

PATRIK ASPLUND, ALEXANDRA NORDLANDER, PETER NORDLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 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, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Patrik Asplund, Alexandra Nordlander,  
Peter Nordlund

## Att styra försvaret

- balanserade styrkort och förbandsvärdering

Titel	Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering
Title	Controlling the Defence – balanced scorecards and costeffect ratios for military units
Rapportnr/Report no	FOI-R--2452--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base data report
Sidor/Pages	
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2008
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
	7 p
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A12007
Godkänd av/Approved by	Mike Winnerstig
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI , Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	

## Sammanfattning

I denna rapport studeras möjligheterna att på ett systematiskt sätt använda nyckeltal för statsmakternas styrning inom försvarssektorn. Möjligheterna att använda nyckeltal i form av balanserade styrkort och nyckeltal för kostnadseffektvärdering av insatsförbanden har befunnits vara av särskilt intresse.

Nyckeltal i form av bl.a balanserade styrkort och kostnadseffektvärdering av förband bör vara möjliga att såväl ta fram som att använda för att förstärka styrningen inom försvarssektorn. Det är emellertid viktigt att nyckeltalen kombineras med ökad prioritering av analys och utvärdering. Nyckeltalen ska ses som komplement till en aktiv styrning, inte som substitut.

Nyckelord:

Nyckeltal, balanserade styrkort, insatsförband, förbandsvärdering, kostnadseffektivitet, försvarsstyrning.

## **Summary**

In this report the possibilities of using key ratios as systematic tools of the Defence Ministry to manage the defence sector are studied. Balanced scorecards and an integrated cost and effect evaluation of military units have been identified as being of certain interest. The report concludes that balanced scorecards as well as cost-effect relations for military units could be plausible tools of strengthening the ministry's control of the defence sector. It is essential though that such tools are combined with an emphasized focus on analysis and evaluation. Key ratios are to be regarded as complements to active management and control, not as substitutes.

Keywords:

Key ratios, balanced scorecard, military units, unit evaluation, costeffectiveness, costefficiency, defence management.

## Förord

Statsmakternas styrning av myndigheterna är en fråga som det senaste året fått särskild uppmärksamhet genom tillsättningen av Styrtredningen juni 2006. Utredningens betänkande kom i november 2007<sup>1</sup>. Vi har studerat styrningen inom försvarssektorn under några år och har i tidigare rapporter lämnat förslag till förbättringar i styrningen. Då Styrtredningens betänkande kom nyligen har inte utredningens arbete i någon väsentlig utsträckning kunnat beaktas i 2007 års arbete. Vi kan emellertid konstatera att många av de förslag projektet tidigare lämnat och även slutsatser från årets arbete har god samstämmighet med en del av förslagen från Styrtredningen. Denna rapport beskriver möjliga vägar för Förvarsdepartementet att komplettera styrningen med en uppföljning och utvärdering av nyckeltal, balanserade styrkort och kostnadseffektivitetsresonemang avseende insatsorganisationen och dess förband. Författarna vill tacka kollegorna Jörgen Lindström och Bernt Öström för värdefulla synpunkter och bidrag till projektets diskussioner. Bernt Öström har dessutom varit rapportens granskare vid FOI:s interna kvalitetssäkring.

---

<sup>1</sup> ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, SOU 2007:75, Finansdepartementet.



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	4
1.1	Allmänt	4
1.2	Nyckeltal och balanserade styrkort	4
1.3	Förbandsvärdering	5
2	Inledning	7
2.1	Årets arbete	7
2.2	Rapportens disposition	8
3	Försvarsdepartementets styrning av det militära försvaret	9
3.1	Cykeln av aktiviteter – ”styrloopen”	9
3.2	Försvarsdepartementets styrning i aktivitetscykeln	10
3.3	Styutredningen	13
3.4	Nyckeltal / balanserade styrkort	14
3.5	Förbandsvärdering – möjligheten att ställa nytta mot kostnader	18
4	Nyckeltal och balanserade styrkort för styrning och uppföljning – En möjlighet för Försvarsdepartementet?	21
4.1	Inledning	21
4.2	Styrning och uppföljning	21
4.2.1	Styrning i en resursomvandlingskedja	21
4.2.2	Uppföljning och utvärdering	22
4.3	Nyckeltal och balanserade styrkort	23
4.3.1	Vad är balanserade styrkort?	24
4.3.2	Balanserat styrkort i Försvarsmakten	28
4.4	Problembilden för Försvarsdepartementets styrning av Försvarsmakten	31
4.4.1	Regleringsbrevet	32
4.4.2	Att styra staten	33
4.4.3	Problembilden	34
4.5	Möjligheten och nyttan med att använda nyckeltal för styrning och uppföljning	35
4.6	Slutsatser och rekommendationer inför fortsatt arbete	37
5	Förbandsvärderingen inom Försvarsmakten och kopplingen till Försvarsmaktens ekonomimodell	39
5.1	Inledning	39
5.2	Övergripande beskrivning av några av Försvarsmaktens olika värderingssystemen	39
5.2.1	Insatsorganisationsvärderingsprocessen	40
5.2.2	En värderingsmodell på taktisk nivå	43
5.2.3	Internationella värderingar på förbandsnivån	44
5.3	Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM)	47
5.3.1	Uppdrag 65 i Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten och syftet med FEM	48
5.3.2	Ekonomimodellen	48
5.3.3	Ekonomistyrning	49
5.3.4	Fullständig kostnadsfördelning	51
5.3.5	Produktkalkylen och olika kalkylsyften	52
5.3.6	Styrning	53
5.4	Värdering av förmåga kopplat till Försvarsmaktens ekonomimodell	54
5.4.1	Insatsorganisationsvärderingsprocessen och dess relation till Försvarsmaktens ekonomimodell	54
5.4.2	MARTA och dess relation till försvarsmaktens ekonomimodell	58
5.4.3	Internationella värderingar på förbandsnivån och dess relation till Försvarsmaktens ekonomimodell	59
5.5	Sammanfattande slutsatser	60
6	Fortsatt arbete	61



# 1 Sammanfattning

## 1.1 Allmänt

I en decentraliserad förvaltningsmodell som den svenska där statsmakterna i stor utsträckning överlåter ansvaret att planera, besluta om och genomföra den statliga verksamheten till myndigheterna ökar behovet av uppföljning och utvärdering. Statsmakterna måste säkerställa att avsedda resultat uppnås tillsammans med god hushållning med tilldelade resurser. Departementen är viktiga aktörer i denna statsmakternas styrning och uppföljning. Detta förutsätter att departementen har tillgång till ändamålsenliga metoder, tillgång till information och inte minst analyskapacitet för att kunna genomföra uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamhet. Detta gäller även Förvarsdepartementet. I många fall skulle en mer aktiv styrning med bl.a högre ambition i uppföljning och utvärdering vara önskvärd.

Metoder såsom nyckeltal ska ses som komplement till en aktivare styrning och uppföljning och inte som substitut. Nyckeltalen kan fungera som indikatorer på förhållanden som bör analyseras djupare och har då en signalfunktion. Nyckeltalen behöver i dessa fall inte vara kompletta ”sanningar” utan snarare approximativa indikatorer.

Egen analyskapacitet kan också förstärkas genom tillgång till oberoende aktörer (”second opinion”) som på departementets uppdrag genomför analyser av vissa verksamheter.

Förvarsdepartementet bör sträva efter ett integrerat synsätt på verksamhet och ekonomi och därför värdera verksamhetseffekter tillsammans med motsvarande ekonomiska konsekvenser. Detta är svårt att göra på övergripande nivåer såsom försvaret i sin helhet eller olika förmågor men kan möjligen göras på förbandsnivå (insatsförband). Förvarsdepartementet bör generellt verka för att ekonomiska avvägningar i högre utsträckning görs i planering som en motvikt till höga prestandakrav.

Tillgång till information för att bl.a kunna göra ad hoc-analyser av olika områden inom försvaret är av vikt. Förvarsdepartementet bör säkerställa en förbättrad tillgång till information och därmed kanske ha ökad tillgång till data från Förvarsmaktens olika informationssystem.

## 1.2 Nyckeltal och balanserade styrkort

Syftet med arbetet har varit att bedöma om nyckeltal generellt och balanserade styrkort specifikt kan användas för att förbättra Förvarsdepartementets styrning av Förvarsmakten. I ett första steg har en översiktlig översyn genomförts av befintliga problemen i styrningen. Den översynen grundar sig främst på en genomgång av regleringsbrevet avseende Förvarsmakten 2007 och styrtredningens betänkande ”Att styra staten”<sup>2</sup>. Problemställningen beskrivs i det här arbetet som främst koncentrerad till tre områden:

### *Tveksamheter kring vissa av kraven på återredovisning*

Tveksamhet råder kring den information som Förvarsdepartementet kräver att Förvarsmakten återredovisar. Frågan gäller dels om all information är relevant, dels om

---

<sup>2</sup> ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, SOU 2007:75, Finansdepartementet.

Försvarsdepartementet förmår analysera informationen tillräckligt för att omforma den till tillförlitliga beslutsunderlag.

#### *Styrning sker inom olika områden och på olika nivåer utifrån oklara motiveringar*

Så som styrningen sker idag råder ibland osäkerhet om inom vilka områden och på vilken nivå Försvarsdepartementet styr Försvarsmakten. Departement bör kunna styra myndigheter inom ett stort antal områden och på olika nivåer och så sker idag. Vad som däremot upplevs som en brist idag är motiveringar till varför styrningen sker inom vissa områden och på vissa nivåer mot en specifik myndighet.

#### *Behov av en ökad grad av strategisk styrning*

Det finns ett behov att Försvarsdepartementet ökar graden av strategisk styrning. Det innebär bl.a. att tydligare formulera strategiska målsättningar och att göra dessa målsättningar väl kända för myndigheterna. Dessutom innebär det att på ett allt tydligare sätt använda återredovisningen som ett medel för styrningen. Det finns en medvetenhet om problem i styrningen och försök att lösa dessa problem görs ofta genom att fokusera på relativt tekniska lösningar, att hitta nya styrverktyg, redovisningsverktyg m.m. Ett sådant tekniskt fokus är nödvändigt och kan leda till värdefulla lösningar men behöver kompletteras med diskussioner kring grundprinciper för styrning.

Både nyckeltal i generella termer och den specifika form av nyckeltal som används i balanserade styrkort kan mycket väl vara till stor användning för att lösa upp den problembild som beskrivs. Om balanserade styrkort används på ett klokt sätt är det ett verktyg för att skapa balans mellan strategiska diskussioner och tekniska nyckeltalsmätningar. Även nyckeltal i andra former kan vara användbara för att förenkla delar av återredovisningen för att på så sätt skapa utrymme för djupare analyser inom de områden som så kräver. För att veta mer om lämpligheten av dessa verktyg föreslås ett fortsatt arbete där exempel till nyckeltal och balanserat styrkort tas fram i begränsad form. Det är då lättare för berörda aktörer att ta ställning till användbarheten. För att kunna bedöma den faktiska användbarheten är det också av stor vikt att diskutera vilka styrprinciper som bör råda.

### **1.3 Förbandsvärdering**

Försvarsmakten kommer att börja använda en ny ekonomimodell (FEM). I samband med detta skapas förutsättningar för att koppla ihop ekonomin med effekter i form av värderad operativ förmåga, både vad avser redovisning, budgetering och planering.

Vi har studerat möjligheterna att knyta ihop de befintliga verktygen för förbandsvärderingar och pågående utvecklingsarbete inom förbandsvärdering med beräkning och redovisning av förbandens kostnader och utgifter. Detta innebär primärt att kunna koppla förbandsvärderingarna till försvarsmaktens ekonomimodell. Där konstateras i princip att en sådan koppling kan göras samt att huvuddelen av den information som behövs för att göra kopplingen redan finns. Detta skulle kunna underlätta planeringen av framtida förband eftersom kopplingen mellan förmåga, förband och kostnad skulle bli tydligare.

Att koppla ihop värderingarna av de enskilda förbanden med ekonomin gör det lättare att föra resonemang om förband och förmåga kontra kostnad. Framförallt gäller det uppföljnings- och utvärderingsresonemang av krigsförbanden. Förändringar i förbandens förmågor kan då relateras till de förändrade utgifter som förbanden erhållit. Redovisade avhjälpna brister i det

korta perspektivet kan därigenom ställas mot en förändrad utgift. Ur en uppföljnings- och utvärderingsdialog mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet kan således kopplingen vara av stor betydelse eftersom förbandens förmågor och kostnader då redovisas i samma dokument. Förhoppningsvis förbättrar detta dialogen och förståelsen.

En viktig effekt av en koppling mellan förbandens förmåga/effekt och ekonomi i uppföljningen är att denna koppling också förstärks i planeringen som tidigare haft en tendens att ha en låg ambition vad gäller ekonomiska värderingar vilket tenderar att leda till önsketänkande beträffande förmågor och förbandsutformning. Det är sålunda viktigt att en integrerad effekt- och kostnadsbedömning görs såväl vid uppföljning/utvärdering som vid planering. I planering av långsiktig karaktär kan förbandets förmåga ställas mot förbandets kostnader och ett optimeringsresonemang underlättas.

En förbandsvärdering som integrerat beaktar förmågor/effekt och ekonomi skulle kunna vara ett viktigt komplement i Försvarsdepartementets styrning men också ett försvarsmaktsinternt verktyg för kostnadseffektiva avvägningar. En sådan förbandsvärdering förefaller vara fullt möjlig och vi förordar därför att ett sådant arbete ges en hög prioritet. Vårt projekt bidrar gärna till den fortsatta utvecklingen av sådana värderingsmetoder.

## 2 Inledning

### 2.1 Årets arbete

Projektet har i tidigare analyser och slutsatser pekat på att verksamhetslogiken inom försvaret behöver klarläggas. Verksamhetslogiken ska koppla ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion, resursförbrukning 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. Verksamhetslogiken kan ses som en successivt nedbruten mål-medel-kedja. Under år 2006 och inledningen av år 2007 arbetade projektet med produktionsdelarna av verksamhetslogiken. Arbetet avrapporterades i FOI-rapporten "*Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*", FOI-R-2241-SE, Peter Nordlund, Leif Hedberg, Helge Löfstedt.

I rapporten uttrycktes vissa farhågor för att pågående förändringsarbete inom Försvarmakten trots lovvärda ambitioner men till följd av bristande prioriteringar och val av dyra, och möjligen inte helt kostnadseffektiva lösningar, skulle kunna få ekonomiska bekymmer. Rapporten pekade på ett ökat behov av att i högre utsträckning integrera verksamhets- och ekonomibedömningar. I nuläget synes dessa farhågor besannas.

Verksamhetslogiken med dess beskrivning av sammanhängande mål-medel-hierarki utgör en lämplig utgångspunkt för identifikation och konstruktion av nyckeltal som försöker värdera tillståndet och måluppfyllnaden i kedjan från politiska mål till produktion och kostnader. Nyckeltal bl.a i form av s.k balanserade styrkort bygger delvis just på en sådan nedbrytning av mål, delmål och medel. Möjligheterna att förena värdering av insatsförbanden och kostnader för dessa till en integrerad kostnads-effektbedömning har härvid pekats ut som ett område av intresse. Ett arbete med nyckeltal, balanserade styrkort och metoder för effektvärdering av insatsförbanden är därför en naturlig fortsättning på arbetet med att beskriva och analysera verksamhets- och produktionslogiken.

Under år 2007 har projektet därför studerat och värderat möjligheterna att identifiera lämpliga nyckeltal för Försvarsdepartementets utvärdering av mål, effekt, verksamhet, resursförbrukning och kostnader inom försvaret. I hittillsvarande arbete har det militära försvaret fokuserats. Möjligheterna till att kunna hitta effektivitetsnyckeltal eller andra värderingsinstrument för insatsförband där förbandets kvalitet ställs mot kostnaderna har blivit föremål för djupare analys.

Möjligheterna att koppla ihop uppföljning av verksamhetsresultaten med motsvarande uppföljning av kostnaderna för att uppnå dessa resultat har varit en viktig frågeställning under arbetet.

Arbetet har detta år inte haft ambitionen att resultera i färdiga nyckeltalsuppsättningar och balanserade styrkort. Årets arbete kan snarare ses som en kartläggning av möjligheter och analys av förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt kunna uppnå de önskvärda effekterna av en utvärdering baserad på nyckeltal och andra värderingsinstrument. Årets arbete kan därför utgöra en utgångspunkt för ett arbete de kommande åren med att ta fram nyckeltal, balanserade styrkort och integrerad verksamhets- och ekonomiuppföljning.

## **2.2 *Rapportens disposition***

Kapitel 3 är en inledande genomgång av Förvarsdepartementets styrning och nyckeltal samt kostnadseffektsbedömning av förband. Detta kapitel ska ses som ett inledande resonemang till de följande kapitlen 4 och 5 som djupare beskriver och värderar nyckeltal och förbandsvärdering. Kapitlen 4 och 5 är skrivna så att de ska kunna stå för sig själva som ”särtryck” ur rapporten för läsare som specifikt är intresserade av balanserade styrkort respektive kostnadseffektsbedömningar av förband. Detta föranleder att vissa resonemang från kapitel 3 återkommer i kapitlen 4 och 5.

### 3 Försvarsdepartementets styrning av det militära försvaret

I detta kapitel förs mer allmänna resonemang om Försvarsdepartementets styrning, nyckeltal och förbandsvärdering kopplat till ekonomi som verktyg i denna styrning. I de följande kapitlen presenteras och diskuteras mer utförligt nyckeltal i form av balanserade styrkort och metoder för att förena förbandsvärdering med ekonomiska värderingar.

#### 3.1 Cykeln av aktiviteter – ”styrloopen”

Styrning av en organisation görs inom ramen för organisationens cykel av verksamhetsaktiviteter, ”styrloopen”, enligt nedan.

**Organisationen** som ska styras verkar i en **omvärld** bestående av olika aktörer och intressenter som kan vara avnämare, ”kunder”, konkurrenter, samarbetspartners och som tillsammans definierar verksamhetsbetingelserna. Att följa omvärldsutvecklingen och anpassa organisationen till förändringar som inträffar i omvärlden är en viktig del av verksamhetsstyrningen.

Utifrån en bedömning av omvärlden och organisationens position och styrkor fastställs en **verksamhetsidé** som definierar vad verksamheten syftar till, vem verksamheten är till för (”kunderna”) och vad som är verksamhetens prestationer (”produkterna”). **Mål** sätts upp för verksamheten inom lämpliga tidshorisonter.



Figur 3.1 ”Styr-loopen”

Med verksamhetsidé och mål som utgångspunkter styrs den organisatoriska utformningen av arbetet och genom aktivitetscykeln:

Planering ⇒ Beslut ⇒ Genomförande ⇒ Uppföljning / Utvärdering ⇒ Återkoppling.

Det är emellertid viktigt att förstå att cykeln innehåller både **kärnaktiviteter** och **stödaktiviteter**. Kärnaktiviteterna är beslut och genomförande, stödaktiviteterna är planering, uppföljning/ utvärdering och återkoppling. Stödaktiviteterna är till för att kärnaktiviteterna ska utföras på ett så bra och ändamålsenligt sätt som möjligt. Stödaktiviteterna innebär också en kontroll av att rätt saker kommer att göras (planering) och att rätt saker gjorts (uppföljning/utvärdering). Det primära är att ”rätt beslut fattas och genomförs”.

Sist men inte minst består organisationen av **individer**. En viktig del av styrningen består i att kommunicera organisationens verksamhetsidé och mål till dessa samt skapa incitament och motivation för individerna att arbeta för att realisera verksamhetsidé och mål.

Denna cykel utförs huvudsakligen inom en organisation och uppföljning/utvärdering utförs också huvudsakligen av den egna organisation, inte minst genom dem som direkt deltar i genomförandet vilket kanske utgör den viktigaste löpande utvärderingen. Inom en organisation vill emellertid ofta ledningen själv följa upp att de som genomför ledningens beslut gör detta på avsett vis och genom bl.a extern revisorer säkerställs också viss organisationsextern uppföljning. När det gäller Försvarsdepartementets styrning handlar det dels om att följa upp och utvärdera egna beslut och aktiviteter, dels att följa upp och utvärdera försvarsmyndigheternas, inte minst Försvarmaktens, verksamhet.

För att kunna göra denna uppföljning och utvärdering behöver man tillgång till information om den verksamhet man vill styra. Informationsbehovet bygger i sin tur på hur man vill styra och vilka analyser av den styrda verksamheten man önskar utföra. En del av denna information kan vara information för att kunna följa upp och utvärdera verksamheten med hjälp av olika nyckeltal och/eller värdera verksamhetens resultat i relation till kostnaderna.

### ***3.2 Försvarsdepartementets styrning i aktivitetscykeln***

Rollfördelningen mellan departement och myndighet innebär kortfattat att statsmakterna via departementen inriktar verksamheten vid myndigheterna och följer upp att önskade resultat uppnås. Den decentraliserade svenska förvaltningsmodellen i kombination med resultatstyrningen innebär att inriktningen ofta består av övergripande beskrivningar av önskvärda resultat. Dessa kommuniceras formellt huvudsakligen genom regleringsbrevet. Uppföljningen görs sällan med något större inslag av analys och utvärdering. En del av uppföljningen består av att kräva in underlag från myndigheterna genom de s.k återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Denna decentraliserade och allmänt hållna styrning kanske är än mer accentuerad inom försvarsområdet då dels verksamhetens karaktär är relativt komplex, dels försvaret sällan används för sitt egentliga syfte. Försvarmakten utför själv stora delar av de aktiviteter som ingår i ”styrloopen” även den huvudsakliga delen av den strategiska planeringen. Ju högre grad av decentralisering desto större är behoven av att departementet kommunicerar intentionerna, önskvärda resultat och målen på ett tydligt sätt samt att departementet med högre ambition följer upp och utvärderar att man fått det man beställt. En annan aktivare roll för departementet genom att i större utsträckning själv delta i planeringen, främst den strategiska, skulle sannolikt vara önskvärd. De komplicerade samband som finns mellan omvärldsutveckling, scenarier, uppgifter för försvaret, förmågor

och insatsförband bygger i hög grad på interaktion där iterativa processer är nödvändiga. Iterativa förfaranden över organisationsgränser är svårare att åstadkomma än inom en organisation. Detta skulle tala för att antingen samla den strategiska planeringen organisatoriskt till samma organisation (som det norska försvarsdepartementet gjort) eller att skapa denna interaktion genom sammansatta arbetsgrupper.

