

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.

Anna-Lena Berg

# Förmågebaserad försvarsmaktsplanering

Titel	Förmågebaserad försvarsmaktsplanering
Title	Capability Based Defence Planning
Rapportnr/Report no	FOI-R--2977--SE
Rapporttyp Report Type	Metodrapport
Månad/Month	Mars/March
Utgivningsår/Year	2010
Antal sidor/Pages	51 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11214
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdeleningen för Försvarsanalys	

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

## Sammanfattning

Försvarsmakten har sedan länge styrts i termer av operativ förmåga och förmågor som styrmedel har diskuterats under många år. Det har dock inte funnits en tydlig relation mellan de krav på operativ förmåga som ställs till Försvarsmakten och den utveckling som sker av förband och materiel.

Inom Försvarsmakten bedrivs planering med olika syften. En typ av planering är försvarsmaktsplaneringen som en gång om året syftar till att utarbeta Försvarsmaktens utvecklingsplan och Försvarsmaktens budgetunderlag med särskilda redovisningar. En del av försvarsmaktsplaneringen är avvägningen där syftet är att skapa en planering med balans mellan verksamhet och resurser. I syfte att öka förutsättningarna för att fatta beslut med ett helhetsperspektiv arbetar Försvarsmakten med en förmågebaserad avvägning. Mycket förenklat innebär det att utgå från vad som ska genomföras och därefter diskutera hur. En förmågebaserad avvägning förutsätter dock att även planeringen är förmågebaserad. Detta innebär bl.a. behov av att prioritera och ambitionssätta förmågor.

Försvarsmaktens arbete med att nå en förmågebaserad planering har påbörjats men fortfarande återstår områden som behöver fördjupas avseende metoder, innehåll och faktisk verksamhet. Rapporten sammanfattar det arbete som skett avseende utveckling av en förmågebaserad planering och pekar på områden där fortsatt utveckling kan ske. Den ger även en sammanfattning av arbetet med den spårbarhetsmodell som är en viktig del av kopplingen till förmågor.

Nyckelord: förmåga, försvarsmaktsplanering, förmågebaserad avvägning, förmågebaserad planering

## Summary

In Sweden the concept of capabilities has been discussed for many years and the government has been trying to lead efforts of force development by talking in terms of capabilities. There has, however, only been a limited connection between the will to develop certain capabilities and the measurement of cost or the appropriation of funds.

Every year the Swedish midterm defence planning will result in a plan with balance between tasks and resources. Many times the defence planning is focused on units and systems instead of what the units and system should be able to do. Implementing a capability based planning will help decision makers to focus more on needs and less on solutions.

This report describes the work with capability based planning within the Swedish Armed Forces. The report also describes some experiences and need of future work.

Keywords: midterm defence planning, capability based planning

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>8</b>
1.1	Läsanvisning .....	8
<b>2</b>	<b>Försvarsmaktsplanering</b>	<b>10</b>
2.1	Förmågeprocessen .....	12
<b>3</b>	<b>Förmågebaserad planering</b>	<b>14</b>
3.1	Förmågebaserad försvarsmaktsplanering.....	14
3.2	Förmågeavvägning.....	15
3.2.1	Gemensam uppsättning förmågor.....	15
3.2.2	Prioritering av förmågor.....	17
3.2.3	Ambitionsnivå hos förmågor.....	21
3.3	Avvägning av overhead och produktavvägning .....	22
3.4	Internationellt arbete med förmågebaserad planering .....	24
3.4.1	Jämförelse med svenska förhållanden.....	26
<b>4</b>	<b>Erfarenheter av förmågebaserad försvarsmaktsplanering</b>	<b>28</b>
4.1	Allmänna erfarenheter.....	28
4.2	Gemensam uppsättning förmågor.....	29
4.3	Prioritering av förmågor.....	29
4.4	Ambitionsnivåer.....	30
<b>5</b>	<b>Fortsatt utveckling</b>	<b>32</b>
5.1	Begreppet förmåga.....	32
5.2	Ekonomi relaterat till förmågor .....	34
5.3	Relation mellan flera förmågor .....	35
5.4	Förmågebeskrivningar.....	35
<b>6</b>	<b>Referenser</b>	<b>37</b>

<b>Bilaga 1 – Utveckling av spårbarhetsmodellen</b>	<b>38</b>
Bakgrund .....	38
Utgångsläge, handlingsregler och metod.....	39
Modellens struktur .....	41
Begrepp i spårbarhetsmodellen .....	42
Tillämpning av spårbarhetsmodellen.....	47
<b>Bilaga 2 – Försvarsmaktens ekonomimodell vid avvägning</b>	<b>49</b>
Övergripande beskrivning .....	49
Ekonomimodellen som en del av avvägningen.....	50





# 1 Inledning

Både i Sverige och internationellt har förmågor som styrning under de senaste åren diskuterats allt mer och Försvarmakten har sedan länge styrts i termer av operativ förmåga. I planeringen på medellång sikt, d.v.s. planering med en tids-horisont på ca 10 år, har dock förmågor av mer konkret karaktär inte använts på ett strukturerat sätt.

Att använda förmågor i planeringen ökar förutsättningarna för att beslut fattas med ett helhetsperspektiv som grund snarare än med utgångspunkt från enskilda förband eller system.

Under hösten 2005 påbörjades arbetet med att i Försvarmakten skapa en spårbarhetsmodell baserad på förmågor. Parallellt med arbetet med spårbarhetsmodellen uttrycktes också ett behov av att den avvägning som varje år genomförs i Försvarmakten, i syfte att skapa en balanserad plan, skulle vara förmågebaserad.

Arbetet med spårbarhetsmodellen och arbetet med en förmågebaserad avvägning är två separata arbeten. Resultatet av arbetet med spårbarhetsmodellen är dock ett viktigt ingångsvärde till den förmågebaserade avvägningen.

Rapporten dokumenterar det arbete som på olika sätt genomförts sedan 2005. Detta sker dels för att skapa en spårbarhet inom Försvarmakten och det arbete som genomförs relaterat till den förmågebaserade avvägningen, men även arbetet med spårbarhetsmodellen och dels för att kunna dokumentera det arbete som delar av det operationsanalytiska stödet till Försvarmakten arbetat med.

Målgruppen för rapporten är i första hand de personer som idag arbetar med försvarsmaktsplanering och söker en fördjupad beskrivning avseende bakgrund och metoder inom ramen förmågebaserad försvarsmaktsplanering. Rapporten kan dock läsas av alla som har ett intresse av en beskrivning av hur förmågebaserad planering och avvägning genomförs i teorin.

## 1.1 Läsanvisning

I kapitel 2 beskrivs övergripande hur försvarsmaktsplanering genomförs. Kapitlet redovisar också en övergripande beskrivning av arbetet med förmågor.

Kapitel 3 beskriver Försvarmaktens arbete med förmågebaserad planering och avvägning samt ger en översikt över internationell verksamhet inom området.

Kapitel 4 redovisar erfarenheter från arbetet med förmågebaserad planering och avvägning.

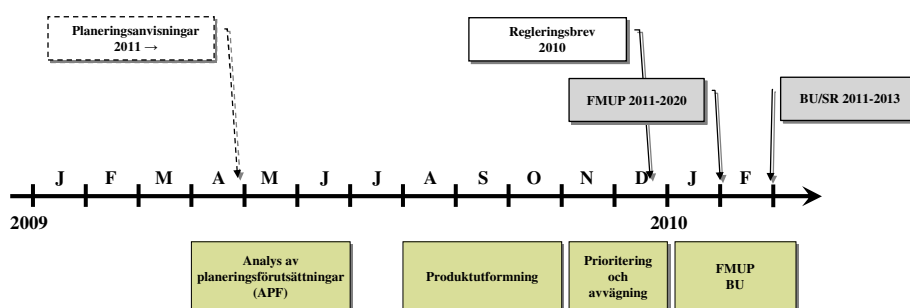
Kapitel 5 redovisar exempel på områden som kan behöva utvecklas. Detta gäller exempelvis användandet av begreppet förmåga och hur förmågor måste behandlas som en helhet.

Bilagorna redovisar arbetet med spårbarhetsmodellen, utöver vad som återfinns tidigare i rapporten, och hur Försvarsmaktens ekonomimodell påverkar försvarsmaktsplaneringen.

## 2 Försvarsmaktsplanering

Försvarsmaktsplaneringen syftar i första hand till att en gång om året utarbeta Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) och Försvarsmaktens budgetunderlag med särskilda redovisningar (BU/SR). FMUP täcker perioden B+1 – B+10 där de första åren är en detaljerad styrning medan de följande åren blir en inriktning avseende Försvarsmaktens interna verksamhet. BU/SR omfattar Försvarsmaktens uppdragsförslag till regeringen för det kommande budgetåret (B+1), samt förslag till inriktning för de därpå följande två åren (B+2 – B+3). FMUP fastställs i januari och utgör grund för BU/SR som ska vara regeringen tillhanda den 1 mars. BU/SR är ingen styrning av Försvarsmaktens interna verksamhet. Planeringen i FMUP och BU/SR måste till sin helhet vara finansierad, d.v.s. det måste finnas en balans mellan uppgifter och tillgängliga resurser. För att nå detta sker det som benämns avvägning.

Försvarsmaktsplaneringen kan i stort beskrivas med bilden nedan.



Figur 1. Översiktlig beskrivning av försvarsmaktsplaneringens ingående delar, utgående från 2009 som året B. De planeringsanvisningar som enligt bilden når Försvarsmakten i slutet på april är markerade utifrån vad som är idealt för försvarsmaktsplaneringen. I praktiken kan planeringsanvisningar komma när som helst under året.

Försvarsmaktsplaneringens årscykel inleds med *Analys av planeringsförutsättningar* (APF). Det huvudsakliga syftet med APF är att identifiera skillnaden mellan beslutad planering och eventuella tillkommande behov som uppstår vid en fördjupad analys inom utvalda områden, s.k. analysområden. Dessa analysområden kan bl.a. ha sin grund i eventuella planeringsanvisningar från regeringen<sup>1</sup>, *lessons learned* från genomförda insatser eller som ett resultat av årsredovisning med insatsorganisationsvärdering. Skillnaden mellan beslutad planering och tillkommande behov från analysområdena utgör grund för den fortsatta plane-

<sup>1</sup> Det ideala för försvarsmaktsplaneringen är att planeringsanvisningar från regeringen kommer till Försvarsmakten när arbetet i årscykeln inleds. Detta sker inte alltid och anvisningar kan, om de kommer, komma till Försvarsmakten när som helst under året.

ringen. Under APF genomförs en förmågeavvägning i syfte att till den fortsatta planeringen ge styrning avseende hur enskilda förmågor prioriteras och ska utvecklas. Förmågeavvägningen beskrivs närmare i Kapitel 3.2 Förmågeavvägning.

*Produktutformningen* syftar till att beskriva Försvarsmaktens produkter<sup>2</sup> på ett sätt som gör det möjligt att identifiera deras ekonomiska påverkan<sup>3</sup> på planeringen. Detta sker i en dialog mellan produktansvarig och produktionsansvarig för respektive verksamhetsgren. Beskrivningen av produkterna sker bl.a. avseende antal, kvalitet och kostnader. Produkter, produkt- och produktionsansvar samt verksamhetsgrenar är en del av Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM) och ansvarsområden relaterade till dessa beskrivs närmare i Bilaga 2 - Försvarsmaktens ekonomimodell vid avvägning.

Med utgångspunkt i de produkter som beskrivs sker en *Prioritering och avvägning* vars syfte är att skapa en plan som har balans mellan uppgifter och tillgängliga resurser. Detta sker utifrån den prioritering av produkter som sammanställs för Försvarsmakten som helhet. Avvägningen beskrivs närmare i Kapitel 3.3 Avvägning av overhead och produktavvägning.

Försvarsmaktsplaneringens årscykel avslutas med *Utarbetande av FMUP och BU/SR*. Utarbetandet av FMUP påbörjas redan under APF men kan slutföras först när resultatet av prioritering och avvägning är sammanställt. Med utgångspunkt i de första åren i FMUP utarbetas BU/SR.

Andra typer av planering som kan relateras till försvarsmaktsplanering är det som kallas försvarsplanering och det som skulle kunna sammanfattas under benämningen produktionsplanering. Försvarsplaneringen är den förberedande insatsplanering som sker för att minimera tiden mellan uppkommen kris och påbörjad insats, d.v.s. det arbete som fokuserar på att beskriva hur Försvarsmakten på bästa sätt kan möta framtida situationer och hur de olika förbanden är tänkta att användas i dessa situationer. Produktionsplaneringen omfattar verksamhet som sker för att skapa, exempelvis utrusta och utbilda, de förband som ska användas för att lösa identifierade förmågebehov.

