

Peter Nordlund, Mats Waltré

ÖB Ledningsprocess och strategiska karta - relationer till statsmakterna och försvarsmyndigheterna

TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--1582--SE

Februari 2005

ISSN 1650-1942

Underlagsrapport

Peter Nordlund, Mats Waltré

ÖB Ledningsprocess och strategiska karta - relationer till statsmakterna och försvarsmyndigheterna

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1582--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 2. Operationsanalys, modellering och simulering	
	Månad, år Februari 2005	Projektnummer E14193
	Delområde 22 Metod och utredningsstöd	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Peter Nordlund Mats Waltré	Projektledare Peter Nordlund	
	Godkänd av Jan-Erik Rendahl	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning FM HKV ÖB Controller	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel ÖB Ledningsprocess och strategiska karta - relationer till statsmakterna och försvarsmyndigheterna		
Sammanfattning (högst 200 ord) Inom Försvarsmakten Högkvarter (HKV) pågår ett arbete med att utveckla olika lednings-, styrnings-, planerings-, genomförande- och uppföljningsprocesser. Arbetet initierades genom utredningen "HKV 03 -Inriktningar avseende arbetssätt och processer i HKV". En av de mer övergripande och strategiska processerna är "ÖB Ledningsprocess". Projektets mål har varit att ge en samlad bild av problem och utvecklingstendenser i Försvarsmaktens relationer till statsmakterna och andra försvarsmyndigheter samt hur denna bild relaterar till "ÖB Ledningsprocess". Denna rapport bygger på underlag inhämtade från ett stort antal intervjuer med ledande företrädare inom utskott, departement och myndigheter inom försvarsområdet. Genom analyser av intervjuerna, där mönster och skiljaktigheter särskilt studerats, har slutsatser dragits. Utifrån den samlade bilden och slutsatser presenteras också några rekommendationer på hur "ÖB Ledningsprocess" bör relateras till de försvarsmaktsexterna styrnings- och stödprocesserna.		
Nyckelord Försvarsmakten, styrning, strategisk karta, styrkort, ledningsprocess		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 55 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1582--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 2. Operational Research, Modelling and Simulation	
	Month year February 2005	Project no. E14193
	Subcategories 22 Operational Analysis and Support	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Peter Nordlund Mats Waltré	Project manager Peter Nordlund	
	Approved by Jan-Erik Rendahl	
	Sponsoring agency Armed Forces, HQ, Controller Dept	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Strategic Management in the Armed Forces - interaction with the political level and the defence authorities.		
Abstract (not more than 200 words) <p>Within the Swedish Armed Forces Headquarters a development towards a process-oriented organization is presently being pursued. One strategic and comprehensive process is the Supreme Commander's management process (SC Management Process).</p> <p>The objective of this study is to give an over-view of problems and development tendencies at the Ministry of Defence, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Finance and other defence authorities that might be of relevance to the SC Management Process.</p> <p>The report is based on numerous interviews with leading representatives from ministries and defence authorities. In the analysis special attention has been given to patterns or differences on views as expressed in the interviews. Finally, some recommendations on how the SC Management Process should relate to strategic processes and agendas at ministries and other defence authorities are presented.</p>		
Keywords Armed Forces, management, process, Balances score card, strategic map,		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 55 p.	
	Price acc. to pricelist	



ÖB Ledningsprocess och strategiska karta – relationer till statsmakterna och försvarsmyndigheterna

**Peter Nordlund
Mats Waltré**

FOI Försvarsanalys

Förord

Föreliggande rapport är en uppföljning av FOI Memo. 03-2824 "Strategiprocesser på HKV", som i sin tur tillkom i ett sammanhang då Forsvarsmaktens Högkvarter såg över sina interna processer. Rapporten är ett bidrag i utvecklingen av ÖB Ledningsprocess, och består i en överblick av problem och utvecklingstendenser hos olika aktörer inom försvarsområdet. Studien belyser de frågeområden inom den offentliga försvarssektorn (exkl. Forsvarsmakten) som ÖB Ledningsprocess borde relatera sig till och ta hänsyn till. Rapporten strävar således efter att ge en bild av de områden som direkt och indirekt kan komma att påverka det kommande arbetet i ÖB Ledningsprocess.

Rapporten är ett komplement och fördjupning av tidigare analyser inför genomförandet av processorientering av HKV. Detta är viktigt att ha i minnet för att få rätt perspektiv på förslagen och för att kunna förstå och tillgodogöra sig rapporten. Då studieområdet är hela den offentliga försvarssektorn - ett stort och komplext område - har rapportens innehåll naturligtvis ett mer begränsat värde utanför den frågeställning som rapporten hanterar. Med detta väl sagt är det min förhoppning att läsaren skall finna rapporten intressant och att den skall inspirera till idéer och till eftertanke.

Jan-Erik Rendahl
Avdelningschef för Försvarsanalys

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING - SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER.....	4
1.1 RELATIONEN MED STATSMAKTERNA	4
1.2 NYA SAMVERKANSFORMER.....	6
1.3 RELATIONEN MED FÖRSVARSMYNDIGHETERNA	7
1.4 FÖRSVARSMAKTSINTERNT	9
2. UPPDRAGET	10
3. ”FÖRSVARSFAMILJEN” – EN BESKRIVNING AV RELATIONERNA	11
4. FÖRSVARSMAKTENS HUVUDPROCESSER, EN MARKNADSANALOGI.....	13
4.1 MARKNADSANALOGI	13
4.2 I VILKEN VÄRLD BEFINNER SIG FÖRSVARSMAKTEN	15
4.3 KONSEKVENSER AV ATT BEFINNA SIG I FEL VÄRLD.....	16
5. STATSMAKTERNAS STYRNING.....	16
5.1 TVÅ CENTRALA FRÅGOR	17
5.2 FÖRVALTNINGSMODELL	17
5.2.1 Nya förutsättningar för svensk förvaltningsmodell?	17
5.2.2 Förändringsmöjligheter inom nuvarande förvaltningsmodell	18
5.2.3 Det norska exemplet – ”Lex Norge”.....	20
5.3 FÖRVALTNING – GENERELLA IAKTTAGELSER	23
5.3.1 Politik, politikens villkor.....	23
5.3.2 Styrning av Försvarsfamiljen.....	23
5.3.3 Övriga iakttagelser.....	24
5.4 FÖRVALTNING – ORGANISATIONSVISA IAKTTAGELSER	27
5.4.1 Försvarsutskottet	28
5.4.2 Försvarsberedningen	29
5.4.3 Statsrådsberedningen.....	29
5.4.4 Finansdepartementet.....	30
5.4.5 Utrikesdepartementet.....	31
5.4.6 Försvarsdepartementet	32
5.5 SAMMANFATTNING - RELATIONEN MED STATSMAKTERNA.....	34
6. NYA SAMVERKANSFORMER	37
7. FÖRSVARSMYNDIGHETER.....	38
7.1 GENERELLA IAKTTAGELSER	38
7.1.1 Styrning.....	39
7.1.2 Rekommendationer till FM.....	39
7.2 MYNDIGHETSVISA IAKTTAGELSER.....	39
7.2.1 Försvarets Materielverk (FMV).....	39
7.2.2 Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).....	40
7.2.3 Försvarshögskolan (FHS).....	40
7.2.4 Försvarets Radioanstalt (FRA).....	41
7.2.5 Totalförsvarets Pliktverk (TPV).....	42
7.2.6 Krisberedskapsmyndigheten (KBM).....	43
7.3 SAMMANFATTNING - RELATIONEN MED FÖRSVARSMYNDIGHETERNA.....	44
8. FÖRSVARSMAKTENS STYRNING AV DEN EGNA VERKSAMHETEN	45
8.1 REFLEKTIONER RÖRANDE FÖRSVARSMAKTEN	45
8.2 TANKELEK - ÖB SOM VD.....	46
LITTERATURREFERENSER.....	50
BILAGA 1. INTERVJUADE	51
POLITISK STYRNING.....	51
FÖRSVARSMYNDIGHETER	51
EXTERNT ”FÖRSVARSFAMILJEN”	52
BILAGA 2. ÖB INTRODUKTIONSBRÄV	53

1. Sammanfattning - slutsatser och rekommendationer

Denna rapport bygger på underlag inhämtade från ett stort antal intervjuer med ledande företrädare inom utskott, departement och myndigheter inom försvarsområdet. Genom analyser av intervjuerna där mönster och skiljaktigheter särskilt studerats har slutsatser och rekommendationer framkommit. De rekommendationer som framkommit är att se som tentativa och bör i ett efterföljande arbete göras föremål för vidare prövning av Försvarsmakten.

1.1 Relationen med statsmakterna

Den mål- och resultatstyrning som ska utgöra verktyget för statsmakternas styrning av myndigheterna bygger på att de som sätter målen, statsmakterna och departementen, har en god inblick i den verksamhet som målen sätts för i kombination med en god möjlighet att följa upp och utvärdera prestationer och målpuppfyllnad.

Inom det militära försvaret har statsmakterna haft svårigheter att presentera mål på en lämplig beskrivningsnivå. Dessa tenderar att antingen bli väldigt övergripande och diffusa medan andra delar av direktiven kan reglera relativt oväsentliga detaljfrågor. Svårigheten att följa upp verksamhetsmålen är än mer accentuerad inom Försvarsmakten än i annan statlig verksamhet då Försvarsmakten i fredstid sällan praktiserar den verksamhet man till stor del är till för. Inriktningen mot ett insatsförsvaret kommer emellertid att öka möjligheterna till utvärdering genom praktik. Kombinationen av vaga mål från statsmakterna och stora svårigheter att följa upp målen gör att mål- och resultatstyrning kan betraktas som mycket svår inom det militära försvaret.

Särskilt statsmakternas problem i styrningen accentueras av att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att departementen är relativt små i förhållande till myndigheterna. Inom försvarsområdet är dessa proportioner särskilt framträdande där ett litet försvarsdepartement (ca 150 anställda) ska styra en mycket stor försvarsmyndighet, Försvarsmakten, med ca 20 000 anställda. Det finns därför skäl för att inom det militära försvaret driva en djupare mål- och resultatdialog än vad som förekommer i den övriga offentliga förvaltningen. Särskilt viktigt är det att logiken mellan åtgärd och resultat tydligt framgår och kan granskas av Försvarsdepartementet i dialog med Försvarsmakten. Detta torde i sin tur kräva en förstärkning av särskilt Försvarsdepartementet men även Försvarsmakten vad gäller resurser för och förmåga att genomföra och stödja denna typ av analys.

Riksdagen har tidigare utövat ett begränsat inflytande över planering och utformning av det militära försvaret. Försvarsutskottet har emellertid på senare tid blivit mer aktivt och ifrågasättande och har också i ökad utsträckning själv skaffat information oberoende från den information man erhåller från departementet.

Vårt intryck från intervjuerna är att Regeringens intresse för försvarsfrågor huvudsakligen uppstår i samband med försvarsbeslut, ställningstaganden till internationella insatser och vissa exportmöjligheter för svensktillverkad försvarsmateriel.

Försvarsdepartementet är resurssvagt. Inom departementet är arbetet uppdelat på olika enheter och uppfattningarna inom enheterna vad gäller försvarets framtida inriktning färgas av enheternas olika roller. Försvarsdepartementet är ingen monolit. Detta är en styrka men kan också vara en svaghet som kan innebära en risk att bli styrda av omständigheterna och andra aktörer. ÖB: särskilda inlägga till budgetunderlaget och Försvarsberedningens rapport är exempel på yttre initiativ för att ge impulser för försvarets framtida inriktning. Försvarsberedningen har denna gång, genom sin rapport år 2004, kunnat fungera som en katalysator för ställningstaganden till inriktningen av det militära försvaret. ÖB:s inlägg har bl.a bidragit till att lyfta fram en breddad uppgiftsbild för försvaret och preciserat innebörden av den omfattande satsningen på NBF.

Finansdepartementet har stor inverkan på Försvarsmaktens verksamhet då de i väsentlig utsträckning påverkar anslagstilldelningen och justeringar av utrymmet genom ”limiter”. Finansdepartementet har, trots lovvärda ambitioner om ett verksamhetsperspektiv, i huvudsak ett kameralt perspektiv när försvaret studeras. Några sofistikerade bedömningar av verksamheten i förhållande till anslagstilldelningen görs sällan beroende på såväl tids- som kunskapsbrister. Detta accentueras av att partnern i budgetdialogen, Försvarsdepartementet, också har begränsade resurser för att bidra i denna dialog.

I takt med att internationella insatser blivit ett alltmer framträdande inslag i försvarsinriktningen har Utrikesdepartementet (UD) blivit en betydelsefull intressent i det militära försvaret. UD kommer rimligen att få större inflytande över utformning och utnyttjande av Försvarsmakten än tidigare. UD kommer att behöva ta ställning till exempelvis hur EU-perspektivet respektive FN-perspektivet skall få slå igenom. UD behöver öka försvarskunskapen för att kunna axla denna roll. Regeringens inriktning av Försvarsmakten kan på sikt komma att påverkas av två kravställare på departemental nivå som inte nödvändigtvis har samma uppfattning i alla frågor.. Försvarsmakten kan mot denna bakgrund behöva utveckla sina kontaktvägar även till UD.

Det finns också stora kulturskillnader mellan den politiska nivån och dess förlängda arm departementen och myndighetsutövandet i Försvarsmakten. De olika referensramarna bidrar till viss språkförbistring, begreppsförvirring och oklarheter om tolkningar av arbetsuppgifter. Detta leder även fram till att en hel del av det material som arbetas fram inom Högkvarteret inte är särskilt anpassat till aktörerna på den politiska nivån. Så har t.ex Försvarsutskottet och Finansdepartementet framfört att de nuvarande underlagen inte är särskilt anpassade för de frågeställningar som dessa aktörer primärt är intresserade av.

Vår nulägesanalys pekar på att statsmakternas styrning av Försvarsmakten är ojämn med mål på såväl höga som låga nivåer. Ett avgörande problem bedömer vi vara Försvarsdepartementets resurssvaga ställning.

En ytterligare faktor som talar för en förstärkning av Försvarsdepartementet är internationell samverkan där den svenska förvaltningsmodellen gjort det svårt att i en (1) representant för Sverige förena både det politiska mandatet och verksamhetskunskapen. Statsmakterna har det politiska mandatet men saknar ofta den djupa verksamhetskunskapen som istället finns hos myndigheterna. De flesta andra länder har som nämnts ofta betydligt större departement med bättre möjligheter att både stå för politiska mandat och kunskap om verksamheten.

Ett resurs- och kompetensmässigt starkare försvarsdepartement skulle möjliggöra en bättre styrning av Försvarsmakten i form av verksamhetsförankrade mål och uppdrag. En tydligare

ansvarsfördelning mellan inriktning (statsmakterna) och genomförande (Försvarmakten) skulle också bidra till en mer ändamålsenlig styrning. Det skulle också underlätta Sveriges agerande i internationella sammanhang. Ett förstärkt Förvarsdepartement skulle även bidra till att budgetdiskussionerna med Finansdepartementet bättre kan hantera såväl verksamhetsperspektivet som det ekonomiska perspektivet och framför allt integrera de båda perspektiven till en helhetsbedömning.

Sett ur statsmakternas perspektiv synes en förstärkning av Förvarsdepartementet vara att rekommendera. Men vad blir konsekvenserna för Försvarmakten? Erfarenheterna från Norge tyder på att Försvarmakten inte entydigt kommer att uppleva en sådan förändring som positiv. På plussidan finns att Försvarmakten får en tydligare beställare och att rollerna blir tydligare – Försvarmakten blir primärt genomförare och leverantör av det försvar statsmakterna beställt. På minussidan finns självklart att Försvarmaktens påverkansmöjligheter genom att man idag står för stora delar av den strategiska planeringen, som med en ny modell istället skulle ske inom Förvarsdepartementet, kommer att minska. Å andra sidan har det trots detta varit svårt att få planering och genomförande att hänga ihop. Det finns också risker för att styrning och planering blir politik och politisk retorik istället för ”verklig” verksamhetsplanering. Det är därför viktigt att den långsiktiga planeringen kan ske relativt fritt från den aktuella politiska agendan. Det måste vara möjligt att titta långsiktigt i studier och planering och därmed kunna studera alternativ som ligger utanför det som ligger i dagens politiska huvudfåra.

Rekommendationer:

- Ur statsmakternas och medborgarnas perspektiv bedömer vi att en förstärkning av Förvarsdepartementet är önskvärd för att förbättra styrningen av det militära försvaret. Det ankommer dock inte på ÖB att ta några initiativ.
- Försvarmakten behöver förbättra sin kunskap om politikens villkor. Många av de intervjuade från den politiska nivån har uttryckt att ÖB borde skaffa en rådgivare med gedigen politisk erfarenhet i syfte att förbättra dialogen mellan Försvarmakten och statsmaktsnivån.
- Försvarmakten behöver öka kontaktytorna med olika delar av den politiska makten – utskott och departement.
- Kontakterna mellan Försvarmakten och statsmakterna bör i högre grad än tidigare bygga på kontinuerlig dialog och i mindre grad än tidigare periodbestämda omfångsrika dokument.
- Underlagen behövs i högre grad anpassas till de olika aktörernas roller och intressen.
- Försvarmakten behöver öka kunskapen om och kontaktytorna med Utrikesdepartementet.

1.2 Nya samverkansformer

En tendens som blir alltmer tydlig är att behovet av samordning och samarbete över traditionella ansvarsgränser ökar. Inom Riksdagen och Förvarsutskottet har man börjat tala om ett mer heltäckande sårbarhets- och säkerhetsutskott och redan idag samverkar Förvarsutskottet och Utrikesutskottet i s.k sammansatta utskott där hälften av deltagarna kommer från vardera utskott. Terroristhot ses ofta som ett exempel på gränsöverskridande problem. Vår bedömning är att behovet av och förekomsten av denna typ av samverkan som

överskrider de traditionella ansvarsgränserna kommer att öka. Vi uttrycker tidvis detta genom en ordlek – Det är dags för NBF! Där NBF har getts den nya betydelsen: NätverksBaserad Förvaltning.

Problem inom olika områden kan komma att hanteras av för det specifika, aktuella frågan sammansatta konstellationer av riksdagsutskott, departement och myndigheter. För internationella insatser skulle en sådan konstellation kunna vara Försvars- och Utrikesutskotten, Försvars- och Utrikesdepartementen, Försvarsmakten och kanske SIDA (då det ofta finns en humanitär sida av den internationella insatsen). För terroristhot skulle motsvarande konstellation kunna vara Försvars- och Justitieutskotten, Försvars- och Justitiedepartementen, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen och kanske Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samt Räddningsverket. För andra stora påfrestningar på det civila samhället i fred skulle andra specifika konstellationer av organisationer för lösande av den specifika uppgiften och problemet skapas där Försvarsmakten skulle kunna ingå.

