

Slutligt utkast

Anförande av generaldirektören Ulf Bengtsson, vid FOI-konferens den 22 januari 2009.

Försvarets ekonomiska styrning

I dagarna för ett år sedan var det en mycket omfattande diskussion om Försvarmaktens ekonomiska situation. Försvarmakten "valsade runt" i pressen med anledning av en redovisad prognostiserad obalans från och med 2008. Inte minst på konferensen Folk och Försvar i Sälen år 2008 var Försvarmaktens ekonomiska situation en stor fråga. ÖB och försvarmaktsledningen fick stå till svars för obalansen. "Svarta hål" och orealistiska planer var då temat för dagen.

Det var för ett år sedan. I tisdags avslutades årets Folk och Försvar i Sälen. Frågan om Försvarmaktens ekonomi och ekonomistyrning var **inte** en fråga. Istället var det fokus på vad Försvarmakten kan göra och gör!

Vad är det då som har hänt? Låt mig återkomma till det och inledningsvis med glädje konstatera att det var helt andra frågor som diskuterades på Folk och Försvar – t.ex. försvarets nationella och internationella förmåga, värnplikten och personalförsörjningen. Jag tycker att det är bra och viktigt att vi fått en rejäl en diskussion om försvaret och försvarets framtid – med mer fokus på operativ förmåga.

Innan jag kommer in på Försvarsmaktens ekonomi och ekonomistyrning så vill jag ändå för er alla relatera till var Försvarsmakten befinner sig just nu.

Om en vecka ska Försvarsmakten avrapportera till Försvarsdepartementet underlaget inför vårens försvarspolitiska inriktningsproposition. Med utgångspunkt i regeringens planeringsanvisningar pågår ett intensivt arbete inom Högkvarteret.

Tidsförhållandena är krävande för både Försvarsmakten och försvarsdepartementet. Det samlade beting som vi tillsammans har, underlagsarbete och propositionsskrivning, genomförs nu på några få månader. Normalt tar det upp till ett år. Det säger sig självt att det ställer krav på en utomordentligt nära dialog mellan högkvarteret och departementet och det är också vad som nu sker.

Försvarsmaktens verksamhet kommer de närmaste åren fortsatt att präglas av den helt nödvändiga konsolideringen av insatsförsvaret. Försvarsmakten måste ges långsiktigt hållbara förutsättningar att möta höjd internationell ambition och behov av hög tillgänglighet och användbarhet.

Personalförsörjningen står inför en mycket genomgripande förändring. Utgångspunkten i de anvisningar Försvarsmakten fått är att plikt är på väg att ersättas av frivillighet.

Kostnadsutvecklingen nödvändiggör samtidigt - även vid en mycket omfattande inre rationalisering - en fortsatt

successiv minskning av Försvarsmaktens bredd och numerär.

Det är en svår ekvation. De ekonomiska marginalerna är små. Om en vecka har vi lagt pusslet så långt det nu är möjligt. Då kommer vi att presentera en samlad bild. Innan dess vill jag inte bryta ut enskildheter i de slutsatser vi kommer att dra.

Försvarsdebatten har under lång tid haft en stark fokusering på försvarsekonomi, inte minst under 2008.

Det finns olika anledningar till det.

En är att vi under lång tid levt med reallt minskande försvarsanslag som framtvingat en stor fokusering på att minska kostnader och effektivisera varhelst det är möjligt.

Ett annat skäl har att göra med omvärldsläget. Vi har sedan det kalla krigets slut haft förmånen att leva i en sällsynt gynnsam omvärldssituation, vilket har gjort det svårt att konkretisera militära hot mot vårt land. Det har lett till att operativa uppgifter och behov hamnat i bakgrunden och försvarsekonomi mer i förgrunden.

Så långt är också allt gott och väl. Försvarsmakten har svarat upp väl mot de omedelbara krav som ställts av statsmakterna idag, nationellt såväl som internationellt. Försvarsmakten har en väl utvecklad övervakningsförmåga, den har möjligheter att ingripa mot kränkningar av territoriet i luften och på sjön samt möjligheter att följa och analysera omvärldsutvecklingen.

Den lämnar kvalificerade bidrag till internationell krishantering som väl svarar upp mot statsmakternas mål.

Kort sagt: Försvarsmakten har löst alla uppgifter den fått och möter stor respekt för sina bidrag från alla som den samarbetar med.

