

Regeringsuppdrag

Rapport

Utveckling av Försvarsmaktens interna styrning och kontroll



**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,
uppdrag från myndigheter och andra instanser
eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF
och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan
tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2010-09-30

Dnr: 10-246/2010

ESV-nr: 2010:28

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anne-Marie Ögren

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått ett regeringsuppdrag att utvärdera åtgärder som vidtagits för att förstärka Försvarmaktens interna styrning och kontroll. Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Anne-Marie Ögren (projektledare), Annika Alexandersson, Johan Brandt, Ulla Duell och Christina Skogh.

I detta ärende har t.f. generaldirektör Mats Wikström beslutat. Funktionsansvarig för intern styrning och kontroll Anne-Marie Ögren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också utredarna Annika Alexandersson, Johan Brandt, Ulla Duell, Christina Skogh och avdelningschefen Pia Heyman deltagit.

Mats Wikström
Tf generaldirektör

Anne-Marie Ögren
Föredragande

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
1.1 Försvarsmaktens interna styrning och kontroll.....	5
1.2 Tydligare arbetsordningar.....	6
1.3 Generaldirektörens roll.....	7
1.4 Ekonomidirektörens roll.....	7
1.5 Delegering med bristande uppföljning.....	8
1.6 Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU).....	8
1.7 Processtänkandet behöver förankras.....	8
1.8 Central controllerenhet.....	9
1.9 Personalrotation och nyckelkompetens.....	9
1.10 Ekonomisk kompetensutveckling.....	10
2 Inledning	11
2.1 Bakgrund.....	11
2.2 Tidigare identifierade problemområden och åtgärdsförslag.....	11
2.3 Avgränsning och metod.....	12
3 Arbetsordning	13
3.1 Tydligare arbetsordning.....	13
3.2 Generaldirektörens roll.....	15
3.3 Ekonomidirektörens roll.....	16
3.4 Delegering med bristande uppföljning.....	17
4 Centrala planerings- och uppföljningsprocessen	19
4.1 Planering.....	19
4.2 Uppföljning.....	19
4.3 Utvecklingsbehov i CPU-processen.....	20
4.3.1 Processtänkandet behöver förankras.....	20
4.3.2 Organisering av en central controllerfunktion.....	21
4.3.3 Dokumenterad CPU-process.....	24
4.3.4 Integrering av planering och uppföljning.....	25
4.3.5 Integrering av intern styrning och kontroll i CPU-processen.....	25
4.4 PRIO - stöd för planering och uppföljning.....	26
5 Ekonomisk kompetens	28
5.1 Utbildningsprogram för högre chefer inom Högkvarteret.....	28
5.2 Personalomsättning och nyckelkompetens.....	29
Referenser	31
Intervjuer.....	31
Bilaga 1	33
Central planerings- och uppföljningsprocess på Försvarsmakten	33

1 Sammanfattning

Regeringen beslutade den 25 februari 2010 att ge ESV i uppdrag att följa upp Försvarsmaktens arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen. Uppdraget innebär att särskilt bedöma hur Försvarsmakten har genomfört tidigare föreslagna åtgärder liksom att särskilt utvärdera genomförandet av Försvarsmaktens nya arbetsordning med beaktande av tidigare identifierade problemområden. Uppdraget bygger på den rapport som ESV lämnade den 15 maj 2008.¹ För att komma tillrätta med de brister som ESV då identifierade i den interna styrningen och kontrollen föreslog ESV att Försvarsmakten skulle vidta följande åtgärder.

- tydliggöra ansvar och befogenheter mellan olika befattningar och funktioner inom Högkvarteret i Försvarsmaktens styrande dokument.
- utöka och tydliggöra generaldirektörens befogenheter för att stärka inflytandet av civil kompetens
- inrätta en kraftfull stab direkt underställd generaldirektören för stöd med bland annat planering och uppföljning
- utveckla och dokumentera en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess för att det ska finnas en aktuell bild av hur processen är tänkt att fungera
- stärka uppföljningens roll, t.ex. genom att förtydliga ansvaret i ÖB:s uppdrag till resultatansvariga chefer
- säkra den ekonomiska kompetensen, genom att bland annat utarbeta lämpliga rutiner för överlämnandet av uppgifter, skapa längre rotationstider och genomföra ett utbildningsprogram i ekonomi för samtliga chefer

Grunden för ESV:s slutsatser i följande rapport är ett trettiotal intervjuer med ledande befattningshavare och övriga medarbetare inom Försvarsmakten, ansvariga revisorer från Riksrevisionen, studier av Försvarsmaktens interna dokument samt slutsatser i tidigare utredningar.

1.1 Försvarsmaktens interna styrning och kontroll

Samtliga förslag som ESV tagit upp i rapporten i maj 2008 har uppmärksammats av Försvarsmakten. Flera åtgärder har också införts på det sätt som ESV föreslagit. Exempelvis har Försvarsmakten tydliggjort ansvarsförhållandena för ledande befattningshavare, såsom generaldirektören, i nya arbetsordningar. Dels i Försvarsmaktens arbetsordning (FM ArbO) som är den överordnade arbetsordningen för myndigheten, dels i Högkvarterets arbetsordning (HKV ArbO) som med FM

¹ ESV 2008:19

ArbO som utgångspunkt reglerar ansvarsförhållanden i olika staber och ledningar i Högkvarteret. Vidare har Försvarmakten under 2009 utarbetat och dokumenterat en planerings- och uppföljningsprocess som beskriver hur planering, genomförande, uppföljning och analys ska genomföras. Försvarmakten har också i ett första steg genomfört en kortare vidareutbildning inom ekonomi och administration för ett antal chefer med militär kompetens.

Utöver dessa åtgärder har Försvarmakten vidtagit andra åtgärder med syfte att stärka den interna styrningen och kontrollen. Bland annat har Försvarmakten valt att integrera den tidigare ekonomistaben i en ny avdelning i ledningsstaben. Den nya planerings- och ekonomiavdelningen (PlanEk) inbegriper idag en verksamhet som är tänkt att driva all central planering och uppföljning inom Högkvarteret. Bildandet av PlanEk motsvarar delvis det förslag som ESV lämnade om bildandet av en kraftfull stab för planering och uppföljning.

Av stor betydelse för den interna styrningen och kontrollen är också det omfattande arbetet med att införa det integrerade ekonomi- och resursledningssystemet PRIO. När PRIO är helt på plats kommer det enligt ESV:s bedömning finnas ännu bättre förutsättningar att hålla samman planering och uppföljning. Detta eftersom all information då kommer att finnas i ett och samma system. I dag befinner sig Försvarmakten mitt i införandet av systemet vilket gör att situationen just nu är besvärlig för myndigheten. Det finns stora osäkerheter i informationen som kommer ut från systemet och flera av de intervjuade har framfört farhågor om att det kan uppstå problem med planeringen för 2011, bland annat med ett bristfälligt budgetunderlag.

1.2 Tydligare arbetsordningar

Den tydligare regleringen av ansvar och befogenheter för de ledande befattningshavarna i Högkvarteret innebär enligt ESV:s bedömning ett framsteg i arbetet med att stärka den ekonomiska styrningen i Försvarmakten. Samtidigt noterar ESV att det fortfarande finns områden som behöver utvecklas. Ansvarsfördelningen inom personalprocessen behöver exempelvis klargöras, särskilt vad avser ansvarsfördelningen mellan personalstaben, Human Resource Center (HR-center), produktionsledningen och löneadministrationen i Boden.

ESV vill vidare betona vikten av att Försvarmakten säkerställer att framtida beslut avseende organisation och processer som formaliseras i arbetsordningarna koordineras med PRIO:s möjligheter och begränsningar. ESV har noterat att dagens organisation i vissa avseenden skiljer sig från den organisation som legat till grund för utvecklandet av PRIO.

1.3 Generaldirektörens roll

Enligt ESV:s bedömning har de nya arbetsordningarna även medfört ett förtydligande av generaldirektörens roll. Försvarmakten har bland annat valt att ge generaldirektören ett ansvar att stödja överbefälhavaren med uppföljning och analys av de uppdrag eller andra uppgifter som överbefälhavaren har ställt till underlydande chefer. Generaldirektören ska dessutom genomföra övergripande analyser för att säkerställa Försvarmaktens effektivitet på sikt. ESV kan av intervjuerna konstatera att samarbetet mellan överbefälhavaren och generaldirektören fungerar väl. ESV har vidare fått intrycket av de intervjuade inom Högkvarteret att överbefälhavaren och generaldirektören, idag i högre utsträckning än tidigare, uppfattas som *en* myndighetsledning.

1.4 Ekonomidirektörens roll

ESV bedömer att jämfört med situationen 2008 så har ekonomidirektören vid Försvarmakten nu fått ett formellt vidare ansvar, i förhållande till ekonomidirektörens roll som chef för den tidigare ekonomistaben. Ekonomidirektören är idag ställföreträdanden chef för ledningsstaben i vilken ekonomistaben integrerats, och ansvarig för den centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU-processen).

