



Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005

PETER NORDLUND, CHRISTIAN IFVARSSON
HELGE LÖFSTEDT, PETER WICKBERG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Förvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-555 030 00
Fax: 08-555 031 00

www.foi.se

FOI-R--1804--SE Underlagsrapport
ISSN 1650-1942 Februari 2006

Förvarsanalys

Peter Nordlund, Christian Ifvarsson, Helge Löfstedt, Peter Wickberg

Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1804--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år Februari 2006	Projektnummer A1113
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Peter Nordlund Christian Ifvarsson Helge Löfstedt Peter Wickberg	Projektledare Peter Nordlund	
	Godkänd av Bo Ljung	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet, SALP	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig E Anders Eriksson	
Rapportens titel Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005		
Sammanfattning Denna rapport är en sammanfattande beskrivning av verksamheten år 2005 inom projektet "Strategisk styrning inom det militära försvaret". Verksamheten har resulterat i sex rapporter varav denna rapport delvis är en sammanfattning av de övriga rapporterna. Projektet har under året genomfört intervjuer med ledande befattningshavare inom försvarssektorn, gjort en enkätundersökning rörande styrningen inom den statliga sektorn, initierat utvecklingen av en verksamhetslogik för det militära försvaret samt genomfört två seminarier. Denna rapport innehåller resultat och slutsatser från dessa aktiviteter. Förslag till åtgärder för att förbättra styrningen inom försvarssektorn presenteras.		
Nyckelord verksamhetsstyrning, ekonomistyrning, verksamhetslogik, organisation.		
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-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1804--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year February 2006	Project no. A1113
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Peter Nordlund Christian Ifvarsson Helge Löfstedt Peter Wickberg	Project manager Peter Nordlund	
	Approved by Bo Ljung	
	Sponsoring agency Ministry Of Defence	
	Scientifically and technically responsible E Anders Eriksson	
Report title (In translation) Strategic Management within the Military Defence - Project Report 2005		
Abstract This report is a summarizing description of the activities and results in year 2005 of the project “Strategic Management within the Military Defence”. (The word “strategic” is used in the corporate sense, not the military sense). The different activities such as interviews with leading decisionmakers in the defence sector, a survey on performance management in the public sector, the initiation of a description of the business logic in the defence sector and two seminars has resulted in six reports. This report is partly a summary of the results and conclusions from these activities.		
Keywords strategic management, strategic planning, economic management, econonomic planning, business control, business logic		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 55 p.	
Price acc. to pricelist		

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Projektets syfte och verksamhet år 2005	3
2. Sammanfattande slutsatser/rekommendationer	7
3. Slutsatser/Rekommendationer – relevans i perspektivet av intervjuer och enkätundersökning	9
3.1 Omvärldsanalys	9
3.2 Verksamhetsidé	10
3.3 Mål	11
3.4 Försvarsutskottet	11
3.5 Försvarsdepartementets roll och styrka	12
3.6 Försvarsdepartementets ägarstyrning	13
3.7 Samverkan mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet	14
3.8 Övrigt interdepartementalt samarbete	14
3.9 ”Second opinion” / Oberoende granskning	15
3.10 Materielanskaffning	16
3.11 Långsiktig planering	16
3.12 Kommunikation / Dialog	17
3.13 Led- och processtider	18
3.14 Verksamhetslogik – roll och form	18
3.15 Aktörsanpassning av information och beslutsunderlag	19
3.16 Ekonomiska analyser och överväganden	20
3.17 Utvecklings- och avvecklingsorganisation	20
3.18 Konsistenta planerings- och uppföljningsbegrepp	21
3.19 Flerdimensionell uppföljning med kvantitativa och kvalitativa mått	21
3.20 Kontinuitet i rapportering	22
3.21 Återkoppling från det operativa nyttjandet	22
3.22 Individens roll och drivkrafter	22
4. Kopplingar mellan projektets slutsatser/rekommendationer och Försvarsstyrningsutredningens förslag	23
5. Försvarsstyrningen – en ”nulägesbild”	30
6. Utvecklade slutsatser och rekommendationer	32
6.1 Omvärldsanalys, scenarier och verksamhetsidé	32
6.2 Mål, nivå på styrningen och organisation	36
6.3 ”Second opinion”	39
6.4 ”Think-Tank” / Långsiktsplanering	40
6.5 Dialog / Dokument	41
6.6 Verksamhetslogik	42
6.7 Ekonomi	42
6.8 Utvärdering/uppföljning – Operativ återkoppling	44
6.9 Individ	45

STRATEGISK STYRNING INOM DET MILITÄRA FÖRSVARET – PROJEKTRAPPORT ÅR 2005

1. Projektets syfte och verksamhet år 2005

Projektet, Strategisk styrning inom det militära försvaret, syftar till att ge uppdragsgivaren, Förvarsdepartementets sekretariat för analys och långsiktig planering, SALP, förslag på åtgärder som förbättrar styrningen av det militära försvaret så att fastställandet och realiserandet av önskvärda förmågor inom det militära försvaret underlättas.

Styrningen av det militära försvaret studeras ur ett statsmaktsperspektiv. Den primära målgruppen för projektet är sålunda statsmakterna i allmänhet och Förvarsdepartementet i synnerhet.

Projektet ska lämna förslag till metoder, arbetssätt och aktiviteter för att uppnå en förbättrad och mer ändamålsenlig styrning. Förslagen kommer även att avse organisation och rollfördelning mellan olika aktörer i förvarsstyrningen.

Projektet följer både ett vetenskapligt spår, där vetenskapliga metoder används och vetenskaplig teoribildning studeras, och ett praktiskt spår som syftar till tillämpade slutsatser och rekommendationer avseende förvarsstyrningen. Det vetenskapliga spåret är integrerat med det praktiska spåret och syftar till att, med hjälp av en vetenskaplig ansats, identifiera och pröva praktiska slutsatser och rekommendationer.

Projektet påbörjades år 2003 som till stor del var ett probleminventerande och kompetensuppbyggande år men där ändå vissa slutsatser framkom. Projektet noterade att den viktigaste orsaken till att styrningen haltade var bristen på en tydlig verksamhetsidé för det militära försvaret. Vad ska man ha försvaret till? Vem är försvaret till för?

Under år 2004 resulterade verksamheten i sex rapporter varav en var en sammanfattande årsrapport som utkom i början av år 2005¹. Denna årsrapport innehöll 41 slutsatser/rekommendationer för förbättrad styrning.

En komplett lista över projektets rapporter återfinns i bilaga 2.

/Bilaga 2./

År 2005 års verksamhet har utgått från de slutsatser/rekommendationer som framkom under år 2004 och har prövat deras relevans genom bl.a enkät- och intervjuundersökningar. De 41 slutsatserna/rekommendationer har härvid kondenserats till 22 slutsatser/rekommendationer.

Projektet har under åren genom ett stort antal intervjuer med framför allt representanter för Förvarsutskottet, Förvarsdepartementet, Förvarsberedningen, Förvarsmakten och andra förvarsmyndigheter fått en god översikt över olika aktörers bild av förvarsstyrningen. Intervjuerna har kompletterats med studier av utredningar som varit del av eller berört förvarsstyrningen. Det underlag som ingår i styrningen av det militära försvaret har studerats såsom regleringsbrev, förvarsbesluts- och budgetunderlag, propositioner och rapporter från Förvarsberedningen. Vetenskaplig litteratur av relevans för projektet har studerats.

¹ *Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport 2004*, FOI Memo 1160, Peter Nordlund m.fl,

Under detta år har även en större enkätundersökning avseende styrningen av den statliga sektorn utförts.

Rapporter

Verksamheten år 2005 har presenterats i sex olika delrapporter:

- *Styrning av det militära försvaret – empirisk modellutveckling och komparativ analys*, FOI Memo 1543, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund, Peter Wickberg.

En enkätundersökning har genomförts inom statsförvaltningen för att utifrån teori inom området verksamhetsstyrning skapa en förklaringsmodell för hur olika faktorer i styrningen påverkar verksamhetens resultat. Rapporten redovisar resultaten av denna enkätundersökning. Resultaten från enkätundersökningen har utvecklats till en modell för samband mellan olika faktorer i verksamhetsstyrningen och deras påverkan på verksamhetens prestationer. Genom enkätundersökningen har samband mellan dessa faktorer studerats och en modell har vuxit fram genom stegvisa regressionsanalyser. Genom modellen har de faktorer i styrningen som har starkast direkt påverkan på verksamhetens prestationer identifierats.

Dessa fanns kortfattat vara

- En utvecklad verksamhetslogik där olika aktörer har en god förståelse för hur mål och medel hänger ihop.
- En förmåga till beslutsfattande där det finns förmåga att tillgodogöra sig erfarenheter inte bara från den egna sektorn utan även från andra sektorer.
- En stabilitet i organisation, roller, arbetssätt och förekomsten av välutvecklade rutiner för att sköta verksamheten.

Bakom dessa direkt påverkande faktorer kunde indirekt påverkande faktorer identifieras varvid en ”vägkarta” av förklaringsfaktorer till goda verksamhetsprestationer kunde fastställas.

- *A roadmap to strategic performance management in the public sector – a structural model for process-based control*, FOI Memo 1544, Christian Ifvarsson, Peter Wickberg.

Rapporten är skriven som en vetenskaplig artikel och har den ”vetenskapliga världen” som primär målgrupp. Den beskriver bakgrund och skapande av den modell som använts för att generera de resultat som redovisas i en annan rapport vars målgrupp är personer inom riksdag, departement och myndigheter (se ovan – ”Styrning av det militära försvaret – empirisk modellutveckling och komparativ analys”). Rapporten beskriver modellen, dess teoretiska bakgrund och utgör ett utkast till en vetenskaplig artikel som efter viss ytterligare komplettering syftar till internationell, vetenskaplig publicering. Detta förklarar att rapporten endast är skriven på engelska.

- *Intervjuer om den strategiska styrningen inom det militära försvaret – att gå från vad till hur*, FOI Memo 1545, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund.

En intervjuundersökning med ledande personer inom Försvarsutskottet, Förvarsberedningen, Förvarsdepartementet och Förvarsmakten har genomförts under år 2005. Sammanlagt har 20 intervjuer genomförts. I denna rapport redovisas resultaten från dessa intervjuer. Vid intervjuerna har de intervjuade konfronterats med projektets slutsatser från år 2004 och år 2005 varvid de ombetts kommentera och utveckla dessa. De intervjuade har även tillfrågats om förslag till åtgärder. Vi kan konstatera att de intervjuade med få undantag delade de slutsatser och rekommendationer som intervjuerna utgick ifrån. Vi fick alltså ett stort medhåll för de tidigare slutsatserna. I fråga om ”vad” som behövde förbättras rädde det sålunda en

relativt stor enighet. Det visade sig emellertid ofta vara ett stort steg att gå från ”vad” till ”hur” man skulle uppnå förbättringar. I många fall kunde ”hur” besvaras på en konceptuell nivå men inte alltid på en konkret nivå.

De intervjuade är sålunda i många fall överens om vilka bristerna är. Meningarna går dock isär om vem som bär ansvaret för bristerna och hur de ska åtgärdas. Det finns en ansvarsrädsla som bottnar i att inte bli sittande med ”Svarte Petter” (ett uttryck som flera intervjuade oberoende av varandra använt) vilket man riskerar att göra om man tar ansvar. Den som tar ansvaret riskerar att ensamt få problemet på halsen.

Intervjuerna bekräftade bristen på en tydlig verksamhetsidé, avsaknaden av en utvecklad verksamhetslogik, bristerna i koppling mellan verksamhet och ekonomi, behovet av en mer aktiv styrning från Försvarsdepartementet och behoven av en utökad strukturerad dialog mellan de olika aktörerna för att nämna några av de slutsatser som till mycket stor del bekräftades av intervjuerna.

Intervjuerna har bidragit till att projektet fått en god och nyanserad bild av olika aktörers syn på styrningen av det militära försvaret.

- *Verksamhetslogik inom det militära försvaret*, FOI Memo 1546, Helge Löfstedt, Peter Nordlund.

Både enkät- och intervjuundersökningen har pekat på behovet av en utvecklad och accepterad verksamhetslogik för det militära försvaret. Verksamhetslogik syftar till att beskriva hur sambanden inom verksamhet ser ut mellan marknad, prestationer och resurser.

Projektet har därför haft en ansats att skissa på en sådan verksamhetslogik. Rapporten beskriver översiktligt verksamhetslogiken inom det militära försvaret från omvärldsanalys till förbandsproduktion. I de intervju- och enkätundersökningar som gjorts inom projektet så har behovet av en tydlig verksamhetslogik som kopplar ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion och kostnader framkommit. En förståelse för hur sambanden ser ut i en verksamhet och hur mål och medel hänger samman är en av de viktigaste förutsättningarna för goda beslut och effektivitet. Enkätundersökningens resultat pekade på förekomsten av en tydlig och av de flesta aktörer accepterad verksamhetslogik som den kanske viktigaste styrningsfaktorn för att uppnå goda prestationer. De intervjuer vi gjort med olika aktörer inom försvarssektorn bekräftar denna iakttagelse. Projektet har därför försökt bidra till en beskrivning av verksamhetslogiken i det militära försvaret.

Den principiella beskrivningen syftar till att ge en god översiktsbild och helhetsförståelse av verksamhetslogiken inom det militära försvaret. Ambitionen är inte att i detta skede kunna göra anspråk på att vara heltäckande utan beskrivningen ska ses som ett försök att bidra till att initiera arbetet med att skapa en förståelse för sammanhangen i det militära försvaret. Beskrivningen ska betraktas som en ”produkt i arbete”. Den syftar också till att kunna utgöra en grund för att i dialog med olika aktörer kunna komplettera med mer detaljerade beskrivningar av verksamhetslogiken. Dessa aktörer skulle med sina perspektiv och kunskaper kunna fördjupa olika delar av verksamhetslogiken.

- *Värderingar av operativ förmåga som underlag för försvarsbeslut under kalla kriget*, FOI Memo 1399, Helge Löfstedt.

Rapporten utgör en dokumentation från ett seminarium i mars 2005 där dagens problem i styrningen diskuterades i perspektivet av historiska erfarenheter vid tidigare försvarsbeslut.

De viktigaste intrycken av seminariet är att statsmakternas styrning av myndigheter utgör ett komplext problem där snabba framsteg eftersträvats, men i stor utsträckning uteblivit. Statsmakternas styrning av försvaret under det kalla kriget var inte mera framgångsrikt än motsvarande försök inom den offentliga sektorn i sin helhet. Under kalla kriget fanns tydliga svårigheter att etablera ett informationsutbyte mellan statsmakerna och försvarsmaktens företrädare när det gäller operativa värderingar. Intresset fokuserades på fredsförband, industrifrågor och budgetförhandlingar. Ambitionen att systematiskt behandla och dokumentera ekonomiska avvägningsfrågor hade behövt utvecklas ytterligare för att åstadkomma bättre operativ förmåga. Inom de flesta delar av offentlig förvaltning behöver verksamhetslogiken, d.v.s förståelsen för samband mellan det som presteras i verksamheten och effekten ur användarsynpunkt förbättras. Motsvarande behov fanns avseende försvaret under det kalla kriget.

De ovannämnda delrapporterna är huvudsakligen av resultatredovisande och resonerande karaktär.

- *Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport år 2005*, FOI—R—1804--SE, Peter Nordlund, Christian Ifvarsson, Helge Löfstedt, Peter Wickberg.

Den rapport läsaren just nu har i handen. De olika delrapporterna sammanfattas i denna årsrapport. I denna rapport syntetiseras resultaten från de övriga rapporterna i en gemensam analys. Resultaten från de olika delrapporterna möts och analyseras varvid slutsatser dras som i förekommande fall utvecklas till rekommendationer med förslag till åtgärder för att förbättra styrningen av verksamheten i försvarssektorn.

Försvarsstyrningsutredningen

Projektet har inte haft en uppdragsrelation med Försvarsstyrningsutredningen (FSU) men har haft täta kontakter bl.a sex möten under året där försvarsstyrningen diskuterats. FSU har fått ta del av projektets rapporter och har fått muntliga presentationer av resultat/slutsatser från tidigare års arbete tillsammans med resultat från årets aktiviteter: enkät- och intervjuundersökningar samt skiss till verksamhetslogik. Projektet har upplevt kontakterna med FSU som mycket stimulerande inte minst genom det intresse FSU visat för vårt arbete. Det finns också en stor överensstämmelse i synen på problemen och i åtgärdsförslag mellan FSU och projektets tidigare och under året uppkomna slutsatser.

Seminarier/Presentationer

Projektet har under året även arrangerat två seminarier. Våren 2005 hölls ett seminarium om statsmakternas styrning under kalla kriget. Det historiska perspektivet syftade till att lära sig av erfarenheterna och påvisade att många av dagens problem i större eller mindre utsträckning fanns även under tidigare perioder.

Hösten 2005 hölls ett seminarium under rubriken ”Stat – på rätt väg eller på villovägar”. Under seminariet konfronterades de som förespråkar den nuvarande s.k resultatstyrningen (tidigare benämnd mål- och resultatstyrning) med kritiker av densamma.

Presentationer har hållits för uppdragsgivaren vid tre tillfällen under året.

2. Sammanfattande slutsatser

Projektet har låtit testa de slutsatser/rekommendationer som föregående års rapport² innehöll genom intervju- och enkätundersökningar. Resultaten från dessa undersökningar bekräftar i allt väsentligt de tidigare slutsatserna/rekommendationerna. Vi har även kunnat konstatera en god överensstämmelse mellan projektets slutsatser/rekommendationer och FSU:s förslag.

Nedan anges i sammanfattning de slutsatser/rekommendationer som framkommit under intervjuerna. Projektet har utifrån intervju svaren och den enkätundersökning som gjorts analyserat svaren från intervjuerna och enkäterna varvid ytterligare slutsatser framkommit. Slutsatserna från intervjuer, enkätundersökning och vidareutvecklat analysarbete redovisas nedan:

- Statsmakterna bör öka engagemanget i omvärldsanalyserna och använda scenarier för att inrikta försvarsplanering.
- Statsmakterna bör precisera den övergripande verksamhetsidén för försvaret. Scenarier kan vara ett sätt för statsmakterna att förtydliga försvarets uppgifter och behoven av förmågor. Genom omvärldsscenarier och scenarier som tecknar de situationer där försvaret ska verka skulle en konkretisering av uppgifter och förmågor bli möjlig.
- Statsmakterna bör definiera tydliga, ambitionsavvägda mål och krav på försvaret. Målen bör vara uppföljningsbara både till prestation och kostnader. Statsmakterna bör styra på en nivå med tydliga mål och krav. Idag sker styrningen huvudsakligen genom mycket övergripande krav på operativa förmågor som är svåra att följa upp. Styrning på förmågenivån har historiskt brustit i precision och tydlighet. Tolkningsmöjligheterna för primärt Försvarsmakten har varit stora.
- Riksdagen och Försvarsutskottet har ökat sin gransknings- och utvärderingsaktivitet men kan bli än mer aktivt i sin granskning av regering och departement vilket accentueras av maktfördelningssituationen om Försvarsdepartementet får den starkare ställning projektet förordar.
- Det finns en stark koppling mellan den styρνivå som är lämplig för statsmakterna, primärt genom Försvarsdepartementet, att styra på och den organisation som är lämplig. Om styrning är möjlig på en hög nivå såsom operativa förmågor räcker det sannolikt med en begränsad förstärkning av departementet. Om styrningen ska ske på lägre nivå genom krav på en preciserad insatsorganisation med förband och beredskapskrav på förbanden krävs en betydande förstärkning av departementet.
- En nyckel till förbättrad styrning av försvaret är ett resurs- och kompetensmässigt starkare försvarsdepartement. Försvarsdepartementet kan stärkas på många sätt där valet av lösning som nämnts till del beror på vilken styρνivå som ska tillämpas. Olika förslag som framkommit i intervjuerna är att:
 - Utöka Försvarsdepartementet enligt norsk modell genom att flytta den strategiska planeringen från Försvarsmaktens högkvarter (HKV) till Försvarsdepartementet.
 - Utnyttja i högre grad oberoende aktörer för granskning och "second opinions".

