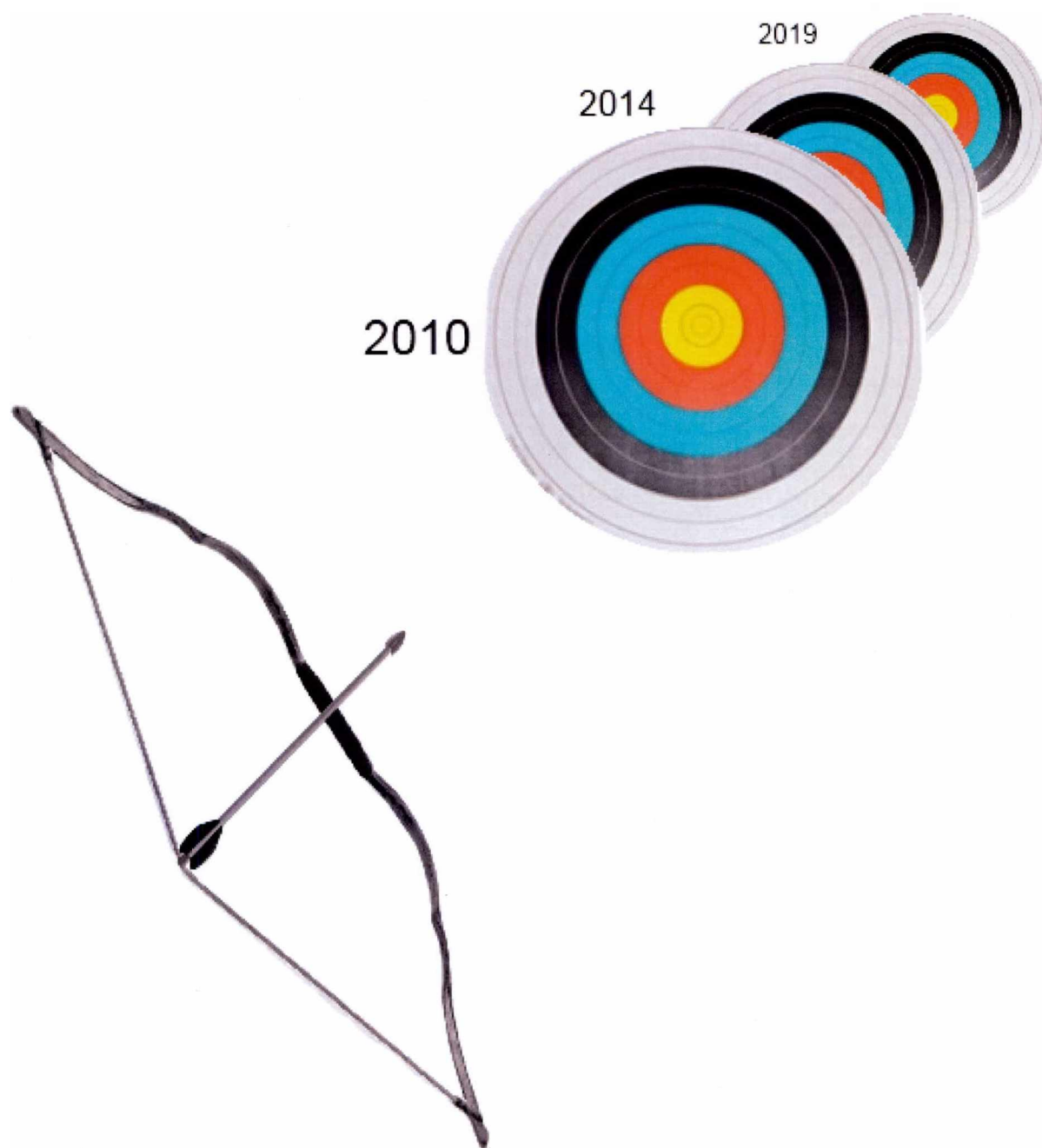


PETER NORDLUND, JENS LUSUA, MIKAEL WIKLUND



Peter Nordlund, Jens Lusua, Mikael Wiklund

Skott mot rörligt mål

Nyckeltal för styrning av försvar i förändring

Titel	Skott mot rörligt mål – Nyckeltal för försvar i förändring
Title	Change Management in the Swedish Defence – Use of key performance indicators
Rapportnr/Report no	FOI-R--2973--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport
Sidor/Pages	84 p
Månad/Month	Mars/ March
Utgivningsår/Year	2010
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A12007
Godkänd av/Approved by	Eva Mittermaier
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund och syfte	10
1.2 Arbetet under 2009	10
1.3 Läsanvisning/disposition	12
2 Styrning i staten och nyckeltal som verktyg	13
2.1 Privat relativt offentligt vid styrning	13
2.2 På vilka sätt kan regeringen styra sina myndigheter?	13
2.3 SMARTa mål?	15
2.4 Nyckeltal som styrverktyg	16
2.4.1 Vad är ett nyckeltal?	16
2.4.2 Konstruktion av nyckeltal	16
2.4.3 Kriterier för nyckeltal	17
2.4.4 Problem med nyckeltal	18
3 Strategisk styrning, verksamhetslogik och nyckeltal i försvaret	20
3.1 Strategisk styrning i Försvarsmakten	20
3.2 Verksamhetslogik och nyckeltal	22
4 Framtidens försvarsmakt – krav på Försvarsmaktens resultat	29
4.1 Försvarspolitiska mål och Försvarsmaktens uppgifter	30
4.2 Krav på operativ förmåga	33
4.3 Krav på och utvecklingen av insatsorganisationen	36
4.3.1 Större kvantitativa förändringar rörande markstridskrafter	36
4.3.2 Större kvantitativa förändringar rörande marinstridskrafterna	39
4.3.3 Större kvantitativa förändringar rörande luftstridskrafterna	40
4.3.4 Större kvantitativa förändringar rörande ledning	41
4.3.5 Större kvantitativa förändringar rörande logistik/stöd	42
5 Centrala områden och önskvärda nyckeltal	44
5.1 Framtidens Försvarsmakt - uppgifter, förmågor och insatsorganisation	44
5.1.1 Nyckeltal	45
5.2 Materieförsörjning och logistik	47
5.2.1 Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt	47

5.2.2	Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer	47
5.2.3	Nyckeltal.....	48
5.3	Personalförsörjning	49
5.3.1	Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt	49
5.3.2	Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer	49
5.3.3	Nyckeltal.....	52
5.4	Grundorganisation.....	55
5.4.1	Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt	55
5.4.2	Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer	57
5.4.3	Nyckeltal.....	57
6	Operationalisering och möjliga nyckeltal	59
6.1	Insatsorganisation	60
6.2	Materielförsörjning/Logistik	63
6.3	Personalförsörjning	67
6.4	Grundorganisation/Stödverksamhet	74
7	Analys, slutsatser och förslag på vidare arbete	77
7.1	Lämpliga nyckeltal.....	77
7.2	Andra sammanfattande kommentarer	79
7.3	Fortsatt arbete	80

Sammanfattning

Det svenska försvaret är under förändring. Under år 2009 kom regeringens inriktningsproposition och det påföljande riksdagsbeslutet som i allt väsentligt överensstämde med propositionen.

Förändringsarbetet kommer att vara omfattande och det är viktigt att statsmakterna styr och följer upp förändringsarbetet och resultatet av förändringarna.

I denna rapport studerar vi hur nyckeltal kan användas i styrning och uppföljning av förändringsaktiviteterna.

Det presenterade arbetet är en vidareutveckling av arbetet under 2008 som presenterades i rapporten "Nyckeltal i försvarsstyrningen".

Vi konstaterar att nyckeltal kan ha en roll i styrningen av förändringarna som komplement till annan styrning men inte som substitut.

Nyckeltalen kan främst användas som indikatorer. De indikativa nyckeltalen kan ses som signaler till djupare analyser om de indikerar en utveckling som ger behov av sådana analyser.

Nyckeltalen kan sällan bli heltäckande utan behovet av ad hoc-analyser kommer fortfarande att finnas kvar dels för att djupare analysera sådant nyckeltalen signalerar, dels för att täcka områden som inte följs upp av nyckeltal.

Uppbyggnaden av de nyckeltal som tagits fram följer den verksamhetslogik som vi använt oss av i tidigare rapporter och som också överensstämmer med strukturen i inriktningspropositionen.

Idealt skulle nyckeltal och annan uppföljning studera resultaten högt upp i den kedja av mål och medel som verksamhetslogiken till del utgör. Nyckeltal är emellertid svåra att konstruera på säkerhets- och försvarspolitiska mål på hög nivå. Önskvärda nyckeltal där den totala försvarseffekten sätts i relation till resursförbrukningen för att åstadkomma denna effekt är mycket svåra att fastställa. Det är emellertid av vikt att strukturerade kvalitativa analyser och utvärderingar görs på denna nivå. Sådana analyser kommer att innehålla subjektiva, värderande istället för strikt mätbara. Bristen på mätbarhet bör inte ses som en ursäkt för att underlåta att göra sådana analyser och utvärderingar trots att de inte går att beräkna som nyckeltal.

Nyckeltal blir oftast möjliga först på nivån insatsorganisation och insatsförband dock fortfarande med inslag av värderingar och subjektiva bedömningar. Insatsorganisationen och insatsförbandens utformning, beredskap och kvalitet härleds från de uppgifter som skall utföras och de förmågor som insatsförbanden ska besitta.

Även på nivån insatsorganisation/insatsförband kan mätbarhet vara ett problem. Enligt de s.k SMART-kriterierna ska mål vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta. En alltför strikt användning av SMART-kriterierna kan leda till suboptimering av mindre viktiga delar av verksamheten i synnerhet när det är svårt att hitta mätbara mål. Mätbarheten kanske finns inom en liten delmängd av det mål eller nyckeltal man egentligen vill styra och följa upp. Om man då riktar all uppföljning mot denna mätbara delmängd riskerar man att just denna del av verksamheten suboptimeras på bekostnad av den övriga svår-mätbara, men mer väsentliga, verksamheten. Det finns därför skäl att överväga att istället definiera "mätbart" som "värderingsbart". Ett "värderingsbart" mål/nyckeltal bygger på att utfallet kan uppskattas genom resonemang/kriterier som inte utesluter subjektiva bedömningar. Metoder för att på ett strukturerat och systematiskt sätt göra dessa uppskattningar kan bidra till att öka trovärdigheten i bedömningarna. Det kan finnas skäl att snarare ha ett "värderingsbart" nyckeltal för hela verksamheten än att ha ett "mätbart" nyckeltal för en begränsad del av verksamheten som sedan får representera helheten.

Nyckeltal på högre nivå i verksamhetslogiken innebär också behov av färre nyckeltal för styrning och uppföljning. Alltför många nyckeltal kan skymma sikten och göra styrning och uppföljning oöverskådlig. Det skulle därför vara värdefullt för styrningen av försvaret att kunna identifiera ett så heltäckande nyckeltal som möjligt på hög nivå i verksamhetslogiken. Detta skulle reducera behovet av ett stort antal nyckeltal för att kunna styra och följa upp verksamheten.

Projektet har i tidigare rapporter pekat på att en integrerad uppföljning av kvaliteten på och kostnaderna för insatsförbanden kan vara en lämplig nivå för att identifiera ett så heltäckande nyckeltal som möjligt.

En strukturerad metod för att värdera insatsorganisationen och dess förband i relation till kostnaderna för att producera denna insatsorganisation och dessa förband är kanske det närmaste man kan komma en "äkt resultaträkning" för försvaret. Genom implementering av Försvarmaktens ekonomimodell, FEM, skapas förutsättningar för en ekonomisk uppföljning som stöder en sådan värdering. En utveckling av insatsorganisationsvärderingen, IOV, så att den än tydligare kan användas för att värdera "nyttan" och de utförda prestationerna skulle kunna ge en uppfattning av "intäktssidan". En sådan värdering kan sannolikt inte endast baseras på strikt mätbara tal utan kommer sannolikt att kräva inslag av strukturerad kvalitativ värdering där subjektiva inslag kan komma att ingå.

De nyckeltal som primärt ansetts möjliga, lämpliga och intressanta är nyckeltal som mäter

- insatsförbandens kvalitet, tillgänglighet och beredskap
- att materielförsörjningen utvecklas enligt principerna för den nya inriktningen (internationellt samarbete, mer "köp från hyllan", minskad egen utveckling, dämpad moderniseringsiver etc)
- att de strukturförändringar som beslutats inom personalförsörjningen verkställs (övergång till frivillig rekrytering, ändrad officersstruktur, lämplig personalomsättning etc)
- att produktions- och stödkostnader reduceras för att istället kunna satsas på insatsorganisationen och dess insatser

Exempel på sådana nyckeltal är:

- Andel förband som uppnår önskad beredskap
- Andel insatta personer i förhållande till totala mängden personer i insatsorganisationer
- Andelen övningsdygn som sker i internationell samverkan
- Andelen egenutvecklad materiel i förhållande till den totala mängden anskaffad materiel
- Andelen påverkbart utrymme i materielplanen
- Andelen av förbandsanslaget som betalas ut till en civil aktör
- Målnivåer för antalet anställda inom varje personalkategori eller kompetensområde
- Antalet personer i internationella insatser
- Anställningstid
- Fördelning mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal
- Officersstruktur
- Könsfördelning

- Utbildningens kvalitet
- Attraktionskraft för rekrytering i olika regioner
- Direkta kostnader till insatsförbanden
- Kostnader för stödverksamhet från försvarsmyndigheterna
- Högkvarterets andel av personalen i Försvarsmakten.

För vissa av nyckeltalen kan man tydligt i inriktningspropositionen avläsa önskad målnivå och måltidpunkt medan andra, kanske främst inom materielområdet, mer pekar på önskad riktning utan att ange ett definierat numeriskt tal för målet.

Det är inte meningen att försvarsministern ständigt ska ha kontroll över dessa nyckeltal. Kontrollen skulle kunna delegeras till exempelvis de sex analytiker som anställts för att förstärka styrningen av verksamhet inom försvarssektorn. Med en uppdelning av ansvaret för uppföljning av nyckeltalen fördelade på dessa personer blir antalet nyckeltal per person lågt och hanterbart. Rapportering till försvarsministern, statssekreteraren och departementets ledande tjänstemän kan huvudsakligen ske genom en avvikelserapportering där positiva och negativa signaler uppmärksammas.

Nyckeltal är på grund av svårigheterna att klä all väsentlig verksamhet i mätbara termer ofta förenklingar av den verksamhet man vill styra och följa upp. Det är därför viktigt att analysera resultaten från nyckeltalen med en ansats som "djävulens advokat" och inrikta analysen på nyckeltalens svagheter. Vi har därför försökt identifiera risker för falsk måluppfyllnad och suboptimering för de nyckeltal vi presenterar i rapporten. Vi lämnar även förslag på hur kontroll av eventuell falsk måluppfyllnad/suboptimering kan göras.

Nyckeltal ska som tidigare påtalats ses som komplement till annan styrning och uppföljning. Det är viktigt för Försvarsdepartementet att dess personal har god verksamhetsförståelse, verksamhetskompetens, analytisk kapacitet samt tillgång till underlag för analyser och utvärdering där direkt tillgång till data i försvarets olika informationssystem skulle vara önskvärt. En möjlighet att iterativt göra analyser genom aktivt sökande och nyttjande av data och underlag är ofta ett ändamålsenligt sätt att bygga upp förståelse och kunskap om en verksamhet.

1 Inledning

Denna rapport är framtagen av projektet "Strategisk styrning av det militära försvaret", som med Förvarsdepartementet som uppdragsgivare studerar statsmakternas styrning av det militära försvaret. Det är främst styrningen från Förvarsdepartementet som fokuseras. Rapporten utgör en del av den resultatavtappning som projektet ger till uppdragsgivaren. Andra former för avtappning är muntliga presentationer, seminarier, diskussioner och en roll som "bollplank" i styrningsfrågor. Projektet deltog bl.a. i ett av FOI arrangerat förvarsekonomiskt seminarium som fick en stor uppslutning från Regeringskansliet, Förvarsmakten och förvarsmyndigheterna.

1.1 Bakgrund och syfte

Försvaret ska den närmaste fem- till tioårsperioden genomgå en förändringsprocess som i många avseenden kan ses som ett systemskifte. Försvaret ska gå från ett mobiliseringsbart invasionsförvar till ett insatsförvar med betydligt ökad tillgänglighet och högre insatsberedskap. Förmågan till internationella insatser ska ökas. Den tillämpade värnplikten ska lämnas för ett system med anställda och kontrakterade soldater som rekryterats på frivillig grund. En ny officerskategori, officerare med specialistinriktning, ska i framtiden utgöra majoriteten av de anställda officerarna. Materielförsörjningen ska i högre grad ske genom internationellt samarbete och i minskad utsträckning genom egen utveckling. Internationellt samarbete ska även inom många andra områden vara en ledstjärna, inte minst genom ett nordiskt samarbete. Organisation, roller och struktur på stödmyndigheterna är under utredning och förändring.

En förutsättning för att lyckas med en så omfattande omstrukturering av försvaret är en aktiv och konsekvent styrning av förändringsarbetet.

Det kommer att vara viktigt för statsmakterna att säkerställa att förändringarna genomförs enligt statsmakternas beslut och med önskade resultat. Styrningen behöver utföras genom många kompletterande aktiviteter. En av dessa aktiviteter kan vara att utnyttja nyckeltal för att styra förändringsarbetet och följa upp om önskade resultat av förändringarna uppkommer.

Syftet med denna rapport är att föreslå nyckeltal för styrning och uppföljning av det påbörjade förändringsarbetet i försvaret. Nyckeltalen har därför främst ett förändringsperspektiv. Möjligheter att genom nyckeltalen få tidiga varningar rörande Förvarsmaktens transformation har varit en viktig påverkansfaktor för framtagandet av nyckeltalen liksom kostnadseffektivitet.

1.2 Arbetet under 2009

Projektet har tidigare studerat olika former av nyckeltal. Förvarsdepartementet önskade under hösten 2008 i samband med arbetet inför inriktningspropositionen¹ att få en första studie av nyckeltal för försvarets omvandlingsprocess utförd och som en del av projektets verksamhet år 2008 studerades möjligheterna att använda olika former av nyckeltal för styrningen av de förändringar som försvaret ska genomföra för att realisera den av statsmakterna önskade inriktningen. Denna studie utfördes under hösten 2008 och avrapporterades i form av en rapport, "Nykeltal i förvarsstyrningen"², i början av 2009.

¹ *Ett användbart förvar.* (2009-05-19). (Regeringens proposition 2008/09:140). Stockholm: Förvarsdepartementet

² Asplund, P, Nordlund, P, Wiklund, M. (2009). *Nykeltal i förvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens förvar.* (FOI-R--2695--SE). Stockholm: Totalförvarsets Forskningsinstitut.

Rapporten innehåller ett utkast till förslag på nyckeltal inom olika områden av försvarets verksamhet.

När denna rapport skrevs var ännu inte regeringens inriktningsproposition skriven. Arbetet utgick istället från de direktiv Försvarmakten fått från Förvarsdepartementet under 2008 för att ta fram underlag till inriktningspropositionen.

I juni 2009 antog Riksdagen inriktningspropositionen. Inriktningspropositionen innebär som nämnts stora förändringar i försvaret avseende insatsorganisation, beredskap, personal- och materielförsörjning, grundorganisation samt stödverksamhet. En del av arbetet i projektet under 2009 har bestått i att fördjupa det arbete som utfördes 2008 och presenterades i ovan nämnda rapport. I det fortsatta arbetet har ytterligare information beaktats vid utformning av nyckeltal för förändringarna. Inriktningspropositionen kom i mars 2009, Stödutredningen lämnade sina förslag i maj 2009, riksdagsbeslut togs i juni 2009 och Pliktutredningen kom med sitt slutbetänkande i juli år 2009. Denna tillkommande information har möjliggjort en fördjupning av det arbete som utfördes år 2008 varvid nyckeltalen ytterligare kunnat preciseras.

Projektet har utgått från de förändringar som beskrivits i inriktningspropositionen och de olika utredningarna och som beslutats av Riksdagen.

En av författarna till denna rapport har parallellt varit engagerad i ett arbete för IML³ med nyckeltal inom materiel- och teknikförsörjningen. Detta har medfört både synergier med arbetet med nyckeltal åt Förvarsdepartementet och förutsättningar för samordning av framtagande och användning av nyckeltal.

Nyckeltalen ska bygga på en väl underbyggd verksamhetslogik och den ”strategiska karta” som statsmakterna har för sin styrning av försvarets verksamhet. Den strategiska kartan redogör för statsmakternas syfte och mål med försvaret och de prestationer och resultat man önskar få ut av försvarets verksamhet. Verksamhetslogiken beskriver hur mål och medel på olika nivåer hänger ihop och orsakssambanden mellan mål, uppgifter, krav, organisation och resurser.

Den strategiska kartan och verksamhetslogiken är utgångspunkten för framtagandet av nyckeltal. Arbetsstegen därefter har bestått i att:

- förklara och motivera nyckeltalen utifrån de förändringar som pekas ut av inriktningspropositionen och riksdagsbeslutet,
- definiera nyckeltalet genom att de storheter som ska sättas i relation till varandra identifieras och beskrivs,
- ange källor för att erhålla värden för beräkning av nyckeltalet anges,
- beräkna och redovisa nuläget avseende nyckeltalet, det aktuella värdet på nyckeltalen
- definiera målnivån på nyckeltalet samt utifrån inriktningspropositionen ange om en sådan kan fastställas (i vissa fall kan bara önskad riktning fastställas och inte ett exakt värde),
- beskriva risker med nyckeltalet vilket bl.a. består i suboptimeringsrisker, ”falska” ej avsedda sätt att uppnå nyckeltalet,
- ange granskningsåtgärder för att säkerställa att nyckeltalet verkligen speglar den avsedda förändringen.

³ Integrerad MaterielLedning, en FM- och FMV-gemensam ledningsresurs inom materielförsörjning.

1.3 Läsanvisning/disposition

Kapitel 1 innehåller bakgrunden till och syftet med denna rapport.

I kapitel 2 beskrivs strategisk styrning, målformulering och nyckeltal som verktyg för styrning.

Kapitel 3 innehåller resonemang om verksamhetslogiken i försvaret och hur denna beaktats i inriktningspropositionen och projektets arbete med nyckeltalen.

Kapitel 4 behandlar försvarspolitiska mål, försvarets uppgifter, krav på förmåga och utveckling av insatsorganisationen

I kapitel 5 härleds nyckeltal inom olika områden från de önskade förändringarna av försvaret inom respektive område och här resonerar vi i termer av *önskade* nyckeltal.

Kapitel 6 innehåller en fördjupad beskrivning av de olika nyckeltalen och en bedömning om de är *möjliga* som nyckeltal.

Kapitel 7 utgörs av analyser, slutsatser och här görs ett urval av *lämpliga* nyckeltal. Planer för fortsatt arbete inom projektet presenteras.

I kapitel 4–6 beskrivs de för framtagande av nyckeltal utvalda nivåerna i verksamhetslogiken. I kapitlen 5-7 behandlar vi nyckeltal enligt sekvensen önskvärda – möjliga – lämpliga.

2 Styrning i staten och nyckeltal som verktyg

2.1 Privat relativt offentligt vid styrning

Den större delen av tillgänglig litteratur på området som behandlar styrning och "management" avser företag och verksamhet som har till huvuduppgift att leverera ett ekonomiskt resultat. Detta spelar en viktig roll i analyser av hur verksamheter ska styras då privat, eller vinstdrivande, skiljer sig från offentlig, eller icke-vinstdrivande, verksamhet. Det är viktigt att göra en åtskillnad mellan hur privata aktörer, såsom företag, löser sina problem och hur offentliga ska gå tillväga. I en vinstdrivande verksamhet kan nyttostriden av verksamheten, som utgörs av intäkter, balanseras och användas för att finansiera kostnadssidan av verksamheten. På så sätt har en vinstdrivande verksamhet i teorin ingen budgetrestriktion – varje åtgärd som medför kostnader kan genomföras om denna åtgärd samtidigt genererar intäkter som finansierar dessa. Offentliga organisationers nyttostriden av verksamheten består ofta av en mer generell samhällsnytta som sällan eller aldrig kan användas för att finansiera uppkomna kostnader. Man får istället sina intäkter genom exempelvis anslag. Det offentligas lyder därför ständigt under en budgetrestriktion – även om nyttan av vidtagna åtgärder ökar snabbare än kostnaden för åtgärderna så finns det en budgetär gräns där ytterligare verksamhet inte kan finansieras. Liknelsen med vinstdrivande verksamhet, som av naturen i slutändan kommer att fokusera styrningen på omsättning och resultat etc., är därför haltande. Offentliga eller icke-vinstdrivande organisationers problem är därför mer att likna vid en hushållsekonomi i vilken nytta ska maximeras under en given budget. Styrning och uppföljning blir därmed mer fokuserad vid prestationer, effekter, processer och resursförbrukning.

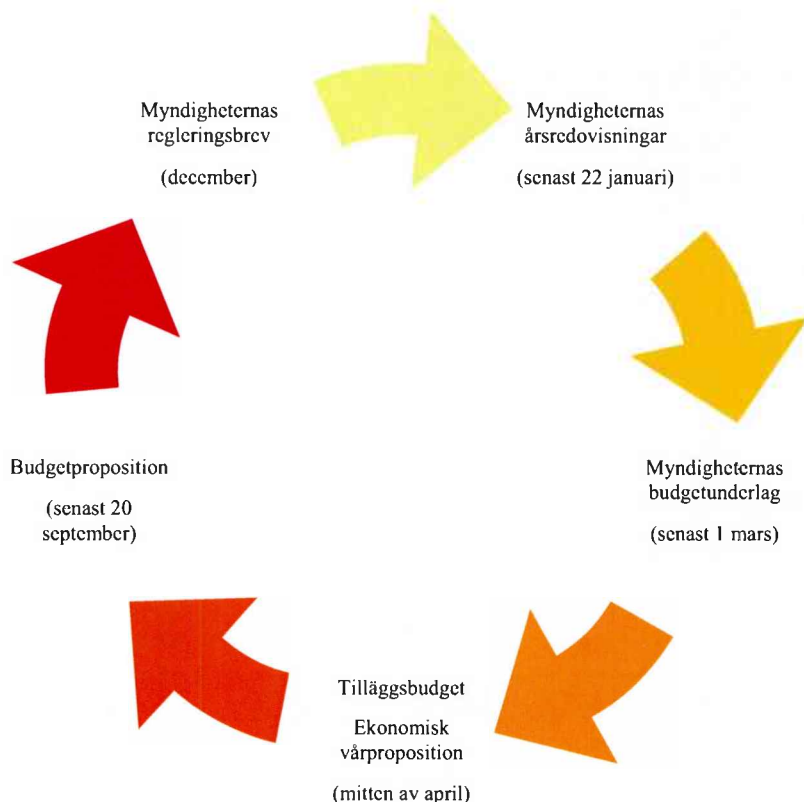
Ett annat problem som offentliga organisationer har i en större utsträckning än andra är svårigheterna att koppla samman nytta och resurs. I en vinstdrivande verksamhet är kopplingen naturlig, kostnader för att vidta åtgärder eller bedriva verksamhet kommer ständigt att vägas mot de intäkter som dessa genererar. Olönsam verksamhet kommer förr eller senare oftast att åskådliggöras och hanteras. Nyttan (i formen av intäkter) kommer att hanteras i samma ekvation som kostnader. För offentlig verksamhet är det svårare att ställa nyttan, i formen av samhällseffekter och olika prestationer, mot kostnader. Effekten blir därför ofta att nytta och krav på verksamheten hanteras separerat från vilka kostnader som dessa är förknippade med. Problemet med detta är att ekvationen blir ensidig utan en balans mellan dessa båda storheter. Utan kostnader blir (i princip) varje åtgärd och verksamhet värd att genomföra, organisationen kommer att sträva efter en maximering av verksamheten. Utan nytta blir (i princip) varje åtgärd och verksamhet endast förknippad med kostnader, organisationen kommer att sträva efter en minimering av verksamheten. Verkligheten ligger förmodligen någonstans mellan dessa båda extremer, och det troligaste är att båda sidorna av myntet tenderar att hanteras – men i olika forum och vid olika tidpunkter. Poängen är att detta lägger till ytterligare en komplexitet, och därmed en anledning till försiktighet, i användningen av styrinstrument och analyser framtagna för privat/vinstdrivande verksamhet.