Flera högre befattningshavare som intervjuats poängterar också att ekonomidirektörens roll har inneburit en formell förstärkning. På andra nivåer inom myndigheten uppfattas dock ekonomidirektörens roll som otydlig och urholkad. Bland annat framförs att det delade ansvaret som ställföreträdande chef för ledningsstaben och processledarskapet för CPU-processen leder till en splittrad roll jämfört med ekonomidirektörens tidigare roll. Man framhåller också att det känns främmande att dela upp ansvaret för CPU-processen på två befattningshavare. Dels processansvaret på ekonomidirektören dels det organisatoriska ansvaret på chefen för PlanEk.

ESV menar att konstruktionen med en processledare och en linjechef kan medföra svårigheter för processledaren att ta det fulla ansvaret, särskilt i en starkt hierarkisk organisation som Försvarmakten. För att den nuvarande ansvarsfördelningen i CPU-processen ska fungera väl ställs därför, enligt ESV:s bedömning, höga krav på samarbetsförmågan mellan ekonomidirektören och chefen för PlanEk.

ESV bedömer vidare att vissa formella förtydliganden bör göras avseende ekonomidirektörens ansvar. Det bör tydliggöras att ekonomidirektören har ansvaret att sammanställa och kvalitetssäkra alla styrdokument som utgör slutprodukter i CPU-processen, det vill säga årsredovisning (ÅR), delårsrapport (DÅR),

budgetunderlag (BU), ÖB uppdrag (ÖB U) och Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP).

1.5 Delegering med bristande uppföljning

ESV intryck är att överordnade chefer inom Högkvarteret inte alltid håller sig tillräckligt informerade och uppdaterade inom de områden de delegerar vidare. Det övergripande ansvaret kan inte vidaredelegeras och det krävs därför en kontinuerlig uppföljning av den delegerade verksamhetens resultat.

1.6 Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU)

I enlighet med ESV:s förslag från 2008 finns nu processen för central planering och uppföljning dokumenterad i en promemoria som beslutats av ekonomidirektören.² I ESV:s intervjuer framkommer dock att bilden av hur processen är tänkt att fungera inte är tydlig i organisationen. ESV rekommenderar Försvarsmakten att fortsätta att vidareutveckla och kommunicera en enhetlig bild av planerings- och uppföljningsprocessen.

ESV bedömer också att i och med bildandet av avdelningen PlanEk inom ledningsstaben finns det nu bättre förutsättningar att hålla ihop planering och uppföljning. Även PRIO-systemet kommer möjliggöra en sammanhållning av dessa delar eftersom all planerings- och uppföljningsinformation då finns i ett och samma system.

ESV:s bedömer vidare att Försvarsmaktens ledning inte lyckats tydliggöra kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamhetsstyrningen och att en integrering av processen för intern styrning och kontroll i CPU-processen skulle förtydliga styrningen i Försvarsmakten. ESV menar också att Försvarsmakten bör arbeta vidare med att integrera arbetssätten med planering och uppföljning, dels inom avdelningen PlanEk och dels så att även produktionsledningen, personalstaben och insatsledningen tydligare inkluderas i processen.

1.7 Processtänkandet behöver förankras

I HKV ArbO försöker Försvarsmakten klargöra befattningshavares övergripande ansvar för särskilt betydelsefulla processer i Högkvarteret. ESV är positiv till att Försvarsmakten initierat en processororientering av arbetet inom Högkvarteret och ser detta som en potential för Försvarsmakten att effektivisera verksamheten. Processororienteringen försvåras dock av att myndigheten traditionellt är en stark

² Beslut om centrala planerings- och uppföljningsprocessen 2009-10-27

hierarkisk organisation där militära gradbeteckningar påverkar vem som har reellt inflytande. Då det dessutom finns många hierarkiska nivåer blir det svårt för personalen att tänka och arbeta i horisontella processer istället för i de ”normala” vertikala leden. ESV bedömer att processtänkandet behöver utvecklas i hela verksamheten och föreslår därför utbildningsinsatser med processfokus.

1.8 Central controllerenhet

I rapporten 2008 föreslog ESV bildandet av en stab direkt underställd generaldirektören för att stödja myndighetsledningen med planering och uppföljning. Försvarmakten valde en delvis annan lösning. Avdelningen PlanEk bildades i syfte att fylla behovet av en controllerfunktion inom Försvarmakten. I PlanEk har man samlat alla uppgifter och centrala styrdokument som ingår i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen vilket ger förutsättningar för att bättre kunna kvalitetssäkra myndighetsledningens beslutsunderlag.

ESV bedömer att PlanEk i dagsläget inte fungerar som den centrala controllerfunktion den är tänkt att vara, bland annat då den samlade kvalitetssäkringen brister. ESV bedömer att Försvarmakten bör arbeta vidare med att stärka funktionens roll som central controller i myndigheten, bland annat genom att kvalitetssäkra inrapporterade utfall, prognoser och underlag till planeringsdokument. En central controllerfunktion av detta slag måste därutöver ta ett mer sammanhållet ansvar för myndighetens arbete med intern styrning och kontroll genom metodstöd och kvalitetssäkring. Denna funktion måste också ta det samlade kvalitetsansvaret för de dokument som upprättas, till exempel årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag.

1.9 Personalrotation och nyckelkompetens

I rapporten 2008 föreslog ESV bland annat att Försvarmakten borde överväga längre rotationstid i befodringsgången för att säkerställa kontinuitet och kompetens.

ESV bedömer att personalrotationen, framförallt inom Högkvarteret, är hög även om den uppges ha minskat något. Minskningen antas bero på att antalet anställda på myndigheten reducerats och att det därmed inte finns så många lediga tjänster att söka. I intervjuerna framkommer dock att Försvarmakten är medveten om problemet med tjänsterotationen och att man försöker påverka de anställda att stanna längre på sina tjänster. Personalrotationen sker idag i huvudsak under ledning av personalstaben, som föreslår omplaceringar. För att bryta det invanda mönstret med tjänsterotation under ledning av personalstaben bör cheferna, enligt ESV, få ta ett mer aktivt ansvar för utvecklingssamtal, lönesamtal och karriärutveckling för de anställda. De anställda bör dessutom mer aktivt själva söka nya tjänster.

ESV kan konstatera att Högkvarteret i dag, framförallt inom ekonomiområdet, till stor del är beroende av ett fåtal nyckelpersoner exempelvis för att kunna genomföra väsentliga delar av ekonomiadministrationen och för att få PRIO-systemet att fungera i det praktiska arbetet. För att försöka minska beroendet av nyckelpersoner rekommenderar ESV Försvarmakten att aktivt arbeta med arbetsfördelning, kompetensöverföring och utbildning inom särskilt viktiga områden.

1.10 Ekonomisk kompetensutveckling

ESV påtalade i rapporten 2008 behovet av att säkerställa den ekonomiska kompetensen för chefer inom Försvarmakten. Försvarmakten har genomfört en första ekonomiutbildning av en mindre grupp chefer med militär kompetens inom Högkvarteret. ESV ser positivt på utbildningsinitiativet och bedömer att kursinnehållet är väl anpassat för de tre dagar som avsatts för utbildningen. Det finns dock inget beslut inom Försvarmakten att gå vidare med denna utbildning och ESV rekommenderar Försvarmakten att besluta om att denna typ av ekonomiutbildning ska fortsätta. ESV rekommenderar även att Försvarmakten utreder behovet av en mer fördjupad ekonomiutbildning för chefer.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

ESV fick ett regeringsuppdrag den 24 januari 2008 att i nära samarbete med Försvarmakten och Regeringskansliet genomföra en problemanalys av Försvarmaktens interna styrning och kontroll samt att lämna förslag till konkreta förbättringsåtgärder. Anledningen till detta var att Försvarmakten hade gjort en hemställan till regeringen om att få omfördela anslagsmedel på 550 miljoner kronor mellan två av sina anslag. Orsakerna till detta angavs vara att kostnaderna ökat mer än planerat under 2007 och 2008. Regeringen menade att detta måste bero på brister i den interna styrningen och kontrollen hos Försvarmakten. ESV lämnade en slutrapport den 15 maj 2008 med en analys av den interna styrningen och kontrollen och med ett antal åtgärdsförslag.³

Som ett svar på denna rapport gav regeringen Försvarmakten och ESV ytterligare ett uppdrag, nämligen att genomföra de åtgärdsförslag som ESV hade lämnat i rapporten den 15 maj. I det nya uppdraget gav regeringen Försvarmakten till uppgift att *med stöd av Ekonomistyrningsverket* genomföra åtgärder för att förbättra och säkerställa Försvarmaktens interna styrning och kontroll. Detta stöduppdrag pågick under ett år och slutrapporterades 31 augusti 2009.

Syftet med detta tredje regeringsuppdrag är att särskilt bedöma hur Försvarmakten har genomfört tidigare föreslagna åtgärder. ESV ska också särskilt utvärdera implementeringen av Försvarmaktens nya arbetsordning med beaktande av tidigare identifierade problemområden.