Försvarsdepartementet skulle härutöver behöva en utökad, egen analyskapacitet för att dels kunna göra analyser som kan resultera i tydligare direktiv för planeringen, dels kunna genomföra uppföljning och utvärdering med utökad ambition. En rimlig miniambition vid brist på resurser är att ägna mer tid och resurser för uppföljning och utvärdering. Denna uppfattning delas också av Försvarsstyrningsutredningen<sup>3</sup> som förordar en särskild utvärderingsenhet vid Försvarsdepartementet. Det nyligen publicerade betänkandet från Styrtredningen<sup>4</sup> uttrycker tankar i samma banor och förordar att mer tid läggs på analyser. Detta skulle, som Styrtredningen påpekar, delvis ge de departementsanställda ett annat innehåll i arbetsuppgifterna där analysuppgifter skulle få större uppmärksamhet på bekostnad av rutinuppgifter vilket i sin tur påverkar vilken kompetens som behövs. Analytisk förmåga, verksamhetskunskap och erfarenhet skulle få större betydelse.

Nedan förs ett resonemang om Försvarsdepartementets roll i ”styrloopen”:

- Omvärlden

Scenarier kan vara ett sätt för statsmakterna, med Försvarsdepartementet som den aktiva intressenten, 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. Till viss del görs detta redan men en mer systematisk användning av scenarier skulle ytterligare kunna användas för att förtydliga försvarets uppgifter och behov av förmågor. Statsmakternas ovilja att lämna scenarier som grund för försvarsmaktsplaneringen 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. Rädslan för dimensionerande scenarier är ytterligare ett skäl till en iterativ process och dialog där scenarier, försvarsuppgifter, ambitionsnivåer och förmågor iterativt stäms av mot ekonomiska konsekvenser.

- Planering

En del av planeringen utgörs av de omvärldsanalyser och scenarier som diskuterats ovan. Det skulle vara önskvärt att Försvarsdepartementet i högre grad var aktiv i den strategiska planeringen av försvaret eller i ökad utsträckning gjorde egna analyser för att tydligare kunna inrikta planeringen. Försvarsdepartementet skulle också kunna utnyttja andra aktörer än Försvarsmakten för att få kompletterande planeringsunderlag. Ett större inslag av oberoende ”second opinions” och ”think tanks” skulle troligen ge delvis nya perspektiv på planeringen.

---

<sup>3</sup> ”Styrningen av insatsförsvaret”, betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, SOU 2005:92, Försvarsdepartementet.

<sup>4</sup> ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, betänkande av Styrtredningen, SOU 2007:75, Finansdepartementet.



- Beslut

Statmakterna fattar de större inriktningsbesluten medan myndigheten fattar de löpande verksamhetsbesluten. Obalansen inom försvarssektorn med en stor myndighet och ett litet departement medför dock att Försvarsmakten har ett stort inflytande även över inriktningsbesluten.

- Genomförande

Genomförandet är huvudsakligen myndighetens, Försvarsmaktens, uppgift och ska så vara.

- Uppföljning/Utvärdering

Försvarsdepartementet skulle som nämnts behöva utöka ambitionen i sina uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Mer egna analyser eller anlåtande av oberoende aktörer för uppföljning/utvärdering skulle kunna vara delmoment i den högre ambitionen. Det är också viktigt att kostnads-effektvärdering görs med integrerade bedömningar av verksamhetsresultat och kostnaderna för att producera dessa resultat. Behovet av utvärderingar understryks av Försvarsstyrningsutredningen:

*”Försvarsdepartementet ska ha ett klart utpekad ansvar för utvärderingar som gör det möjligt för regeringen att självständigt ta fram utvärderingar i fråga om tillståndet i insatsorganisationen och grundorganisationens effektivitet”.*

### Information

Om Försvarsdepartementet i högre utsträckning ska göra egna analyser vid planering, uppföljning och utvärdering måste tillgången till relevant information säkerställas. Detta skulle kräva ökad tillgång till data som huvudsakligen finns hos Försvarsmakten och dess informationssystem. Tillgången till sådana data är central och kan vara avgörande för departementets möjligheter att göra egna fristående analyser.

### Ekonomi

Projektet har i tidigare rapporter påtalat behovet av att förbättra de ekonomiska analyserna i planering, beslutsunderlag, uppföljning och utvärdering. Verksamhet och ekonomi bör så långt möjligt planeras och följas upp i samma begrepp så att det blir möjligt att ställa prestationer mot kostnader. Det bör också vara möjligt att både bedöma prestationer och kostnader på den styρνivå som statsmakterna tillämpar vid styrning av försvaret.

Ekonomiöverväganden görs ofta med låg ambition i planeringsfaser medan ”kameral ekonomi” tenderar att styra det mesta i genomförandefasen. I planeringsfasen avvägs sällan ambitioner mot kostnader på djupare, systematiskt sätt. Resultat blir ofta en för hög ambition i förhållande till det som är mest kostnadseffektivt. I genomförandet orsakar ibland den löpande förbrukningen av årets anslag att ”nödbromsen dras” varvid verksamheten blir lidande. 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 ett stort inflytande vid genomförandet i synnerhet om det finns risk för anslagsöverskridanden vilket ofta föranleder ”tvärbromsningar” med stora negativa verksamhetseffekter.

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. Arbetet pågår med att åtgärda detta genom att den nya ekonomimodellen i Försvarmakten (FEM) ska möjliggöra redovisning av kostnader och utgifter på förbandsnivå (per insatsförband). Detta skapar möjligheter att ställa prestationer mot kostnader och/eller utgifter på förbandsnivå. Vi återkommer till detta i kapitel 5 som behandlar möjligheterna att integrerat värdera kvalitet/förmåga hos insatsförbanden i relation till kostnaderna för att producera insatsförbanden.

- Individerna

Styrningen bör även beakta möjligheter att skapa incitament och drivkrafter för individer i organisationen att utföra goda prestationer. Om organisationen kan definiera och klargöra önskvärdt 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. Försvarsdepartementet bör som lägsta ambition försöka skapa de incitament som följer av en systematisk uppföljning.

”Bench-marking” inom organisationen för enheter och personer med liknande arbetsuppgifter är en annan åtgärd som kan skapa incitament. Detta torde dock främst vara möjligt inom Försvarmakten och inte för Försvarsdepartementet som istället bl.a kan försöka göra (och också gör) internationella försvarsjämförelser.

### **3.3 Styrutredningen**

Styrningen av den statliga förvaltningen har nyligen varit föremål för utredning och i november kom betänkandet från Styrutredningen, ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, SOU 2007:75.

Utredningen innehåller flera genomgripande ändringsförslag:

- verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas
- verksamhetsstrukturen avskaffas och verksamhetsindelning och budget kan i högre grad anpassas till varje statlig sektor
- mindre tid skall ägnas åt rutinmässiga, löpande ärenden varvid den frigjorda tiden i högre utsträckning kan ägnas åt strategisk styrning och analys
- budgetunderlaget ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår
- budgetpropositionen bör utgöra ett framåtriktad dokument medan årsredovisningen bör vara det centrala redovisningsdokumentet
- Regeringen ska beskriva utvecklingen inom olika samhällsområden för Riksdagen och analysera effekterna av de statliga verksamheterna

Åtgärderna syftar till att förskjuta tyngdpunkten i arbetet i departementen från rutinmässiga arbetsuppgifter till mer strategiska och att få tydligare mål- och resultatdialoger. En bättre uppfattning hos departementstjänstemännen om vilken information som behövs för styrningen och var denna information går att finna ses som en annan möjlig konsekvens av förslagen.

Styrutredningens betänkande har nyligen publicerats och ett remissförfarande har påbörjats. Projektet finner att utredningen innehåller en hel del intressanta tankar och den ökade

friheten, som utredningen talar om, för varje sektor att utforma styrningen efter den egna sektorns behov och förutsättningar innebär öppningar för försvarssektorn att anpassa planering, uppföljning och utvärdering av verksamhet och ekonomi på ett för området lämpligt sätt. Det är, om så blir fallet, projektets förhoppning att kunna bidra till en sådan utveckling.

Då betänkandet nyligen publicerats har vi i stort sett endast kunnat läsa det men inte kunnat beakta utredningens förslag i det under året utförda arbetet. Vi konstaterar att det i vissa avseenden föreligger en samsyn avseende t.ex behovet av en strategisk styrning, vikten av tillgång till relevant information och behovet av en utökad analyskapacitet vid departementen.

### **3.4 Nyckeltal / balanserade styrkort**

Först och främst ska påtalas att nyckeltal ska ses som komplement till en aktivare styrning och uppföljning och inte som substitut. Nyckeltalen kan fungera som indikatorer på förhållanden som bör analyseras djupare och har då en signalfunktion. Nyckeltalen behöver i dessa fall inte vara kompletta ”sanningar” utan snarare approximativa indikatorer.

Försvarsstyrningsutredningen (FSU)<sup>5</sup> påtalade i sitt betänkande att nyckeltal skulle kunna vara ett verktyg i styrningen inom försvarsområdet:

*”En serie nyckeltal på effektivitet, kvalitet, produktivitet m.m tas fram i samverkan mellan Försvarsdepartementet och myndigheterna för att bl.a ingå i den årliga resultatskrivelsen”*

Val och utformning av nyckeltal påverkas av vem som ska använda dem, till vad de ska användas och rollfördelningen mellan olika aktörer inom området.

Vi har valt att betrakta nyckeltal utifrån Försvarsdepartementets perspektiv vilket innebär att ”vem” i detta fall är Försvarsdepartementet. Användningen kan förutom det naturliga syftet att följa upp tillstånd och utveckling inom olika delar av försvarsområdet också användas för att få en lägesbild inför planering för varierande tidshorisonter och för att skapa incitament. Signalvärdet som indikator till fördjupade analyser har berörts ovan. Ett stort värde kan härutöver ligga i processen att ta fram nyckeltal för strategisk styrning och uppföljning. Denna process kan medföra fokus på strategiskt tänkande tillsammans med ett lärande i samband med att nyckeltal ska tas fram. Att på ett systematiskt sätt ta fram nyckeltal kan vara ett utmärkt sätt att lära sig en verksamhet och kunna skilja ut det viktiga i verksamheten på samma sätt som att bygga modeller för verksamheter ofta är ett mycket effektivt sätt att lära sig en verksamhet och sambanden inom verksamheten. Den dialog som också uppstår inom departementet och mellan departementet och Försvarsmakten kan som bonus också skapa förutsättningar för tydligare mål och ett ömsesidigt kunskapsutbyte.

Nyckeltal kan också användas för att åstadkomma incitament genom att individerna blir medvetna om att deras insatser delvis utvärderas med hjälp av nyckeltal. Om man dessutom kopplar ”morötter” och möjligen ”piskor” till nyckeltalen blir incitamenteffekten än större. Om nyckeltalen används på detta vis är det mycket viktigt att vara säker på att de mäter de avsedda effekterna med hög precision p.g.a av de starka styrimpulser som nyckeltalen vid sådan användning genererar.

---

<sup>5</sup> ”Styrningen av insatsförsvaret”, betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, SOU 2005:92, Försvarsdepartementet

Rollfördelningen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten med en hög grad av decentralisering innebär som tidigare nämnts att behovet av uppföljning och utvärdering ökar. Nyckeltal kan vara ett verktyg i denna i uppföljning. Inom rollfördelningen bör man respektera "förtroendehierarkin" vilket innebär att det är rimligt för Försvarsdepartementet att följa upp Försvarsmaktens högsta ledning men låta dessa själva följa upp underställda chefer. Det är även rimligt att följa upp produktionen, trots att Försvarsmakten ansvarar för genomförande, och inte bara "produkten" för att skapa en rimlig uppfattning om produktionseffektiviteten. Medborgarintresset, som statsmakterna ska representera, omfattar både att ha tillgång till ett ändamålsenligt försvar och att säkerställa att skattepengar hanteras på ett effektivt sätt. Så både resultatmålen: "att göra rätt saker" (eng. "effectiveness") och "produktivitetmålen": "att göra saker rätt" (eng. "efficiency") är av intresse.

Ett sätt att bygga en nyckeltalsstruktur är att försöka skapa sammanhängande mål-medelkedjor där ett mål på en högre nivå bryts ned till mål på en lägre nivå som snarare kan ses som medel för att nå mål på den högre nivån. Detta sätt ansluter till det "spårbarhetstänkande" som ofta varit en ambition (med varierande resultat) i försvarsstyrningen.

Nyckeltal kan också tas fram för att mäta utveckling av vissa specifika mål som olika intressenter i organisationen vill ha fokus på utan att de kopplas till mål-medelkedjor.

Nyckeltalen kan byggas upp och organiseras som ett balanserat styrkort. Balanserade styrkort (Balanced Score Card, BSC) är ett koncept för strategisk styrning som inte nödvändigtvis kräver nedbrytning av mål på högre nivå. Nyckeltalen ska omfatta andra perspektiv än det traditionella finansiella perspektivet. De kompletterande perspektiven kan innefatta kundernas och de anställdas upplevelse av organisationen. De olika perspektiven ska ge en balanserad bild av organisationens verksamhet och målpuppfyllnad. Synen på balans mellan olika organisationsperspektiv har givit modellen dess namn.

Balanserade styrkort har sedan de togs fram av Robert Kaplan och David Norton i mitten av 1990-talet fått en stor genomslagskraft och metoden används av ett stort antal organisationer i många länder.

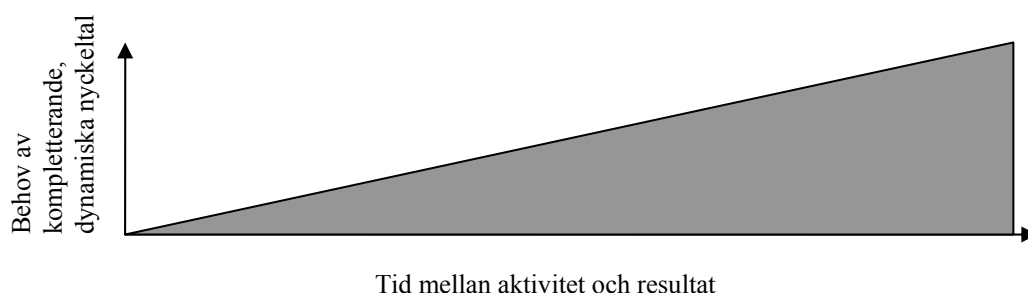
Även försvarsmakter och försvarsdepartement i många länder utnyttjar balanserade styrkort i sin styrning och uppföljning av verksamheten inom försvarsområdet.

Även inom den svenska försvarsmakten pågår sedan några år tillbaka ett arbete med att ta fram balanserade styrkort för Försvarsmakten. Balanserade styrkort används nu inom Försvarsmakten som ett styrnings- och ledningsverktyg med utgångspunkt från Försvarsmaktens s.k strategiska karta. Detta arbete beskrivs närmare i kapitel 4.

Det borde rimligen vara så att Försvarsdepartementets "strategiska karta" skulle vara en väsentlig påverkansfaktor vid utformningen av Försvarsmaktens. Om inte Försvarsdepartementet har utformat en egen strategisk karta bör åtminstone Försvarsdepartementet tydliggöra sitt beställare- och medborgarperspektiv så att detta kan ge Försvarsmakten en möjlighet att låta detta påverka Försvarsmaktens strategiska karta.

Balanserade styrkort har inte minst kommit till användning i offentliga organisationer där bristen på en komplett "resultaträkning" med en "intäktssida" skapat ett behov av andra sätt att mäta verksamhetens nytta. Men även inom privata sektorn används metoden flitigt.

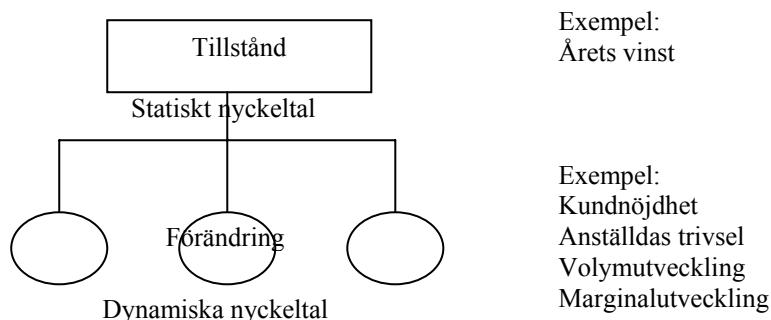
Balanserade styrkort blir då ett komplement till resultaträkningen. Behovet av kompletterande nyckeltal beror delvis på tidsförskjutningen mellan aktivitet och mätbar effekt på resultatet. Om denna är lång behövs framåtriktade, dynamiska nyckeltal med prognosförmåga avseende framtida resultaträkningar vid sidan av den aktuella, statiska resultaträkningen.



**Figur 3.2** Behov av ”dynamiska nyckeltal” i förhållande till tid

I en bransch med liten tidsrymd mellan att man vidtar en åtgärd och märker resultatet av den, t.ex. detaljhandel med liten lagerhållning och hyrd lokal är behovet av framåtriktade nyckeltal mindre medan i en bransch som läkemedel och bank där forskning för framtida läkemedelsförsäljning respektive dagens resultaträkning till 80 % bestäms av tidigare insålda inlånings- och utlåningsvolymerna (”stocken”) är behovet av sådana nyckeltal större.

En möjlig konstruktion kan vara att ett statiskt nyckeltal som mäter dagens tillstånd kompletteras med ett antal dynamiska nyckeltal som ger en uppfattning om vart det statiska nyckeltalet är på väg på längre sikt.



**Figur 3.3** Statiska och dynamiska nyckeltal

Försvarsverksamheten utmärks i många fall av mycket långa ledtider vilket skapar ett behov av att förutom mäta dagens status (”statiska nyckeltal”) också mäta riktningen i förändringen med hjälp av framåtriktade (”dynamiska”) nyckeltal.

Det kan också finnas behov av att ha ett antal ”grundnyckeltal” som mäts stadigvarande som fångar utvecklingen av sådant som alltid är av intresse och kombinera detta med ”fokusnyckeltal” som fungerar som indikatorer på sådant som under en viss period är av särskilt intresse. Dessa ”fokusnyckeltal” är inte permanenta utan omsätts i takt med att behoven av fokus förändras.

Ett annat sätt att använda nyckeltal är att ha nyckeltal för att kontrollera utvecklingen inom områden där den styrda organisationen kan ha en benägenhet att agera på ett mindre rationellt sätt p.g.a särskilda intressen inom organisationen. Det kan vara en grupp inom organisationen som har ett alltför dominerande inflytande över organisationens utveckling. Det kan handla

om tendenser till inflation i befattningshierarkin och tendenser till ökad ”over-head”. Sådana nyckeltal kan balansera organisationens inbyggda drivkrafter som kan leda till felaktiga avvägningar (”bias”).

Försvarsmaktens årsredovisning innehåller idag vissa ”nyckeltal” s.k resultatindikatorer.

Dessa är:

- Total utgift för FM:s utbildningsplattformar i relation till antal helårsutbildade (vpl, RO, YO, civila)
- Personalvolym i registerförband och i utlandet insatta förband i relation till total volym officerare och värnpliktiga
- Antal insatta soldater i relation till kostnad för internationella insatser
- Antal anställda i Högkvarteret (HKV) i relation till totalt antal anställda i FM
- FMLOG:s debiteringsgrad i relation till FMLOG:s andel omkastnader

Dessa resultatindikatorer är konsekvenser av åiterrapporteringskrav från Förvarsdepartementet avseende ”effektivitet och god hushållning” och en del av dem har karaktären av ”bias-nyckeltal” som ska balansera organisationen inbyggda drivkrafter till ex.vis ökade over-headkostnader.

I allmänhet eftersträvar man mål/nyckeltal som följer SMART-principen.

- S = Synliga/Specificerade
- M = Mätbara
- A = Accepterade
- R = Realistiska
- T = Tidsatta (vid vilken tidpunkt målen ska nås)

SMART-principen riskerar om den används fundamentalistiskt att skapa förutsättningar för suboptimering i verksamheter där det är svårt att hitta mätbara mål. Mätbarheten kanske finns inom en liten delmängd av det målet/nyckeltalet egentligen ska omfatta och väljer man då att mäta denna delmängd riskeras man att suboptimera just denna del av verksamheten på bekostnad av den övriga svårsmätbara verksamheten. Det finns därför skäl att överväga att istället definiera ”mätbart” som ”värderingsbart”. Ett ”värderingsbart” mål/nyckeltal bygger på att utfallet kan uppskattas genom resonemang/kriterier som inte utesluter subjektiva bedömningar. Metoder för att på ett strukturerat och systematiskt sätt göra dessa uppskattningar kan bidra till att öka trovärdigheten i bedömningarna. Det kan finnas skäl att ha ett ”värderingsbart” nyckeltal för hela verksamheten än att ha ett ”mätbart” nyckeltal för en begränsad del av verksamheten som sedan får representera helheten.

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. Om många mätbara nyckeltal på lägre nivå pekar åt rätt håll kan detta också tyda på att måluppfyllnaden av ett svårsmätbart kvalitativt mål på högre nivå också utvecklas gynnsamt.

De nyckeltal som används för uppföljning och utvärdering av Förvarsdepartementets beslut och genomförande ska självklart vara påverkbara för Förvarsdepartementet.

Det kan emellertid också vara av intresse att följa opåverkbara faktorer i ex.vis omvärlden på ett systematiskt, värderande sätt som påminner om nyckeltal. Hotsituationen skulle t.ex kunna bedömas löpande utifrån en riskbedömning där sannolikhet för en viss typ av hot och allvarlighet i hotet (konsekvenserna om det inträffar) värderas. Detta skulle kunna göras dels avseende nuläget och dels avseende framtida utveckling. Sådana standardiserade bedömningar skulle sedan kunna fungera som en referensram för att bedöma vilka påverkbara nyckeltal i form av indikatorer på förmågor och effektivitet som för stunden är viktiga och vilka som blir viktiga på sikt. Om risken för ett visst hot i nuläget är stort är det viktigt att de påverkbara förutsättningarna för att möta detta hot är goda i nuläget ("statusnyckeltal" som beskriver nuvarande tillstånd). Om risken för ett visst hot förväntas öka i perspektivet är det viktigt att motsvarande förmåga utvecklas i rätt riktning ("dynamiskt nyckeltal" som prognostiserar framtida förmåga). Försvaret är ju till del en försäkring som inte ger någon tydligt mätbar nytta så länge det inte kommer till användning. Nu när vi i högre grad hoppas sätta in förband yppar sig större möjligheter att uppskatta förmåga och effekt genom att följa upp och utvärdera de insatser som görs och kanske även komplettera dessa bedömningar med utvärdering av övningar.

