



Ledamoten
PETER SANDWALL

Peter Sandwall är generaldirektör och ställföreträdande chef för Försvarsmakten. Tidigare har Peter Sandwall haft olika chefsbefattningar i Finansdepartementet, och bl.a. ansvarat för framtagandet av ett utvecklingsprogram för bättre myndighetsstyrning i Regeringskansliet. Peter Sandwall är reservofficer i Flottan och har bl.a. varit fartygschef på fiskeminsvepare.

Styrning för ett starkare försvar – med tillit mot tillväxt

Inträdesanförande i Kungl. Örlogsmannasällskapet hållet vid sällskapets ordinarie sammanträde i Stockholm den 10 april, 2019.

Abstract: This article discusses the system for governing the Swedish defence, how it has evolved over time and how the present system can be improved. It is argued that the governing of the defence sector has been heavily influenced by two factors; first, the practices usually associated with New Public Management theories and, second, the specific needs for control during a long period of structural reform and downsizing of the Swedish Armed Forces. The present system is, however, not appropriate for the challenges facing the Armed Forces today or in the future. With the shift to increase capabilities, changes in the governance and steering practices are needed, both on the Parliamentary, Governmental and agency levels, to create the right conditions for a period of sustained growth. Building on changes already under way within the Armed Forces, a number of measures are proposed to make the governance and steering more strategic and more long term, with a focus on ex post rather than ex ante control.

Inledning

För någon tid sedan stod jag i en korridor på Högkvarteret och pratade med en kollega i 50-årsåldern. Vi pratade om läget i Försvarsmakten, och efter att ha resonerat en liten stund, säger så officeren ”Vet du, för mig och min generation har det varit ganska enkelt att gå omkring att tycka att det var bättre förr. Nu kan jag inte säga det längre.”

Det var en kommentar som väl speglar den känsla och stämning som vi har i organisationen idag. Efter en lång period av nedskärningar och förbandsnedläggningar tittar vi nu framåt. Omvärldsutvecklingen ställer nya krav och vi vet att den militära förmågan måste öka. Fokus är på att lägga grunden för ett starkare och mer uthålligt försvar. Engagemanget

är stort och i våra mätningar så ser vi att den interna stoltheten växer och att allmänhetens förtroende ökar.

Utvecklingen är alltså positiv men vi utgår från låga nivåer på den samlade förmågan. Den Försvarsmakt som vi har är i mångt och mycket dimensionerad och resurssatt utifrån en annan hotbild och för att vara kompetensbevarande. Vi har ett fåtalighetsproblem på många områden och vi har en obalans mellan verkansförband och förband för stödjande funktioner.

Vi har därför en lång väg att gå innan vi har ett försvar som möter de militärstrategiska målsättningarna. Det tar tid att bygga militär förmåga och i det senaste budgetunderlaget anger vi att inriktningen behöver vara minst tio år av tillväxt.

Det är en tillväxt som kommer att kräva mycket av Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter och aktörer. Den kommer att kräva utökade resurser i form av personal, materiel och ekonomi. Och den kommer också att kräva förändringar i hur vi styr vårt försvars utveckling.

Den övergripande tesen i detta anförande är att sättet som vi styr vårt försvar på är ett resultat av två faktorer; dels trender inom styrningen av offentlig sektor generellt, dels de särskilda styrbehov som fanns under perioden när försvaret skulle reduceras. Idag är båda dessa faktorer väsentligt annorlunda. Styrningen av försvaret behöver därför förändras, med målet att skapa bättre förutsättningar för en framtida tillväxt – en tillväxt med kvalitet och effektivitet.

Hur styrs försvaret idag?

Inom statsförvaltningen är den s.k. styrkedjan ett centralt begrepp för att beskriva hur förvaltningen styrs och leds.

Styrkedjan omfattar schematiskt:¹

- Folket, från vilket all offentlig makt utgår, som väljer -
- Riksdagen, som stiftar lag, beskattar folket och bestämmer hur statens ekonomiska medel ska användas samt utser -
- Statsministern, som i sin tur utser och leder -
- Regeringen, som styr riket och förvaltningen och -
- Myndigheterna, som genom sin verksamhet genomför riksdagens och regeringens beslut på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Styrkedjan utgår alltså från en vertikal ansvarsfördelning, där riksdag, regering och myndigheterna fattar beslut på respektive nivå och där varje nivå sedan utvärderas av nästa högre nivå i kedjan utifrån vilka resultat som har uppnåtts.