2.2 Tidigare identifierade problemområden och åtgärdsförslag

ESV uppmärksammade i korthet följande problem med Försvarmaktens interna styrning och kontroll i rapporten i maj 2008:

- att det ekonomiska perspektivet inte får genomslag, utan underordnas det militära
- att det finns oklarheter i roller och ansvar mellan olika organisationiska enheter och befattningshavare i Högkvarteret
- att det finns brister i den ekonomiska rapporteringen, som en konsekvens av bland annat otillräckliga kontrollaktiviteter.

³ Försvarmaktens interna styrning och kontroll (ESV 2008:19)

- att planering och uppföljning görs i olika strukturer, vilket medför svårigheter att koppla ihop uppföljning till planering
- att det finns en brist på kontinuitet på ekonomiska nyckeltjänster, bland annat på grund av hög personalrotation och brist på rutiner för kunskapsöverföring när personal slutar

För att komma tillrätta med problemen föreslog ESV Försvarmakten att vidta följande åtgärder:

- tydliggöra ansvar och befogenheter mellan olika befattningar och funktioner inom Högkvarteret i Försvarmaktens styrande dokument.
- utöka och tydliggöra generaldirektörens befogenheter för att stärka inflytandet av civil kompetens
- inrätta en kraftfull stab direkt underställd generaldirektören för stöd med bland annat planering och uppföljning
- utveckla och dokumentera en sammanhållen planerings och uppföljningsprocess för att det ska finnas en aktuell bild av hur processen är tänkt att fungera
- stärka uppföljningens roll, t.ex. genom att förtydliga ansvaret i ÖB:s uppdrag till resultatansvariga chefer
- säkra den ekonomiska kompetensen, genom att bland annat utarbeta lämpliga rutiner för överlämnandet av uppgifter, skapa längre rotationstider och genomföra ett utbildningsprogram i ekonomi för samtliga chefer

2.3 Avgränsning och metod

ESV har valt att avgränsa uppdraget till att följa upp hur de åtgärder som föreslogs i rapporten 15 maj 2008 har genomförts. Det innebär att analys och uppföljning bara görs på Försvarmaktens Högkvarter och där avseende ledningsprocesserna.

Arbetet med utredningen har bedrivits i projektform under ledning av projektledaren Anne-Marie Ögren som är funktionsansvarig för intern styrning och kontroll vid ESV. I projektgruppen har också utredarna Annika Alexandersson, Johan Brandt, Ulla Duell och Christina Skogh ingått.

ESV har intervjuat ledande befattningshavare och övriga medarbetare från följande enheter, ledningar och staber inom Högkvarteret: ledningsstaben, insatsledningen, produktionsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, personalstaben samt internrevisionen. Intervjuer har också gjorts med överbefälhavaren och generaldirektören samt med ansvariga revisorer vid Riksrevisionen. Minnesanteckningarna är avstämde med de intervjuade.

3 Arbetsordning

I rapporten 2008 uppmärksammade ESV påtagliga brister i tydligheten gällande ansvar och roller mellan olika organisatoriska enheter och befattningar i Högkvarteret. ESV bedömde att detta hade negativ påverkan på den faktiska ansvars- och rollfördelningen i arbetet, vilket bland annat försämrade möjligheterna för Försvarsmakten att få en samlad bild av den ekonomiska situationen i Försvarsmakten.

Under de senaste två åren har Försvarsmakten genomfört ett omfattande arbete med att utveckla en ny arbetsordning, FM ArbO, som ersätter den tidigare verksamhetsordningen, VFM. Med utgångspunkt i den nya FM ArbO utarbetades en reviderad version av Högkvarterets arbetsordning, HKV ArbO, som är underordnad FM ArbO. HKV ArbO reglerar ansvar och roller inom Högkvarteret.⁴ Utvecklingen av arbetsordningarna involverade ett stort antal personer från berörda delar av Högkvarteret. Beslut om FM ArbO fattades den 16 april 2009 och för HKV ArbO den 24 februari 2010. FM ArbO har varit föremål för revideringar efter hand.

3.1 Tydligare arbetsordning

ESV bedömer att FM ArbO jämfört med den tidigare verksamhetsordningen medfört en tydligare reglering av ansvar och befogenheter för de ledande befattningshavarna i Högkvarteret. Även verksamheten inom den ombildade ledningsstaben har fått en tydligare arbetsordning. För ett antal befattningshavare är ansvar och befogenheter nu mer detaljreglerat än tidigare, vilket får till följd att det är lättare att skilja dessa befattningshavares ansvarsområden åt. Även strukturen i arbetsordningarna har förändrats så att ansvar och befogenheter för varje enskild befattningshavare är samlat i ett särskilt avsnitt. Tidigare beskrevs chefernas ansvar och befogenheter fördelat på olika ansvarsområden. Förändringen har medfört en ökad tydlighet.

ESV anser att nuvarande arbetsordningar i jämförelse med tidigare bland annat tydliggjort följande:

- Att överbefälhavaren, i enlighet med internrevisionsförordningen (2006:1228), beslutar om åtgärder med anledning av internrevisionen iakttagelser och rekommendationer. Tidigare hade både överbefälhavaren och generaldirektören denna befogenhet.
- Att ekonomidirektören har ansvar för sakområdet ekonomistyrning. Tidigare hade även generaldirektören ett liknande ansvar.

⁴ ESV har i ett tidigare regeringsuppdrag utgjort ett externt stöd i utarbetandet av FM ArbO och den del av HKV ArbO som reglerar ansvarsförhållanden inom ledningsstaben.

- Att organisationsenheten Högkvarteret inte längre är underställd chefen för produktionsledningen. ESV påtalade att detta medförde ett komplicerat rollspel.
- Att chefen för ledningsstaben tillsammans med ekonomidirektören, som ställföreträdande chef för ledningsstaben, har fått ett samlat helhetsansvar avseende framtagning av underlag för överbefälhavaren beslut samt samordning gällande verksamhet i Högkvarteret under överbefälhavaren och generaldirektören.

Vidare har befattningshavares produkt- och produktionsansvar i enlighet med Försvarmaktens ekonomimodell (FEM) tydliggjorts i FM ArbO. Detta saknades i den tidigare verksamhetsordningen. Dessutom har olika befattningshavares processansvar tydliggjorts på ett övergripande plan i HKV ArbO. De nya arbetsordningarna har i många avseenden inneburit en formalisering av tidigare organisation och roller, i andra avseenden har de inneburit nya regleringar. De nya regleringarna omfattar bland annat ansvar och roller i den ombildade ledningsstaben som följde efter sammanslagningen av tidigare ledningsstaben och ekonomistaben.

ESV bedömer att de nya arbetsordningarna är ett framsteg i arbetet med att stärka den ekonomiska styrningen i Försvarmakten. Av intervjuerna med de högsta berörda befattningshavarna framkommer att de nya arbetsordningarna ger en tydligare och mer aktuell utgångspunkt för cheferna för att driva verksamheten. Befattningshavare på lägre nivå i myndigheten har en vagare uppfattning om arbetsordningarnas innehåll. De menar generellt att arbetsordningarna i liten utsträckning påverkat deras arbete.

ESV bedömer vidare att det fortfarande finns områden som bör utvecklas när det gäller reglering av ansvar och befogenheter. Ansvarsfördelningen inom personalprocessen behöver exempelvis klargöras, särskilt vad avser ansvarsfördelningen mellan personalstaben, Human Resource Center (HR-center), produktionsledningen och löneadministrationen i Boden. Försvarmakten genomför nu ett projekt inom personalstaben i syfte att reda ut dessa ansvarsförhållanden. ESV rekommenderar att ansvaret för personalprocessens olika delar därefter förs in i berörda arbetsordningar.

Även efter fastställandet av FM ArbO och HKV ArbO har arbetet fortsatt med att löpande se över behovet av uppdateringar av dokumenten. ESV ser positivt på att arbetsordningarna med viss regelbundenhet anpassas efter nya omständigheter och behov. ESV vill dock betona vikten av att Försvarmakten framöver säkerställer att beslut avseende organisation och processer som formaliseras i arbetsordningarna överensstämmer med det integrerade ekonomi- och resursledningssystemet PRIO:s möjligheter och begränsningar. PRIO-systemet kommer att ha en stor inverkan på

roller och befogenheter i praktiken. Saknas en överensstämmelse med PRIO ser ESV en risk för att tilltron till arbetsordningarna urholkas och att arbetsordningarna inte kommer att kunna efterlevas.

PRIO-systemet är uppsatt efter den organisation och de processer som fastlades av Försvarmakten år 2007 och att förändra denna grundkonstruktion tar tid och kan vara kostsam.