² Ibid

- Skapa ett fristående sektororgan som kan göra gransknings- och utvärderingsarbete.
 - Inrätta en befattning för en opolitisk stabschef som kan bistå departementsledningen i samordningen av departementets olika enheter.
- Försvarsdepartementet bör starkare utöva ägarskapet över försvarsmyndigheterna och säkerställa en effektiv samordning. Ett samordningsorgan, liknande den gamla Militärledningen, MIL, bör skapas.
- Skapa större utrymme för ”second opinion” bl.a genom att skapa ett fristående sektororgan för utvärderingar inom försvarssektorn.
- Det behövs mer fristående tankesmedjor inom försvarssektorn, ”think-tanks” vid sidan av den idégenerering som sker i perspektivplaneringen (Försvarsmaktens långsiktsplanering).
- Långsiktsplaneringen bör i ökad utsträckning beakta behoven av flexibilitet och adaptivitet i utformningen av försvaret och utveckla/etablera metoder för sådan planering.
- Det behövs större inslag av dialog mellan olika aktörer inom försvarssektorn. Denna dialog skulle även kunna bidra till att bryta det misstroende som kan observeras mellan olika aktörer. Att hitta former och forum för dessa dialoger är en av de mer angelägna stegen till en förbättrad styrning.
- Verksamhetslogiken inom försvaret behöver kartläggas. Verksamhetslogiken beskriver sambanden mellan omvärld, förmågekrav, insatsorganisation, insatsförband, förbandsproduktion och kostnader. Kartläggningen av verksamhetslogiken sker lämpligen genom dialog mellan olika aktörer med olika perspektiv på försvaret.
- Ta fram mer aktörsanpassad information till beslutsfattare med olika beslutsansvar, olika beslutsfokus och olika roller i beslutsprocessen. Inte minst Riksdagen är i behov av dokument i form av propositioner och verksamhetsredovisningar som är mer anpassade till Riksdagens roll och uppgifter.
- Förbättra de ekonomiska analyserna i planering och beslutsunderlag inte minst i beslutsunderlag rörande större materielsystem. Styr och följ upp verksamheten och ekonomin i samma begrepp så att det blir möjligt att ställa prestationer mot kostnader. Det bör vara möjligt att både bedöma prestationer och kostnader på den styρνivå som statsmakterna tillämpar vid styrning av försvaret, i nuläget i realiteten på förmågenivå.
- Utvärdering och uppföljning inom försvarssektorn bör få ökad uppmärksamhet och betydelse. En god uppföljning inom försvaret innehåller både kvantitativt mätbara mål och uppföljning/utvärdering genom mer kvalitativa och värderande resonemang. Utveckla ”balanserade styrkort” inom försvarssektorn. Använd övningar och återkoppling från operativa insatser som väsentlig del av utvärderingen.
- Styrningen bör även beakta möjligheter att skapa incitament och drivkrafter för individer i organisationen att utföra goda prestationer.

Jämfört med FSU:s förslag betonar projektet tydligare behovet av statmakternas engagemang i omvärldsanalysen bl.a genom anvisande av scenarier för försvarsplaneringen som ett medel

att förtydliga verksamhetsidé och krav på förmågor. Projektet pekar också på behovet av ett fristående organ för ”second opinion” och behovet av en utvecklad verksamhetslogik. En annan skillnad är att projektet är mer skeptiskt till statsmakternas möjligheter att kunna styra genom krav på operativa förmågor och kopplat till detta möjligheterna att kunna kostnadsberäkna produktionen av de operativa förmågorna. Projektet pekar dessutom på den starka koppling som finns mellan nivå på styrningen och vald organisationslösning och arbetsfördelning mellan departement och myndighet och utesluter härvid inte möjligheten att göra avsteg från den svenska förvaltningstraditionen med små departement och fristående myndigheter..

3. Slutsatser/Rekommendationer – relevans i perspektivet av intervjuer och enkätundersökning

I detta avsnitt testas de slutsatser/rekommendationer som projektet sammanfattade i projektrapporten för år 2004³ i belysningen av svaren från de intervjuer där dessa slutsatser/rekommendationer diskuterats och i belysningen av resultaten från den genomförda enkätundersökningen. De intervjuades reaktioner beskrivs här i koncentrat. Reaktionerna från intervjuerna är mer utförligt beskrivna i en av projektets delrapporter⁴. Totalt har 22 slutsatser/rekommendationer testats. Alla intervjuade har inte konfronterats med alla dessa slutsatser utan varje intervjuad har ställts inför 5-6 slutsatser/rekommendationer.

Enkätundersökningen har gjorts mer förutsättningslöst och har därför inte direkt kopplats till projektets tidigare slutsatser/rekommendationer. Det finns emellertid möjlighet att i många fall koppla enkätundersökningens resultat till slutsatserna/rekommendationerna.

Dispositionen i avsnittet är följande

- **Slutsats/rekommendation**, beskrivning av den slutsats/rekommendation som är föremål för prövning.
- **Reaktion från intervjuer**, de intervjuades reaktioner på den framförda slutsatsen/rekommendationen återges kortfattat.
- **Koppling till resultat från enkätundersökningen**, slutsatsen/rekommendationen kommenteras i belysning av resultaten från enkätundersökningen.

3.1 Omvärldsanalys

Slutsats/rekommendation:

Statsmakterna bör öka engagemanget i omvärldsanalysen och scenariet framtagandet.

Reaktion från intervjuer:

Slutsatsen delas huvudsakligen av respondenterna som emellertid menar att Försvarsberedningen till viss del har denna roll. Försvarsberedningen gör oftast bara en övergripande bedömning av utrikes- och säkerhetspolitisk utveckling och lämnar numera inga planeringsförutsättningar i form av scenarier för försvarsplaneringen. Detta leder till att den

³ Ibid.

⁴ *Intervjuer om den strategiska styrningen inom det militära försvaret – att gå från vad till hur*, FOI Memo 1545, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund.

politiska nivån indirekt lämnar omvärldsbedömningen till Försvarsmakten och därmed blir beroende av Försvarsmaktens omvärldsanalys.

Några av de intervjuade betonar att diskussioner om vilka förmågor som ska prioriteras resp. avvecklas ”hänger i luften” när diskussionerna inte kan kopplas till omvärlds- och konfliktscenarier samt från dessa scenarier härledda typsituationer.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Extern osäkerhet gör det svårare för verksamheten att uppnå goda verksamhetsresultat. En systematisk omvärldsanalys kan bidra till ökade kunskaper om omvärlden som kan reducera denna osäkerhet. Omvärldsanalysen kan ses som en viktig, övergripande del av den verksamhetslogik som enligt enkätundersökningen bidrar till förbättrade verksamhetsprestationer.

3.2 Verksamhetsidé

Slutsats/rekommendation:

Statsmakterna bör tydliggöra den övergripande verksamhetsidén för det militära försvaret samt klargöra hur denna bör påverka styrningen av övriga delar av det militära försvaret.

Reaktion från intervjuer:

De flesta intervjuade bekräftar bristen på en tydlig verksamhetsidé. Vad ska försvaret vara till för? Vem ska försvaret vara till för? Detta bekräftas såväl av aktörer från riksdag, departement och myndighet. Vissa aktörer synes betona internationella insatser, andra det nationella försvaret. Bristen på tydlig linje påtalas. Den finns inte uttalad och den går inte heller att empiriskt härleda genom att försöka spåra den genom de beslut som fattas. Försvarsmakten drar verksamhetsidén i riktning mot internationella insatser. Alla förband ska ha både nationell och internationell förmåga men de internationella kraven tenderar i nuläget att bli kostnadsdrivande.

Försvarsmakten upplever att de ibland indirekt får ta ställning till frågor av politisk natur såsom vilka försvarsförmågor som ska avvecklas och dess förmågors koppling till frågor som alliansfrihet och neutralitet då statsmakterna inte gör tydliga prioriteringar.

En del bedömare tycker att Sverige befinner sig i en ”gråzon” vad gäller alliansfriheten – denna kluvenhet kommer till uttryck i budgetpropositionen⁵ i texten:

”Sverige vare sig ger eller tar ömsesidiga försvarsförpliktelser. Det måste dock anses som osannolikt att Sverige skulle ställas helt ensamt om våra grundläggande säkerhetsintressen hotas.”

Andra bedömare hävdar att även Försvarsmakten är dåliga på prioriteringar. Olika särintressen inom Försvarsmakten ska få del av kakan för att den interna ”rättvisan” ska upprätthållas.

Många upplever även att det saknas en strategi för den internationella verksamheten vilket leder till ett ineffektivt utnyttjande av Försvarsmakten vid internationella insatser.

⁵ Vårt framtida försvar, Prop 04/05:5, Försvarsdepartementet.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

En tydlig verksamhetsidé är navet i utvecklingen och fastställandet av den verksamhetslogik som enligt enkätundersökningen är en viktig förutsättning för att möjliggöra önskvärda verksamhetsresultat.

3.3 Mål

Slutsats/rekommendation:

Statsmakterna bör definiera tydliga, ambitionsavvägda säkerhetspolitiska mål och försvarsuppgifter på en beskrivningsnivå som utesluter stora tolkningsutrymmen för de styrda myndigheterna. Målen bör följas upp och utvärderas.

Reaktion från intervjuer:

Samtliga som konfronterats med denna slutsats höll med om den. Allmänt upplevs styrningen som antingen vara mycket övergripande och otydlig eller som mycket detaljerad och ”klåfingrig”.

En del av de intervjuade menar å andra sidan att Försvarsmakten utnyttjar tolkningsmöjligheterna i styrningen från Försvarsdepartementet till det yttersta för sitt eget syfte och att Försvarsmakten skulle uppleva ytterligare konkretiseringar som ”detaljstyrning”.

Några av de intervjuade uttrycker tvivel om att regeringen följer regeringsformen, budgetlagen och anslagsförordningen. Riksdagen har enligt konstitutionen finansmakten och beslutar om budgetpropositionen men sedan inför regeringen nya ekonomiska villkor som begränsar möjligheten att utnyttja tilldelade medel genom limiter och genom att dra in tidigare anslagssparande. Detta innebär, anser några av de intervjuade, att man intervenerar i riksdagens finansieringsbeslut. Det skapar stora problem när regeringen ända in i november gör ändringar i regleringsbreven och att sparkrav i form av limiter åläggs myndigheten.

Målen är sällan kvantifierade vilket försvårar en uppföljning av målen.

Några av de intervjuade talar om behovet av en renodling av olika mål från olika politikområden: ”Vi kan inte bedriva främmande politikområden genom försvarspolitik”. En allmän uppfattning är att försvarssektorn till mycket stor del varit ”inputstyrd” genom att primärt styra genom personal- och värnpliktsantal, materielbeställningar och grundorganisationen.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

En pedagogisk och tydlig mål-medelkedja är en del av den verksamhetslogik som enligt enkätundersökningen är en viktig förutsättning för en hög prestationsnivå. Frekventa ändringar av övergripande mål påverkar prestationerna negativt enligt enkätundersökningens resultat.

3.4 Försvarsutskottet

Slutsats/rekommendation:

Försvarsutskottet kan bli mer aktivt i sin granskning av regeringen och Försvarsdepartementet och bör överväga att skaffa egen utrednings- och analyskapacitet eller anlita oberoende aktörer för analys och granskning

Reaktion från intervjuer:

Granskningsarbete är en av riksdagens tre uppgifter, nämligen att utöva kontroll av regering och förvaltning. Utskottet kan bli ännu bättre men har dock ökat intensiteten och då framför allt genom Thulstrupsutredningen⁶ som även bidrog till en ökad kunskap hos utskottsledamöterna.

Inlärnings-effekten från Thulstrupsarbetet är svårare att åstadkomma då Riksrevisionen står för granskningen. Många utskottsledamöter upplever att närheten till revisionsfunktionerna minskat jämfört med när Riksdagens Revisorer fortfarande var verksamma.

Många av de intervjuade pekar på behovet av att tydligare se vad man får för ”pengarna”: ”Vi stoppar in 37 Miljarder kronor varje år, men vad får vi för det?”.

En verksamhetsredovisning som kopplas ihop med en ekonomiredovisning ses som mycket angelägen. Fokus på granskningen bör vara effekt och prestation i verksamheten och mindre på ”insatsresurserna” – materiel, personal, värnpliktiga, grundorganisation.

Utskottet och Riksdagen vill öka sitt inflytande över de större investeringarna i försvarsmateriel. Man har därför ställt krav på att få besluta om beställningsbemyndiganden för sådana materielinvesteringar.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen innehåller inget resultat som tydligt är kopplat till denna slutsats/rekommendation då enkätundersökningen inte är aktörsspecifik. En positiv koppling mellan interaktiv utvärdering där flera aktörer medverkar och verksamhetsresultatet tyder emellertid på att Försvarsutskottet bör medverka i en aktörsgemensam utvärdering och i utvecklingen av utvärderingsverktyg. Det finns även enligt enkätundersökningen en positiv effekt på prestationsnivån för en process där verksamhetslogiken utvecklas i samarbete mellan de olika aktörerna där Försvarsutskottet skulle bidra med sina perspektiv.

3.5 Försvarsdepartementets roll och styrka

Slutsats/rekommendation:

Försvarsdepartementet behöver stärkas. Detta kan ske på olika sätt. Ett är att Försvarsdepartementet får ett personellt resurstillskott. Ett annat är att Försvarsdepartementet i ökande grad genom uppdrag använder sig av kompetens vid försvarsmyndigheter för att stödja sin styrning. Styrningen kan också utvecklas genom att inhämta synpunkter och ”second opinions” från andra oberoende aktörer inom eller utom landet. Ytterligare alternativ är att i enlighet med den norska modellen flytta delar av Försvarsmaktens högkvarter (HKV) till Försvarsdepartementet.

Reaktion från intervjuer:

Det finns en mycket stor enighet om att Försvarsdepartementet spelar en alltför svag roll i styrningen av det militära försvaret. Denna uppfattning finns inom riksdagen, inom departementet själv och inom Försvarsmakten.

⁶ Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001, 2003/04, URD1, Jörgen Thulstrup.

En del hävdar att det huvudsakligen är ett resursproblem men de flesta lutar emot att det främst handlar om ett problem rörande kompetens och arbetsinriktning. Det saknas tillräcklig kompetens i departementet för att aktivt kunna styra myndigheten och värdera nyttan av det militära försvaret. Departementet är reaktivt på underlag från andra aktörer, till dominerande del från Försvarsmakten, istället för att aktivt styra dessa. Arbetet är till stor del omständighetsstyrt och bestäms av "inkorgen". Procedurfrågorna dominerar arbetskalendern. Nästan allt underlag kommer från Försvarsmakten och departementet saknar tillräcklig kompetens att granska, analysera och värdera detta underlag.

Många påtalar det orimliga i att Förvarsdepartementet "köper" sin långsiktiga, strategiska planering av Försvarsmakten och en del av dessa ser den "norska" organisationslösningen som ett alternativ.

Ett annat alternativ att förstärka departementet som framförs av några av de intervjuade är en stabschef, opolitisk tjänsteman (enligt en av förslagsställarna – ska stabschefen vara en högt uppsatt, sakkunnig officer) som bistår ministern och statssekreteraren i styrning av departementet och dess enheter.

En av de intervjuade betonade att en nyckel till förbättrad styrning från Förvarsdepartementet är en ökad tillgång till primärdata om Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna. Det innebär inte nödvändigtvis tillgång till informationssystemen hos dessa myndigheter utan mer relevant information för att kunna göra egna analyser.

Försvarsmakten utnyttjar tidvis tolkningsmöjligheterna av direktiv från departementet till det yttersta men klagar samtidigt ofta över "luddig" styrning från departementet. Om departementet kommer med mer detaljerade direktiv får de istället kritik för att de är klåfingriga.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen innehåller inget resultat som tydligt är kopplat till denna slutsats/rekommendation då enkätundersökningen inte är aktörsspecifik. Förvarsdepartementet bör emellertid vara den kanske viktigaste aktören när det gäller att skapa en interaktiv utvärdering av verksamheten inom försvaret och verktyg för en sådan utvärdering. En väl fungerande utvärdering har, enligt enkätundersökningen, en positiv påverkan på verksamhetens prestationer. Likaså bör Förvarsdepartementet vara en aktiv aktör i utvecklingen av den verksamhetslogik som enligt enkätundersökningen befrämjar en hög prestationsnivå.

3.6 Förvarsdepartementets ägarstyrning

Slutsats/rekommendation:

Förvarsdepartementet bör starkare utöva "ägarskapet" över försvarsmyndigheterna och säkerställa en effektiv samordning. Detta kan bl.a. göras genom att återinföra Militärledningen, MIL, (antingen med Förvarsdepartementet eller HKV som sammankallande, beroende på vald organisationslösning).

Reaktion från intervjuer:

De intervjuade håller i stor utsträckning med om slutsatsen.

Modellen med den självreglerande uppdragsstyrningen där främst Försvarsmakten genom sina beställningar styr inriktningen av och storleken på försvarsmyndigheterna har inte gett avsedda resultat i form av kostnadsmedvetande och tydliga nytto-/kostnadsavvägningar. Tillsättandet av Försvarsförvaltningsutredningen är ett tecken på att Försvarsdepartementet, med hjälp av Försvarsberedningen, också kommit till denna slutsats. Några av de intervjuade pekar på att den obalans som uppkommit inom försvarssektorn just är ett bevis på en svag ägarroll för Försvarsdepartementet.

Några av de intervjuade pekar på avsaknad av gemensamma forum för departementsledningen och ledningarna för de olika försvarsmyndigheterna.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Försvarsdepartementet är den kanske viktigaste aktören för att åstadkomma en aktörsgemensam process för att utveckla en verksamhetslogik som kan delas av försvarssektorns olika aktörer.

Ett av de mer överraskande resultaten från enkätundersökningen var att den antydde en negativ koppling mellan marknadslösningar och verksamhetsresultat. ”Marknadslösningar” för att ”autonomt” uppnå en ändamålsenlig styrning är i så fall av tveksamt värde.

3.7 Samverkan mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet

Slutsats/rekommendation:

Utrikesdepartementet kommer sannolikt att få ökat inflytande över försvarsfrågorna och behöver i så fall stärka kunskapen i försvarsfrågor samt identifiera en ”policy” för de internationella insatserna. Samverkan mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet kommer att behöva öka varvid rollfördelningen dessa emellan bör klarläggas.

