

PATRIK ASPLUND, PETER NORDLUND, MIKAEL WIKLUND



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, Peter Nordlund, Mikael Wiklund

Nyckeltal i försvarsstyrningen

Uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar

Titel	Nyckeltal i försvarsstyrningen
Title	The use of key rations in managing the Swedish Armed forces
Rapportnr/Report no	FOI-R—2695--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base data report
Månad/Month	Januari
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	74 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safty and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för Regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A12007
Godkänd av/Approved by	
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Förändringarna i det svenska försvaret har påbörjats och kommer att fortsätta. Stora förändringar planeras inom insatsorganisation, personal- och materielförsörjning samt grundorganisation. Den kommande inriktningspropositionen kommer att precisera förändringsriktningen.

Det kommer att vara viktigt för statsmakterna att säkerställa att förändringarna genomförs enligt statsmakternas beslut och med önskade resultat.

Denna rapport syftar till att identifiera nyckeltal för de viktigaste förändringsprocesserna i försvaret.

I rapporten konstateras att indikativa, diagnostiska nyckeltal rätt använda kan ha ett värde i uppföljning av förändringar i försvaret.

Indikativa, diagnostiska nyckeltal ska betraktas som komplement till annan styrning och uppföljning och inte som substitut. De indikativa nyckeltalen kan ses som signaler till områden och förhållanden som behöver studeras och analyseras ytterligare.

Nyckelord:

Nyckeltal, förändring, insatsorganisation, personalförsörjning, materielförsörjning, logistik, grundorganisation, verksamhetsstyrning.

Summary

The changes in the Swedish Armed Forces have begun and will continue. Major changes are planned when it comes to defence organization, personnel recruitment and structure, procurement, logistics and production organization. The coming governmental defence bill and decision will clarify the change in direction of the Swedish Defence.

It will be important for the Government and the Parliament to ensure that changes are implemented according to the decisions and with the desired results. This report aims to identify key figures and key ratios for the most important processes of change in defence.

The report notes that indicative, diagnostic key ratios correctly used can have a value in the monitoring of changes in the Swedish armed forces

Indicative, diagnostic key ratios should be regarded as complementary to other ways of management and monitoring and not as substitutes. Indicative key figures can be seen as signals of what areas and conditions that needs to be studied and analyzed further.

Keywords:

Key ratios, key figures, change management, defence organization, personnel, equipment, procurement, logistics, production organization, business management.

Förord

Genom denna rapport ”Nyckeltal i styrningen av försvaret” avrapporteras en del av verksamheten i projektet Strategisk styrning av det militära försvaret.

I inledningen av år 2008 utgav projektet rapporten ”Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering”¹ varefter en studie av Styrtutredningens betänkande, ”Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning”², tog vid. Projektet redogjorde muntligt för sina reflektioner över utredningen under mars 2008 varefter ett snabbt skriftligt utkast togs fram på begäran av Försvarsdepartementet. Detta informella, skriftliga utkast tillställdes Försvarsdepartementet i slutet av mars 2008. FOI har önskat att formalisera detta utkast till en rapport ”Styrande och styrda”³. Denna utkom januari 2009 men den huvudsakliga avrapporteringen gjordes som nämnts under mars 2008.

Projektet skiftade därefter fokus, efter Pliktutredningens begäran att få disponera projektets resurser för en analys av olika förslag rörande soldatförsörjningen i försvaret där såväl plikt- som frivillighetsalternativ studerades. Resultatet av detta arbete tillställdes Pliktutredningen och även Försvarsdepartementet i juni 2008.

I mitten av oktober fastställdes, efter diskussioner med Försvarsdepartementet, en inriktning för arbetet under resterande del av året. Detta innebar att årets inledande spår med nyckeltal åter togs upp då det visat sig att intresset för styrning med nyckeltal var stort. Projektet har under perioden oktober-08 till januari-09 arbetat med detta område och denna rapport ska ses som ett första resultat av detta utökade arbete med nyckeltal. Uppdragsgivaren, Försvarsdepartementet, erhöll denna rapport i form av ett i princip fullständigt utkast i början av februari. De nyckeltal vi främst studerat i det senaste arbetet är sådana nyckeltal som ska bidra till att säkerställa och följa upp att önskvärda förändringar kommer till stånd. Följaktligen är en mer slutlig utformning av dessa beroende av innehållet i inriktningspropositionen som kommer i mars 2009. Det är därför av intresse att ytterligare fördjupa arbetet med dessa nyckeltal för förändring när propositionen föreligger.

Peter Nordlund
Projektledare

1 ”Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering”, Patrik Asplund, Alexandra Nordlander, Peter Nordlund, FOI-R-2452-SE.

2 ”Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning”, SOU 2007:75, Finansdepartementet.

3 ”Styrande och styrda – Reflektioner över Styrtutredningens betänkande”, Mikael Wiklund, FOI-R-2684-SE

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rapportens innehåll	8
1.1	Sammanfattning	8
1.2	Innehåll och läsanvisning	9
2	Bakgrund och inledning	11
2.1	Syfte och bakgrund	11
2.2	Vad är nyckeltal?.....	12
2.3	Förädlings- och spårbarhetskedjan i försvaret.....	15
2.4	Nyckeltal för förändring	22
2.5	Vad görs inom nyckeltals- och uppföljningsområdet idag på Försvarsdepartementet.....	24
3	Försvarsmaktens framtida målbild	27
3.1	Politisk målbild	27
3.2	Insatsorganisationen	31
3.2.1	Dagens insatsorganisation.....	32
3.2.2	Morgondagens insatsorganisation	33
3.2.3	Vägen till morgondagens insatsorganisation	35
3.2.4	Exempel på nyckeltal för insatsorganisationen.....	36
4	Centrala områden av betydelse för införandet av morgondagens insatsorganisation	40
4.1	Materieförsörjningen och Logistiken	40
4.1.1	Dagens materiel- och logistikförsörjning.....	40
4.1.2	Morgondagens materiel- och logistikförsörjning	41
4.1.3	Vägen till morgondagens materiel- och logistikförsörjning	44
4.1.4	Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens materiel- och logistikförsörjning	47
4.1.5	Sammanfattning Materieförsörjningen och logistik	51
4.2	Personalförsörjningen	53
4.2.1	Dagens personalförsörjningssystem.....	54
4.2.2	Morgondagens personalförsörjningssystem	54
4.2.3	Vägen till morgondagens personalförsörjningssystem	56

4.2.4	Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens personalförskningssystem	57
4.2.5	Sammanfattning Personalförskningen.....	61
4.3	Grundorganisationen.....	63
4.3.1	Dagens grundorganisation	63
4.3.2	Morgondagens grundorganisation	64
4.3.3	Vägen till morgondagens grundorganisation	65
4.3.4	Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens grundorganisation	65
4.3.5	Sammanfattning Grundorganisation	68
5	Sammanfattande förslag till nyckeltal inom dessa områden	70
6	Förslag till fortsatt arbete	72
	Referenser	73

1 Sammanfattning och rapportens innehåll

1.1 Sammanfattning

Denna rapport syftar till att identifiera nyckeltal för de viktigaste förändringsprocesserna i försvaret.

I rapporten konstateras att rätt använda kan indikativa, diagnostiska nyckeltal ha ett värde i uppföljning av förändringar i försvaret.

Indikativa, diagnostiska nyckeltal ska betraktas som komplement till annan styrning och uppföljning och inte som substitut. De indikativa nyckeltalen kan ses som signaler till områden och förhållanden som behöver studeras och analyseras ytterligare.

Detta innebär att nyckeltalen behöver kompletteras med en analyskapacitet hos Förvarsdepartementet som kan bedöma och utvärdera den verksamhet som nyckeltalen indikativt pekar ut som värda att analysera. En sådan analys kräver förståelse för den verksamhet som utvärderas liksom för de samband med produktion och resursbehov som föreligger inom verksamheten.

En viktig faktor för en utökad analysverksamhet vid Förvarsdepartementet är tillgång till data och information för både löpande utvärderingar och för att genomföra de analyser av vilka nyckeltalen indikerar ett behov.

En lämplig uppföljningsnivå för såväl tillstånd som effekt av förändringar är att följa upp kvalitet och kostnader för insatsförbanden. Genom utveckling av Förvarsmaktens nya ekonomimodell, FEM och värderingen av insatsförbanden inom insatsorganisationsvärderingen, IOV bör möjligheterna till sådan uppföljning med kompletterande analyser öka.

De föreslagna nyckeltalen i denna rapport är härledda från den politiska målbild och de önskemål om förändringar som kunnat utläsas från rapporter från Förvarsberedningen, planeringsanvisningar från samt samtal och diskussioner med Förvarsdepartementet, betänkanden och delbetänkanden från utredningar, tal av försvarsministern, rapporter från perspektivplaneringen, budgetunderlag, fördjupade underlag från Förvarsmakten. Det är därför viktigt att understryka att det förmodligen kommer att ske förändringar i skrivningarna mellan framför allt Förvarsberedningens och perspektivplaneringens rapporter respektive inriktningspropositionen. En översyn i samband med att inriktningspropositionen för Förvarsmakten lämnas till Riksdagen är förmodligen på sin plats. Det är

även viktigt att peka på att det är en svår balansgång mellan att vara tillräckligt konkret i beskrivningen av nyckeltal utan att tvingas till allt för omfattande och långtgående tolkningar av de existerande texterna. Det finns en farlig lockelse i att övertolka materialet för att kunna leverera mer konkreta förslag.

I rapporten är nyckeltalen strukturerade enligt de huvudområden som anges av Regeringens planeringsanvisningar till Försvarsmaktens underlag till inriktningspropositionen: insatsorganisationen, materieförsörjningen/logistiken, personalförsörjningen och grundorganisationen.

De förslag till nyckeltal som identifierats kan komma att justeras och kompletteras efter att inriktningspropositionen kommit då denna kan väntas innehålla ytterligare både tydligare ställningstaganden inom dessa områden liksom mer detaljerad inriktning än vad som hittills kunnat utläsas av befintlig information i form av ovannämnda rapporter, betänkanden, direktiv och anvisningar.

Ett sätt att åstadkomma framförhållning i nyckeltalen är att inte bara beräkna nyckeltal på utfall utan även på planer såsom underlag som sträcker sig några budgetår framåt, Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FMUP) och Försvarsmaktens perspektivplan (PerP). Genom sådana nyckeltal ökar möjligheterna till tidiga indikatorer och varningar ("early warnings").

Det är dock viktigt att inte skapa ett stort merarbete för att ta fram underlag till beräkningen av nyckeltal. Det ska inte skapas en "underlagsbyråkrati" utan strävan ska vara "underlagssynergi", dvs. att utnyttja underlag som behövs även för andra ändamål. Samtidigt kan det konstateras att mycket av det underlag som behövs för beräkningen av föreslagna nyckeltal är underlag som borde finnas oavsett om det krävs för dessa nyckeltal eller inte. De nya informations- och ekonomisystemen PRIO och FEM kan förhoppningsvis underlätta framtida underlagsframtagande. Dessutom är nyckeltal först och främst indikatorer och inte sanningar i sig själva. Optimering bör inte ske utifrån nyckeltalen i sig utan mot det som nyckeltalen förväntas vara indikatorer på.

1.2 Innehåll och läsanvisning

Kapitel 1 innehåller sammanfattning av rapporten men de specifika förslagen på nyckeltal kommer först i kapitlen 3 - 5. En kort genomgång av innehållet med läsanvisning är en annan del av detta kapitel.

Kapitel 2 utgörs av en beskrivning av syftet med rapporten och dess bakgrund. En beskrivning av nyckeltal samt ett perspektiv på nyckeltal i försvarets

förädlings- och spårbarhetskedja ingår också i detta kapitel liksom en presentation om nuvarande användning av nyckeltal.

I kapitel 3 behandlas den politiska målbilden för förändringar av försvarets inriktning, utformning och produktion.

Kapitel 4 innehåller en genomgång av dagens situation, den önskade framtida situationen, vägen till denna, framgångsfaktorer för en lyckad förändring och förslag till nyckeltal enligt strukturen från Regeringens planeringsanvisningar till Försvarsmakten för redovisning av underlag till inriktningspropositionen.

I kapitel 5 sammanfattas förslagen till nyckeltal inom dessa områden.

I kapitel 6 avslutas rapporten med resonemang kring fortsatt arbete där inriktningspropositionen är en väsentlig utgångspunkt.

2 Bakgrund och inledning

2.1 Syfte och bakgrund

Det arbete som presenteras i denna rapport syftar till att identifiera lämpliga områden för användning av nyckeltal samt till att ta fram exempel på nyckeltal inom dessa områden.

Nyckeltalen ska fokusera på de önskade förändringar av försvaret som följer av den framtida utformningen av försvaret som beskrivits i olika anvisningar, direktiv, utredningar, planeringsdokument och uttalanden.

Denna framtidsinriktning för försvaret kommer ytterligare att preciseras i den kommande inriktningspropositionen.

Frågeställningarna i rapporten är bl.a: Vilka är de enligt statsmakterna önskade förändringarna i försvarets inriktning och utformning? Vilka nyckeltal kan stödja och följa upp dessa förändringsprocesser?

Som en del av projektets verksamhet år 2007 studerades möjligheterna att använda olika former av nyckeltal för styrningen av det militära försvaret varvid s.k balanserade styrkort och möjligheter att knyta ihop förbandsvärderingarna med kostnaderna för att producera motsvarande förband särskilt studerades. Det senare utgör en möjlighet att få ut mervärden ur FEM, Försvarmaktens Ekonomi Modell, som är under introduktion. En rapport utkom i början av år 2008 ”Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering”, FOI-R-2452-SE där framför allt kopplingen mellan förbandsvärderingen och förbandskostnader enligt FEM bedömts vara ett intressant styrmedel. ESV har i sin studie av kontrollen över försvarets ekonomi flitigt citerat ur denna rapport och projektets tidigare rapporter.

I rapporten påtalas också bl.a.:

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.

Nyckeltalen ger dessutom sällan en heltäckande bild av en verksamhet vilket innebär att behovet av analyser kvarstår.

En ändamålsenlig styrning kräver därför också tillgång till analyskapacitet för att kunna genomföra uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamhet och deras kostnadseffektivitet.

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

Det är viktigt att i de fortsatta resonemangen om nyckeltal ha dessa punkter i tanken och i medvetandet.

2.2 Vad är nyckeltal?

Nyckeltal kan definieras som ett mått eller värde som ger information för att underlätta jämförande analyser för en verksamhet eller aktivitet⁴. Mer specificerat kan nyckeltal exempelvis användas som en indikator för att mäta olika framgångsfaktorer i en organisation och uppfyllandet utav dessa. Nyckeltal används både på ett makroekonomiskt plan, som för att beskriva utvecklingen i ett land, och på mikroekonomisk nivå, som för att beskriva ett företags tillstånd. Nyckeltal kan vara allt från mycket specifika till mer breda och omfattande mätetal. Gemensamt för dem är att de mäter något i en verksamhet och att mätetalet uttrycks som en grad på en numerär eller verbal skala⁵.

Avsikten med att använda nyckeltal är att uppmärksamma vissa aspekter av en verksamhet, ofta de förhållanden som anses vara särskilt betydelsefulla för verksamhetens förmåga att fungera och utvecklas⁶. En uppsättning nyckeltal kan ge en bild av en verksamhet som i många fall är alldeles för komplex för att beskriva i sin helhet. Vilka nyckeltal som är relevanta att mäta varierar därför från organisation till organisation.

Rent praktiskt beskriver ett nyckeltal ett relationsförhållande som kan säga något om en verksamhets tillstånd eller riktning. I många fall beskriver nyckeltalet ett explicit relationsförhållande mellan en verksamhets olika prestationer och/eller olika former av resursförbrukning inom verksamheten. Verksamhetens prestationer kan här ses som värdet av den nytta eller de effekter som verksamheten skapar. Dessa värden kan värderas genom subjektiv värdering eller genom objektivt mätbara värden. Förbrukningen av resurser kan i sin tur mätas i fysiska termer, såsom exempelvis antal, volym, yta, vikt, tid etc., alternativt i monetära termer såsom kostnader och utgifter. Styckkostnad och

⁴ ESV (2006) Effektivare statlig administration 2006:16

⁵ Asplund, Nordlander & Nordlund (2008). *Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering*. FOI-R-2452-SE.

⁶ ESV,
<http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/nyckeltal.4.1faf3f4fcea3ced188000265.html> (2009-02-02)

handläggningstid är två exempel på den här typen av nyckeltal. I dessa fall är nyckeltalet ett mått på effektiviteten i verksamheten utifrån ett resursutnyttjandeperspektiv. Så behöver inte alltid vara fallet, ett nyckeltal kan vara en indikator utifrån andra perspektiv än resursutnyttjande, exempelvis nyckeltalet ”andelen av polisen uppklarade brott”.

Ett nyckeltal behöver inte heller alltid uttryckas som en explicit relation utan kan också uttryckas i absoluta termer. ”Antalet personer i utlandsstyrkan” skulle kunna vara ett relevant nyckeltal inom Försvarsmakten. I det här fallet blir dock nyckeltalet intressant först när det sätts i relation till den målsättning för antalet personer i utlandsstyrkan som finns formulerad. Även om nyckeltalet inte explicit uttrycker ett relationsförhållande så finns det här ett implicit relationsförhållande. Utan denna implicita relation har nyckeltalet i sig inte något informationsvärde för verksamheten.

Nyckeltal kan vara diagnostiska genom att de fungerar som en snabbdiagnos på tillståndet i en verksamhet. Denna snabbdiagnos fungerar som en signal till djupare analys och hjälper på så sätt till att identifiera analysbehov. De diagnostiska nyckeltalen har huvudsakligen en signalfunktion och gör inte anspråk på att vara absoluta sanningar.

