

Tomt i plånboken – dags att förändra spelet

Ann Lundberg och Joakim Netz

Det svenska försvarets ekonomi har förblivit problematisk trots omfattande reformer på såväl personal- som logistikområdet. Parallellt med svag ekonomisk utveckling har nya hot växt fram i området runt Östersjön. Det ställer inte bara krav på stärkt försvarsförmåga utan också på en anpassning av styrningen av försvaret. Även om försvarsbudgeten nyligen har utökats med 10 miljarder kronor för perioden 2016 till 2020, kvarstår ett betydande gap mellan behovet av nya förmågor och finansiella resurser. Å ena sidan är reformer nödvändiga men tar också resurser i anspråk, vilket förhindrar att gapet mellan förmågebehovet och finansiella medel helt fylls igen. Å andra sidan har kostnadsbesparingar genom internationella partnerskap nått vägs ände samtidigt som partnerskapen fortsatt är centrala i försvaret, nu och imorgon. Medan stort fokus har legat på reformer för att effektivisera försvaret, breder oönskade effekter ut sig såsom misstro mot den militära professionen, ökade kostnader och incitament som leder fel. Vad krävs för att bryta denna negativa trend?

BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT: MER STYRNING, SJÄLVSTÄNDIG PROFESSION, ELLER BÅDADERA?

Reformerna i svensk försvarsekonomi har historiska rötter i den offentliga sektorns expansion i slutet av 1980-talet. För att hantera expansionen valde regeringar i flera länder att implementera New Public Management (NPM). NPM beskrivs ofta som tre typiska reformer: handlingsutrymme, marknadsexponering samt kostnadsfokus.¹ Med handlingsutrymme avses att befogenheter och ansvar decentraliseras till myndighetschefer. Marknadsexponering innebär fokus på prestation varför regeringen styr och följer upp sina myndigheters prestationer med tydliga måttal och incitament, medan delar av den operativa verksamheten konkurrensutsätts på den privata marknaden. Därtill införs utökat kostnadsfokus, vilket ofta benämns "economizing". Syftet med reformerna var alltså att genom förbättrad styrning och uppföljning skapa ökad samhällsnytta och värde för skattebetalarna. Men med reformernas implementering ökade även den administrativa bördan och användningen av prestationsmått, utan vare sig prioritering eller hänsyn till myndigheters särdrag. En konsekvens av detta är att många myndigheter lägger mindre tid på sin kärnverksamhet, för att kunna svara upp mot de utökade kraven på kontroll av myndighetens ekonomiska resultat.

¹ Föredrag av Docent Louise Bringselius i samband med seminariet: Trettio år av New Public Management – behov av förändring? Handelshögskolan i Stockholm den 26 mars, 2015. Se även Hood, C. 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

De här oönskade effekterna är numera livligt debatterade i såväl den offentliga sektorn som i olika akademiska sammanhang. Här beskrivs konsekvenserna som till exempel bristande ansvarskänsla, ökade informationskostnader, mätproblematik och begränsat utrymme för att leverera vad medborgarna behöver. Medan oönskade effekter varierar i form och grad, har lösningar på desamma debatterats som antingen mer reglerad styrning från staten eller friare profession. Båda alternativen innebär omfattande förändring. Således betraktar debattörer vägen framåt i den problematiska situationen som ett val av att skifta maktbalansen i relationen mellan stat och myndighet.

I det här kapitlet analyserar vi dessa vägval i relationen mellan regeringen och Försvarsmakten i Sverige. Vi argumenterar för att vägen framåt i den militära kontexten inte bör vara ett val av endera utan ett val av bådadera eftersom valet av "endera" skapade problem såväl före införandet av NPM i slutet av 1980-talet, som efter avseende oönskade effekter under 2000- och 2010-talen. Men *vad* innebär en förändring av "bådadera" för den svenska regeringen och Försvarsmakten?