Reaktion från intervjuer:

Brytningen mellan Utrikesdepartementet (UD) och Försvarsdepartementet kan bli att UD beställer och Försvarsdepartementet betalar. Många upplever emellertid att det saknas kriterier för internationella insatser där vissa hävdar att Sverige borde koncentrera sina insatser – då får Sverige en mer betydande roll i de insatser som görs och det blir effektivare per krona.

På utskottsnivå sköts samordningen genom sammansatta utskott som till hälften består av ledamöter från Försvarsutskottet och till hälften av ledamöter från Utrikesutskottet. Detta fungerar väl enligt många av de intervjuade.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen innehåller inget resultat som tydligt är kopplat till denna slutsats/rekommendation då enkätundersökningen inte är aktörsspecifik.

3.8 Övrigt interdepartementalt samarbete

Slutsats/rekommendation:

Det kommer att i större utsträckning behövas samarbete och samordning över departementsgränserna (och utskottsgränserna).

Reaktion från intervjuer:

Samtliga intervjuade delade slutsatsen och konstaterade att andra departement har inflytande över försvarspolitikerna såsom närings-, utrikes- och finansdepartementen. Inflytandet sker bl.a i frågor rörande arbetsmarknads-, industri- och regionalpolitik. Finansdepartementet har ett stort inflytande på försvaret genom dess påverkan på anslagstilldelningen.

Det skulle behöva skapas fler interdepartementala arbetsgrupper. Det är hårt arbete tillsammans som ger kunskap och förståelse för varandras problem och därmed skapar förutsättningar för gemensamma lösningar. Arbetsgrupperna skulle kunna bestå av både departements- och myndighetspersonal.

Inom försvarsutskottet har diskussioner förts om ett ”sårbarhets- och säkerhetsutskott” som skulle ta ett samlat grepp om sårbarhets- och säkerhetsfrågorna oavsett i vilken sektor de härrör ifrån.

Ett utökat användande av modellen med sammansatta utskott skulle kunna vara ett sätt att arbeta över områdesgränser.

Regeringsformen är till del gammalmodig och ser på tillståndet i världen och Sverige på ett binärt sätt – det är antingen krig eller fred. Den nya säkerhetspolitiska situation innebär att det finns en betydande ”gråzon” mellan krig och fred.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Även här kan denna slutsats kopplas till de resultat som bekräftar att en verksamhetslogik som utvecklats i samarbete mellan de olika intressenterna inom ett område positivt bidrar till verksamhetens prestationer.

3.9 ”Second opinion” / Oberoende granskning

Slutsats/rekommendation:

Det bör skapas ett utökat utrymme för ”second opinion”. Frigör eller avgränsa vissa delar av försvarsmyndigheterna från uppdragsfinansieringen så att de, utan att hamna i ”jävsituation”, kan användas för oberoende granskning (möjligen genom en från befintliga myndigheter avknoppad ”försvarsstyrnings-myndighet”).

Reaktion från intervjuer:

De flesta intervjuade bekräftar behovet av ”second opinion” inom försvarssektorn. I nuläget har Försvarsmakten i stort sett ”monopol” på underlagslämnandet till beslut. Försvarsdepartementet behöver input – information och analyser - från andra aktörer än Försvarsmakten och dess högkvarter (HKV).

Uppfattningen är delad huruvida en fristående ”försvarsstyrningsmyndighet” är ett lämpligt alternativ för att skapa större utrymme för ”second opinion”.

Det kanske viktigaste är, enligt en av de intervjuade, att departementet får tillgång till primärdata så att de på egen hand kan göra analyser.

Sedan inrättandet av myndigheten Försvarsmakten 1992/93 har inslaget av oberoende och fristående informationskällor minskat. Ett problem är att endast ett beslutsunderlag ofta

efterfrågas från politiskt håll. Här blir det således nödvändigt att man från politiskt håll i större utsträckning efterfrågar underlag från olika håll och att man kan hantera den värderingssituation som uppstår när beslutsunderlag kommer från olika källor.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Det finns ingen explicit koppling i enkätresultaten till denna slutsats. Man kan emellertid se allsidig belysning av ett område som en del av den interaktiva verksamhetsförståelse och utvärdering som funnits påverka prestationerna på ett positivt sätt.

3.10 Materielanskaffning

Slutsats/rekommendation:

Skapa en maktmotvikt inom materielområdet som balanserar de traditionella aktörernas incitament att skapa långsiktiga bindningar till materielobjekt. Överväg t.ex. en svensk motsvarighet till den amerikanska Board of Materiel Acquisition, ”Styrelse för Materielanskaffning”, som säkerställer kvaliteten i beslutsunderlag inkl. ekonomiska värderingar för större materielobjekt. Styrelsen bör bl.a. kunna innehålla ekonomisk kompetens på hög nivå.

Reaktion från intervjuer:

Respondenterna är inte helt övertygade om behovet av en styrelse eller ett råd för materielanskaffning. En faktor som emellertid skulle tala för en sådan lösning är att riksdagen vill ha större inflytande över beställningsbemyndiganden varvid det skulle kunna vara nödvändigt att låta pröva underlagen hos ett granskande organ. En motvikt skulle inte behövas om Försvarsdepartementet hade resurser och kompetens för att göra detta granskningsarbete.

Det skulle behövas en förbättrad materielprocess och det skulle i större utsträckning behöva göras efterkalkyler på materielsystem och dess kostnader. Många påtalar också den brist på ekonomisk kompetens som finns i värderingar, analyser och utredningar vid materielanskaffning.

Några av de intervjuade påpekade att det är väl stort fokus på materiel i det svenska försvaret. Detta visas dels av att materielandelen av kostnaderna i det svenska försvaret är hög i en internationell jämförelse.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Det finns ingen explicit koppling i enkätresultaten till denna slutsats.

3.11 Långsiktig planering

Slutsats/rekommendation:

Låt den långsiktiga planeringen sikta på att vara en referensbeskrivning, snarare än en ”fast målbild” som förväntas programmera övrig kortsiktigare planering. Låt den dessutom identifiera de viktigaste långsiktiga ”vägvalsfrågorna” för försvaret.

Reaktion från intervjuer:

En del av de intervjuade pekar på att den strategiska, långsiktiga planering som bl.a. perspektivplaneringen är en del av ansvarsmässigt borde ligga på Försvarsdepartementet.

Många intervjuade påtalar behovet av en ”think-tank” inom försvarssektorn. En del menar att perspektivplaneringen utgör en sådan ”think-tank” medan andra hävdar att den tenderar att bli en delmängd av Försvarsmaktens dokumentproduktion. ”Think-tanken” borde enligt dessa till del finnas utanför Försvarsmakten. Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) nämns ibland i detta sammanhang. I Norge har FOI:s motsvarighet, Forsvarets Forskningsinstitut, FFI, en mer accentuerad roll som ”think-tank”.

En del av de intervjuade påtalar att avvecklingen av studieorganisationen inom Försvarsmakten har inneburit att en viktig källa till nya idéer och förslag har försvunnit. Studieorganisationen innebar även en möjlighet för HKV att arbeta i ”projektform” med personal från olika delar av linjeorganisationen. En nyetablering av studieorganisationen vid sidan av linjeorganisationen hade kunnat vara ett alternativ till HKV:s nya processororienterade organisation.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Det finns ingen explicit koppling i enkätresultaten till denna slutsats.

3.12 Kommunikation / Dialog

Slutsats/rekommendation:

Öka inslaget av dialog i kommunikationen mellan olika aktörer och tona ned ”dokumenten” som medel för information och kommunikation.

Reaktion från intervjuer:

Samtliga av intervjuade som kommenterat denna slutsats var överens om att något behövde göras på detta område.

Budgetunderlag, försvarsbeslutsunderlag, regleringsbrev och årsredovisningar m.m är stora dokument. De borde kortas ned väsentligt. Det finns en risk för att ”signalerna drunknar i bruset”.

Det kan finnas skäl att ”bryta” de gamla kontaktvägarna och skapa nya kontaktvägar och mötes- och samarbetsforum där representanter för Riksdag, Regeringen/ departementet och myndighet kan föra gemensamma dialoger.

Flera av de intervjuade påtalar att kommunikationen är bristfällig och präglas till del av misstroende. Kulturskillnader mellan officerskulturen på HKV och den politiska eller politikernära kulturen inom departement och riksdag förstärker dessa kommunikationssvårigheter.

Det finns alltför litet pedagogik i dialogerna mellan statsmakterna och myndigheterna, primärt Försvarsmakten. Olika aktörer försummar möjligheten att lära varandra och lära av varandra. Inför avgörande beslut skulle dialoger behövas i betydligt större utsträckning än i nuläget.

Många av aktörerna saknar forum för samtal där det är tillåtet att ”vara dum” och ställa frågor, där man inte behöver vara rädd för att ”göra bort sig”, där toleransnivån är hög för att testa idéer. Ömsesidigt lärande om och ömsesidig förståelse av problemområdet ska stå i fokus i sådana forum där också sårbarheten läggs åt sidan för att underlätta allsidig belysning. Något sådant forum finns inte idag utan mötena är ofta hårt ”regisserade” rollspel där man bevakar sina positioner utan inslag av gemensamt sökande efter lösningar.

Ett stort antal ostrukturerade informella kontakter av huvudsakligen bilateral natur förekommer vid sidan av utbytet av omfångsrika dokument. De informella kontakter består av informationssökande och är enligt några av de intervjuade koncensussökande – man söker genom informella kontakter dem som bekräftar de egna ståndpunkterna.

Det finns risk för att de många informella kontakterna ytterligare stärker Försvarmaktens informationsmonopol då många av kontakterna är med personer i Försvarmaktens organisation som med sina svar direkt eller indirekt påverkar beslutsbilden för personer i riksdag och departement.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Många av enkätundersökningens resultat kan ses som att olika former för dialoger med olika aktörer inblandade positivt påverkar verksamhetens prestationer. Det gäller såväl den gemensamma förståelsen för verksamheten som gemensam utvärdering av verksamhetens resultat. Interaktivitet mellan olika aktörer och gemensamt lärande kan härvid ses som prestationsstimulerande aktiviteter.

3.13 Led- och processtider

Slutsats/rekommendation:

Se över led- och processtider i planerings-, besluts-, genomförande- och uppföljningsarbetet i syfte att förkorta dessa för att öka flexibilitet och möjliggöra kortare planeringshorisonter.

Reaktion från intervjuer:

Delade reaktioner där vissa av de intervjuade ser små möjligheter att korta ned åtminstone leden fram till beslut och beslutet. Andra intervjuade pekar på att traditionen med omfångsrika dokument inför olika beslut tar onödigt lång tid.

Bindningarna i materielplanen upplevs vara för långa. Det behövs större flexibilitet och även möjligheter till omförhandling av kontrakt.

Beslutsgången vid internationella insatser är nu för långsam. De internationella insatserna kräver ibland snabba beslut. Beslutsmodellen under fredstid i Sverige är inte anpassad för den nya situation som de internationella insatserna innebär.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Det finns ingen explicit koppling i enkätresultaten till denna slutsats.

3.14 Verksamhetslogik – roll och form

Slutsats/rekommendation:

Kartlägg och klargör verksamhetslogiken i en process som involverar beslutsfattande instanser i riksdag, regering, departement och myndigheter. Genom en bättre förståelse och gemensam bild av verksamhetslogiken kan olika beslutsinstanser bättre värdera och förstå beslutsunderlag, bättre analysera och värdera beslutens konsekvenser och beroenden.

Reaktion från intervjuer:

Slutsatsen får starkt stöd bland de intervjuade. Många upplever försvarsområdet som komplext där inte minst möjligheterna att förstå kopplingen mellan verksamhetens prestationer och dess kostnader är mycket begränsade.

Verksamhetslogiken ska koppla ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion och kostnader. En förståelse för hur sambanden ser ut i en verksamhet och hur mål och medel hänger samman är en av de viktigaste förutsättningarna för goda beslut och effektivitet. Som en delmängd i utvecklingen av verksamhetslogiken skulle även språk- och begreppsutvecklingen inom försvarsområdet behöva klargöras.

Verksamhetslogiken skulle med fördel utvecklas i ett samarbete mellan riksdag, departement och myndigheterna.

Det finns ett pedagogiskt behov av att tydliggöra hur tilldelade resurser kopplas ihop med verksamhet när Försvarsdepartementet gör redovisningar till Riksdagen.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

En av huvudslutsatserna från enkätundersökningen var den starka koppling som kunde konstateras mellan en tydlig och accepterad verksamhetslogik och förutsättningarna för goda prestationer. Slutsatsen får följaktligen starkt stöd av enkätundersökningens resultat.

3.15 Aktörsanpassning av information och beslutsunderlag

Slutsats/rekommendation:

Ta fram mer aktörsanpassad information till beslutsfattare med olika beslutsansvar, olika beslutsfokus och olika roller i beslutsprocessen. Beslutsunderlaget kan bygga på dokument men också större inslag av dialog och muntlig presentation.

Reaktion från intervjuer:

Slutsatsen delas av flertalet av de intervjuade.

Nuvarande stora planeringsdokument och beslutsunderlag upplevs inte som aktörsanpassade, allra minst till Riksdagens och Försvarsutskottets behov. Det är svårt att gallra ut den väsentliga informationen ur de många sidorna.

De viktigaste informationskällorna för politikerna är personliga besök och massmedia. De officiella dokumenten spelar en mer underordnad för politikernas information ofta beroende på sina omfång och sina brister i pedagogik.

Problemen är inte brist på information utan snarare att man drunknar i information som inte är sorterad och prioriterad.

Det behövs en större aktörsanpassning av informationen. Fler muntliga föredragningar och mer strukturerat informationsutbyte i dialogform kan vara sätt att åstadkomma detta.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

En ökad aktörsanpassning med ett större inslag av dialog torde bidra till den verksamhetsförståelse som, enligt enkätresultaten, är en förutsättning för väl underbyggda beslut som i sin tur påverkar prestationerna i positiv riktning.

3.16 Ekonomiska analyser och överväganden

Slutsats/rekommendation:

Förbättra de ekonomiska analyserna i planeringen. Beakta ekonomiska överväganden (integrerade verksamhets- och ekonomiöverväganden) i alla verksamhetsfaser. Stärk beslutsunderlag genom förbättrade kostnads-/nyttoanalyser kopplade till verksamheten. Värdera alternativa lösningar i olika ambitions- och kostnadsnivåer. Känslighetsanalysera osäkra antaganden. Värdera flexibilitetsaspekten.

Reaktion från intervjuer:

De intervjuade delar i väsentlig grad uppfattningen att de ekonomiska analyserna och deras koppling till verksamhetsstyrningen kan förbättras. Riksdagen har svårt att bedöma vad man får för pengarna. Det behövs en bättre ekonomisk redovisning och förbättrade ekonomiska kalkyler.

Ekonomi har relativt låg status i Försvarmakten och betraktas oftast som en kameral funktion. Det finns en tendens till att separera verksamhet och ekonomi. Verksamhetsstyrning blir en sak och ekonomistyrning en annan sak istället för att betrakta ekonomistyrningen som en integrerad del i verksamhetsstyrningen.

Försvarmakten har blivit bättre på att ha kontroll över anslagsförbrukningen. Den kamerala ekonomin fungerar bättre. Försvarmakten skulle emellertid behöva förbättra de ekonomiska analyserna och kunna "värdera" vad olika "produkter" kostar. Arbetet i FEM-projektet (Försvarmaktens EkonomiModell) arbetar i nuläget med detta.

Försvarmakten borde även lägga större vikt vid att hitta ambitionsanpassade kostnadseffektiva lösningar. Det finns en tendens till binärt tänkande när man avväger effekt och kostnad. Antingen gör man ingenting och då kostar det ingenting eller också gör man allt med hög ambition och därmed höga kostnader.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Kopplingen mellan verksamhetens prestationer och dess resursförbrukning (kostnader) är en viktig del av verksamhetslogiken inom ett område. En utvärdering där verksamhetens effekter utvärderas tillsammans med verksamhetens kostnader är en del av den "diagnostiska" utvärdering som enligt enkätresultaten indirekt bidrar till en hög prestationsnivå.

3.17 Utvecklings- och avvecklingsorganisation

Slutsats/rekommendation:

Genomför så långt möjligt en ledningsmässig och organisatorisk separation av utvecklings- och avvecklingsdelarna av Försvarmakten.

Reaktion från intervjuer:

De flesta intervjuade uttrycker en tveksamhet till en långtgående separation av avvecklingsdelarna. Hittillsvarande utveckling har inte heller pekat på något behov. Det har skapats en avvecklingsorganisation på de regementen, flottiljer, marinbaser och skolor som ska avvecklas. Det finns inga skäl att gå längre i att separera avvecklingsdelarna av Försvarmakten.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Det finns ingen explicit koppling i enkätresultaten till denna slutsats.

3.18 Konsistenta planerings- och uppföljningsbegrepp

Slutsats/rekommendation:

Styr och följ upp verksamhetens prestationer och kostnader enligt samma begrepp och redovisningsstruktur. Koppla den ekonomiska redovisningen till ekonomiskt ansvar.

Reaktion från intervjuer:

Slutsatsen delas av de intervjuade. Den ekonomiska redovisningen behöver bli mer ”outputorienterad” istället för ”inputorienterad”. Många påtalar att det är svårt att bedöma vad man får för pengarna och efterlyser en tydligare koppling mellan resursförbrukningen och levererade prestationer. Försvarsdepartementet initierade det arbete som idag pågår inom Försvarsmakten för att ta fram en mer ”outputorienterad” redovisning (FEM-projektet).

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen påvisar en indirekt påverkan på prestationsnivån från tillförlitlig utfallsredovisning som kan påvisa verksamhetens resultat.

3.19 Flerdimensionell uppföljning med kvantitativa och kvalitativa mått

Slutsats/rekommendation:

En god uppföljning inom försvaret innehåller både kvantitativt mätbara mål och uppföljning/utvärdering genom mer kvalitativa och värderande resonemang. De mätbara nyckeltalen kan i många fall vara ett ingångsvärde för en kvalitativ utvärdering högre upp i mål-medel-kedjan. Utvärderingen är med fördel interaktiv på så sätt att den involverar flera olika aktörer och att den bygger på ingångsvärden från nyckeltal/bedömningar av prestationer som är kopplade, genom mål-medel-kedjan, till den studerade prestationen.

Reaktion från intervjuer:

Samtliga intervjuade delar uppfattningen att utvärdering och uppföljningen inom försvaret är underutvecklad. Det finns ett stort behov av uppföljning och utvärdering.

Uppföljningen bör ske av såväl verksamheten och dess prestationer som kostnaderna för desamma.

Ett problem är att det sällan sätts tydliga mål som är uppföljningsbara. Bristen på tydliga mål försvårar uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Att följa upp insatsorganisationen är ett lämpligt sätt att göra uppföljning. Går det dessutom att knyta pengar till insatsorganisationen och dess förband ökar värdet av uppföljningen ytterligare.

Ett annat sätt är att följa upp och utvärdera är att göra internationella jämförelser med hjälp av olika effektmått och nyckeltal.