Nyckeltal kan även användas skarpt för att utvärdera en verksamhet och de ansvariga för denna verksamhet. Om sådana nyckeltal dessutom kopplas till belöning och sanktioner blir deras styrande effekt mycket stark. Kraven på sådana nyckeltal måste vara mycket stora genom att de representerar hela verksamheten och inte bara en mindre delmängd som då riskerar att suboptimeras. Kraven på precision och koppling till långsiktiga effekter blir också större. Nyckeltal beskriver med nödvändighet en förenklad bild av en komplex verksamhet. Därför kan det vara på sin plats att uppmärksamma en viktig problematik när nyckeltal används som direkt styrande. Nyckeltalens enkelhet är bedrägligt i sig. Strävan efter att uppnå enkla, kvantifierbara, produktionsmål kan mycket väl bli kontraproduktivt. Detta kommer bland annat av riskerna i att styra mot det synbara, kvantitativa, och upplevt möjliga (ur en utvärderingssynvinkel) snarare än det lämpliga. Kvalitativa mål är i sig själva ofta svårare att undersöka och utvärdera. Det är därför viktigt att kvantitativa, och lätt observerbara, mål inte tilläts styra endast därför att det är lättare att utvärdera måluppfyllelse. Målfunktioner skall ställas upp i diskussion om vad som är önskvärt, inte vad som är lätt att undersöka. Det finns en klar risk att det uppstår pseudostyrning och pseudoverksamhet som strävar efter att uppfylla uppsatta mål och inte de övergripande målsättningarna som målen var tänkta att mäta. Nyckeltal, och andra kvantifierbara instrument, riskerar att tränga undan andra, mer åtråvärda, målsättningar endast därför att måluppfyllelsen av dessa är

svårare att undersöka. Exempel på vilka effekter som kan uppstå om enkla nyckeltal, t.ex. i formen av produktionsmål, ställs upp som direkt styrande kan ses i polisens arbete med trafiksäkerhet. I en rapport från polishögskolan⁷ konstateras att kraven på att genomföra en stor mängd LAU-tester (utandningsprover för att undersöka förekomsten av rattonykterhet) har fått till konsekvens att polisen genomför trafikkontroller och utandningsprover mellan klockan 09-12, då risken för alkoholrelaterade trafikolyckor är som minst. Utan att gå in i detaljer konstaterar rapporten att den operativa verksamheten har optimerat sig mot att kunna genomföra ett maximalt antal utandningsprov (med manipulation av utrustning, minimering av antalet faktiska ”träffar” i systemet – vilket tar tid från produktionen av utandningsprov etc.) snarare än minska förekomsten av trafikonykterhet. Nyckeltal som används som direkt styrande är mycket kraftfulla, det är viktigt att förstå vad en sådan styrning faktiskt skapar för avsedda såväl som oavsedda effekter.

Sammantaget kan sägas att nyckeltal kan anta väldigt många olika former och ge uttryck för väldigt många olika aspekter i en verksamhet. Nyckeltal kan exempelvis vara utformade för att appliceras inom olika verksamhetsområden, som interna processer, finansiering, prestationer, kvalitet och personal⁸. Nyckeltal behöver dock inte enbart vara kopplade till ekonomisk effektivitet utan kan också kopplas till andra syften och mål med verksamheten.

Ett nyckeltal ger ofta en ögonblicksbild av en verksamhet. Det är därför viktigt att även identifiera nyckeltal som mäter förändringar och tendenser. För att skilja dessa typer av nyckeltal kan begreppen statiska och dynamiska nyckeltal användas, där de statiska mäter det nuvarande tillståndet, till skillnad mot de dynamiska som är framåtriktade och mäter en förändringsriktning.

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.⁹

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 kunskap om den verksamhet de ska beskriva. I de fall man inte förmår ansätta ett absolut

⁷ ”Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester – enexplorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete”. Stefan Holgersson, Cecilia Woxblom, Lars Dolmén. PHS-909/1394/07

⁸ ESV, <http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/nyckeltal.4.1faf3f4fcea3ced188000265.html> (2009-02-02)

⁹ Asplund, Nordlander & Nordlund (2008)

värde studerar man värdets förändring över tiden och specificerar då i förväg vad en ökning respektive minskning av värdet innebär.¹⁰

En vanligt förekommande svårighet med att välja nyckeltal för en verksamhet är att få en uppsättning med lagom djup och bredd. Få men djupa nyckeltal kan ge en alltför fragmenterad bild av verksamheten. För många nyckeltal blir å andra sidan lätt alltför omständligt att hantera.¹¹

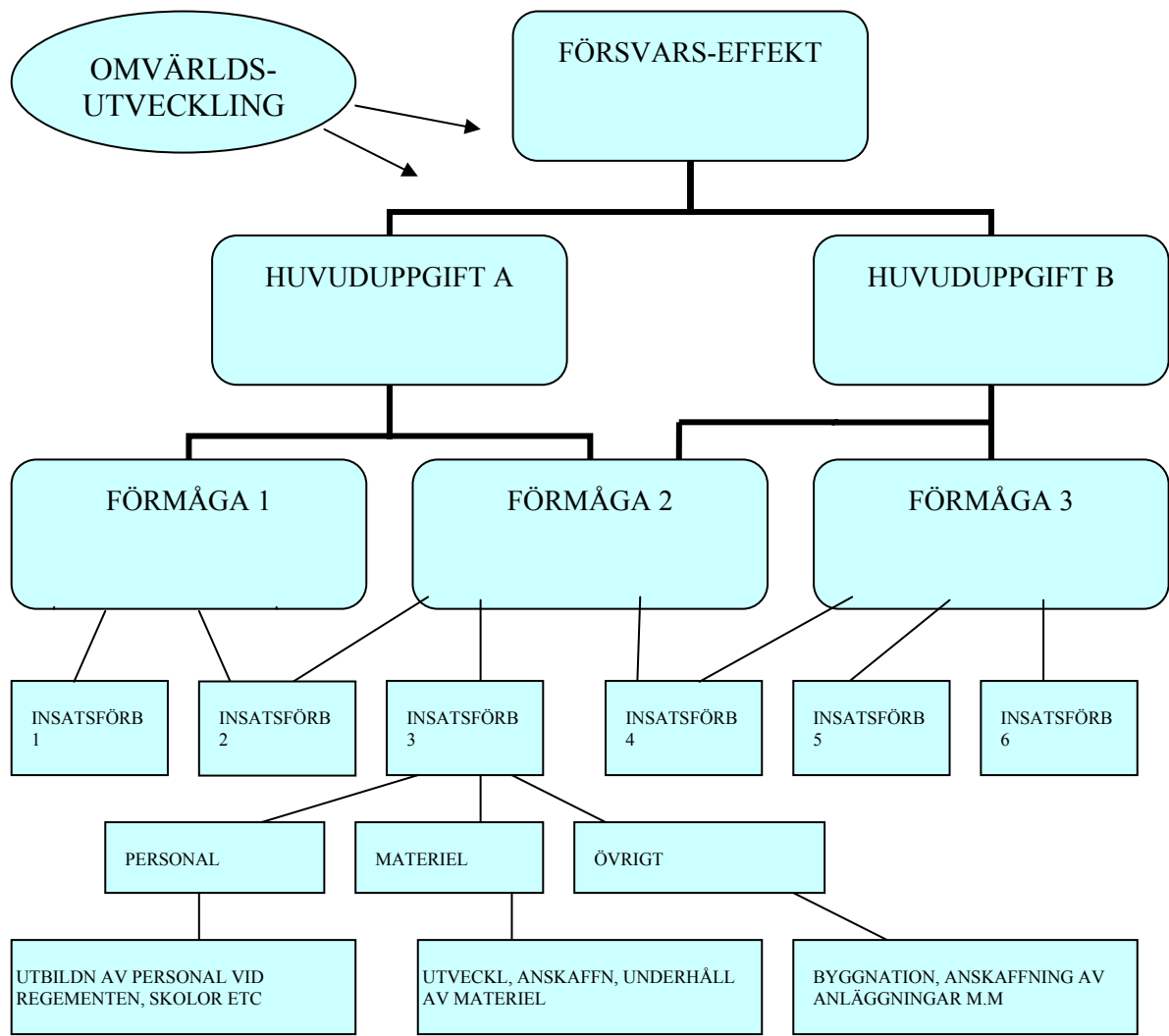
2.3 Förädlings- och spårbarhetskedjan i försvaret

I försvaret förädlas produktionsresurser i den s.k. grundorganisationen till resurser i insatsorganisationen som organiseras i olika insatsförband. Dessa insatsförband bidrar till olika förmågor och önskvärda försvars- och säkerhetspolitiska effekter. Genom dessa förmågor kan försvaret lösa sina tilldelade huvuduppgifter. Försvarsuppgifterna och behoven av förmågor är i sin tur påverkade av omvärlden, hotbilden och den politiska viljan.

Förädlingskedjan för försvaret kan förenklat se ut som nedan:

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid



Omvärldsutvecklingen påverkar behovet av försvareffekt och försvarets inriktning och därmed även hela förädlingskedjan. Vissa omvärldsfaktorer påverkar direkt även produktionen.

Försvarets huvuduppgifter har definierats som nationellt försvar, territoriell integritet, internationella insatser, och stöd till samhället.

Flera förmågor i kombination bidrar till att lösa en huvuduppgift för försvaret.

Ett eller flera insatsförband skapar en förmåga.

Ett insatsförband består av olika resurser såsom personal av olika typ (officerare, soldater/ värnpliktiga etc), materiel och övrigt (befästningar etc).

Vid olika enheter inom grundorganisationen utbildas personal till insatsförbanden. Olika aktörer bidrar till materielförsörjningen.

Möjligheterna att använda nyckeltal kan studeras på olika nivåer i denna förädlingskedja. Nyckeltal kan i så fall förenklat sägas utgå från att sätta olika prestationer och förbrukningen av olika resurser i förhållande till varandra.

Prestationerna kan ses som värdet av den nytta/de effekter verksamheten skapar. Dessa värden kan värderas genom subjektiv värdering eller genom objektivt mätbara värden. Ett eller flera objektivt mätbara värden kan vara delmängder i en subjektiv värdering som förutom de objektivt mätbara värdena också beaktar effekter som inte är kvantifierbara.

Förbrukning av resurser kan mätas i fysiska termer (antal, volym, yta, vikt etc) eller i monetära termer (kostnader, utgifter).

Nyckeltal kan uppstå genom att prestationer sätts i relation till resursförbrukning, att resurser i monetära termer sätts i relation till resurser i fysiska termer (kostnad/anställd etc) eller att olika resurser sätts i relation till varandra.

Nyckeltal behöver inte bara vara kopplade till ekonomisk effektivitet utan kan också kopplas till andra syften och mål med verksamheten.

Nyckeltal kan mätas på olika nivåer där en variabel som är en prestation i en nivå kan vara en resurs i en annan högre nivå i förädlingskedjan.

Det kan betraktas som önskvärt att hitta nyckeltal som ställer nytta/effekt mot resursförbrukning på så hög nivå som möjligt för att kunna göra bedömningar av effektiviteten för helheten. Nyckeltal på hög nivå reducerar behovet för den styrande aktören, Försvarsdepartementet, av att ha många nyckeltal på lägre nivå. Nyckeltal på lägre nivåer kan dock behövas som indikationer på var i kedjan orsakerna till bristande effektivitet på högre nivåer uppstår. Det är också ofta mycket svårt att kunna göra bedömningar på den högre nivån varför nyckeltal ofta måste sökas på lägre nivåer.

Behovet av analyser som försöker värdera ”nyttan” är större i verksamheter som saknar en monetärt mätbar ”intäktssida” såsom den offentliga sektorn. I den privata sektorn finns en resultaträkning där både nytta (kundernas betalningsvilja i form av köpta varor/tjänster till av marknaden givna priser) och resursförbrukningen (verksamhetens kostnader) kan mätas och ställas mot varandra. Metoder/arbetssätt/modeller som inom offentlig sektor kan bidra till att nytto-kostnadsresonemang kan föras för verksamheten som helhet skulle därför vara av värde.

Det är viktigt att de nyckeltal som väljs verkligen avspeglar verksamheter och kostnader som är viktiga delar av Försvarsmakten. Det är även så långt möjligt önskvärt att det finns ett existerande sifferunderlag så att inte ytterligare

underlagsframtagning dras igång. En analys och uppföljning bör ske av resultatet av nyckeltalen.

Periodiseringen av nyckeltalen, dvs hur ofta informationen ska samlas in och i vilken form den ska avrapporteras är en annan viktig fråga.

Förädlingskedjan som schematiskt presenterats i figuren ovan brukar också benämnas ”spårbarhet” där man försöker knyta ihop omvärldssituationen med politisk vilja, försvarets huvuduppgifter, s.k militärstrategiska effekter, förmågor och behoven av insatsförband av olika typ (insatsorganisationen).

Insatsförbanden och de resurser dessa består av produceras av grundorganisationen med dess regementen, flottiljer, skolor, centra, högkvarter, staber och logistikorganisation (FMLOG) samt de myndigheter som bidrar till planering, utbildning, utveckling och anskaffning av de nödvändiga resurserna i form av personal, materiel och anläggningar m.m.

Det har gjorts många försök att beskriva ”spårbarhetskedjan” och begrepp och kategoriseringar har avlöst och ersatt varandra på ett inte alltid koordinerat sätt som visas av de olika begrepp och indelningar av ”effekter” som mer eller mindre parallellt förekommit inom Högkvarteret där olika processer gjort denna indelning på olika sätt.

Det är som påtalats svårt att hitta mätbara och objektivt värderingsbara nyckeltal högt upp i förädlings- eller spårbarhetskedjan men att tänka i termer av ”optimering” av mål och på vilka variabler, mätbara, värderingsbara, kvantitativa eller kvalitativa som påverkar måluppfyllnaden kan ändå hjälpa till att strukturera tanke- och analysarbete.

2.3.1 Omvärldssituation och nyckeltal

Omvärldssituationen och hotbilden består av många omvärldsinytryck som ska vägas in i en omvärldsanalys. Det har gjorts försök att hitta mätbara hotindikatorer i studier som genom regressionsanalys försöker förklara hur hotet (tillsammans med andra förklaringsfaktorer) påverkar försvarsutgifterna. Sådana variabler har t.ex varit försvarsutgifter hos potentiella angripare, den nukleära vapenarsenalen, antalet kärnvapenprover, pågående konflikter och styrkeberäkningar av olika länders militära styrka baserade på deras personalnumerär och prestanda och antal hos deras försvarsmateriel.

Sådana faktorer bevakas också inom de omvärldsstudier som görs av Försvarsmakten i bl.a perspektivplaneringen och av MUST. FOI och FHS genomför ofta på uppdrag av Försvarsdepartementet globala eller regionala

omvärldsanalyser. Försvarsberedningen arbetar också med att skapa en bild av omvärldssituationen.

Omvärldssituationen uttrycks dock sällan som ”nyckeltal” utan i mer kvalitativa, värderande termer. Mätbara, kvantifierade ”omvärldsnyckeltal” i form av absoluttal, tidsserier och relationer kan dock vara ett inslag i den samlade värderingen av omvärldssituationen.

Omvärldssituationen används för att definiera scenarier och s.k krigs- och konfliktfall (kk) som utgör utgångspunkter för alternativa utformningar av det svenska försvaret.

2.3.2 Försvareffekt och nyckeltal

Försvareffekten är beroende av hur väl försvaret kan lösa sina s.k huvuduppgifter:

- Nationellt försvar (på kort sikt mot begränsade operationer, på lång sikt beredskap för mer omfattande operationer)
- Territoriell integritet
- Internationella insatser
- Stöd till samhället

Tyngdpunkten, prioritetsordningen och fördelningen på dessa huvuduppgifter beror på omvärldssituationen och den politiska viljan.

För att tala nyckeltal skulle försvareffekten kunna sättas upp som en målfunktion enligt nedan:

$$F = (a_N \times e_N) + (a_T \times e_T) + (a_I \times e_I) + (a_S \times e_S),$$

där F=försvareffekten, a_X är den relativa vikt som statsmakterna fäster de olika huvuduppgifterna: nationellt försvar, territoriell integritet, internationella insatser resp. stöd till samhället och där e_X är ett betyg på förmågan att lösa resp. huvuduppgift.

En förändrad omvärldssituation kan komma att påverka vikterna i målfunktionen.

Detta ”ideala” nyckeltal för försvareffekten kommer emellertid vara mycket svårt att fastställa och kommer sannolikt att bygga på stora subjektiva inslag. Det kan dock vara nyttigt att tänka i banorna av en ”nyttofunktion” som ska maximeras, vilka variabler som bör ingå i en sådan nyttofunktion och göra en värdering (låt vara subjektiv) av hur tillståndet är avseende dessa variabler.

Redan dag sätt betyg på förmågan att lösa huvuduppgifterna enligt en skala som innehåller följande steg: Utmärkt – God – Godtagbar – Bristfällig – Icke Godtagbar. Betygen är subjektiva och bygger på huvudsakligen subjektiv självvärdering inom Försvarmakten och är svåra att tillämpa för att skapa ”nyckeltal”.

Huvuduppgifterna bryts sedan ned i förmågor (och delförmågor) ibland med s.k militärstrategiska effekter som ”mellannivå”. Även dessa förmågor betygsätts enligt ovannämnda skala med subjektiv självvärdering inom Försvarmakten som den dominerande principen bakom betygen. Även på denna nivå blir betygen för oprecisa för att kunna användas för ”nyckeltal”.

Betygen på huvuduppgifts- och förmågenivå bygger till del på aggregering av resultat från insatsorganisationsvärderingen (IOV) där olika insatsförband värderats.

Vi har i den rapport som utkom i början av år 2008¹² pekat på förbandsnivån som en möjlig och lämplig nivå att försöka värdera i termer av ”nyckeltal” med en ökad konkretiseringsnivå. Om värderingen av ett insatsförband dessutom kan sättas i relation till dess kostnader genom Försvarmaktens nya ekonomisystem, FEM, blir möjligheterna till kombinerade nytto/kostnads - nyckeltal markant förbättrade.