Ett annat viktigt begrepp för hur statsförvaltningen styrs är den modell med mål- och resultatstyrning som har vuxit fram under relativt lång tid. Modellen bygger på två grundläggande idéer.² För det första utgår man från att det går, och att det är lämpligt, att separera politik och förvaltning. Riksdag och regering ska fatta politiska beslut som handlar om att formulera mål, i detta sammanhang *vad* myndigheterna ska uppnå, samt avdela nödvändiga resurser. Myndigheterna ska å sin sida bestämma *hur* målen bäst uppnås, genom beslut om organisation, resursfördelning, arbetsmetoder, personalhantering m.m. I denna arbetsfördelning ligger alltså en tydlig form av delegering.

1. ESV, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, 2007:23, sid 24.

2. G. Sundström, *Strategisk styrning bortom NPM*, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2016/1, sid 150.

För det andra bygger modellen på att mål och önskvärda resultat kan formuleras med tydlighet och precision. S.k. ”SMARTA” mål ska användas och i nästa steg följas upp på ett noggrant sätt. Verksamhetsanalyser ska genomföras där myndigheternas prestationer och måluppfyllelse granskas, och resultaten av de analyserna ska successivt omsättas i nya styrningar och mål.

Utvecklingen av mål- och resultatstyrningen är i sin tur tydligt påverkad av den strömning inom förvaltningspolitiken som benämns *New Public Management*. Beteckningen brukar användas som ett samlingsnamn på olika idéer där metoder och instrument från näringslivet överfördes till offentlig sektor. Syftet var i mångt och mycket att effektivisera den offentliga förvaltningen. Häri låg en förväntan om att den offentliga förvaltningen skulle kunna styras som ett företag, med en detaljerad styrning och en noggrann uppföljning, ofta med hjälp av avancerade verksamhetsledningssystem - ett slags mål- och resultatstyrning på steroider.

Att idéerna inom *New Public Management* inte har fungerat på avsett sätt är allt mer uppenbart och etablerat. Effekterna har inte levt upp till förväntningarna och kärnverksamheten har i många fall kommit i efterhand. Ett tydligt exempel är den pågående diskussionen om hur mycket tid som vårdpersonal behöver lägga på uppföljning och administration.

Försvarsmakten är av naturliga skäl en del av det styrsystem som gäller för statsförvaltningen generellt och vi påverkas av samma utvecklingstendenser. För att ta en detalj har vi exempelvis från tid till annan ungefär samma diskussion om PRIO-systemets konsekvenser som vårdpersonalen har om sina system. Men jämfört med övriga delar av

statsförvaltningen är ändå styrningen av försvaret unik i flera avseenden.

Riksdagen har en ovanligt stor roll

Riksdagen beslutar om målen för det militära försvaret, vilka krigsförband som organisationen ska innehålla samt de ekonomiska ramarna för verksamheten. Riksdagen beslutar om investeringsplanen för materiel samt vilka internationella insatser som ska genomföras. Även vissa lagar är centrala för försvaret, t.ex. inom personalområdet.

I den tradition som vi har på försvarsområdet har Försvarsberedningen kommit att få en viktig roll. Formellt är beredningen en arbetsgrupp som tillsätts av Försvarsministern och som har till uppgift att ge underlag till nästa försvarspolitiska inriktningsproposition. I praktiken brukar dock beredningens betänkanden få mycket stor påverkan på regeringens proposition och på det följande riksdagsbeslutet.

Försvarsberedningarna täcker ett brett spektrum av frågor, allt från att definiera Försvarsmaktens huvuduppgifter till att tämligen detaljerat ange hur de olika stridskrafterna ska utvecklas. Som ett exempel på det senare anger Försvarsberedningens slutrapport från 2014 i detalj vilka enheter flottan ska bestå av samt att amfibiebataljonen ska ha en sammansättning där ”enstaka kompanier i bataljonen ska [...] vara kontraktsförband”. Samma formuleringar återfinns i den försvarspolitiska inriktningsproposition som sedermera beslutades av riksdagen.