Löpande, standardiserade nyckeltal kan som nämnts utnyttjas som signaler till djupare analyser om de indikerar en utveckling som ger behov av sådana analyser. Nyckeltalen kan sällan bli heltäckande utan behovet av ad hoc-analyser kommer fortfarande att finnas kvar dels för att djupare analysera sådant nyckeltalen signalerar, dels för att täcka områden som inte följs upp av nyckeltal. Detta förutsätter att den styrande organisationen har denna analyskapacitet.

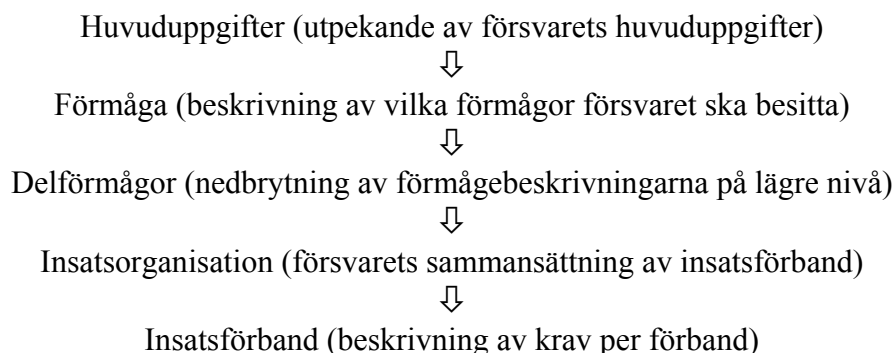
### 3.5 Förbandsvärdering – möjligheten att ställa nytta mot kostnader

Det är angeläget att åstadkomma en uppföljning av vilken försvarseffekt som produceras och ställa denna i relation till kostnaderna för att producera denna effekt. "Dröm-nyckeltalet" skulle således vara:

$$\text{Försvarets effektivitetskvot} = \frac{\text{Försvarets totala försvarseffekt}}{\text{Försvarets totala kostnader}}$$

kombinerat med möjligheter att bryta ned denna kvot till andra intressanta nivåer. En sådan "totalkvot" är emellertid mycket svår att fastställa.

Försvarsdepartementet kan försöka inrikta och följa upp det militära försvaret på många nivåer i kedjan:



Det finns en ambition att försöka styra det militära försvaret på nivåerna förmågor och delförmågor. Men man kan konstatera att det sannolikt återstår en hel del utvecklings- och tankearbete för att styrning i förmågor ska kunna uppfylla några önskvärda kriterier för tydligare 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.

Styrning och uppföljning bör ”matcha” varandra. Ska statsmakterna styra på förmågor bör som nämnts dessa förmågor vara uppföljningsbara både i prestations- och kostnadstermer. I annat fall riskerar styrningen att ”hänga i luften” och bli diffus.

Den nya inriktningen där försvaret i större grad ska användas för insatser av olika slag skapar vissa möjligheter till återkoppling och utvärdering. Att styra på och utvärdera mål för övningar är ett annat sätt att skapa kunskap om försvarets förmåga. Övningar ger en möjlighet till praktisk uppföljning mot konkreta övningsmål om än inte ”skarp”.

För att kunna följa upp både prestationer och kostnader måste man idag gå långt ned i mål-medel-kedjan. Inte ens på förbandsnivå (insats-/krigsförband) är detta möjligt idag. Genom Försvaretsmaktens nya ekonomimodell kommer ekonomisk uppföljning åtminstone bli möjlig på förbandsnivån vilket gör att denna styrningsnivå snart, åtminstone nöjaktigt, skulle kunna ha förutsättningar att leva upp till de tre ovanstående kriterierna på styrning.

Projektet har studerat möjligheterna att skapa en integrerad effekt- och kostnadsuppföljning för insatsförband. Genom arbetet med Försvaretsmaktens EkonomiModell (FEM) ska förutsättningar skapas för att kunna följa utgifts- och kostnadsutfall för produktionen av olika insatsförband. FEM kommer sålunda att skapa en ”halv” resultaträkning för insatsförbanden genom att utgifts-/kostnadssidan blir synlig. Värdet av insatsförbandet i form av försvarseffekt, bidrag till olika förmågor och kvalitet är svårare att skatta. Om en effekt-/kvalitetsvärdering kunde göras av dessa förband skulle dessa ”nyttovärden” kunna ställas mot kostnaden och möjligheterna att uppskatta hela ”resultaträkningen” för insatsförbanden öka. Projektet har gjort en översiktlig analys av möjligheterna till sådana nyckeltal eller värderingar. Dessa möjligheter kan vara av intresse för såväl Försvaretsdepartementet som Försvaretsmakten.

En integrerad värdering av effekt och kostnad på förbandsnivå kan göras på olika sätt och kopplat till olika planeringssituationer:

På kort sikt, som i årliga budgetresonemang, då inte så mycket kan påverkas kan det vara intressant att diskutera vad som händer på marginalen med effekten om utgiftsnivån förändras: vad blir förändringen i förbandets effekt (marginaleffekten) av förändringar i medelstilldelning upp och ned med olika belopp (marginalutgiften).

På längre sikt, såsom i perspektivplaneringen, kan det vara mer intressant att studera förbandets effekt och kostnaderna för förbandet på en absolut nivå. Motiverar förbandets effekt de totala kostnaderna för förbandet? På längre sikt kan stora delar av förbandets kostnad påverkas och mindre hänsyn behöver tas till arv i form av befintlig materiel, anläggningar och personal.



Förbandsplaneringsprocessen bör därför sträva mot att värdera ambition mot kostnad. Ambitionen bör ställas mot kostnaden i alla faser av verksamhetsstyrningen – under planeringsfasen, vid besluten, under genomförande och under utvärdering/uppföljning.

Ekonomiska värderingar blir ofta lågt prioriterade i försvarsplaneringen och det kan ibland handla om att kostnadsberäkna ”färdiga lösningar”. Avvägningar av ambitioner i förhållande till kostnader har inte interaktivt fått påverka lösningsförslagen vilket kan leda till en obalans mellan ambition/prestanda och kostnader där dyra kostnadsdrivande ambitioner och prestandakrav inte får något mothåll av en kostnadssida. Spelkort och målsättningar, Taktisk Operativ Ekonomisk Målsättning – TOEM och Taktisk Teknisk Ekonomisk Målsättning – TTEM, för förband och materiel har ofta tagits fram utan att ekonomin fått något stort inflytande på ambitionerna som därmed ofta får karaktären av önskelistor med hög kvalitet på förband och ingående materiel. Processen med att ta fram målsättningar och spelkort bör redan tidigt beakta de ekonomiska aspekterna annars riskerar man tidiga lösningar till dyra förbands- och materiellösningar. Ekonomiska aspekter bör därför påverka utformningen av både spelkort och målsättningar. En mycket viktig ”spin-off-effekt” av att kunna göra förbandsvärderingar i uppföljningen som både beaktar effekt och kostnad skulle vara att detta också skulle underlätta implementeringen av ett kostnadseffektivitetstänkande även i planeringsstadierna. En förskjutning av fokus från ambitions- och prestandamaximering till kostnadseffektivitet skulle vara en önskvärd utveckling.

## 4 Nyckeltal och balanserade styrkort för styrning och uppföljning – En möjlighet för Försvarsdepartementet?

### 4.1 Inledning

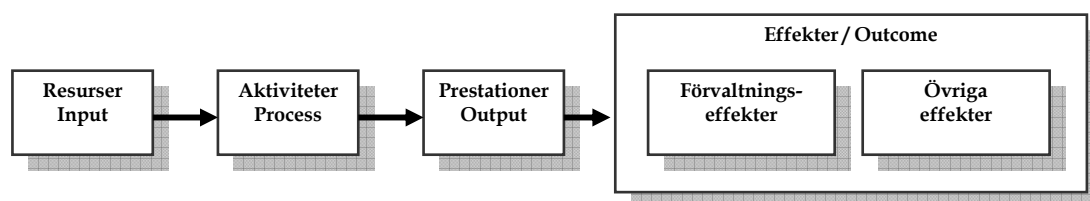
Målsättningen med det här kapitlet är att reda ut om nyckeltal, och då specifikt i tillämpningen balanserade styrkort, kan vara användbart för Försvarsdepartementet i dess styrning och uppföljning av Försvarsmakten. För att kunna ta ställning till detta måste man ha klart för sig vad nyckeltalen ska användas till och vilka önskvärda effekter som förväntas att uppnås. Med syftet att klara ut den problembild som nyckeltalen förväntas bidra till att lösa inleds diskussionen med ett teoriavsnitt om styrning och uppföljning. Teoribilden är inte omfattande utan fokuserar på de delar som är viktiga för det slutliga resonemanget om nyttan av nyckeltal. Sedan följer en beskrivning av nyckeltal och balanserade styrkort samt hur balanserade styrkort tillämpas i Försvarsmakten. Beskrivningen av Försvarsmaktens styrkort ska ses som ett informativt inlägg och utgör ingen värdering av Försvarsmaktens arbete inom området. Efter det följer ett kapitel om den aktuella problembilden. Slutligen kopplas teori och praktik samman i ett resonemang kring hur nyckeltal och specifikt balanserade styrkort kan vara till nytta för Försvarsdepartementet.

### 4.2 Styrning och uppföljning

Styrning är ett samspel mellan aktiviteter som planering, beslut, genomförande, uppföljning, utvärdering och återkoppling, se avsnitt 3.1. En viktig fråga är vad som ska styras och hur resultatet av styrningen återmatas i styrloopen. I det här kapitlet diskuteras vad i en verksamhet som kan styras av en överordnad instans samt vilka roller uppföljning och utvärdering har i styrloopen.

#### 4.2.1 Styrning i en resursomvandlingskedja

I syfte att se på vilka olika sätt regeringskansliet kan styra en myndighet relateras till en rapport av Akademin för ekonomistyrning i staten vid Stockholms universitet. Akademin utgår från en resursomvandlingskedja som beskriver vägen från tilldelade resurser till slutliga effekter. Utifrån den kedjan för de ett resonemang kring vad som kan styras och vilket slags ansvar som är kopplat till respektive styrform. Här återges resonemangen i mycket kortfattad form och ansvarsfrågan kommer inte att diskuteras. För mer omfattande beskrivningar hänvisas till Akademi rapporten Från prestationsstyrning till effektstyrning<sup>6</sup>.



Figur 4.1. Resursomvandlingskedja

<sup>6</sup>”Från prestationsstyrning till effektstyrning”, Akademin för ekonomistyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, 2005, Grönlund, Karlberg och Tideman

Regeringen kan styra Försvarsmakten med *resurser* genom att ställa krav på transparens i ekonomi och informationssystem och att resurserna har använts och redovisats på ett tillförlitligt sätt. Det handlar om god redovisningssed och att kunna redovisa en så rättvisande bild som möjligt av verksamheten.

Regeringen kan styra Försvarsmakten med *aktiviteter* genom att ställa krav på att myndigheten utvecklar och underhåller etiska, robusta och administrativt effektiva interna regelverk och processer.

Regeringen kan styra Försvarsmakten med *prestationer* genom att ställa krav på att myndigheten levererar kostnadseffektiva produkter och tjänster, som kan leda till att riksdagens mål på förmågor kan genomföras. Resultatet och kostnadseffektiviteten ställt mot målen står här i centrum.

Regeringen kan styra Försvarsmakten mot *effekter*. Med effekter menas här förändringar i samhället som inte hade kommit till stånd utan myndighetens åtgärder. I grunden handlar det om två olika typer av effekter, förvaltningseffekter och övriga effekter. Med *förvaltningseffekter* menas sådana effekter som uppstår direkt av en enskild myndighets arbete. *Övriga effekter* kan till exempel vara trovärdighet och en säkerhetspolitisk resurs. Att bedöma om Försvarsmakten lever upp till krav på effekter är inte alldeles lätt. Försvarsmaktens ansvar är att förklara och motivera organisationens legitima existens i förhållande till andra institutioner och allmänna välfärds mål som rättvisa, fred, demokrati, jämlikhet och frihet.

Resursomvandlingskedjan presenterar en bild av vad regeringen kan styra utan att på något sätt värdera hur regeringen borde styra. Åsikterna om vilka delar i en myndighet regeringen borde styra, och kanske framförallt vad de *inte* borde styra, varierar. Sannolikt handlar det inte heller om att välja ett enda sätt att styra utan att kombinera styrning av samtliga delar i resursomvandlingskedjan.

#### 4.2.2 Uppföljning och utvärdering

För att kunna styra måste man få indikationer på hur den styrda verksamheten förändras relativt målen för att utifrån den bilden, uppföljningen, kunna ta rätt beslut om fortsatta inriktningar. För att utöva en klok styrning måste man också kunna ompröva, utvärdera, sin plan: Är planen fortfarande aktuell och realistisk?

Uppföljning innebär alltså att man gör en bedömning av i vilken mån verksamheten har uppfyllt de mål man har satt, det vill säga i vilken mån man följer planen. Det skiljer sig därmed från det närbesläktade begreppet utvärdering då man värderar själva målens relevans i syfte att revidera planen. Det händer att de två begreppen uppföljning och utvärdering något slarvigt används synonymt och i vardagen är det heller inte alltid viktigt att renodla språkbruket. I vårt resonemang är en åtskillnad dock av betydelse eftersom val av metod för de två olika aktiviteterna skiljer sig åt.

En uppföljning kan ha ett flertal funktioner. Den mest framträdande funktionen är att skapa en bild av verksamhetens utveckling relativt planen som en förutsättning för att kunna utöva styrning. Uppföljning kan även ha en lärande funktion då själva insikten om huruvida man har

lyckats följa planen eller inte ger en hel del kunskap om hur verksamheten fungerar. I de fall man inte har uppfyllt planen finns det anledning att motivera avvikelsen. Avvikelsen kan gå att härleda till faktorer som förändrade mål eller medel men ibland även till en organisations oförmåga att realisera uppsatta mål. I det senare fallet finns anledning till en djupare analys om orsaker för att kunna vidta nödvändiga förändringar av exempelvis organisation, arbets sätt eller ledarskap. Slutligen kan uppföljningen i sig även skapa ett externt förtroende för verksamheten. Det ger en möjlighet att visa att verksamheten bedrivs på ett rationellt och ansvarstagande sätt och att den har viljan att utvecklas utifrån sina eventuella tillkortakommanden.

Uppföljning kan många gånger genomföras med ett mer eller mindre rutinmässigt förfarande där information om verksamheten samlas in och analyseras. En utvärdering däremot behöver oftast skraddarsys och innehåller ett betydligt större inslag av analys än vad som krävs vid en uppföljning. Utvärderingen är starkt beroende av uppföljningen på så sätt att det är uppföljningen som kan indikera behovet av en utvärdering och utvärderingen kan ha stor nytta av den information som har samlats in vid uppföljningen.

Både uppföljning av utvärdering utförs av den som ska använda sig av resultatet, det vill säga den som styr. Den styrde lämnar det underlag om den egna verksamheten som den styrande behöver för att göra sin bedömning. Det underlag som lämnas från den styrde kan aldrig ograverat utgöra en uppföljning eller utvärdering. Den som ska använda sig av resultatet måste alltid själv lägga sista handen vid underlaget och stå för den slutliga analysen. Omfattningen av den analysen beror bland annat av vilken metod man har valt för utformning av underlaget och hur pass bearbetat underlaget är.

### **4.3 Nyckeltal och balanserade styrkort**

Här diskuteras inledande generellt om nyckeltal för att sedan övergå till en beskrivning av balanserade styrkort och hur den metoden används av Försvarmakten.

Nyckeltal kan vara allt från mycket specifika till mer breda och omfattande mätetal. Gemensamt för dem alla är att de mäter något i en verksamhet och att mätetalet uttrycks som en grad på en numerär eller verbal skala. Syftet med ett nyckeltal är att hjälpa till att ge en bild av en verksamhet som är alltför komplex för att beskriva i sin helhet. För att nyckeltal ska vara användbara krävs att det finns en föreställning om vilka olika värden nyckeltalen kan anta och hur dessa värden kan omsättas till en kunskap om den verksamhet de ska beskriva. I de fall man inte förmår ansätta ett absolut värde studerar man värdets förändring över tiden och specificerar då i förväg vad en ökning respektive minskning av värdet innebär.

En förväntan som ofta finns är att nyckeltal ska ge ett utlåtande om en verksamhet som är fritt från subjektiva värderingar. Detta får inte förväxlas med att ett nyckeltal ger en "sann" bild. Det ligger en stor konst i att välja nyckeltal som de facto mäter det man vill veta om en verksamhet. Ett ständigt dilemma är att välja lagom djup och bredd i nyckeltalen. Få men djupa nyckeltal kan ge en alltför fragmenterad bild. För många nyckeltal blir lätt alltför omständligt att hantera.

Ibland används nyckeltal som ett substitut för djupare kunskap om en verksamhet. Det finns en förhoppning att nyckeltalet ska leda till att uppföljning av en verksamhet både ska gå snabbare att genomföra och bli enklare att förstå. När nyckeltal väl har valts ut kan

uppföljningen mycket väl vara enklare att genomföra än tidigare. Däremot kan nyckeltal ställa högre krav på mottagarens förmåga att kunna tolka resultatet.

En fördel med nyckeltal är att de underlättar jämförelser över åren. Jämförelser mellan år kan vara intressanta såväl för att följa en önskvärd utveckling som för att kontrollera att en stabil nivå håller i sig. I vissa fall kan nyckeltal användas som varningslampor, indikatorer på att något håller på att ske i verksamheten. Ett nyckeltal som antar ett icke önskat värde ger anledning till en analys för att förstå vad som orsakat det oönskade värdet och om några åtgärder bör vidtas.

Utöver möjligheten att följa upp verksamhet med hjälp av nyckeltal kan mätningen i sig verka fokuserande i en organisation. Nyckeltalen kan ge strålkastareffekt och visar på vilka områden i organisationen som dess ledning lägger störst vikt vid för tillfället. Bara det att själva mätningen existerar kan bidra till att medarbetares beteenden förändras och därmed att verksamheten utvecklas på det sätt ledningen önskat. Likväl som strålkastareffekten kan vara nyttig så finns risken att den verksamhet som befinner sig i ”mörkret runt ljuskäglan” degraderar. Sådana nyckeltal som används för att skapa ett fokus i verksamheten bör regelbundet bytas ut för att inte förlora sin effekt och för att inte stjåla obefogat stor del av organisationens uppmärksamhet.

Slutligen bör sägas ett varningens ord om att nyckeltal kan missbrukas om de utformas för att ge ett intryck av en vederhäftig och noggrant genomförd uppföljning när de kanske i själva verket ger ett ringa bidrag till att förstå verksamheten. Eftersom det kräver en viss, och ibland djup, kunskap om den verksamhet som nyckeltalen ska beskriva för att kunna tolka dem rätt så är det också svårt för en utomstående att syna enskilda nyckeltals relevans. På så sätt är det också möjligt för den illvillige att använda nyckeltal för att vilseleda.

Nyckeltal kan ingå som en komponent i olika slags styrmetoder. En styrmetod som använder sig av en form av nyckeltal är balanserade styrkort som här presenteras närmare.

#### **4.3.1 Vad är balanserade styrkort?**

Konceptet balanserade styrkort (Balanced Scorecard, BSC) introducerades av Kaplan och Norton under 1990-talet<sup>7</sup>. De såg ett behov av konceptet då de ansåg att traditionell styrning hade ett alltför stort och ensidigt finansiellt fokus. Det ursprungliga syftet med styrkortet var att mäta men metoden har senare utvecklats till ett verktyg för att ställa strategin i fokus i hela organisationen. Om styrkortet används rätt så lyckas ledningen nå ut med sin strategi i hela organisationen och få samtliga medarbetare att medvetet arbeta enligt den. Det blir då tydligt att strategi inte är något som enbart berör och hanteras av verksamhetens strategiska ledning, d.v.s. den högsta nivån i organisationen. Strategi är något som ska genomsyra hela organisationen och vara en vägvisare för varje medarbetare i både stora och små dagliga frågor. Det får inte glömmas bort att strategin genomförs genom det dagliga arbetet och inte vid enstaka tillfällen i styrelserummet.

Såväl i näringslivet som i offentlig sektor har balanserade styrkort fått ett brett genomslag. Tolkningarna av begreppet varierar stort och många håller fast vid styrkortens ursprungliga roll som mätinstrument medan andra poängterar styrkortens utveckling mot ett medel för att

---

<sup>7</sup> “The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action”, Robert S. Kaplan och David P. Norton, 1996

forma och kommunicera en strategi. Balanserade styrkort kan vara allt från en omfattande nyckeltalssamling till en hel managementfilosofi där företaget använder strategikartor, diskuterar orsak - verkanssamband, sätter mål och kopplar incitament till dessa. Det förekommer också att man låtit den strategiska styrningen ersätta en stor del av sin tidigare budgetering och redovisning.

Ett internationellt exempel på balanserade styrkort i offentlig verksamhet är det brittiska Försvarsdepartementets styrkort. De har sedan år 2000 använt balanserat styrkort som stöd för värdering, rapportering och styrning av Försvarsdepartementets prestationer vilket bland annat medför att deras årsredovisning är uppbyggd enligt styrkortets struktur. Jämförelser mellan de svenska och brittiska departementen bör göras med viss försiktighet då den verksamhet de omfattar märkbart skiljer sig åt.



**Figur 4.2. Brittiska försvarsdepartementets balanserade styrkort**

En central aspekt av balanserade styrkort är att man formulerar strategiska mål inom ett antal, fyra till fem stycken, perspektiv för att få en syn på verksamhetens utveckling som inte

begränsar sig till ekonomisk utveckling. En vanlig liknelse som ofta används för att förstå nyttan av balanserade styrkort är instrumentpanelen i en cockpit på ett flygplan. Det känns orimligt att en pilot skulle styra flygplanet med hjälp av enbart ett av instrumenten, säg hastighetsmätaren. Lika orimligt kan det vara att styra en organisation genom att enbart se till finansiella mätetal.

Perspektiven anpassas till den specifika verksamheten och kan därför se något olika ut i olika styrkort. Nedanstående beskrivning av perspektiv anges av Ekonomistyrningsverket (ESV)<sup>8</sup>.

*”Ekonomiperspektivet* är inriktat på ägarna, som i den statliga sektorn är desamma som medborgarna. Regering och riksdag anger förutsättningarna för de statliga verksamheterna men uppdraget kommer ytterst från medborgarna. Inom statsförvaltningen är målet att på ett kostnadseffektivt sätt skapa verksamhet för att nå effekter i samhället. I näringslivet är det ekonomiska resultatet viktigast. Det som är mål i den privata sektorn är medel i den offentliga, där ekonomin skapar förutsättningarna för verksamheten. Det ekonomiska perspektivet blir därför ofta inriktat på prestationer och effekter.