Vi har i en tidigare figur illustrerat ”förädlings- eller spårbarhetskedjan”. Nedan återvänder vi till denna figur i en förenklad form:

¹² Asplund, Nordlander & Nordlund (2008)

Omvärldsutveckling



Försvareffekt (försvarets totala försvareffekt)



Huvuduppgifter (utpekande av försvarets huvuduppgifter)



Förmåga (beskrivning av vilka förmågor försvaret ska besitta)



Insatsorganisation (försvarets sammansättning av insatsförband)



Insatsförband (beskrivning av krav per förband)



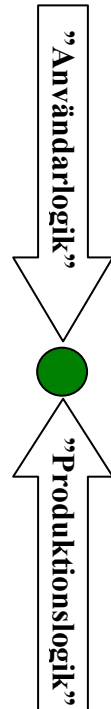
Behov av resurser i insatsförbanden (personal, materiel, övrigt)



Produktion av resurser till insatsförbanden (GRO, materielanskaffning etc.)



Behov av resurser för förbandsproduktionen (personal, materiel, utbildningsplattformar, skolor, myndighetsstöd etc.)



En liknande logik finns i de flesta verksamheter, även lönsamhetsdrivna, där omvärld, produkt och produktion bildar en logisk kedja. Lönsamhetsdrivna företag har dock bättre möjligheter att utvärdera effektiviteten i kedjan genom att studera hur verksamhetens intäkter och kostnader utvecklas.

Försvarsdepartementet kan försöka inrikta och följa upp det militära försvaret på många nivåer i kedjan. Den övre delen av kedjan kan beskrivas som en ”användarlogik” där man utifrån omvärldskrav, uppgifter och önskvärda förmågor försöker definiera vilken insatsorganisation och vilka insatsförband som behövs. Denna ”användarlogik” kan vara ett sätt att värdera nyttan av försvaret, förenklat uttryckt ”intäkterna” av försvaret. Den nedre delen kan beskrivas som en produktionslogik som syftar till att producera denna insatsorganisation och dessa insatsförband. Detta är kostnadssidan av försvaret. Dessa två logiker möts i ett ”nav” som just är insatsförbanden (insatsorganisationen). Av detta skäl tror vi att integrerad effekt- och kostnadsbedömning på denna nivå är central för en ändamålsenlig försvarsstyrning. Här möts ”intäkter” och ”kostnader”. Därför bör utveckling av värderingsinstrument och metoder/modeller för kostnads-/utgiftsuppföljning på denna nivå vara en prioriterad aktivitet i de fortsatta ansträngningarna att förbättra försvarsstyrningen. Att även kunna identifiera relevanta nyckeltal på denna nivå är en angelägen uppgift.

2.4 Nyckeltal för förändring

Denna rapport fokuserar främst nyckeltal för förändring. Nyckeltal bygger oftast på att olika utfall ställs mot varandra vilket innebär att nyckeltalen oftast är ”historiska”. Förändringsprocesser är framåtriktade och tidiga indikationer är av vikt. En framkomlig väg kan då vara att försöka hitta nyckeltal i de framåtriktade planer som redovisas för framtida perioder med varierande längd beroende på vilken planeringsprocess som berörs. Att kontrollera att planerna innebär att nyckeltal utvecklas i gynnsam riktning är ett sätt att skapa tidiga indikationer. Om de uppvisar en utveckling som kan ifrågasättas bör orsakerna till detta analyseras för att utröna om det är ”falskt alarm” eller finns skäl för korrekationer av planerna.

De nyckeltal vi presenterar i denna rapport är till dominerande del av diagnostisk karaktär. De syftar till att identifiera områden för djupare analys och utvärdering och inte till att styra beteendet hos de styrda organisationerna.

En förändringsprocess innehåller tre huvudsakliga moment som kan vara av intresse att följa upp med nyckeltal eller på annat sätt.

- Initiering av förändringen; att initiativet tagits för att påbörja förändringen, att ”bollen kommit i rullning” varvid nyckeltal eller annan uppföljning som ”kvitto” på att förändringsarbetet påbörjats är intressant.
- Framskridandet, ”progressen” i förändringsarbetet varvid nyckeltal som påvisar successiv förbättring, förändringsnyckeltal eller ”deltanyckeltal”, är intressanta.
- Resultat av förändringen; att säkerställa att målet för förändringen uppnåtts. Detta kan vara ett absolut nyckeltal som jämförs med målet uttryckt i samma nyckeltal.

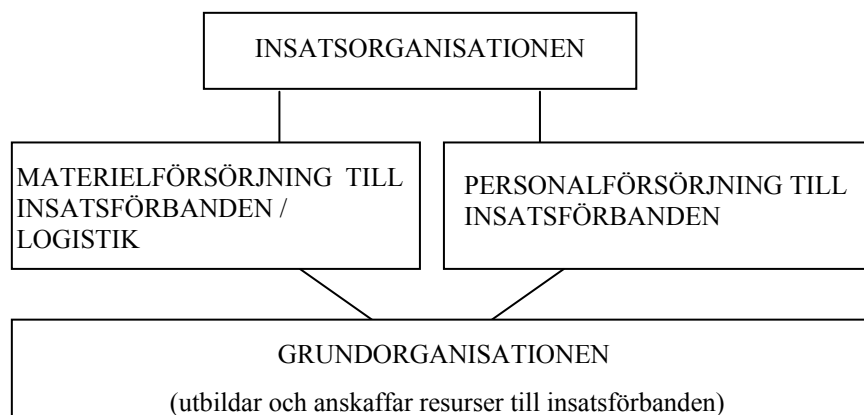
När förändringen är genomförd kan detta absoluta nyckeltal vara intressant att fortlöpande följa som en del av den löpande uppföljningen eller det kan ha tjänat ut efter att man konstaterat att målet uppnåtts.

I arbetet med att identifiera nyckeltal för förändring har vi studerat anvisningar, direktiv, uttalanden, utredningar och planeringsdokument som beskriver den förändring försvaret förväntas genomgå. I planeringsanvisningarna till Försvarmaktens underlag till inriktningspropositionen¹³ grupperas förändringarna i fyra områden:

- Insatsorganisationen
- Materieförsörjningen och logistiken
- Personalförsörjningen
- Grundorganisationen

¹³ Planeringsanvisningar för Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009, Fö2008/3305/MIL, Försvarsdepartementet.

Denna struktur stämmer väl överens med den nedre delen av förädlingskedjan enligt figurerna i föregående avsnitt.



Den önskade insatsorganisationen är därutöver härledd från en logik som stämmer väl överens med den övre delen av förädlingskedjan.

Den fortsatta presentationen i denna rapport är strukturerad enligt dessa områden och har även kompletterats med en inledande analys av den ”politiska målbilden”.

2.5 Vad görs inom nyckeltals- och uppföljningsområdet idag på Forsvarsdepartementet

Vi har studerat Forsvarsmaktens regleringsbrev för 2009 samt Forsvarsmaktens årsredovisning för 2007 i syfte att utröna vilket arbete som sker på uppföljnings- och nyckeltalsområdet idag.

Regleringsbrevets uppföljningsdelar utgörs av ett antal explicita återrapporteringskrav som Forsvarsmakten förväntas uppfylla. Dessa är i en övervägande del av kvalitativ natur och relativt allmän hållna. I flertalet fall är återrapporteringskraven formulerade på så sätt att verksamheten helt enkelt förväntas redovisas. Exempel på detta är formuleringen ”Forsvarsmakten ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits ...” som ofta återkommer. I krav som är mer specifika är ofta formuleringarna inriktade på detaljerade kvalitativa redovisningar såsom ex. ”Forsvarsmakten ska redovisa den operativa ledningens uppbyggnad och kapacitet... när i tiden respektive förband är operativt”.

Det närmaste krav på nyckeltal och dyl. som regleringsbrevet kommer är under avsnittet organisationsstyrning – ”Effektivitet och god hushållning” – där ”Försvarsmakten ska genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt visa om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning”. Detta visar att nyckeltal och resultatindikatorer uppfattas först och främst som något som berör effektivitet och ekonomiska frågor. Vilka dessa nyckeltal och indikatorer bör vara specificeras inte vidare. Under samma avsnitt pekas dock ut ett antal tillfällen under året som skriftliga redovisningar av dessa indikatorer såväl som den övergripande situationen ska ske. Detta ska ske kvartalsvis. Regeringen uttrycker även ett förbehåll i regleringsbrevet att man avser senare återkomma med preciseringar avseende vad redovisningarna ska innehålla.

I regleringsbrevet finns det att antal implicita nyckeltal och resultatindikatorer. Dessa är inte beskrivna som detta men utgör i realiteten nyckeltal då kraven blir meningslösa utan relationer till andra storheter. Några exempel är på sin plats;

- Försvarsmakten ska redovisa gångtid och flygtidsuttag
- Försvarsmakten ska redovisa kostnaderna för respektive insats
- Försvarsmakten ska redovisa en sammanställning av under året tjänstgörande personal vid de internationella insatserna; av sammanställningen ska det framgå hur många kvinnor resp. män som tjänstgjort
- Försvarsmakten ska redovisa årets kostnader...
- ... redovisa antalet officerare inom olika grader och hur många som har tjänstgjort internationellt
- Försvarsmakten ska redovisa antalet totalförsvarspliktiga som påbörjat och fullgjort värnpliktsutbildning, antalet avgångar och andelen krigsplaceringsbara av de totalförsvarspliktiga som fullgjort utbildningen. Vidare ska Försvarsmakten redovisa antalet totalförsvarspliktiga som efter värnpliktsutbildningen har rekryterats till tredje terminen respektive därefter följande tjänstgöring eller beredskap. Redovisningen av avgångar ska innehålla en analys av vilka faktorer som påverkar andelen avgångar och omfatta vidtagna åtgärder. Antal ska redovisas per organisationsenhet och uppdelat på män och kvinnor.

Dessa exempel kan fungera som nyckeltal om t.ex. faktiskt gångtid ställs mot potentiell gångtid eller om antalet totalförsvarspliktiga som rekryterats till tredje terminen respektive därefter följande tjänstgöring eller beredskap ställs mot den totala mängden totalförsvarspliktiga eller de som inte rekryterats till det

ovanstående. Andelen avgångar nedbrutet per organisationsenhet och uppdelat på män och kvinnor fungerar i praktiken som nyckeltal och resultatindikatorer i sin nuvarande form. Dessa kvantitativa återrapporteringar kan även med fördel följas över tiden för att på så sätt fungera som nyckeltal.

Försvarsmaktens årsredovisning innehåller, förutom återrapporteringar kopplade direkt till regleringsbrevet, ett antal explicita nyckeltal. Dessa är;

1. Totalutgift för Försvarsmaktens utbildningsplattformar/ antal helårsutbildade
2. Volym registerförband samt i utlandet insatta förband/ total volym officerare samt värnpliktiga
3. Antal insatta soldater/ kostnad för internationella insatser
4. Antal anställda i Högkvarteret/ totalt antal anställda i Försvarsmakten
5. FMLOG's debiteringsgrad / FMLOG's andel omkostnader.

Både regleringsbrevet och årsredovisningen innehåller en mängd olika samband och relationer som skulle kunna gå att omvandla till nyckeltal och resultatindikatorer, men detta skulle kräva en hel del bearbetning. Det är därför viktigt att fastställa önskvärda uppföljningsområden samt målfunktioner för tänkbara nyckeltal innan en sådan bearbetning inleds.

3 Försvarsmaktens framtida målbild

3.1 Politisk målbild

Försvarsmakten och försvarsfrågorna befinner sig i skrivande stund i en tid av stora förändringar. I detta avsnitt försöker vi, utifrån ett antal vägledande dokument och i samråd med berörda parter vid försvarsdepartementet såväl som Försvarsmakten, beskriva en trolig målbild för det framtida försvaret.

Beskrivningen sker på en hög, policynära, nivå och utgår från en politisk syn på försvarets framtida syfte, förmågor och krav. Detta avser vi att bryta ner i mer specifika konsekvenser för ett antal olika områden av intresse (insatsorganisationen, personalförsörjningen, materielförsörjningen och logistik samt grundorganisationen). Tanken är att den beskrivna politiska målbilden ska hjälpa till att identifiera ett antal ”nyckelförändringar” som behöver komma till stånd inom vart och ett av de identifierade områdena.

Underlaget för att beskriva försvarets framtida målbild är hämtat, utöver de muntliga samtal som har förts med försvarsdepartementet och Försvarsmakten, ur Försvarsberedningens senaste rapport¹⁴, Försvarsmaktens perspektivstudies senaste slutrapport¹⁵, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda fördjupningar samt kompletteringar¹⁶, Försvarsmaktens utvecklingsplan för 2009-2018¹⁷, Regeringens planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009¹⁸, valda tal av försvarsministern¹⁹ samt betänkanden och delbetänkanden från pågående utredningar²⁰ på försvarsområdet.

Försvarets framtida målbild återfinns i det utvalda underlaget i olika upplösning och på olika nivåer. Budgetunderlaget fokuserar t.ex. av naturliga skäl på kort sikt och har en, relativt det övriga underlaget, hög upplösning och detaljeringsgrad. Försvarsministerns tal, som befinner sig i den andra änden av spektrat, fokuserar åt andra sidan på visioner och längre sikt. Detta får till

¹⁴ ”Försvar i användning”, Ds 2008:48, Försvarsdepartementet

¹⁵ ”Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet”, HKV beteckning 23 382:63862, Försvarsmakten

¹⁶ ”Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)”, HKV beteckning 23 383:64128 samt 23 383:64127, 23 383:63134 samt 23 383:68992

¹⁷ Försvarsmaktens utvecklingsplan 2009-2018 (2009)

¹⁸ ”Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009”, Fö2008/3305/MIL, Försvarsdepartementet

¹⁹ ”Det framtida försvaret”, Anförande vid Kungl. Krigsvetenskapsakademiens högtidssammankomst 12 november 2008 av Sten Tolgfors, Försvarsminister

²⁰ Totalförsvarspikten i framtiden, SOU 2008:98, oktober 2008.

konsekvens att försvarets framtida målbild inte beskrivs på samma sätt i de olika underlagen. Detta i sin tur är inte något uppseendeväckande eller konstigt då de fyller olika funktioner i systemet med att gå från politiska viljeinriktningar till faktisk militär förmåga. Underlagen kan grovt delas in i tre grupper utifrån hur de behandlar frågan om försvarets framtida målbild; en politisk visionär nivå, en tolkande tjänstemannanivå och en mer operationaliserande militär nivå.

Den politiska nivån fokuserar oftast på visioner rörande olika egenskaper hos försvaret som anses behöva öka eller minska. Denna nivå använder sig av en logik som utifrån politiska uppfattningar om kausala mekanismer mellan samhället olika delar försöker peka ut vilken roll ett framtida försvar behöver kunna, och ska, fylla. Den politiska nivån kommer främst till uttryck genom Försvarsberedningens rapporter, försvarsministerns tal samt budgetpropositionen. I nästa nivå ska de politiska visionerna rörande försvarets framtida roll, och önskvärda egenskaper inom ramen för denna roll, tolkas och omsättas i faktiska krav på t.ex. Försvarsmakten, Försvarsmaktens operativa förmåga och utseendet på insatsorganisationen. Här har framför allt Regeringens planeringsanvisningar (samt Försvarsberedningens rapporter) fungerat som en fingervisning, men även perspektivplaneringens rapporter har varit användbara. Operationaliseringen av de beskrivna kraven kan därefter uttolkas ur bland annat Försvarsmaktens utvecklingsplan och budgetunderlaget.

Ett exempel på den ovanstående logiken kan vara på sin plats. Den politiska nivån understrycker (exempelvis genom försvarsministerns tal) bl.a. att försvaret ska vara mer flexibelt. Detta kan, utan relevant politisk kontext och tolkning, betyda precis vad som helst. Utan politisk kontext och tolkningsstöd går det inte att ge begripliga svar på centrala frågor såsom; Är inte Försvarsmakten flexibel idag? Mer flexibel i att göra vad? Om vi nyttjar de politiska viljeinriktningarna tillsammans med de underlag som översätter flertydiga begrepp såsom flexibilitet framträder en mer konkret bild. Försvarsberedningens senaste rapport utgör i denna tolkningsprocess förmodligen det viktigaste underlaget då denna befinner sig i gränslandet mellan politiska visioner och tolkning av vilka krav detta ställer på en framtida försvarsmakt. Det är viktigt att inse att en stor del av denna tolkning handlar om att den politiska nivån innehar ett tolkningsföreträdare. Flexibilitet i detta läge kommer att betyda det som den politiska sfären väljer snarare än något objektivt och entydigt för samtliga inblandade.

Den politiska nivåns målbild för det framtida försvaret beskrivs bäst med hjälp av ett antal återkommande begrepp. Det framtida försvaret ska vara mer tillgängligt, flexibelt samt användbart. Försvarsministern har vid ett anförande vid Kungliga Krigsvetenskapsakademien den 12 november pekat på att målen med den kommande reformen är att öka försvarets tillgänglighet samt

användbarhet. Utvecklat ska detta innebära att förband behöver vara omedelbart gripbara för att värna Sverige samt att förbanden ska vara användbara nationellt, i närområdet och i internationella insatser. Sverige ska således ha fler förband som är tillgängliga snabbare relativt dagens situation. Samtidigt betyder kraven på användbarhet att alla förband ska vara utrustade, utbildade samt övade. Försvarsmakten ska gå från en uppdelning mellan insatsorganisation och särskild utlandsstyrka.

Försvarsministrarnas synpunkter är i förlängningen en fortsättning på den syn som Försvarsberedningen ger uttryck för i sina rapporter. I de inledande delarna av rapporten ”Försvar i användning” betonas att syftet med Försvarsberedningens förslag är att skapa ett mer användbart försvar med ökad operativ effekt. Användbarhet definieras som att förband finns tillgängliga här och nu. Detta i sin tur innebär att förband som kräver olika former av återtagning och komplettering under längre tid inte ska finnas. De framtida förbanden ska vara mer flexibla för att kunna, modulärt, sättas samman till insatsförband vid behov. Moduläritet används i hög utsträckning synonymt med flexibilitet.