2.2 På vilka sätt kan regeringen styra sina myndigheter?

Regeringens och regeringskansliets möjligheter att styra sina myndigheter tenderar att ta sig uttryck i ett antal centrala dokument. Olika styrproblem fokuserar oftast på användningen av dessa och vilken roll de spelar i styrdynamiken. Styr- och planeringsprocessen kan beskrivas som ett växelspel mellan myndighet, regering och riksdag. De mest centrala dokumenten i processen är:

- Budgetpropositionen
- Den ekonomiska vårpropositionen
- Myndigheternas regleringsbrev
- Statens årsredovisning
- Myndigheternas årsredovisning
- Myndigheternas budgetunderlag

Den normala "planeringsloopen" kan illustreras på följande sätt:



Figur 2-1: Planeringsloop

Till detta kommer en "beslutsloop" som ser ut på samma sätt men med andra månadsangivelser – undantaget är regleringsbrevet som överlämnas från regeringen till myndigheterna samtidigt som beslut sker. Nedan följer en kort beskrivning av de olika dokumenten, deras roll och besluten som är kopplade till dem.

Processen är cyklisk och kan inte sägas ha en tydlig början eller slut. För enkelhetens skull har vi därför valt att beskriva den i enlighet med budgetårets utseende.

Myndighetens årsredovisning skall överlämnas av myndigheten till regeringen senast den 22 januari. Syftet med dokumentet är att beskriva både hur ekonomi och verksamhet har utvecklats under det gångna budgetåret samt redogöra för hur myndigheten har lyckats nå de mål som regeringen har angett för dess verksamhet.

Därefter lämnar myndigheten in sitt budgetunderlag till regeringen. Detta skall ske senast den 1 mars. I detta underlag beräknar myndigheten sina utgifter de kommande tre budgetåren och ger förslag på hur dessa skall finansieras. Underlaget fyller en viktig funktion för regeringen när denna skall beräkna utgifterna för olika anslag och planera kommande budgetar.

I mitten av april lämnar regeringen över den ekonomiska vårpropositionen samt förslag till tilläggsbudget till riksdagen. Den ekonomiska vårpropositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken de kommande åren. Förslaget till tilläggsbudget berör eventuella ändringar av anslag inom ramen för det innevarande budgetåret. Samtidigt med båda dessa propositioner överlämnar regeringen statens årsredovisning till riksdagen.

Processens mest omfattande dokument är budgetpropositionen som överlämnas av regeringen till riksdagen senast den 20 september. Valår sker detta normalt något senare. I propositionen ger regeringen förslag på utgiftsramar för det kommande budgetåret samt ett detaljerat förslag över hur statens budget skall se ut. Detta sker genom en beskrivning i utgiftsområden och (underliggande) anslag. Budgetpropositionen behandlas av riksdagen under perioden oktober till december i flera steg.

Det sista steget i processen är när regeringen, med utgångspunkt i den av riksdagen beslutade budgeten, beslutar om regleringsbrev för myndigheterna. I regleringsbrevet anger regeringen målen med myndigheternas verksamhet, hur stora anslag som får användas samt vilken resultatinformation myndigheten skall lämna.

Till dessa dokument kan läggas instruktionen som inte återfinns i den ovanstående cykeln utan definierar formerna för myndighetens existens. I denna beskrivs bland annat myndighetens övergripande uppdrag och uppgifter, på vilket sätt myndigheten styrs samt vem som är myndighetschef.

Ur en teoretisk synvinkel kan regeringens sägas styra sina myndigheter genom krav på resurser, processer, resultat och effekter. De två förstnämnda reglerar *hur* myndigheten ska sköta sin verksamhet och de två sistnämnda ställer krav *vad* som ska uppnås. Nyckeltal återfinns i denna kontext som ett verktyg för uppföljning av uppsatta mål. Men, för att detta ska vara relevant måste mål kunna sättas upp på ett ändamålsenligt sätt.

2.3 SMARTa mål?

Ett sätt att studera möjligheten till måloppfyllelse är att följa de s.k. SMART-kriterierna. Enligt dessa kriterier skall ett bra mål vara:

- Specifikt - tydligt formulerat för tydlig målkännedom
- Mätbart - vilket möjliggör bedömning av måloppfyllelse
- Accepterat - godtaget och bedömt som ett rimligt mål
- Realistiskt - möjligt att uppnå
- Tidssatt - målet har en (eller flera) tidsangivelse(r)

Akronymen SMART används som lättförståeligt begrepp, den ordning i vilken väldefinierade mål utarbetas är dock generellt M-A/R-S-T.

Mätbarheten är i detta sammanhang den viktigaste faktorn. Den anger om målet är uppfyllt och kräver sålunda att framgången är mätbar, det vill säga att framgången explicit kan dokumenteras. För att målet skall vara accepterat krävs förutom mätbarhet även kunskaper om möjligheterna att nå målet samt vilka resurser som behövs och finns tillgängliga. Ett realistiskt mål kräver ytterligare kännedom om resurser (vem gör vad, vilken kompetens finns tillgänglig), möjligheter och tiden till förfogande. Frågor om vem som gör vad samt vilken kompetens och övriga resurser som finns tillgängliga ska kunna besvaras. Målet bör också vara väl specificerat för att alla inblandade skall veta sin roll. Tidssättningen, när målet skall vara uppnått, kräver att målet är mätbart, realistiskt (och därmed accepterat) och specifikt.

Styrning och uppföljning av en verksamhet med hjälp av nyckeltal underlättas om de mål som är satta är tydligt definierade. Tydligt definierade mål skall ge all information den

verksamhetsutövande parten behöver för att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att målet uppfylls i enlighet med de övriga krav som finns på verksamheten.

Strategisk styrning av en verksamhet kan jämföras med styrning av ett fordon under en resa. Resmålet representeras av verksamhetsmålet, och framförandet av fordonet sker genom styrning, uppföljning och åtgärder. I fråga om styrning, uppföljning och åtgärder kan nyckeltal vara till stor nytta.

2.4 Nyckeltal som styrverktyg

I en tidigare FOI-rapport, *Nyckeltal i försvarsstyrningen*⁴, beskrivs nyckeltal som indikatorer för att mäta olika framgångsfaktorer i en organisation (och uppfyllandet av framgångsfaktorerna). Om de faktorer som leder till framgång kan mätas och presenteras som nyckeltal, kan också styrning ske med hjälp av dessa.

Nyckeltal kan, rätt definierade, hjälpa en organisation att mäta framsteg i relation till i förväg uppsatta mål. Nyckeltalen kan alltså ge en fingervisning om organisationens färd mot målet, där färden underlättas om organisationen kan orientera sig under resans gång. Den enklaste formen av nyckeltal för en resa talar om huruvida resmålet nåts eller ej. Om ytterligare kontrollerande nyckeltal definieras uppkommer fler möjligheter till undersökning och uppföljning av färden mot målet. Dessa kompletterande nyckeltal baseras på startpunkt och mål, och kan mäta faktorer som riktning, hastighet, acceleration eller stabilitet för organisationen som utför resan. Nyckeltalen måste vara kvantifierbara för att kunna utvärderas, och de ska spegla de kritiska framgångsfaktorerna.

För att konstruera nyckeltal för uppföljning av verksamheten måste nuläget identifieras: var (mätt i relevanta nyckeltalsdimensioner) befinner sig organisationen i fråga idag? De förutsättningar och resurser organisationen har både för verksamheten idag och för framtida verksamhet måste också klargöras. När målet sedan definieras kan vägen till målet lättare uppskattas.

2.4.1 Vad är ett nyckeltal?

Nyckeltal är, vilket framgår av namnet, tal som har en nyckelfunktion. Dessa tal skall därmed beskriva ett område av intresse och utgör en grund för kontroll eller styrning av en organisation eller en verksamhet. Nyckeltal är ofta förenklingar som används för att spegla eller beskriva en större och mer komplex verklighet.

Nyckeltal används främst i den privata sektorn för organisationer med en naturlig strävan efter framgång, där finansiella och resultatanknutna nyckeltal ofta prioriteras. Traditionellt är dessa nyckeltal baserade på poster som återfinns i en organisations resultat- och balansräkning, som soliditet (eget kapital/totalt kapital) eller skuldsättningsgrad (skulder/ eget kapital).

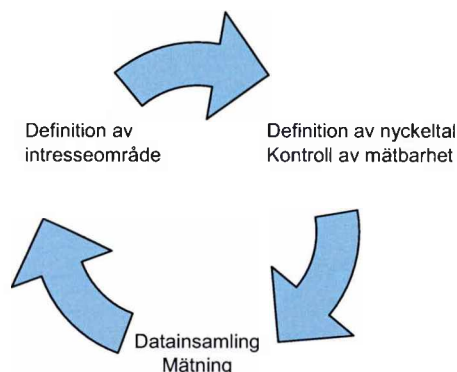
För en aktör som Försvarsmakten, utan några direkta konkurrenter och utan marknadstryck, är situationen annorlunda. Detta innebär att de nyckeltal som kan användas för styrning och uppföljning av verksamheten skiljer sig från de nyckeltal som används i den privata sektorn.

2.4.2 Konstruktion av nyckeltal

Figur 2-2 nedan illustrerar kretsloppet i nyckeltalskonstruktionen. Ett vanligt angreppssätt är att inleda arbetet med att identifiera ett intresseområde inom vilket man önskar ta fram

⁴ Asplund, P, Nordlund, P, Wiklund, M. (2009). *Nyckeltal i försvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar* (avsnitt 2.2).

nyckeltal (överst till vänster i figuren). Detta intresseområde definieras så specifikt som önskas och ska illustrera en framgångsfaktor för verksamheten. Efter intresseområdesdefinitionen undersöks möjligheten att mäta de variabler som kan vara aktuella för området (överst till höger i figuren). I detta skede behöver nyckeltalet inte vara precist utformat, utan ett antal möjliga alternativ till nyckeltal bestående av olika parametrar kan vara aktuella. Arbetet i detta skede syftar till att hitta data i form av tal, nivåer, index eller andra mätetal, vilka kan utgöra beståndsdelar i det slutligt framtagna nyckeltalet. Ett fullgott nyckeltal ska till slut på god grund kunna antas spegla den framgångsfaktor som identifierats, och innehålla beståndsdelar för vilka datainsamling är förhållandevis enkelt. Skedet som följer innebär insamling av data och mätning av själva nyckeltalet (nederst i figuren), vilket ger en bas för styrning och uppföljning av den framgångsfaktor talet speglar.



Figur 2-2: Exempel på kretslopp för framtagning av nyckeltal

Arbetet med framtagande av nyckeltal kan dock ta sin början i vilket av dessa skeden som helst. Om ett redan existerande nyckeltal avses att användas blir mätbarheten det första övervägandet som görs i kretsloppet. Om nyckeltalet är mätbart kan mätning ske, och senare undersöks om talet går att knyta till en specifik framgångsfaktor.

På liknande sätt sker konstruktionen om analysen tar sin början i befintlig och tillgänglig data.

Nyckeltalets relevans över tid bestäms av den strategiska bild som målas upp av verksamhetens färd mot målet. Om målet eller andra förutsättningar förändras kommer framgångsfaktorens relevans att förändras. Framgångsfaktorer kan läggas till eller tas bort från kartan - och den uppsättning nyckeltal som speglar framgångsfaktorena blir därmed också föremål för förändring. En fortlöpande analys av den strategiska bildens dimensioner är därför av största vikt.

2.4.3 Kriterier för nyckeltal

När målet för en verksamhet är definierat och nuläget är känt kan styrningsprocessen ta form. Att styra en organisation av Försvarmaktens storlek direkt mot målet är komplicerat, eftersom målets mätbarhet kan förefalla otydlig oavsett hur specifikt det än må vara. Att skydda samhällets funktionalitet, hävda suveränitet och förebygga konflikter är mål som svårt kan låter sig kvantifieras till nyckeltal.

För att underlätta styrningen i situationer av svårsmåttat mål bör fokus ligga på de framgångsfaktorer som är aktuella. Här bör framgång definieras, vad är framgång för Försvarmakten? En definition ger en grund för framtagande av framgångsfaktorer, de faktorer som anses staka ut vägen mot målet - och med vilkas hjälp styrning och uppföljning av Försvarmakten underlättas. En analys av relevanta framgångsfaktorer ska kunna ge svar på frågan hur Försvarmakten steg för steg tar sig till målet. Framgångsfaktorer och nyckeltal är dock inte statistiska instrument, utan baseras på antaganden om vad som leder till måluppfyllelse. Relevansen och aktualiteten för talen

kan också förändras över tiden, varför uppföljning och analys av nyckeltalen (där nyckeltalens utveckling och storlek formerar en mer detaljerad styrning, och frågan om ett nyckeltal fortfarande är relevant bestämmer talets existens inom styrningen) bör ske fortlöpande.

Några viktiga egenskaper för nyckeltal, vilka bör beaktas i uppföljning och analys är:

- Manipulerbarhet – ett nyckeltal får inte vara lättmanipulerbart. Om risk för manipulerbarhet föreligger bör talet kompletteras med ytterligare nyckeltal som speglar situationen. Detta kriterium är också av vikt i frågan om vem som beräknar respektive analyserar nyckeltalet (se punkten om definierat ansvar/ägande nedan).
- Verksamhetsanknytning – nyckeltalen måste vara knutna till den verksamhet de speglar. Detta underlättar jämförelser över tid (internt) samt jämförelser verksamheter emellan (externt).
- Definierat ansvar/ägande och mängd. Ansvar för en framgångsfaktor eller ett nyckeltal ska ligga hos den som har möjligheter till påverkan.

2.4.4 Problem med nyckeltal

Ett problem med nyckeltalsanvändning utgår ifrån talens ursprungliga syfte: att förenkla verkligheten. Förenklade tal baseras ofta på genomsnitt och proxymått, vilket innebär att variationer och detaljer inte alltid fångas av talen.

För en organisation i förändring kan nyckeltalen eller delkomponenter i dem förändras. Därmed kan möjligheten att mäta talet minska som en följd av att den historiska kontexten för ett nyckeltal försvinner.

Nyckeltalsjämförelser med konkurrerande verksamheter är för Försvarsmakten svåra att utföra, då direkta konkurrenter saknas inom det huvudsakliga geografiska verksamhetsområdet.

En för stor mängd nyckeltal blir oöverskådlig. Det är därför av största vikt att de nyckeltal som studeras, förutom att de är relevanta, är av en hanterlig mängd. Hur stor en hanterlig mängd är bestäms av användaren.

I *Nyckeltal i försvarsstyrningen*⁵ redogörs för en vanligt förekommande svårighet med att välja rätt nyckeltal för en verksamhet: att få en uppsättning nyckeltal med lagom djup och bredd. Med rätt utarbetade nyckeltal kan styrningen av en verksamhet underlättas väsentligt. För större verksamheter eller organisationer innebär detta ett problem: det antal nyckeltal som krävs för detaljerad styrning blir lätt stort. De som önskar utöva styrning med hjälp av nyckeltal måste därför besluta sig för hur en stor mängd tal kan implementeras i styrningsprocessen. Detta kan ske på två sätt, genom:

1. Begränsning av antalet nyckeltal som används. Detta angreppssätt ger en mindre mängd nyckeltal att utarbeta, estimeras och följa upp. En begränsad mängd tal kräver att verksamheten i fråga korrekt kan avspeglas i de utvalda nyckeltalen. För organisationer av Försvarsmaktens storlek är risken stor att en begränsad mängd nyckeltal leder till försämrade styrningsmöjligheter, eftersom antalet uppföljda framgångsfaktorer blir lågt.
2. Delegering av beräknings- eller uppföljningsansvar. För större organisationer kan styrningen underlättas genom delegering av beräknings- eller uppföljningsansvar. En fungerande delegering medger att en större mängd nyckeltal kan användas,

⁵ Asplund, P, Nordlund, P, Wiklund, M. (2009). *Nyckeltal i försvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar* (avsnitt 2.2).

samtidigt som belastningen på den enskilda funktionen eller personen blir hanterbar. Detta gäller för både beräkning och uppföljning av nyckeltalen, då båda dessa uppgifter kan delegeras beroende på vilken part som utför arbetet. För att delegering av nyckeltalsberäkning ska vara effektiv krävs att de tal som delegeras hamnar på rätt plats: hos den som har kontroll över informationen nyckeltalet består av (oftast den som ansvarar för området nyckeltalet speglar). Rapporteringen av nyckeltal bör också ske snabbt för att eventuella åtgärder ska kunna vidtagas utan större fördröjning.

När ett hanterbart antal nyckeltal definierats och kvantifierats kan styrnings- och uppföljningsprocessen inledas. Lämpliga målnivåer och uppföljningsmekanismer bestäms av den styrande parten, där ansvaret för målnivån kan vara eget, ske i samråd med andra intressenter eller delegeras till andra parter.

I de fall den önskade nivån på nyckeltalet är identifierad och det uppmätta talet inte motsvarar nivån måste mer detaljerade analyser utföras. I dessa fall bör analysen omfatta:

- studier av i nyckeltalet ingående parametrar
- problemidentifiering – är någon av parametrarna avvikande i nivå?
- nedbrytning av parametrar – finns det angränsande skeden/parametrar i systemet som har effekt på den valda parametern?
- sammanställning av möjliga åtgärder – vilka åtgärder kan vidtas för att påverka parametrarna?
- effektstudier – för vilken av parametrarna ger en vald åtgärd önskvärd effekt?
- åtgärdsbeslut och genomförande – val av åtgärd(er) och verkställande (samt senare: uppföljning).

3 Strategisk styrning, verksamhetslogik och nyckeltal i försvaret

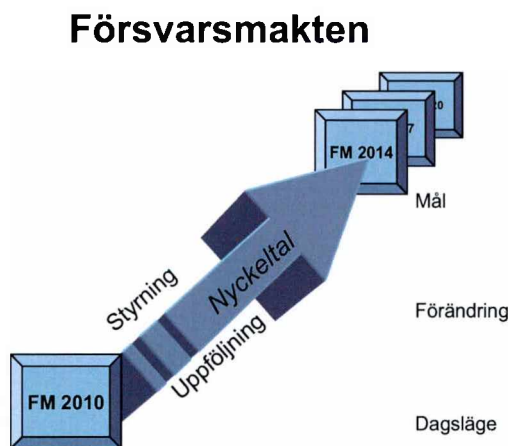
3.1 Strategisk styrning i Försvarsmakten

Strategisk styrning baseras på en organisations strategi, vilken generellt i sin tur baseras på ett eller flera mål. En sådan verksamhetsstyrning innebär i korta drag:

- Ett formulerat mål, då styrning av en verksamhet kräver kännedom om den riktning eller inriktning verksamheten ska ha. Om tydliga mål saknas existerar en uppenbar risk att verksamheten eller organisationen inte har någon tydlig riktning, vilket försämrar styrningsmöjligheterna avsevärt.
- Styrning mot målet, för att uppnå önskade förändringar
- Uppföljning av verksamheten – utvecklas verksamheten i rätt riktning, i rätt takt och med rätt resursförbrukning? Uppföljningen ger information om vad som behöver förändras.
- Möjlighet att vidta åtgärder för att hålla riktningen, tempot och kostnadsramarna. Hur snabbt åtgärderna sedan ger resultat bestämmer styrningens effekt.

Försvarsmakten som verksamhetsutövare har, via propositioner och regleringsbrev, den informationen om målet för verksamheten Regeringen anser vara nödvändig. Via användande av nyckeltal kan uppföljning och styrning av verksamheten ske, givet att de nyckeltal som används är representativa för de framgångsfaktorer som leder fram till målet.

Försvarsmakten bedriver verksamheten på uppdrag av regering och riksdag, där verksamheten styrs av regleringsbrev, instruktion samt enskilda regeringsbeslut. I uppföljningen av verksamheten kan nyckeltal, rätt använda, också spela en viktig roll. I Figur 3-1 nedan illustrerar styrnings- och uppföljningsprocessen för Försvarsmakten i förändring.



Figur 3-1: Nyckeltal för styrning och uppföljning av Försvarsmakten i förändring.

Försvarsmaktens förändringsprocess innebär en följd av steg från dagens position mot de formulerade framtida målen. Denna förändringsprocess kan styras och följas upp med hjälp av nyckeltal, vilka fungerar som indikatorer för viktiga faktorer i förändringsprocessen.

Strategisk styrning är även ett centralt internt begrepp inom Försvarsmakten. Detta utgörs av den styrning från högsta nivå, den av Överbefälhavaren fastställda styrningen, som lägger grunden för samt fokuserar förändringsarbetet. I arbetet med att förverkliga de krav som regeringen ställer utgår Försvarsmakten från tre strategiska grundelement; värdegrund, verksamhetsidé och vision. Till detta kopplas ett antal strategiska förändringsmål. Syftet med dessa är att peka ut de förändringar som bedöms ha en avgörande betydelse för att uppnå morgondagens försvarsmakt. I grunden ligger en metodik med olika perspektiv i enlighet med metoder för så kallat balanserat styrkort och strategisk karta. Nedan illustreras Försvarsmaktens vision och strategiska förändringsmål såsom fastställets 2009-12-17:



Figur 3-2: Försvarsmaktens vision och strategiska förändringsmål

Målen härstammar från en analys av förändringsbehovet i fyra olika perspektiv:

- Leveranser
 - vad är det Försvarsmakten behöver förändra i leveranserna till uppdragsgivaren, regeringen,
- Resurser
 - vad behöver Försvarsmakten förändra i hur man använder de resurser som förfogas över,
- Intern verksamhet
 - vilka förändringar behöver göras i sättet att arbeta och processerna samt
- Kultur och lärande
 - vad behöver förändras i Försvarsmaktens kultur och hur man tar hand om varandra.

Nyckeltal utgör ett aktivt verktyg för att följa upp dessa förändringar.

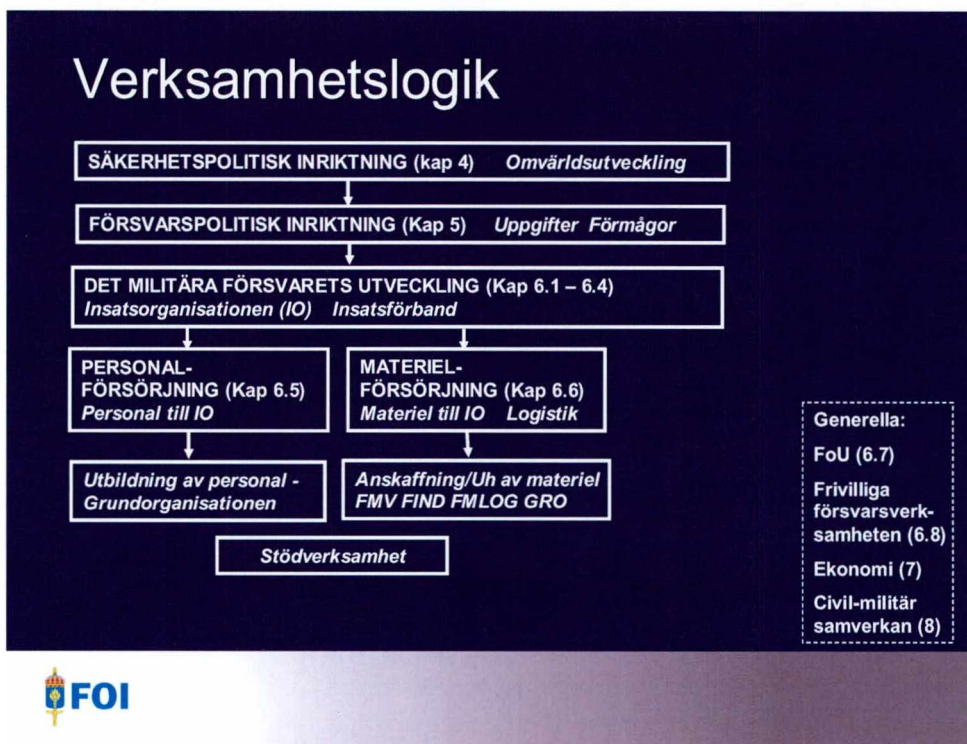
3.2 Verksamhetslogik och nyckeltal

Vi har i tidigare rapporter behandlat verksamhetslogiken i försvaret.⁶

Verksamhetslogikens syfte är att koppla ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion och kostnader. En förståelse för hur sambanden ser ut i en verksamhet och hur mål och medel hänger samman är en av de viktigaste förutsättningarna för goda beslut och effektivitet. Verksamhetslogiken kan ses som en successivt nedbruten mål-medel-kedja.

I föregående års rapport⁷ beskriver vi verksamhetslogiken som en förädlings- och spårbarhetskedja.

Inriktningspropositionen ansluter till denna verksamhetslogik i sin struktur, disposition och kapitelindelning enligt Figur 3-3 nedan. Kapitelhänvisningssiffrorna i figuren motsvarar kapitelnumrering i inriktningspropositionen.



Figur 3-3: Verksamhetslogik i inriktningspropositionen

I denna rapport resonerar vi endast principiellt om de översta nivåerna i verksamhetslogiken: säkerhetspolitisk inriktning (omvärld) och försvarspolitisk inriktning (förmågor) och konstaterar att det är svårt att identifiera nyckeltal på denna övergripande nivå men att ett strukturerat tänke- och arbetssätt där effekter/prestationer vägs mot resursförbrukning även är viktigt på denna nivå.

Nyckeltalen kommer därför i huvudsak identifieras inom

- insatsorganisationen (IO) och dess numerär, beredskap och tillgänglighet
- personalförsörjningen
- materielförsörjningen och logistiken

⁶ Verksamhetslogik i förbandsproduktionen, Peter Nordlund, Leif Hedberg, Helge Löfstedt, FOI-R- -2241--SE

⁷ Asplund, P, Nordlund, P, Wiklund, M. (2009). *Nyckeltal i försvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar* (avsnitt 2.3).

- grundorganisationen och stödverksamheten

Bland övriga områden kan forskning och utveckling (FoU) och frivillig försvarsverksamhet möjligen bli aktuella för nyckeltal. Ekonomi och civil-militär samverkan är generella uppföljningsområden som påverkar såväl insats- som grundorganisation och såväl personal- som materielförsörjning.