En utveckling i riktning mot större samverkan och ”nätverksbaserad förvaltning” är trolig och innebär en väsentlig omvärldsförändring för Försvarsmakten att beakta i sin planering och organisation. Det kan tyckas som en paradox, men sannolikt kräver den nätverksbaserade samarbetsformen relativt tydliga gränssnitt mellan de olika inblandade aktörerna.

Vi har i våra kontakter med KBM kommit till insikt om att KBM och FM har olika syn på det militära försvarets framtida roll i relation till andra uppgifter än de som sammanhänger med militärt angrepp. Vi anser att det är viktigt att nå fram till en samsyn med tanke på att militära resurser, civilt försvar och säkerhet är tydligt relaterade till varandra.

Rekommendationer:

- Försvarsmakten bör skapa beredskap och en organisationsstruktur som underlättar för Försvarsmakten och Högkvarteret att arbeta i uppgiftsorienterade nätverk.

1.3 Relationen med försvarsmyndigheterna

Det finns ett antal generella slutsatser som kan dras när man studerar försvarsmyndigheter som Försvarets Materielverk, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Förvarshögskolan, Försvarets Radioanstalt och Pliktverket.

Försvarsmaktens och ÖB:s styrning sker i dag genom uppdrag till de gemensamma myndigheterna. Uppdragen säkerställer behovet av ett löpande stöd. Uppdragen framkommer ofta i dialoger med tydlig långsiktighet vilket ger stödmyndigheterna möjlighet till rimlig organisations- och verksamhetsutveckling. Genom informations-spridning, informella samverkansfora och utformning av olika typer av strategier ges också information till myndigheterna som kan läggas till grund för strategisk inriktning av respektive myndighets verksamhet med hänsyn till Försvarsmaktens framtida behov av stöd. ÖB Råd som är av mer informationslämnande karaktär och olika ledningsgrupper inom Försvarsmakten internt såsom Direktionen och ÖB chefsgrupp är några sådan fora för samverkan. Perspektivplanedokument, FoT¹-strategi och materielförsörjningsstrategi är dokument som ger viktig insyn och impulser för strategiskt tänkande vid myndigheterna.

¹ Forskning och teknikutveckling

Ett forum som tidigare var central för att ge de andra försvarsmyndigheterna kunskap om Försvarsmaktens inriktning mm var Militärledningen (MIL). Ledningen för försvarsmyndigheterna ingick i MIL som hade regelbundna sammanträden där ÖB var sammankallande och ordförande. Inför dessa möten skickade Försvarsmakten ut ett underlag till försvarsmyndigheterna som dessa internt kunde anlita den expertis som ställningstagande till detta underlag fördrade. Inom myndigheterna bereddes svar och synpunkter på det utskickade underlaget i skriftlig form men minst lika viktigt muntligt genom att ledningen för försvarsmyndigheterna presenterade svar/synpunkter på underlaget vid MIL-sammanträdet. Förfarandet runt MIL-sammanträdena innebar dels att Försvarsmakten och ÖB regelbundet och i strukturerad form kunde avtappa myndigheterna på kunskap och synpunkter på aktuella frågor för Försvarsmakten, dels att försvarsmyndigheterna fick en god inblick i vilka frågor som var väsentliga för Försvarsmakten på kortare och längre sikt. Denna inblick bidrog till att försvarsmyndigheterna löpande fick information för att kontinuerligt kunna anpassa sin verksamhet till Försvarsmaktens behov.

Många av de intervjuade företrädarna för försvarsmyndigheterna har framfört att de skulle välkomna ett återskapande av "MIL" i någon form med Försvarsmakten eller möjligen Försvarsdepartementet som sammankallande. Vi rekommenderar Försvarsmakten och ÖB att pröva tanken på ett sådant återupplivande eller att andra nu existerande fora utvecklas med tanke på att utveckla samsyn och samverkan mellan stödmyndigheterna..

Försvarsmyndigheterna ser i nuläget över verksamhetsinriktningen. I princip alla försvarsmyndigheter har diversifiering och en större kundbas på agendan. Försvarets Materielverk har tidvis en vision om att bli "Statens Materielverk" och/eller en tung internationell aktör inom anskaffning av försvarsmateriel. Totalförsvarets Forskningsinstitut har ett mål att öka andelen civila uppdrag till 30 %. Försvarshögskolan breddar kundbasen och siktar på att bli universitet med examensrätt. Försvarets Radioanstalt har ökat verksamheten riktad till andra kunder än Försvarsmakten såsom Tullverket och Polisen. Man siktar även på att bli en betydande aktör inom informationssäkerhetsområdet. Totalförsvarets Pliktverk utför uppdrag åt bl.a Tullverket.

Diversifieringen har olika grunder. Gemensamt är att myndigheterna ser en möjlighet att bättre utnyttja sin potential till gagn för samhället i stort men även som ett sätt att vidareutveckla den egna kompetensen så att Försvarsmakten gynnas. Att Försvarsmakten har minskande möjligheter att finansiera myndigheterna är en faktor som driver på en diversifiering. Ur Försvarsmaktens synvinkel bör denna utveckling vara positiv. Den ställer samtidigt klara krav på Försvarsmakten att utöver att formulera sina beställningar på kort sikt även ge signaler om sina långsiktiga behov för att myndigheterna på bästa sätt skall kunna forma sin strategi för att kunna såväl möta för försvarsmaktens behov som utveckla sin verksamhet för vidare marknader.

Utöver att diversifieringen kan bidra till bättre effektivitet och bredare kompetens vid försvarsmyndigheterna så innebär den för Försvarsmakten att omställningar av stödmyndigheterna till förändrade behov inom försvaret kan underlättas.

På Högkvarteret pågår ett arbete för att processororientera verksamheten inom Högkvarteret. Arbetet syftar till att skapa ökad interaktion och en mer flexibel användning av tillgänglig kompetens. Processer definieras och beskrivs och ansvar för huvudprocesser och delprocesser har fördelats eller ska fördelas. Det är av vikt att dessa processer beaktar relationerna till

försvarsmyndigheterna så att deras kontaktytor och leveranser till Högkvarterets och Försvarmaktens processer definieras och uppmärksammas i processbeskrivningarna och processutformningen. Möjligheterna för försvarsmyndigheterna att harmonisera sin egen verksamhet och sina egna processer med Försvarmakten och dess processer ökar därmed.

Rekommendationer:

- Försvarmakten och ÖB bör återskapa ett forum, som liksom den forna Militärledningen (MIL), kan verka för samsyn och samverkan mellan försvarsmyndigheter.
- Försvarmakten bör ta med kontaktytor till, gränssnitt med och leveranser från försvarsmyndigheterna i de processbeskrivningar som ska vara styrande för Försvarmaktens verksamhet. I detta sammanhang är det viktigt att Försvarmakten kan identifiera och kommunicera sina egna långsiktiga behov som grund för stödmyndigheternas strategiska inriktning i relation till försvarmaktens behov.

1.4 Försvarmaktsinternt

Vårt uppdrag har primärt rört Försvarmaktens och ÖB Ledningsprocess externa relationer och gränssnitt men vi har härutöver ägnat vissa funderingar på ÖB ledningsprocess utifrån ett försvarmaktsinternt perspektiv.

Försvarmakten står inför en dubbel men svårförenad uppgift att dels utveckla organisationen i riktning mot ett insatsförsvaret med högre insatsberedskap men med betydligt färre förband och personalstyrka, dels avveckla övertalig personal och regementen som drabbas av nedläggningsbeslut. Att samtidigt bedriva en aktiv utvecklingsverksamhet och en arbetskrävande avvecklingsverksamhet är mycket svårt. Det finns stor risk att de akuta frågorna i avvecklingen tar stor del av uppmärksamheten och energin i ledarskapet från Försvarmaktens ledning på olika nivåer. Det kan finnas skäl till att ledningsmässigt separera ansvaret för utveckling respektive avveckling så att de ledningsfunktioner som ska stå för utvecklingen inte belastas av de ofta bekymmersamma och tålamodskrävande avvecklingsfrågorna. Att göra en renodlad uppdelning i en utvecklings- och en avvecklingsdel av Försvarmakten kan vara svårt i en integrerad verksamhet där verksamhet som ska vara kvar i utvecklingsdel åtminstone initialt produceras av delar som ska avvecklas.

Vi har i kontakt med Högkvarteret (HKV) kunnat observera att det pågår många olika aktiviteter med bäring på verksamhetsutveckling. HKV Ny, ÖB strategiska karta, ”Transformationskontoret”, PRIO, FEM, utformning av FMUP och FunkP, ett antal s.k arkitekturprojekt för att nämna några². Vi har också vid samma kontakter förstått att samordningen mellan dessa utvecklingsprojekt tidvis varit svag.

Rekommendationer:

- Försvarmakten bör så långt möjligt ur ledningssynpunkt skilja på utvecklingsdelarna och avvecklingsdelarna inom Försvarmakten.

² För en kort förklaring av de olika projekten se sid.46

- Högkvarteret och ÖB bör ensa i verksamhetutvecklingsprojekten, fastställa deras inbördes relationer och säkerställa att de koordineras.

2. Uppdraget

Inom Försvarmakten Högkvarter (HKV) pågår ett arbete med att utveckla olika lednings-, styrnings-, planerings-, genomförande- och uppföljningsprocesser. Arbetet initierades genom utredningen ”HKV 03 -Inriktningar avseende arbetssätt och processer i HKV”. En av de mer övergripande och strategiska processerna är ”ÖB Ledningsprocess”.

ÖB Ledningsprocess syftar till att skapa förutsättningar för ÖB att identifiera, formulera, implementera och följa upp de väsentligaste strategierna för Försvarmakten. Ett moment i processen är att identifiera ÖB:s ”strategiska karta”, som beskriver de viktigaste strategiska frågeställningarna och deras relationer till varandra. ÖB Ledningsprocess och den strategiska kartan verkar i en omgivning bestående av statsmakterna (riksdag, regering, departement), andra försvarsmyndigheter (Försvarets Materielverk, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Försvarets Radioanstalt och Totalförsvarets Pliktverk etc) och andra delar av Försvarmakten (andra delar av HKV, förband/skolor, Försvarmaktens Logistik, FM LOG etc). För att säkerställa att ÖB Ledningsprocess och strategiska karta ger goda möjligheter att realisera statsmakternas intentioner, inrikta stödmyndigheternas verksamhet och det försvarsmaktsinterna samarbetet finns det skäl att studera gränssnitten mot externa organisationer/myndigheter. *Samarbetet med dessa myndigheter är dessutom en av komponenterna i ÖB:s strategiska karta.*

Projektet har studerat de externa gränssnitten till ÖB Ledningsprocess. En bred studie i syfte att få en generell bild av gränssnitten har, av uppdragsgivaren ÖB Controller, prioriterats framför en fördjupad studie av relationerna till någon specifik organisation/myndighet.

Projektets mål har varit att ge en samlad bild av problem och utvecklingstendenser i Försvarmaktens relationer till olika aktörer inom försvarsområdet. Avsikten är att ge förslag på hur ÖB Ledningsprocess bör relateras till de försvarsmaktsexterna styrnings- och stödprocesserna.

Fokus i arbetet har utgjorts av ÖB Ledningsprocess och dess relation till i huvudsak andra delar av ”försvarsfamiljen”. Försvarsfamiljen definieras här som Försvarsutskottet, Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet, Försvarmakten, Försvarets Materielverk (FMV), Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), Försvarshögskolan (FHS), Försvarets Radioanstalt (FRA) och Totalförsvarets Pliktverk (TPV). Utöver försvarsfamiljen har även vissa myndigheter som är befintliga eller potentiella intressenter i Försvarmakten ingått i studien. Det gäller framför allt framför allt Utrikesdepartementet men kontakter har även tagits med Finansdepartementet och Krisberedskapsmyndigheten.

Vissa av de studerade externa aktörerna är inriktade för Försvarmakten (statsmakterna) medan andra helt eller delvis är underleverantörer till Försvarmakten (FMV, FOI, FHS etc).

Vi har härutöver inhämtat vissa erfarenheter från Norge som har implementerat nya roller för olika aktörer inom försvarsområdet, primärt Försvarsdepartementet och den norska försvarsmakten.

Projektet har primärt bedrivits som ”aktionsforskning” där en mycket stor del av underlagsinhämtningen har skett genom intervjuer vars resultat sedan analyserats och resulterat i beskrivningar, slutsatser och rekommendationer.

Projektet har genomfört ett 40-tal intervjuer med representanter för

Försvarsutskottet
Statsrådsberedningen (SB)
Finansdepartementet (Fi)
Försvarsdepartementet (Fö)
Utrikesdepartementet (UD)
Försvarsberedningen
Försvarsmakten / Högkvarteret (FM / HKV)
Försvarets Materielverk (FMV)
Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)
Försvarshögskolan (FHS)
Försvarets Radioanstalt (FRA)
Totalförsvarets Pliktverk (TPV), allmänt benämnt Pliktverket
Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Forsvarsforskningsinstitutet (FFI), Norge
Forsvarsdepartementet, Norge

En lista på de intervjuade personerna återfinns i bilaga 1.

Intervjuerna har analyserats och syntetiserats där mönster och skiljaktigheter särskilt studerats. Utifrån analysen har slutsatser och rekommendationer framkommit. Resonemang och funderingar som delats av många av de intervjuade har snabbare kunnat omvandlas till slutsatser och rekommendationer än de resonemang där de intervjuade haft delvis avvikande meningar. Vi har garanterat de intervjuade anonymitet så vi kan därför inte ange de specifika källorna till slutsatser och rekommendationer.

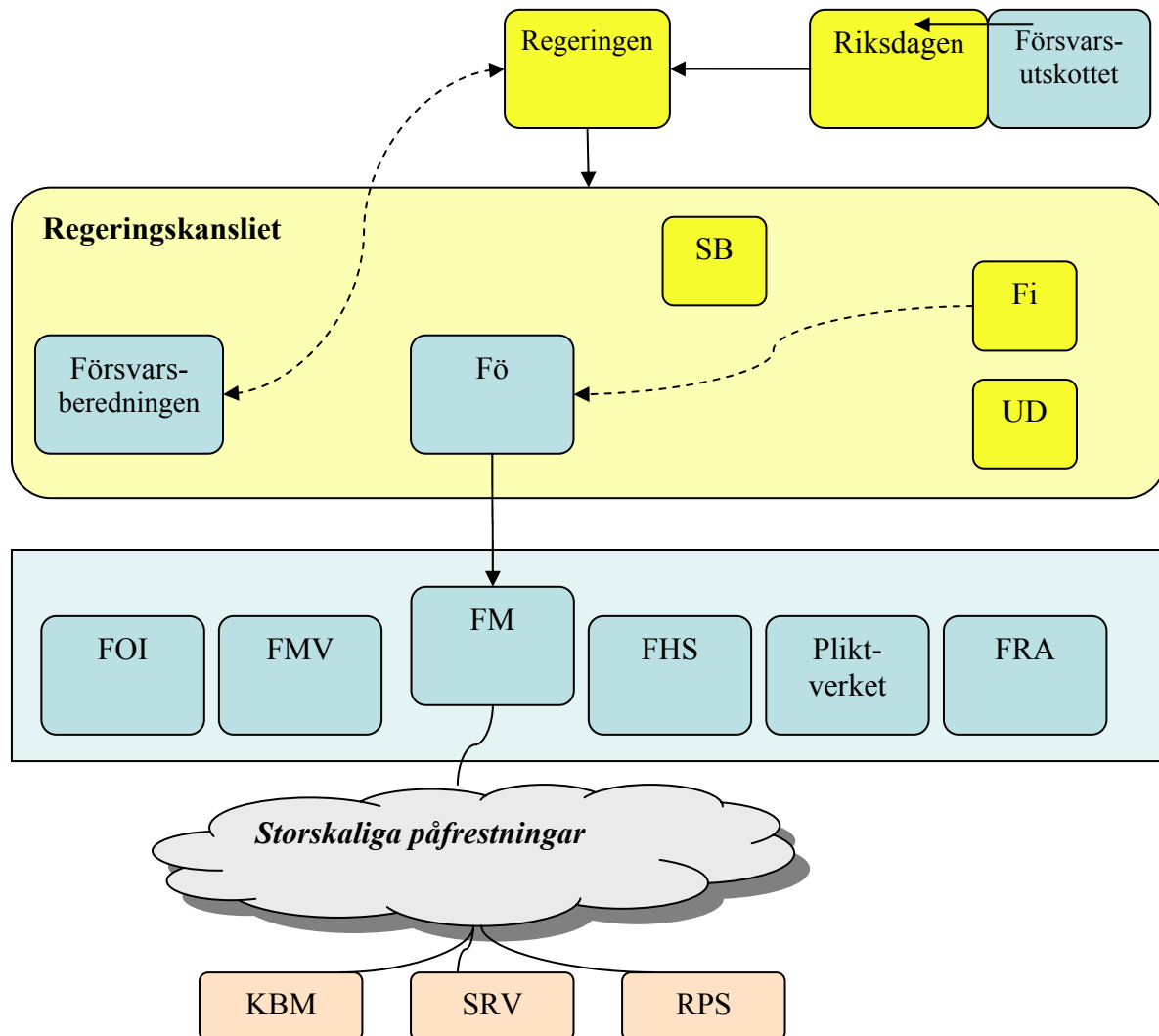
3. ”Försvarsfamiljen” – en beskrivning av relationerna

Regeringens styrning av Försvarsmakten utgår från beslut av riksdagen, främst de s.k försvarsbesluten, som sedan 90-talet fattas med treåriga intervall. En förändring från treåriga försvarsbeslut till mer kontinuerliga ställningstaganden är emellertid under införande.

Riksdagen utövar en kontinuerlig bevakning av försvarsfrågorna genom Försvarsutskottet.

Regeringen har regeringskansliet (RK) med statsrådsberedningen (SB) och de olika departementen till sin hjälp i regeringsutövandet. Statsrådsberedningen har till uppgift att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet. Försvarsdepartementet är regeringens organ för att handlägga försvarsfrågorna.

Formell styrning av Försvarsmakten sker främst genom det årliga regleringsbrevet och dess krav på återrapportering och uppföljning. Regleringsbrevet utarbetas av Försvarsdepartementet (Fö). Regleringsbrevet anger de ekonomiska ramarna utifrån riksdagens beslut om anslag samt ger direktiv för verksamheten i Försvarsmakten.



De viktigaste styrdokumenterna från Försvarsmakten till regeringen är Försvarsmaktens budgetunderlag och årsredovisning.

Försvarsberedningen är ett regeringstillsatt beredningsorgan som är sammansatt av politiker från riksdagspartierna. Till sin hjälp har beredningen ett kansli av tjänstemän. Försvarsberedningens kansli sitter på Försvarsdepartementet. Försvarsberedningen har haft en viss personalunion med Försvarsutskottet. Försvarsberedningen har syftat till att underlätta en politisk konsensus om försvarsfrågorna.

Den svenska förvaltningstraditionen bygger på att departementen är relativt små i förhållande till de myndigheter som ligger inom departementens ansvar. En del uppgifter som i andra länder utförs av departementen har i Sverige decentraliserats till myndigheterna.