Med utgångspunkt i dessa kortfattade beskrivningar av de politiska visionerna krävs det en tolkning för att översätta visionerna till en praktisk målbild. Om visionerna visar på den riktning som önskas så behöver vi även besvara vad som avses i praktiken samt därmed följande faktiska krav.

Utifrån den tidigare beskrivningen av begrepp såsom användbarhet, tillgänglighet, flexibilitet samt operativ effekt kan vi se ett antal krav och fokus som ställs upp för en framtida målbild för försvaret. Planeringsanvisningarna ger en bra fingervisning om vilka operativa krav som ställs på framtidens försvar. Insatsorganisationen ska utvecklas utifrån dagens krav på operativ förmåga (enligt regleringsbrev för 2008) med ett antal skillnader;

Separationen i tid mellan operativ förmåga 1²¹ och 2²² är borttagen.

- Operativ förmåga 1 och 2 utgör grund för dimensionering av Försvarsmakten.
- Krav på operativ förmåga 3²³ ska tolkas som att Försvarsmakten ska ha en struktur och nödvändiga förutsättningar för att under överskådlig tid kunna möta en försämrad säkerhetspolitisk situation. Detta förutsätter en

²¹ ”Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser”

²² ”Förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser”

²³ ”Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet”

situation där ytterligare medel tillförs efter successiva beslut av riksdag och regering för utökning av antalet soldater, officerare och materiel.

Detta innebär i sin tur bland annat att;

- Försvarsmaktens ska prioritera förmågan att stödja och genomföra insatser med markoperativ tyngdpunkt, detta inkluderar även förmåga att kunna uppträda gemensamt (joint).
- Försvarsmakten ska hålla relevanta delar av flyg- och sjöstridskrafterna tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.
- Försvarsmakten ska över tiden kunna hålla cirka 2000 personer insatta internationellt och nationellt
- Försvarsmakten ska över tiden kunna göra snabba evakuerings- och förstärkningsinsatser med upp till 300 personer.
- Försvarsmakten ska periodvis kunna hålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppkoncept, där svensk del av konceptet utgörs av högst 1600 personer.
- Det ska finnas kompetens och förmåga att leda och genomföra insatser på brigadstridsgruppsnivå.

Vi har utifrån det tidigare nämnda tolkningsföreträde som den politiska nivån innehar identifierat ett antal centrala konsekvenser för försvaret. Dessa 13 punkter utgör enligt vår genomgång av det insamlade underlaget kärnan i de konsekvenser som Försvarsmakten möter med anledning av reformen. De tänkta förändringsprocesserna under varje intresseområde (insatsorganisationen, personalförsörjningen, materielförsörjningen och logistik samt grundorganisationen) bör analyseras huruvida de möter upp dessa konsekvenser. Med utgångspunkt i den politiska nivåns tolkningsföreträde ska;

- 1 Försvarsmakten ha ett markoperativt fokus
- 2 Grunden för markstridskrafterna utgörs av mer permanenta bataljonsstridsgrupper
- 3 En tyngdpunktsförskjutning ske från tyngre till lättare förband
- 4 Den framtida insatsorganisationen bestå av insatsförband med stående förband och kontraktsförband samt nationella skyddsstyrkor
- 5 Pliktpersonal utgå från insatsorganisationen till förmån för rekryterade soldater
- 6 Uppdelningen i en nationell insatsorganisation och en särskild utlandsstyrka upphöra
- 7 Antalet typförband minska
- 8 Förbanden ska organiseras mer modulärt och utformas så att det kan ges en ökad förmåga genom tillförsel av delar av andra förband
- 9 En tyngdpunktsförskjutning ske från materiel- och logistikförsörjning samt stöd- och förvaltningsverksamhet till operativ verksamhet.

- 10 Utvecklingen som andel av materielanskaffningen minska
- 11 Det inte finnas förband som kräver återtagning och komplettering under längre tid
- 12 Sverige ha förmågan att ta emot och ge militärt stöd
- 13 Grundorganisationen och stödmyndigheterna rationaliseras för att omfördela medel till den operativa verksamheten

Det bör dock betonas att inriktningsbesluten i skrivande stund ännu inte är tagna och därmed fortfarande föremål för diskussion och förhandling.

3.2 Insatsorganisationen²⁴

Dagens och morgondagens konfliktmiljöer ställer nya krav på insatsorganisationen. De internationella utvecklingstrenderna i västvärlden är tydliga. Man strävar efter att skapa tillgängliga och rörliga förmågor som kan lösa komplicerade uppgifter i krävande insatsområden, företrädesvis långt från det egna landets territorium. De stora förbandsmassorna bemannade med värnpliktiga har i de flesta länder ersatts av en betydligt mindre förbandsvolym med professionell personal. Av EU:s 27 medlemsstater har idag 19 beslutat om en insatsorganisation uteslutande bemannad med frivillig anställd personal i fredstid medan de övriga har infört olika kontraktssystem parallellt med värnplikten. För att kunna skapa och bevara fred och säkerhet i konfliktområden krävs att insatsförbanden sammantaget har en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Denna förmåga utgör också grunden för att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en ovisst och föränderlig värld - oavsett var de inträffar.

Insatser kommer att i olika grad och beroende på omständigheterna genomföras tillsammans med andra länder och aktörer för att uppnå de politiska målen. Det ställs höga krav på tillgänglighet och flexibilitet samt interoperabilitet med internationella samarbetspartner. Insatsorganisationen måste genomföra kvalificerade övningar och hålla en hög kvalitet både personellt och materiellt vilket ytterst är en förutsättning för att insatsförbanden ska kunna användas i svåra och farliga insatser. Snabbinsatsförmåga och förmåga till uthålliga insatser, ofta långt borta, är båda viktiga komponenter. Det ställer också stora krav på rörlighet - både strategisk, operativ och taktisk.

Att förbanden i insatsorganisationen finns tillgängliga, direkt gripbara, är avgörande för användbarheten. En insatsberedd och rörlig insatsorganisation är

²⁴ Baserat på "Försvar i användning" s.31-33, 37-44 samt "Ett hållbart försvar för framtida säkerhet" s. 20-21

den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vår del av världen.

Framtiden kommer att ställa ett antal grundläggande krav på en modern insatsorganisation. Försvaret ska bidra till fred och säkerhet samt värna Sveriges intressen nationellt, regionalt, i Europa och globalt. Detta ska kunna ske genom att ge statsmakterna handlingsfrihet att genomföra insatser med substantiella bidrag inom ramen för internationell konflikthantering i säkerhetsfrämjande insatser i olika konfliktnivåer på mark-, sjö-, luft- och informationsarenan. Vårt eget territorium samt vår befolkning och samhällsfunktioner ska kunna skyddas. Den dimensionerande metoden är väpnad strid i hela konfliktskalan. Huvuddelen av insatsförbanden ska vara användbara för internationella säkerhetsskapande insatser. Samtliga insatsförband ska även vara användbara på eller i närheten av det egna territoriet.

Försvarsberedningen konkretiserar kraven på insatsorganisationen i frågan om ambitioner rörande beredskap och insatser på följande sätt²⁵;

- över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta internationellt och nationellt
- över tid kunna göra snabba evakuerings- eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer.
- periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s snabbinsatskoncept.
- hålla relevanta delar av flyg- och marinstridskrafterna tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.

3.2.1 Dagens insatsorganisation²⁶

Dagens insatsorganisation är till stora delar fortfarande ett arv av det gamla mobiliseringsförsvaret. Stora delar av insatsorganisationen bygger alltjämt på mobilisering av värnpliktiga och att det finns tid att komplettera brister i materiel och utbildning. Insatsorganisationen 2008 omfattar cirka 30000 officerare, soldater och sjömän i förband med varierande beredskap från några dagar till mer än ett år. Personalen är krigsplacerad i insatsförbanden med plikttagstiftningen som grund. Denna insatsorganisation kompletteras med ca 30000 personer i Hemvärdet, vilka har hög beredskap för nationella uppgifter.

²⁵ ”Försvar i användning” s.47

²⁶ Baserat på ”Försvar i användning” s.29-31

Personer som har genomfört grundutbildning har rekryterats till registerförband eller direkt till utlandsstyrkan. Dessa förband har efter genomförd beredskap eller insats upplösts. Registerförbanden och utlandsstyrkan är bara till del samma förband som insatsorganisationens förband. I praktiken har det skapats två parallella insatsorganisationer som är fristående från varandra men som i stor utsträckning delar på materiel och personal.

Behovet av frivillig personal till de internationella insatserna har varit styrande för grundutbildningsvolymerna. Det har därför utbildats fler värnpliktiga än vad insatsorganisationen behöver då endast en mindre del i varje värnpliktsomgång sökt till internationell tjänst.

Förbandsomsättningstakten i insatsorganisationen har som en följd av detta ökat och ligger idag på mellan ett och tre år. För tio år sedan var den cirka åtta år. Jämfört med andra länder levererar dock detta system färre användbara förband med lägre operativ effekt samt endast en begränsad politisk handlingsfrihet. Systemet är sprunget ur en säkerhetspolitisk situation som inte längre är aktuell och är i relation till dagens komplexitet och krav inte ändamålsenligt och därmed mindre användbart.

Det går inte att genomföra insatser med förband bemannade med pliktpersonal utan beslut om mobilisering. Pliktförband är i praktiken endast möjliga att använda för försvaret av det egna territoriet. Idag är huvuddelen av markstridskrafternas insatsförband tunga medan endast en mindre del är lätta.

3.2.2 Morgondagens insatsorganisation²⁷

De krav som tidigare har beskrivits påverkar den framtida insatsorganisationen utformning. Ett antal centrala förändringar betonas.

Försvarsmaktens måste bli mer insatsberedd och rörlig. Att förbanden i insatsorganisationen finns tillgängliga är centralt för användbarheten. Av detta följer att personalförsörjningen ska baseras på frivillighet. Den framtida insatsorganisationen ska bestå av insatsförband med stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat Hemvärn i form av nationella skyddsstyrkor. Ingen pliktpersonal ska finnas kvar i insatsorganisationen. Insatsförbanden ska i princip vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Det förutsätter frivillig personal som är heltids- eller kontraktsanställd med skyldighet att tjänstgöra även internationellt.

²⁷ Baserad på "Försvar i användning" s.42-52

De nationella skyddsstyrkorna utvecklas ur dagens Hemvärn och delar av frivilligrörelserna. De ska bestå av förband byggda på frivillighet och med stor spridning över landet. De kan endast användas för nationella uppgifter men individer kan förstärka insatsförbanden vid behov. Under ett antal år efter avslutad anställning ska all personal som inte engagerat sig i de nationella skyddsstyrkorna finnas i en personalreserv. De nationella skyddsstyrkorna och personalreserven utgör en personalpool ur vilken enskilda individer kan rekryteras för att vid behov komplettera de stående- och kontrakterade insatsförbanden. Insatsorganisationen, inklusive de nationella skyddsstyrkorna, ska med stöd av andra frivilligorganisationer och efter förmåga, stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser.

Dessa saker sammantaget innebär att insatsorganisationen går från förbandsvis omsättning, där delar eller hela förband omsätt samtidigt, till att tillämpa individvis omsättning.

En insatsorganisation med stående förband, kontraktsförband och nationella skyddsstyrkor samt en personalreserv utgör, efter successiva beslut av regering och riksdag, en god grund för utökning av insatsorganisationen med värnpliktsförband om detta skulle krävas. Kontraktsförbanden används i första hand till rotationsinsatser – internationellt och nationellt - men kan också användas vid etablerandet av en ny insats om det finns tid för förberedelser. De utgör grunden för att uthålligt under lång tid kunna genomföra insatser. De nationella skyddsstyrkorna ska säkerställa viss förmågebredd specifikt kopplad till de nationella uppgifterna, till exempel flygvapnets och marinens basskydd, vissa logistikförband, liksom vissa ingenjörförband. Det kan inkludera uppgifter som kräver utbildning till skyddsvakt och beredskapspolis.

Ambitionen avseende förmåga till långvariga och kortvariga insatser, snabbinsatsberedskap, incidentberedskap samt bredd och därmed handlingsfrihet vid val av förmågor för insatser är det som ytterst dimensionerar insatsorganisationen. Användbarhet här och nu är ett grundkrav för de förmågor som ska finnas i framtiden. Det innebär att alla förband utifrån dagens situation ska kunna användas utan att först behöva genomföra återtagning. Antalet typförband i insatsorganisationen bör begränsas. De typförband som bibehålls ska utvecklas mot mer generella förband bestående av delkomponenter som är mer lika utformade än vad som är fallet idag. För insatser i markarenan är kompetensen och förmågan att leda och samordna verksamheten på brigadnivå inom ramen för en tillfälligt sammansatt brigadstridsgrupp grundläggande. En brigadstridsgrupp består av den kombinerade och sammantaget ökade förmågan som samordning under en gemensam marktaktisk ledning ger. Denna kombination består av flera och olika markstridsförband, till exempel manöver-

och underrättelseenheter, artilleri, ingenjör, logistik, luftvärn med flera med stöd från marin- och luftstridskrafter. Det är därför viktigt att kompetensen och förmågan att leda och genomföra insatser i brigadstridsgrupp säkerställs. Bataljonsstridsgrupp ska dock vara den huvudsakliga organisatoriska och operativa enheten för markstridskrafternas insatsförband.

Detta innebär även att försvaret, i så stor utsträckning som möjligt, ska undvika att skapa unika förmågor för olika geografiska insatsområden.

Insatsorganisationen måste i princip utformas med en uppsättning förmågor för att lösa de operativa behov som kan identifieras - både globalt, i Europa, i närområdet och på vårt eget territorium. Insatser på vårt eget territorium och i vårt närområde ställer liknande krav på insatsorganisationens användbarhet som de vi kan se i kris- och konflikthanteringsinsatser längre bort från Sverige.

Idag är huvuddelen av markstridskrafternas insatsförband tunga medan endast en mindre del är lätta. I förhållande till dagens behov här och nu, samt behovet av ökad flexibilitet, rörlighet och användbarhet bör förhållandet vara det omvända.

Markstridskrafterna bör organiseras modulärt. Med utgångspunkt från lätta förband ska bland annat pansar, luftvärn, artilleri, ingenjörselement med mera kunna förstärka de lätta förbanden. Detta innebär att andelen tyngre enheter i markstridskrafterna kan begränsas, vilket i sin tur leder till en betydande reducering av antalet stridsvagnar och tyngre stridsfordon. Samtidigt utrustas de lätta förbanden i första hand med befintliga lätta splitterskyddade fordon.

Däremot bör möjligheten att förstärka förbanden med helikoptrar förbättras. Helikoptrar bidrar med en unik förmåga till taktisk rörlighet och är därför ofta avgörande för framgången i en insats. Helikopterfunktionen i Försvarsmakten måste ges en ökad operativ tillgänglighet. Svårigheten med att i tid få helikoptrarna operativa medför att en särskild översyn bör genomföras.

Antalet stridsflygplan ska anpassas efter de operativa behov som identifierats, prioriteringen av den markoperativa tyngdpunkten och det ekonomiska utrymmet.

3.2.3 Vägen till morgondagens insatsorganisation

Vägen till morgondagens insatsorganisation utgörs till stora delar av beskrivna förändringar under de övriga områdena som denna rapport har satt upp. Detta är naturligt. Insatsorganisationen relaterar till de övriga områdena på samma sätt som en produkt relaterar till komponenterna i en produktionslösning.

Insatsorganisationen är slutsteget i en process som nyttjar materiel-, logistik och personalförsörjningen för att fungera. Grundorganisationen å andra sidan utgör de plattformar som, via bl.a. materiel-, logistik- och personalförsörjningen,

skapar insatsorganisationen. Det är trots allt de operativa kraven som ska styra Försvarmaktens behov av personal, materiel och grundorganisation. Vägen till morgondagens insatsorganisation förtjänar dock några egna reflektioner utöver de som behandlas under de kommande avsnitten.

Det går att identifiera några centrala förändringar som måste komma till stånd för att gå från dagens insatsorganisation till morgondagens. En mycket väsentlig del av denna förändring utgörs av förändringen av personalförsörjningssystemet där insatsorganisationen ska bemannas med hjälp av frivillighet och stående förband istället för plikt. Andra väsentliga förändringar är över tiden ett alltmer omfattande strategiskt samarbete (bilateralt och multilateralt), utveckling av grundorganisationen samt förändringar inom förbandsutbildningssystemet och inom materialförsörjningen.²⁸ Perspektivstudiens slutrapport betonar även att Försvarmaktens och övriga myndigheters produktion måste utvecklas för att möta nya behov och minska kostnaderna i syfte att skapa största möjliga långsiktiga operativa effekt ur försvarsanslaget. Försvarsministern och Försvarsberedningen är inne på samma linje när rationalisering av stödmyndigheterna för överföring av resurser till den direkt operativa verksamheten understryks.

De 13 principiella konsekvenser som identifierades under de inledande delarna av detta avsnitt (Försvarmaktens framtida målbild) utgör i sig själva en grov sammanfattning av de förändringsprocesser som är nödvändiga för att nå morgondagens insatsorganisation.

3.2.4 Exempel på nyckeltal för insatsorganisationen

Utifrån de 13 principiella konsekvenserna som beskrivits i avsnittet rörande den politiska målbilden samt resonemangen i detta avsnitt har vi identifierat ett antal viktiga områden där nyckeltal skulle kunna vara användbara. Det är viktigt att hålla i minnet att vår ambition är att konstruera nyckeltal som är behjälpliga i transformationen från dagens situation till morgondagens. För att detta ska vara möjligt är det viktigt, om våra exempel ska operationaliseras, att det för varje nyckeltal fastställs definitioner för de inblandade storheterna, vilken situation som råder idag samt hur målfunktionen ser ut. Vår presentation av nyckeltal resonerar endast om den principiella uppbyggnaden, vi fastställer inte definitioner etc.