I belysningen av inriktningspropositionen vidareutvecklar vi i denna rapport resonemang och analyser från föregående års rapport och strukturen på nyckeltalen bygger också på föregående års arbete. Detta förfarande stärks av att strukturen på verksamhetslogiken i inriktningspropositionen i stor utsträckning överensstämmer med den av projektet i tidigare rapporter skissade strukturen. Det går också att i inriktningspropositionen förändringsförslag följa en konsekvent röd tråd från säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar till insatsorganisation och vidare till personal- och materielförsörjning. Givet att de säkerhets- och försvarspolitiska bedömningarna är riktiga så är logiken i huvudsak konsistent och trovärdig. Däremot finns även inom regeringspartierna åtminstone nyanser i uppfattningen om säkerhets- och försvarspolitiken vilket bl.a. åskådliggjorts genom ledande folkpartisters debattinlägg i Svenska Dagbladet den 14 januari 2010⁸. I detta beskrivs hotet från Ryssland som en viktig faktor att beakta vilket i sin tur bör leda till en ökad prioritering av det nationella försvaret. Liknande tongångar kunde höras från Folk och Försvars konferens i Sälen i januari 2010. Den politiska oppositionen delar i huvudsak de säkerhets- och försvarspolitiska värderingarna även om viss skillnad i uppfattning finns rörande Afghanistaninsatsen och synen på värnplikt och försvarsindustri.

Den nya högre ambitionen i internationella insatser, med tänkt deltagande även i högre konfliktnivåer, har emellertid ännu inte testats i form av en ”politisk chock”. Är de politiska partierna uthålliga i denna inriktning vid ett stort antal svenska dödsoffer och den ena kistan med svensk fana efter den andra landar i Sverige efter stridssituationer? En sådan situation kan skapa en media- och opinionsstorm som skakar det politiska etablissemang. Finns det uthållighet i inriktningen när svensk trupp i batalj med barnsoldater tvingats döda ett stort antal av dessa? Den svenska acceptansnivån för denna typ av händelser har traditionellt varit låg. I Danmark har dock politiker, media och allmänhet i hög grad accepterat de risker som följer med både större och mer riskfyllda internationella insatser.

De säkerhets- och försvarspolitiska bedömningarna i inriktningspropositionen utgår ifrån att något större invasionshot mot Sverige inte föreligger. Risken för ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige bedöms vara låg inom överskådlig tid. Behov av ett numerärt stort mobiliseringsbart försvar med successiv återtagning av förmåga enligt anpassningsprincipen bedöms därför inte föreligga för närvarande. Ett framtida behov bedöms inte heller föreligga inom överskådlig framtid. Istället inriktas försvaret på att kunna göra insatser såväl nationellt som internationellt med kort varsel. Mantrat för det tillgängliga insatsförsvaret har blivit ”här och nu”. Ett annat mantra är ”både hemma och borta” som pekar på att försvaret har både nationella och internationella uppgifter.

Ett annat tydligt förstärkt inslag i inriktningspropositionen är det internationella försvarssamarbetet som inte endast omfattar internationella insatser. I propositionen återfinns också skrivningar om mer långtgående militära samarbeten där Sverige såväl ska kunna ge militärt stöd till andra länder som ta emot militärt stöd från andra länder.

En konsekvens av synen på omvärld och säkerhets- och försvarspolitik i verksamhetslogikens högre nivåer blir en insatsorganisation där hög tillgänglighet prioriteras framför stort antal/stor volym. Insatsförbandens beredskap blir betydligt högre än tidigare och de ska kunna användas såväl nationellt som internationellt.

⁸ Försvaret av Sverige måste stärkas, Svenska Dagbladet, 2010-01-14, Jan Björklund, Allan Widman, Birgitta Ohlsson.

Förbandsreserven med fyra mekaniserade bataljoner som ska kunna tillföras tre år efter särskilt beslut kan ses som ett avsteg från den konsekventa linjen i verksamhetslogiken och är snarare en tillämpning av, den i retoriken övergivna, anpassningsprincipen om möjlighet till successiv styrketillväxt efter ett försämrat omvärldsläge.

En insatsorganisation med hög tillgänglighet och där internationella insatser är ett viktigt anslag i användandet av insatsförbanden är inte förenligt med en personalförsörjning baserad på allmän, tillämpad värnplikt. Som en konsekvens av säkerhets- och försvarspolitiska ställningstaganden och önskad inriktning av insatsorganisationen följer därför logiskt en övergång till ett system baserat på frivillig rekrytering av anställda och kontrakterade soldater där internationella insatser oftast är en av uppgifterna för soldaterna. I pliktssystemet kunde värnpliktiga vare sig utbildas för eller användas för internationella insatser. De värnpliktiga sågs istället som en rekryteringspotential för soldatanställning. Detta ledde ofta till en överutbildning av värnpliktiga i förhållande till de avvägda behoven. Anställda och kontrakterade soldater kommer i framtiden att bidra till en högre beredskap och tillgänglighet på insatsförbanden i enlighet med inriktningspropositionens intentioner.

I takt med att insatsorganisationens numerär minskas till förmån för högre tillgänglighet ökar officerarnas andel av personalen i insatsorganisationen. Detta innebär att en större del av officerskåren ska kunna användas för kärnverksamhet såsom utbildning av soldater och deltagande i insatser. Detta skapar ett behov av en annan officersstruktur än den nuvarande. Inriktningspropositionen föreslår därför en officersstruktur där s.k. specialistofficerare utgör majoriteten av officerarna. Genom detta skapas förutsättningar för en ålders- och gradstruktur som i ökad utsträckning stödjer deltagande i insatser och utbildning för insatser.

Ett ökat internationellt samarbete har också betydelse för materieförsörjningen. Materielen ska i ökad utsträckning verka i internationella sammanhang där interoperabilitet med andra länders materiel är en viktig förutsättning. Detta skapar till skillnad från när "svensk profil", för specifika svenska förhållanden, var ett honnörsord istället ett behov av större inslag av internationella samarbeten i materielutveckling och materielanskaffning. Direktköp istället för egenutveckling blir en annan rimlig konsekvens.

Grundorganisationen berörs endast marginellt i inriktningspropositionen då regeringen tidigare gjort klart att inga nedläggningar av organisationsenheter ska ske under innevarande mandatperiod. Verksamhetslogiken i inriktningspropositionen från insatsorganisation, personalförsörjning och materieförsörjning/logistik till grundorganisation är därför inte identifierbar.

Detsamma gäller till stor del stödverksamheten där frågan till stor del hänskjuts till den s.k. stödutredningen som utkom med sitt betänkande i maj 2009. Förslag från stödutredningen ska dock fortsatt studeras och utvecklas av en eller flera s.k. genomförandekommittéer varför den slutliga kedjan i statsmakternas ställningstaganden från verksamhetslogikens högre nivåer till stödmyndigheterna inte i nuläget går att fastställa. Det framgår dock klart att ambitionen är att minska kostnaderna för att kunna använda dessa för att skapa den insatsorganisation man skissat i inriktningspropositionen.

Det finns sålunda i stor utsträckning en konsekvent röd tråd genom verksamhetslogiken i de förslag som framförs i inriktningspropositionen. Detta gör att nyckeltalen i stort kan byggas upp utifrån den i propositionen presenterade verksamhetslogiken.

Det är som påtalats önskvärt att identifiera styrnings- och uppföljningsmöjligheter så högt upp i verksamhetslogiken som möjligt även om det på dessa högre nivåer är svårt att hitta mätbara nyckeltal.

Det ställs ofta krav på att nyckeltal ska vara objektivt mätbara bl.a. enligt de tidigare presenterade s.k. SMART-kriterierna för verksamhetsmål och nyckeltal. En alltför strikt användning av SMART-kriterierna kan leda till suboptimering av mindre viktiga delar av

verksamheten i synnerhet när det är svårt att hitta mätbara mål. Mätbarheten kanske finns inom en liten delmängd av det mål eller nyckeltal man egentligen vill styra och följa upp. Om man då riktar all uppföljning mot denna mätbara delmängd riskerar man att just denna del av verksamheten suboptimeras på bekostnad av den övriga svårmeasurable, men mer väsentliga, verksamheten. Det finns därför skäl att överväga att istället definiera "mätbart" som "värderingsbart". Ett "värderingsbart" mål/nyckeltal bygger på att utfallet kan uppskattas genom resonemang/kriterier som inte utesluter subjektiva bedömningar. Metoder för att på ett strukturerat och systematiskt sätt göra dessa uppskattningar kan bidra till att öka trovärdigheten i bedömningarna. Det kan finnas skäl att snarare ha ett "värderingsbart" nyckeltal för hela verksamheten än att ha ett "mätbart" nyckeltal för en begränsad del av verksamheten som sedan får representera helheten.

Om "värderingsbara" istället för objektiva mätbara nyckeltal accepteras ökar möjligheterna att kunna fastställa nyckeltal och göra annan strukturerad uppföljning högre upp i verksamhetslogiken.

Nyckeltal på högre nivå i verksamhetslogiken innebär också behov av färre nyckeltal för styrning och uppföljning. Alltför många nyckeltal kan skymma sikten och göra styrning och uppföljning överskådlig. I Norge har överbefälhavaren Sverre Diessen mer eller mindre upphört att använda de många nyckeltal som kom fram i det norska systemet för balanserade styrkort.

En lönsamhetsdriven verksamhet har ett dominerande nyckeltal - lönsamheten som bl.a. mäts i absoluta tal eller relativa termer som avkastning (%) på eget kapital. Då ett sådant relativt heltäckande och dominerande nyckeltal finns för att ställa prestationerna i relation till resursförbrukningen minskar behovet av ytterligare nyckeltal.

Ett företags resultaträkning har dock en begränsning. Den är statisk. Den talar om vad resultatet är just nu eller den senaste perioden. Därför behöver även lönsamhetsdrivna företag komplettera med nyckeltal som är mer dynamiska och ger indikationer om resultatutvecklingen på längre sikt. Antalet av dessa kompletterande nyckeltal kan genom förekomsten av det dominerande nyckeltalet hållas lågt.

Det skulle därför vara värdefullt för styrningen av försvaret att kunna identifiera ett så heltäckande nyckeltal som möjligt på hög nivå i verksamhetslogiken. Detta skulle reducera behovet av ett stort antal nyckeltal för att kunna styra och följa upp verksamheten.

Vi resonerar i föregående års rapport om möjligheterna att fastställa en "resultaträkning" för försvaret där försvareffekten ställs mot kostnaderna. Vi återvänder kort till dessa resonemang.

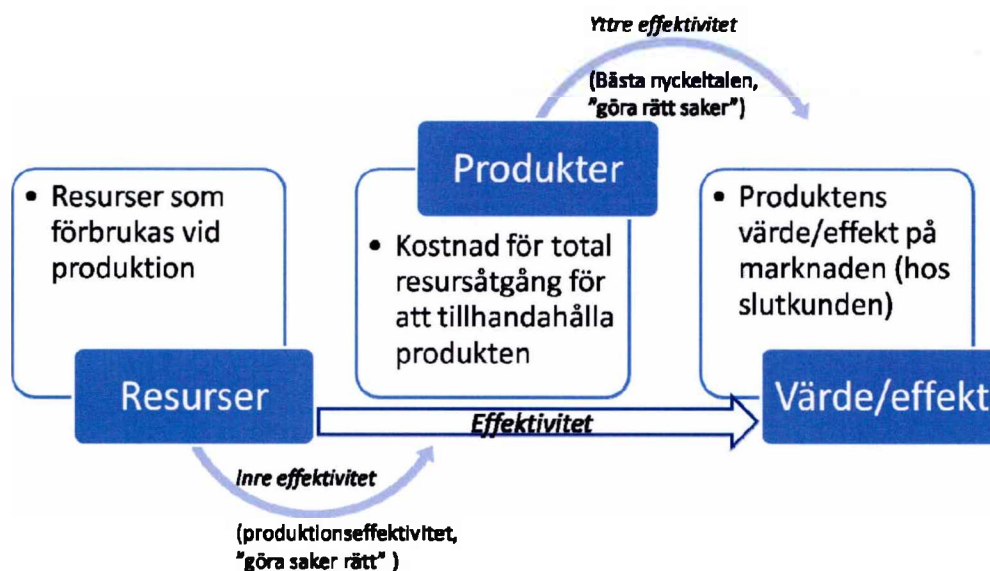
För att på enklast möjliga sätt kunna följa upp kostnader, effekter och kostnadseffektivitet inom försvaret skulle idealnyckeltalet vara:

$$\text{Försvarets effektivitetskquot} = \frac{\text{Försvarets totala försvareffekt}}{\text{Försvarets totala kostnader}}$$

Denna kvot är emellertid mycket svår att fastställa och beräkna. Projektet har i tidigare rapporter pekat på att en integrerad uppföljning av kvaliteten på och kostnaderna för insatsförbanden kan vara en lämplig nivå för att approximera idealnyckeltalet. Statsmakternas "användarlogik", via säkerhets- och försvarspolitiska överväganden omsatta till uppgifter och förmågekrav för försvaret, resulterar i en fastställd insatsorganisation med dess ingående insatsförband. Denna användarlogik kan utnyttjas för att värdera försvarets "intäktssida". Försvarsmaktens "produktionslogik" utgår från insatsorganisationen och dess förband. Insatsorganisationens personal ska utbildas och materielen ska anskaffas. För denna produktion av resurser till insatsorganisationen åtgår resurser av olika slag inom grundorganisationen och försvarsmyndigheterna. Den resursförbrukning som åtgår för att producera insatsorganisationen kan ses som försvarets kostnadssida.

En strukturerad metod för att värdera insatsorganisationen och dess förband i relation till kostnaderna för att producera denna insatsorganisation och dessa förband är kanske det närmaste man kan komma en "äktat resultaträkning" för försvaret. Genom implementering av Försvarsmaktens ekonomimodell, FEM, skapas förutsättningar för en ekonomisk uppföljning som stöder en sådan värdering. En utveckling av insatsorganisationsvärderingen, IOV, så att den än tydligare kan användas för att värdera "nyttan" och de utförda prestationerna skulle kunna ge en uppfattning av "intäktssidan". En sådan värdering kan sannolikt inte endast baseras på strikt mätbara tal utan kommer sannolikt att kräva inslag av strukturerad kvalitativ värdering där subjektiva inslag kan komma att ingå.

Nyckeltal kan också kopplas till begreppen yttre och inre effektivitet (bildade ur de engelska termerna (effectiveness resp efficiency). Yttre effektivitet handlar om att göra rätt saker och producera sådant som fyller användarnas behov. Inre effektivitet handlar om att göra saker rätt dvs. göra de saker man gör (oavsett om det är rätt eller fel saker) på ett resurseffektivt sätt. Den inre effektiviteten kan ses som produktivitet i produktionen och förhållandet mellan de förbrukade resurser i produktionen och det som produceras.



Figur 3-4: Relationen mellan resurser, produkt och effekt (inre- och yttre effektivitet)

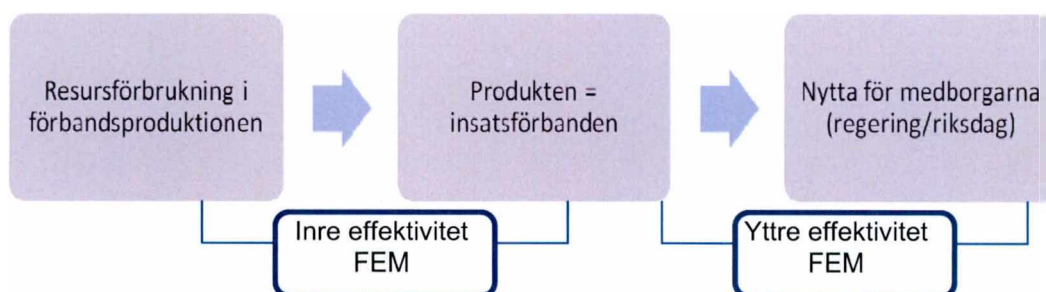
Lönsamhetsdrivna företag har ofta en god bild av såväl yttre som inre effektivitet genom resultaträkningen där användarnas nytta av produkten kommer till uttryck genom vad de är villiga att betala för produkten och hur mycket av produkten de efterfrågar. Detta blir företagets intäkter från produkten. Den inre effektiviteten bestämmer vad produkten kommer att kosta att tillverka och tillhandahålla. Skillnaden mellan intäkter och kostnader blir en god indikation på ett nyckeltal som omfattar hela effektivitetskedjan med såväl yttre som inre effektivitet.

Inom offentlig, skattefinansierad verksamhet såsom försvaret blir det svårare att identifiera heltäckande nyckeltal. Nyckeltalen bör helst spegla både yttre och inre effektivitet och inte minst den yttre effektiviteten. Problemet i försvaret har varit att svårigheterna att identifiera nyckeltal och/eller utvärderingsmetoder som beaktat såväl yttre som inre effektivitet. Ofta har man använt nyckeltal som gått ännu längre tillbaka i effektivitetskedjan och varit relationer mellan resurser i olika produktionsled i den sista rutan i figuren ovan "resursrutan" som inte ens speglar den inre effektiviteten. Ett exempel är nyckeltal som mäter kostnader för resurser i utbildningen som ofta redovisas som kostnader per utbildningsdag. Problemet är att utbildningsdag inte är den "verkliga" produkten utan en resurs på högre nivå för att utbilda det som kan betraktas som "produkten", insatsförbanden. Nyckeltalen blir alltså ofta "resurs i förhållande till resurs-nyckeltal" som inte uppfyller kraven för att ens kunna mäta inre effektivitet.

Återigen är det önskvärt att nyckeltalen hamnar så nära yttre effektivitet som möjligt kombinerat med förbättrade nyckeltal för inre effektivitet genom att kostnaderna för att ta fram produkterna blir synliga. I det senare fallet syftar ju just FEM till detta. Om vi något förenklat ser insatsförbanden som produkterna så syftar FEM till en kostnadsredovisning där resurserna som åtgår vid produktionen av ett insatsförband skapar en kostnad för ifrågavarande insatsförband.

Nytan av produkterna för användarna ska idealt spegla medborgarnas nytta: I en parlamentarisk demokrati representerar riksdag och regeringen medborgarna. Den nytta riksdag och regering bedömer att försvarets produkter ger kan därmed ses som ett mått på den yttre effektiviteten. Denna bedömning är dock svår och man behöver en del underlag för att kunna göra en sådan bedömning. Ett av dessa underlag skulle kunna vara en värdering av insatsförbanden i insatsorganisationen där IOV kan spela en väsentlig roll.

Resonemanget illustreras av Figur 3-5 nedan:



Figur 3-5: Yttre och inre effektivitet i Försvarmaktens produktion

FEM och en utvecklad IOV bör skapa förutsättningar för att mer systematiskt kunna värdera såväl ambitioner som utförda prestationer mot kostnad. Ambitioner och prestationer bör ställas mot kostnaden i alla faser av verksamhetsstyrningen – under planeringsfasen, vid besluten, under genomförande och under utvärdering/uppföljning.

En integrerad värdering av ambitioner/prestationer och kostnad på förbandsnivå kan göras på olika sätt och kopplat till olika planeringssituationer.

I de kortsiktiga avvägningarna och bedömningarna, såsom budgetunderlag och årsredovisningar, kan det vara intressant att diskutera vad som händer på marginalen med effekten om utgiftsnivån förändras: vad blir förändringen i förbandets effekt (marginaleffekten) av förändringar i medelstillsdelning upp och ned med olika belopp (marginalutgiften).

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

Vi har i denna rapport fokuserat på nyckeltal som dels är på en aggregerad nivå och dels är kopplade till de förändringar statsmakterna initierat genom inriktningspropositionen och det påföljande riksdagsbeslutet. Nyckeltal kan förekomma på många organisatoriska nivåer men antalet nyckeltal på de högsta strategiska beslutsnivåerna bör vara få vilket också illustreras av de norska erfarenheterna med balanserade styrkort. De ska kunna hanteras av Försvarsdepartementet och kunna fungera som "varningssignaler" för vidare utredning. De högsta beslutande politiska nivåerna ska i huvudsak utifrån nyckeltalen få en avvikelserapportering där endast de mest intressanta observationerna redovisas.

Som påtalats tidigare är dock risken stor att en begränsad mängd nyckeltal i organisationer av Försvarsmaktens storlek leder till försämrade styrningsmöjligheter, eftersom antalet uppföljda framgångsfaktorer blir lågt. Detta hanteras lämpligen genom att olika organisatoriska nivåer har olika nyckeltal på dels olika aggregerings- och detaljeringsnivåer, dels andra fokusområden.

En god uppföljning inom försvaret innehåller både kvantitativt mätbara mål och uppföljning/utvärdering genom mer kvalitativa och värderande resonemang. De mätbara nyckeltalen kan i många fall vara ett ingångsvärde för en kvalitativ utvärdering högre upp i mål-medel-kedjan. Om mätbara nyckeltal på lägre nivå pekar åt rätt håll kan detta också tyda på att måluppfyllnaden av ett svårämätbart kvalitativt mål på högre nivå också utvecklas gynnsamt.

4 Framtidens försvarsmakt – krav på Försvarsmaktens resultat

I kapitel 3 har vi tidigare behandlat vilken verksamhetslogik Försvarsmakten möter i arbetet med att uppfylla de mål som regeringen har satt upp för verksamheten. Kapitlets huvudsakliga fokus var att åskådliggöra relationen mellan de resurser som Försvarsmakten tilldelas, de mål som ställs upp för verksamheten och de resultat som levereras. Styrning kan enligt vad som tidigare har redovisats därmed ske genom vilka resurser som får användas (resursstyrning), hur verksamheten får genomföras (regelstyrning), samt vilka krav som finns rörande resultaten som skall levereras (resultatstyrning). Detta kapitel tar sin utgångspunkt i den sistnämnda kategorin. Fokus ligger därmed vid regeringens syn på *vad* som skall åstadkommas med Försvarsmaktens verksamhet – att skilja från *hur*. Syftet med kapitlet är att i allmänhet åskådliggöra hur kraven på resultat har förändrats över tid samt att i synnerhet redovisa vilka större förändringar som är förknippade med det senaste försvarsbeslutet⁹.

Kraven på Försvarsmaktens leveranser eller resultat följer en viss logik, vilken i detalj kan återfinnas under kapitlet som berör verksamhetslogiken. Regeringen anger vilka *uppgifter* som Försvarsmakten har samt vilka krav på *operativ förmåga* som ställs med anledning av dessa. Den huvudsakliga bäraren av dessa förmågor är *insatsorganisationen* och dess ingående förband. Dessa tre kategorier; *uppgifter*, *operativ förmåga* och *insatsorganisation*; är därmed de grupper inom vilka regeringen har krav på Försvarsmakten avseende resultat. Sist i kapitlet för vi en sammanfattande diskussion där utgångspunkten är kraven på leveranser från Försvarsmakten till statsmakterna och hur dessa har förändrats.

Beskrivningen sker utifrån förändringen över tid. I detta ingår främst försvarsbesluten 1995/96 (för perioden 1997-2001), 1999 (för perioden 2002-2004), 2004 (för perioden 2005-2007) och 2009.

Detta kapitel fokuserar på vilka *uppgifter* som Försvarsmakten har samt vilka krav på *operativ förmåga* och *insatsorganisation* som ställs med anledning av dessa. För den läsare som vill få en bättre bild av den bakomliggande politiska målbilden för framtidens Försvarsmakt (vilket är ett resonemang som rör sig på en högre, mer policynära, nivå) rekommenderas kapitlet "Försvarsmaktens framtida målbild" i rapporten "Nyckeltal i försvarsstyrningen – Uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar".¹⁰ Kapitlets roll i rapporten är att bygga upp den målbild (och hur den har förändrats över tid) som Försvarsmaktens verksamhet i huvudsak syftar till. Målbilden och förändringen i kraven på Försvarsmaktens resultat ska därmed tolkas som den slutpunkt som övriga områden är menade att driva mot. I kapitel 5 är tanken att de olika delarna i verksamhetslogiken ska återkopplas till förändringarna i uppgifter, operativ förmåga och insatsorganisation.

En kortare sammanfattning av kapitlet återfinns i avsnitt 5.1 som handlar om nyckeltal för att följa upp utvecklingen mot framtidens försvarsmakt.

⁹ Ett användbart försvar. (2009-05-19). (Regeringens proposition 2008/09:140)

¹⁰ Asplund, P, Nordlund, P, Wiklund, M. (2009). Nyckeltal i försvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar.

4.1 Försvarspolitiska mål och Försvarsmaktens uppgifter

I försvarsbeslutet 2009 pekar regeringen ut att:¹¹

målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- *hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,*
- *förebygga och hantera konflikter och krig, samt*
- *skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.*

Med anledning av detta ställer regeringen upp tre huvuduppgifter för Försvarsmakten;¹²

- *försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,*
- *upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och*
- *med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.*

Över åren har de huvudsakliga uppgifterna för Försvarsmakten förändrats endast i begränsad utsträckning. I försvarsbeslutet som gällde för perioden 1997-2001, vilket beslutades hösten 1995 och hösten 1996, fastslog riksdagen i enlighet med regeringens förslag att uppgifterna för Försvarsmakten skulle vara att;¹³

- *försvara landet mot väpnat angrepp*
- *hävda vår territoriella integritet*
- *kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser och*
- *kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred*

Dessa fyra uppgifter; *väpnat angrepp, territoriell integritet, internationella insatser samt stöd till samhället*; har över tid förblivit relativt konstanta, om än med vissa små förändringar i formuleringarna. Undantaget är uppgiften internationella insatser som infördes som en reguljär uppgift i samband med försvarsbeslutet 1995/96. Uppgifterna återfinns i relativt oförändrad form i försvarsbesluten 1999 (för perioden 2002-2004) och 2004 (för perioden 2005-2007).¹⁴

De största förändringarna över perioden sker i samband med försvarsbeslutet 2009. Förändringarna är i huvudsak två och berör synen på säkerhet å ena sidan och frågan om anpassning å den andra.

Försvarsbeslutet 2009, vilket i stora drag rörande Försvarsmaktens uppgifter utgör en förlängning av Försvarsberedningens rapport 2008¹⁵, frångår indelningen i de fyra uppgifterna *väpnat angrepp, territoriell integritet, internationella insatser samt stöd till*

¹¹ Ett användbart försvar. s. 33

¹² Ett användbart försvar. s. 36

¹³ Totalförsvar i förnyelse - etapp 2. (Regeringens proposition 1996/97:4). s. 76 samt Totalförsvar i förnyelse - etapp 1. (Regeringens proposition 1995/96:12).