Men Sveriges, liksom alla småstaters, dilemma är att kostnadsutvecklingen gör det omöjligt att långsiktigt upprätthålla tidigare volym och bredd. Vi har successivt anpassat oss genom att minska numerär, men har i det längsta strävat att upprätthålla bredden av förmågor. Det är nu inte längre möjligt att vidmakthålla tidigare bredd och kvalité på rent nationell grund. Ett nära samarbete med andra länder är idag en tvingande nödvändighet om vi ska kunna vidmakthålla och utveckla nödvändig nationell förmåga.

Vi måste öva med andra länder, vi måste utbilda tillsammans med andra och vi måste anskaffa och utveckla vår materiel tillsammans med andra.

Vi måste vidareutveckla vår interoperabilitet så att vi kan vidmakthålla en hög kvalitativ nivå och så att vi tillsammans med andra länder kan verka effektivt i ett allvarligt försämrat omvärldsläge.

Av dessa skäl har Försvarsmakten engagerat sig hårt för att få till stånd ett kraftigt utvecklat nordiskt militärt samarbete. Det började med ett svensk-norskt initiativ och det innefattar just nu primärt Sverige, Norge och Finland. Det är ett samarbete som har en stor potential.

Trots den besvikelse som finns i Sverige efter det att Norge valde det amerikanska JSF och inte det svenska JAS, vill jag understryka att de samarbetsprojekt vi identifierat går vidare. Det står i hög grad på egna ben..

Jag har nu kort tagit upp behovet av **operativ förmåga**. Det innebär inte att jag nedvärderar betydelsen av effektivitet, ekonomisk kontroll och styrning. Förmåga och ekonomi är tvärtom två sidor av samma mynt.

Huvuddelen av medlen i Försvarmakten är i det korta tidsperspektivet bundna. Snabbt improviserade anpassningar till förändrade ekonomiska förutsättningar får ofrånkomligen stort genomslag på verksamhetens innehåll och därmed i slutänden på vår operativa förmåga. De får också stor uppmärksamhet politiskt och i media.

De stora förändringarna av verksamheten och den stora andelen av kostnaderna som inte kan förändras snabbt accentuerar behovet av att utveckla ekonomisk kontroll och ekonomistyrning. Försvarmakten har därför satsat mycket på att utveckla sin ekonomiska styrning. Jag ska strax komma in på vad vi gjort för att utveckla ekonomistyrningen, men först vill jag ta upp en ytterligare bild av Försvarmaktens ekonomi.

Försvarmakten lever tyvärr med en delvis orättvis bild av att vara dålig på att hålla sig inom anvisade ekonomiska ramar. Försvarmakten har trots den genomgripande omställningen av organisation och verksamhet som skett sedan förra försvarsbeslutet och trots de ytterligare anslagsminskningar som skett sedan

dess hållit sig inom samlade anvisade medel, dvs. inom ram. Detta säger jag väl medveten om att Försvarmakten år 2007 fick en s.k. oren revisionsberättelse av Riksrevisionen där en anslagspost överskreds med betydande belopp. Överskridandet motsvarades dock av att en annan anslagspost underskreds i motsvarande mån. Det är ingen ursäkt, snarare en förklaring till mitt föregående påstående att Försvarmakten hållit sig inom samlade anvisade medel.

Men låt mig vara extra tydlig på denna punkt. Det är inte acceptabelt för någon myndighet att anslag eller anslagsposter behandlas som om de vore bokföringskonton som myndigheterna själva bestämmer belastningen eller fördelningen på. Fördelningen av medel på anslag och anslagsposter är en del av riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område, inte myndigheternas.

Men att hålla sig inom de samlade ramar statsmakterna angivit säger ingenting om effektiviteten i verksamheten. Att Försvarmakten hållit sig inom ram innebär inte heller att vi löst vår uppgift om vi tvingats vidta åtgärder som innebär att vi inte lever upp till de givna verksamhetsmålen.

Försvarmakten har under de senaste åren för att klara den kortsiktiga ekonomiska balansen tvingats dra ner på rekrytering, utbildning och materiell förnyelse.

Så till vida har Försvarmakten levt på kapitalet och till del in-tecknat framtiden.

Detta till trots - vår uppfattning är att Försvarsmakten löser och löst de uppdrag vi fått från riksdag och regering. Vi har bland världens bästa soldater och sjömän och vi har ett försvar som är väl utrustat och som används både hemma och utomlands.