ESV rekommenderar att ansvarsförhållandena inom personalprocessen, särskilt avseende ansvaret mellan personalstaben, HR-center, produktionsledningen och löneadministrationen i Boden, tydliggörs i berörda arbetsordningar. Vidare rekommenderar ESV att Försvarmakten säkerställer att utvecklingsarbete gällande organisation och processer samordnas med PRIO-avdelningen

3.2 Generaldirektörens roll

Generaldirektörens roll har förtydligats i FM ArbO. I den framgår att generaldirektören med stöd av ledningsstaben ska stödja överbefälhavaren med uppföljning och analys av de uppdrag eller andra uppgifter som överbefälhavaren, som myndighetschef, har ställt till underlydande chefer. Detta sker till exempel varje månad då resultatansvariga chefer åiterrapporterar resultat och ekonomi till överbefälhavaren och generaldirektören. Generaldirektören ska också genomföra övergripande analyser för att säkerställa organisationens och verksamhetens effektivitet. Generaldirektören har även befogenhet att ge ut direktiv till underordnade chefer avseende effektiviseringar och verksamhetsutveckling. Enligt nuvarande förslag till revidering av FM ArbO kommer dock generaldirektörens befogenhet att ge ut direktiv att tas bort.⁵ Generaldirektören är överbefälhavarens ställföreträdare och de har sinsemellan ett mycket nära samarbete. Generaldirektören har även veckovisa möten med chefen för ledningsstaben och ekonomidirektören samt årliga resultatgenomgångar med respektive resultatansvarig chef.

ESV bedömer att generaldirektörens roll har förtydligats i och med revideringen av FM ArbO. ESV kan av intervjuerna konstatera att samarbetet mellan överbefälhavaren och generaldirektören fungerar väl. ESV:s bild är att överbefälhavaren och generaldirektören tillsammans, idag i högre utsträckning än tidigare, uppfattas som *en* myndighetsledning.

⁵ Motivet är bland annat att renodla generaldirektörens roll till att bistå ÖB i myndighetens ledning och att undvika överlappningar med C LEDS ansvar.

3.3 Ekonomidirektörens roll

Ekonomidirektören har idag ett delvis annat ansvar och andra befogenheter än vid tidpunkten för ESV:s granskning 2008. Från att tidigare ha haft befattning som chef för den tidigare ekonomistaben har ekonomidirektören i dag fått rollen som ställföreträdande chef för ledningsstaben. Ekonomistaben har integrerats i ledningsstaben och ingår nu i planerings- och ekonomiavdelningen (PlanEk). PlanEk utgör den organisatoriska enhet som genomför det huvudsakliga arbetet i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU-processen). Som ställföreträdande chef utgör ekonomidirektören en del av ledningsstabens ledning, vilket formellt inbegriper ett bredare ansvarsområde än tidigare.

Ekonomidirektören ansvar idag också som processledare för CPU-processen. Chefen för ledningsstaben har dock det formella ansvaret för ledningsprocessen i vilken CPU-processen ingår. Detta innebär att det även är chefen för ledningsstaben som har det yttersta ansvaret för Försvarsmaktens ekonomi under överbefälhavaren. Ytterligare en befattningshavare ansvarar för rollen som chef för PlanEk och som biträdande processledare för CPU-processen.

I den nya arbetsordningen framgår det dessutom att ekonomidirektören ansvar för de centrala OH-verksamheterna, både inför produktavvägningen och i den löpande uppföljningen. Tidigare framgick det inte vem som innehade detta ansvar.

ESV ser positivt på att Försvarsmakten kopplat ihop verksamhet och ekonomi genom att samla hela planerings- och uppföljningsprocessen i *en* stab och under *en* processledare. ESV kan också konstatera att jämfört med situationen 2008 så har ekonomidirektören vid Försvarsmakten nu fått ett formellt bredare ansvar. Flera av de högre befattningshavare som intervjuats poängterar också att ekonomidirektörens roll har inneburit en formell förstärkning. Vidare framhåller de att syftet med att låta ekonomidirektören ansvara för CPU-processen, utan att samtidigt ansvara för PlanEk, är att öka förutsättningarna för ekonomidirektören att kunna fokusera på CPU-processen. Samtidigt betonar intervjupersonerna att ekonomidirektören, som ställföreträdande chef för ledningsstaben, har hela staben till sitt förfogande i arbetet.

Däremot framkommer det av intervjuer på andra nivåer inom Försvarsmakten att ekonomidirektörens roll uppfattas som otydlig. De intervjuade menar att det delade ansvaret som ställföreträdande chef för ledningsstaben och processledarskapet för CPU-processen leder till en splittrad roll jämfört med ekonomidirektörens tidigare roll som chef för ekonomistaben. Några framför dessutom att det känns främmande att dela upp arbetet med planering och uppföljning etcetera. på två befattningshavare. Dels ett processansvar för CPU för ekonomidirektören, dels ett organisatoriskt ansvar för chefen för PlanEk. Några intervjuade menar att ekonomidirektören därmed

saknar nödvändiga personalresurser till sitt förfogande och att detta urholkat ekonomidirektörens roll.

ESV bedömer att det finns en risk att ekonomidirektören avskärmas från den verksamhet som bedrivs inom PlanEk. ESV menar att konstruktionen med en processledare för CPU och en linjeförman kan medföra svårigheter för processledaren att ta det fulla ansvaret, särskilt i en traditionellt stark hierarkisk organisation som Försvarsmakten. För att den nuvarande ansvarsfördelningen i CPU-processen ska fungera väl ställs det, enligt ESV:s bedömning, höga krav på samarbetsförmåga mellan ekonomidirektören och chefen för PlanEk. Som processledare måste ekonomidirektören dessutom ha ett nära samarbete med övriga chefer inom ledningsstaben som ansvarar för delar av processen.

Vidare medför det faktum att ett stort antal beslutbefogenheter i CPU-processen ligger på andra linjeförmaner än ekonomidirektören⁶ att det blir ottydligt vad som faktiskt ingår i ekonomidirektörens processansvar för CPU. I FM ArbO framgår bland annat att ekonomidirektören ska sammanställa Försvarsmaktens ekonomiska redovisningar och därtill kopplade underlag. ESV bedömer dock att vissa formella förtydliganden bör göras avseende ekonomidirektörens ansvar och att det slås fast att ekonomidirektören ansvarar för sammanställningen och kvalitetssäkringen av samtliga styrdokument som utgör slutprodukter i CPU-processen.

ESV rekommenderar att ekonomidirektörens roll förtydligas bland annat avseende sammanställning och kvalitetssäkring av alla styrdokument inom CPU-processen. Detta skulle inkludera ett ansvar för årsredovisning (ÅR), delårsrapport (DÅR), budgetunderlag (BU), ÖB uppdrag (ÖB U) och Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP).

3.4 Delegering med bristande uppföljning

Delegering av beslutanderätt och arbetsuppgifter är en nödvändig förutsättning för att organisationer ska fungera effektivt. Delegering innebär att självständig beslutanderätt förs över till den person som får rätt att besluta. Det kan också vara nödvändigt att fördela arbetsuppgifter nedåt i organisationen utan att delegera den formella beslutanderätten. I båda dessa fall ligger det övergripande ansvaret fortsatt kvar hos den som delegerar befogenheter och arbetsuppgifter.

Delegation ska ges på så sätt att ärenden blir effektivt behandlade och kvalitetssäkrade med rätt kompetens på samtliga berörda nivåer i myndigheten. Ansvar och befogenheter bör också följas åt. För att kunna ta det övergripande

⁶ I bilaga 1 framgår bland annat befattningshavares formella ansvar för olika delar i CPU-processen.

ansvaret måste dock den som delegerar uppgifter och beslutanderätt vara tillräckligt informerad och uppdaterad om hur verksamheten genomförs och vad fattade beslut innebär.

ESV intryck är att det inom Högkvarteret finns ett problem med att överordnade chefer inte alltid håller sig tillräckligt informerade och uppdaterade inom de områden de delegerar vidare. Som en intervjuad uttryckte det: *"Någon-annan-ismen är väl utbredd. Ledande befattningshavare löser problem genom att delegera till någon annan."*

ESV har fått indikationer på detta problem till exempel i samband med utvecklandet av PRIO-systemet. Ledningen delegerade i detta fall ansvaret för utvecklingsarbetet till PRIO-projektet utan att sedan hålla sig tillräckligt informerad och uppdaterad om innebörden av de vägval som gjordes. Problemet har i efterhand uppstått då ledningen fattat nya beslut om organisation och processer som i vissa avseenden skiljer sig från det beslut som låg till grund för utvecklandet av PRIO.

Även internrevisionen har uppmärksammat problem med en alltför långtgående delegering bland annat i granskningen av Helikopter 10.