Även andra departement har olika intressen i försvarsfrågorna, primärt Utrikesdepartementet (UD) och Finansdepartementet (Fi).

Den svenska modellen bygger också på s.k mål- och resultatstyrning vilket innebär att statsmakterna (i praktiken departementen utifrån inriktning från riksdag och regering) formulerar målen medan myndigheterna lämnas frihet i utövandet för att realisera dessa mål. Genom uppföljning av resultatet ska måluppfyllnad och verksamhetens prestationer ställas mot kostnaderna.

Försvarsmakten löser sina uppgifter genom att anlita olika försvarsmyndigheter såsom FMV för materielanskaffning, FOI för forskning, FHS för utbildning osv. Relationen mellan Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna bygger i allmänhet på uppdrag där Försvarsmakten är beställare och myndigheterna leverantörer. Myndigheterna är därför huvudsakligen uppdragsfinansierade. FRA som till huvuddel är anslagsfinansierat är ett undantag från denna huvudregel.

Andra myndigheter är intressenter i Försvarsmakten såsom Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Räddningsverket (SRV) och Rikspolisstyrelsen (RPS).

4. Försvarsmaktens huvudprocesser, en marknadsanalogi

Följande resonemang grundas på att de insatser FM gör och kommer att göra i princip är efterfrågestyrda. Det betyder att faktiska insatser efterfrågas av faktiska krishärdar. I en marknadsanalogi så motsvaras insatser av marknaden.

4.1 Marknadsanalogi

Försvarsmaktens processorientering och omorganisation har lett fram till en organisation där man identifierat några processer som man ska organisera sig för. Dessa är

- | | |
|-----------------------|-------------------------------------|
| ➤ Huvudprocess U/I | Utvecklings- och inriktningsprocess |
| ➤ Huvudprocess Prod | Produktionsprocess |
| ➤ Huvudprocess Insats | Insatsprocess |

Alla tre processer levererar var och en resultat som efterfrågas av statsmakterna. Icke desto mindre verkar de i ett orsakssammanhang med varandra. Över de tre processerna finns en särskild process för ledning och samordning, och det är "ÖB ledningsprocess".

I betydelsen av begreppet process ligger att det är ett flöde, att någonting sker sekventiellt. Även om många processer i praktiken löper parallellt med varandra så kommer den ena påverka den andra (förutsatt att de alls har med varandra att göra). Förenklat uttryckt så betyder det att olika processer har ett orsakssammanhang, att den ena processen ligger före den andra.

Då man betraktar FMs huvudprocesser så passar de väl in i en generisk begreppsapparat för marknadsdriven företagsamhet.

- | | | |
|----------|--------------|--|
| ➤ U/I | motsvaras av | <u>planering</u> ; affärsplaner, FoU |
| ➤ Prod | motsvaras av | <u>produktions</u> apparaten, "fabrikerna" |
| ➤ Insats | motsvaras av | <u>marknad</u> , efterfrågan |

Ur ett marknadsperspektiv är ett företags *raison d'être* att det levererar något som efterfrågas till ett pris som man är villig att betala. I normalfallet är det en existerande marknad som är primus motor för ett företag. I vissa fall satsas det dock pengar på en förutsedd marknad. Det har då ofta handlat om investeringskrävande infrastruktur. När det gäller enskilda produkter eller tjänster så finns det till och med ett särskilt namn för dessas finansiering: riskkapital.

Det finns alltså ett par naturliga orsakssammanhang mellan produktion, planering och marknad.

1. Planering => Produktion => Marknad

Ett exempel är när infrastruktur byggs ut. Infrastruktur (el, telekom, vägar m fl) kräver initialt stora investeringar och för att motivera dessa fordras en stark tro på den marknad man förutsett. Den planeringsstyrda modellen är riktig när man ser en marknad framför sig med stark tillväxt. Ytterst har naturligtvis även denna modell en marknad som utgångspunkt. Ett annat exempel är Gosplan³ då staten agerar både kund och producent.

2. Marknad => Planering => Produktion

Den marknadsstyrda modellen är den vanligaste och de tydligaste exemplen ges av konsumentprodukter, särskilt sådana där mode styr; mobiltelefoner, bildesign, klädmoden.

Utöver dessa två grundläggande modeller kan man tänka sig situationer när grundläggande affärsförutsättningar förändras och därmed tillfälligtvis skapar en giltighet för andra modeller. Ett exempel är när man har en produkt på en marknad stadd i stark tillväxt.

➤ Produktion => Planering => Produktion

Man producerar det man är bra på, använder sin planering för att optimera befintliga resurser och producerar sedan mer av det man har. Om en företagsledning inte är medveten om att denna situation är av övergående natur så kommer företaget senare få problem.

Man kan också fundera över i vilka andra situationer produktion skulle kunna föregå planering.

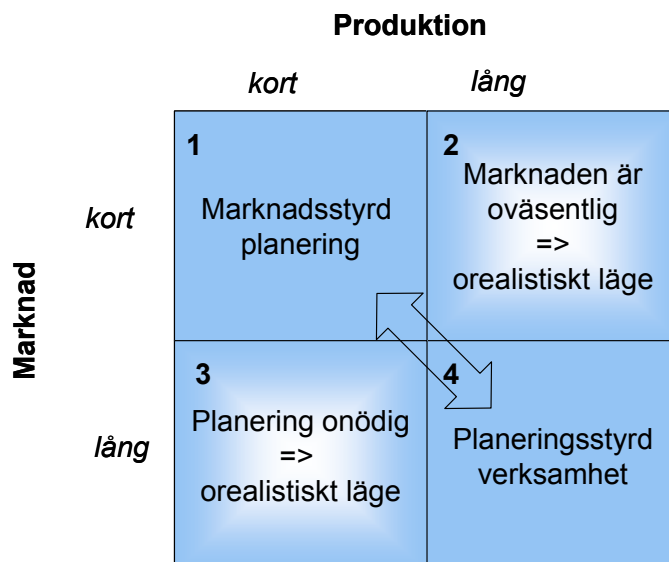
➤ Produktion => Planering => Marknad

Ovanstående modell är inte så ovanlig som man skulle kunna tro. Den uppstår när man har en utbyggd produktionsapparat för en produkt vars marknad vikt eller rent av försvunnit. Den fråga som då uppstår är hur man ska lyckas hitta nya avsättningar. Även denna situation är av övergående natur, och det vanligaste resultatet är att produktionsapparaten skrivs av eller att företaget försätts i konkurs.

³ Sovjetunionens gigantiska planeringsmyndighet som styrde den sovjetiska planekonomin.

4.2 I vilken värld befinner sig Försvarmakten

När marknaden förändras långsamt så finns det förutsättningar att möta den med en produktionsapparat som också kräver lång omställningstid. När marknaden förändras snabbt så måste ens produktionsapparat också snabbt kunna anpassas. Följande figur åskådliggör detta:

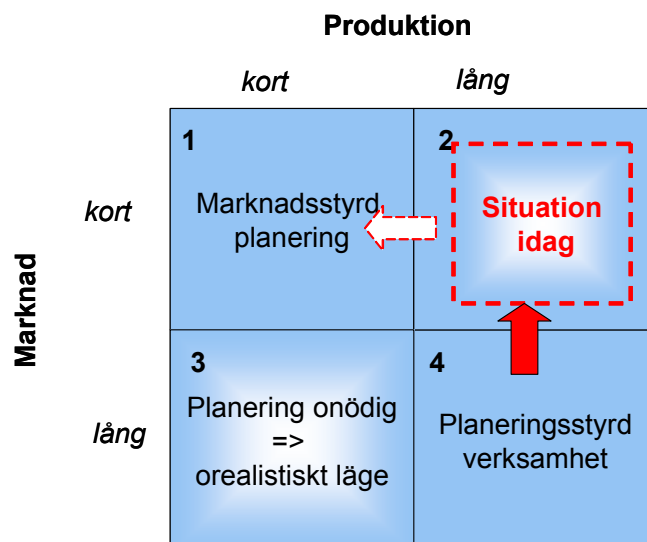


I ett utgångsläge så kommer en verksamhet att endera befinna sig värld 1 eller värld 4. Omvärldsbevakning är ett medel för att se hur marknaden förändras och därmed hjälpa en att röra sig mot 1) eller 4).

Hur tidskonstanten för marknadsförändringar ändras är en extern faktor som man bara marginellt kan påverka. Det som står i ens makt att ändra är produktionsapparatens.

Försvaret har nästan alltid varit efterfrågestyrt. Under det kalla kriget så fanns en ovanligt stabil hotbild. Det som efterfrågas idag är mer av expeditionskårkaraktär. Denna efterfrågan kan skifta i uppgift, i geografi, i storlek och i det enskilda fallet uppstå plötsligt. Sammantaget har detta gjort att Försvarmakten har en produktionskapacitet som är avpassad för en annan efterfrågan. Marknaden har ändrats.

Det förändrade läget för FM åskådliggörs av nästa figur:



Externa faktorer har gjort att hotbildsmarknaden ändrats så att FM nu befinner sig värld 2, vilket inte är en uthållig situation. FMs uppgift blir därför att se till att man rör sig mot värld 1. Det är en mödosam vandring, men t ex nationella telekomoperatörer har i många länder gjort denna resa.

4.3 Konsekvenser av att befinna sig i fel värld

Om man har hamnat i värld 2, som präglas en produktionsapparat med längre ledtider för omställning än de ledtider som gäller för förändringar på marknaden, så kommer ett par saker att inträffa.

- Substitut uppstår eller finns redan. Det kommer att finnas andra leverantörer för de tjänster och produkter som man potentiellt kan leverera.
- Betalningsviljan minskar. Viljan att subventionera en produktionsapparat man inte längre ser en relevans för minskar och kommer att fortsätta att minska så länge man inte ser denna relevans. För FM så motsvaras denna mekanism av att skattebetalarna/politikerna ser till alternativ resursanvändning. Kanske mer till polis, vård, räddningstjänst.
- Dinosauriernas död. Om inte tillräcklig styrkraft utvecklas så kommer företaget att gå under eftersom värld 2 inte är ett uthålligt tillstånd.

Ett par oavvisliga krav gäller för de företag som har hamnat i värld 2.

- Man måste ha – eller skaffa sig - en bra omvärldsanalys så att man får en bra bild av kundernas preferenser.
- Man måste korta ned ledtiderna för produktion mot de som gäller för marknaden.

Om betalningsviljan minskar och Försvarsmakten får mindre pengar så kan man säga att det finns två riktningar för ledarskap. Den ena är abdikerande och den andra är mer utövande. Det abdikerande ledarskapet signaleras av att osthyvel på budgetposter tillämpas, att det är den som skriker högst som får sina behov tillfredställda och att den dagliga agendan är omständighetsstyrd. Det utövande ledarskapet kännetecknas av hårda prioriteringar där ofta nischningar står i fokus och att man både identifierar och söker sig mot nya marknader.

5. Statsmakternas styrning

I all verksamhet styr man på olika nivåer. Statsmakternas styrning av Försvarsmakten bestäms av

1. Politiken i sig själv
2. Den svenska förvaltningsmodellen
3. Den faktiska förvaltningsorganisationen
4. Styrning av försvarssektorn
5. Instruktioner till Försvarsmakten
6. FMs egen styrning

Kapitlet ”Statsmakternas styrning” berör nivå 1-5 och behandlar i huvudsak den svenska förvaltningsmodellen, generella iakttagelser samt iakttagelser som berör en specifik organisation.

I detta kapitel inleds många avsnitt med citat från de intervjuade. De är återgivna i kursiverad stil.

5.1 Två centrala frågor

En strategisk karta är blott ett (av flera) instrument för att nå dit man ska. Utifrån vilken nivå man än opererar så måste man styra för att klara den uppgift som man har ansvar för. Har man ingen annan som man är beroende av, så måste man dock ändå styra sig själv. Sammanfattningsvis kan man säga att det finns två överordnade frågor för försvarsmakten.

1. Vad ska man ha försvaret till?
2. Hur ska man styra?

Principiellt kan man konstatera att svaret på den första frågan är vägledande för vilket försvar man väljer. Oftast finns det flera lösningar på samma uppgift, men om man inte känner uppgiften så blir utformandet av en lösning ett gissningsarbete. Den andra frågan, ”Hur ska man styra”, är också den i regel beroende på vad man ska ha ett försvar till.

För närvarande finns det inget tydligt svar på vad man ska försvaret till. Politiken befinner sig i en definitionsfas. Man trevar. Det som hittills står klart är glidningen emot att fokusera försvaret mot att kunna bidra i internationella insatser. I praktiken är man på väg emot att låta internationella engagemang vara vägledande för hur försvaret utformas. I retoriken är det alltjämt försvaret av nationen som ska dimensionera. Dessutom kompliceras bilden av ett vidgat – eller förändrat – säkerhetsbegrepp, vilket fr a har katalyserats av den terrorism som framträtt under de senaste åren.

Den andra frågan, ”Hur ska man styra”, är som sagt beroende på vad man ska ha försvaret till och vilket försvar man vill ha. Även här kan man hävda att man söker efter en lösning. Man är inte nöjd med hur det fungerar idag, och man kan därför förvänta sig förändringar.

5.2 Förvaltningsmodell

Den svenska förvaltningsmodellen har varit ett återkommande diskussionsämne under intervjuerna. Delkapitlen ”Nya förutsättningar för svensk förvaltningsmodell?” och ”Förändringsmöjligheter inom nuvarande förvaltningsmodell” bygger på intervjuer och offentliga rapporter, men resonemangen är författarnas egna.

5.2.1 Nya förutsättningar för svensk förvaltningsmodell?

”Staten dålig på att driva verksamhet men bra på att reglera.”

”Små departement och självständiga myndigheter” är den oftast återkommande beskrivningen över hur svensk förvaltning är och har varit uppbyggd sedan Axel Oxenstierna. Ministerstyre

är ett skällsord i Sverige medan det i alla andra EU-länder med undantag av Finland är en självklarhet, åtminstone som EU såg ut före den senaste utvidgningen. Den Oxenstiernska förvaltningen kom till i ett säkerhetspolitiskt sammanhang. Syftet var att skapa ett starkt Sverige, dvs ett militärt starkt Sverige. Ett sådant Sverige behövde finansieras. Ett sätt att bidra till detta var att utveckla industri och infrastruktur. Tillväxt var med andra ord ett instrument för säkerhetspolitiken.

Det finns för närvarande många inom både Regeringskansliet och på försvarsmyndigheterna som undrar om inte den svenska förvaltningen behöver moderniseras. Den strategiska frågan för Riksdag och regering är regeringens förmåga att styra, inte bara just den sittande regeringens förmåga, utan regeringens strukturella förmåga att styra. Regeringens tillsättande av Ansvarskommittén⁴ kan ses som ett uttryck för detta. Man tycker sig kunna se flera brister. Staten har gått från att vara en produktions- och konsumtionsstat till en transfereringsstat. Försvar är en av de få saker som staten fortfarande producerar. Ett medel för staten att styra idag är via regleringar. Den producerande staten organiserade sig uppgiftsmässigt. En myndighet, en uppgift – verkställ! Mängden verksamheter i samhället är idag många fler. Dessutom är många verksamheter mer mångfacetterade, vilket i sig gör överblick och bedömning svårare. Ett komplext samhälle ger komplexa frågeställningar. Många frågor går på tvärs, inte bara över departement utan också över myndigheter, t ex olika säkerhetsfrågor.

En annan sida av den svenska förvaltningsmodellen är att den disharmonierar med EU. Ett exempel är att Sverige i princip i många frågor eller förhandlingar behöver representeras av två personer medan andra EU-länder kan skicka en person. För Sverige representeras det politiska förhandlingsmandatet av en person från departementet medan sakkunskapen representeras av en tjänsteman från berörd myndighet. I en del fall går man runt detta genom att delegera ett förhandlingsmandat till tjänstemannen från aktuell myndighet. Men frågan är om Sverige inte då också har delegerat sig bort från sin egen förvaltningstradition.

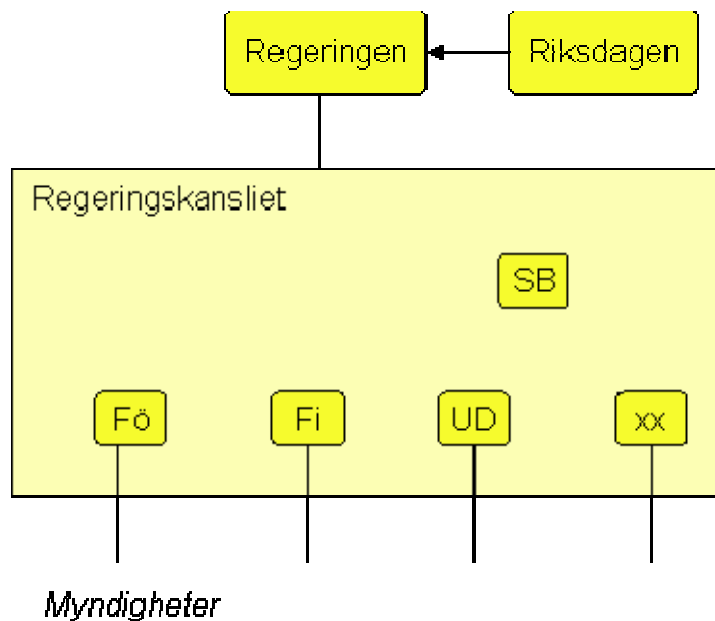
5.2.2 Förändringsmöjligheter inom nuvarande förvaltningsmodell

Då frågan huruvida den svenska förvaltningsmodellen räcker till för regeringens behov att styra väl har ställts, så blir en naturlig följdfråga den om vilka förändringar som är möjliga inom nuvarande modell.

1996 kom en ny förordning⁵ med instruktion för Regeringskansliet. Med denna förordning gjordes Regeringskansliet om till en enda myndighet. Tidigare hade de enskilda departementen utgjort egna myndigheter. En av anledningarna var att underlätta framtida organisationsförändringar inom Regeringskansliet.

⁴ Dir. 2003:10, "Kommittédirektiv: Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen"

⁵ SFS 1996:1515



Den svenska modellen formulerad som ”små departement och självständiga myndigheter” är så inarbetad att den av många uppfattas som en självklar ordning. Statskontoret gjorde år 2000 en utvärdering om styrelser för myndigheter med fullt ansvar. Man konstaterar där: ”Ju större mått av delegering, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar. ... Ju komplexare verksamhet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar.”⁶ Man konstaterar också att det är fullt möjligt att politisk ansvarighet inte behöver vara förknippad med faktisk maktutövning.

I själva verket är ansvarsförhållandet mellan myndighet och regeringskansli många gånger diffust. ”Regeringen styr riket, som det heter i regeringsformen, och har att ansvara för sitt fögderi inför Riksdagen. ... ’regeringen kan styra sina myndigheter på det sätt och i den omfattning som regeringen själv finner lämpligt’. Konstitutionen ger ingen möjlighet för regeringen att avsvära sig ansvaret för förvaltningen.”⁷ Och man konstaterar ”att det blir närmast ofrånkomligt med en viss otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika instanser och beslutsnivåer”.