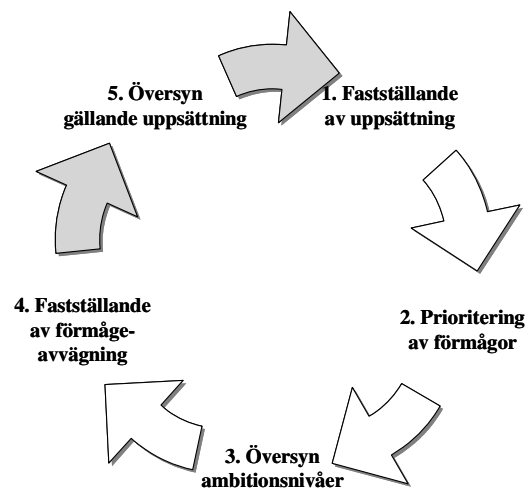
---

<sup>2</sup> Att uttrycka sig i termer av produkter är en del av implementeringen av Försvarsmaktens ekonomimodell. En produkt kan exempelvis vara ett specifikt förband eller en specifik insats.

<sup>3</sup> Med ekonomisk påverkan avses de kostnader och utgifter som uppstår relaterat till de olika produkterna.

## 2.1 Förmågeprocessen

Ovan beskrivs den årliga processen avseende försvarsmaktsplaneringen. I syfte att nå en förmågebaserad avvägning är förmågor en naturlig och stor del av försvarsmaktsplaneringen. Nedan sammanfattas kort de steg som är relevanta under ett års arbete med förmågor.



Figur 2. Beskrivning av det årliga arbetet med förmågor. Stegen Prioritering av förmågor, Översyn av ambitionsnivåer och Fastställande av förmågeavvägning är alla en del av själva förmågeavvägningen.

- 1) **Fastställande av uppsättning**  
En gällande uppsättning förmågor fastställs normalt en gång om året i samband med fastställandet av FMUP. Detta sker vid månadsskiftet januari-februari.
- 2) **Prioritering av förmågor**  
Förmågorna prioriteras som en del av försvarsmaktsplaneringens analys av planeringsförutsättningar. På det sättet kan prioriteringen utgöra ett ingångsvärde till den fortsatta planeringen. Prioritering av förmågor är en del av förmågeavvägningen som sker under andra kvartalet.
- 3) **Översyn av ambitionsnivåer**  
I samband med prioriteringen av förmågorna genomförs också en översyn av fastställda ambitionsnivåer. Den fastställda nivån jämförs med de krav som

identifierats som ingångsvärden vid analys av planeringsförutsättningar och förslag till förändring av ambitionsnivåerna kan identifieras. Översyn av ambitionsnivåer är en del av förmågeavvägningen.

- 4) Fastställande av förmågeavvägning  
Att fastställa genomförd prioritering av förmågor och valda ambitionsnivåer innebär att förmågeavvägningen avslutas och därmed ligger till grund för den fortsatta planeringen. Förmågeavvägningen är en del av det arbete som sker under APF och den är avslutad innan sommaren.
- 5) Översyn av gällande uppsättning  
I arbetet med att utarbeta FMUP identifieras eventuella behov av att förändra förmågornas antal och innehåll. Behov av att förändra förmågorna kan uppkomma kontinuerligt under hela året men ett samlat arbete, där under året uppkomna behov omhändertas, sker normalt i november eller december.
- 6) Fastställande av uppsättning  
Se ovan beskrivning steg 1.

## 3 Förmågebaserad planering

### 3.1 Förmågebaserad försvarsmaktsplanering

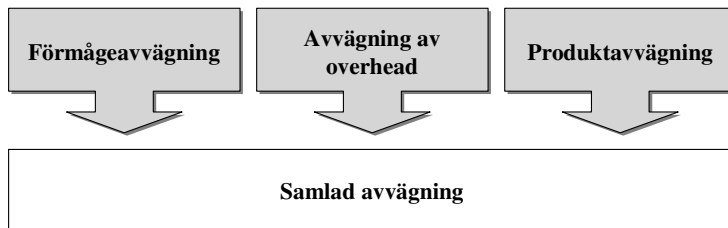
Förmågor som styrmedel har i Sverige diskuterats under många år men det har inom försvarsmaktsplaneringen inte funnits en tydlig relation mellan kraven på operativ förmåga som ställs till Försvarsmakten och den utveckling av förband och materiel som sker. Inte heller har det funnits kostnader och utgifter relaterat till de olika förmågorna. Ytterligare en försvårande omständighet är det faktum att när förmågor används som begrepp innebär det olika saker för olika individer. Detta beskrivs närmare i Kapitel 5.1 Begreppet förmåga.

ÖB och Försvarsmaktens ledning har uttryckt en önskan om att den avvägning som sker ska vara förmågebaserad. En förmågebaserad avvägning kan flytta fokus från enskilda system och förband till förmån för en diskussion om förmågor, inte minst eftersom förmågorna sällan uppfylls av ett enskilt förband eller system. Därmed ökar förutsättningarna för att beslut fattas med ett helhetsperspektiv som grund snarare än med utgångspunkt från "egna" förband eller system. En förmågebaserad avvägning förutsätter dock att även planeringen baseras på förmågor, d.v.s. en förmågebaserad planering.

Principiellt kan en förmågebaserad avvägning sägas innebära att prioritering och avvägning tar sin utgångspunkt i fastställda förmågor och att beslut om vilken utveckling som ska respektive inte ska ske relateras till dessa förmågor.

Parallellt med kravet att avvägningen ska vara förmågebaserad finns även kravet att avvägningen ska ske enligt de grunder som gäller för FEM. En förenkling av principerna i FEM innebär att kostnader och utgifter antingen kan relateras direkt till produkterna, d.v.s. vara direkt beroende av en produkts verksamhet, eller i princip vara oberoende av produkterna. De kostnader och utgifter som är oberoende av produkterna kallas overhead. Storleken på overheaden påverkar mängden resurser enskilda produkter kan använda. En stor overhead ger lägre möjligheter för enskilda produkter att planera in verksamhet och ianspråkta resurser medan en liten overhead gör att produkterna kan ta större del av resurserna i anspråk. Avvägning enligt FEM innebär förenklat att det ska ske en avvägning mellan Försvarsmaktens produkter men också att det som kan kallas overhead och inte direkt kan relateras till de enskilda produkterna avvägs innan produkterna som sådana avvägs. Att genomföra avvägning av overhead innan produktavvägningen är en av grundprinciperna om FEM tillämpas. Fördelen är att det i ett tidigt skede går att påverka kostnader och utgifter som inte direkt kan relateras till enskilda produkter. Genom denna tidiga påverkan, innan produktavvägningen, finns också möjlighet att förändra produkternas verksamhet redan innan avvägningen genomförs.

Sammantaget innebär ovanstående att avvägningen inte enbart kan vara en avvägning av förmågor eller en avvägning av produkter. Den samlade avvägningen kan därför sägas bestå av en förmågeavvägning, avvägning av overhead samt en produktavvägning där de olika delarna sker vid olika tillfällen under försvarsmaktsplaneringens årscykel. Förmågeavvägningen sker under APF i maj till juni, avvägning av overhead sker inom produktutformningen under september-oktober och produktavvägningen sker sedan i samband med prioritering och avvägning i december. Därmed är den samlade avvägningen genomförd.



Figur 3. Avvägningens olika delar.

## 3.2 Förmågeavvägning

Eftersom resurser för att utveckla de olika förmågorna är begränsade måste det ske dels en prioritering av de olika förmågorna och dels en uppskattning om ambitioner för respektive förmåga. Att genomföra dessa steg och fastställa resultatet av dem kan sammanfattas inom begreppet förmågeavvägning. Förmågeavvägningen sker med hänsyn till hela planeringsperioden för försvarsmaktsplaneringen. Fokus kan vid behov läggas vid en specifik tidpunkt.

Införandet av FEM och arbete med att skapa producerbara<sup>4</sup> verksamhetsgrenar med ingående produkter förutsätter styrande ingångsvärden. Förmågeavvägningen med prioriterade förmågor och ambitionsnivåer är en sådan styrning som ger vägledning till prioritering av respektive verksamhetsgrens produkter och utformning av produktspecifikationer.

### 3.2.1 Gemensam uppsättning förmågor

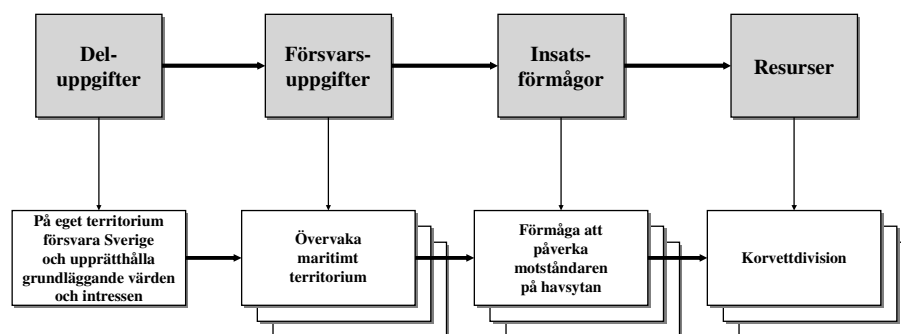
För att arbeta med förmågor som grund krävs att det finns en överenskommen uppsättning förmågor. Den gemensamma uppsättning förmågor som används i samband med förmågeavvägning och övrig försvarsmaktsplanering är de insats-

<sup>4</sup> Att en verksamhetsgren är producerbar innebär att det är balans mellan ingående produkters verksamhet och tillgängliga resurser.



förmågor som återfinns i det som idag brukar kallas *spårbarhetsmodellen*.<sup>5</sup> Arbetet med spårbarhetsmodellen har pågått sedan 2005. En kort beskrivning av modellen återfinns nedan och mer detaljer beskrivs i Bilaga 1 – Utveckling av spårbarhetsmodellen.

Syftet med spårbarhetsmodellen är att skapa en tydligare relation mellan krav som ställs på Försvarsmakten och de förband och system som utvecklas för att möta dessa krav. Modellen består av deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor. Förutom de enskilda delarna finns också en sammanställning av vilka förband som kan bidra till respektive insatsförmåga.



Figur 4. Exempel på delar i spårbarhetsmodellen.

Modellen som sådan säger inte att förbanden ska bidra till en specifik insatsförmåga eller till vilken ambitionsnivå – endast att de kan bidra. Genom sammanställningen av vilka förband som kan bidra till olika insatsförmågor skapas, utifrån möjligheten att förband i de flesta fall bidrar till flera insatsförmågor, också en utgångspunkt för att inom de olika förbanden kunna prioritera vilka insatsförmågor som bör ligga till grund för förbandets utveckling. Den relation som idag finns mellan insatsförmåga och förband bygger på en generell bedömning och inte på en relation baserad på scenarier eller händelseförlopp. För en mer fullständig spårbarhet erfordras sannolikt en sådan djupare analys (jämför Grunduppsättning och Aktuell uppsättning i Bilaga 1 – Utveckling av spårbarhetsmodellen).

Som en förenklad beskrivning skulle spårbarhetsmodellen kunna liknas vid en verktygslåda. I verktygslådan finns många olika verktyg. För att lösa en specifik uppgift väljs något eller några av verktygen. Motsvarande gäller för spårbar-

<sup>5</sup> Spårbarhetsmodeller med olika utformning och innehåll har vid flera tidpunkter tagits fram inom Försvarsmakten. Den modell som i detta dokument hänvisas till som *spårbarhetsmodellen* är den modell som påbörjades under 2005.

hetsmodellen där ett specifikt scenario med givna betingelser ställer krav på specifika uppgifter och förmågor.

Deluppgifter och försvarsuppgifter baseras på styrningar till Försvarsmakten, exempelvis i regleringsbrev eller planeringsanvisningar. Insatsförmågorna är baserade på de svenska doktrinerna och förmågor som identifierats i EU:s arbete med *Requirements Catalogue* (RC 05). Även om förmågorna inte är desamma i spårbarhetsmodellen och RC 05 går de att jämföra med och relatera till varandra.

Idag återfinns 4 deluppgifter, drygt 30 försvarsuppgifter och ungefär 80 insatsförmågor i modellen som uppdateras en gång om året i samband med fastställandet av FMUP.

### 3.2.2 Prioritering av förmågor

Att genomföra en avvägning innebär att balansera uppgifter med tillgängliga resurser, exempelvis utgående från föreslagen verksamhet, organisation och materiel identifiera vad som ryms inom en ekonomisk ram. För att kunna göra detta krävs ett antal ingångsvärden som stödjer arbetet med att identifiera det som ska genomföras, anskaffas etc. Ett av ingångsvärdena är förmågeavvägningen där prioritering av förmågor, och specifikt prioritering av insatsförmågor, är en stor del. Syftet med att genomföra prioriteringen är bl.a. att kunna identifiera i vilken ordning exempelvis materiel till ett förband ska anskaffas eller vilka övningar som ska genomföras för att möta de olika förmågorna.