*Förnyelseperspektivet* ska säkerställa satsningar och investeringar som ger framgång på lång sikt. Det kallas också utvecklingsperspektiv och är inriktat på framtiden. I näringslivet talar man om att säkra överlevnad.

*Processperspektivet* fokuserar på organisationens processer och arbetssätt. En kartläggning av de interna processerna kan klargöra vad som är viktigt att målsätta och följa upp och bli en utgångspunkt för effektivare processer.

*Kundperspektivet* är utåtriktat och fokuserar på nyttan för myndighetens målgrupper och relationerna till dessa. Kundbegreppet är mer komplicerat i den offentliga sektorn än i den privata. En myndighets kunder kan vara klienter, avnämare, besökare, patienter, medborgare. Vissa relationer är frivilliga medan andra är mer tvingande. Många myndigheter har inte direkt kontakt med medborgarna, men verksamheten påverkar ändå samhället. Vilka myndigheten ser som kunder har betydelse för vilka mål som formuleras. Gemensamt är att kunden/medborgaren på olika sätt tar emot och nyttjar myndighetens prestationer, varor och tjänster. Vanligt är att genom olika mätningar, till exempel Nöjd-Kund-Index (NKI), få fram kundernas syn på organisationen.

Många statliga organisationer och företag väljer dessutom ett *medarbetarperspektiv*, motiverat med att medarbetarna är den viktigaste resursen.”

Exakt vilka perspektiv man väljer beror, som tidigare sagts, av den specifika verksamhetens karaktär. Styrkort för icke vinstdrivande verksamhet skiljer sig ofta något från de för vinstdrivande företag. Framför allt skiljer sig styrkortet när det gäller det finansiella perspektivet och kundperspektivet. För icke vinstdrivande verksamheter kan det finansiella perspektivet handla om att använda tilldelade medel på ett ansvarsfullt och effektivt sätt i motsats till att maximera en vinst. I fallet med offentlig verksamhet är det inte heller entydigt vad som menas med kunder. Det kan innefatta såväl enskilt departement som hela Sveriges befolkning.

---

<sup>8</sup> ”Balanserat styrkort i statsförvaltningen”, ESV 2006:11

Inom varje perspektiv tas ett antal mål upp som är av strategisk betydelse för att driva organisationen mot sin vision. De samlade strategiska målen som har strukturerats enligt de olika perspektiven kallas för en strategisk karta. Till varje mål anges så kallade strategiska styrtalet. Dessa ska vara indikatorer på om verksamheten är på väg mot målen och visionen. En av Kaplan och Nortons huvudteser är att traditionell finansiell uppföljning talar om hur gamla åtgärder har påverkat dagens resultat. Styrtalet ska istället visa på hur de förändringar i verksamheten som pågår just nu kan tänkas leda vidare mot framtida utfall och resultat i önskvärd riktning. Det finns två slag av strategiska styrtalet: utfallsmått och drivande mått. Utfallsmått mäter faktisk status inom ett visst område d.v.s. hur långt man har kommit på vägen mot de strategiska målen. Drivande mått mäter åtgärder som man tror kommer att främja verksamhetens förmåga att nå de strategiska målen. Ett exempel: En verksamhet har som ett strategiskt mål angett att de vill uppnå jämställdhet på arbetsplatsen. Ett utfallsmått kan då vara att mäta hur stor andel av de anställda som är kvinnor och som dessutom trivs på arbetsplatsen och ges goda förutsättningar att utföra ett bra arbete. Ett drivande mått däremot kan vara att mäta andel anställda pappor som är föräldralediga mer än ett halvår. Det drivande måttet har då valts utifrån idén att en arbetsplats kan bli mer jämställd om även manliga medarbetare får del av erfarenheter från föräldraledighet. Man har då inte mätt det reella utfallet av det strategiska målet utan istället fokuserat på att mäta åtgärder som kan bidra till att målet nås. På så sätt kan mätningarna användas till att visa vad ledningen fokuserar på, de kan sätta en strålkastare på vissa områden för skynda på en förändring.

För att styrkortet verkligen ska vara ett verktyg för ledningens styrning av verksamheten måste styrtalet följas upp med en regelbunden och tät frekvens för att hjälpa ledningen att manövrera organisationen. Återigen kan en liknelse med flygplanets cockpit vara på sin plats. Piloten vill ha en omgående återmatning av hur hans val att manövrera planet kommer att påverka det önskvärda utfallet, att lyckas landa planet på rätt plats, vid rätt tid och på ett säkert sätt. Det känns i flygplansfallet rätt självklart att man inte väntar tills planet är på marken med att återmata till piloten vilken effekt hans rörelser på styrspaken gav. Det skulle med stor sannolikhet vara för sent.

Styrkort är inte enbart ett verktyg på den allra högsta ledningsnivån. Den högsta ledningens strategiska karta kan omsättas till lägre nivåer ända ner till individnivå i en vattenfallsliknande kaskad. Det finns en viktig poäng i att använda begreppet ”omsätta” istället för ”bryta ner”. Om man säger att en underordnad chef gör en ”nedbrytning” av den strategiska kartan på högre nivå indikerar det att den strategiska kartan på lägre nivå faller ut av den på en högre nivå. Alltså att innehållet i den lägre nivåns karta entydigt skulle vara givet från den högre nivåns karta. Något sådant förespråkas inte för balanserade styrkort. Varje chef ska däremot se på sin högre chefs strategiska karta och ställa sig två frågor:

1. Vad kan jag bidra med/leverera för att realisera de mål som finns i den överordnade kartan?
2. Hur ska jag utveckla strategin för min enhet för att lyckas leverera det som förväntas av mig?

I den första frågan finns det naturligtvis en tydlig koppling till överordnade strategier. I den andra frågan behöver det inte alls göra det men kan mycket väl göra det i vissa fall. Till exempel kan det i den överordnade kartan stå något om den kultur och värdegrund som man vill ska genomsyra organisationen. I sådana fall är det naturligt att det återfinns på lämpligt sätt i den egna enhetens karta.

Det är också av mycket stor vikt för den som äger en överordnad strategisk karta att säkerställa att det som sammantaget beskrivs i de underordnade strategiska kartorna bidrar till



samtliga mål i den överordnade kartan. En överordnad chef kan inte själv realisera sina strategiska mål utan måste säkerställa att underställda chefers strategier sammantaget stödjer målen i den överordnade kartan.

Ett citat från ESV får avrunda beskrivningen av balanserade styrkort:

*”Balanserat styrkort är en modell för styrning och utveckling och en metod för planering och uppföljning. Balanserat styrkort är också en styrfilosofi, en grundläggande syn på hur ledning och medarbetare vill styra och utveckla en verksamhet.”*<sup>9</sup>

#### 4.3.2 Balanserat styrkort i Försvarsmakten

Balanserade styrkort introducerades i Försvarsmakten med det huvudsakliga syftet att driva på förvandlingen från invasionsförsvar till insatsförsvar. Det ansågs att nya managementmetoder behövdes för att åstadkomma en så omfattande ominriktning av verksamheten. Det fanns behov av mycket djupare förändringar än att enbart sluta producera vissa förband och börja producera nya. Den nya inriktningen krävde även förändringar av arbetssätt, tankesätt och värdegrund. Något som var av stor vikt var att föra upp de strategiskt viktigaste frågorna på chefernas agenda på ett tydligare sätt än tidigare och att tid avsattes i chefernas almanackor för att diskutera strategiska frågor. I en operativt orienterad organisation är det lätt hänt att mycket tid ägnas åt dagliga och kortsiktiga frågor på bekostnad av det framåtblickande strategiska perspektivet.

Försvarsmakten beskriver med egna ord<sup>10</sup> arbetet med balanserade styrkort på följande sätt.

”Tillämpning av ”Balanced Scorecard” i Försvarsmakten innebär:

- *Att skapa ett ledarskap för förändring* - Engagemang och strategiskt ledarskap.
- *Att omsätta strategin i handling* – Formulera strategiska mål, följa upp med styrande parametrar samt initiera konkreta åtgärder.
- *Att koppla hela organisationen till strategin* – På huvudprocess-, stödprocess- och eventuellt förbandsnivå formuleras egna strategiska mål etc.
- *Att göra strategin till allas arbete varje dag* – Incitament (bl.a. genom resultatkontrakt), kommunikation, dialog och ännu mer kommunikation.
- *Att göra strategin till en kontinuerlig process* – Strategisk styrning skall regelbundet återkomma på agendan med bl a uppföljning. Budget, uppdrag och andra styrande dokument skall ta sin utgångspunkt i strategin.”

Försvarsmaktens strategi för förändring i form av strategiska mål presenterad i en strategisk karta, har utarbetats av ledamöterna i försvarsmaktsledningen (FML). Det har ansetts vara av avgörande betydelse att cheferna själva valt och formulerat målen. Ett vanligt arbetssätt i Försvarsmakten är annars att handläggare gör en stor del av arbetet som sedan godkänns av högre chef. I det här fallet är man dock mycket noga med att det praktiska arbetet ska utföras av respektive chef för att öka graden av ägandeskap och engagemang. Den strategiska kartan blir på så sätt ett välartikulerat uttryck för ÖB och hans närmsta chefers syn på hur Försvarsmakten och dess medarbetare ska utvecklas.

<sup>9</sup> ”Balanserat styrkort i statsförvaltningen”, ESV 2006:11

<sup>10</sup> Försvarsmaktens styrmodell, 2007-03-09, HKV 09 100:60374

De strategiska målen anses vara de utvecklingsområden i verksamheten som är av störst betydelse för att Försvarsmakten ska kunna genomföra den omfattande ominriktningen till ett insatsförsvaret. Målen är inte statiska, utan nya mål kan tillkomma och befintliga mål kan förändras eller tas bort beroende på yttre omständigheter samt hur förändringsarbetet inom Försvarsmakten fortskrider. Detta sker normalt vid en årlig uppdatering av strategin. För att få en effektivare styrning, balans och genomslag av strategin har man delat in målen i fyra perspektiv. De perspektiv som Försvarsmakten har valt att använda är leveranser, resurser, intern verksamhet samt kultur och lärande.



Figur 4.3. Försvarsmaktens strategiska karta

Till respektive strategiskt mål finns två till tre så kallade styrande parametrar, strategiska styrtalet. Dessa styrande parametrar syftar till att indikera om verksamheten utvecklas till att uppfylla det strategiska målet och mäts därför kontinuerligt. FML ledamöters egna engagemang för strategins genomförande har ytterligare understrukits genom att de har delat upp ansvaret för uppföljningen av målen (målansvariga). Själva mätningen av styrande parametrar är fördelad på handläggare med sakkunskap, men ledamöterna ansvarar själva för den slutliga analysen av vad ett specifikt värde säger om målets utveckling. Det finns en utsedd strategisamordnare som har till uppgift att samla in och dra slutsatser av samtliga målansvarigas analyser. Denne gör en helhetsbedömning av vilket/vilka mål som inte utvecklas på ett önskvärt sätt och ser då till att det/de målen diskuteras i FML, den ledamot som ansvarar för respektive mål förbereder och leder själv diskussionen. Den ska leda till beslut om initiativ (åtgärder), för att styra verksamheten i målens riktning. Initiativen ses som motorn i genomförandet av strategin. Nedan visas ett exempel på hur ett av Försvarsmaktens strategiska mål med styrande parametrar och initiativ ser ut. Syftet med exemplet är främst att visa på den struktur som Försvarsmakten använder och inte för att diskutera innehållet i det specifika målet.

## L2: Omedelbart användbara insatsförband som löser nationella och internationella uppgifter

Försvarsmakten skall ha en flexibel insatsförmåga som garanterar vår territoriella integritet och uppfyller internationella åtaganden. Försvarsmakten skall kunna fungera som ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument.

Försvarsmakten skall snabbt kunna sätta samman anpassade insatsförband för att möta nya behov av internationella och nationella insatser. Insatsförband samt deras lednings- och stödfunktioner skall vara modulärt uppbyggda.

Förmågan till väpnad strid står i centrum och arbetet med att sätta upp Nordic Battle Group (NBG) är den högst prioriterade verksamheten efter pågående och planerade insatser.

### MÅLETS UTVECKLING

<b>Målansvarig</b> NN	<b>Senaste analys</b> ÅÅÅÅ-MM-DD
--------------------------	-------------------------------------

<b>Styrande parametrar</b>	<b>Nuläge</b>	<b>Målnivå</b>
L2:1. Andel TOEM/TTEM anpassade mot aktuella åtaganden Uppdelad i tre delar.	<i>datum värde</i>	<i>datum värde</i>
L2:2. Förmågetillväxt NBG	<i>datum värde</i>	<i>datum värde</i>

<b>Initiativ</b>	<b>Syfte och förväntat resultat</b>	<b>Resurs- behov</b>	<b>Start &amp; Stopp</b>	<b>Ansvar</b>	<b>Note- ringar</b>
Uppsättande av NBG.	Skapa flexibla insatsförband och ge synergieffekter till övriga förband.				
Omedelbart användbara förband efter 2008, enligt rapportering i FML; ”Målbild 2010”					
Översyn av processen för att utarbeta TOEM/TTEM. M.fl.	Korta tiden för framtagning av TOEM/TTEM				

För varje styrande parameter finns en utförligare beskrivning enligt nedanstående mall:

DEFINITION AV STYRANDE PARAMETER X		
<b>Mätansvarig:</b> <i>NN</i>		
<b>Styrande parameter</b>	<b>Beskrivning</b> <i>Beskrivning av den styrande parametern</i>	
<b>Frekvens av mätningar</b> <i>Anger hur ofta parametern bör mätas</i>	<b>Målnivå</b> <i>Önskvärd slutlig nivå</i>	
<b>Definition/formel:</b> <i>En formel för hur den styrande parametern ska beräknas.</i>		
<b>Datakälla:</b> <i>Var finns data för beräkning av den styrande parametern? Databaser, dokument etc.</i>		
<b>Ansvarig för datainsamling</b> <i>Ansvarig för insamling av data och rapportering av data till mätansvarig enligt angiven frekvens</i>		
UTFALL AV STYRANDE PARAMETER X		
Datum	Målnivå	Utfall

Den strategiska karta som hittills har beskrivits är den så kallade "FM strategiska karta" det vill säga den allra högsta nivåns, överbefälhavarens, strategiska karta. Nästa steg har varit att omsätta FM strategiska karta till den nivå som ligger omedelbart under, d.v.s. verksamheter som leds av chefer direkt underställda ÖB. Det innebär att de chefer som i sin roll som ledamöter i FML har deltagit i att utarbeta FM strategiska karta även utarbetar kartor för sin egen verksamhet. Ett sådant sätt att omsätta en överordnad strategisk karta till lägre nivåer är det som i föregående kapitel beskrivs som en "kaskad". Respektive chef lyfter då fram de strategiska mål som är av störst vikt för att den egna verksamheten ska kunna bidra till att genomföra den strategi som beskrivs i FM strategiska karta. Det arbetssätt som används för den lägre nivån av kartor är detsamma som i FML.

#### 4.4 Problembilden för Förvarsdepartementets styrning av Förvarsmakten

I syfte att finna den problembild som till delar skulle kunna lösas upp med hjälp av nyckeltal och/eller balanserade styrkort har två dokument studerats: Förvarsmaktens regleringsbrev för 2007<sup>11</sup> och Styrtredningens betänkande<sup>12</sup>. Regleringsbrevet ger en bild av vilka mål Förvarsdepartementet sätter upp för Förvarsmakten och hur återrapporteringen av de målen idag utformas och formuleras. De krav på återrapportering som anges i regleringsbrevet utgör till stor del det underlag utifrån vilket Förvarsdepartementet ska utforma den årliga uppföljningen av Förvarsmakten.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Förvarsmakten, 2006-12-21, Fö2004/3263/EPS m.fl.

<sup>12</sup> "Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning", Betänkande av styrtredningen, SOU 2007:75

De två dokumenten utgör två nedslag i en flora av källor och får ses som en fingervisning i problemorienteringen men ändå en fingervisning med en avsevärd tyngd.

#### 4.4.1 Regleringsbrevet

En genomgång av regleringsbrevet för 2007 visar att det av flera skäl är svårt att tydligt identifiera regeringens krav på myndigheten och hur man vill följa upp detta. Här anges några specifika exempel på svårigheter i att använda Regleringsbrevet (RB) som styrinstrument:

- Det förekommer att vad som sannolikt är att betrakta som mål döljs under avsnitten avseende återrapporteringskrav. Ett exempel är tredje punkten under återrapportering på sidan 9 där det anges att Försvarsmakten skall redovisa vilka internationella insatser som föregåtts av en jämställdhetsanalys. Rimligen är det då ett mål att insatserna skall föregås av en sådan analys.
- Det finns en stor mängd krav på återrapportering som inte kopplas till något specifikt mål. Försvarsmakten skall ”bara” redovisa något för regeringen. I flera fall ger formuleringarna intryck av att det trots allt finns ett mål någonstans (åtminstone i meningen att regeringen tycker att ett visst utfall är bättre än ett annat). I så fall bör detta redovisas för att underlätta för myndigheten. Det kan förstås också vara motiverat att ange redovisningskrav utan mål men det skulle underlätta för Försvarsmakten om motiven till rapporteringskravet framgick. Det blir då enklare att inrikta arbetet samt att avgöra vilken mängd resurser som skall läggas på underlagsframtagning och redovisning.
- Även motsatsen finns, det vill säga mål utan återrapporteringskrav.
- Flera mål är intetsägande och borde vara självklara utifrån andra mål. Regeringen anger till exempel krav på vilken operativ förmåga och delförmåga Försvarsmakten skall inneha. Att därefter säga att materielförsörjningen skall inriktas så att de operativa behoven i olika avseenden tillgodoses (mål 18) tillför just ingenting.
- Flera mål säger att Försvarsmakten skall göra någonting men myndigheten får själv bestämma vilka resultatkrav som skall gälla.
- Det är en väldig spännvidd i målens detaljeringsgrad: i mål 9 ”Samarbete med andra nationer och organisationer”, anges t ex att Försvarsmakten skall stödja utbildningsverksamheten vid Baltic Defence College genom att bidra med en lärare till skolan (hög detaljeringsgrad på ett smalt område av begränsad betydelse för Försvarsmakten) medan man på lika många – eller lika få – rader i mål 27 ”Effektivitet och god hushållning” lämnar över till Försvarsmakten själv att avgöra hur man vill redovisa om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning (vilket borde vara ett ytterst viktigt område för regeringen att följa upp).

Denna genomgång syftar inte till att rada upp upplevda brister i Regleringsbrevet utan istället till att illustrera att det finns en omfattande flora av formuleringar av mål och rapporteringskrav i Regleringsbrevet. Den mycket stora spännvidden i målen – och svårigheten att alls urskilja vad som verkligen är mål – komplicerar onekligen styrningen. För att förstå och enas kring hur målen ska formuleras och följas upp är det nödvändigt att ta ett ytterligare steg bakåt i kedjan och först studera frågan hur regeringen bör uttrycka sin vilja och inriktning för Försvarsmakten.

#### 4.4.2 Att styra staten

Utredningen Att styra staten<sup>13</sup> behandlar regeringens styrning generellt och alltså inte specifikt förhållandet mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Utredaren poängterar att skillnader i styrningen måste få finnas beroende på vilket departement och vilken myndighet som berörs. Här lyfts fram de delar av utredningen som är intressanta att relatera till just nyckeltal och balanserade styrkort.

Utredaren uttrycker en tveksamhet kring vilken faktisk betydelse alla de mål och krav på återredovisning som ställs till myndigheterna i praktiken har för regeringens styrning av myndigheterna. Att styrning på en hög nationell nivå är problematisk är ingen nyhet. Många försök har gjorts att hitta lösningar som förenklar och förbättrar styrningen. Utredningens mening är dock att dessa arbeten har haft ett alltför ensidigt tekniskt fokus mot praktiska lösningar som en efter en har avlöst varandra. För att lyckas bättre i den fortsatta utvecklingen av regeringens styrning är det nödvändigt att granska också de föreställningar och tankar som ligger bakom styrsystemet.

En annan problemställning som tas upp i utredningen är var gränsen går mellan regeringens respektive myndighetens ansvar. Föreställningen om en tydlig gränslinje mellan mål (som ges av regeringen och har en tydligt politisk dimension) och medel (som myndigheterna själva anses rå över) är problematisk bland annat till följd av att förvaltningen endast i begränsad utsträckning förfogar över medlen men också för att medlen ofta är politiskt laddade eller kontroversiella. Med utredarens egna ord: *”De politiska målen har ofta översatts till mål på olika nivåer där de kausala sambanden mellan mål inte är självklara. En given koppling mellan övergripande mål och mål och medel på lägre nivåer saknas. Ofta handlar också den politiska diskussionen inte om övergripande mål utan om mål eller medel som återfinns avsevärt längre ner i kedjan. Myndigheterna förfogar inte alltid över alternativa medel med vars hjälp ett övergripande mål skulle kunna uppnås. Den enskilda myndighetens existens är knuten till uppgifter som hänger samman med de medel som valts av den politiska nivån.”*<sup>14</sup>

Utredningen föreslår att det inom Regeringskansliet bör ägnas mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande ettåriga styrningen av enskilda myndigheter. Mer kraft kan då istället ägnas åt strategisk styrning som är inriktad på hur olika myndigheters verksamheter sammantaget kan bidra till att politiska strävanden kan förverkligas.

Detta kan uppnås bland annat genom att en stor del av myndighetens uppgifter formuleras i instruktionen och behöver då inte upprepas i regleringsbrevet som det till viss del görs idag. Instruktionen skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna.

Det föreslås att myndigheterna i årsredovisningen skall redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regleringsbeslut. Generellt sett när det gäller återredovisningarna poängteras att det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den ska användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter. Det bör finnas utrymme för en variation i återredovisningen båda vad gäller djup och frekvens. Några

---

<sup>13</sup> ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, Betänkande av styrtredningen, SOU 2007:75

<sup>14</sup> ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, Betänkande av styrtredningen, SOU 2007:75

delar kan redovisas relativt översiktligt och andra kräver fördjupningar men kanske med längre tidsintervall.

Förändringarna i utformningen av årsredovisningarna kan komma att kräva avsevärt större färdigheter att följa och analysera information då analysen av årsredovisningarna inte bara blir en fråga om avprickning av olika återrapporteringskrav.

Sammantaget skapar utredningens förslag möjligheter att förskjuta arbetet från det rutinmässiga till det strategiska samt att mål- och resultatdialogerna blir mer heltäckande och får större faktisk betydelse. Det innebär också att betydande tid kan frigöras inom Regeringskansliet och också inom myndigheterna. Denna tid kan i stället utnyttjas för t.ex. arbetet med analyser och omprövningar och till en förbättrad verksamhetsrapportering till riksdagen.