En av de viktigaste förändringarna i insatsorganisationen är att Försvarmakten förmodligen kommer att gå från en större insatsorganisation med en viss

²⁸ ”Ett hållbart försvars för framtida säkerhet” s. 72

beredskap till en mindre organisation med en genomsnittlig högre beredskap. Denna högre beredskap är i stora delar anledningen till att förändringarna är åtråvärda. För att avgöra om denna förändring sker på det sätt som avses kan vi därför ställa upp ett nyckeltal som ser till hur *insatsförbandens genomsnittliga beredskap förändras (genomsnittsberedskapen per individ i insatsorganisationen eller per insatsförband)*. Det är viktigt att det är den faktiska beredskapen som mäts, inte den planerade beredskapen.

I morgondagens försvarsmakt ska ingen pliktpersonal finnas i insatsorganisationen. Målfunktionen går således att sätta till noll. Ett lämpligt nyckeltal skulle därför vara att se till hur stor *andel av soldaterna i insatsorganisationen som utgörs av pliktpersonal (pliktpersonal/total mängd personal)*.

Andelen lättare förband ska öka på bekostnad av de tyngre. Detta handlar troligtvis främst om markförband. Ett nyckeltal skulle således kunna vara att följa hur *andelen lättare förband relativt tyngre* utvecklas mot en tänkt målfunktion (*antal lättare förband/antal tyngre förband*). På samma sätt som i frågan om beredskap är det viktigt att skilja mellan den faktiska situationen och vad som står i olika planer.

Det strategiska samarbetet ska öka bilateralt och multilateralt. Detta är av naturen svårt att mäta på ett rättvist sätt. En approximation för ett mer omfattande samarbete skulle dock kunna vara hur *antalet övningsdygn tillsammans med olika samarbetspartners relaterar till det totala antalet övningsdygn ("internationella övningsdygn"/total antalet dygn)*. Detta nyckeltal är dock mer beroende av sin målfunktion än andra nyckeltal. Det finns logiskt en borte gräns där antalet övningsdygn tillsammans med andra inte ska öka på bekostnad av det totala antalet övningsdygn. Eventuellt är detta nyckeltal allt för generellt. Nyckeltal inom detta område ska ha till uppgift att visa på bredden av pågående projekt, deras fortskridande mot genomförande, samt hur stor andel av ekonomi de hanterar och beräknad "rationalisering".

Med utgångspunkt i några av de krav på insatsorganisationen som försvarsberedningen ställer upp är utvecklingen inom området internationella insatser av vikt. Exempelvis ska Försvarsmakten;

- över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta internationellt och nationellt
- över tid kunna göra snabba evakuerings- eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer

Detta innebär att det är av intresse att följa utvecklingen på detta området. Nyckeltal som skulle kunna vara behjälpliga för detta är till exempel *andelen personer insatta i förhållande till den totala insatsorganisationen (antalet insatta personer/totala insatsorganisationen)* eller relationen mellan *antalet insatta personer och den budget som Försvarsmakten är tilldelad (antalet insatta personer/total budget)*. Alternativt skulle nyckeltalet kunna utgå från en teoretisk syn på hur många som potentiellt, utifrån rådande ekonomiska förutsättningar, skulle kunna vara insatta.

Dessutom kan relationen mellan Försvarsmaktens nya ekonomimodell, FEM och insatsorganisationsvärderingen, IOV ge en mängd användbara nyckeltal som framförallt går att använda för att göra jämförelser mellan olika förband och över tid och därför kan användas för nyckeltal som både beskriver tillstånd och förändring.

FEM är i nuläget inne i ett intensivt skede för att kunna börja tillämpas år 2009. Ekonomimodellen använder sig av såväl kostnader som utgifter. I samband med införandet kan ekonomin tydligare kopplas ihop med produkter i form av insatser och insatsförband i beredskap, både vad avser redovisning, budgetering och planering.²⁹ Genom Försvarsmaktens ekonomimodell skapas förutsättningar för att kunna följa utgifts- och kostnadsutfall för produktionen av olika insatsförband. Försvarsmakten skapar en halv resultaträkning för insatsförbanden genom att kostnadssidan blir synlig. Värdet av insatsförbandet i form av försvarseffekt, det vill säga bidraget till olika förmågor, beror av förbandets uppnådda kvalitet. Om en förmåge- och kvalitetsvärdering skulle kunna ställas mot kostnaden, skulle möjligheterna att uppskatta hela resultaträkningen för insatsförbanden öka.

Insatsorganisationsvärderingen (IOV) är därför ett centralt dokument och består av underlag från bland annat den operativa värderingen.³⁰ Vid framtagandet av en insatsorganisationsvärdering värderas insatsorganisationens samlade förmåga per förband samt Regeringens krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Under våren 2009 kommer förmodligen ett arbete att påbörjas inom Försvarsmakten för att se över IOV:n. Exempelvis kommer möjligheterna att använda utfallet från andra värderingar att förbättras.

Utöver dessa nyckeltal finns det områden av intresse som inte får glömmas bort, men som måste utredas vidare innan vi kan lämna förslag på nyckeltal.

²⁹ En utförligare beskrivning finns exempelvis i Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM), avrapportering inom HKV – UPPD 42/05

³⁰ En utförligare beskrivning finns exempelvis i ”Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV)”

Exempel på sådana är frågan om modularitet, markoperativt fokus samt hur karaktären på ”snabba evakuerings- eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer” ser ut.

4 Centrala områden av betydelse för införandet av morgondagens insatsorganisation

4.1 Materieförsörjningen och Logistiken³¹

Ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materiel och logistikförsörjningen. Försvarmaktens operativa behov ska i större utsträckning styra med en tydlig skiljelinje mellan vad som är mål och medel. Materiel- och logistikförsörjning samt forskning och teknologiutveckling (FoT) är medel för att uppnå målet, det vill säga tillfredsställa insatsorganisationens behov. Utifrån ekonomiska data hämtade ur budgetpropositionen för 2008 och Försvarmaktens rapport ”Förslag till utvecklad försvarslogistik” framgår att materiel- och logistikförsörjningen samt FoT omfattar cirka 74 procent av den totala försvarsbudgeten, det vill säga 29,4 miljarder kronor. Utifrån EDA:s arbete med strategiska indikatorer, där medlemsländernas data avseende militära utgifter såsom materiel och FoT samlas och analyseras, framgår att Sverige är det medlemsland som satsar den största andelen av försvarsbudgeten på anskaffning och utveckling. Sverige satsar cirka 33 procent av försvarsbudgeten medan genomsnittet av medlemsländernas satsningar är cirka 19 procent. Det finns således en stor rationaliserings- och förändringspotential i materiel- och logistikförsörjningen.

4.1.1 Dagens materiel- och logistikförsörjning³²

I början av 2007 fastställdes en ny materieförsörjningsstrategi för Försvarmakten. De övergripande målen för materieförsörjningen som anges i denna är bl.a. att insatsförsvarets uppgifter och behov ska vara styrande för Försvarmaktens materieförsörjning.

Materieförsörjningen består idag i huvudsak av studieverksamhet, materielplanering, materieförsök, beställning och anskaffning, tillverkning, verifiering och validering, modifiering, drift och underhåll, avveckling samt exportstöd. Studieverksamheten bedrivs för att analysera behov och föreslå alternativ till utveckling eller modifiering. Totalförsvarets forskningsinstitut

³¹ Baserat på ”Försvaret i användning” s.76

³² Baserat på ”Försvaret i användning” s.77, 82-83 samt ”Ett hållbart försvar för framtida säkerhet”

(FOI) och Försvarets materielverk (FMV) bidrar i arbetet med forskning, metod- och teknikutveckling och studier. Försvarmakten utvecklar med stöd från FMV en materielplan som anger behov av materiel samt vidmakthållande och avveckling av materielen. Utgående från materielplanen lägger Försvarmakten - i huvudsak till FMV - beställningar på utveckling, modifiering och anskaffning. FMV leder denna verksamhet gentemot industrin som tillverkar materielen. Efter leverans verifierar FMV att materielen uppfyller begärda krav. För drift och underhåll ansvarar flera aktörer, bland annat Försvarmakten, FMV och industrin. Avveckling av materiel är den avslutande fasen i processen. FMV biträder även Försvarmakten rörande långsiktig materielförsörjning och kunskap om materielsystem. Försvarmakten, FOI och FMV stödjer försvarsindustri verksam i Sverige genom exportfrämjande verksamhet. Vidare representerar FMV staten i komplexa internationella materielförsäljningar.

Dagens materielförsörjning karaktäriseras ofta av långa utvecklings- och leveranstider, vilket bland annat leder till en materielplan med liten flexibilitet, långa ekonomiska bindningar samt ett långsamt inflöde av nya materielsystem till insatsorganisationen. Vidare behöver de operativa kravens inflytande över beslut som fattas inom myndigheterna i materielförsörjningen stärkas. Det långsamma inflödet har inneburit att förband i insatsorganisationen under långa perioder varit under utveckling och därmed inte tillgängliga för insatser.

Logistik omfattar bland annat anskaffning, underhåll, och förnödenheter och stöder Högkvarterets huvudprocesser insats och produktion. Det finns även starka kopplingar mellan logistik respektive materielförsörjning, vilka idag formellt inte är integrerade. Dagens organisation innehåller många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter. Försvarmaktens Logistik tillhandahåller underhåll och stöd till förband, staber och skolor inom Försvarmakten. Utöver Försvarmaktens Logistik (FMLOG) är andra statliga aktörer och näringslivet involverade. Dessa omfattar förband, Försvarmaktens tekniska kontor, FMV, Fortifikationsverket och industri. Liknande kompetenser har upparbetats både inom Försvarmakten, FMV och industrin.

4.1.2 Morgondagens materiel- och logistikförsörjning³³

Som en del i ambitionen att fullfölja övergången till ett insatsförsvar och effektivisera logistikområdet har Försvarsberedningen lämnat förslag på hur morgondagens materiel- och logistikförsörjning ska utformas.

Försvarsberedningen pekar på att bågge områdena kan stå inför stora förändringar framöver.

³³ Baserat på "Försvar i användning" s.78-79 samt "Ett hållbart försvar för framtida säkerhet"

4.1.2.1 Materieförsörjningen

Antalet typförband i insatsorganisationen kommer förmodligen att begränsas. De typförband som bibehålls ska utvecklas mot mer generella förband bestående av delkomponenter som är mer lika utformade än vad som är fallet idag. Detta ger ett minskat behov av särskilda utbildningslinjer och materielsystem, vilket medför en högre rationalitet i förbandsproduktionen och i materiel- och logistikhanteringen.

Övergången till en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel torde ge en bättre kontroll över kostnaderna samt öka förutsättningarna att minska leveranstiden. I stället för att parallellt i långsam takt och över flera år anskaffa olika materielsystem bör satsningar tidsmässigt komprimeras så att man växelvis över en tidsperiod anskaffar färre materielsystem.

Materiel kommer i framtiden att tillföras insatsorganisationen enligt den med industrin avtalade leveranstidplanen. Förseningar orsakade av leverantören i förhållande till avtalad leveranstidpunkt ska medföra så pass kännbara konsekvenser för leverantörer att dessa kan undvikas. Detta innebär att myndigheterna bland annat måste utforma och anpassa avtal för att säkerställa denna utveckling.

Mot bakgrund av såväl materieförsörjningsstrategin som operativa behov av förmågebredd och kritisk volym inom olika funktioner måste materiell kvalitet balanseras mot utbildning och personell kvalitet inom tillgänglig ekonomisk ram. I flertalet fall spelar personell kvalitet och utbildning minst lika stor roll för den sammantagna förmågan som den materiella kvaliteten. I många fall är det därför viktigare att materielen är beprövad, användarvänlig, funktionssäker samt interoperabel med potentiella partnerländer, än att ha högst prestanda och modernitet. Det är vidare generellt viktigare att ha kompletta system än att ha högre prestanda eller stort antal.

Materielinnehållet i insatsförbanden måste i första hand utgå från den materielstock som redan anskaffats eller som är under anskaffning. Det kommer även fortsättningsvis att krävas insatsspecifik materielanpassning och anskaffning. Denna bör dock i möjligaste mån begränsas.

Statsmakterna eftersträvar även i ett materielprojekts tidiga skede att få ökad möjlighet att utöva inflytande, vilket Riksdagens försvarsutskott vid upprepade tillfällen har framfört. Erfarenheten visar att öppenheten måste öka och sekretesskraven minska inom materieförsörjningsprocessen. Det måste bli enklare för Statsmakterna att få ta del av relevanta dokument som exempelvis

materielplanen. Stegvisa politiska beslut med i förväg definierade kontrollstationer och med möjlighet att avbryta bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska eller långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. För att öka tydligheten i materieförsörjningen och förbättra Riksdagens möjlighet till kontroll och inflytande bör en utvecklad modell av den tidigare objektsramsredovisningen återinföras. Redovisningen bör utgöras av en strukturerad metod för uppföljning och utvärdering. I redovisningen bör totalkostnaden för respektive materielprojekt framgå.

Försvarsberedningen pekar på behovet och möjligheterna av att utreda ett karensystem för personal inklusive politiska anställda som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin. Personal får först efter en definierad tid börja arbeta inom denna sektor. Syftet med ett sådant karensystem är att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodogör sig information som snedvrider konkurrensen på försvarsmaterielområdet.

Sammantaget bör kraven på materieförsörjningen leda till fokusering och prioritering av utvecklingsinsatserna, ett utökat internationellt samarbete och ett större inslag av direktanskaffning av ny eller begagnad materiel. De sistnämnda kan innebära att materielen som anskaffas inte är den absolut senaste.

4.1.2.2 Logistikförsörjningen³⁴

Ett ökat operativt fokus med en högre grad av användbara och tillgängliga förband kräver – på samma sätt som inom materieförsörjningen – en förändrad logistik. Den samlade processen för logistik måste förbättras. Logistikerna har inte fått den framträdande plats som är nödvändig för att fullt ut kostnadseffektivt stödja insatsorganisationen.

Inför Försvarsmaktens arbete kring en utvecklad försvarslogistik, formulerades följande målbilder för morgondagens logistikförsörjning:

- Insatsorganisationens behov i samtliga konfliktnivåer är styrande
- Hög trovärdighet för slutkunden
- En enkel och tydlig ledningsfunktion med få nivåer
- Korta ledtider och hög flexibilitet
- Tydliga funktioner för Strategisk ledning, kravställare, beställare och utförare
- Logistikerna ska vara effektiva och med hög leveranssäkerhet
- Interoperabel för samverkan med andra nationer

³⁴ Baserat på "Förslag till utvecklad försvarslogistik", Försvarsmakten, s.26

- Verksamheten ska bedrivas på ett fredsrationellt sätt
- Yrkesofficerarna ska koncentreras efter insatsförsvarets behov
- Samordnad och sammanhållen logistikfunktion

Logistikfunktionen måste anpassas för att tillsammans med andra kunna stödja insatser oavsett var de inträffar. Resonemangen ovan konstituerar en delmängd av vad som i många andra länder benämns expeditionär förmåga.

4.1.3 Vägen till morgondagens materiel- och logistikförsörjning³⁵

För att skapa en effektiv process för såväl materielanskaffning som vidmakthållande, underhåll med mera betonas en sammanhållen materiel- och logistikprocess. Ambitionen är att verksamheten ska effektiviseras och Försvarsberedningen tar upp ett antal inriktningar för hur morgondagens materiel- och logistikförsörjning ska kunna genomföras. Möjligheterna till internationella samarbeten inom områdena tas även upp.

Sverige disponerar idag förhållandevis stora mängder modern materiel för insatsorganisationens behov. Under ett antal år medför det ett lägre materielupphandlingsbehov och omsättningstakten av materielsystem inom vissa förmågeområden bör därför kunna minskas. Istället för att anskaffa ny materiel med relativt korta intervall bör utgångspunkten vara att nyttja materielen under dess fulla livslängd. Ett ökat slitage av materielen kommer dock att ske genom ett ökat utnyttjande vid insatser. Anskaffning ska fokusera på materiel som krävs för att göra förmågor kompletta och användbara eller som ersättning för uttjänt materiel.

Försvarsberedningen anser att vägen till morgondagens materielförsörjning bör ske enligt punkterna nedan. Respektive anskaffning bör prövas för att kunna genomföras i internationellt samarbete:

1. Uppgradering av befintlig materiel ska, om det är ekonomiskt försvarbart, väljas före nyanskaffning.
2. När nyanskaffning är nödvändig ska färdigutvecklad, på marknaden befintlig och beprövad, materiel anskaffas. Principen för denna anskaffning bör ske genom att staten fastställer en fast kostnadsram och kravspecifikation som leverantören därefter får lämna offert på. Justeringar under upphandlingen sker på bekostnad av kravspecifikationen.

³⁵ Baserat på "Försvar i användning", s.79-82 samt "Ett hållbart försvar för framtida säkerhet" s.76

3. Samutveckling ska, där det är kostnadseffektivt, väljas före egenutveckling. Oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska och långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. Statligt engagemang i utvecklingssatsningar bör koncentreras till ett fåtal områden där dels det inte är kostnadseffektivt att anskaffa färdigutvecklad materiel, dels där Sverige har ledande teknisk kompetens som medför att vi kan vara en attraktiv samarbetspartner och därmed öka vårt säkerhetspolitiska inflytande. Andelen egenutvecklad materiel ska minska.