Ett exempel skulle kunna vara att en förmåga till verkan har prioriterats högre än en förmåga till underrättelseinhämtning. Detta bör medföra att anskaffning av ett nytt robotsystem till ett specifikt förband ska ske före anskaffning av ett nytt sensorsystem för övervakning liksom övningar fokuserade på verkan ska planeras i större omfattning än övningar fokuserade på övervakning.

Prioritering av förmågor har sedan 2007 skett vid ett antal tillfällen. I stort innebär den använda metoden att prioriteringen sker genom att bedöma förmågornas relevans mot ett antal scenarier med tillhörande uppgifter och därefter prioritera scenarierna. På det sättet sker en prioritering av förmågorna som varierar beroende på hur viktiga eller relevanta scenarierna bedöms vara.

Genom att göra en prioritering av förmågor i olika tidsperspektiv är det möjligt att även se om prioriteringen förändras över tiden. En på lång sikt förändrad prioritering kan exempelvis påverka de val som görs i närtid.

Vid de första prioriteringstillfällena skedde en relevansbedömning av respektive förmåga mot ett antal scenarier (exemplifierade med TI, II och VA). Graden av relevans översattes till en siffra där summan för en specifik förmåga i aktuellt antal scenarier kunde jämföras med summan för en annan förmåga. Denna summering kunde påverkas genom att de olika scenarierna viktades olika.

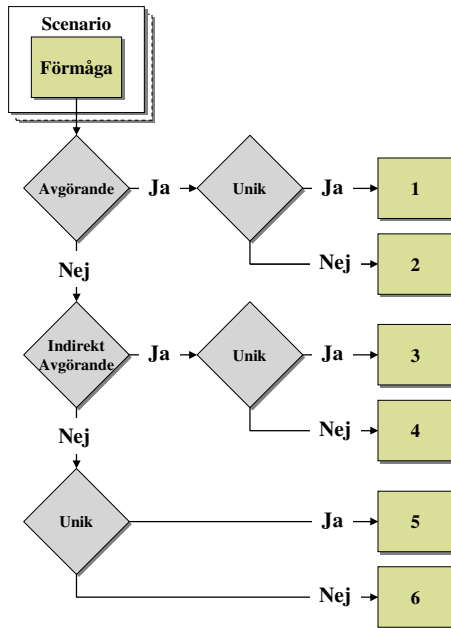
	Vikt TI	5	Vikt II	3	Vikt VA	1	
<b>Förmåga</b>	<b>Relevans TI</b>	<b>Viktad relevans TI</b>	<b>Relevans II</b>	<b>Viktad relevans II</b>	<b>Relevans VA</b>	<b>Viktad relevans VA</b>	<b>Summerad bedömning</b>
XXX	3	15	1	3	5	5	23
YYY	3	15	3	9	5	5	29
ZZZ	5	25	5	15	5	5	45
WWW	5	25	1	3	5	5	33

Figur 5. Exempel på sammanställning av prioritering med summering.

Erfarenheterna av metoden visade att fokus hamnade mer på den totala summeringen för respektive förmåga än relevansbedömningen vid enskilt scenario varför metoden utvecklades enligt nedan.

Vid prioriteringen beskrivs samtliga förmågor relaterat till scenariernas uppgifter med beaktande av huruvida de är avgörande (A), indirekt avgörande (IA) eller unika (U) för att lösa de olika uppgifterna. En unik förmåga är vid ett nationellt scenario en förmåga som endast Försvarsmakten kan bidra med. Vid ett internationellt scenario är förmågan unik när den måste återfinnas hos de svenska enheter som deltar i insatsen.

De olika förmågorna delas därmed för varje scenario in i sex grupper enligt följande bild.



Figur 6. Metod för prioritering av förmågor med utgångspunkt i huruvida de är avgörande, indirekt avgörande eller unika.

Följande är ett exempel:

Ett scenario omfattar territoriell integritet. Inom ramen för detta scenario är en möjlig uppgift att övervaka ett maritimt område. För denna uppgift är förmågor till inhämtning av vissa typer av underrättelser på och under havsytan avgörande för att lösa uppgiften, dessa förmågor placeras i grupp ett eller två beroende på om förmågan även är unik eller inte. Ett exempel på unik förmåga i detta fall kan vara en viss typ av underrättelser som endast kan samlas in av Försvarsmakten. För att lösa samma uppgift är förmågan att påverka mål på havsytan indirekt avgörande men även unik och placeras i grupp tre (hade det gällt påverkan på mål på marken hade polisen varit en möjlig aktör varför förmågan då placerats i grupp fyra). Att förmågan blir indirekt avgörande beror på att den i sig inte har att göra med övervakning men beroende på situation kan verkan vara en förutsättning (till exempel om det vid övervakningen uppstår en situation som kräver någon form av vapeninsats). Förmåga till sjöminröjning är varken avgörande eller indirekt avgörande för att kunna övervaka området. Den är däremot unik och placeras därför i grupp fem eftersom Försvarsmakten är den enda aktör i Sverige som kan lösa denna förmåga.

Resultatet från samtliga scenarier kan vägas samman och förmågorna delas in i olika kategorier beroende på en prioritering av scenarierna som grund. Exempel på kategoriindelning skulle kunna vara

- 1) Förmågor som i TI är avgörande och unika
- 2) Förmågor som utöver 1) i II är avgörande och unika
- 3) Förmågor som utöver 1) och 2) är unika
- 4) Övriga förmågor

Detta ger en trappa av förmågor där, i detta fall, högt prioriterade förmågor återfinns i kategori ett och lågt prioriterade i kategori fyra.

Prioriteringen av förmågor enligt beskriven metod utgår endast från de uppgifter som återfinns i respektive scenario. En förmåga som återfinns i en lägre prioriterad kategori kan av andra skäl, exempelvis riskbedömning avseende att inte ha förmågan hos de egna förbanden, innebära att förmågan är av stor vikt. Detta kommer då att påverka vad som är en rimlig ambitionsnivå för respektive förmåga. En utveckling av metoden kan innebära att den ”slutliga” prioriteringen i framtiden även kommer att innefatta andra kriterier än uppgifter i ett scenario.

### 3.2.2.1 Val av scenarier

Prioritering av förmågor utgår från scenarier. Scenarier kan vara av olika typer, allt från mycket övergripande scenarier av generisk karaktär till en beskrivning av detaljerad verksamhet. De två ytterligheterna av scenarier har båda sina för- och nackdelar.

Att använda generiska scenarier innebär ett lägre behov av arbete för att ta fram scenarierna. Det innebär också att diskussioner och resultat inte blir beroende av exempelvis specifika geografiska områden. Nackdelen är att det i vissa situationer kan behövas ytterligare information för att kunna avgöra en förmågas relevans i en viss situation. Detaljerade scenarier kräver, förutom arbetet att ta fram dem, också att de som är inblandade i prioriteringen behöver sätta sig in i scenarierna. Förutom risken att låsa resultatet beroende på specifika områden finns också en risk att det blir en diskussion om scenariot som sådant istället för förmågornas relevans. Fördelen med detaljerade scenarier är att det finns en tydlig relation mellan specifika krav på verksamhet och enskilda förmågor.

Ett sätt att lösa valet mellan generella eller specifika scenarier är att genomföra prioriteringen med generella scenarier där mer specifika kan finnas i bakgrunden för att vid behov exemplifiera verksamhet.

För att undvika låsningar till specifika situationer, geografiska platser etc. genomförs prioritering inom försvarsmaktsplaneringen mot de planeringsscenarioer som finns fastställda i FMUP. Dessa scenarier baseras på de del- och försvarsuppgifter som återfinns i spårbarhetsmodellen.

### 3.2.3 Ambitionsnivå hos förmågor

Som ett komplement till prioritering av förmågor beskrivs även ambitionsnivåerna för de olika förmågorna. Detta har ännu inte genomförts i något större omfattning, se även Kapitel 4.4 Ambitionsnivåer. Ambitionsnivåerna uttrycker vad som ska kunna genomföras, inte hur det ska genomföras, d.v.s. ambitionsnivåerna innehåller inte någon beskrivning av vilka förband som används för respektive förmåga. Genom att beskriva ambitionsnivåer för olika förmågor är det möjligt att, precis som när det gäller prioritering av förmågor, identifiera möjliga områden för förändringar inom exempelvis ett förband.

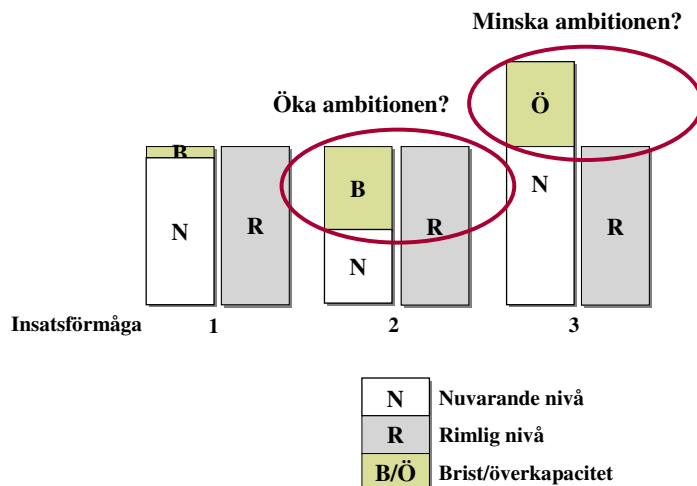
Ambitionsnivåerna bör bl.a. tydliggöra

- Var? – exempelvis hela Sverige, inte internationellt
- När? – exempelvis sommartid vid bra väderlek dygnet runt
- Hur? – exempelvis med vilken uthållighet.

En grundförutsättning för att kunna arbeta med ambitionsnivåer är framförallt att det är känt vad olika ambitionsnivåer innebär. De ambitionsnivåer som minst måste uttryckas är nuvarande nivå och rimlig nivå.

Nuvarande ambitionsnivå motsvaras av den nivå som nås med känd planering. Detta kan innebära att nuvarande ambitionsnivå inte nås vid just den tidpunkt nivån beskrivs men den kommer att nås vid en känd tidpunkt uttryckt i FMUP som är den styrning som återspeglar känd planering. En rimlig ambitionsnivå måste utgå från de krav och uppgifter Försvarsmakten ska kunna möta och kan innebära att i ett givet scenario är ambitionen högre än nödvändigt medan den i ett annat scenario kan medföra en risktagning.

Genom att jämföra den ambitionsnivå som nås med känd planering och en rimlig ambitionsnivå uppstår troligtvis en skillnad i ambition, ett delta. Skillnaden kan vara i form av en överkapacitet eller en brist och bör därmed påverka planeringen.



Figur 7. Relation mellan nuvarande nivå (planerat läge) och rimlig nivå.

Brister i förhållande till rimlig plan måste konsekvensbeskrivas. Ett exempel på hur bristerna kan beskrivas är enligt nedanstående indelning.

- Kritisk (*critical*) – Hög eller mycket hög operativ risktagning alternativt hög eller mycket hög påverkan i de flesta scenarier
- Måttlig (*intermediate*) – Mycket hög operativ risktagning i vissa situationer alternativt måttlig påverkan i de flesta scenarier
- Smärre (*minor*) – Begränsad operativ risktagning alternativt begränsad påverkan i ett fåtal scenarier

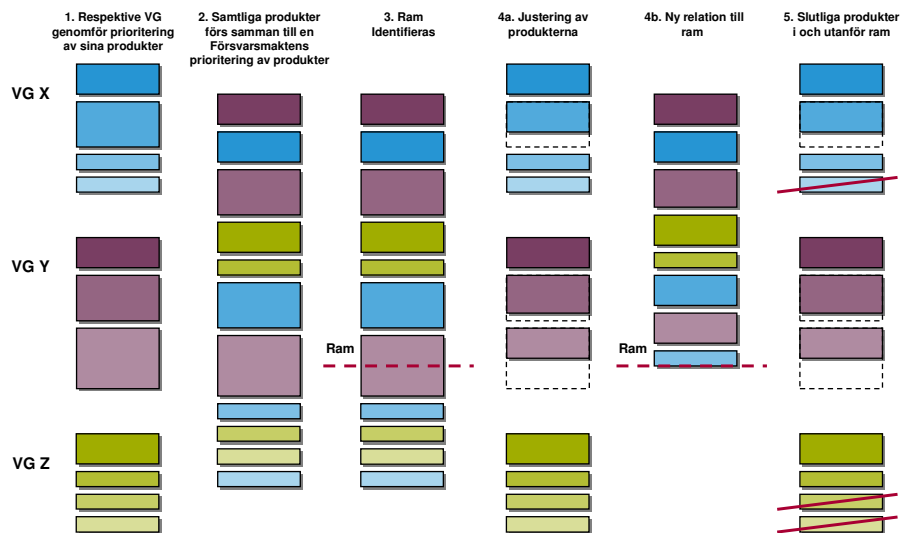
Ett sätt att identifiera tänkbara förändringar av förmågorna är att beskriva ambitionsnivåer. Ett annat sätt är att inbördes prioritera förmågorna. Genom att komplettera prioriteringen av förmågor med ambitionsnivåerna fås en bättre utgångspunkt för att identifiera de möjliga förändringarna. Därmed skulle det teoretiskt sett också kunna konstateras att en högt prioriterad förmåga har en överkapacitet vilket möjliggör reducering medan en lågt prioriterad förmåga har en brist vilket trots prioriteringen medför en satsning.