Att styra på och utvärdera mål för övningar är ytterligare ett sätt att skapa kunskap om försvarets förmåga.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen pekar på att utvärdering är centralt för att åstadkomma goda verksamhetsprestationer. Utvärdering bör fånga upp de olika perspektiv som olika aktörer har på en verksamhet och görs med fördel interaktivt med flera aktörer inblandade. Till hjälp i den interaktiva utvärderingen pekar enkätundersökningen på vikten av en fungerande ”diagnostisk” utvärdering – en kvantitativ utvärdering där bl.a plan ställs mot utfall. Slutsatsen får alltså starkt stöd från enkätundersökningen.

3.20 Kontinuitet i rapportering

Slutsats/rekommendation:

Regeringens (Försvarsdepartementets) redovisning till Riksdagen bör bygga på mer löpande information och kontinuitet över tiden.

Reaktion från intervjuer:

Frågan har hanterats tillsammans med svaren på frågan om aktörsanpassning (avsnitt 3.15).

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Se avsnitt 3.15.

3.21 Återkoppling från det operativa nyttjandet

Slutsats/rekommendation:

Säkerställ återkoppling från det operativa nyttjandet av försvaret.

Reaktion från intervjuer:

Den nya inriktningen där försvaret i större grad ska användas för insatser av olika slag skapar möjligheter till återkoppling och utvärdering.

Övningar ger en möjlighet till praktisk uppföljning mot konkreta övningsmål om än inte ”skarp”.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Återkoppling från nyttjandet kan ses som en väsentlig del av uppföljning och utvärdering vilket av enkätundersökningen påvisats ha positiv effekt på prestationsnivån.

3.22 Individens roll och drivkrafter

Slutsats/rekommendation:

Använd individernas drivkrafter för att åstadkomma en ändamålsenlig verksamhetsstyrning. Belöna goda prestationer med lämpliga ”motivatorer” och utkräv ansvar för sämre prestationer. Överväg hur lön, utnämningar, uppföljning och andra incitament kan brukas för att åstadkomma kraftfulla positiva drivkrafter.

Reaktion från intervjuer:

De flesta intervjuade finner det viktigt att ta hänsyn till vad som motiverar i arbetet.

De intervjuade trycker bl.a på värdet av uppföljning för att skapa incitament genom ”observationseffekten”.

”Bench-marking” inom organisationen för enheter och personer med liknande arbetsuppgifter är en annan åtgärd kan skapa incitament.

Uppföljning och utkrävande av ansvar är en viktig del för att skapa incitament. Att hitta det mätbara, mäta och utkräva ansvar och belöna är viktigt för att skapa incitament.

Några intervjuade påtalar att det är svårare att stimulera individens drivkrafter i en offentlig organisation. De materiella drivkrafterna är oftast lägre än i den privata sektorn. Drivkrafter måste därför i högre utsträckning skapas med andra medel.

Personalrotation kan vara ett sätt att skapa motivation men kan också få motsatt effekt. Om man vet att man kommer att rotera inom några år finns en risk att man prioriterar kortsiktiga frågor på bekostnad av långsiktiga. Den stora personalrotationen på den militära sidan är troligen för stor i ett idealperspektiv.

Koppling till resultat från enkätundersökningen:

Enkätundersökningen påvisar ett samband mellan belöningsystem för individen och goda verksamhetsprestationer. Sambandet är indirekt och påverkar genom effekter på beslutsfattande och delaktighet i bidrag till verksamhetsförståelse och deltagande i utvärdering.

4. Kopplingar mellan projektets slutsatser/rekommendationer och Förvarsstyrningsutredningens förslag

I detta avsnitt diskuteras kopplingar mellan projektets slutsatser/rekommendationer och de förslag som lämnats i betänkandet från Förvarsstyrningsutredningen (FSU)⁷. Projektet har som nämnts haft frekventa och konstruktiva kontakter med FSU. Det finns också en god överensstämmelse mellan projektets slutsatser/rekommendationer och FSU:s förslag.

Utredningen innehåller en problembeskrivning med åtgärdsförslag som rimmar väl med resultat och slutsatser från projektet.

Att förstärka Förvarsdepartementets roll och styrningskapacitet är en central fråga och många förslag i utredningen går i denna riktning: ett aktivare deltagande i försvarsplaneringen från Förvarsdepartementet, en förstärkt ägarroll bl.a genom tillsättandet av en förvaltningschef och inrättandet av en funktion vid Förvarsdepartementet med ansvar för utvärderingar för att nämna några.

Andra förslag som stämmer väl med slutsatser från projektet är behovet av ett samordningsorgan för försvarssektorn, ökad aktörsanpassning av beslutsunderlag inte minst till riksdagens behov, en högre ambition i utvärdering och uppföljning, en ökad vikt för ekonomiska bedömningar och en återhållsamhet med kortsiktig ryckighet i medelstilldelningen till försvaret.

⁷ *Styrningen av insatsförsvaret*, betänkande av Förvarsstyrningsutredningen, SOU 2005:92, Förvarsdepartementet.

I tabellen i bilaga 1 kommenteras projektets slutsatser från den projektrapport för år 2004 som utkom våren år 2005 i belysning av förslagen från FSU. FSU:s förslag återges i kursiv stil tillsammans med uppgift om i vilket avsnitt i betänkandet som förslaget återfinns. Kortfattade kommentarer kompletterar beskrivningen. /Bilaga 1.

Det finns emellertid några områden där det finns smärre skillnader i problemuppfattning och bedömning av åtgärdsbehov. Vi kommer kortfattat att återge dessa nedan.

Verksamhetslogik och dess koppling till uppföljning

Utredningen påtalar i olika avsnitt den bristande möjligheten att spåra sambanden från omvärldsanalys till operativa förmågor och vidare till insatsorganisation, till förbandsproduktion och resursförbrukning. Utredningen har emellertid inte formulerat något explicit förslag där det föreslås att en sådan verksamhetslogik utarbetas. Projektet har pekat på behovet av att utarbeta en sådan och att arbetet med att ta fram denna bör involvera många olika aktörer som tillför sina perspektiv (Riksdagen, Förvarsutskottet, Regeringen, Förvarsdepartementet, andra departement såsom Utrikesdepartementet, Förvarsmakten och förvarsmyndigheterna). Verksamhetslogiken kan sedan utgöra underlag till en utvärderingskedja som speglar den mål-medel-hierarki som verksamhetslogiken till del utgör. Mått för utvärdering och uppföljning kopplas till olika nivåer i kedjan. Ett vanligt verktyg för sådan flerdimensionell och nedbruten uppföljning är s.k balanserade styrkort som används av förvaltningarna i många andra länder. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 6.

Beskrivning av tillämpad styrform

Det kan betraktas som väl idylliskt att beskriva den tillämpade styrningen inom förvarssektorn som en form av resultatstyrning. Den kan snarare beskrivas som en ad hoc-blandning av självstyrning, inputstyrning och detaljstyrning.

- Självstyrning genom den stora frihet som ges Förvarsmakten och dess högkvarter och det överläge i initiativ och kunskap som Förvarsmakten besitter genom obalansen mellan Förvarsdepartementet (ca 150 anställda) och den mycket stora myndigheten Förvarsmakten med drygt 20 000 anställda. Självstyrningen accentueras av att Förvarsmakten genom uppdragsstyrningen fått ”delegerat” till sig att styra förvarsmyndigheterna.
- Inputsstyrning genom att olika särintressen bevakar sina ”produktionsfaktorer”. Officerskåren har bevakat behovet av officerare, parlamentarikerna har bevakat den allmänna värnplikten, förvarsindustrin m.fl har sört för beställningsvolymerna till den i Sverige belägna förvarsindustrin och riksdagsmän, regionala och lokala företrädare har bevakat sina regementen, flottiljer, marinbaser, skolor etc. Följden har blivit att styrningen ofta fokuserat på att säkerställa att viss ”input” används snarare än styra på prestation (”output”).
- Detaljstyrning genom de många högst-belopp, återrapporteringskrav och särskilda frågor som styr detaljrenden i regleringsbrev och det löpande arbetet.

Styrningen kan i mycket begränsad omfattning beskrivas som resultatstyrning: inga tydliga mål är definierade, målen är sällan utvärderingsbara och det finns mycket små möjligheter att ställa prestation mot kostnader. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 5.

Produktionsperspektivets dominans

Inslaget av ”inputstyrning” påtalades ovan vilket gör att produktionsperspektivet påverkar styrningen i för hög grad. En väsentlig aspekt som finns i utredningen men som bör förstärkas är att försvarssektorn lider av att produktionsperspektivet så tydligt dominerar över användar- eller resultatperspektivet. Detta har påtalats av projektet i olika rapporter. Olika särintressen i försvarets verksamhet och produktion har starkare inflytande än de som uppmärksammar försvarets säkerhetspolitiska och operativa nytta. Även om utredningens resonemang och förslag till väsentliga delar innebär ett stärkande av det senare saknas en tydlig problemformulering av behovet att förändra balansen så att resultatperspektivet kan bli väsentligt starkare. Här är det bland annat angeläget med en genomgång av olika särintressen och en bedömning av hur de kan balanseras.

Om statsmakterna skall kunna agera som nyttjare av försvaret måste man få underlag som utarbetas från användarperspektivet och som är oberoende av de särintressen som finns. Nu finns inte någon instans som kan förse statsmakterna med sådant. Utredningen pekar inte heller på något som kan innebära en lösning.

Styrningsnivå – förmågor, insatsorganisation, förband

Utredningens uppfattning om att det skulle vara önskvärt att styra med tydliga krav på operativa förmågor och delförmågor delas i princip av oss. Vi är emellertid inte lika övertygade som utredningen om att detta kan ske: Historien har åtminstone hittills visat att styrning i förmågebegreppen tenderar att bli mycket översiktlig och därmed otydlig. Detta förstärks av att förmågan alltid är relativ mot en tänkt motståndares förmåga. Det återstår alltjämt att bevisa att styrning med förmågor går att konkretisera på ett sådant sätt att den kan bli underlag för såväl planering som utvärdering och uppföljning. Om man dessutom önskar en stark koppling mellan styrbegreppen och den ekonomiska uppföljningen så att ”nytta kan ställas mot kostnad” adderas ytterligare en dimension som komplicerar styrning i förmågetermer. Detta ställer nämligen krav på identifikation av kausala samband mellan insatsförband och operativa förmågor både vad gäller bidrag till förmåga (”nytta”) och vad gäller resursförbrukning (”kostnad”). Dessa samband har ännu inte kunnat beskrivas på ett tydligt sätt (trots många försök). Detta resonemang utvecklas i avsnitt 6.

Ekonomisk uppföljning – indelning i verksamhetsgrenar och verksamhetsområden

Pågående arbete inom utveckling av en ekonomimodell för försvarsområdet (FEM) syftar till att ta fram en outputorienterad redovisning där kostnader fördelas ned på ett antal olika produkter inom Försvarsmakten. I FEM är insatsförbanden centrala produkter. I utredningens tentativa förslag skall de sex verksamhetsgrenar (VG) som är grunden för arbetet med försvarsmaktens ekonomimodell kunna brytas ned till verksamhetsområden (VO) som idealt skulle motsvara de operativa förmågorna.

Projektet noterar att det i utredningens förslag på verksamhetsområden (VO) dels finns punkter som härrör sig till vad som kan utföras med de förband som utvecklas inom Försvarsmakten, t.ex. VO1 – ”Fredsfrämjande insatser”, samtidigt finns verksamhetsområden som syftar till styrning på vilka förband som skall produceras, t.ex. VO4 - Beredskap. Den verksamhetsstruktur som föreslås av utredningen utgör en blandform mellan dessa bägge principer vilket kan göra den svår att tillämpa i praktiken.

I den redovisningsstruktur i VO som föreslås kommer en dominerande del av kostnaderna att hamna under VO 4 - Beredskap i det tentativa förslaget från utredningen. Beredskap innebär att förband produceras med en bestämd beredskap för att kunna användas för att bidra till olika operativa förmågor när de kommer till användning. VO 4 kan därför till del ses som samkostnader för ett antal operativa förmågor och skulle om man önskade ”självkostnader” för de olika operativa förmågorna behöva fördelas till de operativa förmågor beredskapen kan sägas vara kopplad till. En del av beredskapen är kopplad till förmåga till ”fredsfrämjande insatser”, en del till ”territoriell integritet”, en del till att försvara Sverige vid en försämring av omvärldsläget.

En ytterligare komplikation i uppdelningen av verksamhetsgrenar är att utveckling är ett särskilt VO. Utveckling är i sig ingen ”operativ förmåga”. Utvecklingen bör ju syfta till att bidra till någon operativ förmåga och bör med det resonemanget också ekonomiskt kopplas till den (de) förmåga(or) som motiverar utvecklingskostnaden. Att inte fördela utvecklingskostnaderna (kostnader för utveckling fram till inköp) till de insatsförband som är i behov av de materielobjekt som utvecklas kommer att innebära risk för felaktiga ekonomiska avvägningar. Utvecklingskostnader för ”egenutvecklade” system riskerar att inte kunna knytas till insatsorganisationen. Detta kan medföra att förband med stor andel egenutvecklad materiel framstår som relativt sett billiga förband, medan förband med hög andel direktinköpt materiel framstår som relativt sett dyrare i och med att utvecklingskostnaden tas ut ”implicit” i inköpspriset på materielsystemet och därmed hamnar under VO - Beredskap. Den svenska försvarsindustrin har säkert inga problem med detta genom att ett sådant redovisningssätt, allt annat lika, tenderar att stärka deras relativa konkurrenskraft.

Detta innebär också att sättet att hantera utvecklingskostnader kan skapa felaktiga relativa prisrelationer inte bara mellan förband utan även mellan förmågor.

Organisation

Om man inte lyckas med att göra förmågorna till fungerande styrbegrepp där möjligheter finns att ställa ”nytta mot kostnad” är sannolikt insatsorganisationen den nivå där en rimlig konkretiseringsgrad kan nås. Detta skulle i så fall tala för styrning av prestationer i form av insatsorganisationen med dess insatsförband (med beslutad beredskapsnivå). Statsmakterna fastställer redan idag denna insatsorganisation men initiativet ligger i allt väsentligt hos Försvarsmakten som bereder förslagen. I realiteten har Försvarsmakten en stor del av makten över dessa beslut.

Om vi åtminstone hypotetiskt konstaterar att insatsorganisationen är den nivå som bäst lämpar sig för styrning blir nästa tankeled att statsmakterna och främst Försvarsdepartementet behöver förstärka sin kompetens att planera, bereda och utvärdera lösningsförslag till insatsorganisation. Idag saknar departementet både personal och kompetens för att göra detta

vilket skulle tala för en rejäl och betydligt större förstärkning av departementet än vad utredningen föreslår. Försvarsdepartementet skulle då göra en del av det arbete som idag görs inom Försvarsmaktens högkvarter (som då skulle kunna reduceras i motsvarande grad som departementet förstärks). Då uppstår frågan om detta är förenligt med den svenska förvaltningstraditionen: ”Konstitutionen” lämnar en relativt stor frihet härvidlag. Av tradition har riksdag, regering och departement (med vissa undantag) delegerat ned så mycket som konstitutionen tillåter till myndighetsnivån. Om man bytte fot men fortfarande inom ”konstitutionen” centraliserade så mycket som möjligt skulle rollfördelningen sannolikt se väsentligt annorlunda ut. Man kan även diskutera om de specifika förutsättningar som gäller försvaret inte skulle kunna motivera ett avsteg från den allmänna förvaltningstraditionen.

Statsmakternas engagemang i omvärldsanalysen och scenariframtagandet

Utredningen påtalar ett behov av att de hot- eller krisbilder försvarsplaneringen utgår ifrån bör kommuniceras till riksdagen. Vi menar att statsmakternas engagemang i omvärldsanalysen bör sträcka sig längre än till att hotbilder kommuniceras till riksdagen och Försvarsberedningens beskrivningar av den säkerhetspolitiska situationen. Försvarsberedningen och/eller Försvarsdepartementet lämnar numera inga planeringsförutsättningar i form av scenarier för försvarsplaneringen. Scenarier kan vara ett sätt för statsmakterna, med Försvarsdepartementet som den aktiva intressenten, att förtydliga försvarets uppgifter och behoven av förmågor. En del av styrningen av försvarsmakten skulle bestå i att styra genom anvisande av scenarier. Genom omvärldsscenarier och scenarier som tecknar de situationer där försvaret ska verka skulle en konkretisering av uppgifter och förmågor bli möjlig. Typsituationer som beaktar miljö, kontrahentens resurser samt en avvägning av mål, ambitioner och risktagande i dessa situationer skulle ytterligare bidra till konkretiseringen.

Militärstrategisk ändamålsenlighet

I FSU:s betänkande avsnitt 4.2.4 *Kan riksdagen bedöma insatsorganisationens militärstrategiska ändamålsenlighet?* formulerar sig utredningen som om man tidigare kunde formulera ett jakande svar på denna fråga. Skälet till att man nu svarar nekande anges vara den förändrade hotbilden. Detta är tveksamt, även tidigare var svaret i stort sett nekande. (Finns belyst i ett seminarium som finns redovisat i FOI Memo 1399 med rubriken ”Värdering av operativ förmåga som underlag för förvarsbeslut under kalla kriget – seminarium mars 2005”).

Även med det sätt man hade att arbeta tidigare fanns tydliga problem att redovisa underlag för riksdagens bedömning av organisationens militärstrategiska ändamålsenlighet. För att få ett underlag som medger ett mera tillfredsställande svar på frågan i rubriken fordras en mera målmedveten satsning av forskningskaraktär. Om man begränsar sig till en styrningsmässig dialog mellan statsmakterna och försvarsmakten kan vi inte se några erfarenheter som styrker att man skulle kunna lyckas. Om man vidgar sin horisont och tittar på andra sektorer av samhället så finner man att det sällan är enkelt att få ett svar på en liknande fråga. Där det fungerar någorlunda beror detta på att det finns institutioner som arbetar forskningsmässigt med liknande problemställningar. Exempel SIKA – transportsektorn.

Uppdragsstyrning - Anslagsstyrning

Uppdragsstyrningen fungerar inte till alla delar ändamålsenligt. En orsak är att det sällan finns "äkt" marknadsförutsättningar utan situationen karakteriseras ofta av s.k monopsoni och monopol med en köpare, en säljare. I en sådan situation sätts enligt teorin "pris" och "volymer" genom förhandling. Idén med uppdragsstyrningen förfuskas också i vissa fall genom en byråkratisering där den som utnyttjat tjänsten ibland inte är synonym med den som sitter på pengarna för att upphandla tjänsten.

Uppdragsstyrningens fördelar i form av att den skapar bättre förutsättningar för att tjänsten är relevant för beställaren och genom den behovsdialog som den leder till samt den medvetenhet om kostnader den kan bidra till gör att den ändå är en konkurrenskraftig styrprincip.

Men anslagsstyrning är lämplig i åtminstone tre principiella fall:

1. När tjänsten har en låg grad av standardisering och ett osäkert, svårdefinierat slutresultat. Detta gäller t.ex grundforskning.
2. När det finns ett kollektivt intresse av tjänsten men där ingen enskild finansiär ensam är villig att genom uppdrag finansiera det kollektiva intresset.
3. För att finansiera en roll som "second opinion" där det görs kritiska granskningar och utvärderingar av olika verksamheter.