Sammantaget ger detta goda förutsättningar för en bred parlamentarisk förankring och en planeringshorisont som är längre än den vanliga ettåriga budgetcykeln. Här skiljer sig alltså försvaret på ett positivt sätt från hur andra

politikområden styrs, men så är också dessa faktorer särskilt viktiga inom försvars- och säkerhetspolitiken.

I gengäld blir de politiska förhandlingarna, oavsett om de avser försvarsberedningens betänkande eller följande inriktningsproposition, omfattande i tid och detaljerade i sitt innehåll. I praktiken innebär det att ovanligt mycket av politikens genomförande bestäms på den parlamentariska nivån. Detta får i sin tur konsekvenser för övriga delar i styrkedjan. Riksrevisionen konstaterar bl.a. ”att riksdagen styr försvarsområdet på en relativt detaljerad nivå kan också tänkas påverka regeringens styrsätt till att bli mer detaljerat”.³ Statskontoret instämmer och skriver att ”Riksdagens styrning minskar regeringens möjligheter att själva fatta beslut eller överlåta till Försvarsmakten att besluta om sådant som normalt beslutas på myndighetsnivå”.⁴

Regeringens styrning är ovanligt omfattande

Regeringen styr sina myndigheter i huvudsak genom en s.k. instruktion och genom det årliga regleringsbrevet. För Försvarsmaktens del består dock regeringens styrning även av många andra instrument och beslut, till exempel:

- Styrningar för att genomföra de försvarspolitiska inriktningsbesluten
- Beslut om internationella insatser
- Beslut om anskaffning och vidmakthållande av materiel
- Anvisningar för försvarsplanering
- Tillsättning av befattningar

3. Riksrevisionen, *Försvaret – en utmaning för staten*, 2014:8, sid 78.

4. Statskontoret, *När planering möter verkligheten*, 2018:27, sid 37.

En försvårande omständighet för regeringens styrning är också att vårt försvar består av ett system av flera olika myndigheter. Förutom Försvarsmakten brukar FMV, FOI, FortV, FHS och TRM räknas till denna familj av försvarsmyndigheter. Försvarsmakten och den samlade försvarseffekten är i hög grad beroende av dessa myndigheter, vilket i sin tur ställer krav på att regeringens styrning av myndigheterna är samordnad och koordinerad. Ytterligare en dimension i denna utmaning är det faktum att myndigheterna lyder under tre olika departement.

Jämfört med vad som är normalt inom andra politikområden styr regeringen Försvarsmakten ovanligt detaljerat. När det gäller utformningen av Försvarsmaktens organisation beslutar regeringen exempelvis om organisationsenheternas geografiska lokalisering och Högkvarterets interna organisation. När det gäller tillsättning av befattningshavare beslutar regeringen inte bara om myndighetsledningen utan även exempelvis om tillsättning av ekonomidirektör och personaldirektör.

Regeringens styrning för genomförande av de försvarspolitiska inriktningsbesluten är särskilt detaljerad. Vid en halvtidsutvärdering av innevarande inriktningsperiod konstaterade Försvarsmakten att man hade mottagit 193 styrningar av olika slag, varav 138 styrningar utvärderades. Inriktningen på dessa styrningar och kravformuleringar var mycket varierande, allt från den s.k. portalparagrafen om att den samlade förmågan att möta ett väpnat angrepp ska öka, till detaljerade anvisningar om övningsverksamheten på Gotland och att tillförsel av grundläggande sambandsmedel ska prioriteras.

I sina analyser av styrningen av försvaret pekar Riksrevisionen och Statskontoret också på ett par andra faktorer. Trots den stora mängden styrningar är det paradoxalt nog svårt att tydligt utläsa vilka mål och krav som ställs på Försvarsmakten. Exempelvis är begreppet operativ förmåga inte definierat eller målsatt, vilket även försvårar uppföljning av förmågeutvecklingen. Man pekar också på att de olika styrningarna inte är sinsemellan prioriterade. Detta leder till målkonflikter och försvårar utvärdering av måluppfyllelsen. Ytterligare en faktor är att detaljerade krav ofta inriktas på ingångsvärden, exempelvis hur många personer som ska grundutbildas. När styrningen fokuserar på ingångsvärden istället för effekter försvårar det utformningen av den interna organisationen, val av materiel och tillvägagångssätt, vilket i sin tur begränsar vilka vägval och prioriteringar som Försvarsmakten kan göra för att nå avsedda mål.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att ”om styrningen av Försvarsmakten ska utformas som mål- och resultatstyrning behöver detaljeringsgraden i styrningen minska”.⁵ Statskontoret drar på samma sätt slutsatsen att ”...Försvarsmakten inte har det utrymme att organisera, fördela resurser och prioritera i verksamheten som andra myndigheter vanligen har”.⁶ Och man fortsätter: ”Detta får i sin tur konsekvenser för den interna styrningen och uppföljningen...”.