### 3.3 Avvägning av overhead och produktavvägning

Implementeringen av FEM har påbörjats under senare år och dess effekter på försvarsmaktsplaneringen har identifierats men inte helt implementerats. Konkret innebär detta att 2009 var första gången avvägningen genomfördes med en upp-

delning av avvägning av overhead och en produktavvägning. De metoder som hittills utarbetats är dock inte i detalj prövade och de är inte heller detaljerade på ett sätt som innebär att alla steg är genomarbetade. Erfarenheter som identifieras under hösten 2009 ligger till grund för fortsatt metodutveckling och beskrivningar av hur nedanstående metodsteg i praktiken ska genomföras. Den metod som presenteras nedan är därför av mer teoretisk än praktisk karaktär.

Avvägningen görs i ett första steg som en ren produktprioritering, därefter beaktas kostnader och resurser och slutligen beaktas de olika anslagen (utgifterna). Detta kan exemplifieras med nedanstående text och bild. Värt att beakta är att erfarenheter från 2009 exempelvis tonar ner prioriteringen av produkterna som i framtiden troligen inte kommer att ske så strikt som beskrivs. Till detta kommer svårigheten att på grund av ambitioner i produktspecifikationer helt ta bort produkter som behövs, framförallt gäller detta produkter i form av krigsförband, varför steget med justering av produkterna troligen kommer att få en större tyngd.



Figur 8. Principiell beskrivning av avvägning enligt FEM.



- 1) Inom respektive verksamhetsgren (VG) genomförs prioritering av de egna produkterna. Prioriteringen sker utifrån ett antal kriterier, bl.a. utifrån produkters bidrag till Försvarmaktens uppgifter och de prioriterade förmågorna.
- 2) Samtliga produkter förs i samband med avvägning samman till en Försvarmaktens prioritering av produkter utgående från VG prioritering och givna kriterier. Detta arbete sker hos avvägningsansvarig<sup>6</sup>. Vilka kriterierna är kommer att variera beroende på givna styrningar och identifierade behov.
- 3) Prioriteringen av produkter relateras till befintliga ramar avseende tillgängliga resurser. Resurserna är förutom ekonomi (som först beaktas avseende kostnader och därefter avseende utgifter, d.v.s. anslagen) exempelvis personal och materiel.
- 4) En strikt tillämpning av FEM innebär att produkter som inte ryms inom tillgängliga resurser tas bort. Vid avvägningen kommer dock respektive ansvarig för de olika verksamhetsgrenarna ges tillfälle att revidera produkternas innehåll för att möjliggöra att fler produkter ryms inom tillgängliga ramar. En revidering kan i teorin även innebära att det kan tillföras resurser. Om det efter revidering fortfarande inte är möjligt att rymma samtliga produkter enligt givna specifikationer kommer hela produkter att tas bort.
- 5) Efter avvägning sammanställs återigen Försvarmaktens produkter enligt givna prioriteringar. Detta innebär att antalet produkter kan ha reducerats.

### 3.4 Internationellt arbete med förmågebaserad planering

Internationellt förekommer begreppet *Capability Based Planning* (CBP). CBP bedöms i praktiken framförallt användas i USA men också i Storbritannien, Kanada, Australien samt till del även en del Nato-länder utöver redan nämnda (vilket även omfattar delar av EU:s medlemsländer). Ambitionerna bedöms höga medan det praktiska genomförandet varierar.

Utvecklingen av CBP har skett för att hitta ett alternativ till en hotbaserad planering<sup>7</sup>, ett försök att inte planera i traditionella stuprör och för att kunna avvakta

---

<sup>6</sup> Avvägningsansvarig är en roll definierad i FEM. I dagens organisation är C LEDS avvägningsansvarig.

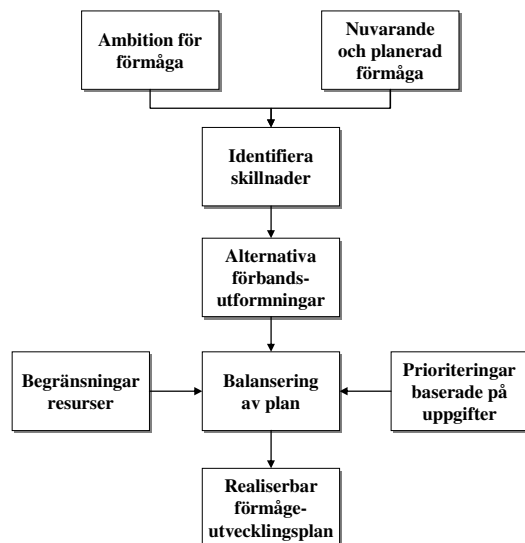
<sup>7</sup> Hotbaserad planering är ett begrepp som används i litteratur avseende CBP. Det skulle kunna tolkas som att det tidigare fanns en tydlig, förhållandevis statisk, hotbild som dimensionerade de behov som utgjorde grund för planeringen. Att utgå från förmågor sätter ökat fokus på vad som ska göras för att kunna möta ett stort antal möjliga händelseutvecklingar där utgångspunkten istället är vilka nivåer som ska uppnås inom de olika förmågorna, med större eller mindre hänsyn till en framtida hotbild.

med lösningar på behov till sent i planeringsprocessen. Genom CBP är tanken att beslut om anskaffning ska fattas med mer rationell grund och att planeringen lättare ska kunna anpassas till osäkerheter, ekonomiska begränsningar och olika former av risker. Precis som för tankarna med den förmågebaserade avvägningen är tanken att utgå från vad som behöver göras istället för att utgå från vilka förband och vilken materiel som måste ersättas. Ett exempel på detta är att gå från frågan vilka alternativa nya artillerisystem som finns till att fråga sig hur motståndaren kan påverkas på marken.

Om CBP ska fungera effektivt är det viktigt att mottagare av resultatet kan delta i verksamheten för att bl.a. deras frågor ska kunna omhändertas. CBP förutsätter att det finns mål för de olika förmågorna. Detta innebär att ingångsvärden, exempelvis avseende militärstrategisk inriktning, sammanhang i form av scenarier, restriktioner och möjliga förband behöver tydliggöras. Scenarierna bör återspegla de uppgifter som ska lösas och kan därmed även utgöra utgångspunkt för att identifiera mål för respektive förmåga. Dessa mål utgör i sin tur grund för vilken utveckling som krävs inom respektive förmåga. Normalt används ett flertal scenarier som förutom olika uppgifter även täcker olika tidshorisonter. I syfte att öka effektiviteten och förenkla arbetet skapas normalt förmågekluster. De målnivåer som skapas för varje förmåga eller förmågekluster utgör referens för en värdering av huruvida förmågorna över tiden möter kraven. Det är en viktig del av CBP att förmågorna ska realiseras inom tillgängliga resurser och arbetet måste därför även ta hänsyn till hur förbanden i organisationen avses användas.

Att förmågorna ska realiseras inom tillgängliga resurser innebär att kostnader för de olika förmågorna är en viktig del av CBP. Kostnaderna för olika förmågeutvecklingsalternativ måste redovisas över en längre tidshorizont för att inte bara se effekter som uppstår i närtid utan även effekter över tiden. När olika alternativ beskrivits utvärderas de olika alternativen i förhållande till målnivåerna och där efter sker en balansering av planen för att skapa balans mellan alternativens behov av resurser och tillgängliga resurser. Detta gäller förutom behov av ekonomiska resurser även behov av exempelvis personal, materiel och behov som uppstår vid specifika tidpunkter.

Nedanstående bild är en generalisering av några av de beskrivningar som finns avseende processen för att arbeta med CBP.



Figur 9. Principiell bild av arbetsgång vid CBP.

Ett sätt att arbeta med den förmågebaserade planeringen, och som bl.a. diskuteras inom Nato och dess medlemsländer, är genom *Capability Portfolio Analysis* (CPA).<sup>8</sup> CPA har sin grund i likartad verksamhet inom den ekonomiska teorin och de tre huvudprinciperna är att hantera kompromisser mellan risk och resultat, etablera en balans mellan olika projekt avseende mognad, kostnad och risk samt att välja enbart de projekt som möter den långsiktiga strategi och de mål organisationen har.

### 3.4.1 Jämförelse med svenska förhållanden

Sammanfattande för arbetet inom Nato som helhet, de enskilda medlemsländerna och andra som arbetar med CBP och CPA, är att de förmågor som används normalt ligger på en högre nivå än det arbete Försvarsmakten bedriver relaterat till spårbarhetsmodellen. Exempel på förmågor från internationellt arbete är *Command Support*, *Intelligence*, *Maritime Effects Production*, *Force Protection* och *Sustainment*. Då de svenska förmågorna är mer specifika innebär det att metoderna som används kommer att skilja sig åt. Oavsett nivå är det, om förmågor ska

<sup>8</sup> För mer detaljerad information om metoder och tillämpning av *Portfolio Analysis*, se exempelvis Davis, Paul K, Russell, D Shaver, Beck, Justin, *Portfolio-Analysis Methods for Assessing Capability Options*, RAND, 2008.

användas i planeringen, viktigt att utforma sina metoder och arbetssätt på ett sätt som gör att förmågorna är en naturlig del i verksamheten och att det från strategisk nivå finns strategier och planer som påverkar organisationens arbete med förmågor och enskilda förmågors utveckling.

Den övergripande metod som beskrivs i Figur 9 påminner mycket om den process som används i svensk försvarsmaktsplanering. Både i Sverige och internationellt utgår arbetet från att hitta skillnader mellan vad som finns idag och vad som är önskvärt. Därefter identifieras möjliga lösningar innan det sker en balansering av planen för att möta dels de prioriteringar som finns och dels de tillgängliga resurserna.

Det svenska arbetet med en förmågebaserad planering och avvägning har varit fokuserat på att utgående från vilka förband som kan möta förmågebehov hitta den bästa lösningen för Försvarsmakten som helhet. Som nämnts ovan tycks CBP och CPA vara mer fokuserat på att utgående från enskilda plattformar och system hitta lösningar inom enskilda förmågor eller förmågekluster. Gemensamt för både svenska och internationella förhållanden är dock det fortsatta arbetet för att hitta en metod som tar hänsyn till synergierna mellan lösningarna för de olika förmågorna och hur de förhåller sig till varandra.

Till skillnad från arbetet med CBP som i alla fall i teorin har en stark ekonomisk relation har den ekonomiska aspekten relaterat till förmågor haft en nedtonad roll i den svenska metodutvecklingen. Se även Kapitel 5.2 Ekonomi relaterat till förmågor.

## 4 Erfarenheter av förmågebaserad försvarsmaktsplanering

Det har sedan 2005 uttryckts krav på en förmågebaserad avvägning. Relaterat till förmågebaserad planering och avvägning finns områden som i vissa fall behöver och i andra fall bör utvecklas. En del av dessa områden finns beskrivna i Kapitel 5 Fortsatt utveckling. Erfarenheter som direkt kan relateras till arbetet med förmågebaserad planering och avvägning finns beskrivna nedan.

### 4.1 Allmänna erfarenheter

Det finns inom Försvarsmakten och från dess ledning sedan ett par år ett uttalat krav på en förmågebaserad avvägning. Redan tidigt i arbetet med den förmågebaserade avvägningen konstaterades behov av en gemensam uppsättning förmågor, prioritering av förmågorna och ambitionsnivåer kopplade till förmågorna. Dessa behov har beskrivits och diskuterats vid ett flertal tillfällen de senaste åren och borde vara kända i organisationen. Likväl kan det upplevas som att det inte alltid, när det kommer till praktiskt genomförande, finns en förståelse i organisationen för varför olika saker ska ske. Sammanfattningsvis kan konstateras att det generellt sett finns höga ambitioner men att de av olika skäl inte alltid genomförs som planerat.

