredning av olika uppdrag till myndigheterna inom den berörda sektorn.

Övriga uppdrag

Försvarsmakten tillsammans med MSB har ett uppdrag att i oktober 2023 redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Utredningen föreslår att för motsvarande uppdrag i framtiden bör regeringen överväga att ge detta till TFA. Trafikanalys anser att detta uppdrag bör vara självklart om en myndighet av den föreslagna typen inrättats. Att inte göra det vore att inte tillvarata myndighetens kompetens eller relevans för försvarspolitik.

I betänkandet diskuteras möjligheten att låta TFA granska andra myndigheters underlag till förslag eller beslut. Trafikanalys omnämns som exempel på ett sådant arrangemang, där vi har till uppdrag att på olika sätt bidra inför beslut om infrastrukturinvesteringar, baserade på andra myndigheters underlag. Vi vill framföra att vi har goda erfarenheter av denna roll och dess bidrag till sektorns beslutsunderlag. En del av erfarenheterna har nyligen sammanställts i ett 10-års perspektiv.²

Kompetensförsörjning

Utredningen diskuterar behovet av sakkompetens som komplement till den generella utvärderingskompetensen vid myndigheten. Detta är en viktig fråga, i synnerhet som möjligheten att komplettera med specifika konsultinsatser förefaller begränsad för TFA. Resonemanget som förs ter sig rimligt. Trafikanalys vill i tillägg betona den möjlighet som ligger i användningen av referensgrupper med utvalda externa sakter experter. Men även

² Trafikanalys Rapport 2021:02. Internationellt modellföljande under tio år - en tillbakablick

att uppdrag kan ges och bedrivas i samarbete mellan myndigheter, eller med bistånd av en eller flera utpekade instanser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av kvalificerade utredaren Per-Åke Vikman. I beredningen deltog även Eva Pettersson, verksjurist.

Mattias Viklund
Generaldirektör