¹⁴ Det nya försvaret. (Regeringens proposition 1999/00:30). s. 37 samt Vårt framtida försvar. (2004-11-24). (Regeringens proposition 2004/05:5). s. 31

¹⁵ Försvar i användning. (2008-06-13). (Ds 2008:48)

samhället. Denna indelning har tidigare gällt som målsättningar för politikområdet Försvar under en längre tid (2000-2009). Detta sker främst genom att frågan om väpnat angrepp tonas ner till förmån för en bredare syn på suveränitet och möjligheten att verka tillsammans med andra. I praktisk mening förändras målen för Försvarsmakten från de ovannämnda fyra till att bli tre där målen rörande väpnat angrepp och internationella insatser ersätts av ett nytt mål som handlar om att hävda intressen, Sveriges suveränitet och våra rättigheter. Detta återfinns i uppgifterna där resultatet är att uppgifterna väpnat angrepp och internationella insatser sammansmälter till en uppgift som närmast skulle kunna benämnas ”insatser”, oavsett om de sker på det egna territoriet eller utanför. Uppgiftsformuleringarna kan sägas gå ifrån en syn på *vad* som skall göras – *försvara landet mot väpnat angrepp* och *kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser* – till en syn som inkluderar *varför* det skall göras – *främja vår säkerhet*. Detta handlar om ett skifte i politisk syn som utgår från att säkerhet i Sverige skapas genom insatser hemma (försvar av Sverige) såväl som insatser borta (insatser i närområdet och utanför närområdet). Internationella fredsfrämjande insatser går således från att vara något som liknar en form av bistandsverksamhet till att behandlas som ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument för den egna säkerheten.¹⁶ I försvarsbeslutet som gällde för perioden 1997-2001 berörs internationella insatser genom *betydelsen av att kunna ge stöd åt internationell fredsfrämjande verksamhet*.¹⁷ Med den förändrade synen blir det därför naturligt att tala om insatser hemma och borta, snarare än försvar av Sverige och internationella fredsfrämjande insatser. Säkerhetsbegreppet blir således bredare och ”mjukare” än de uppgifter, och den politiska syn, som fäster blicken vid ett militärt väpnat angrepp mot Sverige. Den andra förändringen i synen på säkerhet som är av central betydelse är att försvarsbeslutet 2009 understryker hur Försvarsmakten ska bidra till målen för det militära försvaret *enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer*. I försvarsbeslutet 2009 tas stora politiska steg för att föra den svenska försvarspolitik i en riktning som innebär ett ökat militärt samarbete. Utöver att detta understryks i de direkta uppgiftsformuleringarna återkommer det upprepade gånger i försvarsbeslutet. De kanske kraftfullaste formuleringarna är att; *Sverige ska mot bakgrund av detta både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd*¹⁸ samt att *Regeringen anser att det är genom att, enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och genomföra insatser på vårt eget territorium samt i och utanför närområdet, genom att hävda det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta, samt vid behov bistå det svenska samhället, som Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och för det militära försvaret*.¹⁹

I den sistnämnda formuleringen utesluts således inte att insatser på svenskt territorium genomförs tillsammans med andra – vilket enligt uppgifterna kan vara länder såväl som andra organisationer. Ordet ”alliansfrihet” nämns inte en enda gång i försvarsbeslutet. Detta står i kontrast till tidigare försvarsbeslut där alliansfriheten ofta har framhållits explicit i regeringens uttalade bedömning. Närmandet mot en allt högre grad av militärt samarbete har pågått under lång tid, främst aktualiserat genom inträdet i EU, men accentueras tydligt i försvarsbeslutet 2009. I försvarsbeslutet som gäller perioden 1997-2001 berörs frågan om militärt samarbete som något som genom till exempel EU skall fungera konfliktförebyggande och fredsfrämjande men med en mycket tydlig åtskillnad mellan dessa uppgifter och försvaret av det egna territoriet.²⁰ En annan formulering som tydligt åskådliggör skillnaden över tid är att försvarsbeslutet 2004 pekar på att *internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. I denna strävan efter gemensam säkerhet fullföljer vi vårt*

¹⁶ Ett användbart försvar, s. 35

¹⁷ Totalförsvar i förnyelse - etapp 2, s.56

¹⁸ Ett användbart försvar, s. 35

¹⁹ Ett användbart försvar, s. 35

²⁰ Totalförsvar i förnyelse - etapp 2, s. 52

*mångåriga arbete inom framför allt FN för fred och nedrustning samt för demokratisk, social, ekonomisk och ekologiskt hållbar utveckling. Vi skall även samarbeta internationellt för att förebygga och hantera icke-militära hot och påfrestningar.*²¹

Internationellt militärt samarbete återfinns således i dessa formuleringar tillsammans med humanitär verksamhet. Hanteringen av hot pekas ut som något som kan göras tillsammans med andra bara så länge som det handlar om icke-militära hot och påfrestningar. Detta står i skarp kontrast med försvarsbeslutet 2009.

Den andra stora förändringen är synen på anpassningsförmåga. I tidigare försvarsbeslut har frågan om försvarets förmåga att vid behov anpassa den militära förmågan till ett förändrat omvärldsläge spelat en central betydelse. Försvarsmakten har således tidigare haft ett högst uttalat krav på sig att göra bedömningar av hot och risker i olika tidsperspektiv och därmed ha en förmåga till återtagning om utvecklingen går i mindre önskvärda riktningar. I försvarsbeslutet som gällde för 1997-2001 understyrks exempelvis *det rimliga i att vid utformningen av svenska totalförsvarsresurser särskilt beakta behovet av förmåga till anpassning.*²² Det sägs även att *osäkerheten om den långsiktiga utvecklingen i omvärlden dock är fortsatt så stor att det måste föreligga både en god förmåga att höja beredskapen hos den befintliga krigsorganisationen och en stabil grund för att anpassa totalförsvarsresurserna till mer långsiktiga förändringar.*²³ Synen går så långt att regeringen pekar på att förmågan till anpassning skall vara styrande för totalförsvarets framtida utformning. Behoven av särskilda forskningsinsatser och traditionell underrättelsetjänst betonas särskilt. På samma sätt hävdar försvarsbeslutet 1999 *behovet av att bygga in en anpassningsförmåga där själva osäkerheten om framtiden utgör en viktig utgångspunkt.*²⁴ Detta stavas medvetna satsningar på kunskapshöjande åtgärder, forskning, underrättelsetjänst, styrketillväxt i olika beredskapsperspektiv samt en materielförsörjning som inte levererar endast till dagens behov. I försvarsbeslutet 2004 sammanfattas principerna om anpassningsförmåga som att *anpassning utgår från den förmåga vi har här och nu och skapas genom en differentierad beredskap, flexibilitet i planeringen och satsningar på utveckling mot framtida uppgifter och utmaningar.*²⁵

Bakom detta ligger en tanke om att kunna återta förmåga och storlek hos insatsorganisationen vid behov. Dessa förmågor ska redan vara förberedda och återfinnas på olika sätt i insatsorganisationen genom differentierad beredskap. Försvarsbeslutet 2009 ger en annan bild av dessa frågor. Likt frågan om alliansfrihet så återfinns inte ordet "anpassningsförmåga" en enda gång i beslutet. Istället menar regeringen att försvarsmaktens förband skall vara omedelbart gripbara och tillgängliga utan föregående återtagning.²⁶ Tanken på en differentierad beredskap utgår således inom ramen för den insatsorganisation som läggs fram. Det ska inte finnas förband med behov av återtagning. Undantaget är fyra mekaniserade bataljoner som ingår i en så kallad förbandsreserv, vilka ska kunna tillföras insatsorganisationen inom tre år efter beslut, samt att det förs resonemang rörande möjligheterna att återaktivera värnplikt för att vid behov öka insatsorganisationen med värnpliktsförband. Denna återaktivering ska dock inte vara förberedd i insatsorganisationen. Istället skall detta ske i form av särskilda riksdagsbeslut som därmed förändrar insatsorganisationens utseende. Skillnaden mellan dessa två angreppssätt, anpassning genom på förhand definierad differentierad beredskap och inga förband som kräver återtagning, är en fråga om tid från beslut till operativ förmåga. I designen av en insatsorganisation måste den politiska sfären göra valet mellan att låta resurser konsumeras för dagens uteffekt å den ena sidan och potentiell uteffekt å den andra. En hög förmåga till potentiell uteffekt, exempelvis genom ett stort antal förberedda

²¹ *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*, s. 30

²² *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*, s. 56

²³ *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*, s. 56

²⁴ *Det nya försvaret*, s. 14

²⁵ *Vårt framtida försvaret*, s. 76

²⁶ *Ett användbart försvaret*, s. 35

förband som kräver tid och återtagning för att aktivera, skapar stora möjligheter till volym vid behov men kommer självfallet att innebära att samma resurser inte kan satsas på dagens uteffekt. En hög förmåga till uteffekt i direkt närtid innebär att samma resurser inte kan satsas på att ha ett stort antal förberedda förband som kräver tid och återtagning för att aktivera – resurserna måste satsas på att ha färdiga förband i en direkt närtid. Försvarsbeslutet 2009 kan i denna kontext tolkas som en prioritering av knappa resurser till en uteffekt i direkt närtid. Baksidan av myntet blir att Försvarsmaktens förmåga till potentiell uteffekt och anpassning vid en annorlunda säkerhetspolitisk situation som kräver styrketillväxt blir mycket mindre.

4.2 Krav på operativ förmåga

De uppgifter som statsmakterna ställer till Försvarsmakten är inte tillräckliga för att styra verksamheten. För att skapa en mer ändamålsenlig styrning anges även krav på vissa utpekade operativa förmågor.

Försvarsbeslutet 2009 bryter med tidigare försvarsbeslut i hur kraven på operativ förmåga är beskrivna. Den viktigaste skillnaden är att de tidigare beskrivningarna av operativ förmåga i skilda tidsperspektiv (jämför med tidigare beskrivningar rörande differentierad beredskap) inte längre uppfattas vara aktuella.²⁷ Försvarsbeslutet pekar på att Försvarsmakten ska *fr. o.m. 2010 ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen*.²⁸ Försvarsmaktens förmåga ska svara mot *operativa behov i Sverige, i närområdet såväl som utanför närområdet utan föregående krav på återtagning eller komplettering. Detta innebär att tidigare beskrivning av operativ förmåga i skilda tidsperspektiv inte längre är aktuell*.²⁹

Kraven på operativ förmåga, och hur dessa krav förändras, är svåra att överblicka mellan de olika försvarsbesluten. Detta kommer av att strukturen förändras samt att olika krav som återfinns i samlad form i ett försvarsbeslut kan vara uppdelade i ett annat. Vid en närmare genomgång av samtliga krav i olika beslut är det därför viktigt att fråga sig inte hur utseendet har förändrats utan snarare vad som kan uppfattas som tillkommande eller bortfallande krav. I försvarsbeslutet 2009 återfinns till exempel 30 nedbrutna krav på operativa förmågor medan försvarsbeslutet 2004 endast har 15 stycken. Detta förklaras dock av sådant som till exempel att 2004 års försvarsbesluts första krav är en samlad (och ordagrann) version av 2009 års krav nummer 1, 5, 6 och 7. I proposition 2004/05:5 lyder kravet:

- Upptäcka hot mot Sverige. Detta ställer krav på att inhämta kunskap om omvärldsutvecklingen, analysera aktörers verksamheter, förmåga och avsikter gentemot Sverige samt att genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.

Samma krav återfinns i proposition 2008/09:140 i formen av flera krav:

- Upptäcka hot mot Sverige,
- kontinuerligt följa den militära omvärldsutvecklingen,
- analysera aktörers verksamhet, förmåga och avsikter gentemot Sverige och insatser som Sverige deltar i samt
- genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.

²⁷ Ett användbart försvar, s. 38

²⁸ Ett användbart försvar, s. 38

²⁹ Ett användbart försvar, s. 38

Retoriken och de exakta orden förändras mellan besluten, men i stora drag förblir kraven på operativ förmåga densamma. Detta är endast ett av flera exempel på hur samma krav återfinns över tid men i olika former. Det är därför förmodligen mer fruktbart att se närmare på kraven med en fokus på vad som tillkommer/ faller ifrån alternativt förändras.

Bortsett från de två större förändringarna (synen på säkerhet och synen på anpassning) som tidigare beskrivits under det avsnitt som behandlar Försvarmaktens uppgifter är det ett antal krav i försvarsbeslutet 2009 som är tillkommande. Det är dock svårt att skilja mellan verkliga tillkommande krav och sådant som Försvarmakten sedan tidigare, men i annan styrning än genom kraven på operativa förmågor, har varit ålagd att ha en förmåga till. Många av kraven, tillkommande såväl som övriga, är dessutom i stort sett meningslösa utan ytterligare konkretisering och styrning. Exempel på detta skulle kunna vara kravet att Försvarmakten ska ha en förmåga att *påbörja insats omedelbart efter beslut*.³⁰ Detta krav säger mycket lite utan en klar och accepterad definition av vad såväl *omedelbart* som *insats* innebär. Likväl är kravet tillkommande relativt tidigare försvarsbeslut då det återfinns för första gången i beslutet 2009.

Sett till kraven på operativ förmåga är det vår bedömning att det främst är 8 stycken förändringar som relativt tidigare försvarsbeslut förändrar den bild av krav som Försvarmakten har att förhålla sig till. Försvarmakten förväntas ha en förmåga att:³¹

1. över tiden kunna hålla 2000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt,
2. kunna kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek,
3. över tiden kunna genomföra snabba räddnings, evakuerings- och förstärkningsoperationer med markförband upp till kompanistorlek och stödjande resurser ur andra stridskrafter,
4. periodvis kunna ansvara för ledningen av en större multinationell insats (brigadnivå),
5. periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept,
6. efter begränsad förberedelse tid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot,
7. kunna ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot väpnat angrepp,
8. kunna ge militär stöd till andra.

Kravet att över tid kunna hålla 2000 personer insatta utgör ett led i regeringens ambition att öka förmågan att genomföra internationella insatser. Försvarsbeslutet 2009 skiljer sig även från tidigare försvarsbeslut genom att slå fast en storlek på ambitionen. Kravet är kopplat till datum på så sätt att Försvarmakten ska ha den efterfrågade förmågan först 2019. Under 2014 ska förmågan uppgå till 1700 personer.

Försvarsbeslutet 2009 pekar ut tre viktiga krav som rör deltagandet i insatser. Dessa återfinns som krav 2-5 i ovanstående lista. Denna bild skiljer sig på några centrala punkter från tidigare års försvarsbeslut. För det första utgör kraven på att kunna genomföra snabba räddnings, evakuerings- och förstärkningsoperationer med markförband upp till kompanistorlek samt att Försvarmakten ska ha en förmåga att periodvis kunna ansvara för ledningen av en större multinationell insats (brigadnivå) ett ny tillskott till kraven på

³⁰ Ett användbart försvar, s. 43

³¹ Ett användbart försvar, s. 43-44

operativ förmåga. Det är dock inte tydligt huruvida dessa två tillkommande krav utgör nya krav på Försvarsmakten eller endast explicita fastställanden av tidigare mer otydliga krav. Den andra förändringen som är värd att notera är att Försvarsmakten ska ha en förmåga att kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek samt periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept. Försvarsbeslutet 2004 har motsvarande formuleringar men pekar på att Försvarsmakten ska ha en förmåga till att kunna *planera, leda och genomföra två insatser av bataljons storlek*.³² Samtidigt ska mindre förbandsenheter kunna sättas in i ytterligare tre insatser. Försvarsmakten måste förhålla sig till två förändringar med anledning av detta. Två insatser av bataljons storlek (2004 års försvarsbeslut) har blivit en kontinuerlig insats av bataljonsstridsgrupps storlek samt periodvis en snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept (2009 års försvarsbeslut). Dessutom har *planera, leda och genomföra* (2004 års försvarsbeslut) blivit *delta* (2009 års försvarsbeslut).

De tre sista kraven innehåller definitivt nya tillkommande krav. Så som dessa är formulerade skall Försvarsmakten kunna möta ett allvarligt militärt hot efter en begränsad förberedelsestid (enskilt eller tillsammans med andra), kunna ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot ett väpnat angrepp samt kunna ge militärt stöd. Av dessa är det speciellt kraven på att kunna ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot ett väpnat angrepp samt kunna ge militärt stöd som utgör det stora paradigmskiftet som Försvarsmakten måste förhålla sig till. Dessa kommer med största sannolikhet att få konsekvenser i stora delar av försvarsmaktsplaneringen.

Utöver de ovanstående kraven är det några ytterligare förändringar som är värda att beröra närmare.

Kraven på operativ förmåga är i försvarsbeslutet 2009 uppdelade i: *Omvärldsbevakning; Insatser - kränkningar, incidenter och terrorism; Insatser - förebyggande samt hantering av konflikter och krig och Utveckling*.³³ Av dessa saknar området *Utveckling* explicita krav på operativ förmåga såsom övriga områden har – vilket är i formen av punktlister. Krav på operativ förmåga måste istället uttolkas i den löpande texten. Om en sådan tolkning sker är det vår bedömning att det finns tre uttalade krav på operativ förmåga.³⁴

- För att vara användbar och tillgänglig över tiden bör Försvarsmakten ha förmåga att utveckla såväl befintliga som nya kompetenser och kunna hantera förändrade krav på insatsorganisationens operativa förmåga.
- Förmåga till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas.
- Försvarsmakten bör genom att bedriva studier och försök samt genom forskningsuppdrag till andra myndigheter, organisationer och institut kunna utveckla befintliga och nya förband, nya kompetenser och förändrad operativ förmåga och funktioner bl.a. för att kunna möta förändrade krav eller en förändrad säkerhetspolitisk situation.

Dessa överensstämmer i stora drag med tidigare krav på operativ förmåga, såsom de krav som återfinns i försvarsbeslut 2004. De grundläggande skillnaderna är att försvarsbeslut 2009 understryker att förmågan att hantera framtiden, och då speciellt en osäker sådan, i huvudsak ska fås genom att *förbanden används och deltar i krävande övningar och i insatser*.³⁵

³² *Finansiella säkerheter*. (2004-12-16). (Regeringens proposition 2004/05:30). s. 44

³³ *Ett användbart försvar*, s. 39-44

³⁴ *Ett användbart försvar*, s. 44

³⁵ *Ett användbart försvar*, s. 44

4.3 Krav på och utvecklingen av insatsorganisationen

Den huvudsakliga bäraren av de operativa förmågorna är insatsorganisationen och dess ingående förband. I försvarsbeslutet 2009 ger regeringen förslag på insatsorganisationens utformning 2014 och dess utveckling fram till dess. På motsvarande sätt återfinns förslag till utformning för insatsorganisationen 2008 i försvarsbeslutet 2004, för 2004 i försvarsbeslutet 1999 osv. Förslagen har en skiftande detaljrikedom, och insatsorganisationen beskrivs sällan i sin helhet. Istället fokuserar besluten oftast på det som uppfattas vara insatsorganisationens huvudsakliga förband. Försvarsbeslutet 2009 skiljer sig rörande insatsorganisationen på såväl kvantitativa som kvalitativa sätt. Dessa två aspekter behöver båda beaktas för att beskriva inriktningen av insatsorganisationen på ett rättvist sätt.

Kvalitativt utgörs de större förändringarna av insatsorganisationen av:

- En ökad ambition rörande kraven på beredskapen hos insatsförbanden
- Försvarsmakten ska frånga uppdelningen i en särskild insatsorganisation och utlandsstyrka
- Markstridskrafterna ska organiseras mer modultärt i behovssammansatta fördefinierade bataljonstridsgrupper. Dessa sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband
- en tyngdpunktsförskjutning ska ske hos markstridskrafterna från tyngre till lättare förband
- Stridsgruppsstaberna med betjäningsförband avvecklas. I stället organiseras mindre modulära brigadstaber. Dessa ska med resurser ur de olika betjäningsförbanden kunna bilda brigadstridsgruppsledningar. Ledningarna ska kunna utgöra ett markoperativt styrkehögkvarter (FHQ).
- Del av den operativa ledningen för Försvarsmaktens ska kunna vara rörligt. Denna ska kunna bilda en multinationellt styrkehögkvarter (FHQ) t.ex. för ledning av en EU-stridsgrupp.

Den kvantitativa aspekten handlar om antalet förband. För enkelhetens skull redovisas i detta avsnitt denna aspekt uppdelad på ett antal återkommande områden: Markstridskrafter; Marinstridskrafter; Luftstridskrafter; Ledning och Logistik/stöd. Insatsorganisationen beskrivs utifrån större förändringar.

4.3.1 Större kvantitativa förändringar rörande markstridskrafter

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 beskrivs tillståndet i insatsorganisationen. För markstridskrafterna återfinns 2008 följande förband av större betydelse:

- 9 manöverbataljoner varav;
 - mekaniserade bataljoner (6 som omsätts löpande)
 - 2 lätta mekaniserade bataljoner (1 som omsätts löpande och 1 som är under fortsatt utveckling)
 - 1 luftburen bataljon (1 som omsätts löpande)
- 3 luftvärnsbataljoner (3 som omsätts löpande)
- 3 säkerhetsbataljoner (1 som omsätts löpande och 2 som är under fortsatt utveckling)
- 2 artilleribataljoner (1 som omsätts löpande och 1 som är under fortsatt utveckling)

- 2 ingenjörsbataljoner (2 som omsätts löpande)
- 1 underrättelsebataljon (1 som omsätt löpande)
- 1 jägarbataljon (1 som omsätt löpande)
- 60 hemvärnsbataljoner (60 som omsätts löpande)
- samt 7 kompanier av blandad typ

Försvarsbesluten 2009, 2004 och 1999 förhåller sig till detta på följande sätt (figur 4-1):

Insatsorganisationens utveckling: Markstridskrafterna				
	IO 2008 (redovisning FM)	IO 2004 (FB99)	IO 2008 (FB04)	IO 2014 (FB09)
Mekaniserad bataljon	6	16	8	7
Lätt mekaniserad bataljon	2			
Luftburen bataljon	1	1	1	
Stadsskyttebataljon		6		
Stridsvagnskompani				3
<i>Totalt antal manöverbataljoner:</i>	9	23	9	7(+)
Luftvärnsbataljon	3	7	2	2
Artilleribataljon	2	4	3	2
Ingenjörsbataljon	2	7	2	2
Säkerhetsbataljon	3	3	3	1
Jägarbataljon	1	3	1	1
Underrättelsebataljon	1	1	1	1
<i>Totalt antal funktionsbataljoner:</i>	12	25	12	9
Hemvärnsbataljon	60	Otydligt (ca 170)	60	40
Övriga bataljoner (nationella skyddsstyrkor):		17		
Andra kompanier av blandad typ:	7	11	3	4

Figur 4-1: Insatsorganisationens utveckling: Markstridskrafterna³⁶

Över den studerade perioden sker det ett antal större förändringar. Mellan besluten 1999 och 2004 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Manöverbataljonerna reduceras genom att hälften av de mekaniserade bataljonerna, och samtliga stadsskyttebataljoner, avvecklas.
- Funktionsbataljonerna reduceras genom att ca hälften avvecklas. Av dessa utgörs de större avvecklingarna främst av luftvärns- artilleri- och jägarbataljoner. Delar av dessa överförs dock till andra förband.
- Hemvärnet reduceras genom att samtliga lokalt bundna markstridsförband utan operativ rörlighet avvecklas. Dessutom reduceras antalet hemvärnsbataljoner från ca 170 till 60.

Mellan besluten 2004 och 2009 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Manöverbataljonerna reduceras ytterligare. Detta sker genom att de mekaniserade bataljonerna och den luftburna bataljonen avvecklas till förmån för mer organisatoriskt likformiga manöverbataljoner. Tanken bakom förändringen är att markstridskrafterna i huvudsak ska organiseras i behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper. Dessa sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband. Inom ramen för förändringen sker en tyngdförskjutning från tunga och medeltunga fordon till lättare. Fördelningen är tänkt att vara tre mekaniserade manöverbataljoner med Stridsfordon 90, tre lätta mekaniserade manöverbataljoner med splitterskyddade hjulfordon samt en lätt manöverbataljon med lätt infanteri och låg skyddsnivå.
- Stridsvagn organiseras utanför manöverbataljonerna i tre särskilda stridsvagnskompanier. Dessa ska normalt förstärka vissa fördefinierade bataljonsstridsgrupper, men ska även kunna förstärka andra förband vid behov.
- Funktionsbataljonerna reduceras ytterligare. Detta sker främst genom att säkerhetsbataljonerna reduceras. Funktionsbataljonerna ska organiseras modulärt i syfte att kunna understödja behovssammansatta bataljonsstridsgrupper med främst

³⁶ Förkortningar i tabellen:

IO = Insatsorganisationen; FM = Försvarsmakten; FB99 = Försvarsbeslut 1999; FB04 = Försvarsbeslut 2004; FB09 = Försvarsbeslut 2009

kompanienheter. En viktig iakttagelse är att den föreslagna insatsorganisationen inte medger att samtliga manöverbataljoner kan förstärkas med förband ur alla funktioner samtidigt.

- Hemvärnet reduceras ytterligare. De kvarvarande ska dock ha högre krav på tillgänglighet och personalen tjänstgöringsplikt, även utan beslut om hemvärnsberedskap eller höjd beredskap.
- Ett tungtransportkompani avvecklas.

4.3.2 Större kvantitativa förändringar rörande marinstridskrafterna

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 beskrivs tillståndet i insatsorganisationen. För marinstridskrafterna återfinns 2008 följande förband av större betydelse:

- 2 ytstridsflottiljer (2 som omsätts löpande)
 - Innehållande 4 ytstridsfartyg (Stockholmsklass/Göteborgsklass), 6 minröjningsfartyg (Kosterklass/Landsortsklass/Styrsöklass), 2 röjdykfartyg (Spåröklass) samt 2 underhållsfartyg
- 1 ubåtsflottilj (1 som omsatt löpande)
 - Innehållande 4 ubåtar (Gotlandsklass/Södermanslandsklass)
- 1 signalspaningsfartyg (1 omsätts löpande)
 - Innehållande 1 fartyg (HMS Orion)
- 1 amfibiebataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 marin basbataljon (1 som omsätts löpande)

Försvarsbesluten 2009, 2004 och 1999 förhåller sig till detta på följande sätt (Figur 4-2):

Insatsorganisationens utveckling: Marinstridskrafterna				
	IO 2008 (redovisning FM)	IO 2004 (FB99)	IO 2008 (FB04)	IO 2014 (FB09)
Ytstridsflottilj	2 (4 ytstridsfartyg)	2 (12 ytstridsfartyg)	2 (7 ytstridsfartyg)	2 (7 ytstridsfartyg)
Ubåtsflottilj	1 (4 ubåtar)	1 (5 ubåtar)	1 (4 ubåtar)	1 (4 ubåtar)
Minkrigsflottilj		3		
Signalspaningsfartyg	1	1	1	1
Amfibiebataljon	1	3	1	
Manöverbataljon				1
Marin basbataljon	1	2	1	1

Figur 4-2: Insatsorganisationens utveckling: Marinstridskrafterna³⁷

Över den studerade perioden sker det ett antal större förändringar. Mellan besluten 1999 och 2004 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Antalet ytstridsfartyg reduceras genom att ca hälften avvecklas. Dessutom avvecklas en ubåt. Detta ska dessutom ses i ljuset av att det 2005 fanns ca 17 ytstridsfartyg och 7 ubåtar. Avsikten var att avveckla alla korvetter av typ Stockholm. Samtliga patrullbåtar och robotbåtar avvecklas.
- Antalet amfibiebataljoner reduceras och en marin basbataljon avvecklas.