#### 4.4.3 Problembilden

Utifrån studierna av de två ovanstående dokumenten har följande tre huvudområden trätt fram i problembilden:

- Tveksamheter kring vissa av kraven på återredovisning
- Styrning sker inom olika områden och på olika nivåer
- Behov av en ökad grad av strategisk styrning

##### *Tveksamheter kring vissa av kraven på återredovisning*

Så som Försvarsmaktens återredovisning till Försvarsdepartementet är utformad idag så är det till många delar otydligt vad återredovisningen ska leda till. Tveksamheten gäller dels om all information i återredovisningen är relevant, dels om Försvarsdepartementet har tillräcklig kapacitet och förmåga att analysera informationen för att förädla den till beslutsunderlag. Om det är så att delar av återredovisningen utförs till ingen eller ringa nytta ianspråktar den en onödigt stor kapacitet i Försvarsmakten.

##### *Styrningen sker inom olika områden och på olika nivåer utifrån oklara motiveringar*

Försvarsdepartementet använder sig av styrning och uppföljning för att se till att underlydande myndigheter uppfyller vissa krav och förväntningar. Dessa krav kan delas in i ett antal områden. Några exempel på områden är:

- *Försvarsmakten ska vara ett säkerhetspolitiskt instrument.*  
Försvarsmakten är en av de myndigheter som Sverige kan använda sig av på den säkerhetspolitiska arenan. Det innebär att Försvarsmakten ska ha en bra kombination och mängd av förband som tillsammans skapar de militära förmågor som behövs för tillfället.
- *Försvarsmakten ska hantera sina ekonomiska resurser klokt*  
FM ska använda sina resurser på effektivt och ansvarstagande sätt.
- *Försvarsmakten och dess anställda ska vara goda representanter för staten*  
FM ska följa gällande lagar, regler och normer.

Försvarsdepartementet kan ställa ytterligare krav på Försvarsmakten men redan ovanstående tre områden kan lätt relateras till den resursomvandlingskedja som beskrivs i figuren i avsnitt 4.2.1. Styrningen sker alltså inom ett flertal områden och innehåller inte enbart krav på

prestationer i form av att producera förband och inte heller enbart effektkrav i form av operativa förmågor.

Att styra med såväl övergripande mål som mål på lägre nivåer och även medel är antagligen nödvändigt i en så komplex och politiskt laddad verksamhet som Försvarmakten. Gränsdragningen mellan departementets och myndighetens ansvarsområden kan inte lätt dras mellan olika nivåer av mål. Ett sätt att dra gränsen är att säga att Försvarsdepartementet har rätt att styra över sådana områden som har direkt anknytning till departementets strategiska mål. För att en sådan gränsdragning ska bli tydlig krävs att de strategiska målen är tydliga.

#### *Behov av en ökad grad av strategisk styrning*

I regleringsbrevet finns ett antal exempel där kopplingen mellan mål och krav på återredovisning är otydlig. Styrtredningens uttrycker i sitt betänkande att regeringskansliet bör utöva en tydligare strategisk styrning. Det innebär bland annat att tydligare formulera strategiska målsättningar inom respektive departement och att göra dessa målsättningar väl kända för myndigheterna. Dessutom innebär det att på ett allt tydligare sätt använda återredovisningen som ett medel för styrningen.

Det finns en medvetenhet om problem i styrningen och försök att lösa dessa problem görs ofta genom att fokusera på relativt tekniska lösningar, att hitta nya styrverktyg, redovisningsverktyg m.m.. Dessa tekniska lösningar lever inte alltid upp till förväntningarna och byts då ut till nya tekniskt fokuserade lösningar. Ett sådant tekniskt fokus är nödvändigt och kan leda till värdefulla lösningar men behöver kompletteras med diskussioner kring grundprinciper för styrning. Det finns också ett behov av att vara tydlig med de strategiska målsättningar som verksamheten ska uppnå oavsett vilka styrverktyg man för tillfället använder.

#### **4.5 Möjligheten och nyttan med att använda nyckeltal för styrning och uppföljning**

I föregående avsnitt diskuterades en del av de problem som upplevs i Försvarsdepartementets styrning av Försvarmakten. Nästa steg i vårt resonemang blir nu att se om nyckeltal eller balanserade styrkort kan användas för att lösa upp delar av den tidigare beskrivna problembilden. En gemensam faktor i problembilden som knyter an till nyckeltal och balanserade styrkort är uppföljning. Därför påbörjas diskussionen där.

Grovt sett kan man tala om två typer av uppföljning: de med förändringsfokus och de med stabilitetsfokus. Vid ett förändringsfokus följs verksamheten upp för att se att en önskvärd utveckling fortskrider enligt plan. Stabilitetsfokus däremot innebär att kontrollera att vissa delar av verksamheten inte förändras utan fortsatt uppfyller vissa krav. En ansats i det här arbetet är att strategiska styrkort så som de används i balanserade styrkort kan användas för att följa de områden i verksamheten som har ett förändringsfokus medan man parallellt använder andra sorters nyckeltal för att följa områden med ett stabilitetsfokus.

Områden där ett stabilitetsfokus dominerar uppföljningen kan vara: klok ekonomisk hushållning, bra arbetsmiljö, att lagar och förordningar har efterlevts med mera. Inom dessa områden bedrivs verksamheten förhoppningsvis redan på ett nöjsamt sätt. Trots det är det nödvändigt att ständigt övervaka dessa områden så att en försämring inte sker. I det här fallet kan nyckeltal spela en roll som varningsklockor. Om något nyckeltal förändras så är det en signal på att något inom området kan ha utvecklats åt ett icke önskvärt håll. Nyckeltalet i sig säger inte att en icke önskvärd förändring har skett inom området. En analys är nödvändig för



att se vad som orsakat det förändrade nyckeltalsvärdet och om det finns anledning att vidta någon åtgärd. Ett nyckeltal kan aldrig vara så väl utformat att det ensamt kan utgöra en säker bedömning av en verksamhet. Det krävs alltid att den som kräver in ett nyckeltal har tillräcklig kännedom om den verksamhet som talet beskriver för att kunna bedöma vad talet verkligen säger.

Olika verktyg kan användas för att göra saker enklare eller bättre. För att nyckeltal ska göra uppföljningen bättre krävs ett mycket noggrant val av nyckeltal och en kompetent analysfunktion som kan ta emot nyckeltalen. Nyckeltalen kommer alltid (hur omsorgsfullt de än är utformade) att beskriva en begränsad del av det man behöver veta. Om förmågan att tolka nyckeltalen saknas eller brister finns en stor risk att nyckeltalen vilseleder eller förvirrar snarare än förtydligar.

I det konkreta fallet med Förvarsdepartementet och Förvarsmakten kan sägas att det mycket väl är möjligt att utarbeta nyckeltal. Det skulle kunna leda till att återredovisningen förenklas och att tid frigörs till den strategiska styrningen som har ett förändringsfokus. En kritisk förutsättning för att nyckeltal ska kunna användas är dock att Förvarsdepartementet har en analytisk kapacitet att ta emot och tolka de redovisade nyckeltalen.

När det gäller uppföljning med förändringsfokus så kan balanserade styrkort vara en möjlighet för att förbättra Förvarsdepartementets förmåga att formulera sina strategiska mål och att göra dem kända i en större utsträckning. Om målen blir tydligare blir det också lättare att avgöra på vilken detaljnivå och inom vilka områden det är berättigat att departementet styr myndigheten. Det som ibland kallas detaljstyrning kan visa sig vara relevant styrning om det går att relatera till en strategisk målsättning. De strategiska styrkort som ingår i metoden för balanserade styrkort skulle också bidra till att förtydliga kopplingen mellan mål och krav på återredovisning.

Ett eventuellt balanserat styrkort på Förvarsdepartementet ger uttryck för departementets samlade strategi och påverkar på så sätt samtliga myndigheter under Förvarsdepartementet, inte enbart Förvarsmakten. De strategiska målen är inte organisatoriskt uppdelade d.v.s. beskriver inte enskilda myndigheter utan den övergripande strategin som samtliga myndigheter under Förvarsdepartementet tillsammans ska verka mot. När respektive myndighet beskriver sina egna strategiska mål ska de befinna sig inom den strategi som beskrivs av departementet. Däremot kommer inte varje enskild myndighet beröra samtliga av departementets mål. Krisberedskapsmyndigheten kommer att ha en stor roll i några av departementets mål medan Förvarsmaktens tyngdpunkt kommer att ligga mot andra mål samtidigt som några av departementets mål kommer att beröra samtliga myndigheter. Det här illustrerar ett exempel på en sådan ”kaskad” som beskrivs mot slutet av kapitel 4.3.1.

Om Förvarsdepartementet, eller ännu hellre hela regeringskansliet, använder balanserade styrkort som en intern styrmetod skulle det kunna medföra att de även blir tydligare i sin externa styrning. Däremot är det långt ifrån oproblematiskt att använda balanserade styrkort som ett styrmedel mellan departement och myndighet. Styrkortsmetodiken är ett internt styrmedel inom en organisation och inte ett styrmedel mellan organisationer. Förvarsdepartementet kan använda sig av metodiken för att artikulera sin strategi även om samtliga myndigheter inte använder sig av styrkort. På samma sätt fortsätter Förvarsmaktens strategiska arbetsprocess med Förvarsmaktens strategiska oavsett om Förvarsdepartementet väljer att anamma metodiken eller inte. Det är mycket viktigt att minnas att balanserade styrkort används för intern styrning och inte är beroende av vilka interna styrmetoder som

över-, under- eller sidoordnade organisationer använder. Därmed inte sagt att det inte kan vara praktiskt att närbesläktade verksamheter använder liknande styrmetoder och att det kan borga för en ökad tydlighet.

En stor del av det här avsnittet har handlat om nyttan av nyckeltal och styrkort vid uppföljning. Vid sidan om uppföljning finns som tidigare nämnts även olika former av utvärderingar. En utvärdering har alltid ett tydligt inslag av en mer eller mindre djuplodande och omfattande analys. Metoden för en sådan analys varierar med den specifika frågeställningen och är inte eftersträvansvärd att standardisera genom att förorda nyckeltalsbaserade metoder. Nyckeltal kan däremot utgöra indikatorer som visar på behovet av en utvärdering och djupare analys.

Hittills har resonemanget talat om en önskvärd ökad tydlighet i Förvarsdepartementets sätt att formulera sina strategiska mål och hur de ser på vägen framåt, strategin. Det är dock inte självklart i en politisk miljö att man vill eller att det är möjligt att alltför tydligt uttrycka strategier. I den här förstudien går vi inte mycket längre än att konstatera detta men rent generellt kan sägas att val av styrmetod sällan är lätt. Det finns ett antal kriterier att utgå från för att värdera vilken styrmetod eller styrverktyg som på något sätt är det bästa. Den politiska dimension som genomsyrar regeringskansliet är en viktig faktor att ta hänsyn till innan man tar ställning till styrmetoder som ursprungligen är utvecklade för privata företag. Metoden ska passa för den typ av organisation den ska användas i, för den typ av uppgifter som organisationen arbetar med, för den utvecklingsfas organisationen befinner sig i m.m. Utifrån dessa kriterier kan vissa styrmetoder visa sig vara direkt olämpliga och andra möjliga. Bland de möjliga är det sällan uppenbart vilken som är ”bäst”. Det som slutgiltigt avgör valet är att den som ska nyttja metoden ska känna sig bekväm med och lita till metoden. Att känna sig bekväm med innebär bl.a. att metoden ska passa in i organisationskulturen och med enstaka ledares preferenser. Utifrån fallet med styrning av Förvarsmakten kan man fråga sig vem som ska känna sig bekväm med styrmetoden. Är det regeringen, förvarsministern eller handläggare på Förvarsdepartementet? Antagligen samtliga dessa aktörer.

#### ***4.6 Slutsatser och rekommendationer inför fortsatt arbete***

I den här förstudien har en översiktlig bedömning gjorts av möjligheterna och nyttan med att använda nyckeltal och balanserade styrkort i Förvarsdepartementets styrning av Förvarsmakten. För att förstå och enas kring vilka styrmetoder som är lämpliga att införa i Förvarsdepartementets styrning av Förvarsmakten är det nödvändigt att ta ett ytterligare steg bakåt och börja med att diskutera vilka styrprinciper som bör råda och hur regeringen bör uttrycka sin vilja och inriktning för Förvarsmakten.

Nyckeltal och balanserade styrkort kan mycket väl vara ett verktyg för regeringskansliet när det gäller att få till stånd en mer utvecklad strategisk styrning med tydligare strategiska mål och en återredovisning som tydligt knyter an till behovet av beslutsunderlag. En mer utvecklad strategisk styrning skulle kunna ge en tydlighet i vilka områden och på vilka nivåer departementet bör styra myndigheten. Överlag skulle dessa förbättringar kunna leda till ett större förtroende för nyttan av det arbete med återredovisning som genereras hos myndigheten.

Det kan dock inte nog understrykas att balanserade styrkort är en av många möjliga metoder för strategisk styrning. Vilken sätt departementet väljer att styra på beror av en mängd faktorer där organisationens styrkultur är en viktig faktor.

Ett fortsatt arbete inom området skulle kunna inriktas mot följande aktiviteter:

- Kartlägga den totala styrningen av Försvarsmakten genom att studera samtliga styrkanaler: Instruktionen, regleringsbrevet, dialoger m.m. Strukturera målen och kraven på återredovisning i förändringsperspektiv respektive statiska perspektiv. Beskriva hur bilden ser ut idag och ge förslag hur styrningen skulle kunna förändras utifrån Styrtredningens förslag.
- Se hur den politiska dimensionen i regeringskansliet påverkar möjligheterna att implementera balanserade styrkort som styrmetodik.
- Utforma verkliga exempel på hur nyckeltal och ett balanserade styrkort med styrtalet kan utformas för någon del av verksamheten för att praktiskt pröva möjligheterna och intresset av att använda ett sådant verktyg i styrningen.

## **5 Förbandsvärderingen inom Försvarmakten och kopplingen till Försvarmaktens ekonomimodell**

### **5.1 Inledning**

Försvarmakten kommer att börja använda en ny ekonomimodell (FEM). Ekonomimodellen använder sig av såväl kostnader som utgifter. I samband med införandet kopplas ekonomin tydligare ihop med produkter i form av insatser och krigsförband i beredskap, både vad avser redovisning, budgetering och planering.

I kapitlet presenteras även olika verktyg att värdera insatsförbanden. Därefter diskuteras om en uppföljning och utvärdering av dessa förändringar per krigsförband skulle kunna kopplas till försvarmaktens ekonomimodell.

Försvarmakten har ett antal huvudprocesser, produktion samt insats är två av dem. Huvudprocesserna skall vara bestämmande för den samlade verksamheten i Försvarmakten och stöds av ett antal stödprocesser. Det är främst inom insatsprocessen som förbandsvärderingen äger rum medan ekonomimodellarbetet har haft fokus på förbandsproduktionen.

Den här studien belyser övergripande möjligheterna att skapa en integrerad produkt- och kostnadsuppföljning/utvärdering per krigsförband.

Genom arbetet med Försvarmaktens ekonomimodell ska förutsättningar skapas för att kunna följa utgifts- och kostnadsutfall för produktionen av olika insatsförband. Försvarmaktens ekonomimodell skapar en halv resultaträkning för insatsförbanden genom att kostnadssidan blir synlig. Värdet av insatsförbandet i form av försvarseffekt, det vill säga det bidrag till olika förmågor, beror av förbandets uppnådda kvalitet och förmåga. Om en förmåge- och kvalitetsvärdering kunde göras av dessa förband skulle dessa värden kunna ställas mot kostnaden och möjligheterna att uppskatta hela resultaträkningen för insatsförbanden öka. Det här arbetet gör en översiktlig analys av framkomstmöjligheterna för ett sådant arbete.

I arbetet kommer de befintliga verktygen för förbandsvärderingar att studeras tillsammans med pågående utvecklingsarbete med bland annat MARTA-modellen och OCC E&F för förbandsvärderingar.

### **5.2 Övergripande beskrivning av några av Försvarmaktens olika värderingssystemen**

För att skapa flexibilitet att möta förändringar och möjliggöra anpassningar av funktioner och system behöver personella kompetenser och materiella resurser i Försvarmaktens insatsorganisation successivt vidareutvecklas och förnyas. För detta krävs ett kontinuerligt arbete med olika värderingssystem där kraven på förmåga och interoperabilitet hos funktioner, förband och system tydliggörs.

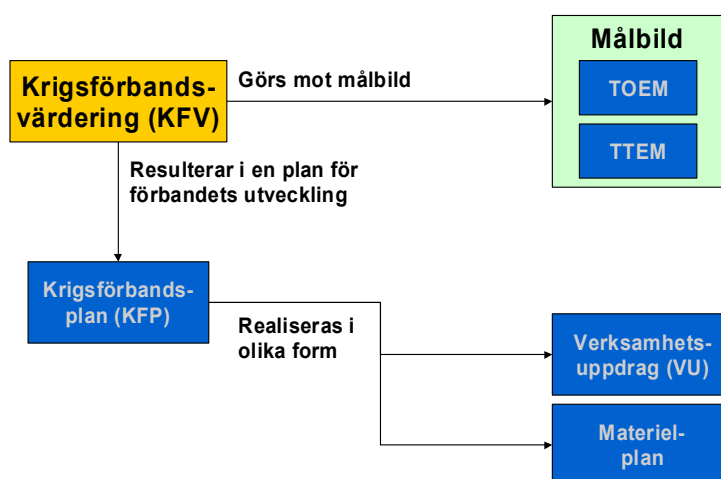
Den övergripande värderingen av Försvarmaktens förmåga sker huvudsakligen, med olika syften, i två separata spår. Dels under perspektivplanearbetet och dels i samband med krigsförbandsvärderingen som sedan utgör bakgrunden till både den operativa värderingen som insatsorganisationsvärderingen. Perspektivplanearbetet har av tradition varit hårt knuten till analysen av Försvarmaktens utveckling. Analysen inom perspektivplanearbetet har

historiskt varit mer beroende av de större frågor som för tillfället analyserats och får således en viss ”ad hoc” karaktär. Krigsförbandsvärderingen sker däremot årligen och utgör grunden för den operativa styrningen av Försvarsmakten.

## 5.2.1 Insatsorganisationsvärderingsprocessen

### 5.2.1.1 Krigsförbandsvärdering

Ett första steg i arbetet med insatsorganisationsvärderingen (IOV) är de så kallade krigsförbandsvärderingarna (KFV). Krigsförbandsvärderingarna görs mot förbandsmålsättningarna vilka framgår av Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning (TOEM). Av TOEM framgår bland annat hur ett förband är organiserat och vilka resurser, personal och materiel, som disponeras. Krigsförbandsvärderingarna beskriver således statusen hos varje enskilt krigsförband och utgör ett ingångsvärde till de enskilda krigsförbandens så kallade Krigsförbandsplaner. Dessa ligger i sin tur till grund för formulering av verksamhetsuppdrag och materielplaner.<sup>15</sup> Hemvärnsförbanden värderas i särskild ordning enligt Chefen för Insats bestämmande.



Figur 5.1 Krigsförbandsvärderingen och dess relation till andra centrala dokument

Krigsförbandsplanerna ligger också, via en försvarsmaktsgemensam sammanställning i Försvarsmaktens krigsförbandsplan, till grund för Insatsorganisationsplanen. Denna beskriver åtgärder vid förbanden under nästföljande år och kan bland annat ses som en beställning till Pliktverket avseende personal och till FMLOG avseende materieluppfyllnad. Det är oklart hur den förhåller sig till materielplanen; är det samma sak eller är det två olika dokument som beskriver olika aspekter av materieldimensionen.

### 5.2.1.2 Insatsorganisationsvärdering

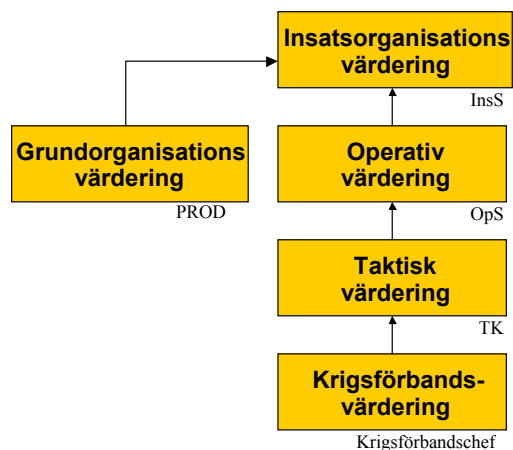
Inom insatsprocessen är insatsorganisationsvärderingen ett centralt dokument och består av underlag från huvudprocesserna Insats, främst den operativa värderingen, och Produktion.

<sup>15</sup> Resonemanget och bilden är hämtad från J. Lindström, HKV INSS OA, Arbetspapper från 2005 ”Insatsorganisationsvärdering och Försvarsmaktens nya ekonomimodell”.

Vid framtagandet av en insatsorganisationsvärderingen värderar Chefen för Insats, insatsorganisationens samlade förmåga per förband samt regeringens krav på Försvarmaktens operativa förmåga.

Chefen för Insats ansvarar för att insatsorganisationsvärderingen genomförs varje år. Syftet är att värdera Försvarmaktens insatsorganisationens samlade förmåga föregående budgetår, för att kunna ställa krav på utveckling av delar av densamma. Resultatet av insatsorganisationsvärderingen redovisas i Försvarmaktens årsredovisning. Insatsorganisationsvärderingen består av en krigsförbandsvärdering, taktisk värdering, operativ värdering samt en Grundorganisationsvärdering. Grundläggande bestämmelser för insatsorganisationsvärderingen framgår av Försvarmaktens verksamhetsförordning.<sup>16</sup>

Insatsorganisationsvärderingen är en bedömning av insatsorganisationens förmåga, i de dimensioner som statsmakterna bestämmer och meddelar i det årliga Regleringsbrev som styr Försvarmaktens verksamhet. Värderingen avser förmågan den 31 december varje år och redovisas på en femgradig skala. Redovisning till statsmakterna sker i den årsredovisning som lämnas i februari påföljande år. Insatsorganisationsvärderingen innehåller även en del information som endast används internt inom Försvarmakten. Det finns ett antal delsteg samt värderingar i insatsorganisationsvärderingen, för att täcka in alla dimensioner.



**Figur 5.2 Relationen mellan insatsorganisationsvärderingen och de underliggande värderingarna**

Krigsförbandschefen gör en värdering av det egna förbandet. Värderingen är grunden inom insatsorganisationsvärderingsarbetet och syftar till att analysera förmågan att lösa förbandets specifika uppgifter.