En annan rapport från Statskontoret reflekterar över den svenska modellens begränsningar med hänsyn till EG. ”Ur konstitutionell synvinkel innebär systemet med fristående förvaltningsmyndigheter inte något problem när det gäller regeringens ansvar gentemot EG.”⁸ Men en kanske än mer intressant slutsats från samma rapport ”Förvaltningspolitiska kommissionen uttalade t ex att regeringen genom praxis och bemyndigande gett myndigheterna en självständighet som egentligen inte finner någon motsvarighet i regeringsformen. ... Det kan snarare sägas att regeringen avstått från den långtgående styrning som var och är möjlig enligt grundlagen. Förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade självständighet syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid myndighetsutövning ... Lagrummet avser inte att begränsa regeringens rätt att enligt reglerna i 8 kap. regeringsformen utfärda generella föreskrifter. Konstitutionellt kan således

⁶ Statskontoret 2000:9, ”Styrelser med fullt ansvar”, s. 50

⁷ Statskontoret 2000:9, ”Styrelser med fullt ansvar”, s. 51

⁸ Statskontoret 2000:20A, ”Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet”, s. 27

regeringen utöva en betydligt mer omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen än vad den gör idag.”⁹

Sammanfattningsvis kan man säga att den svenska modellen medger omfattande ändringar av styrning och förvaltningsorganisation.

- Det är relativt lätt att ändra på departementsindelningar och vilka uppgifter som ska ligga på vilket departement
- Regeringen har en plikt att pröva att varje myndighets instruktion. Det är regeringen som ytterst är ansvarig för vad varje myndighet ska göra och också hur det sköts.
- Regeringen har möjlighet att ändra varje myndighets instruktion. T ex kan regeringen besluta att ändra på vad en myndighet ska göra och flytta ut - eller in – valda delar till regeringskansliet. I princip kan regeringen flytta in en myndighet helt och hållet.

5.2.3 Det norska exemplet – ”Lex Norge”

”Alla har sett att ballongen kommer att spricka. Nu har den hamnat på försvarsministerns bord.”

”Den lösning man nu har är en kompromiss.”

Den 1/8 2003 genomfördes en reform i Norge. Stora delar av Försvarsstaben flyttades in i Försvarsdepartementet.

Bakgrund

Under 1990-talet noterade man att obalansen mellan mål och medel blev att större. Man insåg att på 10 år skulle ofinansierade ambitioner resultera i räkningar som man inte hade pengar till. Man skulle ställas inför insolvens. En viktig orsak var att försvaret inte kunde säga upp officerare. De hade rätt till jobb till dess att de var 58 år. Samtidigt som försvaret från 1990-2004 gick från 16 brigader till 1 operativ bataljon med 2 reservbataljoner, blev många officerare placerade i en överflödighetspool. Men även i denna pool fortsatte befordringar och lönehöjningar med automatik. Denna lag är nu ändrad, och det visade sig att man också kunde göra den retroaktivt gällande. Andra orsaker till den växande obalansen mellan mål och medel är dels att det inte har funnits en kultur som belönar den som krymper ett försvar och dels, naturligtvis, att de egentliga uppgifterna under denna period har förändrats dramatiskt. Kring millennieskiftet hade insikten om nödvändigheten att reformera det norska försvaret växt. Den 11:e september hjälpte sedan till att katalysera denna insikt till en vilja.

Reformen

De viktigaste inslagen i reformen

- Långtidsplaneringen, dvs Försvarschefens strategiska plan, vilket tidigare var en del av överkommandot (motsvarar delar av Strategiledningen, STRA, på HKV) flyttades in i Försvarsdepartementet.
- Inköp, dvs de som ytterst upphandlar försvarsmateriel flyttades också in i departementet (motsvarar delar av Krigsförbandsledningen, KRI)
- Samtidigt gjordes resten av upphandlingsorganisationen om till en egen myndighet, Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO).

⁹ Statskontoret 2000:20A, ” Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet”, s. 16

- Poster på försvarsdepartementet fördelas många gånger så att en officer rapporterar till en civil eller omvänt: en civil till en officer. ”Varannan damernas”
- Departement har växt från omkring 150 personer till c:a 500
- Man beslutade att bygga en fastighet som ska vara gemensam för försvarsledning. Det betyder att det nya Försvarsdepartementet, resterande delar av Försvarsstaben samt möjligen ytterligare några funktioner ska sitta under samma tak. Bygganden ska vara inflyttningsklar i början av 2006.

Erfarenheter

Man är halvvägs in i ett reformarbete.

Relationen politik och militära uppgifter

Många aktörer har funderat på riskerna med den genomförda integrationen. Tveksamheter om integrationen har formulerats från flera håll men med mycket olika argument. En sida har pekat på riskerna med en allt mer politiserad försvarschef, dvs att en försvarschef som får allt mer inflytande över den politiska beslutsprocessen innebär att politiken militariserar och att man då har fått ett demokratiproblem. Dessa åsikter framförs av bl a Venstre och av civilanställda inom försvarsdepartementet. En annan reservation mot integration kommer från ett motsatt argument, dvs att politiken kommer allt för långt in i försvaret och att rena militära avväganden och beslut då riskerar att undergrävas av politiska hänsynstaganden. Försvarschefen håller principen om att politik inte ska avgöra militära bedömanden som viktig. Hans skepsis delas också av många inom Høyre.

Styrning – strategisk karta

Försvarsdepartementet arbetar med styrinstrument såsom Balanced Scorecard och då även målkort (eller strategiska kartor). En konsekvens av reformen är att det är den proposition som Stortinget röstar ja till som blir utgångspunkt för den strategiska kartan. De mest prioriterade målen bestäms av propositionen. Därefter tar en topdown bearbetning vid för att operationalisera den strategiska målbilden.

Styrning 10 år

Försvarsgrencheferna har alltjämt en stark ställning i Norge (luft, sjö, värn och hemvärn). Dessa har inom sina egna grenar fått behålla resurser för strategisk planering av sin egen gren. Departementet har en tidshorisont på 10 år. Försvarsgrenarna har också en syn på sin egen gren som är på 10 år. Detta är i strid med intentionerna med reformen. Då Försvarschefen principiellt är skeptisk till integration medför detta att han vill värna om en strategisk plan som är oberoende politiska hänsynstaganden. Idag får Försvarschefen motta strategiska perspektiv från alla de fyra försvarsgrenarna samtidigt som han saknar resurser för tvärprioriteringar. Det finns därmed en tendens att summan av försvarsgrenschefernas mål vida överstiger de medel som kommer att finnas till förfogande. Man har alltså kvar problemet med discrepans mellan mål och medel i dialogen mellan departementet och försvarsstaben. ”Vi&dem”-kulturen är fortfarande stark. En annan konsekvens är dubbelarbete inom långsiktplanering.

Styrning – särintressen

Det har blivit vanskligt att markera särintressen. De tas lätt(are) upp till stortinget, vilket i sin tur skapar ännu tydligare prioriteringar

Implementeringen av reformen – konsekvenser

Försvarschefen har aldrig haft så stor möjlighet att påverka processen som han har nu. Reellt är detta en styrka, men det tar tid för försvarschefen att bruka detta.

Försvarsdepartementet har två sidor, dels att vara ett politiskt sekretariat (som förut) och dels att vara en stab för försvarschefen. I samband med att många officerare har flyttat in i departementet har frågan om deras lojalitet aktualiserats. För vem arbetar de? De ska ju rotera tillbaka till sina försvarsgrenar och det är försvarsgrenscheferna som äger befordringsgången upp till generalmajor. Försvarsgrenslojaliteten är med andra ord ett faktum, men frågan är om den är ett problem. Organisationerna (departement och försvarsstab) befann sig rent fysiskt långt ifrån varandra. Dialogen skedde mycket genom att skicka dokument fram och tillbaka till varandra. Nu sitter man vägg-i-vägg och det är tydligt att förståelsen för varandra har ökat. Det blir bättre underlag till statsrådet.

Många har invänt att det har uppstått en oklarhet mellan Försvarschefens dubbla roller, dels som försvarschef och dels som statsrådets främste militära rådgivare. Dessa roller hade han också förut. Skillnaden är att många av de resurser som han har till sitt förfogande nu sitter på departementet.

I övrigt brottas man med inre friktioner i samband med implementeringen. T ex har oklar ansvarsfördelning inom departementet både lett till gråzoner om arbetsuppgifter och till maktkamp.

Implementering – resonemang om evolution eller revolution

Med ett års erfarenhet av reformen finns förespråkare för båda tillvägagångssätten. Man är överens om att en "sense of urgency" var nödvändig för att det alls skulle leda fram till ett beslut om reform, och därmed är man kanske inne på att en planerad evolution mest är en from tanke. Man misstänker också att en evolution skulle bidra till ett ännu starkare skyttegravskrig än det man nu har sett.

Det optimala vore en behärskad förändring i två steg

1. nödvändiga prioriteringar görs i den existerande organisationen (1-2 år)
2. sedan: en varslad revolution, gradvis införd

I den bästa av världar bör nödvändiga och omfattande organisatoriska reformer göras när det är lugnt, dvs inte när man samtidigt tacklar nya komplexa problem. Men detta sker inte eftersom det då är lugnt. Stora, mer dramatiska, förändringar utlöses av att en situation blivit ohållbar och det i sin tur utlöses ofta av att det finns nya akuta uppgifter som måste lösas. Så slutsatsen blir att varje rejäl reform/revolution kommer att ha en dålig tajming.

Framtiden

Det är mycket sannolikt att reformarbetet kommer att fortsätta och att nästa steg innebär en än starkare integration.

Ett tänkbart scenario skulle vara att försvarsgrenschefernas strategiska resurser också flyttas in i departementet i samband med att all försvarsledning samlas i en gemensam fastighet under 2006. Generalinspektörerna skulle i så fall göras om till rena styrkeproducenter då de skulle sakna resurser till eget strategiskt perspektiv. Norges motsvarighet till cOPIL blir i realiteten försvarschef – men bara i operativ mening. I övrigt, för planering, budget, uppföljning, personal, utbildning osv, blir han det inte.

Det finns också funderingar på en annan lösning för långtidsplanering. FFI (som motsvarar FOI,) skulle då äga arbetet med långtidsplanering. Arbetet skulle genomföras som studiearbete tillsammans med officerare. Ett argument för en sådan reform är att det skulle lösa upp en del politiska friktioner om politisering av försvarsmakten.

5.3 Förvaltning – generella iakttagelser

Då denna rapport i allt väsentligt bygger på intervjuer, och då detta avsnitt handlar om iakttagelser på en nivå där enskilda personers åsikter eller insikter har en faktisk betydelse för vissa beslutsprocesser, så framförs här flera av de intervjuades åsikter som citat utan tolkande kommentarer.

5.3.1 Politik, politikens villkor

Flera parter har uttryckt en önskan att FM bättre skulle förstå politikens villkor. Några röster bland nedanstående citat får åskådliggöra denna generella iakttagelse

”Politik handlar inte om att genomföra det bästa – utan vad som är möjligt”

”Göran Persson har två uppgifter, att leda riket och att vinna val”

”Man röstar efter eget tycke när man inte är del av en majoritetskonstellation.

”Går det att komma överens om stora politiska mål så gör man det. Det är bl a därför man får – ofta växande – diskrepanser mellan politiskt beslutade mål och offentligt tilldelad budget.”

Politik formas i fri åsiktsbildning. Dess verkställande sker dock utifrån parlamentariska möjligheter, inom ramen för förordningar och lagar samt med hjälp av myndigheter. Avsikten med att ha med denna nivå i styrningshierarkin är att fästa uppmärksamheten på att enskilda sakfrågor, och framför allt viktigare sådana, inte bara avgörs på rationella grunder utan ofta ännu mer utifrån politikens villkor. För just försvarspolitik har man av tradition sökt lösningar över blockgränser, varför den rationella aspekten för t ex vad man ska ha ett försvar till bör ha större möjlighet. Politiska representanter bland de intervjuade menar också att kontroverserna inte ligger så mycket i den säkerhetspolitiska bedömningen, utan att de mer handlar om parlamentariska friktioner, vem som gör upp med vem, och om regionala hänsyn.

5.3.2 Styrning av Försvarsfamiljen

Flera av de problem som Försvarsmakten upplever erfar man också på många andra håll inom försvarsfamiljen. Det man önskar är mer styrning och tydligare mål för styrningen.

”Svag ägarstyrning. Ägarna inser att styrelsen (regeringen) inte har koll.”

”Den reella makrostyrningen är mer tur än skicklighet”

”Vi får våra Regleringsbrev, men ingenting som bidrar”

De orsaker, som associeras med bristande eller frånvarande styrning, uttrycks på Försvarsdepartementet och bland de olika myndigheterna som

- att det hittills saknats en tydlig verksamhetsidé för försvaret och att detta spiller över också på vad man ska ha andra försvarsmyndigheter till.
- att försvarsdepartementet är resurssvagt. (både i resurser för politisk ledning och i tjänstemannaresurser)
- att det har funnits en vilja att styra generellt. Regleringsbrev uttrycker mål i generella termer på politisk nivå och för åtminstone Försvarsmakten en rad konkreta krav på detaljnivå.
- att verksamheten inte är målstyrd utan regelstyrd
- att Regleringsbreven drivs mer utifrån ett kameralt produktionsperspektiv än utifrån vad som ska presteras
- att man ofta känner sig som slav under handgreppen, dvs att dokument produceras, skickas emellan och vänds tillbaka mellan myndighet och departement
- språket

5.3.3 Övriga iakttagelser

Det nationella intresset

Det finns delade meningar om hur de nationella intressena tillvaratas.

”Det politiskt nationella egenintresset genomsyrar allt, t ex insatser på Balkan för att minska migrationstryck och för den image som insatserna skänker Sverige.”

”Vi vet idag inte vad som är våra intressen.”

”Sverige är allt för altruistiskt i EU och internationellt, alldeles för renläriga, allt för mycket ”bäst i klassen”, men naiviteten börjar bli mindre, och egenintresset börjar bli mer rumsrent.”

Slutsats

Det nationella egenintresset börjar bli mer rumsrent.

Vad definierar FM

Det förekommer motstridiga åsikter om vad som praktiskt bör definiera FM, internationella insatser eller nationellt försvar.

Slutsats

Frågan om vad som på längre sikt ska definiera vad Försvarsmakten ska inriktas mot är inte avgjord. Är det internationella insatser eller är det försvaret av territoriella gränser som ska vara vägledande för hur försvaret byggs? Och givet ett svar på denna fråga så återstår frågan om hur balansen ska se ut.

Maktförskjutning

”UD har kommit att lyfta försvarsfrågan.”

”UD the player, Fö the payer”

Följande resonemang har diskuterats och prövats med flera av de intervjuade.

Det finns en utbredd uppfattning om att det håller på att ske en maktförskjutning från Försvarsdepartementet. Den viktigaste orsaken är att Försvarsmakten i realiteten redan har blivit efterfrågestyrd. Som det nu är så är det UD som hanterar efterfrågan på internationella insatser. Försvarsmaktens användbarhet har inte varit en stor fråga i Sverige tidigare. Politisk prioritering har varit personal samt materiel och försvarsindustri. Det är inte osannolikt att det hade fortsatt i samma spår om inte internationella insatser hade vuxit i betydelse.

Det finns en risk att ungefär samtidigt som Fö blir bättre på att styra (förstärkning av resurser, tydligare målbild osv) så har maktförskjutningen från Fö till UD blivit så stor att det är UD:s prioriteringar på vad som ska göras som i praktiken definierar hur det svenska försvaret utvecklas på sikt. UD är ett stort departement med flera olika viljor och man har inte en policy efter vilka insatser som ska prioriteras. Försvarsdepartementet blir en resurshållare till de säkerhetspolitiska avvägningar som UD har att göra.

Slutsats

Det finns med andra ord en risk att Försvarsmakten kan mista en herre på väg att bli tydlig (Fö) för att få en ny alltjämt otydlig herre (UD).

Rekommendation

Försvarsmakten har anledning att skaffa sig kunskap om vidare frågeställningar än de som traditionellt dominerat. Kontaktmönstret till Fö och UD kan behöva vidareutvecklas.

Förvaltningsmodell

”Svensk modell: litet regeringskansli/stora myndigheter har fungerat väl, men frågan är hur väl den fungerar för FM.”

”Vi har kommit till vägs ände, men vi riskerar en debatt om politisering av försvar”

”övertygad om att de ökande friktionerna, som bl a EU för med sig, kommer att katalysera en ny förvaltningsmodell”

Generellt kan man säga att många av de intervjuade undrar över den svenska modellens överlevnadsmöjligheter, framför allt med hänsyn till den asymmetri som råder mellan resurser hos FM och på Fö. Man är nyfiken på vad Ansvarskommittén kommer fram till. Man är också mycket intresserad av den norska reformen och hur den kan vägleda svenska reforminitiativ.

Omorganisation

Det finns flera olika sorters tankar om förändringar av förvaltningsorganisationen. Följande är en sammanställning av tankar som uttryckts under intervjuerna.

- En förstärkning av Försvarsdepartementet med Norge som en förebild (skulle kunna gälla personal både från FM och FMV)
- I Riksdagen pågår redan en utredning om man ska bilda ett "Sårbarhets- och säkerhetsutskott" i stället för det Försvarsutskott som man har nu.
- Motsvarande funderingar finns på ett nytt departement; ett "Sårbarhets- och säkerhetsdepartement" i stället för Försvarsdepartementet
- Förändring av försvarsmyndigheter.
 - Man kan titta på de olika myndigheterna och se vad som bör vara politiska beslut (förs till departement)
 - vad som är försvarsmässigt operativt förs ihop eller i vart fall närmre varandra, exempel är att Pliktverket uppgår i FM och att delar av FMV och FOI förs ihop
 - och vad som är bra för AB Sverige (där man får titta på varje del och se var den hör hemma)
- Underrättelseverksamhet. Man tror att det finns dubbelarbete.

Terrorism

"Slå ihjäl terrorister där de uppstår är en militär uppgift".

"Frågan om terrorism kommer att lösas pragmatiskt. Nu är det tankeförbud."

"KBM:s klyvning av säkerhetsfrågor där FM inte finns med är tokig."

Det tankeförbud som åberopas i ett av citaten ovan går ut på att terrorism är en polisangelägenhet. Punkt. Men nutida terrorism bedrivs utifrån militärt perspektiv och man kan därför inte bortse från dessa militära aspekter. Man är dock överens om att terroristfrågan kommer att hanteras pragmatiskt. Det är självklart att de (från polis, FM) ska träffas, att där ska finnas planer och där ska finnas utbildning och samövning.

I samband med frågor om terrorism så har en av de intervjuade nämnt en komplikation med EUs solidaritetsklausul och dess reciprocitet. Sverige är beredd att hjälpa till/göra insatser även med militära förband om ett annat EU-land så efterfrågar. I den omvända situationen finns en principiell fråga som man bör kunna besvara. Om Sverige ber om hjälp så kommer andra länder att skicka militära eller paramilitära förband till Sverige. Hur ska de tas emot. Ska svensk polis leda dem? Vilken roll ska den svenska försvarsmakten ha?