Mellan besluten 2004 och 2009 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

Förkortningar i tabellen:

IO = Insatsorganisationen; FM= Försvarsmakten; FB99 = Försvarsbeslut 1999; FB04 = Försvarsbeslut 2004; FB09 = Försvarsbeslut 2009

- Antalet ytstridsfartyg ökar genom att insatsorganisationen under perioden tillförs fem korvetter av Visbyklass. Utöver detta bibehålls två korvetter av Göteborgsklass.
- Samtliga minröjningsfartyg av Styröklass avvecklas under perioden till förmån för Kosterklassen.
- Amfibiebataljonen omorganiseras till en manöverbataljon med amfibisk förmåga. Denna ska vid behov kunna uppträda som en lätt infanteribataljon i markstridskrafterna.

4.3.3 Större kvantitativa förändringar rörande luftstridskrafterna

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 beskrivs tillståndet i insatsorganisationen. För luftstridskrafterna återfinns 2008 följande förband av större betydelse:

- 4 stridsflygsdivisioner (4 som omsätts löpande)
- 1 helikopterbataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 signalspaningsflygsdivision (1 som omsätts löpande)
- 1 transportflygsdivision (1 som omsätts löpande)
- 2 flygbasbataljoner (2 som omsätts löpande)
- 1 ledningsflygsgrupp (1 som är under fortsatt utveckling)

Försvarsbesluten 2009, 2004 och 1999 förhåller sig till detta på följande sätt (Tabell 4-):

Insatsorganisationens utveckling: Flygstridskrafterna				
	IO 2008 (redovisning FM)	IO 2004 (FB99)	IO 2008 (FB04)	IO 2014 (FB09)
Stridsflygsdivision	4	8	4	4
Helikopterbataljon	1	2	1	1
Signalspaningsflygsdivision	1		1	1
Flygbasbataljon	2	8	2	2
Transportflygsdivision	1		1	1
Radarflyggrupper		2	2	
Ledningsflygsgrupp	1			1

Tabell 4-3: Insatsorganisationens utveckling: Flygstridskrafterna³⁸

Över den studerade perioden sker det ett antal större förändringar. Mellan besluten 1999 och 2004 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Antalet stridsflygsflottiljer reduceras genom att hälften avvecklas.
- Helikopterbataljonerna reduceras genom en sammanslagning av de två bataljonerna.
- Antalet flygbasbataljoner reduceras genom att hälften avvecklas.

Mellan besluten 2004 och 2009 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Antalet stridsflygsflottiljer förblir konstant men reduceras personellt.

³⁸ Förkortningar i tabellen:

IO = Insatsorganisationen; FM = Försvarsmakten; FB99 = Försvarsbeslut 1999; FB04 = Försvarsbeslut 2004; FB09 = Försvarsbeslut 2009. Då informationen i försvarsbeslut 1999 är knapphändig kan vissa förband saknas i redovisningen för IO 2004.

4.3.4 Större kvantitativa förändringar rörande ledning

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 beskrivs tillståndet i insatsorganisationen. För ledningsområdet återfinns 2008 följande förband av större betydelse:

- 1 högkvarter med stabsförband (1 som omsätts löpande)
- 3 stridsgruppsstaber med stridsgruppsstabskompani (3 som omsätts löpande)
- 1 (F)HQ med stabsförband, Högkvarter för Nordic Battle Group (1 som omsätts löpande)
- 2 specialförband (2 som omsätts löpande)
- 1 taktisk sambandsbataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 telekrigsbataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 IT-försvarsförband med CERT, Computer Emergency Readiness Team (1 som omsätts löpande)
- 1 PSYOPS-pluton, Psykologiska Operationer (1 som utvecklas mot nytt förband),
- 1 sjöinformationsbataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 Försvarsmaktens mark och teleförband (1 som omsätts löpande)
- 1 stridslednings- och luftbevakningsbataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 informationsbataljon (1 som är under fortsatt utveckling)
- 1 operativ lednings- och sambandsbataljon (1 som har påbörjat avveckling)
- 1 armé- och amfibiebrigadledning med stabsförband (1 som har påbörjat avveckling)

Försvarsbesluten 2009, 2004 och 1999 förhåller sig till detta på följande sätt (Tabell 4-4):

Insatsorganisationens utveckling: Ledning				
	IO 2008 (redovisning FM)	IO 2004 (FB99)	IO 2008 (FB04)	IO 2014 (FB09)
Högkvarter med stabsförband	1	1	1	1
Stridsgruppsstab	3			
(F)HQ med stabsförband	1			
Rörlig operativ ledning				1
Insatsledning, Stockholm				1
Operativ ledningsbataljon	1	1	1	
Ledningsplatsbataljon				1
Nationell underrättelseenhet				1
Armébrigadledning	1	6		2
IT-försvarsförband	1	1	1	1
Telekrigsbataljon	1		1	1
Taktiskt sambandsbataljon	1		1	1
PSYOPS-pluton	1		1	1
Telenät- och markteleförband	1	3	2	
Förbindelsebataljon		3	1	
Gemensam lägescentral				1
Sjöinformationsbataljon	1		1	
Amfibiebrigadsledning		1		
Artilleriregementesstab		1		
Militärdistriktsstab		4		
Signalspaningsbataljon		1		
Divisionsstab med stabsförband		1		
Stridslednings- och luftövervakningsbataljon	1			
Informationsbataljon	1			

Tabell 4-4: Insatsorganisationens utveckling: Ledning³⁹

Förkortningar i tabellen:

IO = Insatsorganisationen; FM= Försvarsmakten; FB99 = Försvarsbeslut 1999; FB04 = Försvarsbeslut 2004; FB09 = Försvarsbeslut 2009.

Det är svårt att få en bra överblick rörande utvecklingen på ledningsområdet. Detta beror främst på att förband ofta är utsatta för omstrukturering och omorganisering där funktioner förflyttas snarare än tillkommer eller försvinner. Därför sammanfattas här de större centrala förändringarna på ledningsområdet. Mellan besluten 1999 och 2004 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Under perioden centraliseras och reduceras flertalet ledningar. Divisionsstaben, artilleriregimentsstaben tillsammans med brigadstaberna avvecklas och överförs till de taktiska kommandona respektive stridsgruppsstaber. Kommandona i sin tur utvecklas till insatsledningar och går upp i Högkvarteret. Operativ och taktisk ledningsnivå bibehålls dock åtskilda.

Mellan besluten 2004 och 2009 är de stora förändringarna av insatsorganisationen att:

- Stridsgruppsstaberna med betjäningförband avvecklas. I stället organiseras mindre modulära brigadstaber. Dessa ska med resurser ur de olika betjäningförbanden kunna bilda brigadstridsgruppsledningar. Ledningarna ska kunna utgöra ett markoperativt styrkehögkvarter (FHQ).
- Del av den operativa ledningen för Försvarsmaktens ska kunna vara rörligt. Denna ska kunna bilda en multinationellt styrkehögkvarter (FHQ) t.ex. för ledning av en EU-stridsgrupp.
- Specialförbanden slås samman.

4.3.5 Större kvantitativa förändringar rörande logistik/stöd

I Försvarsmaktens årsredovisning för 2008 beskrivs tillståndet i insatsorganisationen. För logistik/stöd återfinns 2008 följande förband av större betydelse:

- 1 transportledning (1 som omsätts löpande)
- 5 transportledningsplutoner (5 som omsätts löpande)
- 1 operativ ledningsteknisk bataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 teknisk bataljon (1 som omsätts löpande)
- 1 logistikbataljon (2 som är under fortsatt utveckling)
- 1 operativ transportbataljon (1 som omsätts löpande)
- 2 underhållsbataljoner (2 som omsätts löpande)
- 3 sjukhuskompanier (3 som är under fortsatt utveckling)
- 3 sjukvårdsförstärkningskompanier (3 som är under fortsatt utveckling)
- 1 operativ underhållsledningsstab (1 som har påbörjat avveckling)

Försvarsbesluten 2009, 2004 och 1999 förhåller sig till detta på följande sätt (Tabell 4-5):

Insatsorganisationens utveckling: Logistik/stöd				
	IO 2008 (redovisning FM)	IO 2004 (FB99)	IO 2008 (FB04)	IO 2014 (FB09)
Transportledning	1			1
Transportledningspluton	5			3
Logistikbataljon	2			2
Sjukhuskompani	3			3
Sjukvårdsförstärkningskompani	3			3
Operativ ledningsteknisk bataljon	1		1	1
Teknisk bataljon	1			1
Nationellt logistikstöd				1
Underhållsbataljon	2	5	2	
Operativ transportbataljon	1	2		
Operativ underhållsledningsstab	1	1		

Tabell 4-5: Insatsorganisationens utveckling: Logistik/stöd⁴⁰

Redovisningen för inriktningen insatsorganisationen 2008 är rörande logistik/stöd knapphändig. Det får förutsättas att insatsorganisationen i realiteten består av en större mängd förband än vad som redovisas. De större förändringarna är svåra att utläsa endast utifrån försvarsbesluten.

⁴⁰ Förkortningar i tabellen:

IO = Insatsorganisationen; FM= Försvarsmakten; FB99 = Försvarsbeslut 1999; FB04 = Försvarsbeslut 2004; FB09 = Försvarsbeslut 2009. Då informationen i försvarsbeslut 200 är knapphändig kan vissa förband saknas i redovisningen för IO 2008.

5 Centrala områden och önskvärda nyckeltal

I kapitel 3 diskuterade vi olika nivåer i verksamhetslogiken. Idealt skulle nyckeltal och annan uppföljning studera resultaten högt upp i den kedja av mål och medel som verksamhetslogiken till del utgör. Nyckeltal är emellertid svåra att konstruera på säkerhets- och försvarspolitiska mål på hög nivå. Önskvärda nyckeltal där den totala försvarseffekten sätts i relation till resursförbrukningen för att åstadkomma denna effekt är mycket svåra att fastställa. Det är emellertid av vikt att strukturerade kvalitativa analyser och utvärderingar görs på denna nivå. Bristen på mätbarhet bör dock inte ses som en ursäkt för att underlåta att göra sådana analyser och utvärderingar trots att de inte går att beräkna som nyckeltal.

Nyckeltal blir oftast möjliga först på nivån insatsorganisation och insatsförband dock fortfarande med inslag av värderingar och subjektiva bedömningar. Insatsorganisationen och insatsförbandens utformning, beredskap och kvalitet härleds från de uppgifter som skall utföras och de förmågor som insatsförbanden ska besitta.

Vi påbörjar därför studierna av nyckeltal med insatsorganisationen utifrån uppgifter och förmågor.

5.1 Framtidens Försvarsmakt - uppgifter, förmågor och insatsorganisation

Med utgångspunkt i de längre beskrivningarna i kapitel 4 kan framtidens Försvarsmakt, med utgångspunkt i Försvarsmaktens uppgifter, krav på operativa förmågor och insatsorganisation, i större drag sägas skilja sig från dagens situation på ett antal områden.

Rörande Försvarsmaktens uppgifter utgörs de huvudsakliga förändringarna av en förändring i säkerhetssyn som:

- i text, inte längre skiljer mellan betydelsen av insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- understryker att Försvarsmakten ska bidra till målen för det militära försvaret enskilt och tillsammans med andra
 - genom att enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och genomföra insatser på vårt territorium såväl som i och utanför närområdet
- går från principerna om återtagning och anpassning i formen av en differentierad beredskap till förmån för en syn som premierar att Försvarsmaktens förband ska vara omedelbart gripbara och tillgängliga utan föregående återtagning

Rörande statsmakternas krav på operativa förmågor utgörs de huvudsakliga förändringarna av:

- en ökad ambition i frågan om förmåga till insatser över tid
 - över tiden ska 2000 personer kunna hållas insatta, nationellt och internationellt
- en förändrad ambition i frågan om förmåga till hur många förbandsinsatser som Försvarsmakten ska kunna delta i
 - planera, leda och genomföra två insatser av bataljons storlek samt ha förmåga att sätta in mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser har blivit att kunna delta i fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonstridsgruppsstorlek

- ett uttalat krav på förmåga till snabb räddnings, evakuerings- och förstärkningsoperationer
 - markförband upp till kompanistorlek och stödande resurser ur andra stridskrafter
- ett uttalat krav på förmåga till att periodvis kunna ansvara för ledning av en större multinationell insats
 - med detta avses en insats av brigadnivå
- ett uttalat krav på förmåga till att periodvis kunna upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvar i EU:s stridsgruppskoncept
- en förändrad ambition i frågan om förmågan att samverka med andra
 - Försvarsmakten ska kunna ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot väpnat angrepp samt kunna ge militärt stöd

Rörande förändringarna av insatsorganisationen utgörs de huvudsakliga förändringarna av:

- en ökad ambition rörande kraven på beredskap hos insatsförbanden
- att Försvarsmakten ska frångå uppdelningen i en särskild insatsorganisation och utlandsstyrka
- att markstridskrafterna ska organiseras mer modulärt i behovssammansatta fördefinierade bataljonstridsgrupper. Dessa sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband
- en tyngdpunktsförskjutning ska ske hos markstridskrafterna från tyngre till lättare förband
 - Manöverbataljonerna ska bestå av tre mekaniserade manöverbataljoner med Stridsfordon 90, tre lätta mekaniserade manöverbataljoner med splitterskyddade hjulfordon samt en lätt manöverbataljon med lätt infanteri och låg skyddsnivå. Till detta ska en lätt manöverbataljon med amfibisk förmåga organiseras.
 - Stridsvagn organiseras utanför manöverbataljonerna i tre särskilda stridsvagnskompanier. Dessa ska normalt förstärka vissa fördefinierade bataljonsstridsgrupper, men ska även kunna förstärka andra förband vid behov.
- Stridsgruppsstaberna med betjäningförband avvecklas. I stället organiseras mindre modulära brigadstaber. Dessa ska med resurser ur de olika betjäningförbanden kunna bilda brigadstridsgruppsledning. Ledningarna ska kunna utgöra ett markoperativt styrkehögkvarter (FHQ).
- Del av den operativa ledningen för Försvarsmaktens ska kunna vara rörligt. Denna ska kunna bilda en multinationellt styrkehögkvarter (FHQ) t.ex. för ledning av en EU-stridsgrupp.

5.1.1 Nyckeltal

Utifrån de förändringar i uppgifter, krav på operativ förmåga och insatsorganisation som har beskrivits ovan är det ett antal områden som är centrala att följa upp.

Med den förändrade synen på beredskap och anpassning ska insatsorganisationens beredskap höjas i relation till dagens situation. Förbanden ska vara tillgängliga och gripbara utan föregående återtagning. Beredskapsnivån på insatsförbandet och den totala insatsorganisationen är därför ett föremål för intresse. Som referensbas, för att sätta samman ett nyckeltal, kan önskad beredskap användas. Nyckeltalet skulle således kunna

vara *genomsnittlig beredskap; verklig beredskap i förhållande till önskad; alternativt andel av förbanden som uppnår önskad beredskap vid en given tidpunkt*. Eventuellt skulle detta behöva viktas i förhållande till hur "värdefulla" de enskilda förbanden uppfattas vara – en viktning kan behövas för att visa på att det är "rätt förband" som har "rätt beredskap". Ett annat sätt att närma sig frågan skulle kunna vara att ställa faktisk beredskap i relation till de anslag som Försvarsmakten är tilldelad. Nyckeltalet skulle då undersöka hur mycket beredskap regeringen får för de tilldelade medlen.

Försvarsmakten ska ha en ökad förmåga till insatser över tid, främst i form av att över tid kunna hålla 2000 personer insatta. Regeringens uttalade ambition är att detta i närtid handlar om en ökad förmåga till internationella insatser. Detta kan även ställas i relation till den övriga insatsorganisationen. Antal insatta personer, förmågan till att ha personer insatta samt med vilket tempo som insatsorganisationen är insatt är därför föremål för intresse. Som referensbas kan den totala insatsorganisationen användas. Nyckeltalet skulle således kunna vara *antal insatta personer; uthålligt möjligt antal insatta personer samt antalet insatta alternativt möjligt antal insatta i förhållande till insatsorganisationen*. Ett annat sätt att närma sig frågan skulle kunna vara att ställa antalet insatta i relation till de anslag som Försvarsmakten är tilldelad. Nyckeltalet skulle då undersöka hur mycket insats regeringen får för de tilldelade medlen.

En central förändring för Försvarsmakten är kravet på att ha en förmåga att genomföra mer i samverkan med andra. Försvarsmakten ska vara interoperabel med andra nationer och/eller organisationer, kunna ta emot militärt stöd för att försvara landet och ge militärt stöd till andra. Dessutom understryks kraven på att kunna leda större multinationella insatser (brigadnivå) samt upprätthålla en planerad snabbinsatsförmåga motsvarande ramnationsansvar i EU:s stridsgruppskoncept. Förmågan till samverkan med andra och i vilket utsträckning så sker är därför ett föremål av intresse. En proxy för förmågan att samverka med andra kan vara i vilken utsträckning Försvarsmakten faktiskt samverkar i förbandsövningar. Som referensbas kan den totala mängden övning eller den övningsverksamhet som sker på strikt nationell basis användas. Nyckeltalet skulle således kunna vara *antalet övningsdygn i samverkan i förhållande till det totala antalet övningsdygn*.

Samtliga tre ovanstående nyckeltalsresonemang går att ställa mot den resursförbrukning som Försvarsmakten, genom anslagstilldelning, har. Det går att konstruera nyckeltal som försöker ge en bild av vad regeringen får för tilldelade medel. Detta handlar som att undersöka med vilken effektivitet Försvarsmakten lever upp till sitt uppdrag. De tre ovanstående nyckeltalen utgör en stor del av den "produkt" som Försvarsmakten levererar till statsmakterna; Insatser; Beredskap och i viss mån övningar. Övningar är inte att se som en leverans utan snarare en indikator på att kvalitén på insatsförbanden upprätthålls – en indikator på aktiviteten i systemet. Därmed kan samtliga ställas i relation till tilldelade medel. Nyckeltalen skulle kunna se ut på följande sätt:

- *Faktisk beredskap i relation till tilldelade medel*
 - *Ev. möjlig beredskap i relation till tilldelade medel*
- *Antalet insatta i relation till tilldelade medel*
 - *Ev. möjligt antal insatta i relation till tilldelade medel*
- *Antal övningsdygn i relation till tilldelade medel*
 - *Ev. möjligt antal övningsdygn i relation till tilldelade medel*

Den sistnämnda, som tar sin utgångspunkt i systemets aktivitet, kan även undersökas på andra sätt:

- *Antalet gångtimmar/flygtimmar/övningsdygn i relation till tilldelade medel*

Utöver dessa centrala områden kan även 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.

5.2 Materieförsörjning och logistik

Huvuduppgiften för materieförsörjning och logistik är att skapa förutsättningarna för insatsorganisationen att verka. Möjligheten att utrusta förbanden med rätt materiel är en avgörande förutsättning för att uppnå avsedd förmåga. Ur ett resursperspektiv är materieförsörjningens roll att tillse att Försvarsmakten har rätt resurser för att kunna bedriva verksamheten, vilken ska leda fram till att målen uppfylls.

5.2.1 Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt

Redan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2004 pekade ut ett antal mål för materieförsörjningen, bl.a. ökad handlingsfrihet, minskade långsiktiga ekonomiska bindningar, ökad spårbarhet, ökat internationellt samarbete, prioritering av vissa nischområden, utnyttjande av försvarsindustriell kompetens i flera av materieförsörjningens faser samt ett utvecklat exportstöd. Flertalet av dessa inriktningar är fortsatt giltiga med det senaste inriktningsbeslutet.

5.2.2 Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer

Inriktningsbeslutet pekar ut ett antal centrala områden som behöver förändras eller är under förändring rörande Försvarsmaktens materieförsörjning och logistik. Försvarsmaktens behov av materiel bestäms ytterst av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materieförsörjningen måste i en högre utsträckning kunna tillgodose insatsorganisationens behov över tid samt ha en hög förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Därmed följer att regeringen anser att materieförsörjningen ska fokuseras till åtgärder som krävs för att förbanden i insatsorganisationen ska vara kompletta och användbara. Såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materieförsörjningen bör därför reduceras.

Den mest centrala och kraftfulla inriktningen från regeringen för att få till stånd en bättre materieförsörjning är att ett antal principer för hur materieförsörjning bör gå till pekas ut. Dessa är följande:

1. vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
2. nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel och
3. utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Regeringen betonar således exempelvis minskad utveckling och egenutveckling samt ökad möjlighet att använda alternativa aktörer.

Dessutom anser regeringen, i likhet med Försvarsberedningen, att Sverige idag disponerar förhållandevis stora mängder modern materiel i fråga om större plattformar för insatsorganisationens behov. Under ett antal år bedöms detta medföra att omsättningstakten av materielsystem sammantaget bör kunna minska. Plattformar kommer att behöva, med de ambitioner som regeringen har, nyttjas längre tider än vad som tidigare har planerats. Möjligheter till livstidsförlängande åtgärder bör därför utnyttjas för att dra största möjliga nytta av tidigare gjorda investeringar samtidigt som insatsorganisationens behov kan tillgodoses.

Materielanskaffning kommer därför i framtiden i en större utsträckning fokusera på materiel som krävs för att skapa kompletta system och förband eller som ersättning för uttjänt materiel. Regeringen menar vidare att det i många fall att det är

viktigare att Sverige har materiel som är interoperabel med våra partnerländers materiel och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda. Omedelbart användbara förband bör prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda. I enlighet med detta kan tekniknivån i Försvarsmakten anpassas för att möta en motståndare med motsvarande tekniknivå eller lägre.

Det bedöms som centralt att ha ett mindre antal kompletta men operativa system och förband än ett större antal som inte är kompletta och som saknar viss förmåga i olika avseenden.

Ett annat centralt område som pekas ut i försvarsbeslutet är att en större del av Försvarsmaktens verksamhet förutsatt kunna vila på andra aktörer. Fler offentligprivata tillgänglighetslösningar förutsätts kunna leda till kostnadsreduktioner.

5.2.3 Nyckeltal

Utifrån den förändrade synen på materielanskaffning och logistik är ett antal områden centrala att följa upp.

Med de nya principerna för materielförsörjning är det centralt att andelen materiel som anskaffas tillsammans med samarbetspartners öka när detta bedöms vara kostnadseffektivt. Hur mycket materiel som egentuvecklas och/eller utvecklas tillsammans med andra är därför ett föremål för intresse. Som referens kan det totala materielanslaget användas. Nyckeltalet skulle således kunna vara *andelen egentuveckling* alternativt *andelen som utvecklas tillsammans med andra i förhållande till det totala materielanslaget*. Detta hänger nära samman med synen att utveckling bör minska som andel överlag. Nyckeltal för detta skulle kunna vara *utvecklingens andel av totala materielanslaget*.

Regeringen har uttryckligen pekat på att ekonomiskt handlingsutrymme är en nyckelfråga i att säkerställa en materielförsörjning som klarar av att tillgodose insatsorganisationens behov vid förändrade behov eller prioriteringar. Det påverkbara utrymmet i exempelvis materielplanen och på vilket sätt olika delar kan påverkas är därför föremål för intresse. Som referensbas kan den totala materielplanen användas. Nyckeltalet skulle således kunna vara *andelen påverkbart utrymme i materielplanen på x års sikt i förhållande till det totala utrymmet under samma period*. Vid en sådan analys är det viktigt att kunna identifiera både ekonomiska bindningar och logiska. Logiska bindningar i planen är sådana beställningar som följer på ett rationellt sätt av varandra.

Sverige har haft en internationellt sett hög omsättning på den egna försvarsmaterielen. Detta innebär att avskrivningstiderna blir mycket korta och kostnaderna över tid höga. Målsättningen är att investeringarna ska nyttjas över längre tid. Livslängden hos den materiel som nyttjas är därför ett föremål för intresse. Referensbas är inte med säkerhet nödvändig. Nyckeltalet skulle kunna vara *genomsnittlig livslängd hos materielen*. Detta genomsnitt kan behöva viktas för olika system för att ge en rättvis bild. Vikten skulle med fördel kunna vara investeringens storlek. Därmed skulle större dyrare system få en högre vikt än mindre billiga. En minskad omsättningstakt hör tätt samman med synen att den materiel som finns måste brukas i en större utsträckning. En mindre andel materiel ska vara förrådställd och redo för användning och istället i bruk i formen av övning och insats. Ett nyckeltal skulle kunna vara *andelen materiel som är i bruk i förhållande till den totala materielstocken*. Även detta nyckeltal har ett behov av att viktas.

De ekonomiska analyserna behöver förstärkas då stora materielprojekt ofta visar sig vara felberäknade. Detta beror ofta på att kostnader som ligger bortom anskaffning inte på ett korrekt sätt hanteras i kalkylerna. De totala kostnaderna över livscykeln är således föremål för intresse. Som, referensbas kan samtliga beräkningar som sker i samband med materielinvesteringar användas. Nyckeltalen skulle kunna vara *andelen materielinvesteringar som livcykelberäknas i förhållande till den totala mängden materielinvesteringar*.

Som ett led i att få en mer användbar och flexibel försvarsmakt är det viktigt att snabbare kunna få effekt från den tidpunkt som beslut tas. Tiden det tar för en leverans att ske från den tidpunkt då en kravspecifikation finns är därför föremål för intresse. Referensbas är inte med säkerhet nödvändig. Nyckeltalet skulle kunna vara *den genomsnittliga tiden det tar från kravspecifikation till leverans*.

Framtidens Försvarsmakt kommer att behöva föra över medel från den stödjande verksamheten till den operativa. Ett sätt att nå kostnadsreduktioner i verksamheten är genom en ökat inslag av alternativa utförare. Andelen förbandsverksamhet som utförs av en tredje part är därför föremål för intresse. Som, referensbas kan de totala kostnaderna för förbandsverksamheten (anslag 1.1) användas. Nyckeltalet skulle kunna *andelen förbandsverksamhet som utförs av tredje part i förhållande till den totala mängden förbandsverksamhet*.

5.3 Personalförsörjning

Huvuduppgiften för militär personal utgörs i framtiden av rollen i insatsorganisationen. Regeringens bedömning (enligt inriktningspropositionen) är att förbandens operativa förmåga kommer att påverkas av eventuell bristande personaluppfyllnad. Möjligheten att kunna försörja förbanden med rätt personal kommer därför att bli avgörande för förmågeperspektivet. Ur ett resursperspektiv är personalförsörjningens roll att tillse att Försvarsmakten har rätt resurser för att kunna bedriva verksamheten, vilken ska leda fram till att målen uppfylls.

Inriktningspropositionen nämner fyra kriterier för värdering och beskrivning av personalförsörjningen: antal, kompetens, ålder och motivation. Dessa kriterier är detta delkapitels utgångspunkt för den strategiska styrningen ur ett personalperspektiv och används som en grund för nyckeltalskonstruktion. De nyckeltal som konstrueras ska sålunda spegla personalen som resurs, där resurserna måste vara tillräckliga (antal) och av rätt typ (kompetens, ålder, motivation).

Vi har valt att använda oss av det antal av olika personalkategorier som presenteras i inriktningspropositionen trots att Försvarsmakten i sin utvecklingsplan (FMUP)⁴¹ redovisar något justerade antalssiffror.