Försvarsmaktens arbete kring en utvecklad försvarslogistik, identifierar följande förslag för att nå morgondagens logistikförsörjning.³⁶

- Identifiera, komplettera och implementera en samlad logistiskprocess som en stödprocess till Försvarsmaktens huvudprocess(er)
- Definiera och implementera en integrerad logistikfunktion under en logistikchef
- Forcera genomförandet av OPS (offentlig-privat samverkan) inom samtliga materiel- och tjänsteområden där detta kan ge effektivisering och säkerställ att FMLOG kan vara logistikleverantör enligt de spelregler som övriga leverantörer
- Utveckla verksamheten inom nuvarande FMLOG och övriga berörda förbandsenheter i konsekvens med ovanstående
- I dialog med FMV successivt anpassa ansvars- och uppgiftsfördelningen Försvarsmakten – FMV i konsekvens med ovanstående

Konceptet innebär att materielförsörjningen, i enlighet med gällande materielförsörjningsstrategi, styrs av insatsorganisationens behov samt krav på balanserade lösningar inom ekonomisk ram. Vidare förutsätts att materielförsörjningsstrategins principer tillämpas så att avsedd effekt nås avseende minskning av kostnader. Strategiskt samarbete är ett viktigt medel som kan stödja materielförsörjningsstrategin och öka potentialen avseende samordnad anskaffning, kostnadsdelning vid utveckling och delning av antalsoberoende kostnader inom vidmakthållande och vidareutveckling. Beslut rörande splitterskyddade fordon, stridsflygsystemets fortsatta utveckling samt nästa generation ubåtar förutsätts ske i linje med materielförsörjningsstrategin, samt på ett sätt som medger att potentialen i strategiskt samarbete utnyttjas.

I syfte att åstadkomma modularitet och kostnadseffekter bör systemlikhet mellan förband öka, så att samma utrustning i ökad utsträckning används i flera förband.

³⁶ Baserat på ”Förslag till utvecklad försvarslogistik”, Försvarsmakten, s.55

Till exempel gäller detta olika typer av lätta skyttekompanier som finns i skilda förband. Inga avgörande materiella generationsskiften kan förutses det närmaste decenniet. Om sådana skulle ske förändras därmed även förutsättningarna för konceptet.

4.1.3.1 Internationella samarbeten³⁷

Sverige är en integrerad del av Europa och vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet. Internationellt samarbete är en förutsättning för utvecklingen av det användbara insatsförsvaret, inte minst inom materiel- och logistikområdet.

Samarbete vid upphandling av materiel, logistik, modifiering med mera sänker livscykelkostnaderna för materiel och ökar systemlikheten, vilket ökar den operativa effekten vid insatser. Samarbete kan vidare leda till en starkare förhandlingsposition gentemot leverantörer, därmed kan anskaffningskostnader för materiel minska. Dock kan deltagande i internationella samarbeten minska den politiska handlingsfriheten. Försvarsberedningen menar ändå att försvarsmaterielsamarbetet bör öka i omfattning och att det bör fördjupas med länder där Sverige kan maximera fördelarna genom långtgående samarbeten där systemlikhet kan realiseras.

En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan att ge avkall på nationella särkrav. Andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materieförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Ett långtgående samarbete med ett eller flera av de nordiska länderna medför kostnadsbesparingar inom hela materielsystems livscykel inkluderande logistik. Kostnader för anskaffningar och modifieringar av materielsystem kan delas, anläggningar för verifiering och validering kan samordnas och reduceras och avveckling kan göras gemensamt. Som en följd av ett alltmer integrerat samarbete anser Försvarsberedningen att de nordiska länderna successivt bör skapa alltmer integrerade myndigheter och planeringsprocesser där rollspecialisering tillämpas. Samarbetet inom Nordac (Nordic Armaments Co-operation) bör därför utvecklas eller ersättas av ett permanent samordningsorgan med bredare mandat. Estland, Lettland och Litauen bör inbjudas att fullt ut delta i Nordac och i en framtida ersättare.

Försvarsberedningen lyfter fram att Sverige i större utsträckning bör använda befintliga organisationer inom materiel- och logistikområdet. Med detta avses bland annat den europeiska upphandlingsorganisationen Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (OCCAR), Nordac, Europeiska

³⁷ Baserat på "Försvar i användning" s.63-64

försvarsbyrå (EDA), Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA) och anskaffningsmyndigheter i andra EU-länder. Frankrike, Tyskland, Italien, Storbritannien, Belgien och Spanien är medlemmar i OCCAR. EDA avser att låta OCCAR projektleda anskaffningssamarbeten som genereras inom ramen för myndigheten. Försvarsberedningen stödjer svenskt deltagande i relevanta samarbetsprojekt som genomförs inom ramen för OCCAR, då detta bland annat är ett sätt för att kunna maximera fördelarna av vårt EU-medlemskap.

EU-kommissionens och EDA:s ansträngningar syftandes till att skapa en konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad är viktiga. Sverige ska därför, i harmoni med andra EU-länder, verka för att skapa en effektiv och konkurrenskraftig försvarsmaterielmarknad där bland annat motköp i samband med försvarsmaterielupphandlingar inte längre är en realitet.

4.1.4 Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens materiel- och logistikförsörjning

Hur kopplas då de 13 krav som återfinns under Försvarsmaktens framtida målbild ihop med Försvarsberedningens förslag för att uppnå morgondagens materiel- och logistikförsörjning? Nedan ges en genomgång av framgångsfaktorerna samt några förslag på eventuella nyckeltal som illustrerar om Försvarsmakten är på rätt väg inom materiel- och logistikområdet.

Minskad egenutveckling

För att kunna bidra till insatsorganisationens användbarhet ska andelen materiel som anskaffas tillsammans med samarbetspartners öka när detta bedöms vara kostnadseffektivt. *Egenutvecklingen behöver således minska.* En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan att ge avkall på nationella särkrav. *Andelen egenutvecklad materiel i förhållande till materielanslaget* torde kunna vara ett lämpligt nyckeltal på området. Knäckfråga kommer att bli att skapa definitioner som säkerställer att detta nyckeltal inte utsätts för opportunistiskt i formen av att olika materielobjekt omdefinieras för att påverka nyckeltalet i en önskvärd inriktning.

Mer verksamhet vilar på privata aktörer

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör anmodas att ta fram ett handlingsprogram för hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och industrin, genom offentlig-privata lösningar, kan förändras. Offentlig-privata lösningar har internationellt lyckats väl inom logistikområdet, till exempel har Storbritannien uppnått stora kostnadsreduktioner.

För att skapa en så effektiv process som möjligt för såväl materielanskaffningen som vidmakthållandet, underhållet med mera, utgår vi från att det skapas en sammanhållen materiel- och logistikprocess. Verksamheten ska förmodligen effektiviseras och antalet aktörer, såväl inom Försvarsmakten som inom övriga försvarsmyndigheter, reduceras. *Den samlade verksamheten ska i väsentligare grad än idag vila på privata aktörer.* Möjligheterna till internationella samarbeten inom försvarsområdet bör även beaktas. *Andelen av förbandsverksamhetsanslaget som utförs av 3:e part* skulle kunna vara ett nyckeltal. Nyckeltalet bör dock analyseras djupare då tredje part kan utgöras av både partner inom offentlig-privat samverkan (OPS) och konsulter.

Öka flexibiliteten vid materielanskaffningen

Långa kontraktstider kan leda till lägre kostnader men även risker i form av minskad handlingsfrihet och begränsad konkurrens. Här behöver dock, för varje område, kostnadsminskning vägas mot flexibiliteten i kortare kontrakt.

I många fall är det viktigare att Sverige har likadan materiel som partnerländer och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda. Materiell kvalitet bör värderas tillsammans med andra faktorer som bygger upp en militär förmåga, till exempel utbildning och personell kvalitet. Försvarsberedningen prioriterar även ett markoperativt fokus för Försvarsmakten vilket således borde påverka materielanskaffningen, inte minst inom ramen för insatser internationellt. En tyngdförskjutning ska ske från materiel- och logistikförsörjning samt stöd till operativ verksamhet. Insatsorganisationens krav kommer således att spela en större roll. Införandet av de permanenta bataljonsstridsgrupperna samt en förskjutning mot lättare förband framhålls även som en framgångsfaktor för att uppnå morgondagens Försvarsmakt. Insatsorganisationens krav kommer att ställa ökade krav på minskade utvecklingstider, vilket i sin tur kräver en *ökad flexibilitet i materielanskaffningen.*

Vidare påpekar beredningen att det är viktigare att ha ett mindre antal kompletta och operativa system än ett större antal ej kompletta som saknar vissa förmågor. Materielplaneringen bör med anledning av nya krav och behov modifieras och utformas så att den underlättar kostnadseffektiv leverans av förmåga. Angivande av förmågor utgående från insatsorganisationens behov – istället för detaljerade aktiviteter och projekt – medger flexibilitet och tydlighet i materielplaneringen. Ett nyckeltal som skulle kunna vara lämpligt för att mäta den ökade flexibiliteten i materielplanen är *andelen påverkbart utrymme i materielplanen på 2, 3, 4 och 5 års sikt.* Utrymmet i materielplanen är till vissa delar intecknat av vad som är kontraktbundet och vad som är ”logiskt bundet” (såsom ammunition till befintlig eller kontraktsbunden försvarsmateriel).

Ett annat sätt att öka flexibiliteten är att minska ledtiderna i materielanskaffningen så att själva anskaffningsprocesserna från ”kravspecifikation” till leverans minskas. Egen utveckling leder ofta till längre anskaffningstid om tiden för utveckling beaktas. Ett möjligt nyckeltal är *genomsnittlig tid mellan kravspecifikation och leverans*.

Minska materielutvecklingen

Utvecklingen som andel av materielanskaffningen ska även minska på sikt. Ett tänkbart nyckeltal på området är *andelen materielutveckling av den totala materielanskaffningen*. En viktig förutsättning för att utvecklingen ska kunna minska är att det existerar överensstämmande procedurer inom materieförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Dessa förutsättningar underlättas av ett långt- och djupgående samarbete, till exempel inom EU och inom Norden. Ökad anskaffning i internationell samverkan kan dock motverka ambitionen om att öka politisk handlingsfrihet, då det är svårt att avbryta projekt och samtidigt framstå som en framtida attraktiv samarbetspartner. Anskaffning i internationell samverkan ökar komplexiteten och ledtiden för anskaffningen kan komma att öka. Detta är dock aktuellt framförallt vid utvecklingsprojekt. Vid internationella samverkansanskaffningar bör möjligheterna till bibehållen handlingsfrihet över tiden ingå som en del i beslutet.

Minskad omsättningstakt - förläng livslängden

Sverige har ofta mer modern materiel jämfört med andra länder. Omsättningstakten för de större materielsystemen såsom stridsflyg, ubåtar, korvetter och stridsvagnar är högre än i omvärlden. Detta innebär högre kostnader för materielanskaffning då avskrivningstiderna blir kortare.

Försvarsberedningen pekar på detta förhållande. Idag har Försvarsmakten en mycket hög omsättningstakt på sin materiel, inte minst på den egenproducerade materielen. En hög omsättningstakt driver, som nämnts, upp kostnaderna inom materielanslaget. En *ökad livslängd* skulle kunna vara en framgångsfaktor för att dra ner på omsättningstakten. En förutsättning är dock att acceptansen ökar för att använda äldre försvarsmateriel. *Den genomsnittliga livslängden på Försvarsmaktens materiel* skulle kunna vara ett tänkbart nyckeltal inom området.

Minskat övertryck i materielplanen

En hörnsten i materieförsörjningen är vikten av god affärsmässighet, vilken ska genomsyra hela processen och de beslut som fattas inom denna. Marknadsanalyser som omfattar både efterfrågan och utbud i omvärlden har idag en alltför liten påverkan på kravställningarna. Marknadsanalyser bör därför i

ökad grad påverka framtagningen av materielplanen. I linje med detta anser Försvarsberedningen att oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas. Precisionen i kostnadsberäkningarna inom materielplaneringen måste förbättras, då beräkningarna alltför ofta avviker från de faktiska offert- och slutkostnaderna. Det här gör att det finns risk för ett övertryck i materielplanen. Ett tänkbart nyckeltal skulle kunna vara andelen av materielinvesteringarna som varit kostnadskalkylerade enligt livscykelprincipen (Life Cycle Costs, LCC).

Öka användningen av befintlig materiel

Överskottsmateriel – ibland även modern sådan som inte Försvarmakten eller andra myndigheter behöver – måste avvecklas för att komma ner i de volymer som insatsorganisationen och det bedömda operativa tempot kräver. Kostnader för hantering av dagens överskottsmateriel som bland annat underhåll, lagerhållning och personal kan då undvikas. Tanken är att en större andel av materiel ska vara i bruk och en mindre andel vara förrådsställd. *En ökad användning av den befintliga materielen* skulle kunna vara ett sätt att komma runt detta. *Andelen materiel i bruk av den totala materielstocken* skulle kunna mäta detta.

Utifrån den nya materiel- och logistikförsörjningen och de nyckeltal som vi förordar fås följande sammanfattning för att följa upp Försvarmaktens förändringsprocess:

4.1.5 Sammanfattning Materieförsörjningen och logistiken

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Egenutveckling	Samutveckling	Avkall på nationella särkrav	Minska egenutvecklingen	Andelen egenutvecklad materiel i förhållande till materielanslaget
Försvarmakten gör det mesta själva	Försvarmakten koncentrerar sig på kärnverksamheten	Ökat inslag av OPS	Mer verksamhet vilar på privata aktörer	Andelen av förbandsverksamhetsanslaget som utförs av tredje part
Långsiktiga bindningar i materielprojekt	Ökad flexibilitet i materielplanen	Kortare bindningstider i kontrakt Minskad utvecklingstid	Öka flexibiliteten vid materielanskaffningen	Andelen påverkbart utrymme i materielplanen på 2, 3, 4 och 5 års sikt
Stor andel materielutveckling	Liten andel materielutveckling	Avkall på nationella särkrav	Minska materielutvecklingen	Andelen materielutveckling av den totala materielanskaffningen
Långa anskaffningstider för materielen	Korta anskaffningstider för materielen	Avkall på nationella särkrav Köp från hyllan	Kortare ledtider	Genomsnittlig tid från kravspecifikation till leverans

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Materiel i förråd	Materielen ska användas och ingen återtagningsförmåga	En tyngdförskjutning mot en minskad förrådshållning	Öka användningen av befintlig materiel	Andelen materiel i bruk av total materielstock
Bristande koll på kostnaderna i materielprocessen	Bättre ekonomiska underlag och bättre insyn i materielprocessen	Precisionen i kostnadsberäkningarna inom materielplanen måste öka	Ökad användning av ekonomiska underlag i planeringsskedet	Andelen materielobjekt där LCC-beräkningar görs
Snabb omsättningstakt	Lägre omsättningstakt	Större acceptans för äldre materiel	Förläng livslängden/ minska omsättningstakten	Den genomsnittliga livslängden på Försvarmaktens materiel

4.2 Personalförsörjningen³⁸

En mer användbar och flexibel Försvarsmakt ställer förändrade krav på de grundläggande strukturerna. Det mer insatsberedda och rörliga försvaret förutsätter bland annat ett nytt personalförsörjningssystem. Att övergå till en helt frivillig insatsorganisation förändrar grundläggande förutsättningar för dagens utbildningssystem, grundorganisation och stödverksamhet. Försvarsmaktens grundorganisation och stödmyndigheternas verksamhet måste anpassas till en relevant ambitionsnivå för att stödja insatsorganisationen och dess operativa behov. Grundorganisationen och stödmyndigheterna måste rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas för att kunna omfördela resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet med syfte att öka den operativa effekten. Inte minst måste det frigöras resurser till löne-medel för anställda soldater och till en ökad övnings- och insatsverksamhet. Det krävs bland annat en tyngdpunktsförskjutning från materiel- och logistikförsörjningen till den operativa verksamheten.

Givet de rationaliseringar som Försvarsberedningen föreslår ifråga om personal, materiel-, logistikförsörjning och stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kan det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som Riksdagen fastställt. I takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Försvarsberedningen uppskattar att nämnda rationaliseringsåtgärder medger en överföring av 3-4 miljarder kronor från stödverksamheten till den operativa verksamheten. Mot denna bakgrund, bedöms försvarets insatsförmåga stärkas.

En flerårig förutsägbar försvarekonomi och en ekonomi i balans främjar den fortsatta transformeringen av Försvarsmakten. Vidare måste ekonomistyrningens inflytande inom Försvarsmakten stärkas samt roller och ansvar tydliggöras.

Omställningen förutsätter en strukturerad och kvalitetssäkrad transformeringsprocess både på den politiska nivån och på myndighetsnivån. Regelbundet återkommande kontroll-, uppföljnings- och utvärderingsstationer är centrala för en framgångsrik transformering. Den här föreslagna transformeringen ska hanteras inom given kostnadsram genom justeringar i ambitionsnivå eller tidplan.

³⁸ Baserat på "Försvar i användning" s.69-70

4.2.1 Dagens personalförsörjningssystem³⁹

Den allmänna värnplikten har under drygt hundra år varit ett fundament i den svenska försvarspolitikerna i allmänhet och personalförsörjningen i synnerhet. ”Folkförsvaret” har varit en bärande tanke i försvarsutformningen tillsammans med en så långtgående nationell enighet som möjligt om försvars- och säkerhetspolitiken. Allmän värnplikt, alliansfrihet i fred och neutralitet i krig har varit de starkaste dragen för försvarets

utformning tillsammans med en hög försörjningsgrad av försvarsmateriel anpassad efter svenska förhållanden.

Dagens personalförsörjningssystem är i stort anpassat efter kalla krigets säkerhetspolitiska utmaningar, vilket gör att det till stora delar är oanvändbart i förhållande till dagens och morgondagens behov. Inom överskådlig tid kan det inte skönjas ett direkt militärt hot mot Sverige. Det mobiliseringsbara försvaret är idag inte längre efterfrågat. Försvaret måste inriktas mot användbara insatsförmågor som anpassats till det svårbedömbara fält av incidenter, kriser och konflikter som kan inträffa globalt, i Europa, i vårt närområde och på vårt eget territorium.

4.2.2 Morgondagens personalförsörjningssystem⁴⁰

Försvarmaktens personalförsörjningssystem är utformat mot det kalla krigets behov. Mot denna bakgrund föreslår Förvarsberedningen följande principer för Försvarmaktens personalförsörjning.