Det är många som uppfattar att Krisberedskapsmyndighetens (KBM) har en skarp gränsdragning av säkerhetsfrågor i en civil sida å ena sidan och i en militär sida å andra sidan. Denna skarpa gränsdragning uppfattas som olycklig. I denna uppdelning hamnar terrorism som civil krishantering och Försvarsmakten blir i det synsättet blott en underleverantör i form av resurser.

Lobbying

Det har skett en förskjutning inom lobbying under de senaste 10 åren

- Försvarsmyndigheterna mycket mer aktiva med lobbying
- Kommunerna har blivit en skarp lobbyistgrupp, man slåss för sin sak på ett mer professionellt sätt
- Försvarsindustrin ligger kvar på ungefär samma (höga) nivå

Wag the dog

Följande resonemang har framförts under intervjuerna. Det handlar om varför det skulle kunna bli så att ett europeiskt materielsamarbete kan bli en viktig faktor för hur dialogen mellan Fö och FM kan stramas upp. Även om resonemanget kan förefalla en aning långsökt, så kan det innehålla en viktig insikt. Inte minst är det ytterligare en illustration för i vilken komplex massa politik formas. När två parter har svårt att hitta lämpliga styr- och samarbetsformer kan ett externt tryck från en tredje part bidra till att de båda parterna tvingas samordna styrformer och arbetssätt.

Ingångsvärden till EUs materielbyrå kommer att komma från EUs inriktning vad det gäller att skaffa sig operativa förmågor, från WEAG, OCCAR och från 6-nationerssamarbetet. Då 6-nationerssamarbetet står för såväl 90 % av produktion som för 90 % av efterfrågan inom EU, så kommer de regelverk och rutiner som tillämpas och utvecklas där sannolikt vara präglade för materielbyrån.

Som politisk fond till en materielbyrå för EU ligger naturligtvis politiska ambitioner på europeiskt försvarssamarbete.

Denna utveckling kan på sikt komma att bidra till en harmoniering av FM/ÖB och Fö. FM ropar efter instruktion, Fö svarar med: ”Precisera er!”. Ett mellanstatligt eller överstatligt gitter för försvarsmässiga hänsynstaganden och randvillkor kan komma att vägleda både Fö och FM för vad man bör göra och därmed hjälpa till att skapa en mer operativ agenda för FM.

Inom 10 år

Nedanstående är en sammanställning av svar på frågan ”Hur kan det se ut om 10 år?”

1. Europeisk försvarsmakt kanske med fokus på norra Europa. Sverige aktiv i denna omvandling.
2. Mtrl-samarbete utvecklas, dels som medpart och dels som motpart till USA
3. Yrkesväxling för officerare
4. Ny definition av försvar
5. Färre antal myndigheter
6. Annat Fö – fr a storleksmässigt
7. Underrättelseverksamheterna är omorganiserade
8. Alliansfrihet och värnplikt har förlorat sin ”heliga ko”-status

5.4 Förvaltning – organisationsvisa iakttagelser

”Regeringskansliet är en förhandlingsorganisation – alla förhandlar med alla om allt. Det skapar av nödvändighet en kultur där man kompromissar.”

Citatet speglar väl hur RK måste arbeta, bl a med hänsyn till den parlamentariska situationen.

Nedan redovisas iakttagelser som gäller en enskild organisation. Dessa är Försvarsutskottet, Försvarsberedningen, Statsrådsberedningen, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet.

5.4.1 Förvarsutskottet

”Den svagaste länken i försvarsstyrningen är den emellan Riksdag och regering.”

Beskrivning

Förvarsutskottet, liksom andra utskott, återspeglar den parlamentariska fördelningen i Riksdagen. Dess ledamöter företräder sina respektive partier. Förvarsutskottet har lyckats tillförsäkra sig privilegiet att få ha direktkontakt med Förvarsmaktens Högkvarter (HKV). För Förvarsutskottet i sin helhet sker dessa kontakter på veckobasis. Sammantaget för alla ledamöter kan kontakten med HKV närapå vara dagligen. Förvarsutskottets arbete är reaktivt till sin karaktär. Det är i princip först när propositionen kommer till Riksdagen som utskottets arbete startar. Fackutskotten har en kontrollerande uppgift – vad har Riksdagen beslutat? Därmed har också utskotten en minnesfunktion i och med att där sitter människor som har till uppgift att alls komma ihåg. En av Förvarsutskottets uppgifter är också att utvärdera beslut – hur skötte sig regeringen? För vissa frågor (framför allt vid internationella insatser) arbetar man i med ett sammansatt utskott; hälften av ledamöterna från Förvarsutskottet och hälften från Utrikesutskottet.

”Strategisk karta”

- Det som är politiskt intressant bestämmer ofta dagordningen, och dagordningen bestäms i sin tur ofta av vad som diskuteras i media. Därför blir det både stora frågor och sk cykelställsfrågor.
- Viktigaste utmaning: Vad ska vi ha FM till? Vilka förmågor? Vad får det kosta
- Bearbeta sjukdomsinsikt: *”Vi utövar inte vårt medborgaruppdrag”. Vi har inte insyn. Vi kontrollerar inte. Vi har inte instrument. Vi har tappat greppet.”*
- Utvärdera beslut

Problem

- Vad är det man beslutar? Propositionen har ofta varit en avskalad kopia av Förvarsmaktens beslutsunderlag. 1000 sidor från Förvarsmakten har bantats till 150 sidor propositionstext. Konsekvensen är att Riksdagen får en produkt som man inte kan hantera. Produkten är inte uppbyggd för sitt syfte: vad är det Riksdagen ska besluta om? Det slutar med att Riksdagen beslutar att xx miljarder ska gå till Förvarsmaktens förbandsverksamhet (anslag 6.1) och ungefär lika många miljarder ska gå till materielinköp (anslag 6.2).
- Vad är det man utvärderar? Förvarsutskottet fick medel att granska Förvarsbeslutet från år 2000. Det blev den sk Thulstrupska utredningen¹⁰. Thulstrup kunde t ex konstatera att utbildningssystemet inte hade förverkligats på avsett sätt och att förbandsutvecklingen i betydande utsträckning inte når de kvalitativa mål som Riksdagen har beslutat. Men många av de mål som Riksdagen beslutade om i det studerade förvarsbeslutet skulle ha varit oansvarigt att försöka förverkliga under 2003 och 2004. Alltför många förutsättningar hade ändrats.

Tankar, på gång, övrigt

- Till talmannen har Förvarsutskottets ordförande framfört en tanke om att göra om Förvarsutskottet. Anledningen är att säkerhetspolitik och försvarspolitik allt mer

¹⁰ Utredningar från Riksdagen 2003/04: URD1, ”Förvarsutskottet. Förvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning och operativ förmåga – utvärdering av förvarsbesluten 2000 och 2001”, Jörgen Thulstrup, okt 2003

glider upp i varandra. Riksdagsstyrelsen ska titta på detta. Dessutom är säkerhetsfrågor (inkl sårbarhet) utspridda på många håll. En möjlighet skulle kunna vara att samla sig kring ett Sårbarhets- och säkerhetsutskott. Liknande tankar om att ändra bland departement, så att man får ett Säkerhetsdepartement, har framförts på annat håll utanför Förvarsutskottet.

- Det finns ingen konkurrenssituation mellan Förvarsutskott och Förvarsberedning.
- Ändra förordning för krigsdelegation till krisdelegation (vad gör man när det är bråttom, om det inte är krig och RD inte är på plats.)

5.4.2 Förvarsberedningen

Beskrivning

Fram till och med 1988 la Förvarskommittén fram ett politiskt färdigförhandlat förslag. Men 1988 misslyckades man med detta, och Förvarskommittén ersattes då av en Förvarsberedning som inte var lika självständig, men vars syfte ändå var att politiskt bereda så mycket som möjligt innan den slutgiltiga politiska processen tog över.

Förvarsberedningen är ett forum för politisk diskussion och ett bollplank till regeringen, men i beredningen representerar man i huvudsak sig själv. En bärande tanke för Förvarsberedningen är att det ska ha en beredande roll, dvs bland annat minska den politiska arbetsbördan i Förvarsutskottet. Medan det är Förvarsutskottets uppgift att hantera allt det som man inte är politiskt överens om, så är det Förvarsberedningens uppgift att formulera allt som man är överens om. Förvarsberedningen är en hybrid och kommer sannolikt inte leva längre än till dess den har fullgjort sitt nuvarande uppdrag 1/6 2005. Det finns en utbredd uppfattning att Förvarsberedningens rapport 2004 har flyttat fram positionen för vad man är säkerhetspolitiskt överens om.

5.4.3 Statsrådsberedningen

Beskrivning

Regeringskansliets alla verksamheter blir allt mer komplexa. Detta skapar i sig ett större problem för överblick och bedömning. Ytterst finns det bara en instans som äger sådana problem och det är statsrådsberedningen (SB). SB hade från början en kontrollerande uppgift, men har i takt med att mängden komplexa frågor ökat också vuxit i numerär. Den har ofta en avdömande funktion, och den verkar i allt högre grad med funktioner som problemidentifiering och bedömning. På SB hamnar också hanterandet av långa frågor, så som t ex säkerhet, samt hanterandet av akuta frågor, så som t ex en ort som drabbas av industrinedläggning.

Tankar, på gång, övrigt

- Det finns ett säkerhetspolitiskt samråd mellan Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Förvarsdepartementet.
- Av tradition har man sökt lösningar till försvarsfrågor över blockgränser. Deras särskilda karaktär har dock förändrats. Idag behandlas mycket av andra vanliga frågor i vårpropositionen, och det är inte osannolikt att man kan se mer av detta även för försvarsfrågor
- Ett stort problem idag är att svensk lagstiftning säger att antingen är vi i krig eller så är vi i fred. Omvärldsförändring ger nya gråzoner och nya affärsområden för FM

- Hur ska polis och försvar samverka? Ansvarsfrågan måste klaras ut, men det är klart att man ska lösa detta praktiskt.
- Försvarsindustrin, som är teknik- och utvecklingsintensiv, betyder fortfarande mycket för regeringen. Militärindustrikomplexet (FMV/ Försvarsindustrin /FM) är central för landets utveckling.
- Alliansfriheten betyder att Sverige inte tar eller ger säkerhetsgarantier. I övrigt så intar (s, m, fp, kd) en pragmatisk hållning.
- Den allmänna värnplikten blir bara en stridsfråga om någon skulle vilja plocka bort den. Ett pragmatiskt sätt att hantera den är att med den allmänna värnplikten som bas ta ut folk på frivillig grund.
- Underrättelseverksamheter, som idag utförs av Säkerhetspolisen, den militära underrättelsetjänsten och Försvarets Radioanstalt (SÄPO, MUST, FRA), kan behöva styras upp. Där finns dubbelarbete.

5.4.4 Finansdepartementet

”Finansdepartementet anlägger en kameral syn på Försvarsdepartementet.”

” Fi duktig frågeställare. Det är en fördel med att Fi inte har någon favorit. Alla behandlas lika (illa). Fi har mandat att förhandla tufft.”

Beskrivning

Finansdepartementets (Fi) roll i försvarsfrågor är att se till att Försvarsdepartementet (Fö) håller sin budget. Fundamentet är en instruktion till Försvarsmakten (FM). Den används i praktiken mycket litet i relationen mellan Fi och Fö. Vårpropositionen ger det kommande årets nivåer. Därefter följer en fördelning av anslag. Fö kommer med förslag, men dessa läses senare. För denna del av proceduren saknas en dialog. Man samtalar med varandra genom att utbyta dokument. FM lämnar underlag till fördelning av anslag kommer till Fö, som agerar brevlåda och lämnar vidare till Fi. På Fö är det enheten för totalförsvarets militära del (MIL) och ibland enheten för ekonomi, personal och samordning (EPS) som är formell motpart.

Problem

- Försvarsmaktens syn på sitt eget tolkningsföreträde
 - En aspekt av budgetdiskussionen särskiljer FM från övriga myndigheter. Det budgetunderlag som FM lämnar till Fö uppfattar FM som normerande. Exempel: FM har gett Regeringskansliet (RK) en beskrivning på olika valalternativ, var och en med sin egen budgetnivå. När RK sedan gör bedömningen att kommande budget blir minus tre miljarder så uppfattar FM det som om det är alternativet ”-3” i sin helhet som RK har sagt ja till.
 - FM/HKV har ett eget index och när verkligheten blir så att detta index utvecklas annorlunda än det index Fi brukar så kan FM, i de fall indexutvecklingen är till FMs nackdel, uttrycka detta som ”de tar pengar”.
 - Försvarsekonomin för de kommande åren. Båda (FM och Fi) var överens om vilken nivå FM skulle ned till och vilket år det skulle ske. Men inte till exakt när och inte hur fort. Fi säger nivån ska gälla från 2007. FM tolkar detta som att nivån ska gälla från 071231.
- Fi pratar inte direkt med Försvarsmakten utan med en intermediär (Fö)

- Förut hade man utgiftsområden, sedan införde man politikområden i förhoppningen att det skulle vara en mer flexibel och berättande indelning. Nu redovisas bägge och det finns krav om att bägge också ska följas upp.
- Fi har effektivitetsmål inskrivna i sin instruktion, men sådana är svåra att följa upp och ännu svårare att leda i bevis.
- Det finns ingen som kan svara på vad internationella insatser kostar. Det speciella anslag som finns täcker bara marginalkostand för ett förband från det att det skeppas ut.

Tankar, på gång, övrigt

- Sverige saknar något som man bl a har i Europaparlamentet, och det är ett Budgetkontrollutskott.
- Fi är principiellt positiv till särredovisning av hur anslag används. FM skulle kunna särredovisa sitt anslag t ex i Försvar, industristöd, demokratistöd osv. Naturligtvis finns det ett problem i att validera en sådan särredovisning.
- Idag finns det många företeelser/funktioner som återfinns lite varstans i budgetunderlag. Det är IT-säkerhet, terrorism, NBC. Det är ett utslag av att många känner ansvar för att fördela resurser, men risken är att om det hettar till så lever många i tron att huvudansvaret egentligen ligger någon annan stans.

5.4.5 Utrikesdepartementet

”Internationella insatser är efterfrågestyrda”

”UD tar ingen som helst hänsyn för att få pengar att gå ihop.”

Det finns en medvetenhet på UD om dess ökande roll i formandet av det svenska försvaret. Anslagspost för internationella insatser (1,2 miljarder) betraktas på sätt och vis som UD:s egen post. En gång per år produceras ett dokument med prioriteringar av internationella insatser inom anslaget. Inom UD så representeras olika intressen av enheten för Global Säkerhet (GS) och enheten för Europeisk Säkerhetspolitik (EP). GS är mer traditionellt altruistiskt inriktad mot FN och FN-ledda insatser medan EP är inriktad mot Europa och Nato-ledda insatser och mer diskuterar svenska intressen. Båda GS och EP har var för sig kontakt med SI på Försvarsdepartementet. För kontakter med FM uppger man att man alltid går via Fö. Statsekreterarna på SB och Fö samt kabinettssekreteraren träffas i eget statsekreterarmöte när behov av avdömning föreligger.

Det finns en tendens till inriktning på UD över vilka insatser som är prioriterade, men det finns ingen fastlagd UD-policy. Prioriteringen av vad Sverige ska delta i sker efter hur interna förhandlingar slutförs.

Tankar, på gång, övrigt

- Utvecklingen går mot att mer sker genom EU och mindre genom FN. Det är ungefär samma tendens i andra länder
- Man bedömer att anslaget för internationella insatser kommer att öka

5.4.6 Försvarsdepartementet

”På Fö ska man arbeta med frågan vad FM ska vara bra för. Det är 3-4 saker. Proposition på 150 sidor, det är fullständigt snömos.”

”FBU med bilagor: 1700 sidor. Fö har inte en chans”

”Orkar Fö med mer än att få ihop propositionen?”

”Styrningen av FM är otydlig, man vill ha allt och ingenting.”

Beskrivning

Vem styr vad? Två styrfrågor är intressanta med avseende på Försvarsdepartementet (Fö).

- Vem styr Fö?
- Hur styr Fö?

Vem styr Fö?

Från intervjuerna framkommer uppfattningen att många olika viljor styr Fö, vilket ibland kan vara detsamma som att ingen styr. Orsakerna är många och dessutom förstärker de varandra.

Några framförda uppfattningar är:

- den politiska styrningen av Fö utformas till stor del i fora utanför Fö. Försvarsministerns handlingsutrymme begränsas av detta
- många olika (och ibland sinsemellan oförenliga) ståndpunkter har sina egna företrädare inom departementet
- resurser är mycket begränsade i förhållande till de många och stora uppgifterna och särskilt resurser för analys behöver tillföras
- efterfrågan för internationella insatser (UD)
- Försvarsmakten
- politiska särintressen, regionalpolitik

När det är många som styr så innebär det också att mångas intressen blir tillvaratagna. Alla aktörer bidrar därmed till inlåsning av de parametrar man kan arbeta med för att förändra FM. Sammantaget riskerar både Fö och FM att få en omöjlig ekvation att lösa.

Nedanstående tabell får illustrera

<i>Intressen</i>	<i>Aktörer</i>	<i>Argument</i>
1. Budget	Politiker	Minskande försvarsbehov ska märkas i plånboken
2. Internationella insatser	Politiker, UD, ...	Vi är förpliktigade
3. Värnplikt	Riksdagen	En demokratisk plikt
4. Produktionsfaktorer	FM själv, GRO ^{*)} , regionala och kommunala företrädare	
5. Försvarsmateriel	KRI ^{**)} , Försvarsindustrin, FMV, politiker	Det är bra för Sverige

^{*)} FMs grundorganisationsledning (GRO)

^{**)} FMs krigsförbandsledning (KRI)

Hur styr Fö?

För att kunna styra så behöver man både inriktning och resurser som verkställer och kommunicerar inriktning. Fö har varit svaga på båda dessa områden. Med den politiska samstämdheten om säkerhetspolitisk bedömning så har inriktning blivit något klarare.

Strategisk karta

En samlad ”strategiska karta” finns i praktiken inte. Detta torde återspegla de stora förändringar som försvarssektorn genomgår och har genomgått under senaste 10 åren. De olika enheterna driver sina egna frågor. Den reella strategiska kartan blir alltså summan av de olika enheternas frågor. Till bilden hör också att det inte bara finns delvis motstridiga intressen mellan de olika enheterna utan även inom vissa enheter. I praktiken finns många olika åsikter inom försvarssektorn företrädda på Försvarsdepartementet.