5.3.1 Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt

Framtidens personalförsörjningssystem, baserat på frivillig personal, ska enligt inriktningspropositionen på ett kostnadseffektivt sätt gagna insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och förmåga. Jämfört med ett värnpliktssystem ökar tillgängligheten och användbarheten med kontinuerligt tjänstgörande personal, då dessa har större möjligheter att bibehålla önskad kompetensnivå genom fortlöpande träning och utbildning – aktiviteter vilka också antas leda till ökad flexibilitet och förmåga. För att beskriva insatsorganisationens dagsläge och följa upp kommande förändringars effekt måste de nyckeltal som konstrueras spegla dessa givna förutsättningar.

5.3.2 Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer

De nya krav inriktningspropositionen introducerar för Försvarsmakten innebär stora förändringar för personalförsörjningen. Andra anställningsformer än de idag gällande kommer att krävas, där möjlighet ges till kontrakts- och visstidsanställning för längre perioder. Insatsförbandens sammansättning av stående och kontrakterade förband medför också en omstrukturering både på ett personalrelaterat och på ett organisatoriskt plan.

⁴¹ Försvarsmaktens Utvecklingsplan 2011-2020. (2010-02-05). (HKV 23 320:51391).

Hemvärnet ersätts av nationella skyddsstyrkor, med effektiviseringar och förändringar som följd.

Antal

För att locka intresserade till frivilliga anställningar måste Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare vara tillräcklig. Det är vår uppfattning att denna faktor är den viktigaste för en väl fungerande personalförsörjning i framtiden. Denna faktor borgar för en förutsättning i inriktningspropositionen; ett kontinuerligt inflöde av kvinnor och män som vill verka som yrkes- eller reservofficerare, soldater, hemvärnsmän eller civilanställda.

Både män och kvinnor är uttalat i framtiden den naturliga basen för rekryteringar, och Försvarsmaktens attraktionskraft på arbetsmarknaden måste därmed säkerställas könsneutralt för att inflödet av personal inte ska bli en begränsande faktor för Försvarsmaktens verksamhet.

Antal anställda, totalt och uppdelat på relevanta kategorier, speglar personalstrukturen och ger möjlighet att följa upp personalförsörjningen via definierade nyckeltal. Försvarsmaktens befintliga personalstruktur, dagsläget, är till stor del ett resultat av tidigare personalförsörjningssystem. Förändringsarbete kräver för de nyckeltal som utformas identifiering av dagsläget och möjlighet till uppföljning av framtida utveckling mot en målnivå.

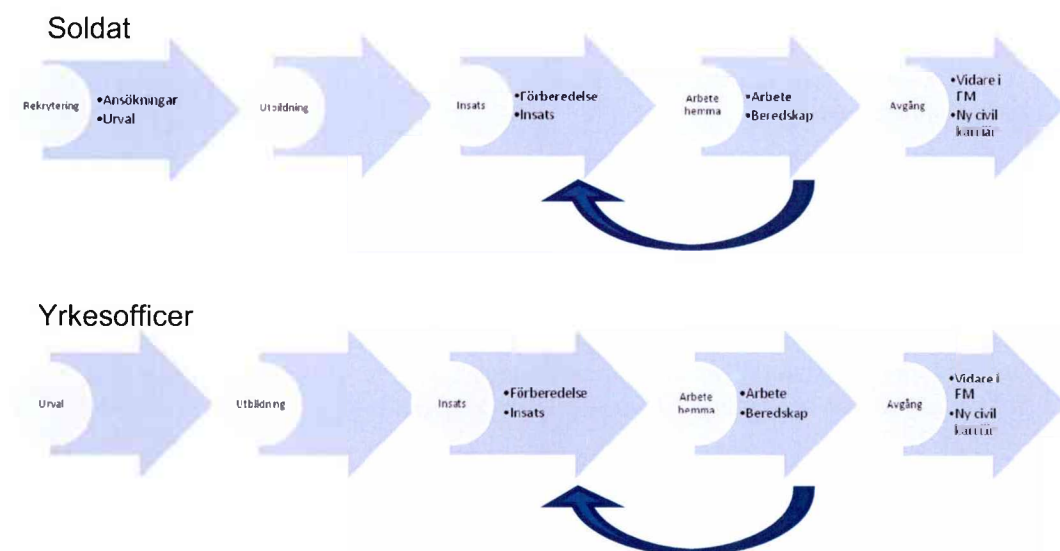
Tvåbefälssystemet, indelningen av yrkesofficerare i officerare och specialistofficerare, är idag under förändring avseende antalet inom respektive kategori. Denna förändringsprocess kan följas upp genom studier av officersstrukturen; antalet yrkesofficerare uppdelat på officerare respektive specialistofficerare.

Personalantalet kommer också vara beroende av möjligheterna till längre visstidsanställningar och kontraktsanställningar. Försvarsmakten måste kunna behålla den personal som rekryteras. För att det nya personalförsörjningssystemet ska vara kostnadseffektivt bör systemet ha rätt förutsättningar för kostnadseffektivitet. Utöver via påverkan på de generella lönenivåerna kan detta ernås genom val av lämpliga anställningstider för personalen. Korta anställningstider leder bland annat till högre rekryterings- och utbildningskostnader mätt i kostnader per anställningsår. Om rekryterings- och utbildningskostnaderna är relativt konstanta per anställd person kan möjligheterna att påverka dessa kostnader vara begränsade (även om de inte bör negligeras). Återstår gör antalet anställningsår, vilket således bör vara högre för en ökad kostnadseffektivitet (i termer av en lägre kostnad per anställningsår).

Personalomsättningen blir här en avgörande indikator på Försvarsmaktens förmåga att behålla anställd personal under lämplig tid. I detta sammanhang implicerar begreppet *lämplig tid* inte en minimal personalomsättning, utan en för personalkategorin väl anpassad personalomsättning som ett resultat av en kostnadseffektiv genomsnittlig anställningstid. Ett nyckeltal för att spegla denna förmåga bör därmed komplettera den tidigare nämnda grundförutsättningen för personalförsörjningen – inflödet av personal.

Resonemangen ovan ger en bild av Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare ur ett externt perspektiv: hur väl lyckas Försvarsmakten locka till sig arbetskraft? Även ett internt perspektiv är av intresse, eftersom det speglar Försvarsmaktens relation till personalen – vilket i förlängningen påverkar förmågan att behålla personal under lämplig tid. I detta sammanhang kan signaler om relationen mellan arbetsgivare och personal fås via studier av övertid, frånvarotid och liknande faktorer.

En skiss av personalförsörjningssystemets grundstruktur återfinns i Figur 5-1 nedan.



Figur 5-1: Personalförsörjningens grundstruktur för soldater respektive yrkesofficerare⁴²

Denna grundstruktur visar planeringen för soldaters respektive yrkesofficerares, från rekrytering till avgång, användning i yrkesrollerna. För personalförsörjningen spelas de främsta rollerna av rekrytering och urval samt insats. För rekryteringen och urvalet kommer antalet sökande och lämpliga vara avgörande för inflödet av personal. Insatsskedet visar hur befintlig personal används för insatser. Med återknytningen från arbete hemma-skedet till insatsskedet avses att illustrera huvuddelen av grundstrukturen, själva tjänstgöringen. Vid avgång antas att soldater och yrkesofficerare väljer mellan fortsatt arbete inom Försvarsmakten och en ny civil karriär, utan koppling till Försvarsmakten.

Kompetens

Den kompetens som efterfrågas i framtiden skiljer sig från den som efterfrågas i dagens organisationsstruktur, vilket införandet av nya personalkategorier är ett exempel på. För att fånga personalstrukturen kan nyckeltal konstrueras med avseende på olika kompetens- eller personalkategorier.

Befälsnivåer speglas enkelt genom genomsnittlig befälsgrad. Önskvärt är att den genomsnittliga befälsnivån minskar för att passa tvåbefälssystemets krav på lämplig befälsstruktur och för att t ex undvika gradinflation. En för hög gradinflation leder till obalans inom de olika personalkategorierna, där risk föreligger för "topptunga" kategorier. Införandet av specialistofficerskategorin innebär att avtappningen på yrkesofficerare inom förbandsverksamheten minskar genom att ett ökat antal (specialistofficerarna) blir kvar inom förbandsverksamheten under en längre tid. I de fall individer höjer sin befälsnivå finns för varje personalkategori ett tak (den högsta nivå inom varje yrkesofficerskategori). Individer som flyttas mellan de olika kategorierna fångas av de övriga definierade personalflödesrelaterade nyckeltalen, inom varje kategori fångas utvecklingen av den genomsnittliga befälsnivåns utveckling.

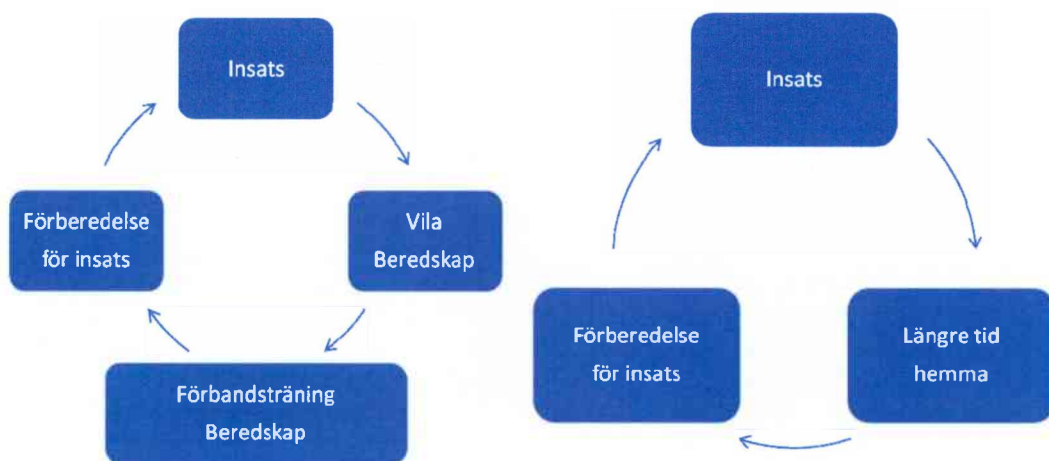
⁴² Egen bearbetning av material från presentationen *Försvarsmaktens syn på personalförsörjningen, målbild 2014-2019*

Ålder

Personalens åldersstruktur bör vara rimlig för att nyttjandet av personalen för olika uppgifter ska underlättas. Vad som är en rimlig åldersstruktur beror på typer av och fördelningen av arbetsuppgifter. I förekommande fall kan detta presenteras nedbrutet på olika personalkategorier beroende på kategorins arbetsuppgifter och därmed lämpliga åldersfördelningar.

Motivation

Aktivitetscykeln kretsar kring huvuduppgiften för ett insatsförband - de insatserna (internationella och nationella) förbandet deltar i. Aktivitetscykeln i Figur 5-2 illustrerar ett stående respektive ett kontrakterat förbands olika verksamhetsskeden. Skedena i figuren ska enligt Försvarmakten normalt vara sex månader, med undantag för förbandsträning och beredskap för stående förband (normalt ca 12 månader) och tiden hemma för kontrakterade förband (vilken kan vara mycket längre). För stående förband kommer förbandsträningen och beredskapens längd vara avgörande för det operativa tempot.



Figur 5-2: Aktivitetscykeln för stående förband (vänster) samt kontrakterade förband (höger)⁴³

Ett nyckeltal som speglar detta perspektiv ger indikationer på i vilken utsträckning anställd personal deltar i insatser. Detta är en indikator som kan ge en bild av en personalkostnadsrelaterad effektivitet, eftersom talet visar hur många insatser som sker i genomsnitt under ett personår (vilket kan ställas i relation till personalkostnaden och ge en kostnadsbild av insatsverksamheten - hur många insatser erhålls för en personalårskostnad i genomsnitt).

Det är önskvärt att yrkesofficerarna i största möjliga utsträckning är placerade i insatsorganisationen (till skillnad från att enbart vara resurser i grundorganisationen). Ett nyckeltal som visar denna fördelning är därför av intresse.

5.3.3 Nyckeltal

Antal

Förmågan att locka till sig personal beror till stor del på hur potentiella rekryteringsobjekt uppfattar Försvarmakten som arbetsgivare. För att fånga denna uppfattning vore ett

⁴³ Från presentationen *Försvarmaktens syn på personalförsörjningen, målbild 2014-2019* (egen bearbetning)

nyckeltal som visar attraktionskraften i form av en ranking eller ett index idealt. Mätningar av arbetsgivares popularitet för dessa ändamål förekommer. Dock sker dessa mätningar främst för företag på konkurrensutsatta marknader, och respondenterna till undersökningarna plockas från universitet och högskolor. Försvarsmakten skulle i en sådan undersökning troligen te sig malplacerad, både vad gäller rekryteringsobjekt (vilka för Försvarsmakten troligen inte i första hand hämtas från högre lärosäten) och utbud av anställningar (vilka traditionellt i undersökningarna är ekonomi- och teknologiyrken).

I frånvaro av liknande undersökningar konstrueras ett grundläggande nyckeltal för att spegla förutsättningarna för personalförsörjningen baserat på bland annat Försvarsmaktens attraktivitet som arbetsgivare; att ett tillräckligt stort *antal sökande* finns för att trygga rekryteringsbehovet över tid. Detta kan uttryckas som ett nyckeltal, vilket visar inflödet av personal i *antal nyanställda* alternativt *andelen sökande och rekryterade* av en viss grupp (åldersklasser eller åldersgrupper) På motsvarande sätt kan förutsättningarna för att behålla personalen speglas genom *utflödet av personal*. Även *förändringstakten i antalet anställda* kan användas för att följa utvecklingen över tid. Detta gäller också för fördelningen av antalet officerare respektive specialistofficerare, där förändringstakten speglar förändringen av personalstrukturen över tid för dessa personalkategorier.

För att spegla personalinflödets könsfördelning kompletteras inflödestalen med ett nyckeltal som speglar *antalet kvinnliga anställda, andelen anställda kvinnor* eller *fördelningen mellan anställda män och kvinnor*. Målsättningen om ett kontinuerligt inflöde av både kvinnor och män ger att detta nyckeltal bäst kommer till användning vid uppföljning av nyanställda, för att undersöka i vilken utsträckning Försvarsmakten lockar till sig individer av olika kön. Dock kan det också användas för befintlig personal, för möjligheten att kunna följa upp utvecklingen över tiden för personalstrukturen som helhet.

För att personalförsörjningen ska fungera krävs att *målnivåerna för antalet anställda* kan uppfyllas över tid. Detta gäller för samtliga personalkategorier i framtidens Försvarsmakt: yrkesofficerare (officer respektive specialistofficer), reservofficerare (officer resp. specialistofficer), gruppbefäl, soldater och sjömän (anställda resp. kontrakterade), kontrakterade i nationella skyddsstyrkor, specialister och civila. Målnivåer för dessa sätts efter Försvarsmaktens bedömning av antalet som krävs inom varje kategori.

Personalomsättning, genomsnittlig anställningstid eller liknande mått är viktiga nyckeltal i flera avseenden. Dels speglar dessa tal förmågan att behålla personal i organisationen, dels ger de en annan bild av kostnadseffektiviteten för organisationer med en hög inskolningskostnad. Personalomsättningen visar hur stor del av organisationens samlade kompetens som byts ut under ett år, vilket kan ge information om kostnadseffektivitet om det studeras i relation till inskolnings-, rekryterings-, introduktions- och utbildningskostnader. Personalomsättningen mäts generellt som det minsta av antalet personer som slutat eller börjat under året som andel av det genomsnittliga antalet anställda under året.

Ett sammanfattande nyckeltal, vilket kan användas för att studera om målet nåtts eller om utvecklingen går i rätt riktning givet dagsläget, är kvoten *personalinflöde* (antalet nyanställda personer inom respektive kategori) *dividerat med personalutflöde* (antalet avgångar inom respektive kategori). Detta nyckeltal är 1 vid lika stort inflöde som avgångar, vilket är en rimlig målnivå för en organisation i personell balans (där dagsläget är tillräckligt ur personalförsörjningssynpunkt). Vid personalbrist – behov av nyrekrytering för att fylla vissa kategorier – är en nivå på över 1 önskvärd för att fylla på personalstocken, och på motsvarande sätt är en nivå under 1 önskvärd om målet är en minskning av personal i gällande kategori. Detta nyckeltal speglar sålunda personaltillflödet och möjligheten att försörja systemet med personal givet de nivåer på inflöde och avgångar som existerar. En otillräcklig nivå för detta nyckeltal kan vara ett resultat av antingen för litet inflöde eller för stora avgångstal. Inflödet kan i sin tur vara ett resultat av Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare, och avgångarna ett resultat av Försvarsmaktens förmåga att behålla personal. Planerade åtgärder bör därför inriktas på den del av nyckeltalet som uppvisar störst avvikelse från normalvärdet eller målnivån (om

dessas kan estimeras). Specifika åtgärder är lättare att identifiera för enskilda parametrar, även om det naturligtvis finns tänkbara åtgärder som skulle kunna påverka både attraktionskraften som arbetsgivare och förmågan att behålla personal (till exempel en generell höjning av lönenivån).

För ovan nämnda nyckeltal bör poängteras att det endast ger en helhetsbild, det speglar totalnivån av inflöden och avgångar. Dessa variabler är förvisso viktiga, då de representerar de totala personalförsörjningsmöjligheterna, men nyckeltalet beskriver inte de lägre nivåerna av kompetensförsörjning - oavsett total numerär: är alla specifika kompetenser som efterfrågas tillgängliga i organisationen? För att personalinflödes- och avgångsnivåer ska ge en bild av kompetensinflöde och -förluster måste talet delas upp i underkategorier som representerar de kompetenser eller yrkesroller som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas. Vi rekommenderar därför en uppdelning av nyckeltalet i kompetenshänseende som komplement till nyckeltalet för totalnivåerna, detta för att lättare och snabbare få signaler om och kunna följa upp eventuella kompetensgap (där främst eventuella kompetensunderskott torde vara av intresse).

Marinen och flygvapnet ska i framtiden till största delen utgöras av stående förband, till skillnad från arméförbanden. Dessa kommer istället att bestå av en större andel kontrakterad eller tidvis tjänstgörande personal (minst 75 %) och en mindre andel kontinuerligt tjänstgörande personal (maximalt 25 %). Detta är en nödvändighet, då stående arméförband med kontinuerligt tjänstgörande personal i den omfattning insatsorganisationen kräver tenderar bli mycket kostsamma.

Ett nyckeltal som speglar kostnadseffektivitet i detta hänseende kan sålunda erhållas genom att studera *förhållandet mellan kontinuerligt tjänstgörande personal och summan av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal*. Alternativt kan fördelningen mellan kontinuerligt tjänstgörande personal och tidvis tjänstgörande personal studeras.

Andra nyckeltal, vilka rör den befintliga personalens förhållande till Försvarsmakten som arbetsgivare inkluderar frånvarotid och övertid (och eventuellt friskvård vid djupare studier). Detta kan ses som ett internt perspektiv på Försvarsmaktens attraktionskraft som arbetsgivare. *Frånvarotidens procentuella andel av total arbetstid* (främst långtidsfrånvaro, men även korttidsfrånvaro kan vara aktuellt) visar andelen av arbetstiden som försvinner genom frånvaro. *Övertidsandelen av total arbetstid* är en indikator på arbetsbelastningen för personalen, vilken på sikt kan påverka möjligheterna att behålla personal under längre tid.

För hemvärnet/nationella skyddsstyrkorna är följande nyckeltal möjliga:

- Antalet personer i hemvärnet/nationella skyddsstyrkorna, vilket ställs mot målnivån (Försvarsmaktens bedömning av personbehovet 22 000 personer).
- Antalet hemvärnsbataljoner, där inriktningspropositionen ger målet (40, nu: 60).
- Andel hemvärnspersonal som uppfyller kontraktens krav på tjänstgöring (mål: 100 %, nu: knappt 47 % eller 13 200/28 300).

Kompetens

Införandet av en ny officerskategori, specialistofficerare, ger en nyordning i personalstrukturen. Denna kategori anställda ska 2014 utgöras av uppskattningsvis 5 200 militära tjänstemän i graderna 1:e sergent till regements- eller flottiljförvaltare. Då antalet officerare (benämningen officerare avser graderna fänrik eller högre) beräknas vara ungefär 3 300, innebär detta att drygt 60 % av yrkesofficerarna utgörs av specialistofficerare och knappt 40 % är officerare. Vilket nyckeltal som används för detta ändamål bestäms av de mål som är satta. För att följa denna utveckling används nyckeltalet *procentuell andel officerare i respektive kategori i förhållande till totalt antal yrkesofficerare* vid årets slut, eller ett nyckeltal som speglar *antalet anställda inom varje kategori*, beroende på om målen är formulerade i kategori-relativa termer (procent eller relativ fördelning) eller i termer av antal personer inom varje kategori.

Med införandet av nya personalkategorier och förändringarna avseende befintliga kategoriers personalnumerär krävs också nyckeltal som visar antalet anställda inom varje kategori. Nulägen och målnivåer används för att följa utvecklingen över tid.

Den *genomsnittliga befälsnivån* för varje officerskategori (officerare och specialistofficerare) definieras som ett nyckeltal för uppföljning av personalstrukturen. Detta tal kan fungera som en indikator på hur personalinflödet förser respektive officerskategori med kompetens. Nyckeltalet visar om och hur befälsstrukturen förändras – till exempel om en kategori officerare givet samma antal upplever en ökning av den genomsnittliga graden, eller om den är relativt konstant. I det senare fallet indikeras att påfyllning av personal sker underifrån i befälsstegen så den genomsnittliga graden bibehålls.

Ålder

För att spegla åldersstrukturen inom Försvarsmakten används ett nyckeltal som visar de anställdas *medel-* alternativt *medianålder*. Detta, eventuellt i kombination med ett spridningsmått, ger en god bild av åldersstruktur och fördelning, uppdelat på personalkategorier i de fall det för kategorins verksamhetsart anses relevant. För att följa utvecklingen mot satta målnivåer kan nyckeltalet också användas löpande över tid.

Motivation

Den tidigare nämnda motivationen kan skildras med tre alternativa nyckeltal:

- *Procentuell andel officerare och soldater i insatser* mätt som personår.
- *Antalet insatser per personår.*
- *Fördelningen i tid mellan insatsverksamhet och övrig verksamhet* (op-tempo 1:x)

Yrkesofficerarnas placering i insatsorganisationen ger ett nyckeltal enligt: *genomsnittligt antal yrkesofficerare med placering i insatsorganisationen relativt det genomsnittliga totala antalet officerare under året*. Användandet av årsgenomsnitt är mer lämpligt än avläsning av nivåer vid fasta tidpunkter, eftersom förflyttningar av personal mellan kategorier kan användas för manipulation av talet.

5.4 Grundorganisation

5.4.1 Roll i att uppnå framtidens försvarsmakt

Grundorganisationen är liksom stödverksamheten ett medel för att förse insatsorganisationen med utbildad personal, materiel, anläggningar, logistik och andra resurser. Verksamheten i grundorganisationen och stödverksamheten inklusive stödmyndigheterna ska sålunda dimensioneras och utformas enligt behoven från insatsorganisationen. I retoriken görs inte heller i nuläget samma distinktion mellan insatsorganisation och grundorganisation. Vissa arbetsuppgifter, såsom utbildningsaktiviteter, som tidigare utfördes med etiketten "grundorganisation" kan i framtiden komma att utföras med etiketten "insatsorganisation".

I det tidigare försvaret kunde man prata om regementen, flottiljer, baser, skolor och centra såsom utbildningsplattformar för personal, inte minst värnpliktiga, till insatsförbanden. I det framtida försvaret är dessa i stället tjänstgöringsställen där personal utbildas, övas och tjänstgör och "hemmabaser" för personal som nationellt och internationellt ska utföra insatser. Gränsen mellan grund- och insatsorganisation blir flytande. Huvuddelen av verksamheten är dock fortfarande att producera insatsförbanden med den önskade beredskapen genom utbildning, övning och tjänstgöring. Den s.k. verksamhetsgrenen

(VG) 2, *"Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap"*⁴⁴, kommer att vara den dominerande verksamheten såväl resursmässigt som ekonomiskt. Vi använder oss därför fortsättningsvis av begreppet "utbildningsplattformar" trots att det snarare handlar om "tjänstgöringsställen" och "hemmabaser".

Försvarsstyrningen har ofta tidigare inriktats på att sysselsätta och använda vissa givna resurser som olika intressenter värnat om snarare än att värna om effektiviteten genom att hålla resursförbrukningen nere. Försvarsstyrningen har till stora delar varit en inputstyrning snarare än en outputstyrning.

De flesta resurser har haft sina "kramare". Officerskåren har värnat antalet yrkesofficerare. Riksdag/regering har värnat den allmänna värnplikten, vilket inneburit att man hållit de årliga värnpliktsvolymerna uppe. Försvarsindustrin och andra aktörer inom materielanskaffningen har verkat för att industrin har fått en rimlig orderingång och beläggning. Regionala och lokala politiker har slagit vakt om sina regementen, baser, flottiljer och skolor. Detta har lett till att försvaret inte alltid har planerats utifrån insatsorganisationens behov utan snarare planerat för sysselsättning av befintliga resurser.

I det framtida försvaret bör grundorganisation och stödverksamhet planeras utifrån försvarets uppgifter, behov av förmågor och önskad insatsorganisation.

I ett försvar där rekryteringen sker på frivillig grund kan rekryteringsmöjligheterna bli en mer betydande inflytelsefaktor vid lokaliseringen av utbildningsplattformar, skolor och centra. Detta kan, allt annat lika, leda till en ökad koncentration av verksamheten till befolkningstäta områden. Rekryteringsmöjligheterna kan dock hamna i konflikt med försvarsstrategiska mål om dessa prioriterar verksamhet i andra områden. Regionalpolitiska mål står också ofta i konflikt med en lokalisering till befolkningstäta regioner.

Övnings- och skjutfält har dels en löpande roll vid utbildningen av insatsförband men ses också som en strategisk reserv om omvärldssituationen skulle försämrats och ett behov av utbildning av stora styrkor skulle tillkomma. En sådan situation som t.ex. skulle motivera ett aktiverande av den vilande värnplikten.

Andra mer befolkningstäta länder med begränsad tillgång till övnings- och skjutfält har också visat ett intresse för att, mot betalning, kunna utnyttja de svenska övnings- och skjutfälten. En försöksverksamhet har pågått som i inriktningspropositionen sägs ska permanentas.

Grundorganisationen och stödverksamheten upptar inget stort utrymme i inriktningspropositionen.

Debatten om möjliga förbandsnedläggningar under våren år 2008 ledde fram till att regeringen beslöt att inga förbandsnedläggningar skulle ske under innevarande mandatperiod. I inriktningspropositionen refereras till detta beslut som förklaring till att grundorganisationen inte explicit behandlas i propositionen.

Inriktningspropositionen nämner att stödverksamheten och organisationsstruktur som ekonomiska nivåer för stödmyndigheterna ska studeras vidare varvid det vid propositionens skrivande då pågående arbetet inom Stödutredningen sågs som ett underlag för sådana ställningstaganden.