Genom att samtliga förband i insatsorganisationen bemannas med frivillig personal skapas en grund för tillgänglighet, flexibilitet och rörlighet. En insatsorganisation bemannad med frivillig personal möjliggör i större omfattning än idag att förbanden kan samövas till fungerande enheter med hög färdighet. Detta skapar i sin tur bra förutsättningar för en god förbandsanda inom de enskilda förbanden, vilket inte minst är viktigt om förbandet skulle hamna i svåra situationer under en insats.

Tjänstgöring i insatser, både nationellt och internationellt, kommer att vara obligatorisk för all personal i insatsförbanden. Insatsförbanden kommer på detta sätt att få en större och mer mångsidig förmåga att lösa komplicerade och farliga

³⁹ Baserat på ”Försvaret i användning” s.69-72 samt Peter Nordlund, Helge Löfstedt, Bernt Öström, ”Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser”, FOI-R-2453-SE. s.13

⁴⁰ Baserat på ”Försvaret i användning” s.69-72 samt på ”Planeringsanvisningar för Försvarmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009” s.5

uppgifter. Den politiska beslutsnivån kommer att föras med ett bredare spektrum av användbara förmågor och blir därmed också mer rationell än dagens begränsat användbara pliktbaseade insatsorganisation.

Plikten är ett medel och inte ett mål i sig. För mobiliseringsförsvarets behov av att kunna möta en storskalig invasion av Sverige har plikten fungerat bra. Idag efterfrågas inte invasionsförsvaret längre. Plikten som grund för bemanningen av insatsorganisationen svarar inte längre på ett rationellt sätt upp mot de nya behoven. Försvarsberedningen tar inte ställning till om plikten ska behållas till del i modifierad form eller hur en vilande pliktlagstiftning ska utformas. Detta åvilar den parlamentariska kommittén som överväger åtgärder för en förändrad totalförsvarsplikt (Dir 2007:147). Däremot är det Försvarsberedningens uppfattning att insatsorganisationen inte längre ska bemannas med pliktpersonal.

Med införandet av den frivilliga insatsorganisationen lämnas det pliktbaseade mobiliseringsförsvaret. Detta är ett systemskifte. Detta systemskifte har inte som syfte att i första hand spara pengar utan syftar till att möjliggöra ett mer användbart försvar inom given ekonomisk ram. Övergången till det nya frivilliga försvaret kommer dock att ta tid och under de första åren efter ett eventuellt riskdagsbeslut kan vissa övergångslösningar behöva tillämpas.

I ett framtida förslag på insatsorganisationens utveckling tycks en utgångspunkt vara att personalförsörjningen för alla personalkategorier i stående förband, kontraktsförband och nationella skyddsstyrkor vilar på rekrytering – givet Försvarsberedningens rapport. Ingen pliktpersonal ska finnas kvar i insatsorganisationen. I framtiden bör inte pliktlagen nyttjas för uttagningen till grundutbildningen.

Vägen till morgondagens försvar tar sin utgångspunkt i ett antal utgångspunkter för de olika förbandskategorierna:

- Soldater och sjömän i de stående förbanden bör kunna ha betydligt längre tidsbegränsade anställningar än vad som medges idag. För att kunna rekrytera olika grupper av unga människor kan det emellertid vara nödvändigt att ha kontraktsanställningar som löper under olika långa perioder.
- Personalen i kontraktsförbanden ska ha tjänstgöringsskyldighet vid övningsverksamhet och vid insatser nationellt och internationellt. Tjänstgöringsskyldigheten kan innebära regelbunden repetitionstjänstgöring och minst två insatser om sex månader under kontraktsperioden.

- Dagens system med grundutbildning av hela insatsförband och därmed omsättning av hela förband i insatsorganisationen vid ett tillfälle utgår. I stället bör personalomsättningen i huvudsak ske individuvis. All personal i de nationella skyddsstyrkorna ska vara frivillig med tjänstgöringsskyldighet ett visst antal dagar per år.

4.2.3 Vägen till morgondagens personalförsörjningssystem⁴¹

Personalområdet lyfts fram som ett viktigt område för att åstadkomma morgondagens försvar. Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) beskriver inledningen av en ny personalförsörjningsstrategi som införs under 2009. Personalförsörjningsstrategin omfattar främst områdena organisations- och befättningsstruktur samt kollektivavtal. Inom dessa områden reformeras under perioden principerna kring hanteringen av den tillsvidareanställda personalen. Principerna för hanteringen av reservofficerare och tidsbegränsat tjänstgörande soldater kommer att utvecklas under 2008.

Ett av de mest prioriterade områdena inom personalförsörjningsområdet är att förändra Försvarsmaktens befättningsstruktur så att kopplingen mot insatsförbanden tydliggörs. Från att tidigare ha tagit stor hänsyn till grundorganisationens behov blir de operativa kraven allt mer dimensionerande för Försvarsmaktens personalbehov. Den minskade rekryteringen, som är en följd av tidigare reduceringar av grund- och insatsorganisationen, har tillsammans med Regeringens ökade internationella ambition skapat en mycket ansträngd personalsituation. För att hantera den uppkomna situationen behöver Försvarsmakten i närtid vidta särskilda åtgärder.

Ett annat prioriterat område är avtalsområdet. Utvecklingen av Försvarsmakten och behovet av att skapa såväl högre tillgänglighet i insatsorganisationen som kostnadseffektivitet innebär att verksamheten måste stödjas av en ny avtals- och villkorsstruktur. En sådan är under framtagande och bedöms ge effekt under 2009. Värnplikten utgör de närmaste åren fortsatt grund för Försvarsmaktens behov för insatser, officers- och befälsutbildning och hemvärnets behov. På längre sikt ska utnyttjandet av pliktlagen ges en annan inriktning och nya anställningsformer för soldater och sjömän införas.

Utveckling och implementering av en personalförsörjning med insatsförsvaret i fokus fortsätter och har högsta prioritet. Utvecklingsarbetet utgår från de beslut

⁴¹ Baserat på ”Försvarsmaktens utvecklingsplan 2009-2018 (2009)”, Försvarsmakten

som fattats i Försvarsmakten⁴² och de framställningar som gjorts till Regeringen⁴³. Utvecklingsarbetet styrs av personaldirektörens utvecklingsplan.

Reformeringen av Försvarsmaktens Personalförsörjning består av tre utvecklingsområden; införande av ny personalförsörjningsstrategi, HR-transformering och PRIO-HR. I personalförsörjningsstrategin prioriteras arbetet med attraktion, rekrytering och soldatförsörjning. Inom HR-transformering ska arbetet koncentreras mot att etablera ett HR-center samt mot fortsatt utveckling av ny HR-organisation. Inom PRIO-HR ska arbetet koncentreras mot att ge fortsatt stöd för utvecklingen och implementering av personal- och kompetenshantering samt för personaladministration. Arbetet i de tre utvecklingsområdena ska ske samordnat.

4.2.4 Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens personalförsörjningssystem⁴⁴

Den politiska inriktningen av Försvarsmakten ställer krav på förändringar inom personalförsörjningsområdet. Dessa kan ses som framgångsfaktorer för att Försvarsmakten ska kunna uppnå den framtida målbilden. Hur kopplas då de 13 krav som återfinns under Försvarsmaktens framtida målbild ihop med Försvarsberedningens förslag för att uppnå morgondagens personalförsörjning? Nedan ges en kort analys av problemet samt några förslag på eventuella nyckeltal som illustrerar om Försvarsmakten är på rätt väg inom personalområdet.

Försvarsmakten upplevs som en attraktiv arbetsgivare

För de mest krävande uppgifterna behövs heltidsanställd personal. De stående förbanden och kontraktsförbanden ska i princip omsättas på individ- och befattningsnivå och inte förbandsvis. Personalen organiseras i stående förband som håller en hög kvalitet och som har en hög tillgänglighet. Detta gör att kraven på att *Försvarsmakten upplevs som en attraktiv arbetsgivare* kommer att öka.

Genom de kontraktsanställda soldaterna och sjömannens dubbla roller med både en civil och en militär anställning (det samma gäller för reservofficerarna) tillförs insatsförbanden viktiga kompetenser som i stor utsträckning saknas i försvarsmakter med enbart heltidsanställda. Förband med denna form av dubbla kompetenser har goda förutsättningar att hantera även komplicerade fredsfrämjande insatser med goda resultat. De dubbla kompetenserna hos

⁴² ”Ag Pers Rapport”, HKV 2006-01-20, 16 100:61406, bilaga 1

⁴³ BU 08/SR, HKV 2007-02-27, 23 383:63650, Bilaga 4 samt Komplettering till BU 07 med SR, HKV 2006-05-12, 23 383:66781, Bilaga 1

⁴⁴ Baserat på ”Försvar i användning” s.72-75

personalen skapar också en bra koppling till samhället i övrigt. Det innebär att personalen, utöver att de ger Försvarsmakten en bredare kompetens, också bidrar till en viktig förståelse för hur det militära försvaret kan stödja övriga samhället vid andra typer av kriser eller allvarliga händelser. Det innebär också att Försvarsmakten kommer att behöva visa att den är en attraktiv arbetsgivare, annars kan personalen enklare ta andra arbeten.

Pliktpersonal ska utgå från insatsorganisationen till förmån för rekryterade soldater. Inledningsvis bör rekryteringssatsningar till insatsförbanden riktas mot personer som redan genomfört värnpliktsutbildning. Detta reducerar initialt utbildningskostnaderna och bidrar till en snabbare övergång till det nya personalförsörjningssystemet.

Längden på kontrakten samt förmågan att attrahera och rekrytera den framtida personalen kommer att spela en betydande roll för att uppnå morgondagens personalförsörjningssystem. En övergång från ett pliktbaserat system som idag till ett personalsystem som vilar på kontrakt, kommer att öka personalkostnaderna för Försvarsmakten. Den framtida insatsorganisationen ska bestå av insatsförband med stående förband och kontraktsförband samt nationella skyddsstyrkor.

Antalet personer i de nationella skyddsstyrkorna kommer delvis att vara kopplat till dessas attraktionskraft hos individer som har varit hel- eller kontraktsanställda soldater eller officerare. Det kan idag inte uteslutas att det kommer att finnas behov av direktutbildning till de nationella skyddsstyrkorna i syfte att utvidga basen för rekryteringen till dessa förband. All personal i de nationella skyddsstyrkorna ska vara frivillig med tjänstgöringsskyldighet ett visst antal dagar per år.

Det finns ett flertal nyckeltal för att mäta om Försvarsmakten upplevs som en attraktiv arbetsgivare. *Andelen sökande till Försvarsmakten av den totala årskullen*, antalet avhopp och antalet rekryterade är några av dem.

Ökad obligatorisk utlandstjänstgöring

För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym, och därmed tillräcklig förmågebredd, uthållighet och handlingsfrihet, måste det finnas kontraktsanställd *personal med tjänstgöringsskyldighet* vid övningsverksamhet och skyldighet att tjänstgöra vid beslut om insats *nationellt eller internationellt*. Uppdelningen i en nationell insatsorganisation och en särskild utlandsstyrka kommer troligtvis att upphöra. Eftersom all personal inom förbanden ska vila på rekrytering ska ingen pliktpersonal finnas kvar inom insatsorganisationen. För att analysera om utlandstjänstgöringen ökar, kan *andelen officerare och soldater som är i internationell tjänst* analyseras. En mycket låg andel av yrkesofficerarna är

normalt verksamma i internationella insatser (ca 2-3 %). Inom ramen för detta nyckeltal är det viktigt att ta hänsyn till huruvida det är behovet av personal i utlandstjänst eller personalens vilja som är gränssättande. Detta kan med fördel utvecklas om nyckeltalet utvecklas i en icke-önskvärd inriktning.

Minskad personalomsättning

Det ska vara möjligt att växla från soldat och sjöman till specialistbefäl och från specialistbefäl till officer liksom mellan heltidsanställning och kontraktsanställning och yrkesofficersanställning och reservofficersanställning. En effektiv och rationell personalförsörjning kräver att soldaternas och sjömännens anställningstid inte är för kort. En *minskad personalomsättning* är därför önskvärd. En hög personalomsättning är kostsam och riskerar att påverka insatsorganisationens kvalitet negativt. Ett flexibelt system främjar Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare. Det möjliggör också en lägre sammantagen utbildningskostnad och därmed en större effekt av redan gjorda utbildningsinvesteringar.

De heltidsanställda soldaterna och sjömännen bör ha tidsbegränsade anställningar om 4-6 år med möjlighet att förlänga ytterligare en period. Det här torde minska personalomsättningen i förhållande till dagen situation. Inom ramen för anställningen ska det finnas utrymme för individuell civil vidareutbildning som en förberedelse för yrkeslivet efter den militära anställningen. Det är också viktigt ur rekryteringssynpunkt att soldaterna och sjömännen ges möjlighet att vidareutveckla sina civila kompetenser. *Den genomsnittliga anställningstiden för soldater, specialister och taktiska officerare* är ett bra mått på hur anställningstiden förändras över tiden. Ett alternativt mått är *de årliga avgångarna för resp. personalkategori i förhållande till antalet personer i kategorin*. Målfunktionen är dock inte nödvändigtvis minsta möjliga personalomsättning utan en lämplig sådan i förhållande till kostnadseffektivitet, åldersstruktur och förnyelse där soldater och officerare med specialinriktning normalt ska ha en lägre genomsnittlig anställningstid än officerare med taktisk inriktning.

Minskad genomsnittsålder

Dagens officerssystem är fortfarande i alltför stor utsträckning anpassat efter mobiliseringsförsvarets behov och struktur samt tidigare befälsordning. Detta innebär att det finns en rad obalanser. Åldersstruktur och fördelningen mellan högre och lägre officerare lyfts av beredningen fram som ett av de största problemen. En *minskad genomsnittsålder* anses önskvärd. Detta måste avhjälpas genom aktiva åtgärder. *Genomsnittsåldern för officerare, officerare med*

specialistinriktning och soldater är ett användbart nyckeltal för att analysera om genomsnittsåldern minskar inom Försvarmakten.

Förändrad befälsstruktur

Införandet av ett tvåbefälssystem är ett viktigt led i ökningen av försvarets användbarhet och fokusering på den operativa verksamheten. Införandet av flera befälssystem torde på sikt minska genomsnittsåldern inom Försvarmakten eftersom specialistofficerarna förväntas sluta efter ett antal år. Balansen mellan officerare, specialistbefäl och soldater måste noga övervägas. Likaså bör övergångsfasen till det nya tvådelade befälssystemet och införandet av heltidsanställda och kontraktsanställda soldater göras så kort som möjligt genom aktiva åtgärder. Antalet officerare måste stå i proportion till insatsorganisationens behov och antalet soldater. *Andelen officerare med taktisk inriktning resp. officerare med specialistinriktning i förhållande till totalt antal officerare* är ett nyckeltal som kan ge information om befälsstrukturen utvecklas på önskat sätt.

Man har över tiden kunnat konstatera en inflation i befälsgraderna inom officerskåren. Att hålla rätt på hur antalet officerare i olika befälsgrader utvecklas är därför av intresse. Då befälsgraderna anges med befälsnivå i siffror kan en *genomsnittlig befälsgrad* beräknas som ett nyckeltal. Det kan vara intresse att beräkna detta genomsnitt för såväl taktiska officerare som specialistofficerare.

Utifrån den nya personalförsörjningen sammanfattas följande nyckeltal nedan. Dessa är intressanta för att följa upp Försvarmaktens förändringsprocess.

4.2.5 Sammanfattning Personalförsörjningen

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Värnplikt	Frivillighet och kontraktering	Utfasningen av pliktpersonal vid insatsförbanden	Försvarmakten upplevs som en attraktiv arbetsgivare	Andelen sökande till Försvarmakten av den totala årskullen
Frivillig utlandstjänst	Obligatorisk tjänstgöring	Införandet av obligatorisk tjänstgöring	Ökad obligatorisk utlandstjänstgöring	Andelen officerare och soldater som är i internationell tjänst
Soldaterna befinner sig en kort tid i förbanden efter fullgjord värnplikt	Anställd personal nyttjas under längre tid	Frivillighet och kontraktering	Minskad / ändamålsenlig personalomsättning	Genomsnittlig anställningstid för soldater, specialister och taktiska officerare
Relativt många äldre inom Försvarmakten	Relativt fler yngre inom Försvarmakten	Focus på operativ verksamhet	Minskad genomsnittsålder	Genomsnittsåldern för officerare och soldater

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Enbefälssystem	Tvåbefälssystem	Införandet och implementeringen av en ny befälskategori	Förändring av relationen mellan taktiska officerare och specialistofficerare	Andelen taktiska officerare och specialistofficerare relativt det totala antalet officerare
Relativt många med höga grader inom Försvarsmakten	Bättre anpassad gradfördelning			Genomsnittlig befälsgrad för taktiska officerare och specialistofficerare

4.3 Grundorganisationen

Morgondagens krav på en modern försvarsmakt kommer att förändra kraven på grundorganisationen och utbildningsverksamheten i grunden. De viktigaste förändringarna kommer av det reformerade personalförsörjningssystemet. Övergången från plikt till frivillighet samt från många förband med låg beredskap till färre men med en hög beredskap är förmodligen de faktorer som starkast kommer att vara formgivande i utformningen av en ny grundorganisation.

Detta avsnitt är kortare än de övriga. Det beror till stor del på att den framtida grundorganisationen är svår att beskriva i detalj innan de övriga områdena har fastslagits i en högre grad. Grundorganisationen som område för nyckeltal kan med fördel utvecklas vidare i samband med den framtida inriktningspropositionen för försvaret.

4.3.1 Dagens grundorganisation

Dagens grundorganisation är organiserad för att hantera en insatsorganisation med förbandsvis omsättning och plikten som grund. Detta innebär att hela insatsförband åt gången omsätts i insatsorganisationen vid ett och samma tillfälle. Grundorganisationen är till en större del utformad för att fylla behoven som kommer av att ta fram insatsorganisationen snarare än de behov som en operativ insatsorganisation skulle kunna tänkas ha.