När jag nu ser till det gångna året kan jag konstatera att Försvarsmakten levererat det resultat vi har planerat, även om det var på en mycket låg nivå till följd av de omedelbara besparingar som gjordes. Fast bokslutet inte ännu är helt klart räknar jag också med att vi även för detta år har genomfört verksamheten inom givna ekonomiska ramar. För 2009 ser jag framför mig att vi återigen genomför förbandsverksamheten på en acceptabel nivå och med ekonomisk balans.

Kraven på ekonomistyrningen av försvarsmakten är höga och det är helt rätt för en så stor och mångfacetterad myndighet. Förutom att hålla oss inom anvisade anslag och att följa andra finansiella villkor måste vi naturligtvis också se till att vi utnyttjar varje skattekrone på bästa sätt.

Under de senaste åren har Försvarsmakten genomfört ett omfattande arbete med att vidareutveckla den ekonomiska styrningen med utgångspunkt i vad vi får ut av tillgängliga resurser.

Vad har då Försvarsmakten gjort och vad gör vi framöver för att förbättra ekonomistyrningen?

Ekonomistyrningsverket har i sin rapport i maj 2008 pekat på en rad brister inom Försvarsmaktens interna

styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket har också föreslagit åtgärder som skulle kunna förbättra i första hand ekonomistyrningen.

Försvarmakten har i sitt interna arbete med detta uppdrag utgått från ESV:s påpekanden och förslag, men också beaktat en del redan beslutade och påbörjade åtgärder.

Försvarmakten hade redan innan ESV presenterade sin granskning av Försvarmakten under vintern och våren 2008 beslutat om en rad åtgärder i syfte att förbättra intern styrning och kontroll. Avsikten med dessa åtgärder har varit att de sammantaget ska leda till en tydligare koppling mellan verksamhet och ekonomi, såväl i underlag, planering och budgetering som i prognos och utfall. Dessutom pågår genomförandet av tillämpning av förordningen om intern styrning och kontroll. Där kan särskilt nämnas kraven på myndighetens övergripande riskanalys, vilken är under utveckling och införande. Utöver detta bör nämnas att det finns en ambition att i hela organisationen bygga upp kunskap och förståelse för kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

Dessa åtgärder har ännu inte fått fullt genomslag utan är under införande. Tillsammans med ESV följs åtgärderna upp. Det finns två av dessa åtgärder som jag särskilt vill lyfta fram, eftersom jag tror att de har en långsiktig påverkan på Försvarmaktens förmåga att förbättra ekonomistyrningen.

Försvarmaktens nya ekonomimodell, FEM, har utarbetats för att skapa en bättre effektivitet, d.v.s. att

myndigheten producerar rätt saker på ett ekonomiskt och rationellt sätt. Fokus ska ligga på att åstadkomma de produkter som ger de effekter som regeringen kräver för att fylla kraven på operativ förmåga så att Försvarmakten kan lösa sina uppgifter.

Ekonomimodellen ska dessutom tillgodose verksamhetens behov av information för styrning och rapportering av resultat samt finansiell ställning. Den utformas också i syfte att kunna fördela och ta ansvar på olika nivåer i organisationen.

FEM kommer att bli ett verktyg för att planera, kalkylera och budgetera verksamheten samt för att följa upp och rapportera resultat och finansiell ställning. Modellen strukturerar det ekonomiska flödet, samspelet och ansvaret på olika nivåer i organisationen. Ekonomimodellen utgör därför grunden för styrningen av verksamheten.

Planering och uppföljning i alla tidsperspektiv sker i samma modell, vilket minskar riskerna för avvikelser mellan planering, genomförande och uppföljning.

Till detta har beslutats att skapa ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem kallat PRIO. De första delarna av PRIO är igång sedan en knapp vecka. PRIO är baserat på affärssystemet SAP, men modifierat för den svenska Försvarmakten. Inom parentes kan nämnas att även andra länder, t.ex. Norges försvarsmakt har köpt samma system. Målet med PRIO kan kortfattat sammanfattas i att det ska ge ett effektivt stöd för myndighetens ledning i alla beslut med ekonomiska

konsekvenser. Men det ska samtidigt uppfylla externa krav på uppföljning och redovisning och ge underlag för beslut om effektivisering och rationalisering.

De första delarna av PRIO införs som jag nämnt i januari 2009. Efterhand tillförs ytterligare funktioner. Löpande kommer anpassningar och uppgraderingar att ske, men hela införandet av PRIO kommer att ta tre till fyra år.

Utifrån de redan vidtagna och planerade åtgärderna som Försvarmakten beslutat om, har **ytterligare** åtgärder övervägts och vissa fall beslutats för att förbättra Försvarmaktens ekonomistyrning.