Kravet på en förmågebaserad avvägning identifierades första gången innan det stod klart vad en avvägning med hänsyn till FEM grundprinciper innebär. Den ursprungliga metodtanken har därför förändrats under arbetets gång. Implementeringen av FEM är ett stort steg och att omsätta teori till praktik är inte alltid enkelt. Arbetet med förmågebaserad planering och implementering av FEM tar samma resurser i anspråk och under det senaste året har fokus varit implementeringen av FEM och utformningen av Försvarsmaktens produkter.

Det är i dagsläget svårt att hitta något exempel där det går att visa att det har blivit ett bra resultat med en förmågebaserad planering och avvägning av det enkla skälet att metoderna inte tillämpats fullt ut. Däremot finns det exempel där det upplevs som att resultatet, i alla fall i teorin, kunde blivit bättre om en förmågebaserad planering med alla dess steg tillämpats. Det kan exempelvis gälla anskaffning av nya materielsystem där ambitionsnivåerna avseende systemens framtida förmågor kan uppfattas som höga i relation till de krav som ställs på Försvarsmakten.

## 4.2 Gemensam uppsättning förmågor

Sedan 2005 har spårbarhetsmodellen utvecklats och uppdaterats. Inledningsvis var modellen helt fristående och olika versioner av grunduppsättningen fastställdes som separata dokument. Sedan 2008 återfinns spårbarhetsmodellen som en del av FMUP. Fördelen med detta är att antalet dokument reducerats och det blir en tydligare styreffekt än om grunduppsättningen fastställs i ett separat dokument.

## 4.3 Prioritering av förmågor

Prioritering av förmågor skedde första gången 2007. Sedan dess har prioriteringen genomförts ett flertal gånger. Den metod som inledningsvis användes innebar att bedöma hur viktig en förmåga var i olika scenarier genom att sätta ett numeriskt värde på förmågan. Värdena från de olika scenarierna summerades ihop och scenarierna kunde vid summeringen viktas mot varandra. Förmågorna kunde därmed rangordnas utifrån summerat värde. Utifrån rangordningen var det sedan möjligt att dra en gräns för vilka förmågor som var prioriterade.

Även om värdena i sig inte var fokus var det lätt att de uppfattades som en betygssättning och det blev mer diskussioner om vilket summerat värde enskilda förmågor fick istället för förhållandet mellan olika förmågor. Även om det rent praktiskt var enkelt att skapa en lista med rangordnade förmågor övervägde nackdelarna och metoden utvecklades till att istället bedöma huruvida förmågorna i ett scenario var avgörande, indirekt avgörande eller unika.

Den nya metoden tillämpades första gången under 2009 med förhållandevis gott resultat. Det blev inte längre lika viktigt vilken bedömning en enskild förmåga fick då de istället delades in i olika grupper som inte omfattade någon prioritering inom gruppen. Däremot blev det inte längre lika enkelt att göra prioriteringen med hänsyn till flera scenarier som när det kunde ske en ren summering. Men de principer som användes för att väga samman resultatet från flera scenarier och som beskrevs med exempel i Kapitel 3.2.2 Prioritering av förmågor bedöms vara lämpliga att gå vidare med för att nå ett tillräckligt bra resultat.

Redan inför första prioriteringstillfället bestämdes att scenarierna som användes skulle vara generiska utan koppling till exempelvis specifikt område. Inledningsvis bestod scenarierna endast av en rubrik, till exempel territoriell integritet. Enbart en rubrik gjorde det osäkert vad scenariot i praktiken innebar och för närvarande har därför rubriknivån kompletterats med vilka uppgifter som ska lösas i de olika scenarierna. Uppgifterna är hämtade från spårbarhetsmodellens del- och försvarsuppgifter och denna komplettering av scenarierna har gjort det tydligare även om det ibland fortfarande är svårt att föra förutsättningslösa diskussioner om hur förmågor ska prioriteras.

En tanke med prioriteringen av förmågor var att den skulle ske i flera tidsperspektiv för att kunna jämföra och få en bild av hur utveckling kan ske på sikt. Hittills har detta inte genomförts i någon större omfattning.

Som beskrivits tidigare är prioriteringen hittills genomförd endast utgående från de uppgifter som återfinns i respektive scenario. Detta arbete behöver kompletteras med andra perspektiv för att få en prioritering som tar hänsyn till även andra aspekter och grunder för prioritering, exempelvis politiska styrningar.

Oavsett vilken metod som använts för prioritering av förmågor är det viktigt att deltagarna har en god kunskap om hur olika situationer kan lösas, för att på så sätt, utan koppling till enskilda förband, kunna identifiera vilka förmågor som behövs. Deltagarantalet kan inte heller vara för stort då detta lätt medför omfattande diskussioner som inte alltid ger ett resultat. Erfarenheterna från genomförda prioriteringar pekar på att det inte är omfattningen på deltagare som är avgörande för resultatet utan deras kompetens. Ett begränsat antal deltagare ställer dock krav på en god förankring av resultatet.

## 4.4 Ambitionsnivåer

Den beskrivna metoden för att arbeta med ambitionsnivåer har vid två tillfällen varit tänkt att prövas. Vid det första tillfället var den beskrivna metoden inte fullt utvecklad varför arbetet endast till del kan ge en bild av hur det kan genomföras. Vid det andra tillfället var metoden utvecklad enligt tidigare beskrivning i Kapitel 3.2.3 Ambitionsnivå hos förmågor, delvis med hänsyn till de erfarenheter som drogs vid första tillfället. Detta andra tillfälle var dock med hänsyn till övrig arbetsbelastning inte möjligt att genomföra. Däremot genomförde Insatsstaben under hösten 2009 ett arbete med att skapa ett excel-baserat verktyg för att lagra information kopplat till ambitionsnivåer och för att ur denna information kunna göra analyser för att t.ex. identifiera områden där det finns brister, d.v.s. där nuvarande ambitionsnivå inte når rimlig ambitionsnivå. Erfarenheterna från detta arbete tyder på att verksamheten för att uttrycka ambitionsnivåer kommer att bli omfattande och beröra en stor mängd aktörer. Till detta kommer även att ambitionsnivåer som konkretiseras och är föremål för analyser innebära att informationen inte längre är öppen och troligen ställer höga krav på lagring av och åtkomst till den samlade informationen.

Med hänsyn till ovanstående beskrivning avseende det genomförda arbetet med ambitionsnivåer är det svårt att identifiera omfattande erfarenheter samt för- och nackdelar med metoden. Det är dock rimligt att utifrån de diskussioner som varit runt ambitionsnivåer, med eller utan konkreta resultat, konstatera att det är ett arbete som inledningsvis kommer att ta tid och vara omfattande. Bedömningen är dock att när arbetet väl genomförts en gång bör det därefter i huvudsak omfatta uppdateringar av befintlig information.

Om kravet på en förmågebaserad avvägning, och därmed förmågebaserad planering, kvarstår är det dock viktigt att arbetet med ambitionsnivåer går vidare då ambitionsnivåerna ger en inriktning till utveckling av produkter i form av förband. Det är också så att om den tänkta metoden inte prövas i praktiken är det svårt att se om och hur den ska förändras för att bättre anpassas till syfte och behov.

Ett sätt att gå vidare med arbetet kan vara att fokusera på ett begränsat urval av förmågor och för dessa göra ett detaljerat arbete. På detta sätt prövas metoden för att beskriva ambitionsnivåer och det är möjligt att på ett tydligare sätt se hur ambitionsnivåerna påverkar den fortsatta planeringsprocessen.



## 5 Fortsatt utveckling

Arbetet med en förmågebaserad planering och avvägning i Försvarmakten har bara börjat och kräver de kommande åren fortsatt uppmärksamhet för att kunna säga att förmågor är en utgångspunkt i försvarsmaktsplaneringen. Områden som bör bli föremål för fortsatt utveckling och arbete är bl.a. som beskrivits i föregående kapitel att användandet av ambitionsnivåer måste gå från teori till att omsättas i praktiskt arbete, detta bör kunna kombineras med att utveckla de förmågebeskrivningar som utvecklas närmare nedan. Därutöver behöver behovet att relatera förmågor till kostnader och utgifter fastställas med hänsyn till det fortsatta arbetet med implementering av produktkalkyler.

### 5.1 Begreppet förmåga

Att planera med förmågor som utgångspunkt innebär inte bara ett förändrat arbetssätt utan också ett nytt gemensamt språkbruk. I det arbete som genomförts relaterat till spårbarhetsmodellen och förmågebaserad avvägning har konstaterats att begreppet förmåga, beroende på individ som använder begreppet, kan variera i betydelse. Begreppet kan innebära inte bara den fastställda definitionen nedan utan även insatsförmåga eller operativ förmåga. I vissa fall avses även förband eller förbandstyper när förmåga används. Då de olika ”förmågorna” innebär olika saker är det viktigt att hålla isär betydelsena men också att hitta ett sammanhang mellan delarna. Nedan återges betydelsen av några olika begrepp.

#### Förmåga<sup>9</sup>

Att ha kompetens och tillgängliga materiella resurser i erforderlig mängd för att kunna lösa en given uppgift under vissa givna betingelser. En förmåga kan endast bedömas i förhållande till givna betingelser så som motståndarens kapacitet, insatsens operativa mål samt operationsområde.

#### Insatsförmåga<sup>10</sup>

Specifik verksamhet för vilken resurser (förband med personal och materiel) anskaffats och tränats i syfte att uppnå en efterfrågad effekt som varierar beroende på scenario och ambitionsnivå.

<sup>9</sup> Definierades i BU 04, HKV 2003-02-28, 23 383:63305, Bilaga 7 – Särskilda redovisningar rörande operativ förmåga, kompetenser, behov av stridskrafter samt utveckling av materieförsörjning, forskning, teknikutveckling och studieverksamhet, m.m.

<sup>10</sup> Definierades första gången i HKV 2006-11-06, 23 383:76960 Spårbarhetsmodell – version 2.

### Operativ förmåga och operativ delförmåga

Uttrycks i regleringsbrev till Försvarsmakten. I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Försvarsmakten<sup>11</sup> uttrycks operativ förmåga som

*Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.*

Därefter följer specificeringar av den operativa förmågan inom följande områden:

- Omvärldsbevakning.
- Insatser vid kränkningar, incidenter och terrorism.
- Insatser vid förebyggande samt hantering av konflikter och krig.
- Utveckling.

Begreppet operativ delförmåga som tidigare förekom används inte längre.

Sammanhanget mellan de olika synsätten avseende vad förmåga innebär skulle kunna ses som att de operativa förmågorna ställs som krav på Försvarsmakten som utifrån dem, givna uppgifter och inom ramen för ett antal scenarier identifierar behov av insatsförmågor. Insatsförmågorna konkretiseras och leder till att Försvarsmakten innehar en specifik förmåga.



Figur 10. Exempel på sammanhang mellan olika typer av förmåga.

Följande exempel skulle kunna illustrera detta sammanhang.

- Operativ förmåga – *Avseende insatser vid kränkningar, incidenter och terrorism* som bl.a. innebär att *Försvarsmakten ska ha förmåga att upptäcka och hantera kränkningar av Sveriges territorium.*
- Insatsförmåga – *Förmåga att upprätta gemensam lägesbild*
- Förmåga – *Förmåga att upptäcka 20 st SU-27 på 50 mils avstånd över Östersjön*

I spårbarhetsmodellen återfinns deluppgifter och försvarsuppgifter men inte operativ förmåga. Detta har sin grund i att när modellen togs fram fanns ett behov att tydligare uttrycka uppgifter samtidigt som de operativa förmågorna var uttryckta

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försvarsmakten, regeringsbeslut 1, 2009-12-21.

på ett sätt som försvårar uppbyggandet av en modell som är tänkt att gälla under varierande förhållanden (detta gäller även med det nya sättet att uttrycka uppgifter och operativ förmåga till Försvarsmakten), se även Bilaga 1 – Utveckling av spårbarhetsmodellen, Begrepp i spårbarhetsmodellen. När det gjordes en jämförelse med hur andra arbetar med uppgifter och förmågor hittades en taxonomi med uppgifter och förmågor som användes i Nederländerna och som förutom att den passade de svenska behoven också var kompatibel med det arbetssätt som användes inom EU.

Det är viktigt att under ett fortsatt arbete kontinuerligt se över uttryckssätten mellan Försvarsmakten och kravställaren för att om möjligt hitta ett gemensamt uttryckssätt som täcker det totala behovet av möjlighet till både styrning och spårbarhet.