En annan fråga är om anslags- och uppdragsstyrning går att förena inom samma myndighet. Om vi ser på de tre nämnda fallen så går det i de flesta fall utmärkt att bedriva en anslagsfinansierad grundforskning vid sidan av en uppdragsfinansierad tillämpad forsknings- och utredningsverksamhet. Det går också i allmänhet bra att bedriva ett anslagsfinansierat kollektivt intresse vid sidan av bilateral uppdragsfinansiering. Det är emellertid tveksamt om det går att bedriva en kritisk gransknings- och utvärderingsverksamhet vid sidan av en uppdragsfinansierad verksamhet riktad till de aktörer som man granskar och utvärderar i sin "second opinion-roll". Om man är obekväm i den anslagsfinansierade verksamheten är det lätt att "hämnas" genom att reducera antalet uppdrag i den uppdragsfinansierade delen. Den självständiga granskningsrollen blir då svår att upprätthålla.

Effektivitet och produktivitet

Man kunde också förvänta sig att effektivitet och produktivitet skulle nämnas som ett väsentligt anspråk på verksamheten. Att uppfylla sådana anspråk bör också utgöra en viktig aspekt på styrningen. Nu finns formuleringar som för den invigde utgör medel för att uppnå ökad effektivitet och produktivitet. På sidan 120 står också, men undanskymt, att det övergripande målet för ägarstyrningen är effektivitet. Tydligare formuleringar efterlyses dock. Även på andra ställen i FFU:s betänkande bl.a i avsnittet 4.2.3 *Är verksamheten ändamålsenlig?* hade en tydligare markering kunnat göras.

Second opinion

Utredningen redovisar i ett flertal avsnitt synpunkter som innebär behov av ”second opinion” d.v.s underlag från källor som är oberoende av Försvarsmakten. De främsta exemplen är i sammanfattningen på sidan 13, där man konstaterar att utvärdering av en från försvarsmakten oberoende aktör inte görs. Detta utvecklas sedan på sidan 119 och resulterar sedan i ett förslag att man inom försvarsdepartementet tillsätter en utvärderingsfunktion. Det finns emellertid inget explicit förslag om ”second opinion” genom en fristående aktör.

En utvärderingsfunktion vid försvarsdepartementet är angelägen men bör ses som ett ledningsorgan snarare än utförare av utvärdering.

FOI har erfarenheter från tidigare försök med utvärdering av enheter och verksamhet inom Försvarsmakten som tydligt visar på att det fordras arbetsinsatser både på fältet i samverkan med försvarsmakten och sammanställnings- och analysarbete i ”neutral miljö”. Det är tveksamt om denna ”neutrala miljö” kan uppnås av en enhet inom departementet. Risken för policypåverkan kan utgöra ett försvårande element. Verksamheten bör dock genomföras med utnyttjande av personal som har kunskaper inom verksamheten samt leds av utvärderingskunniga. En placering vid FOI eller Försvarshögskolan synes vara att föredra. Behovet av analys blir särskilt framträdande om utvärderingen skall innehålla även bedömning av kostnadseffektivitet. Om ambitionen enbart begränsas till ”fördjupad chefsinspektion” d.v.s utvärdering av att enheter uppfyller normer och prestandaliknande mål (TOEM) så räcker militär kompetens längre.

I avsnittet 4.2.7 *Materielanskaffning* tar utredningen upp problem beträffande riksdagens granskning av beslut som rör materielanskaffning. Utredningen konstaterar där problem beträffande att göra informationen mera tillgänglig samt ett antal andra aspekter. Här missar man dock att påtala det behov av oberoende granskning som finns. De problem med tillgänglighet som utredningen anför är inte bara en fråga om pedagogisk framställning utan fordrar också en djupare analys av materielprojekts nytta och ekonomi i olika avseenden. I andra sammanhang där man hanterar stora investeringsbeslut låter man genomföra oberoende granskning av oberoende och specialiserade fackmän. Denna granskning är många gånger betydligt djupare än vad som kan göras vid t.ex allmän revisorsgranskning. Utredningens lämnar inte heller några explicita förslag som skulle kunna förbättra effektiviteten i anskaffningen av materiel.

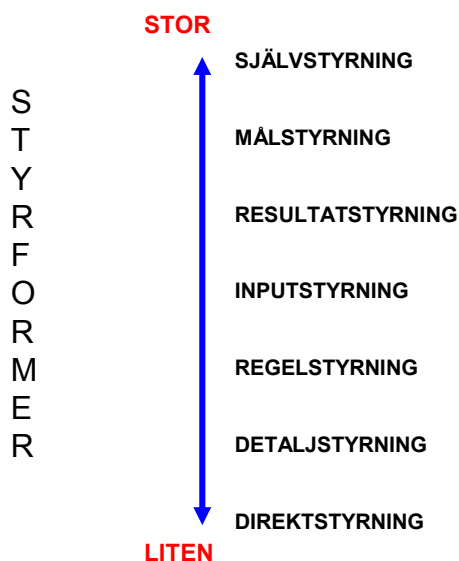
Sammantaget anser FOI att behovet av fristående granskning av försvaret och i synnerhet försvarsmakten tydligare bör framhållas. Självfallet bör FOI:s roll i sammanhanget övervägas.

5. Försvarsstyrningen – en ”nulägesbild”

Den styrmodell som statsmakterna tillämpar i styrningen av myndigheterna benämns resultatstyrning (tidigare mål- och resultatstyrning). Den bygger i sammanfattning på att mål sätts för verksamheten som beskriver det förväntade resultatet. Inom ramen för dessa mål och medelstillsdelning i form av anslag eller annan finansiering lämnas myndigheterna en stor frihet att utforma verksamheten för att nå dessa mål och resultat. Resultatet ska sedan följs upp av statsmakterna för att säkerställa att önskvärda resultat uppnåtts. Resultatstyrning fungerar inte alltid som det är tänkt. Styrformen och tillämpningen av den har också många kritiker. Inte minst inom försvarssektorn har resultatstyrningen varit svår att implementera genom svårigheterna att både formulera tydliga mål och resultat och svårigheterna att följa upp resultaten av myndigheternas verksamhet.

I figuren nedan är ett antal principiella styrformer placerade längs en skala med stor frihet för den styrda verksamheten i den ena änden av skalan och låg frihet för densamma i den andra änden av skalan.

Figur. Olika styrformer



Hur styrs då försvaret i realiteten? Försvarsstyrningen kan endast i mycket liten utsträckning beskrivas som resultatstyrning genom att tydliga mål och krav på resultat sällan formuleras. De uppsatta målen och resultatkraven följs sedan i allmänhet inte upp annat än genom mycket grova subjektiva bedömningar som sällan är kvantifierade. Det är mycket svårt att koppla ihop mål/resultat med kostnaderna för att åstadkomma dessa. Det är med andra ord svårt att ställa prestationer mot kostnader. Statsmakterna fastställer i och för sig redan idag insatsorganisationen men initiativet ligger i allt väsentligt hos Försvarsmakten som bereder och lägger fram förslagen till insatsorganisationen.

Försvarsstyrningen kan istället snarare beskrivas som en ostrukturerad blandning av självstyrning, inputstyrning och detaljstyrning.

Försvarsmakten och dess högkvarter (HKV) har ett stort överläge i initiativ och kunskap vilket gör att de i realiteten styr försvaret genom att den dominerande delen av planeringsarbetet sker inom HKV. Det finns en obalans mellan Försvarsdepartementet (ca 150 anställda) och den mycket stora myndigheten Försvarsmakten (med drygt 20 000 anställda) och HKV med ca 1 000 anställda. Detta leder till att Försvarsdepartementet oftast agerar reaktivt på förslag från Försvarsmakten istället för att aktivt själv arbeta fram förslagen. Denna situation gör att styrningen till stor del kan betecknas som *självstyrning*.

Statsmakterna och andra intressenter inom försvarssektorn styr även i många fall genom att bestämma hur mycket av olika resurser/produktionsfaktorer (officerare, värnpliktiga, materiel) som ska användas. Olika särintressen bevakar sina "produktionsfaktorer". Officerskåren har bevakat behovet av officerare, parlamentarikerna har bevakat den allmänna värnplikten, försvarsindustrin m.fl har sört för beställningsvolymerna till den i Sverige belägna försvarsindustrin och riksdagsmän, regionala och lokala företrädare har bevakat sina regementen, flottiljer, marinbaser, skolor etc. Följden har blivit att styrningen ofta fokuserat på att säkerställa att viss "input" används snarare än styra på prestation ("output"). Denna *inputstyrning* har ofta lett till ett ineffektivt resursutnyttjande i synnerhet efter kalla krigets slut då behovet av olika resurser tidigare bestämdes av ett stort invasionsförsvar.

Vid sidan av själv- och inputstyrning finns också punktinsatser med karaktär av *detaljstyrning*. Regleringsbrevet innehåller många högst-belopp och återrapporteringskrav som styr detaljfrågor. I det löpande arbetet kommer många särskilda frågor från statsmakterna rörande detaljfrågor.

Andra sätt att styra myndigheter är genom finansieringsformerna. En myndighet kan finansieras direkt genom anslag från statsmakterna eller genom uppdrag från statsmakterna och/eller andra myndigheter och kunder. Inom försvarssektorn har en stor del av finansieringen till försvarsmyndigheterna skett genom *uppdragsfinansiering*. Man kan betrakta uppdragsfinansiering som en förstärkning av självstyrningen för Försvarsmakten genom att Försvarsmakten genom uppdragsstyrningen kan sägas ha fått "delegerat" till sig att styra försvarsmyndigheterna. Det har emellertid visat sig svårt för Försvarsmakten att styra försvarsmyndigheterna och anpassa uppdragsvolymerna på ett sådant sätt att kostnadsbesparingar uppnåtts. Detta innebär att även försvarsmyndigheterna åtnjuter en hög grad av självstyrning.

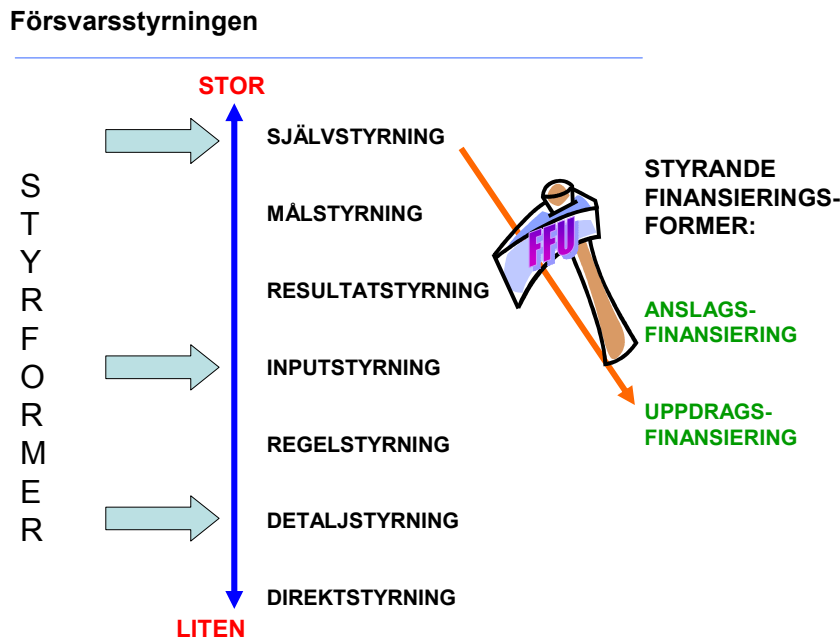
Det kan mycket väl finnas goda skäl att anpassa styrformerna till olika verksamheter eller till olika delar av verksamheten så att styrformerna passar den aktuella verksamheten. Ett strukturerat användande av olika parallella styrformer kan vara ett ändamålsenligt sätt att styra en sektor. Styrformerna kompletterar då varandra på ett sätt som gagnar helheten.

Den blandning av styrformer som återfinns inom försvaret kan emellertid inte betecknas som strukturerad. Det är en ostrukturerad ad hoc-blandning där tillämpningen av olika styrformer snarare konkurrerar med och kortsluter andra styrformer än att komplettera varandra.

Tillsättandet av Försvarsstyrningsutredningen (FSU) och Försvarsförvaltningsutredningen (FFU) tyder på att även statsmakterna konstaterat att styrningen fungerar mindre väl.

FFU kan ses som ett "Alexander-hugg" i den uppdragsstyrning som tillämpas mellan primärt Försvarmakten och försvarsmyndigheterna. Genom FFU intervenerar statsmakterna i uppdragsstyrningen genom att åtminstone för stunden sätta den ur spel. Om man varit trogen modellen för uppdragsstyrning skulle besparingskravet riktas mot Försvarmakten som sedan skulle avgöra hur besparingarna skulle uppnås - genom minskade beställningar till försvarsmyndigheterna eller på annat sätt.

Nedanstående figur som är en påbyggnad av den tidigare figuren är en "ögonblicks-bild" av försvarsstyrningen enligt ovanstående beskrivning.



Figurkommentar: I realiteten styrs försvaret genom en ostrukturerad blandning av själv-, input- och detaljstyrning. Självstyrningen av Försvarmakten accentueras av att statsmakterna genom uppdragsstyrning i stor utsträckning "delegerat" styrningen av övriga försvarsmyndigheter till Försvarmakten. Tillsättandet av FFU kan dock ses som ett "Alexander-hugg" i uppdragsstyrningen.

Sammanfattningsvis uppvisar försvarsstyrningen en mycket spretig bild där olika styrformer blandas ad hoc på ett sätt som gör styrningen otydlig, diffus och nyckfull med ett mycket begränsat inslag av resultatstyrning: inga tydliga mål är definierade, målen är sällan utvärderingsbara och det finns mycket små möjligheter att ställa prestation mot kostnader.

6. Utvecklade slutsatser och rekommendationer

6.1 Omvärldsanalys, scenarier och verksamhetsidé

Verksamhetsidén behöver ytterligare förtydligas. Behovet av ett antal övergripande men tydliga prioriteringar rörande inriktningen av, utformningen av och resursanvändningen i försvaret kvarstår. Den relativt låga hotnivån leder till ett spretigt fokus där operativ förmåga inte alltid står i centrum. I en mer akut situation skulle statsmakterna vara tvungna att göra mer konturskarpa avdömningar.

Det är också svårt att härleda verksamhetsidén från agerandet och besluten inom försvarssektorn. Det är sålunda svårt att spåra en ur beteendet härledd verksamhetsidé.

Statsmakternas engagemang i omvärldsanalysen bör utökas och bör bl.a innefatta scenarier som styrning av försvarsplaneringen. Försvarsberedningen och/eller Försvarsdepartementet lämnar numera inga planeringsförutsättningar i form av scenarier för försvarsplaneringen. Scenarier kan vara ett sätt för statsmakterna, med Försvarsdepartementet som den aktiva intressenten, att förtydliga försvarets uppgifter och behoven av förmågor. En del av styrningen av försvarsmakten skulle bestå i att styra genom anvisande av scenarier. Genom omvärldsscenarier och scenarier som tecknar de situationer där försvaret ska verka skulle en konkretisering av uppgifter och förmågor bli möjlig. Typsituationer som beaktar miljö, kontrahentens resurser samt en avvägning av mål, ambitioner och risktagande i dessa situationer skulle ytterligare bidra till konkretiseringen.

Statsmakternas ovilja att lämna scenarier som grund för försvarsplaneringen kan botten i rädslan för ”dimensionerande scenarier” som kan innebära att Försvarsmakten planerar utifrån förutsättningen att man ska kunna lösa de uppgifter som följer av scenarierna med hög ambition och att man härigenom hamnar i låsningar rörande behov av anslagstilldelning. Scenarierna används som argument för att anslagen inte kan underskrida en viss nivå. Ett scenario bör emellertid inte tolkas fundamentalistisk utan ska bedömas utifrån sannolikhet (risken för att scenariet inträffar) och konsekvens (allvaret i skadan om det inträffar). Scenarier med hög sannolikhet och stora konsekvenser väger härvid tyngre än andra scenarier. Men även i ett sådant scenario kan det finnas olika ambitionsnivåer och därmed ofta olika ekonomiska nivåer när det gäller att bemöta de hot som scenariot består av. Ett scenario kan därmed inte vara definitivt dimensionerande utan dimensioneringen blir en växelverkan mellan bedömningar av sannolikhet, konsekvens och ambitionsnivå.

Det är, som påtalats ovan, angeläget att statsmakterna utnyttjar scenarier som ett av flera styrmedel för att påverka försvarsplaneringen. Det är också angeläget att utforma scenariounderlaget på sådant sätt att man motverkar de svagheter som scenariotekniken är förenad med.

Den svårighet som bedöms utgöra det största hinder för utnyttjande av scenarier utgörs av det faktum att de ofta utgör punktbeskrivningar av situationer: i ett scenario finns ett antal omständigheter beskrivna med förhållandevis stor exakthet i enskildheter. Denna exakthet bör ses som en exemplifiering som underlättar för utnyttjarna att bilda sig en uppfattning om den situation som beskrivs. Däremot är det fel att låta slutsatserna vara beroende av exakta värden på enskildheter som inom ramen för scenariots allmänna innebörd kan variera på ett sådant sätt att slutsatsen kraftigt ändras. Det är dock vanligt att man begår det misstaget vid utnyttjande av scenarier att man drar slutsatser vars giltighet är beroende av några sådana omständigheter som angivits som exempel och där man inte varierat dessa omständigheter i tillräckligt hög grad.

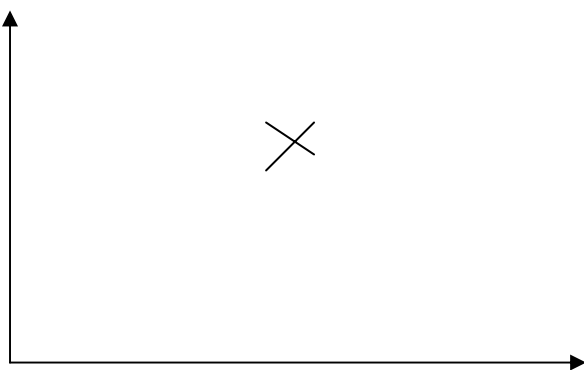
Ett sätt att motverka ovanstående svårigheter och undvika felaktiga utnyttjande av scenarion kan vara att införa en terminologi som förtydligar sammanhanget. Ett första steg är att införa benämningen *punktscenario* för den vanliga typen av scenario med ett antal exakt beskrivna enskildheter. Det andra steget är att införa benämningen *relevansområde* som skall associeras till ett punktscenario och där man anger gränser för värden på olika kritiska egenskaper.

Begreppen och tankarna blir förhoppningsvis tydligare om man tänker sig en figur där två parametrar läggs ut i ett vanligt tvådimensionellt diagram. Ett enkelt punktscenario med två egenskaper kan då symboliseras av en punkt som åskådliggörs med ett kryss. (Se figur 1 nedan). Nästa steg är att ange ett *relevansintervall* för parametrarna x respektive y. *Relevansområdet* blir då den kvadrat inom vilken möjliga värdekombinationer av x och y kan läggas in. Detta illustreras i figur 2 nedan. Om det finns ett mera komplext samband mellan egenskaperna x och y så kan relevansområdet anta en annan form än en kvadrat.