STORA FÖRÄNDRINGAR GÖR LITEN SKILLNAD

Med förändrade hotbilder såsom konflikten i Ukraina, oidentifierade ubåtar på svenskt vatten, likväl som ökad risk för terrorverksamhet som exempelvis rekrytering på svensk mark, finns nu en politisk vilja att rusta upp det svenska försvaret. När regeringen annonserade ökade försvarsanslag om 10 miljarder kronor för perioden 2016

till 2020, underströk politikerna behovet av att bemöta den förändrade hotbilden men också nödvändigheten av att säkra att tillförda resurser ger avsedd effekt.

Tidigare har regeringen utövat omfattande styrning av Försvarsmaktens egna processer för resursallokering för att därigenom säkerställa ”avsedd effekt”. Med tillförda resurser kvarstår emellertid ett betydande gap mellan status på de förmågor som kan utvecklas och de som reellt sett behövs i den nya framväxande hotbilden. Delvis är naturligtvis problemet, som FOI tidigare rapporterat, en finansiell fråga, bland annat till följd av bristen på kompensation till Försvarsmakten för ökade priser och kostnader, vilket i sig har bidragit till att investeringar skjutits på framtiden.² En annan bidragande orsak till bristerna är oönskade effekter av NPM-reformer, som har implementerats.

Särskilt har implementeringen av ökat handlingsutrymme för myndigheterna misslyckats i stort. Exempelvis bestämmer regering och riksdag utformningen av såväl Försvarsmaktens organisationsdesign som personalstruktur. Samtidigt medför Försvarsmaktens tradition av militär hierarki i sin tur en del hinder för en ändamålsenlig uppdelning av ansvar och befogenheter mellan beslutsfattare. Ett exempel på där detta ställt till problem är införandet av det administrativa verksamhets- och affärssystemet PRIO och dess tillhörande ekonomimodell FEM. Grundidén var god: att transformera resurser till effektiva operationer för att därigenom skapa ökad nytta för skattebetalarnas pengar. Transformeringsen blev emellertid svår att införa; misstro spred sig mellan såväl enheter inom Försvarsmakten som i relationen mellan Försvarsmaktens högkvarter och Försvarsdepartementet. Med andra ord har den kritiska framgångsfaktorn för NPM – handlingsutrymme, visat sig vara knepig att realisera i militära kontexter.

En annan oönskad effekt är marknadsexponering, där Försvarsmakten har blivit tvungen att spendera omfattande resurser på att mäta och följa upp flödet i rekryteringen eftersom utbudet av medborgare som vill bli soldater är betydligt mindre än vad som förväntades i samband med avvecklingen av värnplikssystemet. Precis som i skolväsendet har beslutsfattare i försvaret fokuserat på input – mätt i personalvolym – snarare än kvalitet i termer av effekter. Vidare har ”economizing” tillämpats genom återkommande effektiviseringsinitiativ, till exempel

2 Nordlund, P. Bäckström, P. Bergdahl, K. & Åkerström, J. 2014. Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation. FOI-R-3901. Stockholm.

inom försvarslogistiken, där kostnaderna hade skenat. 760 miljoner kronor i en budget på mer än 40 miljarder kronor gör marginell skillnad även om eller när besparingsmålen nås. Därtill har reformen tagit stora administrativa resurser i anspråk från myndigheterna. Försvarslogistikreformen kan förstås vara viktig för den militära kapaciteten utan att göra skillnad i ekonomin, men det är en annan fråga.