4 Centrala planerings- och uppföljningsprocessen

ESV påtalade i rapporten i maj 2008 att Försvarmakten behövde fortsätta att utveckla den centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU) för att skapa en aktuell bild av hur processen är tänkt att fungera. Försvarmakten har sedan dess reviderat planerings- och uppföljningsprocessen i syfte att förtydliga hur planering, genomförande, uppföljning och analys ska genomföras i överensstämmelse med ekonomimodellen. Processen består av fem delprocesser: inriktning, planering, genomförande, uppföljning och analys. Se vidare ESV:s kronologiska uppställning av processen i bilaga 1. (Sammanställningen är avstämd med Försvarmakten)

4.1 Planering

Med hjälp av CPU fastställs Försvarmaktens 10 åriga verksamhetsplan (Försvarmaktens utvecklingsplan, FMUP). FMUP anger vilka produkter som ska produceras och inkluderar ekonomi och resurser och återfinns sedan i hela uppdragskedjan.

Underlag för beslut om genomförande utgår från regleringsbrevet som omsätts med stöd av FMUP till överbefälhavarens beslut om uppdrag (ÖB U) och riktar sig till underställda chefer. ÖB U omsätts vidare till verksamhetsuppdrag (VU) till förbanden respektive order eller beslut av de chefer som har fått uppdrag i ÖB U. Uppdragen ska också vara ett kontrakt med resultatansvariga chefer.

Utöver dessa styrdokument finns Försvarmaktens strategiska styrdokument som innehåller verksamhetsidé, vision och värdegrund samt i dagsläget sex strategiska förändringsmål. Arbetet med de strategiska målen bedrivs i CPU-processens delprocesser ”Inrikta”, ”Genomföra” och ”Följa upp”. I delprocessen ”Inrikta” fastställs Försvarmaktens strategiska styrdokument och ingår som ett av underlagen till planerings- och budgetdirektivet (PBD) som också fastställs i denna delprocess.

4.2 Uppföljning

Åtterrapporering av ÖB U sker löpande till ledningsstaben från resultatansvariga chefer. Budgetenheten (BUD) inom PlanEk sammanställer materialet som sedan föredras i Försvarmaktens ledningsgrupp. Resultat och slutsatser från uppföljningen rapporteras månatligen till överbefälhavaren och generaldirektören (se vidare sammanställning av CPU i bilaga 1). Månadsuppföljningen består av en PowerPoint-presentation som innehåller uppföljning av ekonomi och verksamhet samt

avvikelseberättelser. Även prognoser följs upp på detta sätt. Dessa byggs upp underifrån genom att varje förband, skola och centrum varje månad gör en egen prognos som fastställs av förbandschefen och rapporteras till produktionsledningen Förband på Högkvarteret. Där sker en konsolidering och utvärdering i samråd med respektive sakavdelning för att skapa en samlad prognos mot ÖB U. Även produktionsledningens enhet för materiel (PROD Materiel), insatsledningen, ledningsstaben och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten gör prognoser mot ÖB U. Reglerna kring uppföljning och lämnande av prognoser är tydligt beskrivna i handbok ekonomi (HEK) som ges ut av PlanEk. I den ställs långtgående krav på ekonomisk kunskap på förbanden för att klara av att ta fram prognoser. Bland annat ska månatliga periodiseringar av kostnader göras vilket till exempel inkluderar att beräkna kostnader för genomförd verksamhet som ännu inte har fakturerats.

I likhet med vad ESV rapporterade 2008 är det fortfarande ESV:s bild att nyckelpersoner inom produktionsledningen, inte PlanEk, tar ett avgörande ansvar för återrapportering till överbefälhavaren och generaldirektören. ESV:s bedömning är att PlanEk, med direkt involvering av ekonomidirektören som processledare bör ta huvudansvaret för de löpande uppföljningarna och rapporteringarna till överbefälhavaren och generaldirektören.

4.3 Utvecklingsbehov i CPU-processen

ESV har iakttagit utvecklingsbehov inom följande områden:

4.3.1 Processtänkandet behöver förankras

ESV ser positivt på att HKV ArbO, utöver chefernas ansvar i linjeorganisationen, klargör befattningshavares övergripande ansvar för särskilt betydelsefulla processer i arbetet. Arbetet med att beskriva processer inom respektive stab och ledning och att processorientera arbetet har också kommit igång. Att kartlägga processerna är viktigt för att hitta potentialer för att effektivisera verksamheten. Man kan till exempel upptäcka att man arbetar med samma sak på flera ställen eller att vissa uppgifter "faller mellan stolarna". Att styra i processer är däremot svårare eftersom detta krockar med linjestyrningen. En svårighet med processledarskapet är att ett stort antal beslutsbefogenheter som rör processen ligger på linjechefer. Dessa linjechefer har sina uppdrag formulerade på andra sätt vilket gör att de kan behöva göra andra prioriteringar än de som passar för processen. Det är därför viktigt att högsta ledningen ger signaler om vilka processer som måste prioriteras. Det kan till exempel vara så att olika processer är viktiga i olika tider. Om linjecheferna ska prioritera vissa processer måste detta klargöras från ledningsnivån. Eller som en av de intervjuade uttryckte det: *"Det finns tillfällen då linjen måste kliva tillbaka för processerna"*. ESV ser Försvarens arbete med processorientering som en positiv utveckling, men ser samtidigt några hinder på vägen. Resultatet av tidigare

ambitiösa försök att processororientera Försvarmakten har varit magert, och även i dag noterar ESV en del problem.

Processororienteringen försvåras av att Försvarmakten traditionellt är en hierarkisk organisation, där militära gradbeteckningar i linjeorganisationen påverkar kommunikationsvägarna och frågan om vem som har reellt inflytande. Processororienteringen påverkas också av att antalet hierarkiska nivåer är betydande. Processororienterat arbete är särskilt problematiskt i de fall processer skär mellan ledningarna och staberna i Högkvarteret.

I våra intervjuer beskrivs problemet med processororientering exempelvis som att få kontakter tas på medarbetarnivå inom ramen för CPU-processen, mellan sektioner inom PlanEk eller mellan PlanEk och produktionsledningen etc. Istället sker kontakter ofta mellan personer med chefsbefattningar på motsvarande nivå. Detta får enligt ESV:s bedömning negativa konsekvenser, som till exempel ökad risk för dubbelarbete och ökat beroende av personer med nyckelbefattningar. Fokuseringen på chefsnivån riskerar också att förstärka svårigheter för personal att tänka i horisontella processer snarare än vertikala led.

ESV bedömer att processtänkandet behöver utvecklas i hela verksamheten och rekommenderar därför Försvarmakten att fortsätta det omfattande arbetet som påbörjats med att utveckla och beskriva processerna inom Högkvarteret. Samtidigt är det av vikt att få till stånd förändringar i chefers och medarbetares sätt att se på styrning, arbete och kommunikation. ESV föreslår därför utbildningsinsatser med processfokus.

ESV rekommenderar Försvarmakten att fortsätta arbetet med att utveckla och beskriva processerna inom Högkvarteret. Vidare rekommenderar ESV Försvarmakten att informera och utbilda med syfte att utveckla en förståelse för arbete i processer.

4.3.2 Organisering av en central controllerfunktion

I den tidigare rapporten föreslog ESV en ombildning av dåvarande stödfunktioner till en stabsfunktion direkt underställd generaldirektören för att stödja ledningen i strategisk ledning, planering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten. Försvarmakten valde en delvis annan lösning genom att bilda en ny avdelning inom ledningsstaben, PlanEk.

PlanEk bildades genom en integrering av ekonomistaben i ledningsstaben i syfte att fylla behovet av en controllerfunktion inom Försvarmakten och för att bättre kunna kvalitetssäkra myndighetsledningens beslutsunderlag. Tanken är att PlanEk inför

chefen för ledningsstaben och ekonomidirektören ska ansvara för samordningen av frågor som rör styrning och uppföljning. I stort har enheterna från gamla ekonomistaben och tidigare strategiavdelningen i ledningsstaben lyfts in i den nya avdelningen. I avdelningen ingår också Nordsam som är en verksamhet som avviker från de övriga delarna av PlanEk.⁷ PlanEk:s organisation illustreras i nedanstående bild.

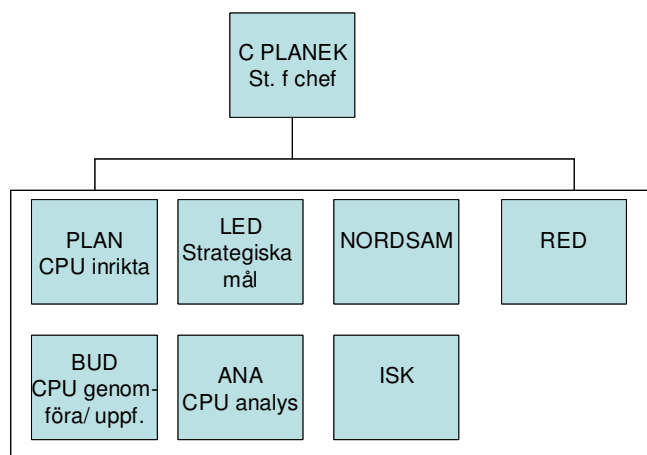


Bild 1: organisation av PlanEk

PlanEk har cirka 30-40-talet medarbetare och är i dag uppdelad i sju enheter med var sin enhetschef under chefen för PlanEk. Chefen för PlanEk har i sin tur en ställföreträdande stabschef.