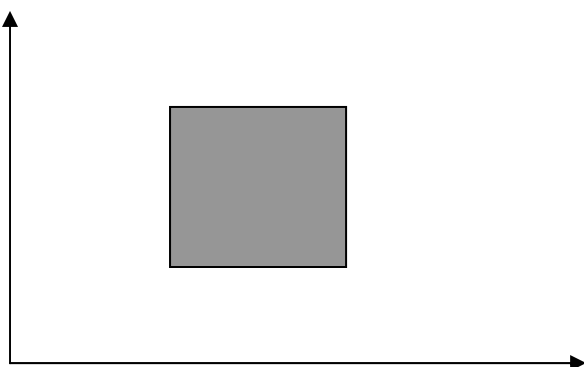
Nästa steg är att beakta att det ofta inte är möjligt att ange tydliga eller exakta gränser för de värden som alla egenskaper kan anta. För att beskriva detta kan man införa begreppet *diffusa relevansintervall* respektive *diffus relevansvolym*, vilket illustreras i figur 3 (nästa sida). Motsatsen kan då benämnas *skarpa relevansintervall*.

Beskrivningen av scenario bör då alltid innehålla ett resonemang om relevansområde och där även diffusa sådana volymer behandlas. De slutsatser som dras ur en analys utgående från scenarion bör då också föras med beskrivning av hur variationer av omständigheter beror av egenskaper i utnyttjade scenarion.

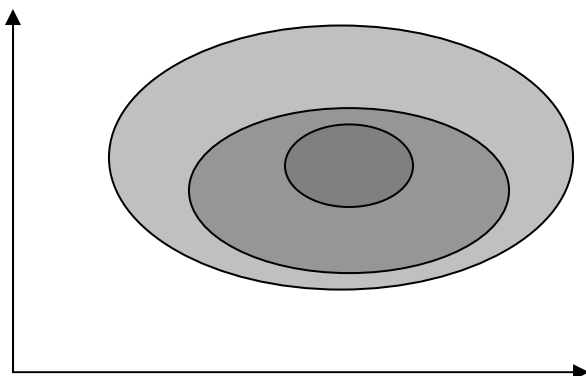
Figur 1: Punktscenario



Figur 2: Scenario med skarpt och enkelt avgränsat relevansområde



Figur 3: Scenario med diffust relevansområde och komplexa samband mellan avgränsningar



Nu torde det också vara lätt att generalisera ovanstående till att gälla mer än två egenskaper d.v.s man tänker sig figurer med mer än två dimensioner eller närmare bestämt det antal dimensioner som det finns karakteristiska egenskaper i ett scenario. För att markera detta kan man övergå till begreppet *relevansvolym*.

I sammanhanget vill vi också nämna att RAND i USA sedan viss tid rekommenderar systematiska parametervariationer som hjälpmedel att analysera scenarion för att dra slutsatser med hög grad av generell tillämplighet. Bakom detta ligger då också en åsikt som framförs av RAND, nämligen att många till synes icke-kvantitativa fenomen efter viss eftertanke går att uttrycka kvantitativt. Genom att göra så öppnar man de möjligheter till bearbetning och analys som den moderna datortekniken har skapat. RAND anser att man med vana och systematik kan genomföra och överblicka resultat av tusentals variationer som fås genom olika parameterkombinationer.

Här kan det också vara på plats att påtala en likhet med riskanalys vid t ex haveriutredningar. Där visar det sig inte sällan att olyckor orsakas av en kombination av omständigheter som var för sig är måttligt sannolika och som tillsammans blir mycket osannolika. Slutsatsen blir här att det kan vara angeläget att analysera och bedöma situationer som kan karakteriseras av osannolika kombinationer av egenskaper långt ute i de diffusa delarna av scenarion.

Ovanstående innebär dock inte att man utan vidare skall rekommendera mycket omfattande variationsanalyser med hjälp av dator. Av praktiska skäl måste man även med utnyttjande av avancerade verktyg trots allt begränsa antalet fall och variationer. I urvalet av det som görs finns då behov av skarpsinne, kunskap och god intuition för att välja de intervall som skall behandlas. Den systematik och de verktyg som här berörs skall närmast ses som hjälpmedel som underlättar ett bra resultat av genomfört arbete. Det finns inte heller någon garanti för att man kommer fram till helt ideala lösningar som kan stå sig under lång tid. Det är alltid möjligheten att någon eller några kommer på lösningar. Vidare kan även till synes stabila omständigheter visa sig föränderliga och medföra icke-förutsedda behov av konsekvensändring.

6.2 Mål, nivå på styrningen och organisation

6.2.1 Mål – Organisation

Det är inte helt uppenbart på vilken nivå statsmakterna bör styra – huvuduppgifter, övergripande operativa förmågor, delförmågor, insatsorganisation, krav på specifika insats-/krigsförband.

Statsmakterna försöker styra genom krav på förmågor. Riksdagen fastställer i och för sig insatsorganisationen men Försvarsmaktens planerings- och utredningsdominans i kraft av sitt högkvarter gör att initiativet för att utarbeta insatsorganisationen och makten över densamma i realiteten finns hos Försvarsmakten och dess högkvarter.

Otaliga försök har gjorts med att koppla förmågekrav till förband. Inget av dessa försök har ännu brutit målsnöret utan har avlösts av nya försök och därmed också ofta en ny begreppsapparat. Problemen med att styra i förmågor förstärks av att förmågan alltid är relativ mot en tänkt motståndares förmåga. Det återstår sannolikt en hel del utvecklings- och tankearbete för att styrning i förmågor ska kunna uppfylla några grundläggande kriterier för styrning:

- Det ska kunna gå att formulera tydliga mål med beskrivning av förväntade resultat.
- Det ska kunna gå att följa upp och utvärdera resultatet.
- Det ska vara möjligt att koppla resultatet till resursförbrukningen och därmed kunna ställa nytta mot kostnad.

För att kunna göra detta idag måste man gå långt ned i mål-medel-kedjan. Inte ens på förbandsnivå (insats-/krigsförband) är detta möjligt idag. Genom Försvarsmaktens nya ekonomimodell kommer ekonomisk uppföljning åtminstone bli möjlig på förbandsnivån vilket gör att denna styrningsnivå snart, åtminstone nöjaktigt, kan leva upp till de tre ovanstående grundkriterier på styrning. Men en sådan nivå på styrningen är sannolikt inte i linje med den svenska förvaltningstraditionen.

Det finns en stark koppling mellan den nivå styrningen sker på och organisation och ansvarsfördelning.

Om styrningen ska ske i förmågor bör Förvarsdepartementet, som statsmakternas verktyg, ha kapacitet och kompetens att formulera tydliga förmågekrav vilket talar för vissa förstärkningar av Förvarsdepartementet.

Om man inte lyckas med att göra förmågorna till fungerande styrbegrepp där möjligheter finns att ställa ”nytta mot kostnad” är sannolikt insatsorganisationen den nivå där en rimlig konkretiseringsgrad kan nås. Detta skulle i så fall tala för styrning av prestationer i form av insatsorganisationen, dess insatsförband och förbandens beredskapsnivå. För att kunna styra på denna nivå måste emellertid Förvarsdepartementet göra ett omfattande arbete med att planera, bereda och utvärdera lösningsförslag till insatsorganisation. Detta skulle tala för ett kraftigt förstärkt departement. Organisationslösningen skulle i så fall sannolikt närma sig den ”norska” modellen där de arbetsuppgifter som i dag utförs av delar av Försvarsmaktens högkvarter (som då skulle kunna reduceras i motsvarande grad som departementet förstärks) istället skulle hamna på departementet. Det skulle dessutom bli en organisationsmodell som mer liknar den som förekommer i många andra jämförbara länder. Man skulle däremot kunna

hävda att en sådan organisationsmodell strider mot den svenska förvaltningstraditionen. Man kan emellertid ifrågasätta om inte försvaret är ett så speciellt område att avsteg från den normala ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter är motiverad.

6.2.2 Försvarsutskottet

Utskottet har blivit mer aktivt. En utveckling som manifesterades genom Thulstrup-utredningen och som nu bl.a lett fram till att utskottet vill ha inflytande över beslut om utveckling och anskaffning av större materielobjekt. I det senare fallet beroende på att det rör sig om mycket pengar och en misstanke att materielbeslut inte alltid tas utifrån militära operativa grunder.

En ökad granskningsaktivitet från utskottet kan ha två syften. Det ena är att klarlägga vad medel använts till och att man verkligen får ut det som beställts. Det andra är att skapa ett lärande. För utskottets del kanske det senare syftet är viktigare på kort sikt för att bygga upp en kompetens att komma med relevanta granskningsförslag.

En nyckelfråga för utskottets gransknings- och kontrollverksamhet är möjligheten att koppla kostnader till resultat/prestationer från verksamheten. Detta upplevs idag som en "black box". En integrerad, logisk verksamhets- och ekonomiredovisning bör därför vara synnerligen prioriterad.

Riksdagen är befolkningens valda representanter och är därför överordnad regeringsmakten. Om regeringsmakten utökas inom försvarsområdet genom att departementet förstärks talar detta för en utökad gransknings- och kontrollverksamhet från Riksdagen och Försvarsutskottet. Utskottets behov av att kunna inhämta "second opinions" från andra källor än Försvarsdepartementet och Försvarsmakten blir i denna situation än mer viktig.

6.2.3 Försvarsdepartementet

En av nycklarna till en förbättrad försvarsstyrning ligger i en starkare roll för Försvarsdepartementet. Vissa åtgärdsförslag lämnades i förra årets rapport⁸ av vilka många fortfarande är aktuella. Ett förslag var att ge Försvarsdepartementet ett personellt resurstillskott. Ett annat var att Försvarsdepartementet i ökande grad skulle använda sig av kompetens vid försvarsmyndigheterna för att stödja sin styrning. Styrningen skulle också kunna utvecklas genom att inhämta synpunkter och "second opinions" från andra oberoende aktörer inom eller utom landet. Den norska modellen har många förespråkare men kan okritiskt tillämpad komma att innebära att HKV:s planerings- och utredningsmaskin kör över nuvarande departement. Det finns risker för att den militära ledarskolningen kan innebära att vi därigenom får ett av inflyttade militärer styrt departement snarare än ett större politiskt inflytande över Försvarsmakten. En sådan organisation måste i så fall förberedas genom en upprustning av Försvarsdepartementets politiska ledning och tjänstemannakompetens. Många har fört fram tanken på en opolitisk stabschef som bistår ministern och statssekreteraren i styrning av departementet och dess enheter. Detta är ett intressant förslag liksom förslaget om tillgång till primärdata från Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna för att departementet ska kunna göra egna analyser och utvärderingar. Försvarsdepartementet behöver emellertid vara aktivt för att säkerställa denna tillgång. Man skulle behöva göra en

⁸ *Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport 2004*, FOI Memo 1160, Peter Nordlund m.fl.

”kravspecifikation” på data från Försvarmakten och försvarsmyndigheterna där man utifrån de analyser man önskar göra definierar ett behov av och struktur på sådana primärdata.

Vi påtalade i förra årets rapporter behovet av en mer aktiv ägarstyrning av försvarsmyndigheterna från Förvarsdepartementet vid sidan av den uppdragsstyrning som primärt utövas av Försvarmakten. Under slutet av förra året tillsattes Förvarsförvaltningsutredningen (FFU) som lämnade sitt betänkande i november år 2005. Principiellt kan man hävda att Förvarsförvaltningsutredningen är ett tecken på inkonsekvent styrning från statsmakterna. Förvarsförvaltningsutredningen innebär att statsmakterna tillämpar två parallella motstridiga styrningsprinciper – en delegerad uppdragsstyrning och ”direktstyrning” för samma ärenden. Om man varit trogen modellen för uppdragsstyrning skulle besparingskravet riktas mot Försvarmakten som sedan skulle avgöra hur besparingarna skulle uppnås - genom minskade beställningar till försvarsmyndigheterna eller på annat sätt. Resultatet skulle därmed kunna bli både större eller mindre besparingar inom försvarsmyndigheterna än de som Förvarsförvaltningsutredningen kommit fram till beroende på Försvarmaktens, den huvudsakliga kunden i uppdragsstyrningsmodellen, prioriteringar. Tillsättande av utredningen skulle kunna ses som ett underkännande av den styrprincip statsmakterna tidigare beslutat om, uppdragsstyrningen, och/eller som ett underkännande av Försvarmakten som köpare av myndigheternas tjänster. Författarna gör bedömningen att Förvarsförvaltningsutredningen var nödvändig då uppdragsstyrningen inte medfört en balanserad medelsminskning inom försvarsområdet. Det är svårt för Försvarmakten att utöva en kostnadsdämpande beställarroll när försvarsmyndigheterna på en marknad som utmärks av s.k monopsoni, och endast består en köpare (Försvarmakten) och monopol, en säljare (en försvarsmyndighet). Idén med uppdragsstyrningen förfuskas också i vissa fall genom en byråkratisering där den som utnyttjat tjänsten ibland inte är synonym med den som sitter på pengarna för att upphandla tjänsten.

Uppdragsstyrningen har många brister men så har även en renodlad anslagsstyrning. Uppdragsstyrningens fördelar i form av att den skapar bättre förutsättningar för att tjänsten är relevant för beställaren och genom den behovsdialog som den leder till samt den medvetenhet om kostnader den kan bidra till gör att den ändå är en konkurrenskraftig styrprincip.

Det sannolika är att olika verksamheter inom försvarsmyndigheterna lämpar sig för olika styrningsmodeller så att uppdrags- och anslagsstyrning behöver existera parallellt.

Anslagsstyrning är, som tidigare påtalats, lämplig i åtminstone tre principiella fall:

1. Anslagsstyrning kan vara lämplig när tjänsten har en låg grad av standardisering och ett osäkert, svårdefinierat slutresultat. Detta gäller t.ex grundforskning.
2. Anslagsstyrning är lämplig när det finns ett kollektivt intresse av tjänsten men där ingen enskild finansiär ensam är villig att genom uppdrag finansiera det kollektiva intresset.
3. Anslagsstyrning kan vara lämplig för att finansiera en roll som ”second opinion” där det görs kritiska granskningar och utvärderingar av olika verksamheter.

Går det att förena anslags- och uppdragsstyrning inom samma myndighet?

Det går i de flesta fall att bedriva en anslagsfinansierad grundforskning vid sidan av en uppdragsfinansierad tillämpad forsknings- och utredningsverksamhet liksom att bedriva ett anslagsfinansierat kollektivt intresse vid sidan av bilateral uppdragsfinansiering. Det är svårare att bedriva en kritisk gransknings- och utvärderingsverksamhet vid sidan av en uppdragsfinansierad verksamhet om den senare helt eller till del riktar sig till de aktörer som

man granskar och utvärderar i sin roll som kritisk granskare/utvärderare. De granskade aktörerna kan då enkelt ”hämnas” genom att reducera uppdragen i den uppdragsfinansierade delen. Den självständiga granskningsrollen blir då svår att upprätthålla.

6.2.4 Samrådsorgan/Samordning

Vi har i tidigare rapporter⁹ påtalat behovet av ett forum liknande, den gamla Militärledningen (MIL) för att förbättra samordning inom försvarssektorn antingen med Försvarsdepartementet eller ÖB som sammankallande, beroende på vald organisationslösning d.v.s. om Försvarsmakten i realiteten även fortsättningsvis är den viktigaste koordinatoren inom Försvarsmakten eller om Försvarsdepartementet förstärks så att de kan spela en mer central roll. Ledningen för försvarsmyndigheterna ingick i Militärledningen (MIL). MIL hade regelbundna sammanträden där ÖB var sammankallande och ordförande. Förfarandet runt MIL-sammanträdena innebar dels att Försvarsmakten och ÖB regelbundet och i strukturerad form kunde avtappa myndigheterna på kunskap och synpunkter inom aktuella ärenden för Försvarsmakten, dels att försvarsmyndigheterna fick en god inblick i vilka frågor som för tillfället var de väsentliga för Försvarsmakten.

Vi upplever att behovet av ett samordningsorgan kvarstår och konstaterar därför med tillfredsställelse att FSU föreslagit inrättandet av Försvarsgruppen. Försvarsgruppen är ett samordningsorgan med statsekreteraren i Försvarsdepartementet som ordförande och med cheferna för försvarsmyndigheterna som ledamöter.

6.3 ”Second opinion”

Det finns ett stort behov av ”second opinion” inom försvarssektorn. I nuläget har Försvarsmakten i stort sett ”monopol” på underlagslämnandet till beslut. Mot bakgrund av detta borde såväl departementets egna analyser förbättras som ett fristående organ inrättas. En sådant fristående organ bör vara litet men mycket kvalificerat och kompetensen kan till del skaffas från befintliga myndigheter såsom Totalförsvarets Forskningsinstitut, Statskontoret, Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket.

Inom andra sektorer som arbetsmarknad och kommunikationer har liknande institut inrättats såsom IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) och SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys).

Vi har även tidigare påtalat behovet av en granskning av materielbesluten. Detta behov kvarstår enligt vår mening. Riksdagens och utskottets vilja att få beslutsrätt över utveckling och anskaffning av större materielsystem kan fylla en del av detta behov. Frågan är emellertid vad Riksdagen kan åstadkomma om den inte får tillgång till resurser för kritisk granskning i samband med sådana beslut. Görs ingen systematisk granskning av annan aktör är Riksdagen hänvisad till samma beslutsunderlag som Regeringen, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. En granskning inför större materielbeslut skulle kunna vara en uppgift för det ovan beskrivna fristående organet inom försvarssektorn.

⁹ ibid.

6.4 ”Think-Tank” / Långsiktsplanering

Det finns behov av fritt tänkande om försvarets framtida utveckling. Det behövs s.k. ”think-tanks” inom försvarssektorn. Perspektivplaneringen utgör till del en sådan ”think-tank” men riskerar att bli en delmängd av Försvarsmaktens dokumentproduktion. Det behövs därför också ”think-tanks” utanför Försvarsmakten.

De senaste perspektivplanevarven har resulterat i en vald målbild (utifrån flera alternativ) som ska vara vägledande för planering på kortare sikt. Tidvis har det funnits en föreställning att denna målbild ska ”programmera” planer och beslut på kortare sikt. Perspektivplaneringen bör inte sikta på att fastställa en målbild utan snarare fungera som en referensbeskrivning för vilka typer av hot och risker som kan tänkas möta det svenska försvaret i framtiden. En målbild leder också till statiskt tänkande, där man försummar att beakta dynamiken i möjlig omvärldsutveckling.

Likaså försummas analys av åtgärder som ökar flexibiliteten och förmåga att förändra Försvarsmakten i takt med de förändringar som kan ske i annat tidsperspektiv än det som mer eller mindre slumpmässigt definieras av målbilden. Projektet har tidigare påtalat behovet av hänsynstagande till flexibilitet och adaptivitet i försvarets långsiktsplanering.