Sammanfattningsvis har grundbultarna i NPM, det vill säga handlingsutrymme, marknadsexponering och kostnadsfokus, ”hamnat ur sina gängor” (om sådana fanns i den militära kontexten). Istället har den svenska försvarsförvaltningen glidit in i en värld av ”skyltfönsteraktiviteter” med prydliga årsredovisningar, som skulle kunna passa in i den privata sektorn, men av ringa nytta för att hantera det förändrade militära hotet.³

Som en konsekvens har såväl officerare som civilanställda hamnat i ett ingenmansland mellan den nya NPM-inspirerade försvarsförvaltningen och traditionella militära operationer. Ironiskt nog har NPM lett till att militärer i allmänhet porträtteras som oförmögna att styra försvarsekonomin. Efterdyningarna av NPM handlar emellertid inte enbart om officerare, utan reformerna har involverat och fortsätter att involvera personal från hela försvarssektorn: politiker, civilanställda, rådgivare, för att nämna några. Förtroendet mellan dem är lågt och det finns en uppenbar brist på handlingsutrymme för chefer inom professionen. Därtill är produktionen underfinansierad. I denna situation måste de som utför kärnverksamheten kämpa bara för att hålla sig ovanför vattenytan; inte undra på att initiativen för att motverka de oönskade effekterna uteblivit.

PÅ JAKT EFTER EN ”SPELVÄNDNING”: HELHETSSYN I TANKE OCH HANDLING

Att förnya försvarsförvaltningen är en långsiktig fråga som kräver decentraliserade små initiativ och som bygger på ett av organisationen accepterat förhållningssätt till att gemensamt hantera förändring. De övergripande verksamhetsmålen och prioriteringarna behöver fortfarande hanteras centralt i Försvarsmakten, men utvecklingen av ett förändrat arbetssätt inom och mellan administrativa enheter måste börja underifrån. Målet med utvecklingsarbetet är inte kostnadsreduktion. Istället handlar det om att

3 Metaforen ”skyltfönsteraktiviteter” myntades av Professor Mats Alvesson i sin debattartikel ”Rädsla att göra fel bör inte få ta över” i Brännpunkt, SvD den 18 augusti, 2014.

identifiera smartare arbetssätt och resursanvändning för att åstadkomma högre kvalitet och mindre onödigt arbete. En del av de centraliserade resurserna behöver omfördelas för att skapa ekonomiska och moraliska incitament hos chefer som är ansvariga för att producera militära förband. Det innebär i sin tur att företrädare för ledningen behöver ta ansvar för helheten, inte bara för sitt specifika område.

Detta är lättare sagt än gjort och det vore förmodligen mer politiskt gångbart att fortsätta göra som tidigare, det vill säga skära i budgetar, omorganisera, och förändra anslagsstrukturen, även om det knappast leder till några långsiktiga fördelar. Stora reformer kräver stort engagemang av chefer. Risken är att sådana reformer misslyckas eller leder till oönskade effekter till följd av att deras verksamhets- och administrativa konsekvenser kan vara svåra att förutse. Små reformer är mer hanterbara men kanske inte ger tillräcklig effekt för politiker (eller militära chefer för den delen) som vill framstå som handlingskraftiga. Med andra ord, både små förändringar och önskemål om synbara resultat behöver tillfredsställas. Den här logiken ställer krav på att söka lösningar *bortom NPM* för att hantera de oönskade effekterna.

Sverige är inte en isolerad ö bland andra länders partnerskap i försvarspolitik – tvärtom. Inför att ledande politiska, militära och industriella beslutsfattare möttes vid den årliga säkerhetskonferensen i München, hade 80 procent av dem bedömt att partnerskap kommer att dominera lösningarna på framtidens produktivitetssutmaningar. Partnerskapen förväntas ta form genom såväl opportunistiska som strategiska samarbeten där varken nationellt fokus eller full integration är realistiskt.⁴ Sverige har hitintills försökt dra nytta av partnerskap genom att både saminvestera och att dela förmågor med andra länder som ett sätt att förbättra försvarsekonomin. Nyligen har emellertid utredare och experter bedömt att de ekonomiska synergierna är uttömda, trots att kalkyler för sådana utlåtanen saknas och utan hänsyn tagen till synergier mellan flera partnerskap.⁵ Även om slutsatsen kan göra den mest engagerade en smula deprimerad ska vi inte vara förvånade. Ledande strategiforskning pekar exempelvis på att mindre än 30

4 Underlag från Munich Security Conference, där seniora politiker, militärer, samt industriledare möts på årlig basis. Förberett genom Chinn, D. et al. 2013. *The Future of European Defense: Tackling the productivity challenge*. McKinsey & Company Inc.