ESV bedömer att bildandet av PlanEk ligger i linje med ESV:s förslag då man i PlanEk har samlat alla uppgifter och centrala styrdokument som ingår i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen. Tidigare var till exempel ansvaret för utarbetande av Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) fördelat till ledningsstaben medan ansvaret för budgetunderlaget (BU) och ÖB U låg på ekonomistaben. Däremot ser ESV ett behov av att stärka funktionens roll som central controller i Försvarsmakten. I intervjuer framkommer att PlanEk upplevs som ”en onödig överbyggnad” då huvuddelen av all planering och uppföljning sker på produktionsledningen och insatsledningen och den samlade kvalitetssäkringen på PlanEk brister. Ett förslag som förs fram är att produktionsledningens enhet för

⁷ Nordsam arbetar med övergripande koordinering mellan de nordiska försvarsmakterna och de nordiska ländernas försvarsdepartement.

planering (PROD PLAN) och förbandsverksamhet (PROD FÖRBAND) samt motsvarande delar av insatsledningen lyfts upp till PlanEk. Därmed anser man att PlanEk skulle förstärkas med verksamhetskompetens och att fler och mer djuplodande analyser skulle kunna genomföras.

Av PlanEks 30-tal anställda innehar nio personer en chefsbefattning. Det betyder i genomsnitt cirka fyra anställda per chef. ESV ifrågasätter effektiviteten i en organisation med en så pass hög chefstäthet och därmed så många enheter. Organisationsenheter blir ofta med automatik ”egna stuprör” och även om gemensamma arbetssätt förordas så försvaras de av organisationshinder. Intervjuerna visar heller inga tydliga tecken på att enheterna integrerats mer genom sammanslagningen. För att arbetet ska bli framgångsrikt är det väsentligt att Försvarsmakten förändrar dagens arbetssätt i praktiken genom att integrera arbetsuppgifterna och organisera medarbetarna så att ett dagligt samarbete underlättas.

ESV framhöll i rapporten 2008 att uppföljningen av verksamheten på förbandsnivå var omfattande medan den centrala ekonomiska uppföljningen var svag. ESV bedömer att den centrala ekonomiska uppföljningen fortfarande behöver utvecklas och då särskilt den löpande ekonomiska uppföljningen. I intervjuerna har det till exempel framkommit synpunkter på att det saknas löpande ekonomisk analys i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen. Ett antal intervjuade framhåller också att det inte räcker med de analyser som görs i samband med delårs- och årsbokslut.

Enligt ESV:s bedömning medför de långtgående kraven på ekonomisk förståelse på förbanden att Försvarsmakten måste ha ett välutvecklat kvalitetssystem i uppföljningen av rapporteringen. ESV rekommenderar att Försvarsmakten framförallt på central nivå, inom PlanEk, vidareutvecklar arbetet med just sådan kvalitetssäkring. Det måste även fortsättningsvis finnas ekonomer och verksamhetskunniga inom produktionsledningen och insatsledningen som förser den centrala funktionen med detaljunderlag för kvalitetssäkringsarbetet. De personer som arbetar på den centrala kvalitetsfunktionen kommer dock successivt att själva få egen kunskap och erfarenhet för att kunna göra kvalitetssäkringen av inlämnade prognoser. Den centrala kvalitetsfunktionen blir också den instans inom Försvarsmakten som kommer att ha den samlade bilden över myndighetens verksamhet och ekonomi och som även får ta kvalitetsansvaret för de dokument som upprättas, till exempel årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Riksrevisionen framförde efter granskningen av årsredovisningen 2009 att årsredovisningen visade brist på slutavstämning och kvalitetssäkring av de olika ingående delarna.

ESV rekommenderar att Försvarsmakten ser över PlanEks organisation i syfte att tydliggöra ansvaret och rollerna för arbetet och öka möjligheterna till samordning både internt inom avdelningen och i förhållande till den övriga delar av Högkvarteret. Med en mer integrerad organisation anser ESV att det exempelvis skulle bli enklare att sammanställa en helhetsbild över risker och enklare att etablera en effektiv och samordnad CPU-process för att på så sätt ge ett bättre stöd till verksamheten. En sådan organisering skulle också kunna erbjuda övrig organisation mer stöd och samordning. Inom ramen för verksamheten anser ESV att följande aktiviteter bör ingå:

- Sammanhållande vad avser myndighetens arbete med styrning och kontroll genom metodstöd och kvalitetssäkring till exempel vad avser kvalitetssäkring och analyser av inrapporterade utfall, prognoser med mera och kvalitetssäkring av underlag till planeringsdokument
- Förebyggande och stödjande arbete i enlighet med de styrdokument som ledningen fastställt.
- Utveckla, underhålla och samordna metoder, modeller, processer och rutiner.
- Utveckla, underhålla samt följa upp genomförandet av regler och styrdokument.
- Ta fram myndighetsövergripande sammanställningar och riskanalyser.
- Följa upp genomförandet av processen för intern styrning och kontroll.
- Sammanställa och presentera underlag som ska ligga till grund för myndighetsledningens bedömning över hur den interna styrningen och kontrollen bedrivs inom myndigheten.

Det operativa arbetet med intern styrning och kontroll bör däremot ligga i linjen inom ramen för det ansvar som har delegerats.

4.3.3 Dokumenterad CPU-process

I enlighet med ESV:s tidigare förslag finns sedan oktober 2009 processen för planering och uppföljning beskriven i en promemoria som beslutats av ekonomidirektören.⁸ ESV:s intervjuer visar dock att bilden av hur processen är tänkt att fungera inte är tydlig i organisationen. Eller som en respondent uttrycker det ”CPU-processen låter bra teoretiskt, men är i praktiken obefintlig.” Flera av de intervjuade är skeptiska till att processen inte samordnar all styrning och uppföljning inom Försvarsmakten. Exempelvis att det strategiska styrdokumentet inte är helt integrerat i processen. Samtidigt uppger de intervjuade att det strategiska styrdokumentet utvecklats och fått mer substans än tidigare. Syftet med det nya planerings- och budgetdirektivet som infördes av generaldirektören 2009 är att

⁸ Beslut om centrala planerings- och uppföljningsprocessen 2009-10-27

åstadkomma en mer samordnad process. Det nya direktivet tycks dock ännu inte, enligt intervjuerna, fått genomslag i organisationen. Mot bakgrund av detta rekommenderar ESV att Försvarsmakten fortsätter att vidareutveckla och kommunicera en enhetlig bild av planerings- och uppföljningsprocessen.

4.3.4 Integrering av planering och uppföljning

ESV konstaterade i sin rapport 2008 att det saknades balans mellan planering och uppföljning och att planering och uppföljning gjordes i skilda strukturer. ESV bedömer att i och med bildandet av avdelningen PlanEk finns det nu bättre förutsättningar att hålla ihop planering och uppföljning. Hela planerings- och uppföljningsprocessen finns nu inom samma stab och hanteras i huvudsak inom avdelningen PlanEk. För att lyckas koppla ihop planering och uppföljning krävs dock även ett väl utvecklat integrerat arbetssätt. I ESV:s intervjuer framkommer dock att det ännu inte finns några tydliga tecken på att arbetet i de enheter som ingår i PlanEk integrerats mer än tidigare. ESV rekommenderar att Försvarsmakten arbetar vidare med att integrera arbetet med planering och uppföljning inom PlanEk. För att planeringen och uppföljningen ska bli mer sammanhållen krävs också, enligt ESV:s bedömning, att det finns ett utvecklat arbetssätt som också tydligare inkluderar produktionsledningen, personalstaben och insatsledningen i den centrala planerings- och uppföljningsprocessen.

När PRIO-systemet är helt på plats kommer det finnas ännu bättre förutsättningar att hålla samman planering och uppföljning eftersom all information då kommer att finnas i ett och samma system. I dag befinner sig Försvarsmakten mitt i införandet av systemet vilket gör att situationen just nu är besvärlig för myndigheten. Det finns stora osäkerheter i informationen som kommer ut från systemet och flera av de intervjuade har framfört farhågor om att det kan uppstå problem med planeringen för 2011, bland annat med ett bristfälligt budgetunderlag.

4.3.5 Integrering av intern styrning och kontroll i CPU-processen

ESV:s intryck är att intern styrning och kontroll är ett begrepp som allmänt förefaller relativt okänt inom Försvarsmakten. Förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) ställer krav på Försvarsmakten att strukturera och systematisera arbetet enligt den process som föreskrivs. ESV rekommenderar myndigheter som omfattas av förordningen att även försöka integrera arbetet med intern styrning och kontroll med den löpande styrningen av verksamheten. ESV:s bedömning är att Försvarsmaktens ledning inte lyckats tydliggöra kopplingen mellan intern styrning och kontroll och verksamhetsstyrningen. I dagens organisation inryms det centrala arbetet med intern styrning och kontroll i en egen enhet inom PlanEk. Enheten genomför sina arbetsuppgifter vid sidan av CPU-processen. ESV bedömer att en integrering av processen för intern styrning och kontroll i CPU-processen skulle

förtydliga styrningen i Försvarmakten. Det är en fördel att ha *ett* system som beskriver ”hur arbetar vi” jämfört med olika system och processer. ESV rekommenderar vidare Försvarmakten att överväga om en sådan integrering kan ske i ÖB U och VU. I ÖB U skulle även de strategiska förändringsmålen kunna ingå.