För det första pågår ett arbete med att tydliggöra samtliga chefers roller och ansvar under myndighetens ledning.

Inom ramen för analysen av roller och ansvar har det gjorts en särskild analys av Generaldirektörens roll. Här förespråkas att GD, inom ramen för enrådighetsmyndigheten, bör få ett tydligare ansvar inom myndighetens ledning för uppföljning och analys av Försvarmaktens ekonomiska styrning och intern styrning och kontroll. GD bör få ett särskilt ansvar för att bl.a. följa upp de av myndighetens ledning beslutade uppdragen till underlydande chefer. Därigenom skapas möjligheter för en ytterligare förbättring av planerings- och uppföljningsprocessen. GD skulle med denna roll dels vara delaktig i utformningen av uppdrag till chefer och aktivt kunna ta del av den löpande redovisningen av såväl ekonomi som verksamhetsresultat. Rollen som ansvarig inom myndighetens ledning för uppföljning och

analys ger möjligheter att på en övergripande nivå och i ett längre tidsperspektiv ge en återkoppling till verksamhetsplaneringen, så att erfarenheter tillvaratas samt att effektiviseringar och rationaliseringar av verksamheten kan ske.

I klartext - GD ska alltid vara delaktig i alla beslut som är av ekonomisk eller principiell art.

Försvarmakten kommer däremot inte att inrätta någon stab direkt knuten till Generaldirektören. Jag utgör som GD en integrerad del av myndighetsledningen – dvs. ingen ”egen” ledningsnivå.

I de styrande dokument som nu tas fram, så kommer uppgiftsfördelning mellan ÖB och GD att tydliggöras och beslutsbefogenheter inom ramen för myndighetsförordningen att klargöras i enlighet med vad som redovisats ovan.

För det andra har ÖB och jag föregående vecka beslutat att införa en ny controllerfunktion i myndigheten.

Försvarmakten har traditionellt en god förmåga att planera och att leda verksamhet. Förmågan i Försvarmakten att följa upp och analysera planeringen och genomförandet kan däremot förbättras och utvecklas vidare, vilket även påpekats i ESV:s rapport i maj 2008. En sammanhållen funktion för planering, genomförande och uppföljning måste därför inrättas, vilket också kommer att ske så snart möjligt. Arbetet med att inrätta

en sådan funktion har påbörjats. Försvarsmakten kommer att redovisa detta för regeringen i mitten av februari.

För det tredje ska vi stärka kompetensen på flertalet områden, inte bara inom ekonomistyrning, genom att gå vidare med frågan om karriärsystemet och rotationer. ESV har helt rätt i slutsatsen att "rotationssystemet" för officerare inom Försvarsmakten ibland inverkar menligt på kompetensen genom att rotationerna genomförs då kompetensen byggts upp, men inte tillvaratagits i tillräcklig utsträckning. Detta är ett problem som redan tidigare identifierats även av FM självt och som vi kommer att arbeta mycket aktivt för att lösa.

För det fjärde ska vi fortsätta med effektiviseringen av materielförsörjningsprocessen, i enlighet med de krav som statsmakterna senast i budgetpropositionen ställt på oss. Kraven innebär i korthet att materielförsörjningen ska gå från egenutveckling av materiel till direktanskaffning.

De förändringar jag här nämnt ska vara genomförda senast i samband med halvårsskiftet 2009, förhoppningsvis något tidigare. När det gäller effektiviseringen av materielförsörjningen så har den påbörjats, men den kommer att ta längre tid och är mer av en ständigt pågående effektivisering.

Ambitionen är glasklar – vi utvecklar den ekonomiska styrningen. Tiderna då Försvarsmakten valsar runt i pressen med "svarta hål" och bristande ekonomisk kontroll är förbi!

Som jag sade inledningsvis så har jag mycket avsiktligt avhållit mig från att ge mig in i de direkta slutsatser som vi kommer att redovisa för regeringen nästa fredag. Att jag gjort det speglar naturligtvis i sig hur svårt det arbetet är. Var och en som följt den aktuella försvarsdiskussionen torde vara väl medveten om hur svår ekvationen är att lösa.

Till sist, ekonomisk realism i planering är en grundläggande förutsättning för en långsiktig försvarsutveckling. Inriktning och planering byggd på orealistiska förhoppningar om framtida högre anslag är lika förödande som glädjekalkyler vad gäller framtida kostnadsutveckling. Det är de farorna som vi nu försöker hantera inom Försvarmakten och regeringskansliet.

Vi ska lyckas! Tack för ordet!