Cheferna för de taktiska kommandona genomför en taktisk värdering. Den syftar till att bedöma förmågan hos krigsförbanden att lösa ställda uppgifter enligt den taktiska och operativa planeringen.

Chefen för den operativa staben genomför, grundat på de taktiska värderingarna, en operativ värdering som syftar till att bedöma möjligheterna att lösa ålagda uppgifter. Den operativa- och taktiska värderingen bör utöver de operativa förmågorna, utgå från förutsättningarna delgivna i initieringsdirektiv inom ramen för försvarsplaneringen.

<sup>16</sup> FFS 2007:4, kapitel 12

Chefen för Produktion genomför årligen, med stöd av resultatrapporteringen från staber, förband och skolor, en grundorganisationsvärdering. Den syftar till att bedöma verksamhetens produktivitet och kvalitet samt verksamhetens effekttillskott inom produktions- respektive insatsprocessen.

Den genomförda operativa värderingen samt grundorganisationsvärderingen redovisas till insatsledningen under december månad. Vid insatsledningen på Forsvarshögkvarteret genomförs under januari den insatsorganisationsvärdering som syftar till att svara på de krav på återredovisning som ställs i regleringsbrevet.<sup>17</sup> Insatsorganisationsvärderingen sker således efter principen att högre chef gör en överprövning av fattade förmågebedömningar och där Överbefälhavaren genom Chefen för Insats gör den slutgiltiga bedömningen.

Tidigare har Forsvarsmaktens bedömning av varje förbands operativ förmåga skett i en tregradig bedömningsskala där stegen god, godtagbar och icke godtagbar har använts. Dessutom har Forsvarsmakten gjort sin bedömning i relation till rådande säkerhetspolitiska omvärldsläge. Regeringen gjorde under 2005 bedömningen att detta arbetssätt inte var tillräckligt tydligt och därför borde förändras. Detta påpekades även i det sammansatta Forsvars- och Utrikesutskottets betänkande 2003/04:FöU05 och skedde från och med årsredovisningen 2005.

Regeringen har därför ändrat bedömningsskalan för värdering av respektive förband och återrapportering av Forsvarsmaktens operativa förmåga enligt följande:<sup>18</sup>

Skalsteg	Definition
<b>UTMÄRKT</b>	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden och över förväntan. Uppställda krav är till fullo uppfyllda och inga avvikelser eller brister förekommer.
<b>GOD</b>	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden. Resurser (kapaciteten) motsvarar behovet och bedöms uppfylla fastställda krav. Inga avgörande avvikelser eller brister förekommer.
<b>GODTAGBAR</b>	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden, dock med begränsad förmåga. Resurser (kapaciteten) motsvarar till största delen behovet och bedöms i stort uppfylla fastställda krav, men en eller flera avvikelser påverkar genomförandet.
<b>BRISTFÄLLIG</b>	Tilldelade uppgifter kan till del lösas, dock under en begränsad tid och med inskränkningar. Resurser (kapaciteten) är inte tillräcklig och en eller flera brister nedsätter handlingsfriheten och förmågan, medförande att uppgifterna ej kan lösas under längre tid.
<b>ICKE GODTAGBAR</b>	Stora brister förekommer. Uppgifterna kan ej lösas.

Med brist respektive avvikelse i dessa definitioner avses följande:

<b>BRIST</b>	En brist är ett tillkortakommande som klart påverkar förmågan att genomföra en viss uppgift
<b>AVVIKELSE</b>	En avvikelse är ett tillkortakommande inom något område, som ej direkt hindrar att en viss uppgift kan lösas. Dock bedöms avvikelsen påverka hur genomförandet kan ske.

<sup>17</sup> En utförligare beskrivning återfinns i ”Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV) 2005”, 2005-02-25, HKV H 02 310:80559

<sup>18</sup> Regeringen (2005) ”Redovisning av Forsvarsmaktens operativa förmåga (en bilaga)”, 2005-11-10, Fö 2005/2315/MIL

### 5.2.1.3 *Insatsorganisationsvärderingen och dess återkoppling till produktionsprocessen*

Insatsprocessens koppling till produktionsprocessen utgörs främst av att Insatsledningen lämnar operativa underlag vid den långsiktiga verksamhetsinriktningen (LVI), Direktiv för uppdragsförslag (DUF) och Verksamhetsuppdragen (VU) samt begär förband, kompetenser och materielsystem vid en insats. Inom ramen för VU ska exempelvis Insatsstaben lämna operativa underlag inom områdena beredskap, operativ- och taktisk ledning, stöd till samhället samt i avsnittet om utlandsstyrkan. Erfarenheter från förbanden ska däremot tas tillvara av Produktionsstaben, förhoppningsvis efter dialog med Insatsledningen.

Insatsledningen lämnar även förfrågningar avseende certifiering, beslutsavsikter och förbättringsförslag i direkt dialog med Produktionsledningen.

Produktionsledningen svarar med att leverera de efterfrågade förbanden, kompetenserna och materielsystemen samt lyfta olika förändringsförslag direkt med Insatsledningen.

Med stöd av insatsorganisationsvärderingen föreslår Chefen för Insats Överbefälhavaren och Chefen för Ledningsstaben vilka krav som bör gälla för krigsförbandens och den samlade insatsorganisationens utveckling för att uppfylla kraven på operativ förmåga. Det görs bland annat genom att erfarenheterna tas upp i Försvarmaktens utvecklingsplan, vilken i förlängningen inriktar verksamhetsuppdraget. Insatsorganisationsvärderingen delges Chefen för produktion men Chefen för Insats kan inte ställa direkta krav gentemot Produktionsledningen.

Erfarenheterna från insatsorganisationsvärderingen tas även upp i årsredovisningen för att sedan eventuellt återkomma som exempelvis anvisningar från Regeringskansliet i arbetet kring Budgetunderlaget. Problemet är att en sådan process är relativt långdragen och kan ta flera år. Erfarenheter från insatsorganisationsvärdering 2005 kan exempelvis tidigast tas upp i Budgetunderlaget 2008.

### **5.2.2 En värderingsmodell på taktisk nivå**

En av modellerna på taktisk nivå är MARTA, Militär analysmetod för reliabla taktiska värderingar. Den används idag inom Armén.

MARTA är en svenskutvecklad metod för värdering av förbands förmåga. MARTA är sedan hösten 2006 implementerad vid majoriteten av markstridsförbanden och användes under övningsserien 2007 för att få en kontinuerlig uppföljning av förbanden. För att kunna värdera, evaluera och certifiera markstridsförband krävs att MARTA-ambassadörer finns vid samtliga typförband. Dessa ambassadörer ansvarar för implementering av MARTA vid förbandet, samt för rollen som värderingsansvarig vid förbandsövningar under övningsserien. För att kunna arbeta som värderingsansvarig vid en övning, krävs det att personen är certifierad av Markstridsskolan.

Till MARTA finns en egenutvecklad programvara. Det som tidigare tog tre timmar att analysera tar nu 10 minuter. Således kan mer tid läggas på att stötta de värderingsansvariga



ute vid förbanden.

Ute på varje enhet i övningsterrängen finns personal för observation och utvärdering. Dessa följer med och observerar det som görs och för in svar på kryssfrågor i en bedömningsmall i en minidator. Alla fakta och kommentarer från observatörerna samlas sedan ihop av bataljonens värderingsansvarige och sammanställs tillsammans med de betingelserna som rådde, till exempel väder, tidsförhållanden, personella och materiella resurser. Utöver detta används dessutom all fakta ur stridsträningsanläggningen. Anläggningen registrerar allt som händer på stridsfältet, enheternas rörelser, avgivna skott och dess träff, effekt av minor, stridsledning över sambandsnäten med mera. Denna insamlade data redigeras av stridsträningsanläggningen och ger en klar och tydlig bild av de genomförda momenten.

Allt som förts in ute vid förbanden databehandlas och analyseras. Modellen bygger på de sex grundläggande förmågorna uthållighet, skydd, rörlighet, underrättelser, ledning och verkan. Målet framöver är att utveckla MARTA så att förbanden kan sköta genomförandet och analysen själva, utan stöd från den Armétaktiska staben.

Att utvärdera och följa upp förbanden är i sig inget nytt, men MARTA gör det på ett mer strukturerat sätt och med tekniska hjälpmedel. Det sker fortlöpande kontroller så att förbanden klarar de uppsatta mål och krav de har efter två utbildningsterminer. Det handlar inte bara om observation och värdering utan också om att ge förbanden feedback så att de kan utveckla sina förmågor.

### 5.2.3 Internationella värderingar på förbandsnivån

Vikten av internationella värderingar och direktiv har påtalats av Regeringskansliet i de senaste regleringsbrev till Försvarsmakten. ”Försvarsmakten skall påbörja utvärdering av förband anmälda till OCC Pool of Forces.”<sup>19</sup>, ”... evaluera förband som kan komma att användas för NBG och EU BG.”<sup>20</sup> samt ”... uppfylla EU och NATO krav”.<sup>21</sup> Försvarsmakten avser därför att deras egna utvärderingsverktyg behöver utvecklas. I september 2005 initierades ett projekt för att analysera och föreslå möjliga och lämpliga metoder för certifieringsprocessen.<sup>22</sup>

#### 5.2.3.1 Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback

Partnerskap för fred (Nato/PfP) introducerades av Nato vid Brysseltoppmötet 1994. Vid Madridmötet 1997 och Washingtonmötet 1999 klargjorde Nato att organisationen avsåg att skapa ett mer operativt inriktat partnerskap. Ett av initiativen för att möjliggöra detta var Operational Capabilities Concept, OCC. OCC syftar till att öka flexibiliteten och minska osäkerheten vad gäller partnernationernas förmåga att bidra till Nato-ledda krishanteringsoperationer. I samband med Istanbultoppmötet år 2004 beslutades att ytterligare utveckla OCC-konceptet. OCC Assessment & Feedback blev därmed uppgraderat till Evaluation & Feedback, vilket ger partnerländer möjlighet att inte bara evaluera interoperabilitet utan även anmälda styrkeregisterförbands förmåga enligt angivna Nato Forces Standards. OCC består av fyra delar:

<sup>19</sup> Regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten, Fö2004/411/MIL, 2004-12-22

<sup>20</sup> Regleringsbrevet för budgetåret 2006 avseende Försvarsmakten, Fö2004/2481/MIL, 2005-12-15

<sup>21</sup> Regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Försvarsmakten, Fö2004/3263/EP, 2006-12-21

<sup>22</sup> Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup, FOI-R—1909—SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Jan 2006

- Styrkeregistret OCC Pool of Forces and Capabilities.
- Utvärderingsmekanismen OCC Evaluation & Feedback.
- *Peacetime Working Relationships (Ännu ej utvecklat).*
- *Liaison Arrangement, Enabling Mechanism (Ännu ej utvecklat).*

Alltsedan Regleringsbrev för 2005 års verksamhet har Försvarmakten haft i uppgift att implementera och genomföra evaluering av styrkeregisterförband enligt OCC E&F.

### 5.2.3.2 Evalueringssteg OCC E&F<sup>23</sup>

Evaluering av partnerländerns förband enligt OCC E&F sker enligt följande tabell:

Nivå	Steg	Aktivitet	Anmärkning
		Pre-Exercise Quality Threshold Evaluation, PETE	Förenklad självevaluering inför övningar. I övningen deltagande förband evalueras med avseende på de interoperabilitetskrav som övningen ställer.
1	1	Advisory visit	Besök från Nato hos partnerland för att klarlägga förutsättningarna för fortsatt evalueringsverksamhet på nivå 1, kontroll/ diskussion om utbildning av personal och förband mm.
	2	Self-evaluation, SEL 1	Landets egen personal evaluerar förbandets interoperabilitet enligt överenskomna Military Tasks for Interoperability.
1	3	Nato-evaluation, NEL 1	Nato evalueringsteam evaluerar förbandets interoperabilitet enligt överenskomna Military Tasks for Interoperability.
2	1	Advisory visit	Besök från Nato hos partnerland för att klarlägga förutsättningarna för fortsatt evalueringsverksamhet på nivå 2, kontroll/diskussion om utbildning av personal och förband mm.
2	2	Self-evaluation, SEL 2	Landets egen personal evaluerar förbandets förmåga enligt krav fastställda i Allied Command Operations, ACO, Force Standards.
2	3	Nato-evaluation, NEL 2	Nato evalueringsteam evaluerar förbandets förmåga enligt krav fastställda i ACO Force Standards.

### 5.2.3.3 Inriktning/syfte med OCC E&F

Försvarmakten har som syfte att samtliga insatsförband anmälda till styrkeregister skall kvalitetssäkras med NATO/PfF evalueringsmekanism, OCC E&F. Evaluering enligt OCC E&F bidrar till kvalitetssäkring av insatsförband så att de uppfyller krav för att kunna delta i NATO-ledda övningar och insatser. OCC E&F ger Försvarmakten möjlighet att jämföra och utveckla interoperabilitet (OCC E&F nivå 1) och förmågor (OCC E&F nivå 2) med NATO och andra viktiga samarbetspartners. För kvalitetssäkring av förmågor inom ramen för EU

<sup>23</sup> Baserat på Verksamhetsuppdrag för 2007 och (preliminärt) 2008 samt inriktningen av verksamheten 2009 - VU 07, Uppslag 4.1, HKV 23 250:79016, 2006-12-13.

utgör även OCC E&F en kompatibel grund. Kvalitetssäkring av Nordic Battle Group under 2007 genomförs med en metod som i grunden bygger på OCC E&F. Vidare medger OCC E&F-verksamheten stöd för utveckling av Försvarsmaktens målsättnings- och värderingsmetoder.

Genom att styra utbildningen mot kvalitativa mål för interoperabilitet och förmåga och därefter pröva och evaluera förband är avsikten att snabbare kunna certifiera dessa inför en insats.

En förutsättning för att Försvarsmakten skall få möjlighet att delta i mer kvalificerade Nato-ledda övningar samt vissa andra aktiviteter inom Nato/PfP-samarbetet, och därmed ge ytterligare förutsättningar för utveckling av interoperabilitet och förmåga att verka med andra nationers förband, är att deltagande förband är evaluerat och godkänt till för respektive övning.

För att nå de ansatta kraven skall förband anmälda till OCC Pool of Forces and Capabilities Database ha genomfört Self-evaluation 2 (med målsättning Nato-evaluation 2) med betyget godkänd.

#### *5.2.3.4 Inriktningen för Försvarsmakten 2007*

##### *Armén*

Minst två styrkeregisterförband evaluerade upp till och med Nato-evaluation 1.

##### *Marinen*

Samtliga styrkeregisterförband evaluerade till och med Nato-evaluation 2.

##### *Flygvapnet*

Stridsflyg- och transportflygförband och flygplatsenhet evaluerade upp till och med Nato-evaluation 1.

Helikopterförband avdelat för att kunna ingå i NBG evalueras inom nationell ram till nivå som motsvarar Nato-evaluation 1.

Internationella värderingar och metoder används i Sverige uteslutande för att validera enstaka svenska förband avsedda för internationell verksamhet. Detta för att öka flexibiliteten och minska osäkerheten vad gäller partnernationernas förmåga att delta i Natoledda övningar och krishanteringsoperationer. Valideringen är således en nödvändig kvalitetskontroll av styrkeregisterförband inför deltagande i Natoledda övningar och insatser.

#### *5.2.3.5 Metoderna för validering och certifiering av exempelvis Nordic Battle Group*

För att uppnå de krav som ställdes på Sverige i samband med att upprättandet av Nordic Battle Group (NBG), var Försvarsmakten tvungen att visa att NBG mötte de standarder och krav som ställdes. Därigenom användes verktyg för att jämföra och utveckla interoperabilitet och förmåga inom EU och NATO.

Metoderna som användes för att validera och värdera NBG har sitt ursprung från de metoder som idag används för värdering och certifiering av NATO Response Force (NRF) och Operational Capabilities Concept Evaluation & Feedback programme (OCC E&F). Valet att använda OCC E&F för NBG härrörde sig från att metoden är analog med NATO och NRF.

Eftersom Sverige, som icke NATO-medlem, inte har full insyn i processerna runt NRF-procedurerna kan Försvarsmakten inte utnyttja dessa värderingsmoment fullt ut. För att komma runt problemet har egna checklistor tagits fram baserade på NRF och OCC E&F inom områdena: "War-fighting Evaluation" och "Preparation & Planning Evaluation". Metoderna öppnar för en möjlig användning av ökade modellerings och simuleringsverktyg. Främst kommer länderna inom Nordic Battle Group att bidra till "War-fighting Evaluation" medan (F)HQ främst kommer att hantera "Preparation & Planning Evaluation".<sup>24</sup>

För att få en djupare kunskap kring NBG validerings- och certifieringsprocess genomförde FOI projektet FÖRVÄRMD på uppdrag av Försvarsmakten.

Som ett resultat från FÖRVÄRMD blev NBG's certifieringsprocedur uppdelad på tre områden:

- 1) NBG Preparation & Planning evaluation – Belyser planerings och förberedelser som exempelvis: beredskap, tillgänglighet och möjligheten att deploiera.
- 2) NBG War-fighting evaluation – Belyser stridsfärdighet samt möjligheten att slutföra sina uppgifter.
- 3) Technical evaluation – Belyser den tekniska interoperabiliteten och materielens operativa förmåga.

För att belysa ovanstående tre områden genomfördes valideringen av dessa områden huvudsakligen i tre steg. Först genomfördes rådgivande besök på respektive förband (advisory visit). Sedan skedde en egen intern värdering av förbandet (self-assesment). Slutligen genomfördes en NATO värdering (NATO evaluation). NATO värderingen genomfördes av NATOs egna evalueringsteam. Alla tre stegen, men främst NATOs evaluationsteam, fokuserade på värderingen mot de fastlagda kriterier enligt överenskomna Military Tasks for Interoperability/Allied Command Operations Forces Standards. Vidare genomfördes en övning där NATOs evaluationsteam i viss mån kan säkerställa vilken verklig nivå förbandet hade. Slutligen gjordes en bedömning av NATO av i vilken grad förbandet var redo för insats.

Notera att evaluering skall genomföras vart tredje år för att vara giltig och att en komplett valideringscykel tar minst 18 månader. Den långa värderingscykeln inom NATO kan vara ett problem för Sverige eftersom Försvarsmakten har förbandsvis omsättning av förbanden. Försvarsmakten hinner således avveckla förbandet innan värderingen är helt genomförd.

### **5.3 Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM)**

Målet med försvarsmaktens ekonomimodell är att utveckla de modell- och systemlösningar som krävs för att styra det insatta insatsförsvaret.<sup>25</sup> Ekonomimodellen omfattar hela myndighetens styr- och informationsbehov. Ekonomimodellen möjliggör en förbättrad

---

<sup>24</sup> Metoderna är baserade på FOI-projektet FÖRVÄRMD och uppfyller kraven som ställs i dokumenten: "BG Training and certification", "EU Battlegroups concept" and "Standards and criteria for EU Battlegroups".

<sup>25</sup> Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM), avrapportering inom HKV-uppdrag 42/05, 2006-10-26, HKV UPPD 42/05

planering och uppföljning av enskilda insatsförband och andra produkter. Vidare skapas förutsättningar för en förskjutning i styrningens fokus mot en utvecklad resultatstyrning på alla nivåer i Försvarmakten. FEM Projektets slutliga leverans ska ske senast den 15 december 2007 och utvärderas och avslutas senast 30 juni 2008.<sup>26</sup>

### **5.3.1 Uppdrag 65 i Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarmakten och syftet med FEM**

Regeringen uppdrog i regleringsbrevet 2005 åt Försvarmakten att fortsätta det arbete som myndigheten redovisade i budgetunderlaget angående en insatsorganisationsorienterad ekonomistyrningsmodell. Arbetet skall i huvudsak genomföras enligt tidsplanen och inriktningen i övrigt i denna redovisning och bedrivs i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), huvudsakligen inom ramen för den inom Försvarsdepartementet inrättade arbetsgruppen för utveckling av mål- och resultatstyrningen av Försvarmakten, m.m. (Fö 1996:A).

Uppdraget och målet med Försvarmaktens ekonomimodell kan formuleras:<sup>27</sup>

*Uppdragets mål är att utveckla de modell- och systemlösningar som krävs för att styra det insatta insatsförsvaret. Den nya ekonomimodellen skall omfatta hela myndighetens styr- och informationsbehov. Den nya ekonomimodellen skall möjliggöra en planering och uppföljning av enskilda insatsförband och andra produkter. Vidare skall uppdraget skapa förutsättningar en förskjutning i styrningens fokus mot en utvecklad resultatstyrning på alla nivåer i Försvarmakten och mellan Försvarmakten och Regeringen.*

*Målet är att utveckla en för hela Försvarmakten gemensam ekonomimodell som omfattar all verksamhet i myndigheten och som stöds av ett integrerat resursledningssystem. Målet är att utveckla standarder för redovisning, styrning och information och att utveckla standardiserade planerings- och uppföljningsprocesser på alla nivåer i myndigheten.*

### **5.3.2 Ekonomimodellen**

Ekonomimodellen syftar till att tillfredsställa verksamhetens behov av information för styrning och rapportering av resultat och finansiell ställning. Den utformas också i syfte att kunna ge och ta ansvar på olika nivåer i organisationen.

Ekonomimodellen är verktyget som används för att planera, kalkylera och budgetera verksamheten samt för att följa upp och rapportera resultat och finansiell ställning. Modellen strukturerar upp det ekonomiska flödet, samspelet och ansvaret på olika nivåer i organisationen. Ekonomimodellen utgör därför grunden för styrningen av verksamheten.

---

<sup>26</sup> Uppdrag till C U/I att fortsätta utvecklingen och implementeringen av Försvarmaktens ekonomimodell (f.d. Projekt FEM), 2005-09-21, HKV UPPD 42/05

<sup>27</sup> Försvarmaktens ekonomimodell (FEM), avrapportering inom HKV-uppdrag 42/05, 2006-10-26, HKV UPPD 42/05, sid 4.

En god och fungerande intern styrning och kontroll förutsätter att dessa styrområden samverkar i syftet att skapa en god resultatkultur. Försvarmaktens ekonomimodell har tagit utgångspunkt i det insatta insatsförsvarets leveranser (produkter) och definierat styr signaler och -former för det horisontella flödet (processer) av tjänster och information men också för det vertikala flödet av ansvar och befogenhet mellan chef och underställd som i grunden baseras på uppdragstaktiken.