ESV rekommenderar att Försvarmakten fortsätter att vidareutveckla och kommunicera en enhetlig bild av planerings- och uppföljningsprocessen

ESV rekommenderar också att Försvarmakten arbetar vidare med att integrera arbetet med planering och uppföljning inom PlanEk samt att utveckla arbetssätten så att även produktionsledningen, personalstaben och insatsledningen tydligare inkluderas i planerings- och uppföljningsprocessen

ESV rekommenderar Försvarmakten att utarbeta en modell för hur arbetet i enlighet med förordning om intern styrning och kontroll (2007:603) samt styrningen genom de strategiska förändringsmålen ska integreras i verksamhetsstyrningen. Försvarmakten bör försäkra sig om att modellen är väl förankrad i organisationen. Försvarmakten bör också överväga om integrationen kan ske inom ramen för styrning genom ÖB U och VU.

4.4 PRIO - stöd för planering och uppföljning

Statskontoret har från 2005, på regeringens uppdrag, granskat Försvarmaktens införande av det integrerade ekonomi- och resursledningssystemet PRIO. I juni i år lämnade de sin slutrapport till regeringen. I rapporten konstaterar Statskontoret att flera förändringar i positiv riktning har genomförts. Bland annat har en ny styrmodell (FEM-modellen) införts. Modellen innebär ett betydligt ökat deltagande och ansvarstagande från verksamhetsansvariga jämfört med när den första fasen av PRIO infördes. Den andra fasen sattes i produktion i april 2010. Statskontoret konstaterar att det är för tidigt att kunna dra slutsatser av det införandet.

ESV kan utifrån intervjuerna konstatera att införandet av PRIO i hög grad sätter sin prägel på verksamheten. Det framförs att arbetet med PRIO för närvarande i många fall sker på bekostnad av det ordinarie arbetet. Aktiviteter som utbildning, uppsättning av behörigheter, upplägg av så kallade masterdata och problem med fakturahantering är exempel på arbetsuppgifter som just nu är prioriterade inom ramen för PRIO-projektet.

Ett problem som framhållits i flera intervjuer är att Försvarmakten länge betraktade PRIO som ett IT-system snarare än det verksamhetsstyrningssystem det är. PRIO påverkar inte bara sättet att redovisa ekonomi utan styr även organisation, processer och arbetsrutiner. ESV kan konstatera att hittillsvarande arbete på ledningsnivå med att utveckla organisation och processer i vissa delar har brustit i samordning med PRIO-projektet. Detta har bland annat medfört att nuvarande organisation i vissa

avseenden skiljer sig från den organisation som beslutades år 2007 och på vilken PRIO bygger. Numera har Försvarsmakten en organisation som innebär att alla förband (exklusive Högkvarteret) är underställda chefen för produktionsledningen. I PRIO-uppsättningen är förbanden dock direkt underställda överbefälhavaren (vilket var den organisation som rådde 2007). Detta har inneburit att Försvarsmakten har tvingats hitta en särlösning i PRIO-systemet för att anpassa systemet till den nu rådande organisationen.

I intervjuerna betonas särskilt ledningens kunskap, engagemang och ledarskap som avgörande för systemets funktionalitet i framtiden. För att säkerställa ansvaret för genomförandet av PRIO har projektet nu omvandlats till en avdelning inom ledningsstaben. Tidigare bedrevs verksamheten i ett eget projekt utanför Högkvarteret. ESV bedömer att detta är en positiv förändring, men vill också betona att samverkan också måste utvecklas i praktiken.

5 Ekonomisk kompetens

5.1 Utbildningsprogram för högre chefer inom Högkvarteret

ESV påtalade i rapporten 2008 behovet av att säkerställa den ekonomiska kompetensen för chefer inom Försvarsmakten. Som svar på ESV:s förslag uppgav Försvarsmakten att man planerade en utbildningsinsats inom ekonomiområdet. Utbildningen skulle främst rikta sig till personal med militär kompetens som innehar nyckelbefattningar på chefsnivå.

En vidareutbildning inom ekonomi och administration av chefer med militär kompetens har genomförts i ett första steg under hösten 2009. Utbildningen omfattade tre kursdagar fördelade på två kurstillfällen. 30 chefer från Försvarsmakten och Försvarsdepartementet, på nivåerna major till general, genomgick ekonomiutbildningen. Utbildningen behandlade ämnena; Förståelse för ekonomiska modeller, ekonomiska begrepp, internpriser, produktkalkyler; syfte och användning inom ramen för CPU-processen, hur man får ut mer effekt för pengarna, utveckling av resultatstyrning och finansiell styrning i staten, hur resultat/produktstyrning kombineras med finansiell styrning, krav och utveckling av resultatstyrning och ekonomistyrning inom Försvarsmakten, generaldirektörens syn på utvecklingen av mål- och resultatstyrning, praktiskt införande av Försvarsmaktens ekonomimodell med mera. Deltagarna var mycket positiva i sina omdömen om kursen. Intrycket är att deltagarna har stor nytta av kursen i sitt arbete och att de har fått förståelse för ekonomistyrningsområdet som de inte hade tidigare.

ESV ser positivt på utbildningsinitiativet och bedömer att kursinnehållet är väl avpassat för de tre dagar som avsatts för utbildningen. Vi ser kursen som en bra introduktion till ämnesområdet men tror att det även kommer att finnas ett behov av en mer fördjupad utbildning i framtiden.

Enligt den information som ESV fått finns i dagsläget inget beslut inom Försvarsmakten om en fortsättning av ekonomiutbildningen för högre chefer inom högkvarteret. ESV ser det som angeläget att denna typ av ekonomiutbildning fortsätter.

ESV rekommenderar att Försvarsmakten fattar beslut om att gå vidare med ekonomiutbildning för högre chefer på nyckelbefattningar. Ett förslag som framförts inom Försvarsmakten är att inkludera denna typ av ekonomiutbildning i den ordinarie officersutbildningen. Det kommer dock att ta lång tid innan alla militära befattningshavare har fått del av denna utbildning och fram tills dess är det lämpligt att Försvarsmakten fortsätter med ekonomiutbildningen i form av interna kurser eller i form av en introduktionsutbildning. ESV rekommenderar även att Försvarsmakten utreder behovet av en mer fördjupad ekonomiutbildning.

5.2 Personalomsättning och nyckelkompetens

ESV påtalade i rapporten 2008 att det behövs en förbättrad kunskapsöverföring och kontinuitet på centrala ekonomiska funktioner i samband med att ett tjänsteförordnande går ut. ESV föreslog därför att Försvarsmakten borde utarbeta lämpliga rutiner för överlämnande av arbetsuppgifter när personer lämnar sin tjänst och att man skulle dokumentera arbetsuppgifter och processer. ESV föreslog också att Försvarsmakten borde överväga längre rotationstiden i befordringsgången.

Vid uppföljning av vad som hänt med dessa föreslag har vi fått uppgift om att det i dagsläget ännu inte finns en övergripande policy för hur överlämnandet av arbetsuppgifter vid personalbyten ska ske. Detta ansvar är delegerat till respektive chefsnivå och i vilken omfattning man på de olika chefsnivåerna genomfört detta kan ESV inte bedöma.

ESV bedömer att det fortfarande finns ett problem med personalrotationen, framförallt inom Högkvarteret. Personalrotationen bygger på en väl inarbetad struktur för personal med militär kompetens inom Försvarsmakten. För att vidareutvecklas, och framförallt för att få högre grad och lön, har byte av tjänst varit en förutsättning. Personalrotationen har letts av personalstaben som har föreslagit omplaceringar. Detta system har bland annat haft den nackdelen att chefer inte hunnit med uppföljning och analys av sina föreslagna åtgärder innan det varit dags att flytta till nästa tjänsteplacering. Enligt ESV:s uppfattning är detta en bidragande orsak till att området uppföljning och analys har fått stå tillbaka för planering och utvecklingsplaner.

Enligt uppgift från våra intervjuer har personalomsättningen i form av personer som lämnar Försvarsmakten minskat. Inom Försvarsmakten har rotationstiden blivit längre vilket till viss del beror på att myndigheten reducerats i antal anställda. Detta har inneburit att det inte finns så många lediga tjänster att söka. I våra intervjuer har det framkommit att Försvarsmakten är medveten om problemet och att man försöker påverka de anställda att stanna längre på sina tjänster.