Försvarsmakten interna styrning är komplex

För att omsätta riksdagens och regeringens styrningar till verksamhet utformar

Försvarsmakten en strategisk inriktning (Försvarsmaktens strategiska inriktning, FMSI). Utgående från den görs en avvägning av utifrån tillgängliga resurser och en grundlig planering av verksamheten och investeringarna, vilket omsätts i Försvarsmaktens verksamhetsplan (FMVP). FMVP utgör ÖB:s verksamhetsuppdrag till de direkt underställda chefer för förmågeskapande verksamhet. För att styra den operativa verksamheten använder ÖB Försvarsmaktsordrar (FMO), som reglerar bl.a. beredskap, nationella operationer och förbandsbidrag till utlandsinsatser. Tillsammans med arbetsordningen utgör besluten av dessa olika dokument myndighetsledningens huvudsakliga styrning av organisationen. Direkt underställda chefer utarbetar i sin tur andra dokument där produktionschefens verksamhetsuppdrag, VU, är av särskild betydelse för verksamheten vid förband, skolor och centra.

Planeringsprocessen pågår under större delen av året och tar betydande resurser i anspråk. Förutom den interna styrningen är viktiga dellenveranser de årsredovisningar och budgetunderlag som lämnas till regeringen. Processen har också att hantera många olika tidsperspektiv, allt från uppföljning av pågående verksamhetsår till ett tolvårigt framåtblickande perspektiv i delar av verksamhetsplanen.

När Riksrevisionen och Statskontoret har granskat Försvarsmaktens interna ledning och styrning lyfter de fram komplexiteten i arbetet och att det ställer relativt höga krav på samordning och koordinering mellan många olika deltagare och flera olika nivåer. Det gäller både inom Högkvarteret och ut mot övriga delar av organisationen och man pekar på de risker för sämre kvalitet och olika prioriteringar som det medför.

5. RiR, 2014:8, sid 13.

6. Statskontoret, 2018:27, sid 36.

Vad gäller styrningen ut mot förband, skolor och centra så sker den, vad gäller produktion, primärt i form av verksamhetsuppdrag. Riksrevisionen noterar att verksamhetsuppdragen är omfattande och detaljerade. Fokus är på innevarande verksamhetsår. Riksrevisionen noterar också styrningen mot förbanden riskerar att uppfattas som splittrad så till vida att styrningen kan ske i flera olika spår.

Den interna styrningen i Försvarmakten utvecklas kontinuerligt. Bland annat har verksamhetsuppdragen blivit mer övergripande och färre till antalet. Planeringsarbetet har även fått en flerårig inriktning. Även pågående organisatoriska förändringar påverkar i hög grad den interna styrningen.

Några sammanfattande iakttagelser om dagens styrning

Som beskrivits ovan är dagens styrning av försvaret ett komplext system som har vuxit fram över tid. Under denna tid har försvarmakten varit en myndighet i ständig förändring. Under relativt kort tid har den huvudsakliga inriktningen svängt från nationellt mobiliseringsförsvaret till internationella insatser och tillbaka till ett nationellt fokus. På personalförsörjningsområdet har plikten lagts vilande för att sedan återaktiveras igen. Och framför allt har Försvarmaktens organisation under lång tid minskats kraftigt i storlek, bland annat genom en omfattande förbandsnedläggning.

Behovet av dessa reformer har bidragit till att styrkedjan för försvaret är annorlunda jämfört med andra politikområden. Reformerna har krävt omfattande och bitvis svåra politiska beslut. Både riksdag och regering har varit engagerade i stor utsträckning och som konsekvens har styrkedjan blivit topptung.