## 5.2 Ekonomi relaterat till förmågor

Internationellt pågår omfattande arbeten för att relatera ekonomi i olika aspekter mot förmågorna. Även ur ett nationellt perspektiv är relationen mellan ekonomi, både i form av kostnader och utgifter, och förmåga intressant. Ett problem med ekonomi relaterat till förmågor är det faktum att kostnader och utgifter relateras till förbanden och respektive förband bidrar normalt till flera förmågor. Vid granskningar av det arbete som sker inom Nato och dess medlemsländer tycks det som att de ekonomiska relationerna i alla fall delvis hanteras genom att förbanden och systemen relateras till endast en förmåga, normalt den förmåga förbandet eller systemet i huvudsak bidrar till. Att relatera ett förband till den förmåga förbandet i huvudsak bidrar till kan jämföras med innehållet i spårbarhetsbilagan som tidigare redovisades till regeringen i samband budgetunderlaget. I spårbarhetsbilagan fanns de olika förbanden relaterade till de funktioner och därmed förmågor de i huvudsak bidrog till. En kritik mot denna redovisning var otydligheten som uppstod när inte alla förmågor förbanden bidrog till redovisades. Motsvarande förhållande bör gälla avseende arbetet med att redovisa kostnader och utgifter per förmåga.

Med utgångspunkt från att den slutliga avvägningen enligt FEM består av en avvägning av produkter och inte förmågor kan det diskuteras huruvida ekonomi relaterat till förmågor måste vara ett styrande ingångsvärde i planeringen eller om det kan vara mer av allmänt intresse för att se trender etc. Om intresset är av mer allmän karaktär kan metodutvecklingen avseende ekonomiska aspekter istället fokuseras mot produktkalkylerna och därtill relaterad verksamhet.

### 5.3 Relation mellan flera förmågor

Arbetet med prioritering av och ambitionsnivåer för de olika förmågorna sker med utgångspunkt från enskilda förmågor. Med stor sannolikhet är dock flera förmågor beroende av varandra inom ramen för ett scenario. Samtidigt finns också stora synergieffekter mellan olika sätt att lösa de olika förmågorna. Med anledning av det finns ett behov att arbeta med relationen mellan olika förmågor.

I dagsläget pågår metodutveckling för att identifiera lämpligast sätt för att gå vidare med detta arbete. Då det även finns ett behov av att tydliggöra de olika förmågorna vad gäller innebörd, ambitioner etc. är det möjligt att vid denna beskrivning även tydliggöra relationen till övriga förmågor. Detta skulle kunna göras med i form av en förmågebeskrivning, se nedan.

### 5.4 Förmågebeskrivningar

När arbetet med spårbarhetsmodellen påbörjades arbetades med vad som då kallades förmågekort. Förmågekortet var tänkt att bl.a. utgöra en beskrivning av under vilka förhållanden förmågan var tänkt att användas, vilka förband som kunde bidra samt i vilken omfattning förmågan uppfylldes. En utveckling av förmågekortet som det då var utformat kan ge ett bra verktyg för att sammanställa för respektive insatsförmåga relevant information. Nedan redovisas en möjlig utformning avseende innehåll.

<b>Beskrivning</b>	
Nummer:	Hämtas från sammanställningen av insatsförmågor.
Namn:	Hämtas från sammanställningen av insatsförmågor.
Beskrivning:	Hämtas från sammanställningen av insatsförmågor.
<b>Förutsättningar:</b>	
Scenario/-er:	Vilket scenario/-er, vilken situation som gäller som grund för övrig information.
Ambition:	Beskrivning av för insatsförmågan vald rimlig ambitionsnivå.
Dimensionerande förband:	Sammanställning av vilka förband som med hänsyn till given situation och ambition utgör en dimensionerande resurs för insatsförmågan.
Bidragande förband:	Sammanställning av vilka förband som med hänsyn till given situation och ambition utgör en bidragande resurs för insatsförmågan.
Behov av övriga insatsförmågor:	Uttrycker vilka övriga insatsförmågor som är en förutsättning för att använda aktuell insatsförmåga inom specificerat/-de scenario/-er.
<b>Status:</b>	
Planerat läge:	Vad är status avseende insatsförmågans planerade läge (nuläge).
Behov av förändring:	Vad är behovet av förändring av insatsförmågans ambition med hänsyn till vald rimlig ambitionsnivå och planerat läge.

Figur 11. Exempel på utformning av förmågekort.

## 6 Referenser

- Berg, Anna-Lena, PM 2006-01-19 Redovisning av modell för spårbarhet från uppgift via förmåga till förband
- Berg, Anna-Lena, PM 2007-03-30 Fortsatt arbete relaterat till spårbarhetsmodellen
- Berg, Anna-Lena, PM 2007-06-28 Förmågebaserad avvägning
- Davis, Paul K, Russell, D Shaver, Beck, Justin, Portfolio-Analysis Methods for Assessing Capability Options, RAND, 2008
- HKV 2003-02-28, 23 383:63305 Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2004 med särskilda redovisningar, del av Bilaga 7 Försvarsmaktens kompetenser och samband mellan operativ förmåga och behov av stridskrafter (Uppdrag 54 och 55 – RB 2002)
- HKV 2006-04-25, 23 383:66586 Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, bilaga 2 Spårbarhetsredovisning
- HKV 2006-11-06, 23 383:76960, Spårbarhetsmodell - version 2
- HKV 2008-02-22, 23 320:63128 Försvarsmaktens utvecklingsplan 2009-2018 (FMUP 2009)
- HKV 2009-02-06, 23 320:51504 Försvarsmaktens utvecklingsplan 2010-2019 (FMUP 2010)
- HKV 2009-04-03, HKV Uppdrag 113/09 C LEDS inriktning, arbetsplan och uppdrag för Försvarsmaktsplaneringen 2009
- HKV 2009-06-08, 01 800:59434 Reserapport från NATO's International Conference on Capability Portfolio Analysis
- HKV 2009-06-15, HKV Uppdrag 197/09 C LEDS inriktning, arbetsplan och uppdrag för Försvarsmaktsplaneringen 2009
- Nato, After Action Report and outline Plan från SAS-076 CAPABILITY PORTFOLIO ANALYSIS CONFERENCE – No. 1, Paris maj 2009
- Regeringens proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar
- TTCP TECHNICAL REPORT, Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004, 1 Oct 2004
- Walker, Stephen, Capabilities-Based Planning – How it is intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation, U.S. Army War College, mars 2005

# Bilaga 1 – Utveckling av spårbarhetsmodellen

## Bakgrund

Under hösten 2005 initierades på dåvarande Utvecklings- och inriktningsstaben ett arbete med att utveckla en spårbarhetsmodell för att tydliggöra relationen mellan krav som ställs på Försvarsmakten och de förband som finns och skapas för att möta kraven samt för att skapa en redovisningsmodell som kunde vara gemensam för olika typer av verksamhet.

Inom de processer som fanns i den nya organisationen utarbetades ett antal dokument med likartat innehåll, exempelvis budgetunderlag (BU), Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) och rapporter från perspektivstudien.<sup>12</sup> Utgångspunkten var att de borde kunna spåra mot ett gemensamt underlag för att mellan dokumenten få en tydlig relation och möjlighet till jämförelser, exempelvis i olika tidsperspektiv. En del av att skapa en gemensam redovisningsmodell var att hitta ett gemensamt språkbruk då det bedömdes vara av stor vikt både för Försvarsmaktens interna behov och i dialoger mellan Försvarsmakten och externa intressenter (exempelvis Försvarsdepartementet). En bra utgångspunkt fanns i BU 04<sup>13</sup> där bl.a. begreppen förmåga och kompetens beskrevs. Som komplement till detta underlag konstaterades också att motsvarande arbeten inom EU borde beaktas.

När arbetet med spårbarhetsmodellen började redovisades sambandet mellan Försvarsmaktens uppgifter, krav på operativa förmågor (inklusive operativa del-förmågor), funktioner och insatsförband till regeringen i en spårbarhetsbilaga i samband med inlämnande av det årliga budgetunderlaget.<sup>14</sup> Denna spårbarhetsredovisning bedömdes ha potential till förbättring inom vissa områden, exempelvis återkopplingen från förband till de förmågor de faktiskt bidrar inom samt tydlighet och möjlighet att enkelt redovisa spårbarheten.

Både avseende skapande av en gemensam redovisningsmodell och ökad spårbarhet mellan förmåga och förband konstaterades att detta i någon form innebär en relation till de förmågor Försvarsmakten har och ska inneha. Detta ställer krav på förmågornas utformning och detaljeringsgrad.

---

<sup>12</sup> Dessa produkter utarbetas fortfarande med i huvudsak samma krav på innehåll.

<sup>13</sup> HKV 2003-02-28, 23 383:63305, Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2004 med särskilda redovisningar, Bilaga 7 – Särskilda redovisningar rörande operativ förmåga, kompetenser, behov av stridskrafter samt utveckling av materieförsörjning, forskning, teknikutveckling och studieverksamhet, m.m.

<sup>14</sup> De senaste åren har en spårbarhetsbilaga inte lämnats i samband med budgetunderlaget.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang gavs dåvarande delprocess Förbandsutveckling i uppdrag att utarbeta en metod för spårbarhetsarbete samt ett gemensamt beskrivningssätt inklusive definitioner (mall) för att uttrycka/beskriva förmåga.

Den valda modellen för spårbarhetsredovisning redovisades i samband med BU 07<sup>15</sup> som ett förslag på hur Försvarsmakten från detta tillfälle avsåg arbeta med spårbarhet.

## Utgångsläge, handlingsregler och metod

Den spårbarhetsbilaga som var en av utgångspunkterna för arbetet med spårbarhetsmodellen redovisades i tabellform.

Förmågor	Krav på funktioner <sup>16</sup>	Förband vid tidpunkt 1	Förband vid tidpunkt 2
Redovisning av uppgifter till Försvarsmakten samt krav på operativ förmåga och krav på operativa delförmågor.	Redovisning av krav på verksamhet för respektive funktion.	Redovisning av de förband som kan användas för att lösa identifierade förmågor vid aktuell tidpunkt.	Redovisning av de förband som kan användas för att lösa identifierade förmågor vid aktuell tidpunkt.

Figur 12. Princip för tidigare spårbarhetsredovisning.

Under rubriken Förmågor, redovisades uppgifter till Försvarsmakten samt krav på operativa förmågor och delförmågor. Denna redovisning överensstämde med i regleringsbrev ställda krav. Med utgångspunkt från dessa krav hade en analys av Krav på funktioner genomförts. Kraven på funktioner resulterade i ett bedömt behov av förband för att åstadkomma efterfrågad förmåga.

Åsikterna om bilagans utformning och innehåll varierade från att den var tillräckligt bra och tydligt utformad till att den hade stora brister. Båda ytterligheterna av synpunkter var, med hänsyn till spårbarhetsbilagans användningsområden, berättigade. Med utgångspunkt från de synpunkter som framkom identifierades några områden som skulle kunna utvecklas. De berörde i första hand att spårbarhetsredovisningen var otillräcklig för olika verksamheters behov på grund av oklarhe-

<sup>15</sup> HKV 2006-04-25, 23 383:66586 Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, bilaga 2 Spårbarhetsredovisning

<sup>16</sup> Funktionerna definierades i HKV 2003-05-14, 03 200:68041 Beslut avseende Försvarsmaktens funktionsindelning på strategisk och operativ nivå – dokumentet är idag upphävt.



ter avseende beskrivningars innehåll och användande, ett ökat krav på spårbarhet mellan förband och förmågor och behov av ekonomisk spårbarhet.

Styrande för arbetet med att utveckla en spårbarhetsmodell var att hitta ett sätt att omhänderta olika intressenters gemensamma krav och där modellen, av olika intressenter och verksamheter, kunde kompletteras utifrån de egna behoven.

Den spårbarhet som uppnås skulle kunna användas för kommunikation i två syften, dels internt inom Försvarmakten, dels externt med exempelvis Försvarsdepartementet. Metoden skulle därför säkerställa att det går att

- beskriva och jämföra vilka förmågor, beslutade och föreslagna, olika försvarmaktsstrukturer har i olika tidsperspektiv
- beskriva förändringsförslag på ett sätt som uppfyller krav på spårbarhet till Försvarmaktens förmåga
- omhänderta regeringens krav avseende spårbarhet.

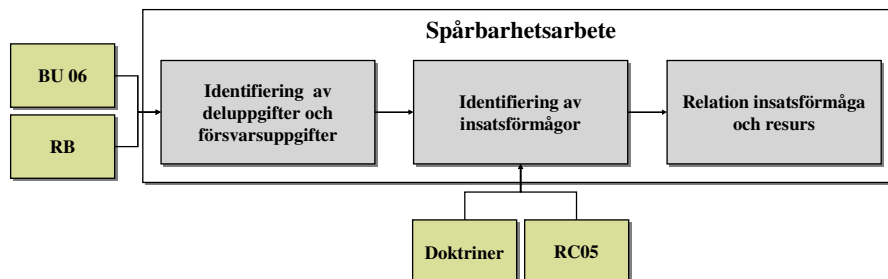
Kompatibilitet med EU och Nato skulle beaktas och tidigare genomförda arbeten att modellera förmågebeskrivning värderas och i tillämpliga delar inarbetas. En förmåga skulle därför beskrivas så att den går att

- sätta mätbara och uppföljningsbara mål på
- relatera till övergripande förmågor
- relatera till förband eller system
- använda som underlag för att göra avvägningar
- spåra mot strategiska mål.