I en artikel i NATO RTO¹⁰ presenteras tankar om adaptiv planering som bygger på att en uppsättning scenarier sätts upp som omsätts till ett antal uppgifter som försvaret ska kunna lösa. Under antagandet att alla dessa uppgifter ska kunna lösas på ett tillfredsställande sätt kan en försvarsmaktsstruktur som gör detta på ett kostnadseffektivt sätt identifieras. Detta görs genom att olika ”förbandspaket” (”force packages”) som löser de olika uppgifterna identifieras. Genom ett iterativt optimeringsförfarande där bl.a. matematisk programmering används kan en optimal förbandssammansättning (”force portfolio”) tas fram vilken kan ses som synonymt med en optimerad försvarsmaktsstruktur. Sådana optimeringsverktyg har bl.a. utvecklats i Storbritannien där verktyget CHIMERA utför sådana optimeringsberäkningar. Detta verktyg studeras och utvärderas nu inom ramen för stödet till perspektivplaneringen. Skillnaden i angreppssätt är, något förenklat, att man inte utgår från en specifik hotbild och en till hotbilden anpassad målbild för försvarets framtida utformning. Man försöker istället identifiera en allsidigt användbar, adaptiv, sammansättning av förband som löser alla de uppgifter som följer av scenarierna.

I en artikel i Norsk Militär Tidskrift¹¹ påtalas behovet av hänsynstagande till flexibilitet i försvarsplaneringen. Grundproblemet är obalansen mellan behovet av långsiktigt tänkande, den svaga flexibiliteten i planering och tänkande och de stora osäkerheterna i beslutsunderlaget. Behovet av långsiktigt tänkande härrör från det långa tidsspänn som måste överblickas för att kunna motivera stora investeringar med lång livslängd. Den bristande flexibiliteten hänger till väsentlig del samman med att man arbetar i omfattande och långvariga planeringscykler som medför att informationen i väsentliga delar kan vara föråldrad när besluten tas. För att motverka detta bör den samlade långsiktiga planeringen ersättas av flera mindre strategiska studier som läggs upp så att aktuella problem kan fokuseras på mot bakgrund av breda omvärldsbeskrivningar i

¹⁰ *Defence Planning in Transformation?*, NATO RTO-MP-SAS-055, E. Anders Eriksson.

¹¹ *Ubalansen mellom usikkerhet og fleksibilitet i forsvarsplanleggingen*, Norsk Militær tidskrift, nr 11-2005, Espen Skjelland.

aktuellt tidsperspektiv. En ökad flexibilitet förutsätter också att man minskar detaljrikedomen i det centrala, övergripande arbetet till förmån för att decentraliserat tänkande. Detta innebär att arbetet på den högre nivån blir strategiskt i den meningen att man begränsar sig till överordnade och principiella frågeställningar.

De cykliska arbetena behövs då fortfarande men begränsas till att bli bakgrundsbeskrivningar till de beslutsnära strategiska frågorna. Bakgrundsbeskrivningarna bör också utnyttjas för att underbygga arbetet med problem som behandlas decentraliserat där man följer och anpassar verksamheten inom olika delområden till de överordnade strategiska besluten. Ett sådant arbetssätt ställer naturligtvis anspråk på kompetens för strategisk analys på mellannivå för att få en sammanhängande utveckling. Det ställer också krav på att verksamhetsidé, inriktning och mål är tydligt kommunicerade till dem som deltar i detta decentraliserade planeringsarbete. Om sådana gemensamma förutsättningar saknas riskerar de decentraliserade planeringsinsatserna att ske på ett okoordinerat sätt med dåligt sammanhang i planeringen som följd.

Avvecklingen av studieorganisationen inom Försvarsmakten har inneburit att en viktig källa inom Försvarsmakten till nya idéer och förslag har försvunnit. Studieorganisationen innebar även en möjlighet för HKV att arbeta i ”projektform” med personal från olika delar av linjeorganisationen och personal från olika stödmyndigheter. En nyetablering av studieorganisationen vid sidan av linjeorganisationen hade kunnat vara ett alternativ till HKV:s nya processororienterade organisation för att möjliggöra ett flexibelt utnyttjande av olika kompetenser av åtminstone delar av HKV:s organisation..

6.5 Dialog / Dokument

Vi har i tidigare rapporter påtalat att olika planeringsdokument och beslutsunderlag bör fokuseras och utformas för att passa den primära målgruppen för dessa dokument. Inte minst Riksdagen är i behov av dokument i form av propositioner och verksamhetsredovisningar som är mer anpassade till Riksdagens roll och uppgifter. Vi ställer oss bakom de förslag från FSU som går i denna riktning med förslag om en koncentrerad budgetproposition och en årlig resultatskrivelse anpassad till Riksdagens behov.

Det behövs större inslag av dialog mellan olika aktörer inom försvarssektorn. Denna dialog skulle även kunna bidra till att bryta det misstroende som kan observeras mellan olika aktörer. Att hitta former och forum för dessa dialoger är ett av de mer angelägna stegen till en förbättrad styrning.

Det finns en påtaglig efterfrågan på möten som syftar till interaktion i grupp, gemensamt lärande, samarbete och utveckling där man tillåts kasta ”masken”. Det är rimligt att sådana fora skapas. Detta är emellertid lätt att säga och skriva men betydligt svårare att implementera. Möjligen skulle det vara en god idé med en ”moderator” som dämpar ett rollspel baserat på särintressen genom att se till att man håller sig till en gemensam ”agenda”. ”Moderatorena” skulle kunna växla beroende på mötenas diskussionsområde.

Departement och myndigheter bör i större utsträckning arbeta i gemensamma arbetsgrupper. Klimatet i arbetsgrupperna bör präglas av öppenhet och inte av bevakning av positioner. Det ska finnas en ömsesidig vilja att förstå de perspektiv som andra aktörer anser viktiga och en vilja att lära andra och läras av andra.

6.6 Verksamhetslogik

Många upplever försvarsområdet som komplext där inte minst möjligheterna att förstå kopplingen mellan verksamhetens prestationer och dess kostnader är mycket begränsade.

Verksamhetslogiken behöver därför klargöras och som en delmängd därav också språk- och begreppsutvecklingen inom försvarsområdet. Verksamhetslogiken ska koppla ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion och kostnader. En förståelse för hur sambanden ser ut i en verksamhet och hur mål och medel hänger samman är en av de viktigaste förutsättningarna för goda beslut och effektivitet.

Det finns ett pedagogiskt behov av att förklara hur tilldelade resurser kan kopplas ihop med verksamhet när Försvarsdepartementet gör redovisningar till Riksdagen. En verksamhetslogik skulle kunna bidra till mer underbyggda beslut, tydligare kopplingar mellan prestationer och kostnader, förbättrade resurs- och inriktningsdialoger och en ökad samsyn hos inblandade aktörer.

Verksamhetslogiken utformas med fördel i en gemensam process där olika aktörers roller beaktas och olika aktörers kunskap om olika delar av verksamhetslogiken tillvaratas.

6.7 Ekonomi

Projektet har ofta påtalat behovet av att verksamhetsplanering och verksamhetsbeslut kopplas till ekonomiska analyser.

Ekonomiöverbäganden görs ofta med låg ambition i planeringsfaser medan ”kameral ekonomi” tenderar att styra det mesta i genomförandefasen. Denna ”ekonomiparadox” är en av orsakerna till varför planerad verksamhet och genomförd verksamhet ofta uppvisar bristande samstämmighet. Detta tenderar att leda till ”dubbelfel”. Ekonomi får alltför litet inflytande i planeringen och alltför stort inflytande vid genomförandet (om man vid genomförandet enbart betraktar ekonomin med ett kameralt synsätt).

En av orsakerna till att ekonomi ofta får en underordnad roll i planeringen kan vara att ekonomi har relativt låg status i Försvarsmakten och ofta enbart betraktas som en kameral funktion. Det finns en tendens till att separera verksamhet och ekonomi. Verksamhetsstyrning blir en sak och ekonomistyrning en annan sak istället för att betrakta ekonomistyrningen som en integrerad del i verksamhetsstyrningen

Ekonomi borde få en högre status och de ekonomiska kunskaperna behöver förbättras inte bara i Försvarsmakten utan i hela kedjan från riksdag/utskott via departementet till myndigheten.

Tidigare ekonomistyrning och redovisning inom försvaret har skett i andra begrepp än de som använts i verksamhetsstyrningen vilket gjort det mycket svårt att ställa prestationer mot kostnader. Arbete pågår med att åtgärda detta genom att den nya ekonomimodellen i Försvarsmakten ska möjliggöra redovisning av kostnader på förbandsnivå (insats-/krigsförband). Detta skapar möjligheter att ställa prestationer mot kostnader på förbandsnivå.

Går det då att ställa prestationer mot kostnader på högre styrningsnivåer som förmågor?

Förbandsredovisningarna är tänkta att kunna summeras i en redovisningsstruktur bestående av 6 verksamhetsgrenar (VG) vilka är under införande. FSU föreslår en indelning i 7 verksamhetsområden (VO). Dessa ska idealt kunna kopplas till olika operativa förmågor.

Tabell. Verksamhetsgrenar (VG) och FFU:s förslag till verksamhetsområden (VO).

Verksamhetsgrenar (VG)	Verksamhetsområden (VO)
VG 1. Insatser	VO 1. Fredsfrämjande insatser
VG 2. Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap	VO 2. Upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium
VG 3. Utveckling	VO 3. Underrättelseverksamhet
VG 4. Övriga verksamheter	VO 4. Beredskap
VG 5. Internationell fredsfrämjande verksamhet	VO 5. Utveckling
VG 6. Stöd till samhället	VO 6. Stöd till samhället
	VO 7. Övriga verksamheter

Verksamhetsgrenarna och verksamhetsområdena spänner över flera s.k politikområden där politikområde Försvar dock är det viktigaste. Det finns kopplingar mellan de olika indelningarna på så sätt att VO 1 och 2 motsvarar VG 1, VO 3 och 4 motsvarar VG 2, VO 5 motsvarar VG 3, VO 6 motsvarar VG 6, VO 7 motsvarar VG 4.

Vi noterar att dessa indelningar sannolikt inte innebär en rättvisande bild av kostnaderna för att producera olika förmågor. I den redovisningsstruktur i VG och VO som föreslås kommer en dominerande del av kostnaderna att hamna under VG 2 – ”Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap” och i VO 4 – ”Beredskap” i förslaget från FSU. Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap innebär att förband produceras för att med en given beredskapsnivå kunna användas för att bidra till olika operativa förmågor när de kommer till användning. VG 2 och VO 4 kan därför till del ses som samkostnader för ett antal operativa förmågor. Om man önskade ”självkostnader” för de olika operativa förmågorna skulle dessa samkostnader i VG 2 och VO 4 behöva fördelas till de operativa förmågor beredskapen kan sägas vara kopplad till. En del av beredskapen är kopplad till förmåga till ”fredsfrämjande insatser”, en del till förmåga till ”avvisningar av kränkningar av svenskt territorium” och en del till att försvara Sverige mot väpnat angrepp vid en försämring av omvärldsläget. Att hitta fördelningsnycklar för dessa samkostnader för ”förmågor” till de specifika förmågorna på ett rättvist och entydigt sätt är troligen mycket svårt.

En ytterligare komplikation i uppdelningen av verksamhetsgrenar är att utveckling är en särskild VG och i förslaget från FSU ett särskilt VO. Utvecklingen är i sig ingen ”operativ förmåga”. Utvecklingen syftar till att bidra till någon operativ förmåga och bör med det resonemanget också ekonomiskt kopplas till den (de) förmåga(or) som motiverar utvecklingskostnaden. Att inte fördela utvecklingskostnaderna (kostnader för utveckling fram till inköp) till de insatsförband som är i behov av de materielobjekt som utvecklas kommer att innebära risk för felaktiga ekonomiska avvägningar. Utvecklingskostnader för ”egenutvecklade” system riskerar att inte kunna knytas till insatsorganisationen. Detta kan medföra att förband med stor andel egenutvecklad materiel framstår som relativt sett billiga förband, medan förband med hög andel direktinköpt materiel framstår som relativt sett dyrare i och med att utvecklingskostnaden tas ut ”implicit” i inköpspriset på materielsystemet och därmed hamnar under VO - Beredskap.

Detta innebär också att sättet att hantera utvecklingskostnader kan skapa felaktiga relativa prisrelationer inte bara mellan förband utan även mellan förmågor. För att få en mer rättvisande bild av självkostnaden bör utvecklingskostnaden för i förband ingående materiel fördelas ned till förbandsnivån. Detta kan t.ex. göras genom att förflytta kostnader för utveckling och forskning som kan knytas till ett visst specifikt materielsystem till de VG/VO där förbandet hör hemma eller alternativt koda utvecklingskostnaderna på ett sätt som gör att de (vid sidan av hierarkiska summeringar i redovisningsstrukturen) i en sidoordnad redovisning kan hänföras till aktuella insatsförband.

Vi gör bedömningen att en ekonomistyrning och redovisning på krigs-/insatsförband är lämplig genom att det på denna nivå är möjligt att även göra värderingar av ”produkternas” kvalitet. Härmed skapas vissa förutsättningar att kunna ställa prestationer mot kostnader. Att försöka mäta kostnader och värdera prestationerna på en mer aggregerad nivå såsom förmågor är svårare. Dessa bedömningar har en tendens att bli mycket subjektiva.

6.8 Utvärdering/uppföljning – Operativ återkoppling

Utvärdering och uppföljning inom försvarssektorn bör få ökad uppmärksamhet och betydelse. Försvarsdepartementet bör spela en aktiv roll för att förstärka uppföljningen och utvärderingen genom att antingen själva i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning/utvärdering eller genom att lägga ut uppföljnings- och utvärderingsuppdrag till oberoende organisationer/personer.

”Balanserade Styrkort” (”Balanced Score Cards”) är i många länder ett viktigt inslag i utvärdering och uppföljning inom det militära försvaret. Även inom Försvarsmaktens högkvarter (HKV) pågår ett arbete med att implementera balanserade styrkort. Det skulle kunna vara lämpligt att Försvarsdepartementet tog initiativ till att utveckla ”balanserade styrkort” som ett styrnings- och uppföljningsverktyg inom det svenska försvaret.

Att göra internationella jämförelser för att utvärdera det svenska försvarets effektivitet är också lämpligt.

Att som Thulstrup jämföra genomförd och planerad verksamhet kan vara ett sätt att åstadkomma en uppföljning och utvärdering. En sådan ansats kräver emellertid en fördjupad analys av orsakerna till avvikelser mellan plan och genomförande. En avvikelse kan vara ett tecken på bristande prestation men kan också vara konsekvensen av en motiverad anpassning till nya förutsättningar.

Styrning och uppföljning bör ”matcha” varandra. Ska statsmakterna styra på förmågor bör dessa förmågor, som vi tidigare varit inne på, vara uppföljningsbara både i prestations- och kostnadstermer. I annat fall riskerar styrningen att ”hänga i luften” och bli fortsatt vag.

Uppföljning och utvärdering av genomförda insatser och övningar är ett bra sätt att värdera försvarets förmåga i skarpa eller simulerade situationer. En ökad styrning av övningar i termer av övningsstrategi, övningsmönster, innehåll, mål för och uppföljning/utvärdering av övningarna kan bidra till förbättrade bedömningar av försvarets förmåga i olika situationer.

En återkoppling från det praktiska, operativa utnyttjandet av försvaret och övningar ger information som kan användas för att identifiera potentiella förbättringar och kan ge väsentliga pusselbitar till bedömning av försvarets förmåga till prestationer. En systematisk

återkoppling utifrån fastställda bedömningskriterier kan bidra till att få en uppföljning och utvärdering med högre precision.

6.9 Individen

Styrning betraktas oftast mekaniskt och som resultatet av ett antal formaliserade aktiviteter men att styra organisationer handlar om att styra människor – och skapa incitament för människorna i organisationen att göra det organisationen önskar. En väsentlig del av verksamhetsstyrningen består av att få dessa individer att utföra sitt arbete på ett sätt som gynnar organisationen. Styrningen måste förstå vad som motiverar människorna i organisationen och med hjälp av dessa drivkrafter skapa incitament till beteenden och prestationer som ligger i organisationens intresse.

I verksamhetsstyrningen finns det skäl att reflektera över hur dessa drivkrafter kan användas för att få individerna att bidra till en positiv utveckling för organisationen.

Om organisationen kan definiera och klargöra önskvärt beteende och genom drivkrafter stimulera detta beteende i sin styrning av individerna i organisationen har man skapat ett kraftfullt styrningsverktyg. En del drivkrafter kan stimuleras genom en förbättrad uppföljning. ”Observationseffekten” leder ofta till förbättrade prestationer. Individernas prestationer följs upp och rätt beteende och goda prestationer belönas samtidigt som ansvar utkrävs för felaktigt beteende och sämre prestationer.

Personalrotation kan vara ett sätt att skapa motivation men kan också få motsatt effekt. Om man vet att man kommer att rotera inom några år finns en risk att man prioriterar kortsiktiga frågor på bekostnad av långsiktiga. Man ”suboptimerar” den korta tidshorisonten. Det är ju någon annan som får ansvaret på längre sikt då effekterna av det kortsiktiga tänkandet blir synliga.

Bilaga 1.

Projektets tidigare slutsatser/rekommendationer och koppling till förslagen från Försvarsstyrningsutredningen (FSU).

Nr	Slutsats/Rekommendation	Koppling till FSU:s förslag
	OMVÄRLD	
1	Statsmakterna bör öka engagemanget i omvärldsanalysen och scenariet framtagandet.	<i>Perspektivplaneringen och den militärstrategiska planeringens hotbilder och konfliktsituationer kommuniceras till Riksdagen. (FSU 6.3.3).</i> Kommentar: Projektet går längre i sitt förslag genom att man föreslår ett aktivt engagemang från statsmakterna vid framtagandet av scenarierna/hotbilderna. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 6.1.
	VERKSAMHETSIDÉ / MÅL	
2	Statsmakterna bör tydliggöra den övergripande verksamhetsidéen för det militära försvaret samt klargöra hur denna bör påverka styrningen av övriga delar av det militära försvaret.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag. Resonemangen tangerar emellertid ovanstående och nästa punkt där flera kopplingar återfinns.
3	Statsmakterna bör definiera tydliga, ambitionsavvägda säkerhetspolitiska mål och försvarsuppgifter på en beskrivningsnivå som utesluter stora tolkningsutrymmen för de styrda myndigheterna. Målen bör följas upp och utvärderas. Definiera och förtydliga styrbegreppen.	<i>Riksdagen fastställer den operativa förmåga som försvaret skall ha (FSU 6.2.2).</i> <i>Regeringen bör i fråga om den operativa förmågan Beredskap bl.a redovisa tillståndet i organisationen och dess beredskap (FSU 6.2.2).</i> <i>Riksdagen beslutar om vilka typförband som skall finnas i insatsorganisationen (FSU 6.2.4).</i> <i>Riksdagen beslutar om ram för antalet förband av respektive typ (FSU 6.2.4).</i> <i>Regeringen beslutar om preciseringar av mål för operativ förmåga i olika avseenden (FSU 6.3.4).</i> <i>Regeringen beslutar om mål i termer av årsvisa konkreta bidrag till den operativa förmågan, vilket kan avse en bestämd utveckling av insatsorganisationen eller förverkligandet av preciserad förmåga (FSU 6.3.4).</i> <i>Regeringen reducerar starkt mängden övriga mål, prioriteringar, uppdrag och återrapporteringskrav i förhållande till försvarsmyndigheterna (FSU 6.3.4).</i> <i>Regeringen preciserar i första hand kraven på insatsorganisationen genom kompletterande beslut om operativ förmåga, i andra hand genom konkreta mål rörande insatsorganisationen, t.ex. beredskapstider för insatsförbanden (FSU 6.3.5).</i> <i>Med hänsyn till försvarets stora omställningsproblem bör regeringen vara restriktiv med limiter och indraget anslagssparande alternativt föreslå en budget för försvaret med en betryggande budgeteringsmarginal (FSU 6.3.6).</i> Kommentar: Projektets rekommendationer avseende mål, nivå på statsmakternas styrning och organisation utvecklas vidare i avsnitt 6.2.1 nedan.
	ORGANISATION	
4	Försvarsutskottet kan bli mer aktivt i sin granskning av regeringen och Försvarsdepartementet och bör överväga att skaffa egen utrednings- och analyskapacitet eller anlita oberoende aktörer för analys och granskning. Dialoger bör fördjupas för ökande av förståelsen på ömse sidor.	Kommentar: Det finns förslag från FFU som tangerar denna slutsats men dessa förslag har upplevts ha närmare koppling till andra av projektets slutsatser och redovisas där. FSU påpekar vikten av att Riksdagen aktivt medverkar i försvarsplaneringen. Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.2.2.
5	Försvarsdepartementet behöver stärkas. Detta kan ske på olika sätt. Ett är att Försvarsdepartementet får ett personellt resurstillskott. Ett annat är att Försvarsdepartementet i ökande grad genom uppdrag använder sig av kompetens vid försvarsmyndigheter för att stödja sin styrning. Styrningen kan också utvecklas genom att inhämta synpunkter och "second opinions" från andra oberoende aktörer inom eller utom landet. Ytterligare alternativ är att i enlighet med den norska modellen flytta delar av HKV till Försvarsdepartementet.	<i>Försvarsdepartementets analys-, planerings- och styrförmåga stärks. (FSU 6.3.2).</i> <i>En funktion inrättas på Försvarsdepartementet med ansvar och medel för utvärderingar (FSU 6.3.2).</i> <i>Försvarsdepartementet ska leda försvarsplaneringen (FSU 6.3.3).</i> <i>Försvarsdepartementet förstärker sin planeringskompetens (FSU 6.3.3).</i> Kommentar: Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.2.3.