Det finns skillnader mellan olika delar av Försvarsmakten vad det gäller kopplingen mellan insatsorganisationen och grundorganisationen. Inom de sjögående förbanden och flygvapenförbanden sammanfaller grundorganisation och insatsorganisation bättre än inom markförbanden. Detta kommer av materiellplattformar såsom korvetter, ubåtar, JAS-flygplan etc. till stor del är bemannade och utför även i fredstid uppdrag av insatskaraktär. Vissa delar av grundorganisationen har roller att spela i insatsorganisationen, andra spelar endast en roll i grundorganisationen (som utbildningsplattformar) och vissa har dubbla roller.

Traditionellt har lokaliseringen av dessa plattformar varit en fråga om säkerhetspolitiska och militärstrategiska hänsyn samt regionalpolitik.

4.3.2 Morgondagens grundorganisation⁴⁵

Alla de förändringar som har beskrivits för insatsorganisationen, personalförsörjningen så väl som materiel- och logiskförsörjningen får långtgående konsekvenser för hur grundorganisationen ska fungera i framtiden. Speciellt övergången från värnplikt till frivillighet samt en individvis omsättning av insatsförbanden förändrar kraven på grundorganisationen.

Individvis omsättning av insatsförbanden kommer att innebära att efterhand som personal avslutar sin anställning i Försvarsmakten eller byter befattning besätts de uppkomna vakanta befattningarna med ny personal. Detta leder till att insatsförbanden kommer att bestå av en blandning av yngre och äldre soldater, av nyutbildade och av mer erfarna, och att förbanden är operativa över tiden. Morgondagens grundorganisation kommer därför i en större utsträckning sammanfalla med insatsorganisationen och fungera som hemmabaser för färdigutbildade insatsförband som bedriver återhämtning, vidareutbildning, förbandsövningar samt vid behov utvecklingsverksamhet. Insatsförbanden lokaliseras i garnisoner. Garnisonerna svarar för den lokala stöd som insatsförbanden kräver till exempel övningsfaciliteter och annan infrastruktur. Insatsförbanden kommer själva att ansvara för all verksamhet vid hemmabasen.

Lokaliseringen av grundorganisationens plattformar kommer att utgå från andra principer än dagens. Den mer expeditionära insatsorganisationen kommer att innebära att grundlokaliseringen av insatsförbanden blir mindre viktigt. Tanken är att förband ska kunna, med kort varsel, sättas in där de behövs – nationellt såväl som internationellt. Istället måste valet av lokalisering av grundorganisationens plattformar i en större utsträckning än idag utgå från övningsbetingelser och möjligheten till rekrytering när rekrytering inte längre kan ske med hjälp av pliktlagstiftning. Det är även viktigt att personal i Försvarsmakten efter avslutad anställning kan finna sysselsättning på den civila arbetsmarknaden samt att anhöriga har goda möjligheter till anställning i närområdet. Perspektivstudiens rapport pekar dock på behovet av att även i framtiden ta hänsyn till militärstrategiska aspekter såsom militär närvaro i särskilda regioner samt insatsförbandens strategiska transportmöjligheter.⁴⁶

Funktionsverksamhet bör i möjligaste mån samlokaliseras med insatsförbanden (manöverförbanden). Rationalisering i lednings- och stödverksamheten och avvecklingen av grundorganisationsenheter är en förutsättning för att långsiktigt frigöra resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet. En

⁴⁵ Baserad på "Försvar i användning", s.83-84 samt "Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009", s.6-7

⁴⁶ "Ett hållbart försvar för framtida säkerhet", s. 57

grundorganisation anpassad efter insatsorganisationens behov med färre men tillräckligt stora garnisoner ökar rationaliteten i stödverksamheten och därmed Försvarsmaktens operativa förmåga. Den grundläggande soldatutbildningen kan, fristående från insatsorganisationen, bildas och koncentreras till, alternativt roteras mellan, ett fåtal platser.

4.3.3 Vägen till morgondagens grundorganisation

Vägen till morgondagens grundorganisation beskrivs inte i speciellt hög utsträckning i de dokument som vi har studerat. Detta beror förmodligen på att fokus i skrivande stund ligger vid insatsorganisationen, personalförsörjningen, materiel- och logistiksystemen. Grundorganisationen kommer att befinna sig i blickfånget på ett tydligare sätt efter Försvarsmakten har levererat sitt underlag inför inriktningspropositionen samt efter att inriktningspropositionen lagts fram för Riksdagen.

Vägen till morgondagens grundorganisation bygger i en stor utsträckning på att berörda parter genomför grundliga analyser av hyreskostnader, nyinvesteringar, omlokaliserings- och avvecklingskostnader samt tidsmässiga utfall för förändringarna.

Förändringar i grundorganisationen handlar om strukturförändringar som främst påverkar personalkostnader, stödkostnader, materielunderhåll och fastighetskostnader. Praktiskt taget alla förändringar utgör kostnadsökningar på kort sikt. Det är därför viktigt att se att förändringar i grundorganisationen endast kan utgöra rationaliseringar, kostnadsbesparingar och effektiviseringar på lång sikt.

En process som betonas är möjligheterna till internationellt samarbete. Vissa funktioner som kan upprätthållas gemensamt inom ramen för det nordiska samarbetet kan avvecklas och förläggas till ett annat nordiskt land. Omvänt kan andra funktioner koncentreras till Sverige.

4.3.4 Framgångsfaktorer samt förslag till nyckeltal för att uppnå morgondagens grundorganisation

Utifrån de 13 principiella konsekvenserna som beskrivits i avsnittet rörande den politiska målbilden samt resonemangen i detta avsnitt har vi identifierat ett antal viktiga områden där nyckeltal skulle kunna vara användbara. Nedan ge en genomgång av några utvalda framgångsfaktorer samt förslag på eventuella nyckeltal som illustrerar om Försvarsmakten på rätt väg inom grundorganisationen.

Försvarsmakten har en hög rekryterings- och attraktionsförmåga

Beroende på hur personalförsörjningssystemet kommer att konstrueras blir lokaliseringen, ur en attraktions- och rekryteringssynvinkel, mer eller mindre viktig. Garnisoner och verksamhetssorter måste lokaliseras så att verksamheten ges optimala förutsättningar att bedrivas effektivt och därmed vara effektiv. Med en individvis omsättning av insatsorganisationen samt frivillighet som grund kommer möjligheterna att attrahera personal att bli en mer framträdande faktor vid valet av lokaliseringsort. En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är förmodligen att regementen och verksamhet placeras i direkt anslutning till större befolkningscentra. I avsnittet rörande personal försörjningen berörs detta närmare. *Andelen sökande av en årskull lokalt* vid de olika orterna torde vara ett lämpligt nyckeltal.

Den nya grundorganisationen drar fördel av färre plattformar och en hög effektivitet

En viktig framgångsfaktor för att nå en högre operativ effekt i grundorganisationen är att morgondagens produktionsrationalitet identifieras samt att nyttjandegraden hos de olika plattformarna är så hög som möjligt. I ett system med individvis omsättning av insatsförbanden och stående förband kommer delar av produktionsrationaliteten att förändras från dagens system. Vid konstruktionen av en ny grundorganisation och lokalisering av garnisoner är det viktigt att denna nya rationalitet är klargjord och därefter eftersträvas. Detta är speciellt avgörande då morgondagens grundorganisation förväntas samlokalisera större delar av funktionsförbanden med manöverförbanden samt bedriva den grundläggande soldatutbildningen separerat från övrig verksamhet. En av de viktigaste faktorerna att uppmärksamma i denna produktionsrationalitet är hur kapacitetsutnyttjandet förändras i övergången mellan dagens och morgondagens grundorganisation samt hur kapacitetsutnyttjandet ser ut i jämförelsen mellan olika plattformar. Lämpliga nyckeltal är sådana som ställer ett mått på *nyttjande – såsom utbildningsdagar, fartygs- och flygtimmar – mot ett potentiellt maximalt nyttjande i form av ett kapacitetstal som anger kapaciteten med samma mått*. Syftet med nyckeltalen är att peka ut hur resurser såsom garnisoner, övningsfält eller fartyg nyttjas, och därmed kunna följa en tänkt ökande nyttjandegrad. Nyttjandegraden kan omsättas till lämpliga nyckeltal som kan användas för enskilda plattformar över tid alternativt för att jämföra ett tvärsnitt av plattformar vid ett och samma tillfälle.

Ett annat nyckeltal som berör samma område är relationen mellan de resurser som direkt används för att ta fram insatsorganisationen och de resurser som endast används indirekt. I en försvarsmakt med hög operativ effekt som prioriterar ”här och nu” är det önskvärt att resurserna som direkt används för att

ta fram insatsorganisationen ökar i relation till de indirekta. Detta handlar om förbandsanslaget och hur Försvarsmaktens verksamhetsuppdrag delas ut. Ett lämpligt nyckeltal skulle vara *andelen av förbandsanslaget som används direkt för att ta fram insatsorganisationen i relation till de resurser som används indirekt*. Exempel på indirekta kostnader är regementsledning, administrativa aktiviteter på högkvarteret etc. Andra nyckeltal på samma tema är *andelen av personalen som är engagerade i att direkt ta fram insatsorganisationen relativt övrig personal*.

Minimera kompetensförlusterna i samband med övergången mellan dagen och morgondagens grundorganisation.

Förändringen av grundorganisationen kommer att innebära kompetensförluster och därmed konsekvenser för verksamheten. Minimeringen av dessa kompetensförluster utgör en framgångsfaktor för att en framgångsrik förändring ska kunna komma till stånd på ett effektivt sätt och för hur snabbt förändringen kan genomföras. Lämpligt nyckeltal för att övervaka denna utveckling skulle kunna vara *antalet alternativt andelen avgångar under perioden nedbrutet på olika lokala orter*.

Utöver dessa framgångsfaktorer och nyckeltal är det även viktigt att vidare utreda det faktum att *möjligheterna till nordiskt samarbete* påverkas med anledning av hur grundorganisationens plattformar kan komma att lokaliseras. Dessutom kan *infrastrukturella förutsättningar* i formen av tränings- och övningsbetingelser komma att spela en viktig roll med anledning av hur grundorganisationens plattformar lokaliseras.

4.3.5 Andra nyckeltal

Vi har i detta kapitel fokuserat på nyckeltal för de önskade förändringar inom försvaret som följer på det som kunnat utläsas av den i nuläget utpekade inriktning av det framtida försvaret. Vi har sålunda inte fokuserat normala ”produktionsnyckeltal” för personal- och materielförsörjning och grundorganisation så som kostnad per utbildningsdag, kostnad per officer, hyres- och anläggningskostnader per yta (kvm), kostnad per gångtimme och kostnad per flygtimme etc. Även denna typ av nyckeltal kan självklart också utnyttjas i såväl löpande verksamhet som i förändringsprocesser .

4.3.6 Sammanfattning Grundorganisation

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Förbandsvis omsättning	Individvis omsättning	Ökade rekryteringsbehov lokalt	Ökad attraktions- och rekryteringskraft	Andelen sökande av en årskull lokalt
Stor separation mellan grundorganisation och insatsorganisation	Liten separation mellan grundorganisation och insatsorganisation	En tyngdförskjutning från grundorganisationen till insatsorganisationen	Ökad operativ effekt här och nu	
Lokalisering med mindre hänsyn till personalförsörjning	Lokalisering med större hänsyn till personalförsörjning	Bättre strategiska transportmöjligheter		

Dagens situation	Morgondagens situation/Målsättning	Förändringsprocess/ Vägen till morgondagen	Framgångsfaktorer	Exempel på nyckeltal
Separation mellan manöverförband och funktionsförband = många plattformar	Samlokalisering mellan manöverförband och funktionsförband = färre plattformar	Anpassning av kvarvarande utbildningsplattformar för större volymer och specifika övningsbetingelser	Ökad produktionsrationalitet och kapacitetsutnyttjande vid plattformarna	Verkligt kapacitetsutnyttjande över tid och mellan plattformar
Mindre internationellt samarbete	Mer internationellt samarbete	Omorganisering av grundorganisationen utifrån nya kriterier		
Stora kostnader som inte går direkt till framtagande av insatsorganisationen	Mindre andel av kostnaderna till indirekt verksamhet	Minskad administration och ökad andel av tillgängliga medel till direkt verksamhet	Ökad operativ effekt här och nu	Andelen direkta resurser som används för att ta fram insatsorganisationen relativt indirekta
Plikt	Frivillighet och kontraktering	Det lokala regementet upplevs som en attraktiv arbetsgivare	Minimering av kompetensförluster	Andel alt antal avgångar under transformation per ort

5 Sammanfattande förslag till nyckeltal inom dessa områden

I de föregående avsnitten har ett antal nyckeltal föreslagits för uppföljning av förändringsverksamheten i försvaret. Utifrån vad som kan anses vara de mest prioriterade förändringarna;

- En insatsorganisation med högre beredskap för och förmåga till insatser
- Reformationen av personalförsörjningen med anställda/kontrakterade soldater istället för värnpliktiga och en omstrukturering av befälskåren
- En förändrad strategi för materielförsörjningen, med en minskad omsättningstakt för de större materielsystemen och en minskad egenutveckling
- En grundorganisation som anpassas till förändringarna i insatsorganisationen samt personal- och materielförsörjningen

så kan främst dessa nyckeltal lyftas fram som särskilt intressanta;

Insatsorganisationen

1. Genomsnittlig beredskapsnivå på insatsförbanden
2. Andelen insatta personer i förhållande till den totala insatsorganisationen och den budget Försvarmakten är tilldelad

Materielförsörjningen och logistik

3. Andelen egenutvecklade materiel i förhållande till totala materielanslaget
4. Andelen påverkbart utrymme i materielplanen på 2,3,4 och 5 års sikt
5. Genomsnittlig livslängd på försvarsmaterielen
6. Andelen av förbandsverksamhetsanslaget som utförs av 3:e part

Personalförsörjningen

7. Andelen sökande till Försvarmakten av den totala årskullen
8. Genomsnittlig anställningstid för soldater, specialister och taktiska officerare alternativt årliga avgångarna för resp. personalkategori i förhållande till antalet personer i kategorin
9. Andel officerare i taktisk inriktning resp specialistinriktning i förhållande till totalt antal officerare.

10. Genomsnittsålder för officerare och soldater

Grundorganisationen

11. Verkligt kapacitetsutnyttjande över tid och mellan plattformar

12. Andelen resurser som direkt används för att ta fram insatsorganisationen
relativt de indirekta

6 Förslag till fortsatt arbete

En naturlig utgångspunkt för ett fortsatt arbete med att identifiera, justera, konkretisera och precisera de här föreslagna nyckeltalen är inriktningspropositionen i mars 2009. Denna följs av en politisk debatt för att så småningom resultera i ett riksdagsbeslut. Först då kan de förändringar som försvaret ska genomgå mer definitivt fastställas. Fram till dess rör det sig om mer eller mindre säkra antaganden.

Nyckeltalen behöver också operationaliseras genom att man exakt bestämmer vilka storheter som ska ingå i nyckeltalen, den exakta definitionen av dessa storheter och var data för dessa storheter ska hämtas. En exakt definition kan t.ex. bestå av ett eller flera specifikt angivna konton i ekonomiredovisningen, en personalvolym enligt över tiden stabil definition i årsredovisningen eller materielkostnader enligt en från redovisnings- och planeringsdokument härledd definition. Projektet kan delta i eller bistå detta konkretiseringsarbete men detta arbete kan också utföras av t.ex. Försvarmakten med tydliga direktiv från Förvarsdepartementet. Projektet kan i så fall bidra till utformningen av dessa direktiv.

Ett utvecklingsarbete för att möjliggöra en värdefull, ändamålsenlig och integrerad uppföljning av insatsförbanden genom en kombination av ekonomiuppföljning (FEM) och värdering av insatsförband (IOV) är en annan aktivitet som projektet kan bistå med.

Referenser

- ”Ag Pers Rapport”, HKV 2006-01-20, 16 100:61406, bilaga 1, Försvarmakten.
- ”Att styra försvaret – balanserade styrkort och förbandsvärdering”, Patrik Asplund, Alexandra Nordlander, Peter Nordlund, FOI-R-2452-SE.
- ”Att styra staten – Regeringens styrning av sin förvaltning”, SOU 2007:75, Finansdepartementet.
- ”Det framtida försvaret”, Anförande vid Kungl. Krigsvetenskapsakademiens högtidssammankomst 12 november 2008 av försvarsminister Sten Tolgfors.
- ”Direktiv för Insatsorganisationsvärdering (IOV)”, Försvarmakten.
- ”Ett hållbart försvar för framtida säkerhet”, rapport från perspektivplaneringen hösten 2007, HKV 23 382:63862, Försvarmakten.
- ”Effektivare statlig administration” 2006:16, ESV
- ”Förslag till utvecklad försvarslogistik”, Försvarmakten.
- ”Försvar i användning”, Ds 2008:48, Försvarsdepartementet.
- ”Försvarmaktens budgetunderlag för 2008 med särskilda redovisningar (BU 08/SR)”, HKV 23 383:63650 och HKV 23 383:66781, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)”, HKV 23 383:64127, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)”, HKV 23 383:64128, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)”, HKV 23 383:63134, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens budgetunderlag för 2009 med särskilda redovisningar (BU 09/SR)”, HKV 23 383:68992, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens ekonomimodell (FEM)”, avrapportering inom HKV – UPPD 42/05, Försvarmakten.
- ”Försvarmaktens utvecklingsplan 2009-2018 (2009), Försvarmakten.

”Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser”, Peter Nordlund, Helge Löfstedt, Bernt Öström, FOI-R-2453-SE.

”Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009”, Fö2008/3305/MIL, Försvarsdepartementet.

”Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester – enexplorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete”. Stefan Holgersson, Cecilia Woxblom, Lars Dolmén. PHS-909/1394/07

”Styrande och styrda – Reflektioner över Styrtredningens betänkande”, Mikael Wiklund, FOI-R-2684-SE.

”Totalförsvarspikten i framtiden”, SOU 2008:98, oktober 2008, Försvarsdepartementet.