För Försvarmaktens del har den interna styrningen påverkats av samma faktorer. Omfattande reformer har nödvändiggjort en stundtals hårdhänt hantering av den egna organisationen, vilket inte hade varit möjligt utan en tydligt centraliserad styrning. Det är svårt att åstadkomma strukturella förändringar genom decentraliserade beslut.

När det gäller den finansiella delen av styrningen har effektiviseringskraven framför allt mötts genom nedläggning av verksamhet och förändringar i materiel- och logistikförsörjningen. Tillsammans med de problem som har funnits med att avväga verksamhet mot ekonomi har även detta bidragit till en detaljerad och centraliserad styrning, både från regering och riksdag och inom myndigheten.

Det finns alltså flera förklaringar till dagens styrsystem. Men resultatet är likväl ett system med ett antal inneboende svagheter. Många styrningar och otydliga prioriteringar leder till målkonflikter. Målkonflikter leder till suboptimeringar och dålig effektivitet.

Idag finns en bred enighet om att vårt försvar behöver stärkas för att möta omvärldens krav. Efter en lång period med nedskärningar är nu Försvarmaktens främsta och viktigaste utmaning att tillväxa över tid. Och för att åstadkomma en tillväxt med kvalitet och effektivitet behöver vi ändra på hur vi styr vårt försvar. Resterande del av denna framställning handlar om hur detta kan ske.

Mot en styrning för tillväxt

I budgetpropositionen 2015 tog regeringen ett viktigt steg mot att utveckla styrningen i offentlig sektor. Inriktningen innebär att professionernas kunnande och yrkesetik ska bli mer vägledande än

vad de traditionellt har varit. Regeringen refererade uttryckligen till behovet att komma bort från avarterna med *New Public Management*. Civilminister Ardalán Shekarabi uttryckte det som att ”När offentlig sektors professioner ges förutsättningar att göra ett bra arbete blir kvaliteten i verksamheten högre. Att ta fram nya styrmodeller som säkerställer detta är prioriterat för regeringen”.⁷

Det fortsatta arbetet med att realisera detta initiativ har kommit att kallas för Tillitsreformen. Syftet är att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll mot förtroendet för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. På så sätt skapas mer effektiva verksamheter och mer nytta för medborgarna.

Viktiga bidrag till utvecklingen har kommit från den s.k. Tillitsdelegationen. I sitt slutbetänkande ”Med tillit växer handlingsutrymmet” ger delegationen både ett antal centrala utgångspunkter och praktiska råd för hur en tillitsbaserad styrning kan fungera. Man betonar t.ex. att tillit inte bara är en fråga om styrning utan lika mycket en fråga om kultur och arbetssätt. Man konstaterar också att när tonvikten på regleringar och mätningar minskar, får värderingar och professionella normer en ökad betydelse.

För försvarets del stämmer de tankar och idéer som lyfts fram inom ramen för Tillitsreformen mycket väl överens med några områden som är under utveckling inom Försvarmakten; den militära professionen, uppdragstaktik och FM2025.

Tillit och den militära professionen

Sedan ett antal år bedriver Försvarmakten ett internt arbete för att definiera och utveckla den egna professionen. Arbetet

baseras både på forskning och på andra länders erfarenheter. En viktig utgångspunkt är att alla medarbetare i Försvarmakten – militärer, civila, anställda och frivilliga – omfattas av professionen. Värdegrund och uppförandekod är centrala byggstenar. Professionen omfattar vidare de båda verksamhetslogikerna som finns i organisationen; insatslogik och förvaltningslogik. När alla medarbetare ser sin roll och när båda verksamhetslogikerna samverkar kan organisationen utveckla full kraft för att lösa den uppgift som definierar professionen; den väpnade striden.

Genom arbetet med den militära professionen vill Försvarmakten bidra till professionsdiskussionen generellt i samhället samtidigt som vi utvecklar professionen som ett instrument i den interna styrningen av myndigheten.

Tillit och uppdragstaktik

Försvarmaktens ledningsfilosofi är baserad på uppdragstaktik. Uppdragstaktik bygger på enkla ledningsprinciper; välutbildade chefer och medarbetare med initiativkraft, beslutsamhet och vilja att ta ansvar; god etik, och ett stort engagemang med ömsesidig tillit.