Med utgångspunkt i den eftersträvarvärda kompatibiliteten med EU och Nato studerades likartade arbeten som genomförts internationellt. I huvudsak genomfördes jämförelser mot det sätt Nederländerna och EU arbetat med förmågor och spårbarhet mellan uppgifter och specifika resurser.

I Nederländerna är det operativa sammanhanget utgångspunkt för planeringen när det gäller att inledningsvis identifiera vilka uppgifter försvaret ska kunna lösa för att utifrån det beskriva vilka specifikt militära förmågor som krävs. Inom EU beskriver bland annat *Requirements Catalogue* (RC 05) det behov av militära förmågor som finns för att lösa de scenarier som kan sägas sammanfatta potentiella militära uppgifter inom EU.

Arbetet med spårbarhetsmodellen innebar att en grunduppsättning av deluppgifter, försvarsuppgifter och insatsförmågor samt relevanta resurser skapades. Ingångsvärden för grunduppsättningen var bland annat tidigare arbete inom ramen för BU 06<sup>17</sup>, arbeten genomförda inom EU (RC 05) och de under 2005 publicerade svenska doktrinerna.



Figur 13. Ingångsvärden till genomfört arbete.

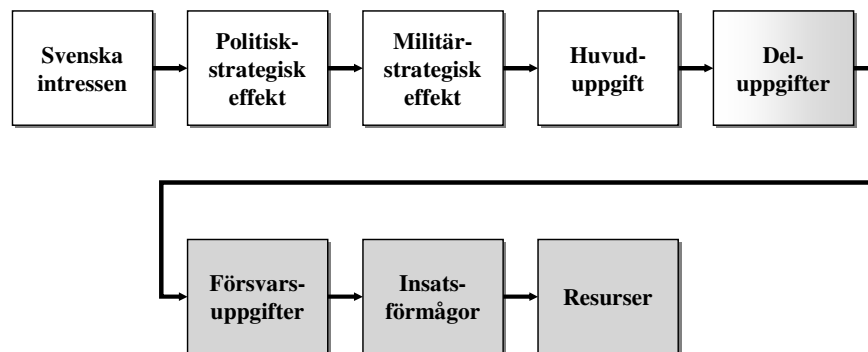
## Modellens struktur

Spårbarhetsmodellen består av deluppgifter (DU), försvarsuppgifter (FU) och insatsförmågor (IF). Till insatsförmågorna relateras resurser som i huvudsak består av förband. I förlängningen kan, via förbanden, även materielsystem relateras till insatsförmågorna.

Modellen är utformad för att, beroende på givna förutsättningar, kunna tillämpas under såväl nationella som internationella förhållanden och vid olika ambitionsnivåer. De givna förutsättningarna kan därmed förändra ambitionsnivån hos insatsförmågor, påverka valet av vilken resurs som faktiskt används samt ligga till grund för den relation som kan göras mellan de olika nivåerna av uppgifter och insatsförmågor. Detta innebär att beroende på de i en specifik situation givna förutsättningarna, exempelvis scenario och ambitionsnivå för aktuella insatsförmågor, kommer det ”spårbarhetsträd” som kan skapas att variera. Se vidare under Begrepp i spårbarhetsmodellen och definition av Grunduppsättning och Aktuell uppsättning.

<sup>17</sup> HKV 2005-02-28, 23 383:80536 Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar.

Försvarmaktens perspektivstudie bedrivs med uppgift att bland annat utifrån en bedömning av framtida omvärldsutveckling samt krav på effekt och förmåga från Försvarmakten ge förslag på hur Försvarmaktens organisation kan utvecklas. Den metod som använts under de senaste åren baseras på en effektkedja där statsmakternas krav på effekt sätts som utgångspunkt för på vilket sätt Försvarmakten, som en av flera aktörer, kan bidra till att värna svenska intressen.<sup>18</sup> En del av effektkedjan är spårbarhetsmodellen.



Figur 14. Visualisering av effektkedjan.

## Begrepp i spårbarhetsmodellen

I arbetet med spårbarhetsmodellen har nedanstående begrepp definierats. Valet av begrepp har bland annat gjorts för att inte sammanblandas med befintlig begreppsapparat. Vid faktisk utformning av exempelvis olika försvarsuppgifter eller insatsförmågor är det en önskan om att i så stor utsträckning som möjligt göra skillnad på nivåerna. I vissa fall är det i nuläget dock inte möjligt att fullt ut särskilja innehållet. För närvarande finns 4 deluppgifter, drygt 30 försvarsuppgifter och 80-talet insatsförmågor.

### Deluppgift (DU)

*Övergripande mål och syfte med Försvarmaktens verksamhet som del av svensk säkerhetspolitik.*

Spårbarhetsmodellen är skapad för att kunna gälla över tiden, oavsett svenska prioriteringar och om kontexten är exempelvis nationell eller internationell, nutid

<sup>18</sup> Exempelvis HKV 2006-06-15, 23 383:69741 Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, HKV 2007-05-15 23 322:81012 Perspektivplaneringens årsrapport för 2007 samt HKV 2007-12-20, 23 382:63862 Ett hållbart försvar för framtida säkerhet.

eller på längre sikt. Det är därför viktigt att de uppgifter och förmågor som formuleras är entydiga. För deluppgifterna innebär detta att modellen skiljer på exempelvis nationella och internationella uppgifter medan försvarsuppgifterna och insatsförmågorna är utformade för att kunna tillämpas oavsett om kontexten är nationell eller internationell, närtida eller på längre sikt.

De operativa förmågor som anges i regleringsbrevet för Försvarsmakten är uttryckta på ett sätt som innebär att en enskild operativ förmåga uttrycker både ett nationellt och ett internationellt perspektiv och som över tiden kan anses ange en ambitionsförändring. Detta innebär att utformningen av de operativa förmågorna inte direkt kan tillämpas som deluppgifter i spårbarhetsmodellen varför Försvarsmakten valt att utifrån dem formulera ett antal deluppgifter.

Nr	Deluppgift	Beskrivning
DU 01	På eget territorium försvara Sverige och upprätthålla grundläggande värden och intressen	Enskilt och i samverkan med andra planera, leda, delta i och följa upp insatser över hela skalan av uppgifter, bl.a. genom att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.

Figur 15. Exempel på deluppgift.

### Försvarsuppgift (FU)

*Uppgift som Försvarsmakten kan bidra med, vid insats eller annan verksamhet nationellt eller internationellt. Uppgiften löses normalt genom användande av en eller flera insatsförmågor.*

Försvarsuppgifterna är generiska och behövs i varierande grad för att lösa deluppgifterna. Vilka försvarsuppgifter som relateras till en specifik deluppgift styrs av de förutsättningar som gäller vid den tidpunkt relationen genomförs. Delvis kan försvarsuppgifterna härledas till styrningar direkt från regeringen (bland annat i form av specificerade krav på operativ förmåga), delvis är de, ur givna styrningar, Försvarsmaktens tolkning om vilka uppgifter som bör finnas för att kunna lösa deluppgifterna.

Nr	Deluppgift	Beskrivning
FU 2	Övervaka maritimt område	Systematiskt övervaka angivet maritimt territorium i syfte att samla in information som kan delges andra enheter, upptäcka kränkningar och hantera incidenter. I yttersta fall kan detta innebära våldsanvändning mot misstänkta enheter.

Figur 16. Exempel på försvarsuppgift.

**Insatsförmåga (IF)**

*Specifik verksamhet för vilken resurser (förband med personal och materiel) anskaffats och tränats i syfte att uppnå en efterfrågad effekt som varierar beroende på scenario och ambitionsnivå. En eller flera insatsförmågor bidrar till att lösa en försvarsuppgift.*

Insatsförmågorna är (liksom försvarsuppgifterna) generiska och behövs i varierande grad för att lösa en eller flera försvarsuppgifter. De kan beskrivas utan direkt koppling till försvarsuppgifter och deluppgifter men valet av vilka insatsförmågor som är aktuella i en given situation varierar beroende på då givna styrningar och aktuella förutsättningar (exempelvis scenarier). Utgångspunkten för insatsförmågorna har varit underlag från Försvarsmaktens doktriner, underlag från EU samt i förekommande fall styrningar från regeringen. Valet att inte direkt använda av EU definierade förmågor beror på en strävan efter att nå en "jämnare" nivå hos förmågorna.

Hur resurserna används för att bidra till insatsförmågorna och för att lösa angivna försvarsuppgifter styrs av de förutsättningar som gäller vid en specifik tidpunkt. Som utgångsläge är det dock möjligt att göra en grunduppsättning (se nedan) där det anges på vilket sätt resurser skulle kunna bidra. En ambitionsändring i valet av och krav på uppfyllnad av insatsförmågor påverkar därmed Försvarsmaktens förband och system liksom förändringar i förband och system påverkar möjligheten att inneha vissa insatsförmågor.

Kategori	Nr	Insatsförmåga	Beskrivning
C	103	Förmåga att leda på taktisk nivå	Förmåga att planera, leda och utvärdera taktisk verksamhet och operationer som sker på land, till sjöss, i luften eller i informationsarenan såväl nationellt som internationellt och med civila aktörer.
E	201	Förmåga att påverka mål på marken	Förmåga att t.ex. förstöra, neutralisera, nedtrycka eller störa mål på marken.
E	215	Förmåga till fördröjande fältarbeten	Förmåga att förändra terräng och infrastruktur för att begränsa annan parts rörlighet och handlingsfrihet.

Figur 17. Exempel på insatsförmågor.

Hur förband relateras till insatsförmågor redovisas i en hemlig bilaga till FMUP. Figur 18 visar ett exempel på hur redovisningen ser ut. För respektive tidpunkt redovisas även huruvida förbandet i fråga är dimensionerande eller bidragande. Ett dimensionerande förband är framtaget för den aktuella insatsförmågan medan ett bidragande förband på grund av sin utformning bidrar till insatsförmågan även om det är framtaget för en eller flera andra insatsförmågor. Redovisning vid två tidpunkter gör det möjligt att se om det sker förändringar under planeringsperioden. I figuren går det exempelvis att se att ett av förbanden som bidrar till förmågan att påverka mål på marken under tidsperioden avvecklas eller förändras så att det inte längre kan bidra till insatsförmågan.

Kategori	Nr	Insatsförmåga	Beskrivning	Resurs år B+1	Resurs år B+10
C	103	Förmåga att leda på taktisk nivå	Förmåga att planera, leda och utvärdera taktisk verksamhet och operationer som sker på land, till sjöss, i luften eller i informationsarenan såväl nationellt som internationellt och med civila aktörer.	Förbandet x	Förbandet x Förbandet y
E	201	Förmåga att påverka mål på marken	Förmåga att t.ex. förstöra, neutralisera, nedtrycka eller störa mål på marken.	Förbandet a Förbandet b Förbandet c	Förbandet a Förbandet b
E	215	Förmåga till fördröjande fältarbeten	Förmåga att förändra terräng och infrastruktur för att begränsa annan parts rörlighet och handlingsfrihet.	Förbandet m	Förbandet m

Figur 18. Exempel på relation mellan insatsförmåga och förband.

### **Grundläggande förmågor**

De grundläggande förmågorna<sup>19</sup> finns definierade i de svenska doktrinerna<sup>20</sup> (har tidigare även kallats basfunktioner). Dessa förmågor är generella och krävs i varierande grad hos samtliga förband och inom samtliga insatsförmågor. De grundläggande förmågorna och kategoriseringen av förmågor i RC 05 ligger till grund för de kategorier insatsförmågorna delats in i.

### **Grunduppsättning**

Grunduppsättningen omfattar en uppsättning deluppgifter, försvarsuppgifter, insatsförmågor samt insatsförmågor relaterade till möjliga resurser. I grunduppsättningen finns inga ambitionsnivåer och inte någon relation mellan de olika delarna av spårbarhetsmodellen utan den kan liknas vid en verktygslåda med möjligheter som finns över tiden. Relationen mellan de olika delarna av spårbarhetsmodellen kan göras först inom ramen för ett scenario och med de aktuella förutsättningar som gäller vid en specifik tidpunkt. Syftet med grunduppsättningen är att ha en gemensam utgångspunkt som kan tillämpas inom olika typer av verksamhet och vid olika förutsättningar.