### 5.3.3 Ekonomistyrning

Statsförvaltningen definierar ekonomistyrning som "*en avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess befattningshavare i avsikt att nå vissa ekonomiska mål. Ekonomistyrning omfattar dels planering med hänsyn till förväntade förhållanden och parering mot oväntade händelser, dels uppföljning och utvärdering. [...]I och med att målen för statlig verksamhet avser såväl ekonomin som verksamhetens resultat har begreppet ekonomisk styrning [inom staten] definierats så att det omfattar både resultatstyrning och finansiell styrning.*"<sup>28</sup>

Riksdagen har fastställt tre mål för ekonomistyrning i statsförvaltningen:

- att skapa förutsättningar för en god kontroll av statens finanser
- att fördela resurserna i enlighet med politiska prioriteringar
- att nå en hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

Ekonomistyrning omfattar alltså såväl resultatstyrning som finansiell styrning. I Försvarmakten har detta traditionellt delats upp i en produktions- och verksamhetsstyrning respektive en ekonomisk styrning.

Försvarmaktens ekonomiska styrning har under 2000-talet betonat en god kontroll av statens finanser, att säkerställa att de finansiella ramarna (anslagen) inte överskrids etc. Utvecklingen av ekonomisk styrning avseende verksamhetens resultat, produktivitet och effektivitet har under denna period kommit att inte lyftas fram på samma sätt.

Försvarmaktens ekonomimodell syftar till att integrera dessa styrformer till en sammanhållen ekonomisk styrning som syftar till att realisera de strategiska mål som ledningen fastställer. Modellen innebär en komplettering av de finansiella verktyg som syftar till god kontroll över finanserna (finansiell styrning) med verktyg i syfte att åstadkomma en hög effektivitet och produktivitet i verksamheten (resultatstyrning).

Riksdagen och regeringen har beslutat att Försvarmakten skall införa en insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell i syfte att öka effektiviteten i verksamheten genom att förstärka och tydliggöra resultatstyrningen av Försvarmakten. Tanken bakom detta är att myndigheten skall få större ansvar för hur verksamheterna bedrivs och att fokus i styrningen ska flyttas till vad som skall åstadkommas. Styrningen skall ske genom målformuleringar samt genom uppföljning och analys av de produkter (prestationer) som

---

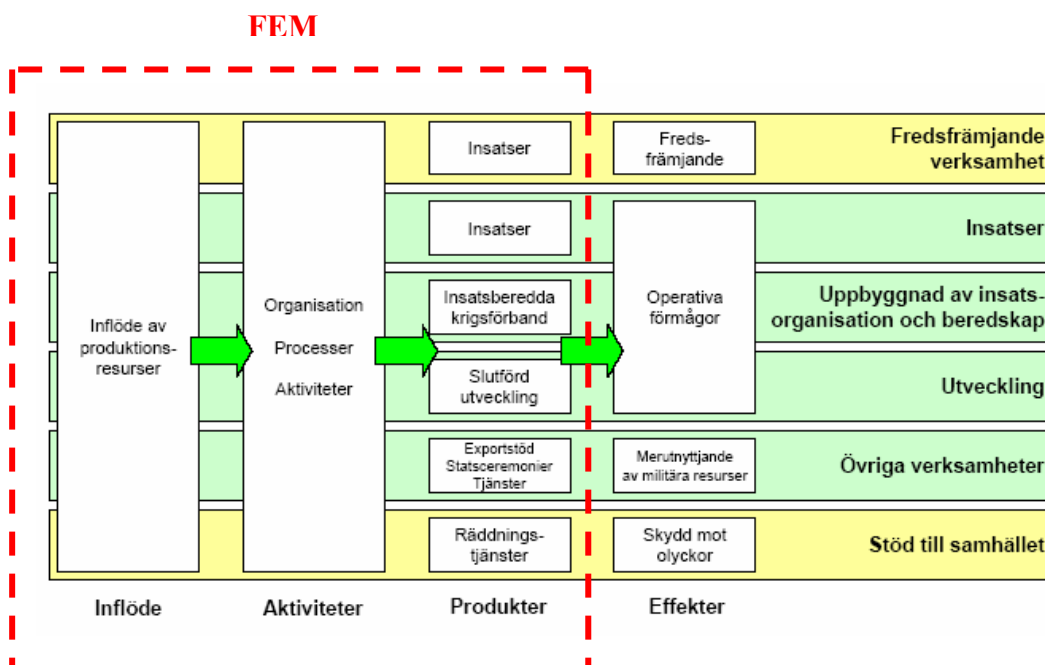
<sup>28</sup> ESV ordbok. ESV 2004:14

produkterna resulterar i, istället för genom en detaljerad resurs- och regelstyrning. Regeringen har beslutat att ändra Försvarmaktens verksamhetsgrenar i syfte att tydliggöra de olika typer av resultat Försvarmakten levererar (i form av efterfrågade produkter). Förändringen har gjorts för att tydligare koppla verksamhetens resultat till målen och kraven på operativa förmågor.

Försvarmaktens ekonomimodell omfattar således all verksamhet i myndigheten och stöds av ett integrerat resursledningssystem. Modellen belyser behovet av gemensamma standarder för redovisning, styrning och information samt standardiserade planerings- och uppföljningsprocesser.

Ekonomimodellen möjliggör delegering och ett effektivt och flexibelt resursutnyttjande i Försvarmakten. Modellen förväntas även förbättra resultatdialogerna inom myndigheten och mellan myndigheten och regeringen.

Försvarmaktens verksamhetslogik beskrivs för Försvarmaktens ekonomimodell enligt figuren nedan. Modellens fokus ligger på produkterna i denna bild, det vill säga de ”varor och tjänster” som Försvarmakten levererar. De identifierade produkterna ligger till grund för en ny indelning av Verksamhetsgrenar – ett begrepp och en indelning som bland annat ligger till grund för hur Försvarmaktens verksamhet styrs från statsmakterna i form av det årliga regleringsbrevet. De nya verksamhetsgrenarna är inte illustrerade i bilden ovan men i modellens förslag finns sex verksamhetsgrenar, en för vardera av de produkttyper som finns i figuren. Varje sådan produkttyp kan sedan innehålla flera produkter, till exempel så är varje enskilt förband i insatsorganisationen en produkt av typen ”Insatsberedda krigsförband”.

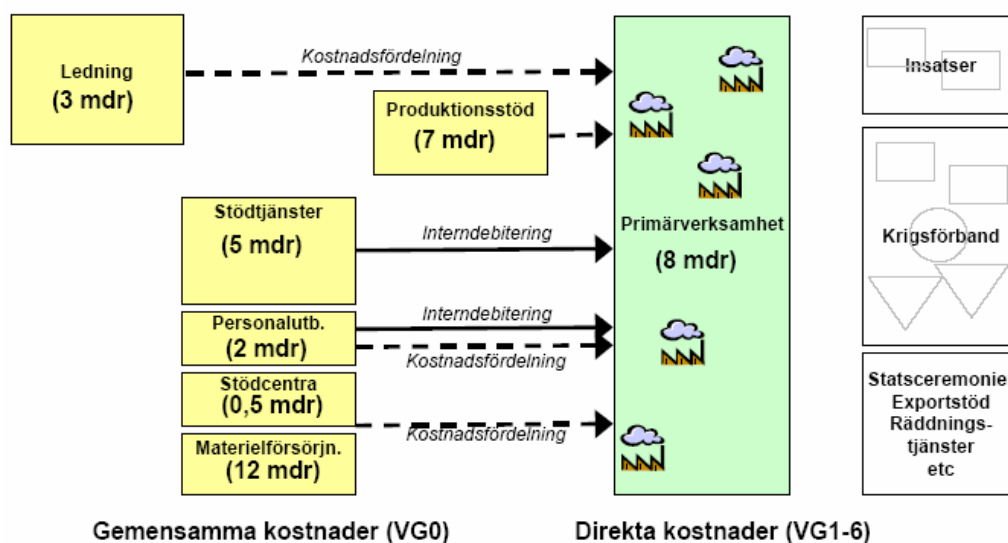


**Figur 5.3** Försvarmaktens verksamhetsgrenar samt FEM fokusområde

I modellen skall mål formuleras, budgeteras och rapporteras på verksamhetsgrenar, produktgrupper eller enskilda produkter. Produkternas volym, kvalitet, kostnad och intäkter skall budgeteras, följas upp, analyseras och redovisas.

### 5.3.4 Fullständig kostnadsfördelning

I syfte att på förhand kunna kalkylera och i efterhand följa upp produkternas totala resursförbrukning tillämpar försvarsmaktens ekonomimodell en fullständig och restlös kostnadsfördelning av de gemensamma kostnaderna. Fördelningen av kostnader sker med hjälp av två principer:



Figur 5.4 Kostnadsfördelning och interdebitering

Huvuddelen av Försvarsmaktens kostnader fördelas på produkterna med hjälp av interdebitering eller kostnadsfördelning. Som alla modeller blir ekonomimodellen en avvägning mellan enkelhet och exakthet. Antalet fördelningsnycklar behöver av nödvändighet hållas nere för att det ska vara möjligt att uppnå god kvalitet i underlagen från verksamheten som ligger till grund för fördelningen. En modell med alltför långt driven detaljeringsgrad riskerar att bli mindre rättvisande än en mindre omfattande modell eftersom den enklare modellen är lättare att tillfredsställa med verksamhetsstatistik etc.

I ekonomimodellen baseras fördelningen av kostnader huvudsakligen på:

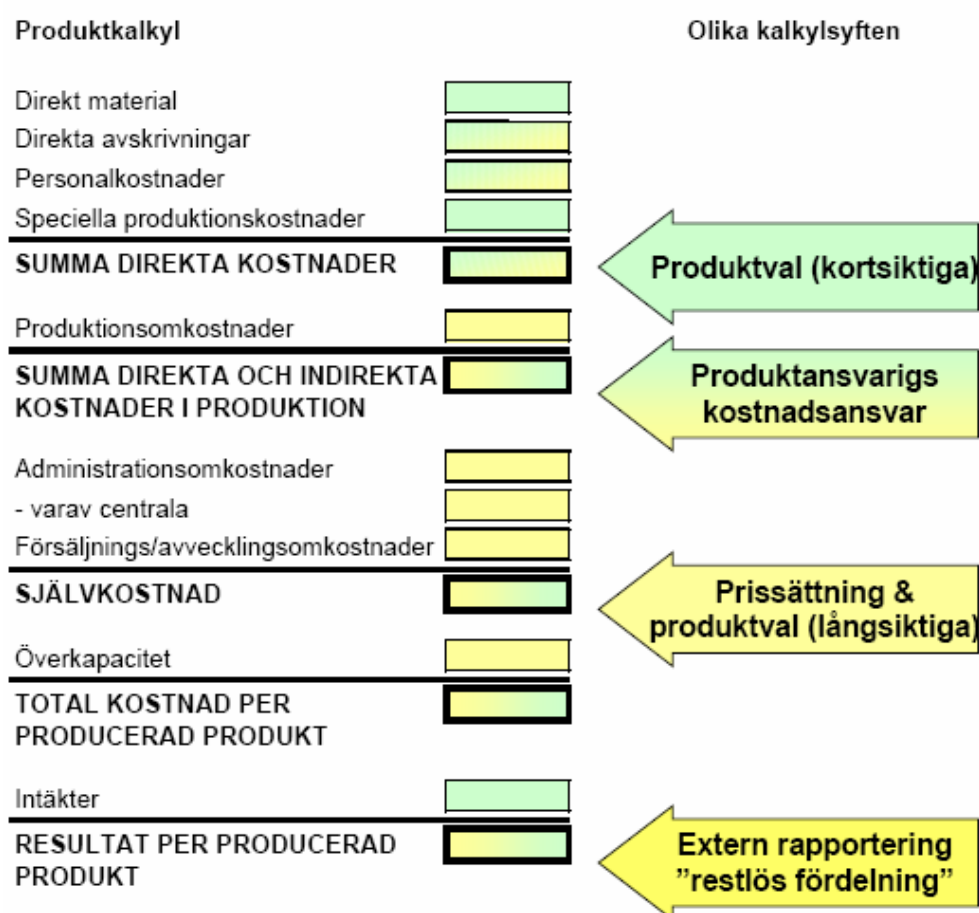
- Interdebitering av beställda stødtjänster enligt internprislista
- Omkostnadspålägg på arbetad tid (enligt tidredovisning)
- Omkostnadspålägg på värnpliktsdagar
- Omkostnadspålägg på nyttjade beredskapsinventarier
- Omkostnadspålägg på totala produktionskostnader

Försvarsmakten är tillsammans med alla andra myndigheter skyldiga att i varje rapportering till regeringen rapportera planer och utfall med en restlös kostnadsfördelning. Det innebär att verksamhetens samtliga kostnader skall vara fördelade på verksamhetsgrenar, produktgrupper och produkter.



### 5.3.5 Produktkalkylen och olika kalkylsyften

Försvarmaktens ekonomimodell redovisar såväl kostnader som utgifter för respektive kalkylobjekt, exempelvis ett krigsförband. Modellen syftar till att ta fram resultat per produkt med hjälp av en produktkalkyl. Produktkalkylen fyller många olika syften så som; produktval på kort och lång sikt, uppföljning av kostnads/utgiftsansvar för produktansvarig, prissättning av avgiftsfinansierad verksamhet, utformning av ändamålsenliga produkter, samt extern rapportering. Framförallt kan problem uppstå på materielsidan där skillnaden mellan kostnader och utgifter är stor. För att möta modellens olika syften har en kalkylmodell med flera resultatnivåer tagits fram.



Figur 5.5 Produktkalkylen, kalkylnivåer och -syften

Försvarmaktens ekonomimodell ger ett utfall i både kostnader och utgifter. I praktiken blir utfallet av kostnaderna och utgifterna lika inom ett genomsnittligt år. Däremot kan kostnader och utgifter på materielsidan skilja avsevärt. Detta beror på att summan av kostnaderna under ett objekts livscykel fördelas jämnt över den tid det är operativt verksamt. Utgifterna tas däremot upp vid de tidpunkter de faller ut. För stora materielsystem blir det därför stora skillnader mellan utgifts- och kostnadskalkylerna.

I produktkalkylen sammanställs information om produktens intäkter och Utgifter/kostnader. Produktkalkylens syfte är att inför beslut kunna göra uppföljningar och utvärderingar i kostnads/utgiftstermer och ställa dessa i relation till förväntad nytta (volym, kvalitet och operativ förmåga). Genom en fullständig fördelning av verksamhetens alla kostnader och utgifter under genomförandet blir det möjligt att ställa utfallet i relation till förkalkylerna. Produktkalkylerna utgör grunden för bedömningen av verksamhetens produktivitet och effektivitet. Notera att produktkalkylerna även medger uppföljningar och djupare utvärderingar av dess delkomponenter, exempelvis administrationskostnader för respektive förband.

### **5.3.6 Styrning**

Den ekonomiska styrningen av Försvarsmakten utgår i ekonomimodellen från flera olika perspektiv. Av tradition är styrningen i myndigheten fokuserad på att styra produktionen. Modellen innebär att produktionsstyrningen kompletteras med en tydliggjord produktstyrning, samt en utvecklad resursstyrning avseende produktionsresurserna.

#### *5.3.6.1 Styrning av produkter*

Styrning av produkterna handlar om att styra hur produkterna utformas, t.ex. krigsförbandens TOEM. Styrning av produkterna handlar också om att välja och prioritera vilka och hur många produkter som ska ingå i den totala mängden av produkter samt vilka kvalitetskrav som ska gälla, för att kostnadseffektivt möta kraven på operativa förmågor och att den rymmas inom verksamhetens ekonomiska ram.

Styrning av produkter bygger därför på för- och efterkalkyler avseende produkterna kostnader/utgifter, volym och kvalitet både i förbandens tidiga utvecklingsfaser, samt i den långsiktiga och kortsiktiga avvägningen av totala kapaciteter och förmågor. Varje förändring av produkterna kräver också en investeringskalkyl för att säkerställa hemtagningen av de kostnadsrationaliseringar och effektökningar som efterfrågas. Styrningen av produkter syftar till att säkerställa en effektiv verksamhet som levererar efterfrågade produkter som är ändamålsenligt utformade för att möta de mål som ställs upp för verksamheten.

#### *5.3.6.2 Styrning av produktion*

Styrning av produktionen handlar om att säkerställa verksamhetens produktivitet genom att utveckla och utnyttja produktionsapparaten optimalt för att producera de produkter som efterfrågas. Styrningen handlar således om att rationalisera och anpassa produktionsapparaten i form av personal, produktionsanläggningar, utbildningsorganisation och materiel så att dessa kostnadseffektivt kan leverera de produkter som efterfrågas idag och i framtiden.

Styrningen av produktionen sker både på kort och lång sikt och handlar om att styra målsättningarna för tekniska system så att dessa kan leverera de produkter som efterfrågas nu och i framtiden.

Styrningen av produktionen sker med hjälp av uppdrag, ramar, beställningar och resultatkrav. Det är i styrningen av produktionen som budgeteringen sker med hjälp av uppdragsförslag och genom att delegera och utkräva budgetansvar av chefer i linjeorganisationen.

### 5.3.6.3 *Styrning av resurser*

En särskild del av produktionsstyrningen är styrningen av resurser. Även förvaltningen av produktionsresurserna kan resultatstyras avseende utveckling på internpriser för nyttjande, servicegrad, nyttjande-/belägningsgrader och utvecklingen av totala kostnader för förvaltningen av resursen. Styrning av resurser kopplas till livscykelkostnader för materiel, personal, lokaler och anläggningar.

## 5.4 *Värdering av förmåga kopplat till Försvarets ekonomimodell*

### 5.4.1 **Insatsorganisationsvärderingsprocessen och dess relation till Försvarets ekonomimodell**

Målet med försvarets ekonomimodell, som det definieras på sidan 46, ”...att utveckla en för hela Försvaret gemensam ekonomimodell som omfattar all verksamhet i myndigheten och som stöds av ett integrerat resursledningssystem.” samt att ”...utveckla standarder för redovisning, styrning och information och att utveckla standardiserade planerings- och uppföljningsprocesser på alla nivåer i myndigheten.” visar att resultatet av verksamheten beror dels på det rent ekonomiska resultatet och dels på resultatet i termer av output.

Vidare förs behovet fram om en förbättrad dialog internt inom Försvaret och mellan Försvaret och dess uppdragsgivare. ”Vidare skall uppdraget skapa förutsättningar för en förskjutning i styrningens fokus mot en utvecklad resultatstyrning på alla nivåer i Försvaret och mellan Försvaret och regeringen.” Därigenom finns ett tydligt behov av att analysera om insatsorganisationsvärderingsprocessen kan kopplas ihop med Försvarets ekonomimodell.

#### 5.4.1.1 *Krigsförbandsvärderingen och dess relation till Försvarets ekonomimodell*

De enskilda krigsförbanden utgör produkter i försvarets ekonomimodell och skulle i samband med Försvarets årsredovisning kunna utöka redovisningen av just de produkterna med resultatet från krigsförbandsvärderingarna, som ett komplement till kostnader och utgifter. Möjligheten finns bara för de förband som genomför krigsförbandsvärderingen, det vill säga krigsförbanden.

Att koppla ihop krigsförbandsvärderingen för de enskilda förbanden med ekonomin i försvarets ekonomimodell gör det lättare att föra resonemang om förband, förmåga och kostnad. Detta kräver egentligen inte någon ny information eftersom krigsförbandsvärderingen redan genomförs varje år och Försvarets ekonomimodell får sina första utfall under 2007.

Krigsförbandsplanen använder, bland annat, TOEM som målbild och adresserar därigenom differensen mellan aktuell värdering och målbilden så att värderingen ska komma närmare målbilden i framtiden. Krigsförbandschefen värderar därigenom sin egen förmåga gentemot TOEM. Det kan även finnas en risk att förbandens förmåga skönmålas inom Högkvarteret för att på så sett främja den egna karriären.

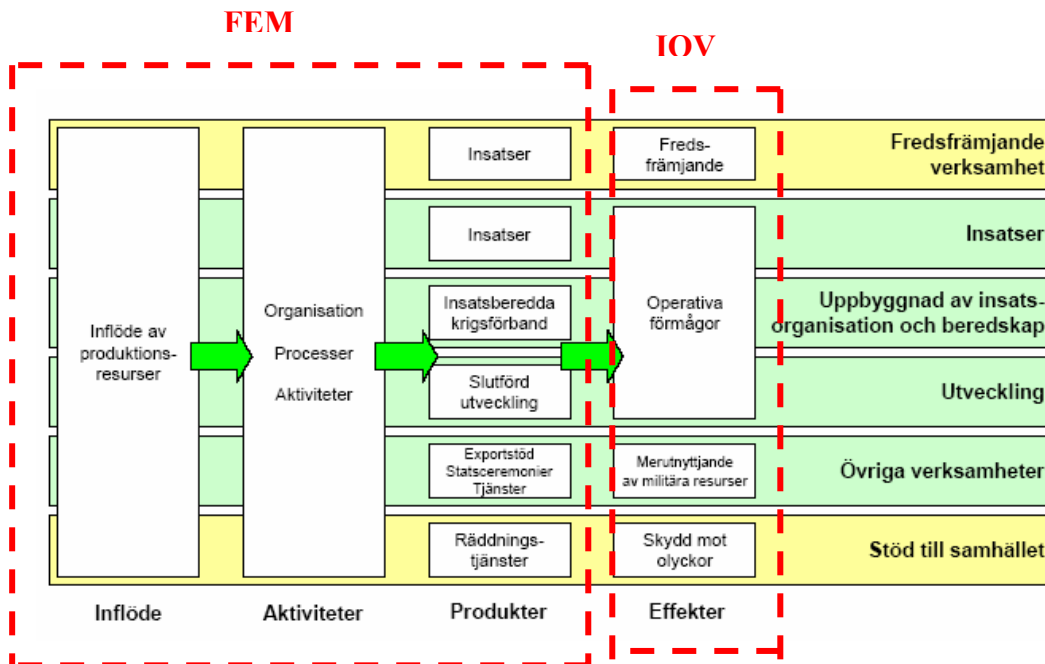
Krigsförbandsvärderingarna fokuserar på fastställda kriterier som personal- och materielstatus utifrån gällande TOEM. Detta stämmer överens med Försvarmaktens ekonomimodell eftersom modellen anger produkten krigsförbandet som sin slutprodukt. Bidraget till förmågan kan i ett senare skede analyseras som en effekt av exempelvis statusen på ”Insatsberedda krigsförband”.

Slutligen kan noteras att resonemanget ovan och de svårigheter de pekar på, bottnar i frånvaron av ekonomisk information i krigsförbandsplanerna. Det har inom arbetet med försvarmaktens ekonomimodell föreslagits att problemet ska åtgärdas och att kopplingen till krigsförbandsplanerna ska bli tydligare. Budgeterade medel per förband får ses som det ekonomiska behovet för den årliga produktionen. Hur dessa budgeterade medel förhåller sig till behovet, enligt gällande TOEM, behöver anges tydligare.