5 Bertelman, T. 2013. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete Fö 2013: B. Regeringskansliet.

procent av industriella företag drar nytta av de synergier som uppstår mellan partners. Och av de relativt få företag som utvecklar sin partnerportfölj har de flesta koncentrerat sig på att reducera konflikter mellan två eller fler partners, medan möjligheterna att utnyttja mixen av partners till att komplettera företagsstrategin förbises för det mesta. Vidare bekräftar studier att portföljstyrning av partnerskap leder till ekonomiska fördelar, såsom att organisationen inte behöver investera eftersom förmågor blir tillgängliga inom ramen för partnerskapet. Få organisationer lyckas emellertid dra nytta av sådana synergier.⁶ Forskningen visar med andra ord att organisationer har svårt att ta till sig partnerskap som lösning för att hantera produktivitetssutmaningar. Det innebär att de försvarsorganisationer som lyckas dra nytta av synergier i en klok portföljstyrning står bättre rustade än andra i framtiden.

Sådana insikter medför viktiga strategiska implikationer för Sverige. Kostnadssynergier kan fortsatt realiseras från partnerskapen, men det kräver att försvarsförvaltningen inte bara utvecklar en organisation för styrning av partnerportföljer utan också att den designas för politiska såväl som militära mål. Den här förändringen behöver samtidigt adressera regionala och militära mål i produktionen av krigsförband. För att dra nytta av synergier i partnerportföljer behöver, som vi pekat på, små administrativa förändringar realiseras till en helhetssyn i den militära organisationen, inte bara enskilda partnerskap för att till exempel ”ro en övning i hamn”. Detta framväxande strategiska villkor utmanar emellertid såväl den politiska organisationen som den militära professionen i Sverige.

Av vägvalet följer att den militära professionens självständighet behöver öka för att omhänderta de många men små förändringar som krävs för att avhjälpa oönskade effekter från tidigare reformer av försvarsstyrningen. Ökad självständighet – decentralisering – innebär att produktivitetssutmaningar kan hanteras regionalt, där samarbetet med såväl nationella som internationella partners sker i betydande utsträckning. Möjligheten att bygga en sådan försvarsstyrning beror i betydande grad på att det finns en ändamålsenlig struktur för dialog i frågan mellan regeringen och Försvarsmakten. Detta kräver konkreta åtgärder för att identifiera och avveckla administrativa

6 Kale, P., & Singh, H. 2009. *Managing strategic alliances: What do we know now, and where do we go from here*. *Academy of Management Perspectives*, 23(3), 45-62.



processer som inte gör skillnad och använda frigjorda resurser till att bygga administrativt stöd för att identifiera, värdera, och koordinera synergier i partnerskapen.

Naturligtvis behöver regeringen och riksdagen fortfarande ta de avgörande besluten om försvaret och på goda underlag, men att anpassa arbetet med styrning på det sättet som föreslagits här leder till att rätt saker görs i högre grad och mer effektivt. Resultatet är att en hel del resurser för administrativa uppgifter omfördelas till partnerportföljsstyrning som bidrar till att inte bara generera kapital, utan också till något som är än mer viktigt på sikt: att kontinuerligt anpassa och förnya svenskt försvar.

Det är hög tid att medvetet och disciplinerat ta steget bortom NPM och nedmontera administrativa processer som inte bidrar till eller direkt motverkar att täppa till gapet i Sveriges operativa försvarsförmåga. Frågan är inte längre vad som behöver göras, utan hur länge till nationen kan ignorera möjligheten att vända spelet utan att möjligheten spelas bort.

Ann Lundberg och Joakim Netz

Strategisk utblick 6 finns att ladda ned från www.foi.se/strategiskutblick