Fram till 2010 har ett antal revideringar av grunduppsättningen genomförts. Fokus för revideringarna har varit insatsförmågorna eftersom dessa har varit den del av spårbarhetsmodellen som hittills tillämpats i störst omfattning. Grunduppsättningen har fram till 2007 fastställts som separata dokument.<sup>21</sup> Nu gällande inriktning innebär att den fastställs som en del av eller i samband med den årliga översynen och fastställandet av FMUP. På detta sätt minskas antalet dokument och spårbarhetsmodellens roll i ett större sammanhang blir tydligare.

### **Aktuell uppsättning**

Den aktuella uppsättningen är en uppsättning deluppgifter, försvarsuppgifter, insatsförmågor samt insatsförmågor relaterade till möjliga resurser som gäller vid en specifik tidpunkt. I den aktuella uppsättningen finns ambitionsnivåer uttryckta och de ingående delarna är relaterade till varandra. Se även

### **Dimensionerande och bidragande resurs**

De resurser i form av förband som finns i insatsorganisationen kan på olika sätt bidra till insatsförmågorna. Ett sätt att beskriva detta är att använda begreppen dimensionerande och bidragande resurs. Med dimensionerande resurs avses ett förband som är utformat för att lösa en specifik insatsförmåga medan en bidragande resurs avser ett förband som inte är utformat för en specifik insatsförmåga men som ändå, tack vare sin utformning, kan bidra till den.

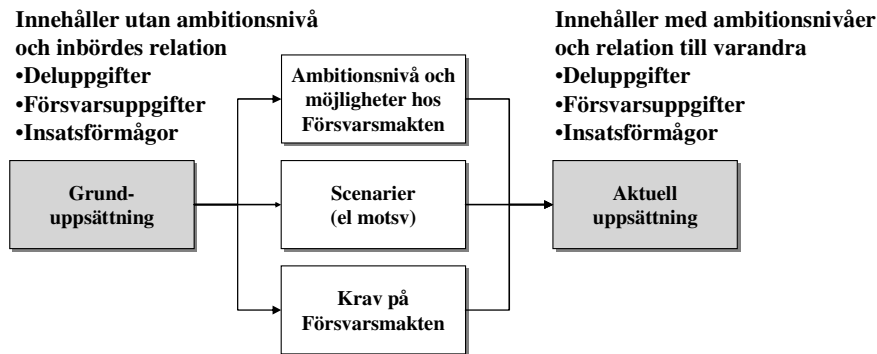
<sup>19</sup> Ledning, Underrättelser och information, Verkan, Rörlighet, Uthållighet och Skydd.

<sup>20</sup> Exempelvis Försvarsmaktens doktrin för gemensamma operationer (DGemO), 2005 års utgåva (M7740 774003)

<sup>21</sup> Exempelvis HKV 2006-11-06, 23 383:76960 Spårbarhetsmodell - version 2.

## Tillämpning av spårbarhetsmodellen

Som beskrivits ovan är grunduppsättningen möjlig att använda för olika typer av verksamhet. En av dessa verksamheter är att skapa en aktuell uppsättning. För att kunna redovisa en spårbarhet från deluppgift till enskild resurs i form av ett förband i insatsorganisationen måste grunduppsättningen relateras till de faktiska förutsättningar som gäller vid en specifik tidpunkt. Detta begränsar möjligheterna att nyttja hela grunduppsättningen som därmed omvandlas till en aktuell uppsättning deluppgifter, försvarsuppgifter, insatsförmågor samt insatsförmågor med relaterade resurser.



Figur 19. Relation mellan grunduppsättning och aktuell uppsättning.

De faktiska förutsättningarna är av i huvudsak tre typer:

- Externa krav, d.v.s. någon uttrycker en vilja eller en inriktning avseende vad Försvarsmakten ska kunna utföra.
- Scenarier som beskriver vad Försvarsmakten gör eller ska göra i en specifik situation. Scenarierna omfattar även händelseutvecklingar och miljöbeskrivningar.
- Försvarsmaktens egna ambitionsnivåer och möjligheter, exempelvis att genomföra produktion av ett visst förband.

Varje insatsförmåga kan i grunden ses som en separat företeelse men vid tillämpning, inom en aktuell uppsättning, behöver namn och beskrivning av insatsförmågan också kompletteras med ett tydliggörande av förhållandet till andra insatsförmågor och hur insatsförmågan på bästa sätt löses, d.v.s. vilka förband som ska användas och till vilken ambition.

Spårbarhetsmodellen som sådan kan användas som stöd även till annan verksamhet än ”ren” spårbarhetsredovisning. Ytterligare områden, utöver relationen till den förmågebaserade planeringen, är arbete med operativa ramvillkor, spelkort



och målsättningar, värdering av insatsorganisationen samt perspektivstudier. Spårbarhetsmodellens tillämpning inom dessa områden beskrivs närmare nedan.

Användningen inom perspektivstudierna beskrivs i de senaste årens rapporter<sup>22</sup>.

Insatsförmågornas roll i arbetet med operativa ramvillkor, spelkort och målsättningar (TOEM) beskrivs i Beskrivning av operativa ramvillkor<sup>23</sup> och Reviderad H Mål<sup>24</sup>. För närvarande, januari 2010, pågår ytterligare utveckling av H Mål varför insatsförmågornas roll ytterligare kan komma att beskrivas.

Förband (med ingående system) bidrar till insatsförmågorna. Vissa förband bidrar på ett betydande sätt till flera insatsförmågor medan andra har en mera begränsad relation till insatsförmågorna. Insatsförmågor kan därför, som exempelvis del av operativa ramvillkor, ses som styrande för ett förbands utveckling.

Genom att tydligt införa insatsförmågor i målsättningsdokumenten bör förutsättningarna för att nå en förmågebaserad avvägning öka. Detsamma gäller möjligheten att kunna genomföra en mer spårbar värdering av organisationens möjlighet att uppfylla ställda krav. Detta kräver dock ett fortsatt arbete, dels för att ytterligare konkretisera hur insatsförmågor ska komma in i arbetet med målsättningar, dels avseende hur insatsförmågor kan brytas ner och kompletteras för att bli tydligare kravställningar.

Värdering av insatsorganisationen (IOV) ska ske mot de krav på operativ förmåga som uttrycks i regleringsbrevet för Försvarmakten. Men värderingen sker också utifrån de målsättningar som finns för förbanden. Om insatsförmågor är ett ingångsvärde till målsättningarna blir de ett ingångsvärde även till värdering av insatsorganisationen. Insatsförmågorna skulle därmed kunna bli en hjälp i arbetet med att värdera hur väl Försvarmakten uppfyller kraven på operativ förmåga. För värdering av insatsorganisationens förmåga krävs en relation mellan samtliga delar i spårbarhetsmodellen och de krav som ställs. Denna koppling genomförs i framtagandet av en aktuell uppsättning.

---

<sup>22</sup> Exempelvis HKV 2006-06-15, 23 383:69741 Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, HKV 2007-05-15 23 322:81012 Perspektivplaneringens årsrapport för 2007 samt HKV 2007-12-20, 23 382:63862 Ett hållbart försvar för framtida säkerhet.

<sup>23</sup> HKV 2008-02-22, 09 100:63804 Beskrivning operativa ramvillkor.

<sup>24</sup> HKV 2006-06-16, 09 100:69399 Reviderad H Mål.

## Bilaga 2 – Försvarsmaktens ekonomimodell vid avvägning

### Övergripande beskrivning

Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM) fokuserar på en styrning i produkter, d.v.s. Försvarsmaktens externa leveranser. Styrningen är dels en produktionsstyrning och dels en produktstyrning.

Produkterna är fördelade på verksamhetsgrenar där varje verksamhetsgren har en produktansvarig respektive en produktionsansvarig. Verksamhetsgren 1 till 6 är ursprungliga och under 2009 har verksamhetsgren 7 tillkommit.

Verksamhetsgren	Beskrivning
VG 1	Insatser
VG 2	Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap
VG 3	Utveckling
VG 4	Övrigt
VG 5	Fredsfrämjande m.m. verksamhet
VG 6	Stöd till samhället
VG 7	Underrättelse- och säkerhetstjänst

Figur 20. Försvarsmaktens verksamhetsgrenar.

Produktansvaret innebär ett resultatansvar för att produkterna är ändamålsenligt utformade och att de svarar mot behoven som härleds ur Försvarsmaktens uppgifter och förmågor. Ansvaret omfattar såväl kravställning innan produktion, inspektion under produktion som kontroll efter genomförd produktion. Produktansvaret innebär också att inför avvägningar upprätta en produktprioritering som omfattar en rangordning mellan produkter samt en specifikation av antal, kvalitetskrav, leveranstidpunkt och ekonomi<sup>25</sup>.

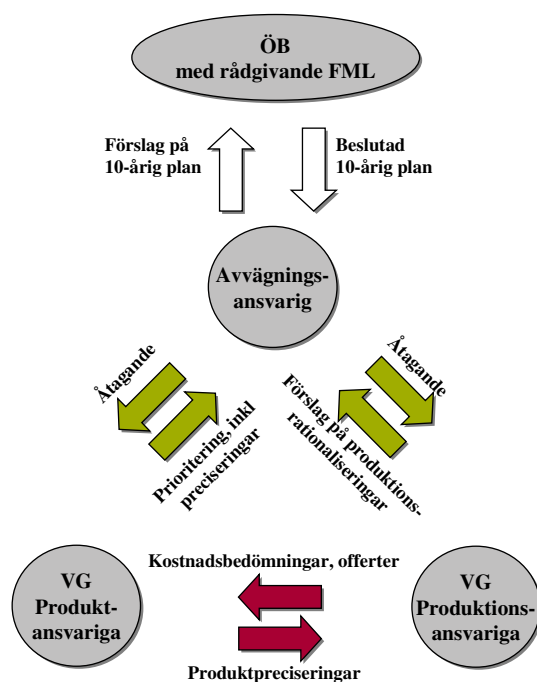
Ett produktionsansvar innebär ansvar för att produkterna är korrekt och rationellt producerade. Detta innebär att den produktionsansvarige ska göra en resursavvägning inför produktion, följa upp under pågående produktion samt kontrollera och utvärdera efter genomförd produktion.

<sup>25</sup> Fokus är kostnaderna relaterade till de olika produkterna men även utgifterna är av intresse.

## Ekonomimodellen som en del av avvägningen

FEM bygger på principen att det finns *en* avvägningsprocess som ska ge en plan där uppgifter och resurser är i balans. Avvägningen ska vara en produktavvägning som beaktar Försvarsmaktens produkter i form av bl.a. antal, kvalitet, leveranstidpunkt samt kostnader och utgifter<sup>26</sup>. En förutsättning för avvägningen är att produktkalkyler beräknas.

Avvägningen sker normalt en gång om året men kan upprepas vid behov, s.k. omavvägning, om förutsättningar som gällde vid avvägningstillfället förändras eller har missbedömts. Exempel på ändrade förutsättningar är att produkter inte kan levereras inom utlovad tid eller till utlovad volym, kvalitet samt kostnad och utgift. Rollspelet vid genomförande av avvägning av Försvarsmaktens samlade produkter enligt FEM åskådliggörs i följande bild.



Figur 21. Rollspel vid avvägning.

<sup>26</sup> Långsiktiga bedömningar sker med beaktande av kostnader medan genomförandeplanering sker i utgiftstermer.

Ansvarig för Försvarsmaktens avvägning avväger produkterna över tiden och dess konsekvenser på produktionen i form av kostnader och utgifter, resurser och produktionskapacitet. Vid avvägningen beaktas prioriteringar från respektive VG-ansvarig avseende egen VG, respektive VG:s produktionsansvarigs redogörelse för konsekvenser som produktansvarigs prioritering får på produktionen samt planeringsdirektiv och större frågeställningar.

Produktansvariges huvudansvar är att göra prioritering och balansering av produkter, beaktande både efterfrågan och produktionskostnaderna för produkterna, så att produkterna har realistiska ambitionsnivåer. Kostnads- och utgiftskalkyler per produkt är ett underlag som den produktansvarige får i samverkan med produktionsansvarig. Den produktansvarige klargör behoven av leveranstidpunkt, typ, antal och kvalitet.

Produktionsansvariges huvudansvar är att eftersträva en så rationell produktion som möjligt i sitt underlag inför avvägningen och i sitt genomförande av vad som fastställts i avvägningsprocessen. Den produktionsansvarige har också ansvar för att föreslå åtgärder utifrån produktionsrationalitet som på sikt begränsar eller utökar produktionskapaciteten och/eller sänker produktionskostnaderna. Förslagen på produktionsförbättringar som på kort och lång sikt förbättrar produktionsrationaliteten lämnar VG produktionsansvarig in som underlag till avvägningsprocessen.