Nr	Slutsats/Rekommendation	Koppling till FSU:s förslag
6	Försvarsdepartementet bör starkare utöva "ägarskapet" över försvarsmyndigheterna och säkerställa en effektiv samordning. Detta kan bl.a. göras genom att återinföra MIL, Militärledningen (antingen med Försvarsdepartementet eller HKV som sammankallande, beroende på vald organisationslösning). Försvarsdepartementets ägarstyrning kan behöva utvecklas för att ta hand om en situation då verksamheten inom försvarets myndigheter i allt högre grad gäller verksamhet också utanför försvarets egen.	<i>Ett samordningsorgan (försvarsgruppen) inrättas för försvarssektorn med statssekreteraren i Försvarsdepartementet som ordförande och med cheferna för försvarsmyndigheterna som ledamöter (FSU 6.3.2).</i> <i>Ägaransvaret ges en framskjuten plats i departementets verksamhet (FSU 6.3.2).</i> <i>Inom Försvarsdepartementet bör en funktion för ägarstyrning inrättas och den bör ledas av en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor (förvaltningschef) (FSU 6.3.2).</i> <i>Regeringen ser över målen för stödmyndigheterna i syfte att formulera mål som bättre preciserar var och en av dessa myndigheters bidrag till uppnåendet av försvarets önskvärda operativa förmåga (FSU 6.3.4).</i> <i>Regeringen kan om det anses behövt sätta beloppsgränser för Försvarsmaktens beställningar av vissa tjänster från stödmyndigheterna (FSU 6.3.6).</i> <i>Förvaltningschefen ges i uppdrag att årligen ta fram en gemensam resultatskrivelse för hela det militära försvaret och alla försvarsmyndigheterna (FSU 6.3.10).</i> <i>Försvarsmyndigheterna ges i uppdrag att på ett systematiskt sätt redovisa omfattning, prisnivå, kvalitet, ändamålsenlighet och punktlighet i sina leveranser (FSU 6.3.10).</i> <i>Försvarsmakten redovisar på vilket sätt stödmyndigheternas verksamhet bidragit till den operativa förmågan (FSU 6.3.10).</i> <i>Regeringen övergripande reglerar inom vilka områden försvarsmyndigheterna ska tillhanda tjänster och i vad mån tjänsterna får tillhandahållas andra än Försvarsmakten (FSU 6.3.10).</i> <i>Tillämpningen (av uppdragsstyrningen) utvecklas så att finansiering och beställning, så långt möjligt, ska komma från Den som använder tjänsten medan verksamheter som är av gemensamt intresse finansieras genom anslag eller anslagsposter (FSU 6.4.2).</i> Kommentar: En stor överensstämmelse i analys och förslag. Ett exempel är förslagen om försvarsgruppen och återinförande av "MIL" vilka är mycket lika. Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.2.4.
7	Utrikesdepartementet kommer sannolikt att få ökat inflytande över försvarsfrågorna och behöver i så fall stärka kunskapen i försvarsfrågor samt identifiera en "policy" för de internationella insatserna. Samverkan mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet kommer att behöva öka varvid rollfördelningen dessa emellan bör klargöras.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag.
8	Det kommer att i större utsträckning behövas samarbete och samordning över departementsgränserna (och utskottsgränserna).	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag.
9	Skapa större utrymme för "second opinion". Frigör eller avgränsa vissa delar av försvarsmyndigheterna från uppdragsfinansieringen så att de, utan att hamna i "jävsituation", kan användas för oberoende granskning (möjligen genom en från befintliga myndigheter avknoppad "försvarsstyrnings-myndighet).	<i>Riksdagen bör besluta om anslag till den försvarsforskning som Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan och Försvarets Materielverk bedriver (FSU 6.2.5).</i> <i>Riksdagen beslutar om anslag till Försvarets Radioanstalt (FSU 6.2.5).</i> Kommentar: I FSU:s sammanfattning och överväganden i avsnitt 6.3.11 nämns fristående utvärderingar vid sidan av Försvarsmaktens bedömningar. Något explicit förslag om "second opinion" har emellertid inte formulerats. Projektets rekommendationer utvecklas i avsnitt 6.3.
10	Skapa en maktmotvikt inom materielområdet som balanserar de traditionella aktörernas incitament att skapa långsiktiga bindningar till materielobjekt. Överväg t.ex. en svensk motsvarighet till den amerikanska Board Of Materiel Acquisition, "Styrelse för Materielanskaffning", som säkerställer kvaliteten i beslutsunderlag inkl. ekonomiska värderingar för större materielobjekt. Styrelsen bör bl.a. kunna innehålla ekonomisk kompetens på hög nivå.	<i>Riksdagen beslutar om ramen för beställningsbemyndiganden. Av redovisning och förslag ska framgå samtliga åtaganden som finns vid utgången av respektive redovisnings- och budgetår. Alla viktigare materielobjekt ska underställas riksdagen, även vad avser kostnader (FSU 6.2.5).</i> Kommentar: Riksdagen kan behöva en "second opinion" från en fristående aktör för att kunna pröva viktigare materielobjekt inkl. kostnaderna för dessa.

Nr	Slutsats/Rekommendation	Koppling till FSU:s förslag
	PLANERING	
11	Låt den långsiktiga planeringen sikta på att vara en referensbeskrivning och snarare än en "fast målbild" som förväntas programmera övrig kortsiktigare planering. Låt den dessutom identifiera de viktigaste långsiktiga "vägvalsfrågorna" för försvaret.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag. Projektets rekommendationer utvecklas i avsnitt 6.4.
12	Öka inslaget av dialog i kommunikationen mellan olika aktörer och tona ned "dokumenten" som medel för information och kommunikation.	<i>De informella kontakterna mellan Förvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna stramas upp genom i regerings- och departementsbeslut reglera gemensamma arbets-grupper sammansättning, direktiv, avrapporteringstidpunkter m.m. (FSU 6.3.9).</i> Kommentar: FSU har andra förslag som berör dialog och dokument men dessa presenteras på annat ställe (bl.a slutsats 15 nedan). Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.5.
13	Se över led- och processtider i planerings-, besluts-, genomförande- och uppföljningsarbetet i syfte att förkorta dessa för att öka flexibilitet och möjliggöra kortare planeringshorisonter.	<i>Försvarmakten förenklar planeringsprocessen och harmoniserar den med beställar-utförarmodellen (FSU 6.4.1).</i> <i>Försvarmakten tillsammans med de utförande myndigheterna ser över beställningsprocessen för att förkorta och förenkla den (FSU 6.4.2).</i>
	BESLUT	
14	Kartlägg och klargör verksamhetslogiken i en process som involverar beslutsfattande instanser i riksdag, regering, departement och myndigheter. Genom en bättre förståelse och gemensam bild av verksamhetslogiken kan olika beslutsinstanser bättre värdera och förstå beslutsunderlag, bättre analysera och värdera beslutens konsekvenser och beroenden.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag men många av FSU:s resonemang och överväganden tangerar verksamhetslogiken inte minst i sammanfattningen – "Riksdagen behöver ett underlag som gör det möjligt att spåra sambandet mellan hot- eller krisbilder, önskvärd försvarsförmåga, behov av insatsförband och kostnaderna för dessa". Projektets rekommendationer utvecklas i avsnitt 6.6.
15	Ta fram mer aktörsanpassad information till beslutsfattare med olika beslutsansvar, olika beslutsfokus och olika roller i beslutsprocessen. Beslutsunderlaget kan bygga på dokument men också större inslag av dialog och muntlig presentation.	<i>Innehållet i budgetpropositionen fokuseras på riksdagens beslut och kortas (FSU 6.2.3).</i> <i>Bara resultat med relevans för riksdagens beslut redovisas i budgetpropositionen. Väsentligen handlar det om i vilken mån den beslutade operativa förmågan, vari insatsorganisationen utgör en bärande del, förverkligas (FSU 6.2.3).</i> <i>Regeringen tillstår riksdagen årligen en resultatskrivelse för det militära försvaret (FSU 6.2.3).</i> Kommentar: Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.5.
16	Förbättra de ekonomiska analyserna i planeringen. Beakta ekonomiska överväganden (integrerade verksamhets- och ekonomiöverväganden) i alla verksamhetsfaser. Stärk beslutsunderlag genom förbättrade kostnads-/nyttoanalyser kopplade till verksamheten. Värdera alternativa lösningar i olika ambitions- och kostnadsnivåer. Känslighetsanalysera osäkra antaganden. Värdera flexibilitetsaspekten.	Kommentar: FSU:s förslag rörande den ekonomiska planeringen/redovisningen återfinns nedan under slutsats 18. Projektets rekommendationer vidareutvecklas i avsnitt 6.7.
	GENOMFÖRANDE	
17	Genomför så långt möjligt en ledningsmässig och organisatorisk separation av utvecklings- och avvecklingsdelarna av Försvarmakten.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag.
	UTVÄRDERING / UPPFÖLJNING	
18	Styr och följ upp verksamhetens prestationer och kostnader enligt samma begrepp och redovisningsstruktur. Koppla den ekonomiska redovisningen till ekonomiskt ansvar.	<i>Resultatredovisning och budgetförslag görs i en verksamhetsstruktur med verksamhetsområden motsvarande olika delar av den operativa förmågan (FSU 6.2.3).</i> <i>En förbandsorienterad ekonomisk redovisning ska ge underlag för redovisning av kostnader per förband (FSU 6.3.11).</i> Kommentar: Projektets rekommendationer utvecklas i avsnitt 6.7 och vad avser koppling till operativ förmåga i avsnitt 6.2.
19	En god uppföljning inom försvaret innehåller både kvantitativt mätbara mål och uppföljning/utvärdering genom mer kvalitativa och värderande resonemang. De mätbara nyckeltalen kan i många fall vara ett ingångsvärde för en kvalitativ utvärdering högre upp i mål-medel-kedjan. Utvärderingen är med fördel interaktiv på så sätt att den involverar flera olika aktörer och att den bygger på ingångsvärden från nyckeltal/bedömningar av prestationer som är kopplade, genom mål-medel-kedjan, till den studerade prestationen.	<i>En serie nyckeltal på effektivitet, kvalitet, produktivitet m.m tas fram i samverkan mellan Förvarsdepartementet och myndigheterna för att bl.a ingå i den årliga resultatskrivelsen (FSU 6.3.10).</i> <i>Förvarsdepartementet ska ha ett klart utpekat ansvar för utvärderingar som gör det möjligt för regeringen att självständigt ta fram utvärderingar i fråga om tillståndet i insatsorganisationen och grundorganisationens effektivitet (FSU 6.3.11).</i> Kommentar: Projektets rekommendationer utvecklas vidare i avsnitt 6.8.

Nr	Slutsats/Rekommendation	Koppling till FSU:s förslag
	ÅTERKOPPLING	
20	Regeringens (Försvarsdepartementets) redovisning till Riksdagen bör bygga på mer löpande information och kontinuitet över tiden.	Kommentar: FSU:s förslag har redovisats under slutsats 15. Projektets rekommendationer vidareutvecklas i avsnitt 6.5.
21	Säkerställ återkoppling från det operativa nyttjandet av försvaret.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag. De av FSU:s förslag som tangerar denna slutsats är redovisade under andra slutsatser. Projektets rekommendationer vidareutvecklas under avsnitt 6.8.
	INDIVIDEN	
22	Använd individernas drivkrafter för att åstadkomma en ändamålsenlig verksamhetsstyrning. Belöna goda prestationer med lämpliga "motivatorer" och utkräv ansvar för sämre prestationer. Överväg hur lön, utnämningar, uppföljning och andra incitament kan brukas för att åstadkomma kraftfulla positiva drivkrafter.	Kommentar: Ingen explicit koppling till något av FSU:s förslag. FSU redovisar emellertid ett antal förslag om hur ansvaret för utnämningar bör fördelas (FSU 6.3.7. Projektets rekommendationer vidareutvecklas i avsnitt 6.9.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns en god överensstämmelse i synen på vad som fungerar sämre i försvarsstyrningen och därmed också i vad som behöver förbättras. Det finns också en samstämmighet i slutsatser/rekommendationer från projektet och förslagen från FSU men vissa skillnader i detaljeringsgrad.

Bilaga 2 – Projektets rapporter

Verksamheten år 2003:

Strategisk planering – Förstudie, FOI-R--1126--SE, Mattias Axelson, Peter Nordlund, Sten Ternblad, Peter Wickberg.

Strategisk planering – sammanfattande rapport från förstudie, FOI Memo 03-2822, Mattias Axelson, Peter Nordlund, Sten Ternblad, Peter Wickberg.

Verksamheten år 2004:

Styrning och uppföljning av försvaret – synpunkter med anledning av tre revisionsrapporter från Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Försvarsutskottet, FOI Memo 04-972, Helge Löfstedt.

Försvarsanalys enligt RAND – kommenterat referat av en rapport från det amerikanska forskningsinstitutet RAND, FOI Memo 04-1032, Helge Löfstedt.

Strategisk styrning av det militära försvaret – aktiviteter och drivkrafter, FOI Memo 04-1078, Christian Ifvarsson, Sten Ternblad.

Försvarsplanering enligt NATO Best Practice – jämförelse med svensk långsiktig försvarsplanering, FOI Memo 04-1156, Peter Wickberg.

Om förmågan och oförmågan att förändra försvarets materielanskaffning, FOI Memo 04-1157, Mattias Axelson.

Styrning av försvaret – en antologi av olika perspektiv, FOI Memo 04-1158, Peter Nordlund.

Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport 2004, FOI Memo 1160, Peter Nordlund, Mattias Axelson, Christian Ifvarsson, Helge Löfstedt, Sten Ternblad, Peter Wickberg.,

Verksamheten år 2005:

Styrning av det militära försvaret – empirisk modellutveckling och komparativ analys, FOI Memo 1543, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund, Peter Wickberg.

A roadmap to strategic performance management in the public sector – a structural model for process-based control, FOI Memo 1544, Christian Ifvarsson, Peter Wickberg.

Intervjuer om den strategiska styrningen inom det militära försvaret – att gå från vad till hur, FOI Memo 1545, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund.

Verksamhetslogik inom det militära försvaret, FOI Memo 1546, Helge Löfstedt, Peter Nordlund.

Värderingar av operativ förmåga som underlag för försvarsbeslut under kalla kriget, FOI Memo 1399, Helge Löfstedt.

Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport år 2005, FOI-R--1804--SE, Peter Nordlund, Christian Ifvarsson, Helge Löfstedt, Peter Wickberg.

Bilaga 3 – Litteratur och övriga referenser

Litteratur

Denna rapport är en sammanfattning av flera delrapporter. De olika delrapporterna har egna litteraturförteckningar. Här anges endast de som explicit använts i denna rapport. Projektets egna rapporter återfinns i bilaga 2.

Vårt framtida försvar, Prop 04/05:5, Försvarsdepartementet.

Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001, 2003/04, URD1, Jörgen Thulstrup.

Styrningen av insatsförsvaret, betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, SOU 2005:92, Försvarsdepartementet.

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret, SOU 2005:96, Försvarsdepartementet

Defence Planning in Transformation?, NATO RTO-MP-SAS-055, E. Anders Eriksson.

Ubalansen mellan usikkerhet og fleksibilitet i forsvarsplanleggingen, Norsk Militær tidsskrift, nr 11, 2005, Espen Skjelland.

Intervjuer

Intervjuundersökningen finns mer fylligt redovisad i en av projektets delrapporter: *Intervjuer om den strategiska styrningen inom det militära försvaret – att gå från vad till hur*, FOI Memo 1545, Christian Ifvarsson, Peter Nordlund.

Namn:

Eskil Erlandsson
Tone Tingsgård
Ola Sundell
Erling Wälivaara
Allan Widman
Berit Jóhannesson
Ingemar Wahlberg
Ulf Birath
Lennart Rohdin
Stefan Engdahl
Annika Nordgren-Christensen
Ola Hedin
Kaj Persson
Emil Gisslow
Håkan Syrén
Mats Nilsson
Claes-Göran Fant
Jan Jonsson
Michael Moore
Göran Gunnarsson

Organisation:

Försvarsutskottet, ordförande (c)
Försvarsutskottet, vice ordförande (s)
Försvarsutskottet, ledamot (m)
Försvarsutskottet, ledamot (kd)
Försvarsutskottet, ledamot (fp)
Försvarsutskottet, ledamot (v)
Försvarsutskottet, kanslichef
Försvarsutskottet, kansliet
Försvarsberedningen, f.d. Riksdagsledamot (fp),
Försvarsdepartementet, militär rådgivare
Försvarsberedningen, f.d riksdagsledamot (mp)
Försvarsdep, bitr.sekr i Försvarsberedningen,sekr i Försvarsförvaltningsutredn.
Försvarsdepartementet, MIL
Försvarsdepartementet, EPS
Försvarsmakten, Överbefälhavare
Försvarsmakten, Huvudprocessägare Produktion
Försvarsmakten, Huvudprocessägare Utveckling/Inriktning
Försvarsmakten, Huvudprocessägare Insats
Försvarsmakten
F.d. Försvarsmakten, tidigare chef för GRO, nyutnämnd GD Räddningsverket.

Möten med Försvarsstyrningsutredningen

Peder Törnvall
Ann Lundberg
Richard Murray
Erica Wass.