#### *5.4.1.2 Insatsorganisationsvärderingen och dess koppling till Försvarmaktens ekonomimodell*

Fokus blir att analysera huruvida det finns någon möjlighet att realisera den efterfrågade kopplingen mellan försvarmaktens ekonomimodell och insatsorganisationsvärderingen i budgeterings- och uppföljningsdimensionen. Det vill säga om det prognostiserade utfallet av framtida krigsförbands- och insatsorganisationsvärderingar kan kopplas ihop med de ekonomiska redogörelser som är modellens fokus.

Insatsorganisationsvärderingen är en utvärdering av i vilken grad insatsorganisationen, per krigsförband, uppfyller de krav på operativ förmåga som statsmakterna ställt. Detta kan möjligen ses som hemmahörande i rutan ”Operativa förmågor” i Försvarmaktens ekonomimodell stannar emellertid vid produkterna, vilket leder till att kopplingen mellan ”Insatsberedda krigsförband” och ”Operativa förmågor” återspeglar sig just i kopplingen mellan Försvarmaktens ekonomimodell och insatsorganisationsvärderingen.



Figur 5.6 Försvarsmaktens ekonomimodell och dess relation till insatsorganisationsvärderingen

På krigsförbandsnivån finns huvuddelen av den information som behövs ur försvarsmaktens ekonomimodells synvinkel. Förändringar i förbandens förmågor kan relateras till de förändrade kostnader/utgifter som förbanden erhållit. På kort sikt förbättras möjligheterna till resonemang, uppföljningar och utvärderingar avseende förändringar på marginalen för enskilda förband. På lång sikt ökar förutsättningarna för en bättre precision vid framtagandet av nya förband, exempelvis vid TOEM och perspektivplanarbetet.

Att koppla ihop värderingarna av de enskilda förbanden med ekonomin gör det lättare att föra resonemang om förband och förmåga kontra kostnad. Framförallt gäller det uppföljnings- och utvärderingsresonemang av krigsförbanden. Förändringar i förbandens förmågor kan då relateras till de förändrade utgifter/kostnader som förbanden erhållit. Redovisade avhjälpna brister i det korta perspektivet kan därigenom ställas mot en förändrad kostnad. Ur en uppföljnings- och utvärderingsdialog mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet kan således kopplingen vara av stor betydelse eftersom förbandens förmågor och utgifter/kostnader då redovisas i samma dokument. Förhoppningsvis förbättrar detta dialogen och förståelsen.

Värdena av produktkalkylerna kan summeras ihop, för att slutligen ge den totala ekonomin för alla "Insatsberedda krigsförband". Det första utfallet från Försvarsmaktens ekonomimodell kommer under 2007 och därmed blir förutsättningarna till att koppla ihop insatsorganisationsvärderingen och försvarsmaktens ekonomimodell tydligare.

#### 5.4.1.3 Tänkbara problem vid kopplingen mellan insatsorganisationsvärderingsprocessen och försvarsmaktens ekonomimodell

Det finns en rad problem som kan uppkomma när insatsorganisationsvärderingsprocessen ska kopplas ihop med försvarsmaktens ekonomimodell. Flera av problemen härrör sig inte enbart till kopplingen insatsorganisationsvärderingsprocessen - försvarsmaktens ekonomimodell, utan existerar inom insatsprocessen oavsett arbetet med ekonomimodellen eller inte. Insatsorganisationsvärderingen är bland annat är specifikt svensk, den är subjektiv med mera.

Inom insatsorganisationsvärderingsprocessen saknas exakta tidsangivelser för den planerade utvecklingen av förbandet och en ekonomisk koppling samt vilka mål, i termer av vilken krigsduglighet, som uppnås om de planerade åtgärderna vidtas. Vad gäller det senare, skulle målet med förbandet kunna relateras till förbandets TOEM<sup>29</sup> samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla det. Det finns dock en rad problem kopplade till förbandets TOEM. Eftersom TOEM anger vilken förmåga förbandet ska ha mot en motståndare i olika stridssituationer, är ambitionsnivån i TOEM mycket viktig. Målsättningarna har ofta varit uttryckta i vilken förmåga man önskade att förbandet skulle få, inte för vilken förmåga förbandet verkligen har uppnått. Kraven som ställs i TOEM kan således vara väl höga. Det är mycket viktigt att anpassa TOEM till den verkliga ambitionsnivån eftersom de fastställda målen ska värderas mot utfallet i försvarsmaktens ekonomimodell, dvs mot kostnader och utgifter. Fel målsättningar kan därigenom ge bristfälliga uppföljningar och utvärderingar.

I många TOEM är varken motståndaren, stridssituationerna eller det bedömda utfallet särskilt väl preciserat. Detta skapar svårigheter vid uppföljningar och utvärderingar både inom insatsorganisationsvärderingen som inom försvarsmaktens ekonomimodell. Detta innebär att det är svårt att relatera effekten till en viss tidpunkt eller att ha en uppfattning om hur mycket förmågan förändras, när exempelvis hotbilden och kostnaderna/utgifterna förändrats.

Resonemangen i behandlar bara produkttypen ”Insatsberedda krigsförband” eftersom det är dessa produkter som på något sätt berörs i samband med insatsorganisationsvärdering och/eller krigsförbandsvärdering. Det skulle kanske vara värdefullt att också analysera andra produkttyper (Insatser, Fredsinsatser, Räddningstjänster) och värdera dessa på något annat sätt än rent ekonomiskt. Detta ligger dock inte inom ramen för insatsorganisationsvärderingen.

Flera bristfälliga krigsförband i taktiska värderingen kan ge ett godkänt värde på operativ nivå, exempelvis kan logistik och ledning förändra värderingen. Även fast förbandet får ett bristfälligt betyg i insatsorganisationsvärderingen är förbandet inte obrukbart utan kan kanske lösa ett flertal uppgifter. Det kan även vara svårt att veta vilka gränser som gäller, för bedömningsskalan enligt avsnitt 5.2.1.2 ovan, för respektive krav och därmed hur väl förbanden uppfyller målen. Värderingen på förbandsnivån är även mer resursorienterad och inventerande än resonerande om hur väl uppgifterna kan lösas.

Insatsorganisationsvärderingen anger Försvarsmaktens förmåga i olika uppgifter mot en verklig motståndare vid en given händelse. Insatsorganisationsvärderingen bygger på ett antal steg och värderingar, vilka kopplas samman med de frågor som bland annat ställs i regleringsbrevet. Metoden ger en upplösning som kan utgöra grunden för olika dialoger. Det finns svårigheter att göra en lämplig lista över uppgifter och vilka stridskrafter på ömse sidor som ska bidra till förmågan. Vidare kan det upplevas som problematiskt att peka ut den potentiella angriparen. Slutligen existerar ett sekretessproblem eftersom insatsorganisationsvärderingen konkret påvisar Försvarsmaktens svagheter.

Andra problem med insatsorganisationsvärderingsprocessen som kan uppkomma är hur de resurser som finns i grundorganisationen ska hanteras? Förmodligen har de ännu inte helt färdiga förbanden, en operativ förmåga men eftersom de inte är färdiga förband så bedöms de inte inom ramen för insatsorganisationsvärderingen.

---

<sup>29</sup> TOEM är ett av insatsorganisationens underlag vid beställningen av förbandet.

Det finns ett övergripande problem i värderingskedjan. Krigsförbandsvärderingen baseras på en förbandsmålsättning som kan vara flera år gammal, medan de taktiska- och den operativa värderingen baseras på ett övergripande scenario som kan inträffa idag och insatsorganisationsvärderingen främst illustrerar förmågan gentemot frågor i exempelvis regleringsbrevet. Dessa tre ”olika” spår och slutsatser utgår alla från samma underlag, TOEM. Genom att koppla ihop försvarsmaktens ekonomimodell med exempelvis planeringsarbetet inom Försvarsmakten finns det möjligheter att ekonomin i TOEM arbetet ökar i betydelse. Det finns därigenom större möjligheter för ekonomin att göra relevanta uppföljningar och utvärderingar samt att komma in tidigare inom planeringscykeln.

#### **5.4.2 MARTA och dess relation till försvarsmaktens ekonomimodell**

MARTA är en metod för att på ett systematiskt sätt samla in, sammanställa och analysera observationer gjorda under en övning i syfte att värdera ett förbands, bataljon alternativt fristående kompanis, förmåga.

Skillnaden gentemot andra värderingsmetoder är bland annat nyttjandet av andra inflytelser än just observationerna, exempelvis uppgiftens komplexitet, miljö- och motståndarpåverkan med mera. Metoden nyttjar två mallar för insamling av data samt en datorbaserad modell för att koppla ihop dessa data.

Marta har utvecklats successivt sedan 2003, då försök gjordes i samband med Arméslutövningen 2003. Målet var att kunna ge ett svar på hur samtränat ett förband var. Detta har sedan förändrats till att bedöma ett förbands förmåga under en insats. En viktig del i arbetet är att försöka påvisa förbandets styrkor och svagheter, inte enbart avgöra om det är godkänt eller inte.

Problemet är att alla arméförband inte värderas. Värderingarna sker inte heller fortlöpande, det vill säga utan ett givet intervall. Detta skapar problem i kopplingen till försvarsmaktens ekonomimodell eftersom det kan ta lång tid innan det är dags för en ny värdering av förbandets förmåga.

Genom att tidigt identifiera förbandets styrkor och svagheter skapas ett beslutsunderlag för att anpassa målsättningar, utbildning och resurser både under genomförande och inför kommande utbildning av motsvarande förbandstyper.

Även i dessa avseenden skiljer sig MARTA från de internationella värderingsmetoderna som mer fokuserar på interoperabilitet och beredskapsförmåga. MARTA skiljer sig också från de internationella metoderna på så sätt att det inte är tvunget att vara ett styrt övningsupplägg med fastställda inspel och moment.

Avsaknaden av aktuella och nedbrutna målsättningar, i exempelvis TOEM, försvårar kraftigt möjligheten att erhålla ett tillfredsställande underlag/resultat i en evalueringsituation då jämförelse görs gentemot dessa målsättningar. Hela arbetet med bristen på/orealistiska målsättningar påverkar således även utfallet från MARTA.

För att kunna ge en rättvis bedömning av ett förbands förmåga bör övningsupplägget tillse att övningen präglas av realism, tillämpning av uppgifter i förhållande till målsättningar och resurser.

Kvaliteten på värderingsunderlaget är direkt kopplat till genomförda observationer. Trovärdigheten bygger på observatörernas oberoende samt kompetens och erfarenheter om hur ett väl fungerande förband agerar och fungerar. Markstridsskolan står för en formaliserad utbildning av värderingsansvariga, då organisationen hela tiden måste försörjas med ny personal.

Under 2006-2007 har MARTA implementerats vid huvuddelen av de förband och centra inom Armén. Detta har skett genom utbildning av viss personal vid de berörda enheterna. I dagsläget är det enbart arméförband som värderats enligt MARTA. Det skulle därför vara mindre lämpligt att försöka knyta ihop MARTA med försvarsmaktens ekonomimodell eftersom det skulle röra sig om ett begränsat antal markförband. För att erhålla en fullständig värdering av Försvarsmaktens förband måste således andra modeller och metoder användas.

### **5.4.3 Internationella värderingar på förbandsnivån och dess relation till Försvarsmaktens ekonomimodell**

OCC E&F är en strukturerad process i vilka enskilda förband granskas. Metoden strävar efter att genom validering och feedback, förbättra förbandens interoperabilitet och operativa effektivitet. Att fullfölja processen fullt ut tar flera år. Ett potentiellt problem för Sverige är att vi, genom att vi har förbandsvis omsättning, har avskaffat förbandet innan värderingsprocessen är helt genomförd. Oftast hinner vi bara analysera de första stegen.

OCC E&F processen vilar på två ben. Först och främst sker en egen intern värdering som följs upp av en NATO värderings procedur. Det första benet av E&F processen fokuserar på interoperabilitet och säkerhet. Det andra benet fokuserar på "evaluating military capabilities", därav intresset för NBG certifieringen.

Det har dock visat sig att OCC E&F inte är tillräckligt inom NBG värderingen. Först och främst är inte alla checklistor för värdering av arméförband framtagna ännu. Vidare, är inte tanken med OCC E&F att värdera en snabb insatsstyrka som NBG. Därför föreslog FÖRVÄRMD att de mest lämpade delarna av OCC E&F samt NATO Responce Force skulle användas vid NBG värderingen.

Inom OCC E&F finns det en rad utmaningar. Går det exempelvis att urskilja ett svenskt Försvarsmaktsbidrag till de observerade effekterna, d v s hur tas hänsyn till att effekterna påverkas av en mängd saker utanför Försvarsmaktens kontroll?

OCC E&F är en process där enskilda förband granskas. I dagsläget har endast ett fåtal förband värderats enligt OCC E&F principen. Det är därför mindre lämpligt att knyta ihop OCC E&F processen med FEM eftersom det stora flertalet förband då inte skulle kopplas ihop med ekonomin. Även här finns problem kopplade till att få förband värderas med metoden. Förbanden värderas exempelvis inte varje år. Detta skapar problem vid tolkningar och analyser vid kopplingarna gentemot försvarsmaktens ekonomimodell.



## 5.5 *Sammanfattande slutsatser*

I analysen ovan beskrevs möjligheten att förbättra budgetering, uppföljning och utvärdering samt och planering genom en koppling mellan försvarsmaktens ekonomimodell och insatsorganisationsvärderingen, MARTA och OCCE&F. De slutsatser som har dragits kan sammanfattas enligt:

Att koppla ihop värderingarna av de enskilda förbanden med ekonomin gör det lättare att föra resonemang om förband och förmåga kontra kostnad/utgift. Framförallt gäller det uppföljnings- och utvärderingsanalyser av krigsförbanden.

På krigsförbandsnivån finns huvuddelen av den information som behövs ur försvarsmaktens ekonomimodells synvinkel.

Att koppla ihop försvarsmaktens ekonomimodell med insatsorganisationsvärderingen skulle kunna ge en rad fördelar. Förändringar i förbandens förmågor kan därigenom relateras till de förändrade kostnader/utgifter som förbanden erhållit. På kort sikt förbättras exempelvis möjligheterna till resonemang, uppföljningar och utvärderingar avseende förändringar på marginalen för enskilda förband. På lång sikt ökar förutsättningarna för en bättre precision vid framtagandet av nya förband, exempelvis vid TOEM och perspektivplanearbetet.

Under 2006-2007 har MARTA implementerats vid huvuddelen av de förband och centra inom Armén. Detta har skett genom utbildning av viss personal vid de berörda enheterna. I dagsläget är det enbart arméförband som värderats enligt MARTA. Det skulle därför vara mindre lämpligt att försöka knyta ihop MARTA med försvarsmaktens ekonomimodell eftersom det skulle röra sig om ett begränsat antal markförband. För att erhålla en fullständig värdering av Försvarsmaktens förband måste således andra modeller och metoder användas.

OCC E&F är en process där enskilda förband granskas. I dagsläget har endast ett fåtal förband värderats enligt OCC E&F principen. Det är därför mindre lämpligt att knyta ihop OCC E&F processen med försvarsmaktens ekonomimodell eftersom det stora flertalet förband då inte skulle kopplas ihop med ekonomin. Även här finns problem kopplade till att få förband värderas med metoden. Förbanden värderas exempelvis inte varje år. Detta skapar problem vid tolkningar och analyser vid kopplingarna gentemot försvarsmaktens ekonomimodell.

## 6 Fortsatt arbete

I denna rapport har möjligheterna att följa upp försvaret med olika värderingsverktyg såsom nyckeltal, balanserade styrkort och förbandsvärdering som beaktar både effekt och kostnad studerats. Både nyckeltal och integrerad kostnadseffektbedömning av förband synes vara framkomliga vägar för att förstärka Förvarsdepartementets styrning av försvaret. En nödvändig förutsättning är emellertid att Förvarsdepartementet prioriterar och lägger ökade resurser på analys och utvärdering genom egna aktiviteter eller genom att anlita andra oberoende aktörer. Kostnadseffektsrelationer inom förbandsområdet, den högsta nivå där det i nuläget är rimligt att göra kostnadseffektanalyser är särskilt intressant att kunna värdera genom ”nyckeltal” som anger relationen mellan effekt/”kvalitet” och kostnader/utgifter. Det borde sålunda finnas rimliga möjligheter att både kunna tillämpa balanserade styrkort och kostnadseffektvärdering av insatsförband som inslag i Förvarsdepartementets styrning och uppföljning. Denna förstudie av dessa metoder skulle härvid tala för ett fortsatt arbete med utveckling av sådana verktyg som komplement men inte som substitut till en aktiv styrning med stora inslag av analys.

Styretredningen har nyligen lagt sitt betänkande som om förslagen ska genomföras innebär långtgående förändringar i departementets styrning och arbetssätt. Till del skulle i så fall den ”tvångströja” som den långtgående standardisering och likriktning av styrning och uppföljning av olika politik- och utgiftsområden tidigare innebar försvinna och försvarsområdet skulle i större utsträckning kunna skraddarsy sin egen styrning och uppföljning inkl. verktyg för denna. Att anpassa styrning, arbetssätt och verktyg till den nya situation ett genomförande av förslagen från Styretredningen skulle innebära är en intressant möjlighet för ett fortsatt arbete inom projektet.

## Litteratur- och källförteckning

Ekonomistyrningsverket, ”Balanserat styrkort i statsförvaltningen”, ESV 2006:11.

Ekonomistyrningsverkets ordbok, ESV 2004:14

Finansdepartementet, ”Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning”, betänkande av styrtredningen, SOU 2007:75

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

Försvarsdepartementet, ”Redovisning av Försvarsmaktens operativa förmåga”, Fö 2005/2315/MIL, 2005-11-10

Försvarsdepartementet, ”Regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten”, Fö2004/411/MIL, 2004-12-22.

Försvarsdepartementet, ”Regleringsbrevet för budgetåret 2006 avseende Försvarsmakten”, Fö2004/2481/MIL, 2005-12-15.

Försvarsdepartementet, ”Regleringsbrevet budgetåret 2007 avseende Försvarsmakten”, Fö2004/3263/EP, 2006-12-21.

Försvarets författningssamling, FFS 2003:9.

Försvarsmakten, ”Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV) 2005”, HKV H 02 310:80559, 2005-02-25.

Försvarsmakten, ”Uppdrag till C U/I att fortsätta utvecklingen och implementeringen av Försvarsmaktens ekonomimodell (f.d. Projekt FEM)”, HKV UPPD 42/05, 2005-09-21.

Försvarsmakten, ”Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM), avrapportering inom HKV-uppdrag 42/05”, HKV UPPD 42/05, 2006-10-26.

Försvarsmakten, ”Verksamhetsuppdrag för 2007 och (preliminärt) 2008 samt inriktningen av verksamheten 2009 - VU 07”, Uppslag 4.1, HKV 23 250:79016, 2006-12-13.

Försvarsmakten, ”Försvarsmaktens styrmodell”, HKV 09 100:60374, 2007-03-09

Grönlund, Karlberg och Tideman, ”Från prestationsstyrning till effektstyrning”, Akademi rapport 2005:5.

Kaplan Robert S, Norton David P, ”The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action”, 1996.

Lindberg, Erik (2006) ”Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup”, FOI-R1909-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lindström, Jörgen (Arbetspapper från 2005) ”Insatsorganisationsvärdering och Försvarsmaktens nya ekonomimodell”.

Ministry of Defence, Storbritannien, “DGRP DP&A, MOD Annual Report and Accounts 2006-2007”.

Nordlund, Peter, Löfstedt, Helge, Hedberg, Leif, (2007) ”Verksamhetslogik i förbandsproduktionen”, FOI-R-2241-SE.

## **Bilaga: Några förkortningar och centrala begrepp i förbandsvärdering**

**CREVAL (OCC E&F nivå 2)** – Metod för värdering av främst mtrl, personal, planer, enkel förmåga vid markförband och/eller staber, ger underlag för internationell värdering av förmåga (Combat Readiness), nivå 2 steg 1 (SEL) själv evaluering, nivå 2 steg 2 (NEL) extern värdering, främst för bataljon och högre förband eller brigadstab eller högre stab. Internationell metod som används av NATO/PfP markförband. Motsvarande metoder för flygförband och marina förband är TACEVAL och MAREVAL. Värderingsansvariga skall vara certifierade enligt OCC E&F programmet och genomfört CREVAL utbildning eller motsvarande.

**FEM** – Försvarsmaktens ekonomimodell som ska medverka till att utveckla de modell- och systemlösningar som krävs för att styra det insatta insatsförsvaret

**Interndebitering**, sker genom internhandel mellan beställare och utförare. Det är beställaren som efterfrågar tjänsten och som finansierar den genom att betala ett internpris när tjänsten utförts. Används när ett kund och leverantörsförhållande är lämpligt ur incitamentssynpunkt.

**IOV** - Insatsorganisationsvärderingen är ett centralt dokument och består av underlag från huvudprocesserna Insats, främst den operativa värderingen, och Produktion. Vid framtagandet av en insatsorganisationsvärderingen värderas insatsorganisationens samlade förmåga per förband samt regeringens krav på Försvarsmaktens operativa förmåga.

**KFV** - krigsförbandsvärderingarna görs mot förbandsmålsättningarna för respektive förband. Målsättningarna framgår av Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning (TOEM). KFV beskriver således statusen hos varje enskilt krigsförband.

**Kostnadsfördelning**, sker genom fördelningen av gemensamma kostnader till primärverksamheten baserat på nyttjande av t.ex. beredskapsmateriel. Kostnaderna ingår inte i beställarens (primärverksamhetens) budget. Det är därför inget beställare och utförareförhållande mellan stöd- och primärverksamheten. Kostnadsfördelning väljs för kostnader som inte anses kunna påverkas av chefer i primärverksamheten.

**OCC E&F (nivå 1)** – Metod för värdering av främst interoperabilitet (säkerhet, kommunikation mm), ger underlag för internationell värdering, nivå 1 steg 1 (SEL) självevaluering, nivå 1 steg 2 (NEL) extern värdering. Internationell metod som används av NATO/PFP. Värderingsansvariga skall vara certifierade enligt OCC E&F programmet och genomfört ETC (Evaluators Training Course).

**MARTA** – Metod för värdering av främst förbandsförmåga (capability) vid kompani och bataljon, bedömd effekt vid insats, ger underlag för nationell och/eller internationell värdering. MARTA och CREVAL kompletterar varandra som metoder för värdering av förmåga.

**TOEM** - Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning visar bland annat hur ett förband är organiserat och vilka resurser, personal och materiel, som disponeras.