Intressen

- | | |
|--|---|
| ➤ Fler internationella insatser | SI ^{*)} , Beredningssekretariatet (del av MIL) |
| ➤ Bevara värnplikt | SALP ^{**)} , MIL |
| ➤ Göra om personalförsörjning | Beredningssekretariatet (del av MIL) |
| ➤ Hålla försvarsindustri kort | SALP, MIL |
| ➤ Alliansfrihet | SALP |
| ➤ Stödja försvarsindustri | MIL |
| ➤ Att få ekonomin att gå ihop | MIL |
| ➤ Terrorism ej så het, eftersom frågan är ligger i en pågående utredning | |
| ➤ Bekämpa terrorism | Beredningssekretariatet (del av MIL) |

*) Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor (SI)

***) Sekretariatet för analys och långsiktig försvarsplanering (SALP)

Beredningssekretariatet är en del av MIL men är i praktiken självständigt.

Problem

Resurser och kompetens

Att Fö är resurssvagt är en uppfattning som delas av alla intervjuade, både inom och utanför departementet. Nästan alla anteciperar också en förändring.

Resurssvagheten genererar många följdproblem.

- Det finns få personer på Fö som har som uppgift att ha hand om helheten (Statssekreteraren är av de få)
- Krav på strategisk ledning har ökat. I en oföränderlig värld är behovet av strategisk ledning från politiken litet. Under samma period som omvärlden har förändrats under senaste femton åren har Fö snarare tunnats ut.
 - Det finns exakt två (2) personer på Fö för Internationella Insatser
- Analys förekommer men i mycket begränsad omfattning. Man är i huvudsak beställare.
- Det har inte funnits någon tydlig departementsavdömning mellan de olika enheterna
- När Riksdagen vill ha svar så är det ofta FM som kommer. ”Mellanledet ajournerar sig”
- Fö är upptaget med att hantera all formell hantering.

- Fö har c:a 150 personer som ska administrera, ställa krav och följa upp omkring 43'' miljarder
- Flera intervjuade menar att det är för lite politisk ledningskraft på Fö, att tjänstemännen har ett kunskapsövertag och att Forsvarsministern oftast inte har en chans på de frågor som inte presenteras.

En konsekvens av resurssvagheter är att Fö, som bör vara den som både formar politiken och ser till att den efterlevs, har blivit John i "knuffa John" i flera frågor. Man kan hävda att såväl Forsvarsberedningen som UD och Forsvarsmakten på olika sätt har flyttat fram försvarsfrågor och att Fö har kommit efter.

Kommunikation

Dialog mellan den politiska ledningen och FM sker i möten. En gång per vecka sker en avdömning mellan Forsvarsministern och ÖB. Dessa möten har ofta en informerande karaktär. I övrigt styrs FM av lagar, förordningar, regleringsbrev (RB), regeringsdirektiv. Resurssvaghet i kombination med att man ytterst är en myndighet som styr under lagar och förordningar och med hjälp av RB och regeringsdirektiv har skapat till en dokumentkultur. När grunden för en dialog i huvudsak blir igenom ett utbyte av dokument så uppstår lätt missförstånd.

- På FM sysslar man med att tolka ord i direktiv från regeringskansliet. Man övertolkar, man fastnar i detaljer och man frågar inte.
- Fö har en tendens att ta FMs ord för verklighet.

En annan källa till missförstånd är att det är olika språkkulturer på Fö och på FM. När man på FM tycker att något är dåligt så säger man det. På Fö uttrycker man sig mer som "Det här var bra" och sedan kommer man med sina invändningar. Det betyder samma sak, men det är inte säkert att FM har uppfattat det.

Tankar, på gång, övrigt

- Det är inte längre ett försvarsbeslut. Nu har man en inriktning för försvaret på 3 år och därutöver en årlig budgethantering. Ordet "Forsvarsbeslut" förekommer inte i propositionen.
- Ovanstående kan komma att leda till ledare till skarpare instruktioner, bl a en modernisering av regleringsbrev – mindre av mikrostyrning och inte bara makroschabloner

5.5 Sammanfattning - relationen med statsmakterna

Den mål- och resultatstyrning som ska utgöra verktyget för statsmakternas styrning av myndigheterna bygger på att de som sätter målen, statsmakterna och departementen, har en god inblick i den verksamhet som målen sätts för i kombination med en god möjlighet att följa upp och utvärdera prestationer och måluppfyllnad.

Inom det militära försvaret har statsmakterna haft svårigheter att presentera mål på en lämplig beskrivningsnivå. Dessa tenderar att antingen bli väldigt övergripande och diffusa medan andra delar av direktiven kan reglera relativt oväsentliga detaljfrågor. Svårigheten att följa upp verksamhetsmålen är än mer accentuerad inom Forsvarsmakten än i annan statlig verksamhet då Forsvarsmakten i fredstid sällan praktiserar den verksamhet man till stor del är till för. Inriktningen mot ett insatsförsvaret kommer emellertid att öka möjligheterna till

utvärdering genom praktik. Kombinationen av vaga mål från statsmakterna och stora svårigheter att följa upp målen gör att mål- och resultatstyrning kan betraktas som mycket svår inom det militära försvaret.

Särskilt statsmakternas problem i styrningen accentueras av att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att departementen är relativt små i förhållande till myndigheterna. Inom försvarsområdet är dessa proportioner särskilt framträdande där ett litet försvarsdepartement (ca 150 anställda) ska styra en mycket stor försvarsmyndighet, Försvarsmakten, med ca 20 000 anställda. Det finns därför skäl för att inom det militära försvaret driva en djupare mål- och resultatdialog än vad som förekommer i den övriga offentliga förvaltningen. Särskilt viktigt är det att logiken mellan åtgärd och resultat tydligt framgår och kan granskas av Försvarsdepartementet i dialog med Försvarsmakten. Detta torde i sin tur kräva en förstärkning av särskilt Försvarsdepartementet men även Försvarsmakten vad gäller resurser för och förmåga att genomföra och stödja denna typ av analys.

Riksdagen har tidigare utövat ett begränsat inflytande över planering och utformning av det militära försvaret. Försvarsutskottet har emellertid på senare tid blivit mer aktivt och ifrågasättande och har också i ökad utsträckning själv skaffat information oberoende från den information man erhåller från departementet.

Vårt intryck från intervjuerna är att Regeringens intresse för försvarsfrågor huvudsakligen uppstår i samband med försvarsbeslut, ställningstaganden till internationella insatser och vissa exportmöjligheter för svensktillverkad försvarsmateriel.

Försvarsdepartementet är resurssvagt. Inom departementet är arbetet uppdelat på olika enheter och uppfattningarna inom enheterna vad gäller försvarets framtida inriktning färgas av enheternas olika roller. Försvarsdepartementet är ingen monolit. Detta är en styrka men kan också vara en svaghet som kan innebära en risk att bli styrda av omständigheterna och andra aktörer. ÖB: särskilda inlägga till budgetunderlaget och Försvarsberedningens rapport är exempel på yttre initiativ för att ge impulser för försvarets framtida inriktning. Försvarsberedningen har denna gång, genom sin rapport år 2004, kunnat fungera som en katalysator för ställningstaganden till inriktningen av det militära försvaret. ÖB:s inlägg har bl.a bidragit till att lyfta fram en breddad uppgiftsbild för försvaret och preciserat innebörden av den omfattande satsningen på NBF.

Finansdepartementet har stor inverkan på Försvarsmaktens verksamhet då de i väsentlig utsträckning påverkar anslagstilldelningen och justeringar av utrymmet genom ”limiter”. Finansdepartementet har, trots lovvärda ambitioner om ett verksamhetsperspektiv, i huvudsak ett kameralt perspektiv när försvaret studeras. Några sofistikerade bedömningar av verksamheten i förhållande till anslagstilldelningen görs sällan beroende på såväl tids- som kunskapsbrister. Detta accentueras av att partnern i budgetdialogen, Försvarsdepartementet, också har begränsade resurser för att bidra i denna dialog.

I takt med att internationella insatser blivit ett alltmer framträdande inslag i försvarsinriktningen har Utrikesdepartementet (UD) blivit en betydelsefull intressent i det militära försvaret. UD kommer rimligen att få större inflytande över utformning och utnyttjande av Försvarsmakten än tidigare. UD kommer att behöva ta ställning till exempelvis hur EU-perspektivet respektive FN-perspektivet skall få slå igenom. UD behöver öka försvarskunskapen för att kunna axla denna roll. Regeringens inriktning av Försvarsmakten

kan på sikt komma att påverkas av två kravställare på departemental nivå som inte nödvändigtvis har samma uppfattning i alla frågor.. Försvarsmakten kan mot denna bakgrund behöva utveckla sina kontaktvägar även till UD.

Det finns också stora kulturskillnader mellan den politiska nivån och dess förlängda arm departementen och myndighetsutövandet i Försvarsmakten. De olika referensramarna bidrar till viss språkförbistring, begreppsförvirring och oklarheter om tolkningar av arbetsuppgifter. Detta leder även fram till att en hel del av det material som arbetas fram inom Högkvarteret inte är särskilt anpassat till aktörerna på den politiska nivån. Så har t.ex Försvarsutskottet och Finansdepartementet framfört att de nuvarande underlagen inte är särskilt anpassade för de frågeställningar som dessa aktörer primärt är intresserade av.

Vår nulägesanalys pekar på att statsmakternas styrning av Försvarsmakten är ojämn med mål på såväl höga som låga nivåer. Ett avgörande problem bedömer vi vara Försvarsdepartementets resurssvaga ställning.

En ytterligare faktor som talar för en förstärkning av Försvarsdepartementet är internationell samverkan där den svenska förvaltningsmodellen gjort det svårt att i en (1) representant för Sverige förena både det politiska mandatet och verksamhetskunskapen. Statsmakterna har det politiska mandatet men saknar ofta den djupa verksamhetskunskapen som istället finns hos myndigheterna. De flesta andra länder har som nämnts ofta betydligt större departement med bättre möjligheter att både stå för politiska mandat och kunskap om verksamheten.

Ett resurs- och kompetensmässigt starkare försvarsdepartement skulle möjliggöra en bättre styrning av Försvarsmakten i form av verksamhetsförankrade mål och uppdrag. En tydligare ansvarsfördelning mellan inriktning (statsmakterna) och genomförande (Försvarsmakten) skulle också bidra till en mer ändamålsenlig styrning. Det skulle också underlätta Sveriges agerande i internationella sammanhang. Ett förstärkt Försvarsdepartement skulle även bidra till att budgetdiskussionerna med Finansdepartementet bättre kan hantera såväl verksamhetsperspektivet som det ekonomiska perspektivet och framför allt integrera de båda perspektiven till en helhetsbedömning.

Sett ur statsmakternas perspektiv synes en förstärkning av Försvarsdepartementet vara att rekommendera. Men vad blir konsekvenserna för Försvarsmakten? Erfarenheterna från Norge tyder på att Försvarsmakten inte entydigt kommer att uppleva en sådan förändring som positiv. På plussidan finns att Försvarsmakten får en tydligare beställare och att rollerna blir tydligare – Försvarsmakten blir primärt genomförare och leverantör av det försvar statsmakterna beställt. På minussidan finns självklart att Försvarsmaktens påverkansmöjligheter genom att man idag står för stora delar av den strategiska planeringen, som med en ny modell istället skulle ske inom Försvarsdepartementet, kommer att minska. Å andra sidan har det trots detta varit svårt att få planering och genomförande att hänga ihop. Det finns också risker för att styrning och planering blir politik och politisk retorik istället för ”verklig” verksamhetsplanering. Det är därför viktigt att den långsiktiga planeringen kan ske relativt fritt från den aktuella politiska agendan. Det måste vara möjligt att titta långsiktigt i studier och planering och därmed kunna studera alternativ som ligger utanför det som ligger i dagens politiska huvudfåra.

Rekommendationer:

- Ur statsmakernas och medborgarnas perspektiv bedömer vi att en förstärkning av Försvarsdepartementet är önskvärd för att förbättra styrningen av det militära försvaret. Det ankommer dock inte på ÖB att ta några initiativ.
- Försvarsmakten behöver förbättra sin kunskap om politiska faktorer. Många av de intervjuade från den politiska nivån har uttryckt att ÖB borde skaffa en rådgivare med gedigen politisk erfarenhet i syfte att förbättra dialogen mellan Försvarsmakten och statsmaktsnivån.
- Försvarsmakten behöver öka kontaktytorna med olika delar av den politiska makten – utskott och departement.
- Kontakterna mellan Försvarsmakten och statsmakterna bör i högre grad än tidigare bygga på kontinuerlig dialog och i mindre grad än tidigare periodbestämda omfångsrika dokument.
- Underlagen behövs i högre grad anpassas till de olika aktörernas roller och intressen.
- Försvarsmakten behöver öka kunskapen om och kontaktytorna med Utrikesdepartementet.

6. Nya samverkansformer

En tendens som blir alltmer tydlig är att behovet av samordning och samarbete över traditionella ansvarsgränser ökar. Inom Riksdagen och Försvarsutskottet har man börjat tala om ett mer heltäckande sårbarhets- och säkerhetsutskott och redan idag samverkar Försvarsutskottet och Utrikesutskottet i s.k sammansatta utskott där hälften av deltagarna kommer från vardera utskott. Terroristhot ses ofta som ett exempel på gränsöverskridande problem. Vår bedömning är att behovet av och förekomsten av denna typ av samverkan som överskrider de traditionella ansvarsgränserna kommer att öka. Vi uttrycker tidvis detta genom en ordlek – Det är dags för NBF! Där NBF har getts den nya betydelsen: NätverksBaserad Förvaltning.

Problem inom olika områden kan komma att hanteras av för det specifika, aktuella frågan sammansatta konstellationer av riksdagsutskott, departement och myndigheter. För internationella insatser skulle en sådan konstellation kunna vara Försvars- och Utrikesutskotten, Försvars- och Utrikesdepartementen, Försvarsmakten och kanske SIDA (då det ofta finns en humanitär sida av den internationella insatsen). För terroristhot skulle motsvarande konstellation kunna vara Försvars- och Justitieutskotten, Försvars- och Justitiedepartementen, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen och kanske Krisberedskapsmyndigheten (KBM) samt Räddningsverket. För andra stora påfrestningar på det civila samhället i fred skulle andra specifika konstellationer av organisationer för lösande av den specifika uppgiften och problemet skapas där Försvarsmakten skulle kunna ingå.

En utveckling i riktning mot större samverkan och ”nätverksbaserad förvaltning” är trolig och innebär en väsentlig omvärldsförändring för Försvarsmakten att beakta i sin planering och organisation. Det kan tyckas som en paradox, men sannolikt kräver den nätverksbaserade samarbetsformen relativt tydliga gränssnitt mellan de olika inblandade aktörerna.

Vi har i våra kontakter med KBM kommit till insikt om att KBM och FM har olika syn på

det militära försvarets framtida roll i relation till andra uppgifter än de som sammanhänger med militärt angrepp. Vi anser att det är viktigt att nå fram till en samsyn med tanke på att militära resurser, civilt försvar och säkerhet är tydligt relaterade till varandra.

Rekommendationer:

- Försvarsmakten bör skapa beredskap och en organisationsstruktur som underlättar för Försvarsmakten och Högkvarteret att arbeta i uppgiftsorienterade nätverk.

7. Försvarsmyndigheter

Kapitlet ”Försvarsmyndigheter” är uppdelat i generella iakttagelser och i myndighetsvisa iakttagelser.

7.1 Generella iakttagelser

Kombinationen av att de olika stödmyndigheterna är självständiga myndigheter och att försvarssektorn är under omvandling gör att det inte är förvånande att deras respektive agendor vidgas till att även täcka områden som inte är av primärt intresse för FM. Detta pekar också på ett behov av att säkerställa att de olika försvarsmyndigheternas verksamheter är koherenta med hänsyn till den övergripande uppgiften.

- Det finns en klar trend att de olika försvarsmyndigheternas strategiska agendor utvecklas och vidgar myndigheternas intresseområden
 - FMV – samhällets (blåljus) materielbyrå
 - FMV – del av europeisk materielbyrå
 - FOI – 30 % civila uppdrag
 - FOI – ambition att bli en viktig nod i svensk institutforskning
 - FHS – utbildning åt andra. Bli ackrediterad högskola med examensrätt
 - Pliktverket – samhällets (blåljus) rekryteringsverk
- Ett samverkansforum av typ ”MIL” som en gång fanns efterfrågas av i stort sett alla försvarsmyndigheter. Här kan ÖB ta ett initiativ.
- Flera känner ett behov av att samverka närmare med FM kring processutveckling då man ser att egna processer kopplas ihop med FM:s processer. (FMV, Pliktverket)
- Samtliga myndigheter har IT-säkerhet som sin uppgift. Många har också krishantering på sin agenda.
- På KBMs strategiska karta finns inte FM med i annat än det traditionella civilförsvaret. Med FHS som undantag återfinns där inte heller andra försvarsmyndigheter i större omfattning.
- Många verkar se terrorism som sin uppgift. T ex ser även länsstyrelserna en affärsidé i terrorism
- Myndigheterna samlar på sig politiskt korrekta mål (återges i RB, årsredovisningar) men i verksamheten är detta nedtonat. Det betyder att det är svårt att få en bild av en myndighet genom att läsa dokument. Därför är den officiella agendan/kartan i praktiken alltid felviktad mot den reella. Dessutom saknas ofta väsentliga mål på den officiella kartan.

- Många är också fundersamma om det svenska enbefälssystemet – man anför andra länder som exempel och RPS som har ett tvåbefälssystem

7.1.1 Styrning

De flesta myndigheter redovisar vad man menar är brister i styrning från Försvarsdepartementet.

- att det hittills saknats en tydlig verksamhetsidé för försvaret och att detta spiller över också på vad man ska ha andra försvarsmyndigheter till.
- att försvarsdepartementet är resurssvagt.
- att det har funnits en vilja att styra generellt. Regleringsbrev uttrycker mål i generella termer på politisk nivå och för åtminstone Försvarsmakten en rad konkreta krav på detaljnivå.
- att verksamheten inte är målstyrd utan regelstyrd
- att Regleringsbrevens drivs mer utifrån ett kameralt produktionsperspektiv än utifrån vad som ska presteras
- att man ofta känner sig som slav under handgreppen, dvs att dokument produceras, skickas emellan och vänds tillbaka mellan myndighet och departement

7.1.2 Rekommendationer till FM

Intervjuerna har gett många önskemål om förbättrat samarbete. Viktigare önskemål som uttryckts av flera myndigheter redovisas nedan.

- Återskapa den samverkan som MIL bistod med
- Ta med kontaktytor till - och leveranser från - försvarsmyndigheterna i processbeskrivningarna
- Utveckla beställarkompetensen – tydliga uppdrag, tydliga användningsområden, utvärdering och uppföljning.
- Skapa beredskap för att HKV och FM ska kunna arbeta i uppgiftsorienterade nätverk

7.2 Myndighetsvisa iakttagelser

7.2.1 Försvarets Materielverk (FMV)

Under 2003 avslutades 630 uppdrag och tillkom 600 nya uppdrag. Omsättningen var knappt 20 miljarder. Ordervärdet ökade med 23,2 miljarder varav Försvarsmakten svarade för 15,3 miljarder. Den totala orderstocken uppgick till 68,4 miljarder varav Försvarsmakten står för 68 miljarder. De volymmässigt största uppdragen är JAS 39 Gripen, Helikopter 14, korvett Visby, Robotsystem 23 samt radarjaktrobot Meteor. FMV har cirka 2100 anställda och upphandling av konsulter och andra tjänster uppgick till 3,6 miljarder under 2003.