Stödutredningen kom med sitt förslag i maj 2009⁴⁵. Utredningens förslag har dock inte lett till några politiska beslut utan istället pågår tillsättandet av en eller flera s.k. genomförandekommittéer som ska fortsätta studera stödmyndigheterna.

⁴⁴ De övriga verksamhetsgrenarna är VG1- Insatser, VG3-Utveckling, VG4- Övrig dominerande verksamhet (såsom exportstöd och statsceremonier), VG5-Fredsfrämjande verksamhet, VG6-Stöd till samhället.

⁴⁵ *Ett användbart och tillgängligt försvar - Stödet till Försvarsmakten*. (2009-05-15). (Fö 2009:A)

En sammanhållen logistikprocess anses härvid kunna ge betydande kostnadsbesparingar.

5.4.2 Centrala förändringar och kritiska framgångsfaktorer

Grundorganisation och stödverksamhet ska ha fokus på att tillhandahålla rätt resurser (personal, materiel, anläggningar etc.) till insatsorganisationen i rätt mängd och vid rätt tidpunkt.

Verksamheten ska härutöver bedrivas kostnadseffektivt. Utbildningsplattformar, skolor, centra, stödenheter såsom FMLOG (Försvarmaktens Logistik) och stödmyndigheter ska dimensioneras för att kunna klara insatsorganisationens behov.

Vid över tiden kraftigt varierade behov bör flexibilitet i form av temporära resurser övervägas. Att klara belastningstoppar med hjälp av inhyrd personal och/eller utnyttjande av det civila samhällets resurser i form av köpta tjänster kan härvid vara ett alternativ, s.k. offentlig-privat samverkan (OPS).

Grundorganisationen ska stimulera till en tillräcklig frivillig rekrytering av officerare, soldater och civil personal.

En rationell, kostnadseffektiv rollfördelning mellan Försvarmakten och övriga försvarsmyndigheter är en viktig faktor. En lämplig struktur på och rollfördelning mellan de s.k. stödmyndigheterna är en annan väsentlig framgångsfaktor. En delmängd av dessa framgångsfaktorer är, den av inriktningspropositionen påtalade, sammanhållna logistikprocessen.

Högkvarteret inom Försvarmakten är både en del av insatsorganisation och en del av ledning och stöd åt förbandsproduktionen. Statsmakterna har i olika sammanhang önskat reducera storleken på Högkvarteret för att få pengar till insatsorganisation och kärnverksamhet. Försvarsförvaltningsutredningen⁴⁶ och Stödutredningen har också pekat på möjligheter att reducera Högkvarteret.

5.4.3 Nyckeltal

Utbildningsplattformar såsom regementen, flottiljer och baser, skolor och centra ska leverera en tillräckligt hög kvalitet på personal och förband som utbildats för att klara sina uppgifter inom insatsorganisationen. Ett nyckeltal som mäter *kvaliteten på utbildningen* vore därför i hög grad önskvärt. Nyckeltalen skulle kunna bestå av kvalitet på personalen hos de förband som utbildats vid utbildningsplattformen satt i relation till kostnaderna för utbildningen av personalen.

Ett *høgt kapacitetsutnyttjande av utbildningsplattformar, skolor, centra, övnings- och skjutfält* i grundorganisationen är en viktig förutsättning för kostnadseffektivitet. Ett nyckeltal som beskriver nyttjandet av plattformen i förhållande till kapaciteten i form av utbildnings- och tjänstgöringsdagar, gångtimmar för fartyg, flygtimmar för flygplan etc. skulle därför kunna ge en indikation om kapacitetsutnyttjandet. Nyckeltalen uttrycks som utnyttjad kapacitet i procent av full kapacitet. Med kapacitetsutnyttjande menas härvid inte "antalet belagda sängplatser i kasernerna" utan kapacitet utifrån anställd militär och civil personal, utbildningsanordningar, övnings-/skjutfält och andra dimensionerande resurser. Om nyckeltalet leder fram till att flaskhalsar för kapaciteten kan upptäckas och åtgärdas kan nyckeltalet ytterligare öka kostnadseffektiviteten.

Tillräcklig, frivillig rekrytering till Försvarmakten är en kritisk framgångsfaktor i det framtida försvaret. Ett nyckeltal som beskriver *utbildningsplattformens attraktivitet för rekrytering* skulle härvid vara intressant. Andelen sökande från olika orter i Sverige skulle

⁴⁶ En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. (2005-11-1). (SOU 2005:96).

härvid kunna vara ett önskvärt nyckeltal i synnerhet om det sätts i relation till utbildningsmöjligheterna vid olika orter inom grundorganisationen.

Utbildningsplattformarnas huvuduppgift är att utbilda personal och förband till insatsorganisationen. En stor del av kostnaderna vid utbildningsplattformen ska härmed kunna hänföras till *utbildning för förband i insatsorganisationen*. Lokala overhead-kostnader bör följaktligen vara låga. Ett önskvärt nyckeltal skulle vara andelen kostnader eller andelen anställd personal vid plattformen som direkt kan relateras till utbildning av förband i insatsorganisationen. FEM:s indelning av direkta och indirekta kostnader kan bidra till beräkningen av sådana relationer. Nyckeltalen kan uttryckas som de direkta kostnadernas andel i procent av de totala kostnaderna vid utbildningsplattformen.

En jämn belastning på enheterna inom grundorganisationen underlättar dimensionering av och minskar behovet av "slack" vid enheterna. Användande av flexibla resurser kan underlätta hantering av ryckig belastning. Nyckeltal som beskriver relationen mellan *lägsta och högsta belastning under en verksamhetscykel* och *utnyttjande av företag och inhyrda resurser för att klara belastningstoppar* kan härvid vara intressanta. Nyckeltalet för lägsta och högsta belastning kan uttryckas som en kvot där högsta belastning divideras med lägsta belastning. I ett annat nyckeltal kan utgifterna för tjänster från företag och inhyrd personal relateras till denna kvot.

Den ekonomiska omfattningen på *stöd från övriga försvarsmyndigheter* ska minska och pengar frigöras till insatsorganisationen. Ett möjligt nyckeltal är att följa den andel av Försvarsmaktens utgifter som utgörs av ersättningar till stödmyndigheterna. Nyckeltalet anges som en procentsats av Försvarsmaktens totala utgifter.

Högkvarteret utgör en relativt stor del av Försvarsmakten. Statsmakterna och av statsmakterna tillsatta utredningar har haft ambitionen att reducera Högkvarteret. Ett möjligt nyckeltal är *antalet anställda vid Högkvarteret* i relation till totalt antal anställda i Försvarsmakten.

6 Operationalisering och möjliga nyckeltal

I detta kapitel presenteras olika möjliga nyckeltal inom de områden som vi behandlat: insatsorganisation, materielförsörjning/logistik, personalförsörjning och grundorganisation i föregående kapitel.

Den strategiska kartan och verksamhetslogiken är utgångspunkten för framtagandet av förslag till nyckeltal i kapitlet. Arbetet med att vidareutveckla nyckeltalen har efter denna analys huvudsakligen följt nedan beskrivna arbetssteg (se tabell nedan). I den fortsatta beskrivningen i detta kapitel presenteras nyckeltalen enligt dessa strukturen på denna tabell. I samband med beskrivningen av nyckeltalen görs också en realiserbarhetsbedömning av nyckeltalen utifrån möjligheterna att ta fram underlag för beräkning av nyckeltalen ur befintliga eller planerade källor.

ARBETSSTEG	TEXT
Nyckeltal (från rapport januari 2009 samt nytillkomna nyckeltal)	Nyckeltal från rapporten " <i>Nyckeltal i försvarsstyrningen</i> " och nytillkomna nyckeltal utifrån en analys av inriktningsproposition, riksdagsbeslut och utredningar.
Motiv , förklaring till/motiv för nyckeltal	Förklaring till och motiv för att det aktuella nyckeltalet är av vikt för uppföljningen av förändringarna i försvaret anges. I denna förklaring härleds nyckeltalet till en önskad förändring och skälet till att nyckeltalet bedöms vara lämpligt anges.
Definition , beskrivning och definition av nyckeltal	Nyckeltalet beskrivs och definieras mer precist där det anges vilka storheter som ska sättas i relation till varandra för att skapa nyckeltalet. "Täljaren" och "nämnaren" i nyckeltalet preciseras.
Källor , underlag för beräkning av nyckeltal	Källor för att erhålla värden för att beräkna nyckeltalen anges. Nyckeltalen ska så långt som möjligt bygga på befintliga källor eller underlag som behövs även för andra ändamål. Underlagssynergier ska eftersträvas och nyckeltalen ska helst inte skapa behov av unika underlag för nyckeltalsberäkningarna.
Nuläge , aktuellt "värde"	Det nuvarande värdet på nyckeltalet beräknas och kan ses som en startpunkt för studier av nyckeltalets utveckling.
Målnivå , "målvärde" och måltidpunkt	En målnivå för nyckeltalet fastställs. Denna målnivå kan utgöras av ett precist angivet värde, ett maxi- eller minivärde, ett intervall eller en riktning för utvecklingen av nyckeltalet ("uppåt" eller "nedåt"). Vissa målnivåer kommer direkt att kunna utläsas ur inriktningspropositionen och riksdagsbeslut. Andra målnivåer kan kräva dialoger för att "zooma in" en önskad målnivå. Det bör också framgå när målet ska vara uppnått.
Falsk måluppfyllnad , "falska sätt att uppnå målet", suboptimeringsrisker etc.	En analys av typen "djävulens advokat" görs där risker med nyckeltalet identifieras. Möjligheter att "lura systemet" och uppnå nyckeltalet utan att de önskade effekterna av förändringarna uppstår diskuteras. Risker för suboptimering berörs.
Granskning - sätt att reducera/eliminera riskerna för falsk måluppfyllnad	Därefter identifieras sätt att kontrollera att nyckeltalet faktiskt speglar de önskvärda förändringarna och inte ger en falsk bild av utvecklingen. Möjligheter att reducera riskerna för suboptimering studeras.

I presentationen av nyckeltalen har dock tabellens olika fält presenterats horisontellt istället för vertikalt. I fältet "Nyckeltal" återfinns en bokstav inom parentes. Denna beskriver realiserbarheten av nyckeltalet genom möjligheterna att få fram underlag för beräkning av nyckeltalet. Graderingen har gjorts i tre nivåer, (H) = hög, (M) = mellan, (L) = låg där (H) innebär de goda möjligheter att få fram underlag och de övriga något sämre resp betydligt sämre möjligheter.

6.1 Insatsorganisation

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Beredskapsnivå på insatsförbanden (M)	Förbanden ska vara mer tillgängliga och ges en högre beredskap	Andel (%) förband som uppnår önskad beredskap. Om möjligt viktade i förhållande till exempelvis personalantal.	Till stor del hemliga. Målsättningar: TOEM, KFP, IOV ⁴⁷ . Beredskapstabeller.	Låg	Högre	Beredskapsnivån antas ibland vara den planerade medan nyckeltalet bör visa den faktiska. En genomsnittlig beredskap kan vara missvisande – det måste vara ”rätt förband i rätt beredskap”. Det går inte att kompensera genom att ha fel förband i hög beredskap.	Insatsförbanden är inte flera än att varje förband kan följas upp. Det som bör följas upp är faktisk beredskap och inte planerad beredskap jämfört med önskad (som inte nödvändigtvis alltid är synonymt med planerad) beredskap.
Personer i nationella och internationella insatser i förhållande till antal personer i insatsorganisationen (H)	I det ”insatta insatsförvaret” betonas nationella och internationella insatser	Antalet personer i insats i förhållande till antal personer i insatsorganisationen angivna som % eller som op.tempo, 1:X.	Ärligen: Försvarmaktens årsredovisning Löpande: Personaldirektörens (FM) ”personalläges -num” (info skickas i nuläget till Försvarsdep.) ⁴⁸ .	1164 årsarbetskrafter / 32000-37600	2000 / framtidens insatsorganisation	Internationella insatser kan vara mer eller mindre personalintensiva. Nyckeltalet riskerar att premiera personalintensiva insatser.	Kontroll av förbandsstrukturen i internat. insatser (pers- eller teknik-intensiva?). Målet är dessutom förmåga till insatser inte nödvändigtvis verkställda. Avstämning av insatserna mot beställningen från statsmakterna.

⁴⁷ TOEM= Taktisk Operativ Ekonomisk Målsättning, KFP=KrigsförbandsPlaner, IOV=Insatsorganisationsvärderingen.

⁴⁸ Databas som tas fram inom Försvarmakten för personaldirektörens i Försvarmakten uppföljning av personalutvecklingen.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Andelen kostnader för insatser i relation till totala kostnader (H)	En större del av verksamheten ska bestå av att göra nationella och internationella insatser	Utgifter för VG 1 – Insatser i relation (%) till totala utgifter.	Försvarsmaktens årsredovisning.	Ca 23 % (2008) enligt Budgetprop. 09/10.	Högre?	Det för inte bli ett självändamål att sätta sprätt på pengar för insatser. Insatser kostar pengar och ska bara utföras när de motiverar kostnaderna.	Kontroll av vilka insatser som gjorts nationellt/internationellt . Bedömning av relevans/värde av dessa insatser.
Internationell samövning (M)	Ett utökat internationellt samarbete där svenska förband samverkar med andra länders förband innebär ökad internationell övningsverksamhet	Antalet internationella övningsdygn i förhållande till totalt antal övningsdygn uttryckt i %.	Ny källa	Lågt	Högre	Internationella övningar får inte bli självändamål utan ska bara genomföras när nyttan av övningen minst motsvarar kostnaderna.	Kontroll av vilka internationella övningar som gjorts och bedömning av relevans/värde av dessa övningar.
Nyckeltal baserade på jämförelser mellan förbandskostnader (FEM) och insatsorganisationsvärderingen (IOV) (M)	Det nya ekonomimodellen FEM kan om den kombineras med kvalitets- och nyttovärdering av förbanden skapa förutsättningar för förbättrade avvägningar mellan utgifter/ kostnader och verksamhets-effekter.	Kostnader/utgifter för insatsförbanden enligt FEM sätts i relation till resultat från värderingen av insatsförbanden. Samma förband studeras över tiden och olika förband jämförs med varandra i syfte att underlätta avvägningar inom insatsorg.,	Redovisning enligt FEM (Försvarsmaktens EkonomiModell). Förbandsvärderingar/målsättningar från IOV, TOEM, KFP.	Inga jämförelser	Regelbunden analys av relationer mellan förbandsstatus och utgifter/kostnader	Subjektivitet vid värderingar av insatsförbandens kvalitet.	Granskning av kriterier för betyg på förbanden och giltighet av tilldelat betyg. Kontroll av konsistens i betyget mot andra källor – personell och materiell uppfyllnad, faktisk beredskapsnivå, aktivitetsnivå, övningsfrekvens. Minskade inslag av självvärdering.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLENAD	GRANSKNING
Faktisk beredskap i relation till tilldelade medel	Kopplar en av Försvarsmaktens ”produkter” till total resursförbrukning	Genomsnittlig beredskap (faktiskt)/ tilldelade anslag				Utgör ett aggregerat nyckeltal. Underliggande obalanser kan döljas	Måste kompletteras av underliggande nyckeltal för valda förband
Antalet insatta i relation till tilldelade medel	Kopplar en av Försvarsmaktens ”produkter” till total resursförbrukning	Antalet insatta /tilldelade anslag				Alla förband har inte samma personalstruktur. Favoriserar personalintensiva markförband	
Antal övningsdygn i relation till tilldelade medel	Kopplar en av Försvarsmaktens ”produkter” till total resursförbrukning	Antal övningsdygn; gångtimmar; flggtimmar/ tilldelade anslag					

6.2 Materieförsörjning/Logistik

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Andelen egenutvecklad materiel i förhållande till materielanslagen (M)	Ett ökat internationellt materielsamarbete innebär ökad samutveckling.	Värdeandel (%) i monetära termer av materielanslagen (1.3 och 1.4).	Materielplanen Försvarsmakten årsredovisning (viss ny information)	Hög	Lägre	Internationellt materielsamarbete får inte bli självändamål utan ska kunna motiveras utifrån en samlad värdering av nyttor och kostnader. I de fall där en "svensk profil" alljämt eftersträvas kan egenutveckling vara motiverad.	Kontroll av vilka egen utvecklade objekt som finns i materielstocken. Kontroll av vilka förbandstyper som utnyttjar egen utvecklad materiel.
Andelen påverkbart utrymme i materielplanen på 5 års sikt (M)	Långsiktiga bindningar och låg flexibilitet i materieförsörjning ska i största möjliga utsträckning undvikas.	Värdeandel (%) i av totala kostnader i materielplanen på 5 års sikt.	Materielplanen	Låg	Högre	Att skapa flexibilitet kan kosta pengar. I vissa fall ger långsiktiga kontrakt kostnadsfördelar som motiverar längre bindningar.	Kontroll av "riskpremier" i leverantörskontrakten för att kunna erbjuda kortare bindningstider och flexibilitet.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FÄLSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Den genomsnittliga livslängden på försvarsmaterielen (M)	Sverige har haft en internationellt hög omsättning på viss materiel. Materiel-investeringarna ska utnyttjas längre tid och de årliga "verkliga" avskrivningar därmed minska.	Vägd genomsnittlig livslängd i år på materielen. Vikterna utgörs av materielinvesteringen (utveckling och anskaffning).	Ny källa?	Rel kort	Längre	En ökad användning av materielen i samband med insatser kommer att förkorta livslängden. Nyckeltalet kan uppmuntra till att underutnyttja materiel.	Kontroll av förbrukade objekt (inkurans), behov av ersättningsinvesteringar, slitage, reparationsbehov till följd av insatser.
Andelen materiel i bruk av total materielstock (L)	Materielen ska i minskad utsträckning vara förrädsställd utan vara i bruk i utbildning, övningar eller insatser.	Värdet av materiel i bruk sätts i relation till värdet av hela materielstocken och anges som %.	Svårt att hitta tillförlitliga källor. Även stora problem med att hitta distinkta definitioner. Utgår som förslag.	Rel låg	Högre	Att använda materiel får inte bli självändamål. Användandet medför kostnader för försлитning och drift.	

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLELSE	GRANSKNING
Andelen materiel-investeringar som livscykel-kalkylerats, LCCberäkningar (M)	De ekonomiska analyserna inför materielbeslut behöver förstärkas. En stor del av materiel-kostnaderna inträffar efter anskaffningen.	Värdeandel (%) av investeringar det aktuella året för LCC-kalkylerade materielinvesteringar i förhållande till årets totala materiel-investeringar.	Interna system hos FMV	Låg	Högre	Förhandskalkyler är inte med nödvändighet det samma som utfallet. Kalkylerna måste bygga på realistiska antaganden.	Efterkalkyler. Erfarenhetsvärden. Analys av uppkomst av kostnadsökningar och kalkylprecision i förhållande till teknisk komplexitet, materielegenskaper och andra kostnadspåverkande parametrar. Analys av kostnadssamband.
Genomsnittlig tid från kravspecifikation till leverans (L)	En kortare tid mellan krav-specifikation och leverans minskar ledtiderna och ökar flexibiliteten i materiel-anskaffningen.	Materielinvesteringar nas viktade ledtid från kravspecifikation till leverans. Viktning sker med investeringens värde.	Svårt att hitta tillförlitliga källor. Även stora problem med att hitta distinkta definitioner. Utgår som förslag.	Lång	Kortare	Nyckeltalet premierar köp från "hyllan" och snabba beslutsprocesser. Risk för förhastade beslut och otillräckliga analyser.	-----

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FÄLSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
OPS - andel av "förbands-verksamheten" som utförs av tredje part (M)	Ett utökad inslag av offentlig-privat samverkan (OPS) anges som eftersträvaransvärt i inriktningspropositionen.	Andelen av utgifter inom anslag 1.1 ("förbands-verksamheten") som betalats till civil aktör.	Interna system hos Försvarsmakten	Låg	Högre	OPS får inte bli självändamål. Ett leverantörsberoende kan skapa på problem på längre sikt. Naivt att tro att tredjeparts lösningar (OPS) alltid leder till kostnadsreduktioner.	Långsiktiga effekter av leverantörs-beroende och konkurrenssituation måste beaktas. Finns det många leverantörer att välja på. Så länge försvaret kan utföra uppgiften själv finns vissa bromsar för leverantörens prissättning för tjänsterna.
Andelen materiel-anskaffning av totala materiel-kostnader (H)	Kringkostnaderna ("overhead-kostnaderna) för materielanskaffninge n är höga och bör kunna minskas.	Anslag 1.3 - Materielanskaffning jämfört med anslag 1.4 "Materielnära verksamhet"	FM.s årsredovisning.	60 % (10 Mdr.kr av 16,6 Mdr.kr).	Högre	Redovisningsdefinitionerna inte konturskarpa mellan 1.3 och 1.4. Risk för godtycke vid val av "konto" för bokföring.	Kontroll av definitioner och innehållet (bokförda kostnader) i anslag 1.3 resp 1.4.

6.3 Personalförsörjning

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Attraktionskraft - sökande/rekryterade till Försvars-makten i förhållande till åldersklass/ålders-grupp (H)	Ett rimligt antal frivilligt sökande och rekryterade är en förutsättning för den nya frivilliga soldatförsörjningen.	Andelen(%) sökande resp. rekryterade av en åldersklass alt. åldersgrupp (20-29 år), män+kvinnor.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Plikturval	Tillräckligt många sökande för att trygga rekryterings-behovet. Rekrytering ca 4 % av ålders-klass alt 0,4 % av åldersgrupp	Antal sökande ger bara en del av sanningen. Kvaliteten på sökande i relation till kraven är en svårfångad, kvalitativ faktor.	Kontroll av strukturen på de sökande och FM:s bedömning om hur många som utgör det "egentliga" urvalet sedan direkt olämpliga rensats bort ur ansökningarna.
Personalinflöde (H)	Tillse att antalet nyanställda är tillräckligt stort	Antalet nyanställda (totalt eller uppdelat)	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	I förändring	Tillräckligt för FM:s behov	Antalet nyanställda ger information om antalet, inte kompetensen.	Kontroll av personalinflödet på kompetensnivå för att säkerställa att kompetensen också uppfylls.
Personallutflöde (H)	Bevaka förmågan att behålla personal	Antalet som lämnar Försvarsmakten (ev. som andel av genomsnittligt antal anställda)	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Lågt, stabilt (ca 2% egna avgångar).	Stabilt, beroende på personalinflödet Tillräckligt för FM:s behov		Granskas tillsammans med personalinflödet.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Förändringstakt för antal anställda (H)	Visar utvecklingen för antal anställda över tid. Kan ge information om trender.	Förändring i antal anställda relativt antal anställda vid årets början	FM:s årsredovisning.		Tillräckligt för FM:s behov		
Könsfördelning (H)	För uppföljning av könsneutral rekrytering och förmågan att locka till sig arbetskraft oberoende av kön. Kvinnor ska vara en lika naturlig källa för rekrytering som män tidigare varit.	Antalet anställda kvinnor <i>eller</i> andelen anställda kvinnor av totalt antal anställda <i>eller</i> fördelning mellan män och kvinnor. Delas upp på underkategorier av anställda.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep.	Officerare: 5% kvinnor Spec.off.: 9% kvinnor Civila: 37% kvinnor	En högre andel kvinnor, då en könsneutral rekrytering torde innebära en över tid större andel anställda kvinnor än idag.	Genom att enbart studera totalsiffror utan uppdelning på underkategorier. Risk för att kvinnor anställs främst inom vissa kategorier, vilket i så fall kan påverka totalsiffrorna mot falsk uppfyllnad.	Bryt ned nyckeltalen på underkategorier för kontroll av önskad könsfördelning på underkategorinivå.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Personal i internationella insatser (H)	En viktig uppgift för officerare/ soldater är att delta i internationella insatser.	Andelen (%) officerare/soldater i internationell insats mätt som personår eller antalet insatser per personår eller fördelningen i tid mellan insatsverksamhet och övrig verksamhet.	Årligen: FM:s årsredovisning. Löpande: Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Ca 4 %	11,5 %, 2000/17400	Internationella insatser kan vara mer eller mindre personintensiva. Nyckeltalet riskerar att premiera personintensiva insatser.	Kontroll av förbandsstrukturen i internationella insatser. Personal- eller teknikintensiva? Målet är dessutom förmåga till insatser inte nödvändigtvis verkställda insatser. Avstämning av insatserna mot beställningen från statsnakterna.
Anställningstid för soldater, specialist-officerare och taktiska officerare (H)	En kostnads-effektiv personalförsörjning bygger på att anställningstiderna för olika personalkategorier blir lämpliga.	Genomsnittlig anställningstid i år mätt som kvot av antalet personer i personalkategorin vid årets och årets avgångar inom samma personalkategori.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Soldater knappt 2 år Taktisk off ca 20 år	Soldater, ca 6-8 år Spec, ca 15 år Taktisk, 15-40 år	Genomsnittliga anställningstider tar inte hänsyn till personalens kvalitet. "De bästa bör stanna längre än de sämre". Svårt att tolka talet för enskilda år.	Kontroll av avgångarnas struktur i förhållande till befattning/ålder/ tjänstgöringsbetyg. Granska talet för en längre period av år eller genomsnitt av flera år.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FÄLSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Personell balans (H)	Fångar utvecklingen i tillflöde eller avgångar för personalen.	Antalet nyanställda personer dividerat med antalet avgångar.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).		1 för personell balans, mindre än 1 för personal-minskningar, större än 1 för personal-ökningar.	Endast numerären studeras. Kompetensen som krävs för olika kategorier speglas ej av detta tal.	Använd personalkategorier för att studera kompetens-tillförsel.
Personalomsättning (H)	Ger information om personal-omsättningen, vilken kan vara knuten till kostnader för inskolning o dyl.	Det minsta av antalet personer som slutat eller börjat under året dividerat med genomsnittligt antal anställda under året.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).		Stabilt, tillräckligt för FM:s behov.		
Åldersstruktur hos officerare och soldater/sjömän (H)	En rimlig åldersfördelning underlättar utnyttjandet av den militära personalen för olika uppgifter. I nuläget behövs genomsnittsåldern sänkas.	Genomsnittlig ålder på personalen vid årets slut inom personalkategorin. Medianålder för personalen kompletterat med spridningsmått.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	YO 41 år	Lägre	Samma genomsnitt kan uppnås med helt olika fördelning över åldersklasser.	Kontroll av åldersstruktur per personalkategori och med högre ambition även "försvars-gren"/förbandstyp.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Fördelning mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal	Skildrar en dimension av kostnadseffektivitet, då kontinuerligt tjänstgörande personal innebär högre kostnader.	Antalet kontinuerligt tjänstgörande dividerat med summan av kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Under förändring.	Tillräckligt för FM:s behov givet kostnadsramen.	Talet bygger på att antagandet om kostnadssambandet är korrekt.	Uppföljning av kostnader för kontinuerligt respektive tidvis tjänstgörande personal.
Officersstruktur - andelen taktiska officerare/ specialistoffice-rare (H)	Genom införandet av den nya officerskategorin – specialistofficerare ska denna kategori öka till att år 2014 utgöra drygt 60 % av yrkes-officerarna.	Andel officerare (%) i resp. kategori vid i förhållande till totalt antal officerare vid årets slut.	Arligen: FM:s årsredovisning. Löpande: Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	YO-T, ca 97 % YO-SP, ca 3 %	YO-T, 38,8% 3300/8500 YO-SP, 61,2% 5200/8500		
Befälsnivåer (H)	Den genomsnittliga befälsnivån ska minska och "gradinflation" ska undvikas.	Genomsnittlig befälsnivå för yrkesofficerare vid årets slut. Anges med kontinuerlig skala genom att befälsnivåerna givits numeriska värden. Median.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Hög (Mj/Kn)	Lägre (Lt/Fk/1.Sg)	Samma genomsnitt kan uppnås med helt olika fördelning över hierarkin av befälsnivåer.	Kontroll av officerstruktur i olika förbandstyper.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Officerare med placering i insatsorganisationen relativt totalt antal officerare (M)	Yrkesofficerarna ska i största möjliga utsträck-ning vara placerade i insatsorg. och inte endast vara resurs i grundorg.	Andel officerare (%) med placering i insatsorganisa-tionen relativt totalt genomsnittligt antal officerare under året..	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Låg	Högre	Otydlighet i distinktionen mellan insatsorganisation och grund-organisation/stöd.	Kontroll av vilka arbetsuppgifter som utförs av officerare (insatser, utbildning, annan förbandsproduktion, stöd).
Frånvaro (M)	Ger information om arbetstiden som försvinner genom korttids- eller långtidsfrånvaro. En del av den interna vyn av Försvarsmakten som arbetsgivare.	Frånvarotidens procentuella andel av total arbetstid.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).				
Övertid (M)	Ger information om arbetsbelastningen för personalen. Del av den interna vyn.	Andelen övertid av total arbetstid.	Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Svårmätt	Svårmätt	Nyckeltalet kräver definierad skillnad på övertid och övningsdygn.	Information om övertid resp. övningsdygn är svårtolkad. Om informationen ej är korrekt speglar nyckeltalet ej hela belastningsnivån.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL- UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Målnivåer för antalet anställda inom respektive personalkategori (H)	Personalbehovet för varje kategori måste fyllas för att verksamheten ska kunna bedrivas.	Absoluta tal, där Försvarsmaktens bedömning av behovet för verksamheten styr målnivåerna för respektive kategori.	Arligen: FM:s årsredovisning. Löpande: Personaldirektörens (FM) "personalläges -rum" (info skickas i nuläget till Försvarsdep).	Under förändring.	Enligt FM:s bedömning av behov.		