För närvarande är uppdragstaktiken som princip under stark utveckling i Försvarmakten. Det tydligaste exemplet är det förändrings- och organisationsarbete som bedrivs inom ramen för Ledning för ett starkare försvar. En del av detta arbete har resulterat i skapandet av tre försvarsgrensstaber. Genom detta överförs nu ansvar och befogenheter inom en rad områden på försvarsgrenscheferna, med det uttalade syftet att decentralisera beslutfattande i uppdragstaktikens namn.

Tillit är en förutsättning för uppdragstaktik och uppdragstaktik är en

7. Regeringens pressmeddelande, 2014-10-23.

förutsättning för tillit. En inriktning mot tillitsbaserad styrning i offentlig sektor kan på så sätt sägas redan vara konceptuellt förankrad i Försvarsmaktens ledningsfilosofi.

Tillit och FM2025

Försvarsmaktens förändrings- och utvecklingsarbete, FM2025, är det interna arbete som syftar till att nå vår framtidsbild. De tre övergripande målen är en ökad och trovärdig militär förmåga, relevans och förtroende externt samt stolthet och förtroende internt. Genom ett antal strategiska effekter och prioriterade mål, nedbrutna till respektive organisatorisk enhet, ska såväl strukturella som kulturella delar bära mot den Försvarsmakt som vi ska vara 2025: ”Ett starkare försvar – möter varje hot, klarar varje utmaning.”

Ur ett styrningsperspektiv syftar FM2025 till att ge varje medarbetare en målbild för Försvarsmaktens utveckling. En gemensam målbild, där förhållningsätt och förtroende är centrala kulturella faktorer, är i sin tur en förutsättning för att rätt beslut ska kunna fattas på alla nivåer i organisationen. På så sätt är FM2025 också en viktig komponent för en utvecklad uppdragstaktik.

Tre områden för en utvecklad styrning av försvaret

Som beskrivits ovan pågår ett antal utvecklingsarbeten både i offentlig sektor i allmänhet och i Försvarsmakten i synnerhet. Nedan beskrivs tre områden för hur dessa arbeten kan generaliseras och tillämpas på styrningen av försvaret i sin helhet, för att på så sätt skapa förutsättningar för en tillväxt med kvalitet och effektivitet.

Styrning på rätt nivå

En viktig faktor för tillväxt är att rätt beslut kan fattas på rätt nivå. Vad som är rätt nivå är i sin tur en fråga om både kompetens och mandat. Tillväxt kräver en annan balans mellan centraliserade respektive decentraliserade beslut, där utökade mandat för de lägre nivåerna öppnar för snabbare beslutscykler och bättre förutsättningar att löpande lösa de avvägningsproblem som tillväxt medför. I detta ligger också möjligheter att flexibelt nyttja tillgängliga resurser för att på så sätt skapa en tillväxt med effektivitet.

Detta talar för att färre men mer övergripande beslut fattas av de övre delarna i styrkedjan. I praktiken skulle det innebära att styrningarna från riksdag till regering, och från regeringen till myndigheten, blir mer strategiska i sin karaktär och mindre detaljreglerande. I detta ligger också att målen blir mer tydligt definierade. För Försvarsmaktens del skulle detta i sin tur skapa möjligheter att ta fortsatta steg mot att utveckla uppdragstaktiken i den interna styrningen - möjligheter som annars är tydligt begränsade.

En styrning med färre, tydligare och mer övergripande mål skulle per definition underlätta prioriteringar och minska målkonflikter. På så sätt förbättras också möjligheterna att hantera de förändrade förutsättningar eller oväntade händelser som oundvikligen uppstår i en tillväxtfas. Även detta ger bättre möjligheter till ett effektivt resursutnyttjande över tid.

Sammantaget skulle dessa förändringar ge en mål- och resultatstyrning som är mer ”normal” jämfört med övriga statsförvaltningen och som har bättre förutsättningar att leverera önskade resultat.

Styrning med rätt innehåll

En styrning för tillväxt förutsätter en

striktare uppdelning mellan *vad* som ska uppnås och *hur* det ska uppnås. Beslut hur resurser bäst används för att nå de uppsatta målen bör fattas på så låg nivå som möjligt och helst så nära verksamheten som möjligt. Detta gäller alla delar av styrkedjan. På samma sätt bör styrning med hjälp av ingångsvärden undvikas.