Strategisk karta

- Stödja Försvarsmakten.
- Vara en av Europas mest framstående materielförsörjningsmyndigheter
- Breddad kundbas. Vara ”Statens materielverk” för upphandling av tekniskt komplicerade system

- Ökad kompetens på tjänsteupphandling
- Förändra kravspecifikationstänkande för materiel. Tidigare anskaffades materiel för att lagerställas. Framöver kommer materiel i högre grad att nyttjas i strid
- Bättre kompetens för systemfrågor på högre nivå
- Ensatt arbetssätt inom FMV och i externa kontakter

På sikt ser FMV framväxten av ett Europas materielverk. Ett problem som kommer att bidra till denna utveckling är svårigheterna med konsensus i sex-nationerssamarbetet.

Behov av samordning med Försvarmakten

- Samordna processer, bl a att beställarytorna ska passa i varandras processorganisation.
- Undersöka om - och på vilka sätt - FMVs och FMs affärssystem (NYTTA resp PRIO) kan mötas

7.2.2 Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

FOI:s (Totalförsvarets forskningsinstitut) kärnverksamhet är forskning, metod- och teknikutveckling samt utredning för totalförsvaret. Omsättningen under 2003 var 1,25 miljarder. De största uppdragsgivarna är Försvarmakten (52 %) Försvarsdepartementet (19 %) och FMV (15%). FOI hade drygt 1300 anställda. Omkring 950 har högskoleutbildning och av dessa har en tredjedel också forskarutbildning.

Strategisk karta

- 2009 ska 30% av intäkterna vara från kunder utanför Försvaret
- Utveckla FOI till att bli en stark nod i svensk institutforskning
- Utveckla FOI till en självklar samarbetspartner för organisationer och myndigheter inom krishantering och beredskap
- Verksamhet och resultatöverföring ska vidareutvecklas så att FOI ännu tydligare blir till nytta för försvaret
- Den teknik som Försvarmakten fasar ut kommer också att fasas ut från FOI

Behov av samordning med Försvarmakten

- Något starkare samarbete än ÖB Råd behövs - idag sitter man inte nära ÖBs frågeställningar. Det finns ingen formell dialog utom som uppdragstagare och relationen mellan FOI och FM är på många sätt delegerad; FoT, koncernuppdrag och direktstöd
- Med fler internationella insatser så får FMs verksamhet på kort sikt ett större inslag av ad-hoc-karaktär. Då behöver samarbetsstrukturen mellan FOI och FM anpassas så att FM får ut mesta möjliga nytta av FOI. Ett exempel kan vara direktstöd vid internationella insatser, både processtekniskt och systemtekniskt

7.2.3 Förvarshögskolan (FHS)

Förvarshögskolans uppgift är att genom forskning och utbildning bidra till nationell och internationell säkerhet. Förvarshögskolan utbildar militära och civila ledare, nationellt och internationellt, vilket bidrar till att hantera dagens och morgondagens krissituationer och säkerhetsproblem.

FHS omsätter 388 miljoner varav 75 % kommer från FM. Man har 330 anställda varav en tredjedel är officerare och resten är civila. FHS har 500 heltidsstudenter och drygt 2000 deltar under ett år i kortare kurser. FoU har ökat från 5 miljoner till 75 miljoner på 10 år.

Strategisk karta

- Vara ett säkerhetspolitiskt verktyg genom forskning och kompetens inom området
- Instrumentellt mål: sektorhögskola med examensrätt (och därmed bli del av ett akademiskt kvalitetssäkringssystem)
- ungefär samma verksamhetsprofil som man har idag, fortsatt fokus på krigsvetenskap och militärhistoria
- diversifiering, också mer civil inriktning

Från FHS har det uttryckts en önskan att diskutera det svenska enbefälssystemet. *”Det är som om läkare skulle börja med att utbilda sig till undersköterskor”*. Samma undran uttrycks både från andra försvarsmyndigheter och från statsförvaltning. Man konstaterar att Sverige är det enda land som tillämpar detta system. I Sverige kan man notera att också RPS tillämpar ett tvåbefälssystem

Behov av samordning med Försvarmakten

- Ökad dialog med – och styrning från - FM
 - Hur ska den framtida officeraren se ut?
 - Vad behöver FM få beforskat?
- Planering. Beställarverksamhet till FHS sker i vissa avseenden styckvis. FHS' verksamhet riskerar också att bli lite ryckig

7.2.4 Försvarets Radioanstalt (FRA)

FRA (Försvarets radioanstalt) är den svenska signalunderrättelseorganisationen. FRA bedriver signalunderrättelsetjänst som stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Signalunderrättelsetjänst är ett nytt begrepp, och det ersätter begreppet signalspaning när man beskriver hela signalunderrättelseprocessen (inhämtning, bearbetning, analys och rapportering).

FRA är ett enrådgivningsverk. Det innebär att FRA leds av en generaldirektör och att myndigheten inte har någon styrelse. FRA har cirka 700 anställda och ett anslag på cirka 415 miljoner kronor för budgetåret 2004. Från och med år 2004 lånefinansierar FRA sina investeringar. Låneramen för 2004 är 120 miljoner kronor.

Uppdragsgivare är Regeringen, Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen, Inspektionen för strategiska produkter, Tullverket, FMV och FOI.

Uppdragsportföljen har idag ungefär lika fördelning mellan

- det militära Ryssland (för 15 år sedan var denna andel 75%)
- resten, inklusive det civila Ryssland
- terrorism, kriminalitet och WMD (Weapons of Mass Destruction)

Informationskrigföring är ett tillväxtområde.

Strategisk karta

En vattendelare för FRAs framtida verksamhet är huruvida ett förslag på en lagändring som skulle öppna för avlyssning av internationell trådbunden trafik blir verklighet eller ej.

Om lagändringen blir av

- stort fokus på informationsoperationer (IO)

Om lagändringen inte blir av

- ett ökat fokus på krisområden; Mellanöstern samt stöd vid Internationella insatser.

Behov av samordning med Försvarmakten

- FRA och MUST har inget effektivt sätt att kommunicera med varandra
- ökad inriktning från FM är önskvärt, både för vad man ska göra och i prioritering mellan områden
- FRAs planeringsprocess. FM borde stationera en person på FRA, så att den kan vara en del av FRAs planeringsprocess och på så sätt (indirekt) öka kunskapen om vart FRA är på väg
- MILs upplösning har gjort att FRA och FM glidit ifrån varandra

7.2.5 Totalförsvarets Pliktverk (TPV)

Pliktverket, som TPV ofta kallas i dagligt tal, ansvarar för mönstring, antagningsprövning, inskrivning och redovisning av totalförsvarspliktiga. Totalförsvarets krigsorganisation finns i Pliktverkets databaser.

Under 2004 ska Pliktverket mönstra 55 000 män och antagningspröva 900 kvinnor. Pliktverket kommer att under 2004 genomföra närmare 2 000 prövningar till polishögskolan och omkring 900 för sökande till tjänst inom kriminalvården.

Pliktverket har en grundfinansiering på 250 miljoner av vilka 80 % kommer från Försvarmakten. Övriga intäkter kommer till hälften från Försvarmakten och utgör totalt c:a 50 miljoner. Andra uppdragsgivare är bl a Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Tullverket och FMV

Strategisk karta

- Stärka legitimiteten för pliktsystemet
- Mer effektiv mönstring,
 - utveckla metoder för förmönstring så att färre behöver mönstras
 - samt bättre undersökningar
- Mer representativ mångfald, dvs att urvalet värnpliktiga i högre grad än idag ska återspegla Sveriges etniska sammansättning
- Vidgad kundbas

Att så pass få tas ut till värnplikt skapar en del problem. Pliktsystemets legitimitet urholkas. En tanke med den allmänna värnplikten är den har ett demokrativärde för samhället i det att hela Sverige ska vara en del av den svenska Försvarmakten. Idag är Försvarmaktens krav så pass höga att cirka hälften av alla mönstrade unga män bedöms som olämpliga för värnpliktsutbildning. Därmed är en viss elitisering av Försvarmakten redan ett faktum. Dessutom får hälften av alla män en kvittens på att de inte duger.

Det politiska målet med mångfald står också i viss konflikt med Försvarens behov av kvalitet på personal. Första, andra och tredje generationens invandrare gör sämre ifrån sig på begåvningsstest, psykologiska test och i motivation. Målet med mångfald kompliceras ytterligare av att det är stor skillnad beroende på etnisk tillhörighet.

Behov av samordning med Försvarens

- Samordning av processer, från värnpliktsprocessen. Idag gör Pliktverket urval och tar de värnpliktiga fram till Försvarens grindar. Där tar FM över. Efter en tid blir det förändringar (avgångar, byten), men det finns ingen automatisk återkoppling till Pliktverket i syfte att förbättra urvalsprocedurer. Möjliga förbättringar skulle kunna inkludera utbildning av utbildningsbefäl i mönstringskort samt förenkling av desamma.
- Ett mer operativt samarbete än vad ÖB Råd medger vore önskvärt.

7.2.6 Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM är inte en myndighet inom det militära försvaret men beskrivs ändå här eftersom både försvarsmyndigheter och KBM har ansvar för totalförsvaret.

KBM är en myndighet med uppgift att samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället. På KBM arbetar 175 personer. Man har ett förvaltningsanslag på 140 miljoner och ett verksamhetsanslag på 1,9 miljarder. Verksamhetsanslaget är i huvudsak pengar som slussas vidare till andra myndigheter, framför allt Räddningsverket. KBM har dragit en skarp gräns mellan civil och militär krishantering och ser ingen formell ansvarsroll för FM utanför militär krishantering och det traditionella civilförsvaret.

Strategisk karta, formellt

- Helhetssyn på kris
- En samordnade roll för krisberedskap och krishantering
- En stödjande roll. Man stödjer totalt 31 st myndigheter i krishanteringssystemet.

Strategisk karta, operativt

- Hitta former för samordning
- Hitta fungerande definition för säkerhet/sectorsvis säkerhet
- Förse RK med områdesvisa lägesbeskrivningar
- Kunskapsuppbyggnad

Behov av samordning med Försvarens

- Dialog om vilka resurser FM kan bidra med (flyg, helikopter, skyddstjänst, NBC)
- Personalförsörjning/karriärväxling skulle kunna vara ett samarbetsområde. Militärer över 35 år skulle kunna vara nyttiga inom civil krishantering.
- NBF. Tekniska ledningssystem är intressant också för civil, fredstida, krishantering

7.3 Sammanfattning - relationen med försvarsmyndigheterna

Det finns ett antal generella slutsatser som kan dras när man studerar försvarsmyndigheter som Försvarets Materielverk, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Försvarets Radioanstalt och Pliktverket.

Försvarsmaktens och ÖB:s styrning sker i dag genom uppdrag till de gemensamma myndigheterna. Uppdragen säkerställer behovet av ett löpande stöd. Uppdragen framkommer ofta i dialoger med tydlig långsiktighet vilket ger stödmyndigheterna möjlighet till rimlig organisations- och verksamhetsutveckling. Genom informations-spridning, informella samverkansfora och utformning av olika typer av strategier ges också information till myndigheterna som kan läggas till grund för strategisk inriktning av respektive myndighets verksamhet med hänsyn till Försvarsmaktens framtida behov av stöd. ÖB Råd som är av mer informationslämnande karaktär och olika ledningsgrupper inom Försvarsmakten internt såsom Direktionen och ÖB chefsgrupp är några sådan fora för samverkan.

Perspektivplanedokument, FoT -strategi och materielförsörjningsstrategi är dokument som ger viktig insyn och impulser för strategiskt tänkande vid myndigheterna.

Ett forum som tidigare var central för att ge de andra försvarsmyndigheterna kunskap om Försvarsmaktens inriktning mm var Militärledningen (MIL). Ledningen för försvarsmyndigheterna ingick i MIL som hade regelbundna sammanträden där ÖB var sammankallande och ordförande. Inför dessa möten skickade Försvarsmakten ut ett underlag till försvarsmyndigheterna som dessa internt kunde anlita den expertis som ställningstagande till detta underlag fordrade. Inom myndigheterna bereddes svar och synpunkter på det utskickade underlaget i skriftlig form men minst lika viktigt muntligt genom att ledningen för försvarsmyndigheterna presenterade svar/synpunkter på underlaget vid MIL-sammanträdet. Förfarandet runt MIL-sammanträdena innebar dels att Försvarsmakten och ÖB regelbundet och i strukturerad form kunde avtappa myndigheterna på kunskap och synpunkter på aktuella frågor för Försvarsmakten, dels att försvarsmyndigheterna fick en god inblick i vilka frågor som var väsentliga för Försvarsmakten på kortare och längre sikt. Denna inblick bidrog till att försvarsmyndigheterna löpande fick information för att kontinuerligt kunna anpassa sin verksamhet till Försvarsmaktens behov.

Många av de intervjuade företrädarna för försvarsmyndigheterna har framfört att de skulle välkomna ett återskapande av "MIL" i någon form med Försvarsmakten eller möjligen Försvarsdepartementet som sammankallande. Vi rekommenderar Försvarsmakten och ÖB att pröva tanken på ett sådant återupplivande eller att andra nu existerande fora utvecklas med tanke på att utveckla samsyn och samverkan mellan stödmyndigheterna..

Försvarsmyndigheterna ser i nuläget över verksamhetsinriktningen. I princip alla försvarsmyndigheter har diversifiering och en större kundbas på agendan. Försvarets Materielverk har tidvis en vision om att bli "Statens Materielverk" och/eller en tung internationell aktör inom anskaffning av försvarsmateriel. Totalförsvarets Forskningsinstitut har ett mål att öka andelen civila uppdrag till 30 %. Försvarshögskolan breddar kundbasen och siktar på att bli universitet med examensrätt. Försvarets Radioanstalt har ökat verksamheten riktad till andra kunder än Försvarsmakten såsom Tullverket och Polisen. Man siktar även på att bli en betydande aktör inom informationssäkerhetsområdet. Totalförsvarets Pliktverk utför uppdrag åt bl.a Tullverket.

Diversifieringen har olika grunder. Gemensamt är att myndigheterna ser en möjlighet att bättre utnyttja sin potential till gagn för samhället i stort men även som ett sätt att vidareutveckla den egna kompetensen så att Försvarsmakten gynnas. Att Försvarsmakten har minskande möjligheter att finansiera myndigheterna är en faktor som driver på en diversifiering. Ur Försvarsmaktens synvinkel bör denna utveckling vara positiv. Den ställer samtidigt klara krav på Försvarsmakten att utöver att formulera sina beställningar på kort sikt även ge signaler om sina långsiktiga behov för att myndigheterna på bästa sätt skall kunna forma sin strategi för att kunna såväl möta för försvarsmaktens behov som utveckla sin verksamhet för vidare marknader.

Utöver att diversifieringen kan bidra till bättre effektivitet och bredare kompetens vid försvarsmyndigheterna så innebär den för Försvarsmakten att omställningar av stödmyndigheterna till förändrade behov inom försvaret kan underlättas.

På Högkvarteret pågår ett arbete för att processororientera verksamheten inom Högkvarteret. Arbetet syftar till att skapa ökad interaktion och en mer flexibel användning av tillgänglig kompetens. Processer definieras och beskrivs och ansvar för huvudprocesser och delprocesser har fördelats eller ska fördelas. Det är av vikt att dessa processer beaktar relationerna till försvarsmyndigheterna så att deras kontaktytor och leveranser till Högkvarterets och Försvarsmaktens processer definieras och uppmärksammas i processbeskrivningarna och processutformningen. Möjligheterna för försvarsmyndigheterna att harmonisera sin egen verksamhet och sina egna processer med Försvarsmakten och dess processer ökar därmed.

Rekommendationer:

- Försvarsmakten och ÖB bör återskapa ett forum, som liksom den forna Militärledningen (MIL), kan verka för samsyn och samverkan mellan försvarsmyndigheter.
- Försvarsmakten bör ta med kontaktytor till, gränssnitt med och leveranser från försvarsmyndigheterna i de processbeskrivningar som ska vara styrande för Försvarsmaktens verksamhet. I detta sammanhang är det viktigt att också identifiera olika sätt att sända information till stödmyndigheterna som är viktig för dessas strategiska inriktning i relation till försvarsmaktens behov.

8. Försvarsmaktens styrning av den egna verksamheten

8.1 Reflektioner rörande Försvarsmakten

Vårt uppdrag har primärt rört Försvarsmaktens och ÖB Ledningsprocess externa relationer och gränssnitt men vi har härutöver ägnat vissa funderingar på ÖB ledningsprocess utifrån ett försvarsmaktsinternt perspektiv.

Försvarsmakten står inför en dubbel men svårförenad uppgift att dels utveckla organisationen i riktning mot ett insatsförsvaret med högre insatsberedskap men med betydligt färre förband och personalstyrka, dels avveckla överflödiga personal och regementen som drabbas av nedläggningsbeslut. Att samtidigt bedriva en aktiv utvecklingsverksamhet och en

arbetskrävande avvecklingsverksamhet är mycket svårt. Det finns stor risk att de akuta frågorna i avvecklingen tar stor del av uppmärksamheten och energin i ledarskapet från Försvarmaktens ledning på olika nivåer. Det kan finnas skäl till att ledningsmässigt separera ansvaret för utveckling respektive avveckling så att de ledningsfunktioner som ska stå för utvecklingen inte belastas av de ofta bekymmersamma och tålmodskrävande avvecklingsfrågorna. Att göra en renodlad uppdelning i en utvecklings- och en avvecklingsdel av Försvarmakten kan vara svårt i en integrerad verksamhet där verksamhet som ska vara kvar i utvecklingsdel åtminstone initialt produceras av delar som ska avvecklas.

Vi har i kontakt med Högkvarteret (HKV) kunnat observera att det pågår många olika aktiviteter med bäring på verksamhetsutveckling såsom::

- HKV Ny – arbetet för införa en processororienterad organisation på HKV.
- ÖB strategiska karta – som syftar till att identifiera de viktigaste strategiska frågeställningarna för ÖB:s ledning och deras relationer till varandra.
- ”Transformationskontoret” – som syftar till att ta fram mål och strategier för omvandling av försvaret till ett insatsförsvaret.
- PRIO – som studerar ett integrerat informationssystem för ledning och beslutsstöd
- FEM – som arbetat med utveckling av Försvarmakten ekonomistyrning och redovisning.
- Utformandet av Försvarmaktens Utvecklingsplan, FMUP
- Utformandet av funktionsplaner inom Försvarmakten, FunkP
- FMA, för att nämna ett s.k arkitekturprojekt som studerar informationsarkitekturen i Försvarmakten.

Vi har också vid samma kontakter förstått att samordningen mellan dessa utvecklingsprojekt tidvis varit svag.