6.4 Grundorganisation/Stödverksamhet

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Kvaliteten på utbildning vid resp. utbildningsplattform (M)	En god kvalitet på utbildningen innebär högre kvalitet och förmåga hos personalen i insatsorganisationen.	Betyg på personal i utbildade förband vid utbildningsplattformen satt i relation till kostnaderna för utbildningen.	IOV (Insatsorganisationensvärderingen). Individvisa betyg (genomsnitt).		Högre	Brist på relevanta betygs-kriterier och subjektivitet i betygsättning av förbandens personal.	Granskning av kriterier för betyg och och giltighet av tilldelat betyg. Kontroll av konsistens i betyget mot andra källor – utbildningskontroll, aktivitetsnivå, övningsfrekvens.
Kapacitets-utnyttjande vid utbildningsplattformar och skolor (M)	Utbildningsplattformar och skolor ska utnyttjas så effektivt som möjligt.	Antalet utbildningsdagar satt i relation till bedömd årskapacitet i utbildningsdagar vid fullt kapacitetsutnyttjande. Anges i %. För marin- och flygförband kan kapacitetsutnyttjandet även mätas i gång- och flygtimmar.	FM:s redovisning av utbildnings-/tjänstgöringsdagar, gång- och flygtimmar. Externa kapacitetstak för flygtimmar i form av miljökoncessioner.	De senaste åren låg då utbildningsvolymerna varit mycket låga.	Högre	Viss subjektivitet vid fastställande av möjlig full kapacitet. En utbildningsdag, gångtimme eller flygtimme är inte enhetliga begrepp utan har olika krav på kapacitet.	Granskning av kriterier för fastställande av full kapacitet. Jämförelse av kriterier mellan likartade utbildningsplattformar. Granskning av strukturen på utbildningsdagar, gångtimmar och flygtimmar.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FALSK MÅL-UPPFYLLENAD	GRANSKNING
Attraktionskraft för rekrytering (H)	Attraktionskraft för rekrytering är en viktig faktor i det frivilligt rekryterade försvaret.	Antalet sökande från olika regioner i förhållande till utbildningsvolymen på olika utbildningsplattformar. Anges som %.	Personaldirektörens (FM) ”personalläges -rum” (info skickas i nuläget till Försvarsdep).				
Andel kostnader vid resp. utbildningsplattform kopplat direkt till insatsförband (H)	Verksamheten ska huvudsakligen utgå från insatsförbandens behov. Overhead-kostnader bör hållas så låga som möjligt.	Andelen direkta kostnader till insatsförband i relation till totala kostnader vid resp. utbildningsplattform. Anges som %.	FM:s redovisning . VG 1-7 i relation till VG 0 -7. I VG 0 ⁴⁹ ingår bl.a. central overhead och andra gemensamma kostnader i Försvarsmakten.	Varierande, vanligtvis mellan 50- 60 % av kostnaderna vid utbildningsplattformarna.		Brist på distinkta definitioner av direkta resp indirekta kostnader. Olika ambition i kostnadsfördelning och redovisning hos olika utbildnings-plattformar.	Ta fram så distinkta definitioner och principer som möjligt. Jämför redovisning från likartade utbildnings-plattformar.
Belastnings-skilnader per utbildningsplattform över en verksamhetscykel (M)	Höga belastnings-skilnader försvårar verksamhetens genomförande och ställer krav på flexibilitet i resurs-utnyttjande.	Toppbelastning satt i relation till lägsta belastning . Anges som kvot.	FM:s redovisning av utbildnings-tjänstgöringsdagar, gång- och flygtimmar.				

⁴⁹ Verksamhetsgren 0 finns inte ”officiellt” utan är ett mellanled för att fördela indirekta kostnader (central och lokal overhead, gemensamma kostnader) till insatsförbanden och insatserna i de övriga verksamhetsgrenarna.

NYCKELTAL	MOTIV	DEFINITION	KÄLLOR	NULÄGE	MÅLNIVÅ	FÄLSK MÅL-UPPFYLLNAD	GRANSKNING
Utnyttjande av företag/inhyrd personal för resursflexibilitet (M)	Belastningskillnader kan hanteras genom utnyttjande av flexibla resurser såsom att utnyttja företags tjänster eller hyra in tillfällig personal.	Kostnader för köpta tjänster och inhyrd personal satt i relation till kvoten högsta/lägstabelastning enligt ovanstående nyckeltal.	FM:s årsredovisning.			Att utnyttja företag och hyra in personal får inte bli självändamål. En otydlig koppling till verksamhetsmålen. Förslaget utgår.	
Kostnader för stödverksamheten från försvarsmyndigheterna i relation till totala kostnader (H)	Stödverksamheten ska minska i relation till den operativa verksamheten.	FM:s ersättningar till stödmyndigheterna under året satt i relation till FM:s totala utgifter. Anges som %.	FM:s årsredovisning och myndigheternas årsredovisningar.	Enligt Stödutredningen ca 10 Mdr.kr, drygt 25 % av försvarsanslaget. Mer än hälften är försvarsmaktsinterna. Utan dessa 9 %.	Lägre	Stödverksamheten läggs istället ut på andra aktörer som självändamål. Definition och avgränsning av begreppet "stödverksamhet"	Kontroll av kostnader för konsulter och tjänster från andra leverantörer.
Högkvarterets storlek (H)	Högkvarteret har av statsmakterna och av olika utredningar ansetts kunna minska varvid pengar till insatsorganisation/kämrverksamhet skulle frigöras.	Antal anställda (personår) i relation till totalt antal anställda i FM. Anges som %.	FM:s årsredovisning- Personalbilagan.		Lägre	Högkvarteret är också en del av insatsorganisation och inte bara en ledningsresurs för den löpande förbandsproduktionen.	

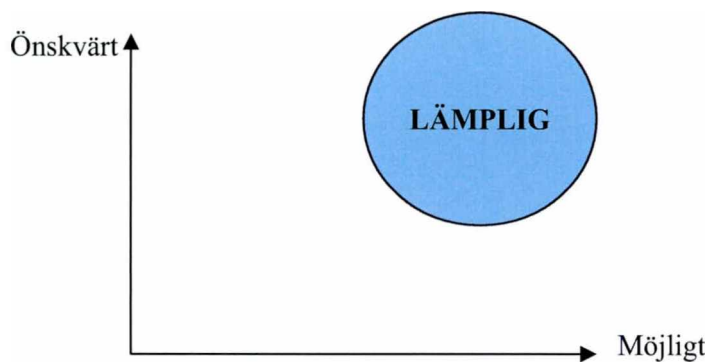
7 Analys, slutsatser och förslag på vidare arbete

7.1 Lämpliga nyckeltal

Vi har i kapitel 6 och 7 resonerat om förslag till nyckeltal. I kapitel 6 diskuterade vi i termer av önskvärda nyckeltal, i kapitel 7 värderade vi nyckeltalen och utsatte dem för en realiserbarhetsprövning, inte minst utifrån kriteriet att det ska finnas lämpliga källor till underlag för beräkning av nyckeltalen. Kapitel 7 kom alltså att handla om möjliga nyckeltal. I detta kapitel gör vi ett snävare urval av nyckeltal – lämpliga nyckeltal.

De lämpliga nyckeltalen bestäms delvis utifrån hur önskvärda de är respektive hur möjliga de är. Urvalet av nyckeltal kommer sålunda att bero både på hur önskvärda resp. möjliga de är vilket illustreras i figuren nedan.

Nyckeltalen ska främst sökas bland dem som har störst relevans och påverkan på de mål statsmakterna önskar följa (i hög grad önskvärda) och som samtidigt är möjliga att ta fram med befintliga eller planerade källor till underlag (möjliga). Nyckeltalen ska helst inte kräva unik information utan bygga på information som tas fram eller bör tas fram också för andra ändamål.



Figur 7-1: Relation, önskvärda, möjliga och lämpliga nyckeltal

De nyckeltal som främst bedömts som lämpliga är:

Insatsorganisation

Andel förband som uppnår önskad beredskap

En av de mest centrala förändringarna hos insatsorganisationen är regeringens uttalade ambition att samtliga förband ska vara gripbara utan föregående krav på återtagning. Detta utgör en stor förändring i insatsorganisationens genomsnittliga beredskap, och fungerar med största sannolikhet som den mest inflytelserika faktorn på övriga områden inom verksamhetslogiken.

Antal insatta personer i förhållande till totala mängden personer i insatsorganisationen

Det insatta insatsförsvaret tar sig sitt viktigaste uttryck i regeringens uttalade ambition till en fördubblad förmåga till internationella insatser. I brist på objektiva sätt att fastställa denna förmåga kan antalet insatta som andelen insatta användas som en indikator på att förmågan ökar.

Andelen övningsdygn som sker i internationell samverkan

Ett utökat internationellt samarbete behöver, om det ska få verkliga effekter, inkludera mer övning tillsammans. Ett sätt att undersöka detta är att ställa den övningsverksamhet som sker nationellt mot den som sker med internationella inslag.

Materielförsörjning/Logistik

Andelen egenutvecklad materiel i förhållande till den totala mängden anskaffad materiel.

Det främsta uttrycket för regeringens utpekade principer för materielanskaffning är att andelen egenutveckling ska minska.

Andelen påverkbart utrymme i materielp planen

En central kritik mot Försvarmaktens sätt att hantera materielanskaffning har varit oförmågan att agera och/eller omprioritera med kort varsel. Ambitionen är därför att det påverkbara utrymmet i materielp planen ska öka – man ska vara mindre bunden av historiska beslut.

Andelen av förbandsanslaget som betalas ut till en civil aktör

Regeringen har uttalat sig positivt till ökade inslag av alternativa aktörer i syfte att uppnå kostnadsreduktioner.

Personalförsörjning

Målnivåer för antalet anställda inom varje personalkategori eller kompetensområde

Att ha tillräckligt med arbetskraft inom de kategorier eller kompetensområden verksamheten kräver är en grundläggande förutsättning. Detta nyckeltal är i förlängningen en funktion av Försvarmaktens attraktionskraft som arbetsgivare.

Personal i internationella insatser

Deltagande i internationella insatser är en av huvuduppgifterna för framtidens yrkesofficerare och soldater. En för stor andel icke-insatsrelaterad verksamhet riskerar att bli kostnadsdrivande.

Anställningstid

Av kostnadseffektivitetsskäl bör den genomsnittliga anställningstiden vara lämplig. En för kort genomsnittlig anställningstid/hög personalomsättning kan medföra höga inskolnings- och utbildningskostnader i relation till personalens prestationer.

Fördelning mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal

Då kontinuerligt tjänstgörande personal innebär betydligt högre kostnader än tidvis tjänstgörande personal är det av vikt att ha denna aspekt i åtanke.

Officersstruktur

Detta nyckeltal fångar en av de centrala förändringarna i personalförsörjningen; införandet av en ny personalkategori och dess utveckling mot målet.

Könsfördelning

Både kvinnor och män ska vara basen för personalförsörjningen. Om kvinnor i större utsträckning anställs ökar den naturliga rekryteringsbasen markant.

Grundorganisation/Stödverksamhet

Många av de nyckeltal som i kapitel 6 och 7 definierades inom grundorganisationen är per utbildningsplattform. Det är normalt ledningen av Försvarmakten som ska utvärdera de olika utbildningsplattformarna och inte Försvarsdepartementet. Dessa nyckeltal bortfaller därför i urvalet av för Försvarsdepartementet lämpliga nyckeltal.

Utbildningens kvalitet (aggregerad nivå).

Att utbilda och hålla personal med tillräcklig kvalitet och kompetens för att kunna ingå i insatsförbanden och de insatser dessa gör eller ska kunna göra är den viktigaste uppgiften för utbildningsplattformarna (regementen, flottiljer, baser, skolor, centra). Det är alltså i högsta grad önskvärt med ett nyckeltal som fångar kvaliteten på utbildningen i relation till kostnaderna för denna. Detta gör att ett sådant nyckeltal bör

ingå i Försvarsmaktens uppföljning av grundorganisationen trots vissa svårigheter att på ett objektivt sätt kunna mäta denna kvalitet. På samma sätt bör Försvarsdepartementet ha en god uppfattning om utbildningens kvalitet men i detta fall som en komponent i uppföljningen av kvaliteten på utbildningen på mer aggregerad nivå alternativt som komponent i uppföljningen av kvalitet på insatsförbanden.

Attraktionskraft för rekrytering.

I det frivilligt rekryterade försvaret kommer en god rekryteringskraft vara en väsentlig framgångsfaktor. Regionala skillnader i rekryteringskraft kan ge underlag för beslut och utformning av den framtida grundorganisationen. Lokaliseringsfrågor är ofta av intresse för statsmakterna vilket skulle motivera en uppföljning regionala skillnader i rekryteringskraft.

Direkta kostnader till insatsförbanden (aggregerad nivå).

Kostnaderna i grundorganisation bör så långt möjligt syfta till att ta fram användbara förband för insatsorganisationen, Overhead-kostnaderna bör hållas nere så långt möjligt. Inom Försvarsmakten kan detta nyckeltal vara intressant per utbildningsplattform medan Försvarsdepartementet skulle kunna göra denna uppföljning för Försvarsmakten som helhet.

Kostnader för stödverksamhet från försvarsmyndigheterna.

Statsmakterna önskar frigöra ekonomiska resurser från stödverksamheten till insatsorganisation och dess insatser. De senaste åren har regeringen initierat många utredningar med detta syfte.

Högkvarterets andel av personalen i Försvarsmakten.

Högkvarteret är både en del av insatsorganisation och en del lednings- och stödverksamheten. Den senare delen har statsmakterna haft ambitionen att reducera med målet att frigöra medel till insatsorganisationen.

Det är inte meningen att försvarsministern ständigt ska ha kontroll över dessa nyckeltal. Kontrollen skulle kunna delegeras till exempelvis de sex analytiker som anställts för att förstärka styrningen av verksamhet inom försvarssektorn. Med en uppdelning av ansvaret för uppföljning av nyckeltalen fördelade på dessa personer blir antalet nyckeltal per person lågt och hanterbart. Rapportering till försvarsministern, statssekreteraren och departementets ledande tjänstemän kan huvudsakligen ske genom en avvikelserapportering där positiva och negativa signaler uppmärksammas.

7.2 Andra sammanfattande kommentarer

Denna rapport har behandlat nyckeltal för försvarets förändringsprocess som i mångt och mycket kan ses som ett systemskifte.

Vi inom projektet har, något motvilligt, blivit "nyckeltalsgurus" inom försvarssektorn. Vi tror också att nyckeltal kan vara ett bra komplement i styrningen inom försvarsområdet – men just komplement. Nyckeltal kan spela en roll i en uppföljning av förändringar vid sidan av andra processer och verktyg för styrning och uppföljning av förändringarna .

Indikativa, diagnostiska nyckeltal ska betraktas som komplement till annan styrning och uppföljning och inte som substitut. De indikativa nyckeltalen kan ses som signaler till djupare analyser om de indikerar en utveckling som ger behov av sådana analyser.

Nyckeltalen kan sällan bli heltäckande utan behovet av ad hoc-analyser kommer fortfarande att finnas kvar dels för att djupare analysera sådant nyckeltalen signalerar, dels för att täcka områden som inte följs upp av nyckeltal.

Det är viktigt för Försvarsdepartementet att dess personal har god verksamhetsförståelse, verksamhetskompetens, analytisk kapacitet samt tillgång till underlag för analyser och utvärdering där direkt tillgång till data i försvarets olika

informationssystem skulle vara önskvärt. En möjlighet att iterativt göra analyser genom aktivt sökande och nyttjande av data och underlag är ofta ett ändamålsenligt sätt att bygga upp förståelse och kunskap om en verksamhet.

7.3 Fortsatt arbete

Försvarsdepartementet har under år 2009 anställt sex analytiker för att förstärka styrning, uppföljning och analys av försvarssektorn. Arbetets inriktning under år 2010 kommer bl.a. att orientera sig mot dessa nya resurser. Under 2010 inriktas därför projektet på erfarenhets- och kunskapsöverföring till Försvarsdepartementet genom diskussioner, seminarier och riktade underlagspromemorior.

Projektet planerar att genomföra ett antal seminarier/workshops där vi tillsammans med de nyanställda analytikerna och andra intresserade på Försvarsdepartementet arbetar oss igenom verksamhetslogiken. De preliminära seminarierna följer följande sekvens:

1. Säkerhetspolitiska/försvarspolitiska överväganden, försvarets uppgifter, förmågor och insatsorganisation
2. Insatsorganisation och insatsförband – integrerad styrning och uppföljning av prestationer och kostnader/utgifter
3. Insatsförbandens personalförsörjning
4. Insatsförbandens materielförsörjning
5. Övrig resursförsörjning, grundorganisation och stödmyndigheter

Seminarierna kommer att utgöras av hel- till halvdagsseminarier som förbereds av projektet. Olika experter från FOI och andra myndigheter, kommer beroende på det aktuella seminariets ämne att engageras, för att göra presentationer och delta i diskussionerna vid dessa seminarier. I samband med dessa seminarier kommer också projektets nya och tidigare slutsatser och rekommendationer att presenteras.

Projektet kommer vid sidan av denna seminarieverksamhet att fortsätta arbetet med att utveckla styrning och styrningsverktyg. En målkarta för statsmakernas styrning tas fram. Målkartan beskriver utifrån statsmakernas perspektiv det försvar och de förändringar man önskar. Utifrån målkartan studeras det informationsbehov som uppkommer för att Försvarsdepartementet ska kunna styra mot den önskade försvarsutformningen.

En väl fungerande styrning på en hög nivå i verksamhetslogiken minskar behovet av resurs- och detaljstyrning. Fördjupade studier av möjligheter till en mer effektiv styrning på övergripande nivå där insatsorganisationen och insatsförbanden samt kostnaderna för att producera dessa studeras och relateras till varandra. Utvecklade former för att värdera insatsförband och insatsorganisation ställs i relation till kostnaderna att producera förbanden. IOV (Insatsorganisationsvärderingen) och FEM (Försvarmaktens ekonomimodell) utgör utgångspunkter för en sådan värdering som kombineras med metodutveckling för att kvalitetsvärdera förbanden bl.a. genom samarbete med Forsvarets Forskningsinstitut i Norge. Om inte sekretesskäl förhindrar det planeras ett metod- och jämförelseprojekt kvalitet och kostnader för mekaniserade bataljoner i Sverige och Norge jämförs.

Försvarsdepartementets tillgång till information för analys, utvärdering och uppföljning bör förbättras. Projektet studerar möjligheterna till informationsförsörjning för uppföljning, utvärdering och analys varvid också ansvarsfördelningen rörande informationsförsörjningen beaktas. I samband härmed studeras utvecklingen inom

FEM, PRIO och MODAF⁵⁰ inom Högkvarteret. Möjligheter till styrning utifrån den information som kan fås från dessa system analyseras.

⁵⁰ FEM=Försvarmaktens EkonomiModell, PRIO= ett stort systemsintegrationsprojekt inom Försvarmakten som syftar till ett samlat informations- och beslutsstöd, MODAF= Ministry Of Defence Architecture Framework, ett ramverk för att beskriva verksamhetsarkitekturer där system, organisationer och deras beståndsdelar definieras och interaktioner mellan dessa system, organisationer och beståndsdelar beskrivs (ursprungligen framtaget för brittiska försvarsministeriet, MoD)

Litteratur- och källförteckning

Publikationer

Asplund, Patrik, Nordlund, Peter, Wiklund, Mikael (2009). *Nyckeltal i försvarsstyrningen – uppföljning av viktiga förändringar för att skapa morgondagens försvar*. (FOI-R--2695--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Nordlund, Peter, Hedberg, Leif, Löfstedt, Helge. (2007) *Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*. (FOI-R--2241--SE). Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Andra dokument

Björklund, Jan, Widman, Allan, Ohlsson, Birgitta. (2010-01-14). Försvaret av Sverige måste stärkas. *Svenska Dagbladet*.

Budgetpropositionen för 2010. (2009-11-21). (Regeringens proposition 2009/10:1). Stockholm: Finansdepartementet.

Det nya försvaret. (Regeringens proposition 1999/00:30). Stockholm: Försvarsdepartementet

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. (2005-11-1). (SOU 2005:96). Stockholm: Försvarsdepartementet.

Ett användbart försvar. (2009-05-19). (Regeringens proposition 2008/09:140). Stockholm: Försvarsdepartementet

Ett användbart och tillgängligt försvar - Stödet till Försvarsmakten. (2009-05-15). (Fö 2009:A), Stockholm: Försvarsdepartementet.

Finansiella säkerheter. (2004-12-16). (Regeringens proposition 2004/05:30). Stockholm: Finansdepartementet.

Försvar i användning. (2008-06-13). (Ds 2008:48). Stockholm: Försvarsdepartementet.

Försvarsmaktens Utvecklingsplan 2011-2020. (2010-02-05). (HKV 23 320:51391). Stockholm: Försvarsmakten.

Försvarsmaktens årsredovisning 2008. (2010-02-19). (HKV 23 386: 51392). Stockholm: Försvarsmakten

Totalförsvaret i förnyelse - etapp 1. (Regeringens proposition 1995/96:12). Stockholm: Försvarsdepartementet.

Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2. (Regeringens proposition 1996/97:4). Stockholm: Försvarsdepartementet.

Vårt framtida försvar. (2004-11-24). (Regeringens proposition 2004/05:5). Stockholm: Försvarsdepartementet.

Sammanfattning

Det svenska försvaret är under förändring. Beteckningen systemskifte passar in på många av de förändringar inom försvaret som riksdagen beslutade om i juni 2009.

Mobiliseringsförsvaret ersätts med ett försvar i hög insatsberedskap, genom en långtgående solidaritetsförklaring fördjupas försvarssamarbetet med andra länder, värnplikten ersätts med frivillig rekrytering, officersstrukturen förändras, förändringar inom materielförsörjningen genomförs och stödverksamheten ska omstruktureras.

Inför en så omfattande förändring är det viktigt att statsmakernas styrning och uppföljning av verksamheten är aktiv, analyserande och utvärderande.

I denna rapport diskuteras användningen av nyckeltal som ett komplement till styrningen av förändringarna inom försvarsområdet.

I rapporten konstateras att nyckeltal kan ha en roll i styrning av uppföljning av förändringsverksamheten. Nyckeltalen kan fungera som tidiga indikationer, "early warnings", på utveckling som inte är önskvärd. Denna alarmfunktion hos nyckeltalen måste kompletteras med en analytisk kapacitet att tolka resultaten från nyckeltalen. Denna analytiska kapacitet skulle kunna utgöras av de nyligen tillsatta sex analytikerna på Försvarsdepartementet.

Nyckeltal inom områden som insatsorganisation, materielförsörjning/logistik, personalförsörjning, grundorganisation och stödverksamhet tas fram och prövas. Dessa nyckeltal kopplas till önskad förändring och kritiska faktorer för framgång i förändringsprocessen.

Nyckeltalen beskrivs genom att respektive nyckeltal definieras, källor till beräkning av nyckeltalet påvisas, nivån på nyckeltalet i nuläget och efter önskad förändring (målet) anges, risker med nyckeltalet i termer av falsk måluppfyllnad diskuteras samt genom att kontrollåtgärder för granskning av falsk måluppfyllnad föreslås.

Nyckelord: nyckeltal, försvarets omstrukturering, verksamhetslogik, insatsorganisation, personalförsörjning, materielförsörjning, grundorganisation.

Summary

The Swedish Armed Forces is undergoing a transformation. In June 2009 the Swedish Parliament decided on major changes in the Swedish Defence.

A defence based on mobilization is replaced with a defence of high operational readiness, international defence cooperation with other countries is deepened whereas non-alliance and neutrality is less emphasized, conscription is replaced by voluntary recruitment, the officer structure changes, new principles of acquisition of defence equipment is introduced and support activities is to be restructured.

Faced with such a major step, it is important that the government control and monitoring of the activities is active with continuous analysis and evaluation.

This report discusses the use of key ratios as an adjunct to the management of the changes within the defence. The report concludes that key ratios may have a role in the management and monitoring of the change activities. The key ratios can serve as early warnings of development which is not desirable. This alarm function of the key ratios must be complemented with a capacity to analyse and interpret the results of the key ratios. This analytical capacity could be the six recently recruited analysts in the Ministry of Defence.

Key ratios (key performance indicators) in the areas of defence organization, operation, acquisition of equipment, logistics, recruiting and manning, production and support organization are identified and tested. These key ratios are linked to the desired changes and the critical factors for success in the transformation process.

The key ratios are described where the key ratios are defined, data sources for calculation of the key ratio is identified, the present level of the key ratio and after the desired change ("target") are derived, the risks of the key ratio in terms of suboptimization or false target achievement is discussed as well control of suboptimization/false target achievement.

Keywords: Key performance indicators, key ratios, key figures, defense transformation, business logic, defence organization, manning, recruitment, personnel supply, acquisition, defence equipment, production organization.

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.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se