Det är både möjligt och lämpligt att minska på den direkta styrningen och samtidigt stärka den efterföljande uppföljningen. I praktiken förutsätter det att de övergripande målen är väl kända och att värderingar och kultur bidrar till måluppfyllelsen. En försvårande omständighet är att offentlig verksamhet inte på ett enkelt sätt kan omsättas i uppföljningsbara indikatorer. På försvarsområdet är det särskilt problematiskt genom att varje form av utvärdering av organisationen och dess prestationer omfattas av sekretess. Här har regeringen och Försvarmakten ett arbete att göra att utveckla former för en adekvat uppföljning som uppfyller regerings krav och som samtidigt är både kommunicerbar och relevant i den fas som försvaret befinner sig i.

Sammanfattningsvis bör alltså styrningen utvecklas mot att ge tydliga uppgifter och ett stort handlingsutrymme för den som ska genomföra verksamheten, samtidigt som uppföljning och kontroll ger ett tillräckligt underlag för ansvarsutkrävande.

Styrning med ökad långsiktighet

Att avveckla militär förmåga går snabbt men att bygga ny förmåga tar tid. I det senaste budgetunderlaget bedömer Försvarmakten att åtminstone tio års tillväxt behövs. I Perspektivstudien beskriver vi vilken organisation som behövs 2035 för att möta de militärstrategiska målsättningarna.

Ledtiderna är betydande. Inom materialanskaffningen kan det ta 10-15 år innan ett nytt system är anskaffat och ännu längre innan det har nått full operativ effekt. Inom personalförsörjningen tar det på motsvarande sätt 8-10 år från grundutbildning tills dess att en officer uppnått majors grad.

Detta gör att nuvarande planeringscykel, som i grunden utgår från femåriga inriktningsperioder, inte är tillräckligt långsiktig för att hantera en period av tillväxt. Risken är att planeringen får inslag av gasa/bromsa på ett sätt som hämmar kvalitén och effektiviteten i tillväxten. Omvänt så ger en längre planeringshorisont bättre möjligheter både för myndigheterna och berörda leverantörer att planera för en kostnadseffektiv produktion.

Sammanfattningsvis bör alltså beslutscykeln för försvaret förlängas. Ett förslag skulle vara att implementera sexåriga inriktningsperioder tillsammans med övergripande ramar för de därpå följande sex åren. Sammantaget omfattar då ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut de 12 åren i investeringsplaneringen.

Avslutning

Förslag och åtgärder av de slag som här presenteras brukar ha en sak gemensamt. De är lätta att ta till sig och acceptera på ett principiellt plan men inte helt enkla att genomföra i praktiken. Även om alla delar av styrkedjan bekänner sig till att vilja styra övergripande och strategiskt blir resultatet ofta ett annat.

Det finns dock några faktorer som talar för framgång i det läge som försvaret befinner sig i:

- Förslagen avser inte mindre styrning eller mindre kontroll - de avser bättre styrning och kontroll.

- God styrning, liksom fungerande uppdragstaktik, bygger på att underställd nivå inte ges uppdrag som man inte har förutsättningar att klara av. Här är det på sin plats att peka på att Försvarsmakten under ett antal år har haft god kontroll på den löpande ekonomin och hållit anvisade anslag väl inom stipulerade ramar.
- Förslagen bygger på att det finns förtroende och tillit mellan de olika nivåerna och aktörerna. Här finns bättre förutsättningar än på länge, ytterst manifesterat i allmänhetens ökade förtroende för Försvarsmakten.

Avslutningsvis kan det kanske tyckas anmärkningsvärt att jag här ger synpunkter inte bara på min egen myndighet utan också på delar som ankommer på riksdag och regering att fatta beslut om. Det är därför viktigt att säga att jag har stor respekt för vad som krävs för att åstadkomma långsiktigt hållbara politiska kompromisser och beslut. Det gäller inte minst på ett område som är så komplext som försvarspolitikens. Men min poäng är att uppgiften är gemensam: Bara genom en sammanhängande och väl fungerande styrkedja kan vi få ”ett starkare försvar – som möter varje hot och klarar varje utmaning”.