Rekommendationer:

- Försvarmakten bör så långt möjligt ur ledningssynpunkt skilja på utvecklingsdelarna och avvecklingsdelarna inom Försvarmakten.
- Högkvarteret och ÖB bör ensa i verksamhetsutvecklingsprojekten, fastställa deras inbördes relationer och säkerställa att de koordineras.

8.2 Tankelek - ÖB som VD

I nedanstående resonemang betraktas ÖB strategiska karta utifrån ett perspektiv som verkställande direktör för ett företag. Resonemanget är en tankelek som görs för att skapa ett annorlunda perspektiv på ÖB:s strategiska karta trots att vi är fullt medvetna om att verksamheterna har stora skillnader men också vissa likheter.

Man möts ibland av att ord som ”marknad”, ”kunder” inte skulle vara giltiga för offentligt finansierade verksamheter. Men för att en produkt ska tillverkas eller en tjänst ska utföras oavsett om den är kommer från näringslivet eller från en offentlig verksamhet krävs att produkten/tjänsten efterfrågas. Det ska finnas ett behov av produkten/tjänsten. Det ska även finnas en så stor betalningsvilja för produkten/tjänsten att den motiverar sina kostnaderna för de resurser som förbrukas för att producera produkten/tjänsten. På en konkurrentutsatt

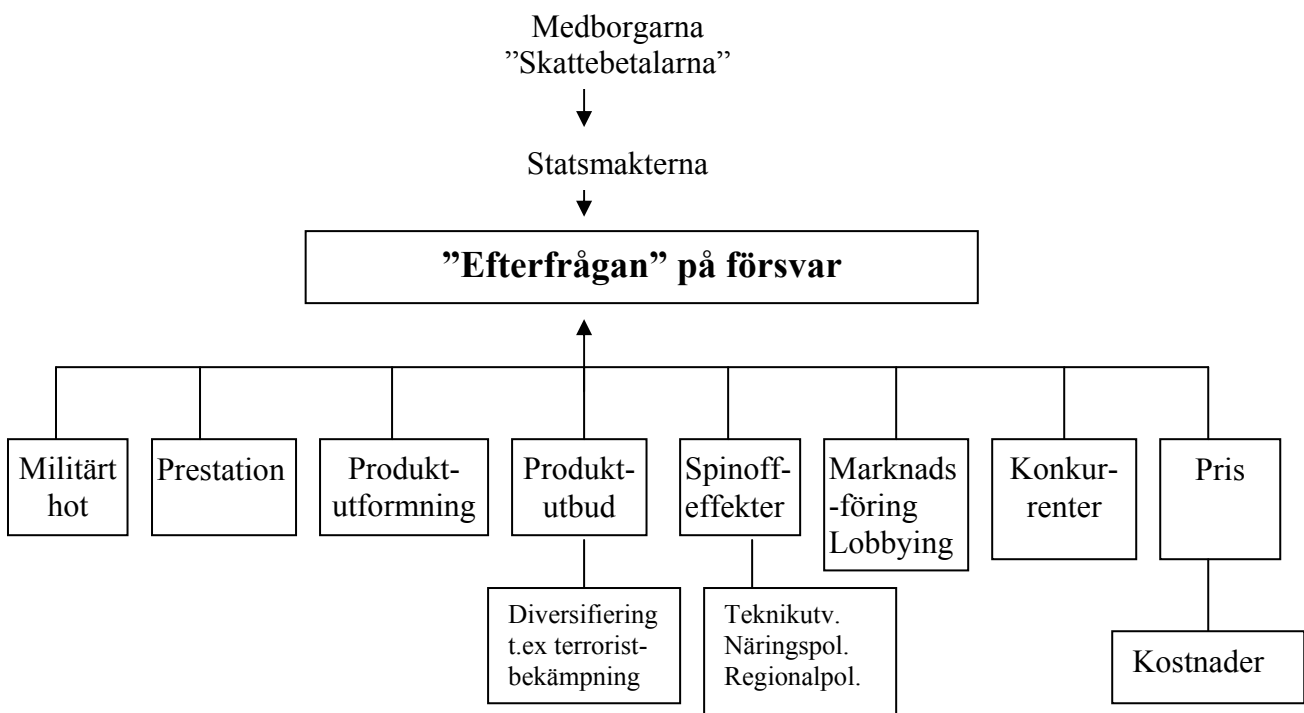
marknad regleras detta genom lagen om utbud och efterfrågan och den prissättning av produkten/tjänsten detta medför. Om kunderna tycker produkten/tjänsten är värd sitt pris köper de produkten/tjänsten i annat fall inte. När det gäller offentlig skattefinansierad verksamhet inträder de politiskt valda i riksdag, landsting och kommuner med hjälp av sina förvaltningar som representanter för "kunderna", medborgarna, när det gäller att avgöra behovet av olika offentliga tjänster och betalningsviljan för dessa. På så sätt är det relevant att prata om "marknad" även vad gäller offentligt finansierade verksamheter.

Det är viktigt att ha en klar verksamhetsidé. En verksamhetsidé innehåller alltid två obligatoriska moment: Att fastställa kunden/kunderna för företagets verksamhet och att fastställa vilka produkter som ska tillhandahållas. Redan här finns en slutsats att dra avseende ÖB:s strategiska karta. ÖB:s strategiska karta borde tydligt identifiera vilka som är verksamhetens kunder och deras "produktbehov". Kunden/kunderna framgår inte explicit och tydligt av den strategiska kartan i nuvarande status. Produkten har identifierats på principiell nivå som ett insatsförsvar som i hög utsträckning också är engagerat i olika insatser.

En VD för ett företag skulle verka för att skapa efterfrågan på företagets produkter. Många faktorer påverkar efterfrågan på produkterna och en VD försöker påverka dessa faktorer så att de bidrar till en ökad efterfrågan.

Vad kan antas bestämma efterfrågan på "försvarsprodukten"? I nedanstående figur illustreras vad som kan tänkas påverka efterfrågan på försvarets tjänster.

Figur – Faktorer som påverkar efterfrågan på försvar.



Det militära hotet är en avgörande påverkansfaktor. Ett stort militärt hot skapar en stor efterfrågan på försvar, medan ett mindre hot reducerar efterfrågan. En VD för ett företag skulle verka för att hos kunderna skapa föreställningen av ett behov av produkten genom att för kunderna påtala behovet av produkten genom marknadsföring. Överfört till Försvarsmakten skulle det innebära att ÖB skulle uppmärksamma statsmakterna (och den

allmänhet som genom val tillsätter riksdagen) på hot som de inte är tillräckligt medvetna om och/eller enligt Försvarmaktens mening underskattar. ÖB skulle alltså ”marknadsföra” behovet av Försvarmakten om han agerade som en företags-VD.

Försvarmaktens prestationer borde också påverka efterfrågan på Försvarmaktens produkter. Om Försvarmakten presterar väl och levererar det som kunderna önskar med tillräckligt kvalitet borde kunderna vara benägna att köpa mer försvar. I näringslivet talar företagen om för kunderna att de kan leverera de produkter kunderna önskar och ökar därigenom efterfrågan och intäkterna. I den offentliga verksamheten är det dessvärre ofta tvärtom – för att få mer pengar talar man om att man inte kan leverera i tillräcklig kvantitet och med tillräcklig kvalitet. Detta skapar den lustiga situationen att goda prestationer riskerar att bestraffas med mindre pengar och otillräckliga prestationer belönas med mer pengar. Detta kan betraktas som ett mycket tveksamt system för verksamhetsincitament och verksamhetsstyrning. Dessutom kan man fråga sig vilka signaler det sänder inåt i organisationen om man måste säga att man inte klarar verksamheten med tillräcklig kvalitet för att skapa förutsättningar för att få mer pengar från statsmakterna. Man nedvärderar den egna organisationen i syfte att få mer pengar.

En företags-VD måste hela tiden hålla ögonen på hur efterfrågan förändras så att produkterna kan anpassas till nya efterfrågekrav. Produktutveckling är därför ett sätt att hålla efterfrågan uppe. Murens och järnridåns fall har skapat ett behov av en annan utformning av försvaret än tidigare. Produkten utvecklas från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar.

Om företagets tidigare marknader sviktar försöker företaget hitta en bredare marknad för företagets produkter och även diversifiera verksamheten med ett bredare produktutbud. ÖB:s markeringar att Försvarmakten kan spela en roll i samband med terroristhot och terroristattacker kan ses som ett försök att etablera försvarets produkter på en ny marknad.

Ett annat sätt att påverka efterfrågan positivt är att påvisa att Försvarmaktens produkter har positiva sidoeffekter (sk spin-off-effekter). På så sätt har t.ex bedömningen att den egna försvarsindustrin skapat positiva spin-off-effekter på den allmänna tekniska utvecklingen i Sverige inneburit att större pengar satsats på försvarssektorn än om man gjort motsatt bedömning. Om ÖB skulle agera som en företags-VD skulle han påtala och marknadsföra Försvarmaktens positiva sidoeffekter.

Överhuvudtaget skulle marknadsföring vara en central aktivitet för företaget och dess VD att stimulera efterfrågan. I politiskt styrda organisationer skulle marknadsföring något förenklat kunna motsvaras av både av begreppet marknadsföring och begreppet lobbyism. Man försöker med olika argument få kunderna och eller de som påverkar kundernas val att förstå värdet av företagets produkter. Överfört till Försvarmakten skulle ÖB bedriva marknadsföring av behovet av försvaret och lobbyism mot statsmakterna, politiker och andra opinionsbildare som påverkar statsmakterna och de politiska besluten inklusive finansieringsbesluten. Olika studier visar att mycket av Försvarmaktens kommunikation riktar sig internt till den egna organisationen vilket är en viktig del av marknadsföringen” men en minst lika viktig del är den externa kommunikationen och marknadsföringen.

Konkurrensen från andra aktörer på marknaden skulle också påverka efterfrågan. Ju större och starkare konkurrens desto svårare att skulle det vara att sälja produkten. I snäv bemärkelse har Försvarmakten ingen konkurrens men i vidare bemärkelse finns en viss konkurrens. T.ex skulle olika typer av allianser / säkerhetspolitiska samarbeten så att man vid behov skulle kunna dra nytta av andra länders militära förmåga kunna ses som en typ av konkurrens. Även inom området terroristbekämpning föreligger ett visst konkurrensförhållande mellan

Försvarmakten och polisen. Konkurrensbevakning är därför ett medel för en VD att parera oönskade effekter på efterfrågan.

Sist men inte minst bestäms efterfrågan av priset på produkten vilket till del är en funktion av kostnaderna för att tillverka produkten. I det konkurrensutsatta näringslivet är detta en självklarhet. Överfört till Försvarmakten skulle detta innebära att ÖB skulle öka efterfrågan genom att för statsmakterna kunna påvisa att Försvarmakten är billig i drift. I den offentliga verksamheten har detta emellertid varit tveeggat på så sätt att om du håller kostnaderna nere riskerar du att få mindre pengar nästa år. Man har på så sätt ibland haft ”negativa incitament” till kostnadsreduceringar. Detta berördes i resonemanget ovan om prestationer.

Vi kan notera att ÖB som VD skulle engagera sig i alla dessa faktorer som påverkar efterfrågan på Försvarmaktens produkter och att dessa skulle finnas med på en VD:s strategiska karta och i tillämpliga fall även skulle kunna finnas med på ÖB:s strategiska karta. Vi kan även notera att ”kundbegreppet” är en sådan del av ÖB:s strategiska karta som kan kräva en ett förtydligande samt att mycket tyder på att Försvarmakten bör aktivera sin utåtriktade kommunikation med statsmakterna och allmänheten.

Litteraturreferenser

1. Årsrapporter för 2003 (FM, FMV, FOI, FHS, FRA, Pliktverket, KBM)
2. Regleringsbrev för 2004 (FM, FMV, FOI, FHS, FRA, Pliktverket, KBM)
3. Hemsidor för Regeringskansliet och Forsvarsmyndigheter
4. SOU 2004:41, *Totalförsvarets forskningsinstitut – en översyn*
5. SOU 2004:58, *Försvårshögskolan – en översyn*
6. SOU 2003:30, *Försvarets radioanstalt – en översyn*
7. SOU 2003:123, Ett delbetänkande från Ansvarskommittén, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*
8. Dir. 2003:10, Kommittédirektiv: *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*
9. Statskontoret 2000:9, *Styrelser med fullt ansvar*
10. Statskontoret 2000:20A, *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet*
11. Utredningar från Riksdagen 2003/4:URD1, Forsvarsutskottet, *Försvårsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2002*, Jörgen Thulstrup, okt 2003
12. DS 1999:2, Rapport från Forsvarsberedningen inför 1999 års kontrollstation, *Förändrad omvärld – omdanad försvar*
13. DS 2004:30, Forsvarsberedningens rapport, *Försvår för en ny tid*
14. Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*
15. Norge: Iverksettningsbrev for forsvarssektoren, Forsvarsdepartementet, *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*, 14 sept 2004
16. FM/HKV 02 300:66282, *Fortsatt utveckling av HKV organisation och arbetsätt*
17. FM, ÖB Controller, MS PowerPoint-presentation, *ÖB strategiska karta med mål och SP inför 040325*
18. FMV GD 21800:69883/03, Uppdrag till Försvarets materielverk avseende utveckling av materielförsörjningen till det militära försvaret
19. FOI Memo 03-2824, Strategiprocesser på HKV, Peter Nordlund och Mats Waltré
20. FOI Rapport R—1126—SE, Strategisk planering – förstudie, slutsatser och hypoteser, Mattias Axelson, Peter Nordlund, Sten Ternblad, Peter Wickberg.
21. FOI Memo 03-2822, Strategisk planering – sammanfattande rapport från förstudie, Mattias Axelson, Peter Nordlund, Sten Ternblad, Peter Wickberg.
22. KBM, Underlag inför 2004 års försvarsbeslut, *Nya villkor för samhällets krisberedskap*
23. KBM, Planeringsprocess 2004:1, *Samhällets krisberedskap 2005, Planeringsunderlag*
24. KBM, Planeringsprocess 2004:2, *Samhällets krisberedskap 2005, Årlig uppföljning*

Bilaga 1. Intervjuade

Politisk styrning

- **Försvarsutskottet**
 - Eskil Erlandsson Ordförande
 - Jörgen Thulstrup Särskild utredare
 - Ingemar Wahlberg Kanslichef
 - Ola Sundell Ledamot

- **Statsrådsberedningen**
 - Lars Danielsson Statssekreterare

- **Ansvarskommittén**
 - Mats Svegfors Ordförande (& landshövding)

- **Försvarsberedningen**
 - Håkan Juholt Ordförande
 - Gunnar Hökmark F d ledamot

- **Finansdepartementet**
 - Michael Koch Departementsråd

- **UD**
 - Hans Lundborg Chef Global säkerhet

- **Försvarsdepartementet**
 - Jonas Hjelm Statssekreterare
 - Ola Hedin MIL
 - Jan Hylander SI
 - Stefan Engdahl Militär rådgivare, flottiljamaral,
 - Sven Holmberg Analytiker MIL, FOI
 - Bernt Öström Analytiker SALP, FOI

Försvarsmyndigheter

- **Försvarsmakten**
 - Håkan Syrén ÖB
 - Mats Nilsson C KRI, generallöjtnant
 - Jan Jonsson C OPIL, generallöjtnant
 - Göran Gunnarsson C GRO, generallöjtnant
 - Göran Pettersson ÖB:s mil ass, överstelöjtnant
 - Jan Borling Ekonom, PLANS PLAN

- **F d Försvarsmakten**
 - Johan Kihl Generallöjtnant, fd C STRA

- **FMV**
 - Jan-Olof Lind St f Generaldirektör
 - Staffan Näsström Operativ chef
 - Jack Jacobsson Strategisk Materieförsörjning
 - Arne Hedén Flygsystem, brigadgeneral

- **FOI**
 - Madelene Sandström Generaldirektör
 - Jan Foghelin Avd.chef, Försvarsanalys
 - Johan Tunberger Analytiker, Försvarsanalys
 - Hans Elger Strategi och Marknad

- **FRA**
 - Anders Wik Överdirektör

- **FHS**
 - Henrik Landerholm Rektor
 - Jan Mörtberg Militärstrategi, överste
 - Lars Wedin Militärhistoriker, kommandör

- **Pliktverket**
 - Björn Körlöf Generaldirektör

Externt "Försvarsfamiljen"

- **KBM**
 - Ann-Louise Eksborg Generaldirektör
 - Lars Hedström Överdirektör

- **Norge**
 - Sverre Diesen Militær assisterende departementsråd, Forsvarsdepartementet, generallöjtnant
Utnämnd till näste Försvarschef 10/12 -04
 - Jonny Otterlei Avd.direktör, Seksjon for fireårsplanlegging og analyse, Forsvarsdepartementet
 - Ragnvald Solstrand Avdelningssjef, Planenheten, FFI

Bilaga 2. ÖB introduktionsbrev



FÖRSVARSMAKTEN
HÖGKVARTERET

Datum
2004-05-17

HKV beteckning
21900:68480

Försvarets Forskningsinstitut (FOI) genomför för Försvarsmaktens räkning ett forskningsuppdrag/studie avseende "Strategiprocesser" hos offentliga myndigheter relaterade till Försvarsmakten. Studien genomförs med hjälp av intervjuer.

Inom Försvarsmaktens Högkvarter pågår sedan 2003 ett projekt som syftar till att utifrån "myndighetens (ÖB) ledningsprocess" bidra till utveckling av Försvarsmaktens metoder och processer för strategisk styrning. En av de mer övergripande frågorna är att studera gränssnitt mot externa organisationer och myndigheter. Studiens mål är att ge en samlad och övergripande bild av strategiska "kartor" och metoder för strategisk styrning hos olika aktörer inom försvarsområdet samt hur myndighetens (ÖB) strategiska ledningsprocess kan, eller bör, relateras till dessa.

FOI genomför studien bl a genom intervjuer av ledande företrädare för organisationer och myndigheter. Intervjuerna genomförs av Peter Nordlund och Mats Waltré med början i april 2004. Båda tillhör FOIs avdelning Försvarsanalys.

De organisationer och myndigheter som studien vänder sig till är dels Försvarsutskottet, Försvarsberedningen, Regeringen, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet, Försvarets Materielverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan samt Pliktverket. Dessutom genomförs intervjuer internt inom Försvarsmakten, intervjuer på FOI samt hos vissa externa myndigheter relaterade till studiens inriktning; Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket och Krigsberedskaps-myndigheten.

Jag framför min önskan om Ditt deltagande i studien och min förhoppning är att Du skall finna möjlighet att delta i en intervju under en tid av ca 1½ timma. FOIs forskare kommer att kontakta Dig för överenskommelse om lämplig tidpunkt och plats. Vi kommer givetvis översända utredningens slutrapport (omkring mars 2005) till deltagande respondenter i respektive organisation och myndighet.

Håkan Syrén
Överbefälhavare

Postadress
107 85 STOCKHOLM

Besöksadress
Lidingövägen 24

Telefon
08-788 75 00

Telefax
08-788 77 78

E-post, Internet
exp@hkv.mil.se