Enligt ESV:s bedömning bör Försvarsmakten försöka att bryta det invanda mönstret med tjänsterotation under ledning av personalstaben och istället förmå cheferna att ta ett mer aktivt ansvar för utvecklingssamtal, lönesamtal och karriärutveckling för de anställda. De anställda bör dessutom mer aktivt själva söka nya tjänster. Om personalrotation inte blir den enda vägen till karriärutveckling och högre lön bör det också bli lättare att behålla nyckelpersoner i sina befattningar under längre tid.

ESV kan vidare konstatera att Högkvarteret idag, framförallt inom ekonomiområdet, till stor del är beroende av några nyckelpersoner exempelvis för att kunna genomföra väsentliga delar av ekonomiadministrationen och för att få PRIO-systemet att fungera i det praktiska arbetet.

ESV rekommenderar Försvarsmakten att mer aktivt arbeta med arbetsdelning, kompetensöverföring och utbildning för att minska beroendet av nyckelpersoner.

Referenser

Intervjuer

Myndighetsledningen

Ulf Bengtsson, Generaldirektör
Sverker Göranson, Överbefälhavare

Ledningsstaben (LEDS)

Rikard Askstedt, Stf C PlanEk
Jesper Bergqvist, PlanEk, Isk
Marcus Björkgren, LEDS/PRIO
Jan Borling, PlanEk, Bud
Robert Cagnell, PlanEk, Ana
Charlotte Collin, PlanEk, Led
Jörgen Ericsson, C PlanEk
Lars Eriksson, Ekonomidirektör
Eva Gillberg, PlanEk, Bud
Andreas Grönkvist, PlanEk, Red
Annika Karlsson, PlanEk, Bud
Roger Karlsson, PlanEk, Isk
Magdalena Kindberg, PlanEk, Isk
Jan Salestrand, C LEDS
Michael Sjölund, PlanEk, Plan

Produktionsledningen (PROD)

Maria Fabiansson, PROD Förband
Johanna Horn, PROD Förband
Niclas Karlsson, PROD Plan
Göran Mårtensson, C PROD
Peter Torndahl, PROD Materiel
Jan Wirström, PROD Förband

Insatsledningen (INSATS)

Lars Jäderblom, INSATS Plan
Anders Lindström, C INSATS
Peter Toft, INSATS Bud

Personalstaben (PERS)

Per-Olof Stålesjö, Personaldirektör

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST)

Mikael Johnsson, Stabschef MUST

Internrevisionen (REV)

Per Saur, C Internrevisionen

Riksrevisionen (RiR)

Bengt Bengtsson, ansvarig revisor Riksrevisionen

Frank Lantz, uppdragsledare Riksrevisionen

Bilaga 1

Central planerings- och uppföljningsprocess på Försvarmakten (sammanställningen är avstämd med Försvarmakten)

Delprocess Inriktning

Ansvar: Ställföreträdande chefen för PlanEk leder och samordnar delprocessen

Tidpunkt	Aktivitet/produkt	Syfte	Innehåll	Ansvarig
Maj (i framtiden tas denna fram på hösten.	Planerings- och budgetdirektiv 2010 (PBD)	Att klarlägga och dokumentera tolkningen av efterfrågan från Riksdag, regering och Försvarmakten. Tar utgångspunkt i FMUP2001-2020.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Militärstrategisk och finansiell analys. 2. Inriktningen uttrycks per verksamhetsgren. 3. Kopplar samman Försvarmaktens långsiktiga perspektivstudiearbete (PerP) med försvarsmaktsplaneringen genom försvarsplanen 	C PlanEk utarbetar förslag till direktiven med stöd av övriga ledningar och staber i HK. Stor del av underlaget tas fram av C PlanEk/Plan. Ställföreträdande C PlanEk är ansvarig. Beslut: C LEDS och ÖB
	Strategiskt styrdokument, SSD	Strategiska förändringsmål som löper över flera år.	<p>6 mål som följs upp i form genom olika mått i ÖB U</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Öka förmågan att verka med andra. 2. Öka tillgängligheten 3. Förändra personalförsörjningen 4. Öka attraktionskraften 5. Stärk värdegrunden genom handling 6. Effektivisera administrativt stöd och logistik 	C PlanEk, Led utarbetar förslag t strategiskt styrdok

Delprocess Planering

Ansvar: Chefen för PlanEk Plan leder och samordnar delprocessen med utgångspunkt i bl.a. PBD, och med stöd av övriga ledningar och staber i Högkvarteret. Analys sker i varje steg i denna process. Uppföljning sker främst genom delårsbokslut och årsredovisning, ibland studeras kvartalsrapporter.

Tidpunkt	Aktivitet/produkt	Syfte	Innehåll	Ansvarig
Februari	Försvarsmaktens utvecklingsplan 2012-2021 (FM UP) Utgör underlag för BU och ÖB U	Utgör underlag för resultatansvariga chefers och stabschefers planering av verksamheten i form av ÖB U och Direktiv utvecklingsförslag.	Grundas på underlag från VG-produktansvarigas förslag till prioriteringar. Avvägning sker genom känslighetsanalys och utgör grunden för FMUP. Avvägningsansvarig är C LEDES.	C PlanEk Plan utarbetar förslag till FMUP samt förslag till BU Beslut: C LEDES och ÖB
1 mars till 1 juli <i>Aktivitet</i>	Analys och planeringsförutsättningar (APF) Påverkas av VÅP	Utgör underlag för C LEDES direktiv om produktutförande.	Vad har förändrats? Exempelvis insats organisation, beslut insatser. Material redovisas, sammanställs och beslut fattas som utgör direktiv för produktutförande.	C PlanEk Plan ansvarar för processen. Beslut: C LEDES
1 augusti till 1 november <i>Aktivitet</i>	Produktutförande Påverkas av BP	Utgör underlag för C LEDES direktiv om avvägning	Produktspecifikation Produktkalkyler Prioriteringar inom VG Ekonomiska ramar Materialet redovisas, sammanställs.	C PlanEk Plan bedömer hur stort avvägningsproblemet är.
1 november till 15 december <i>Aktivitet</i>	Avvägning Påverkas av RB	Utgör underlag för ÖB U	Insatsförmågor Ambitionsnivåer Kriterier Avvägningsförslag	C PlanEk Plan sammanställer, C LEDES presenterar för FML för orienterande överläggning Beslut: ÖB
December till feb <i>Aktivitet</i>	Skriva och indatera	FMUP och BU tas fram		C PlanEk Plan

Delprocess Genomförande

Ansvar: Chefen för PlanEk Bud ansvarar för att leda och samordna delprocessen genomförande med stöd av övriga ledningar och staber i HK

Tidpunkt	Aktivitet/produkt	Syfte	Innehåll	Ansvarig
December	Överbefälhavarens uppdrag (ÖB U) (RB, FMUP och BU utgör underlag)	Ettåriga uppdrag till chefen för ledningsstaben, insatschefen produktionschefen, chefen för MUST samt uppgifter till personaldirektören, ekonomidirektören, chefsjuristen och informationsdirektören.	Uppdrag och uppgifter som är specifika för ett visst år. Uttrycker ÖBs vilja avseende vilka resultat som ska uppnås under aktuellt år. Innehåller mått för strategiska förändringsmål.	C PlanEk BUD Utbetalar överbefälhavarens uppdrag (ÖB U). Beslut: C LEDES och ÖB

Delprocess Uppföljning

Ansvar: Chefen för PlanEk Bud ansvarar för att leda och samordna delprocessen uppföljning med stöd av övriga ledningar och staber i HK

Tidpunkt	Aktivitet/produkt	Syfte	Innehåll	Ansvarig
	Månadsrapport		OH-presentation av resultat och finansiellt. Varje chef presenterar på FML. Plan, budget, utfall och prognos	Resultatansvarig chef Föredragning i FML
	Kvartalsrapport	Rapportering till regeringen	Baseras på månadsrapporter Skriftlig och muntlig redovisning av läget, förväntat måluppfyllelse, prognos, avvikelser	PlanEk Bud Beslut: C LEDS och ÖB
	5 gånger/år fastställda datum RB	Rapportering till regeringen	Prognoser i förhållande till statsbudget, enligt anslag+ till föregående prognos+ antagande som ligger till grund för prognoserna.	PlanEk Bud Beslut: C LEDS och ÖB
	Delårsrapport	Rapportering till regeringen	Delårsredovisning	PlanEk Bud PlanEk Red (finansiella delar)
	ÅR	Rapportering till regeringen enligt RB återrapporteringskrav.		PlanEk Bud PlanEk Red (finansiella delar)
	Strategisk förändringsledning	Kvartals-, delårs- och årsrapporter	Separat rapportering	PlanEk Led utarbetar rapporter. Redovisas till ÖB och GD

Delprocess Analys

Ansvar: Chefen för PlanEk Ana ansvarar för att leda och samordna delprocessen analys med stöd av övriga ledningar och staber i Högkvarteret.

Tidpunkt	Aktivitet/produkt	Syfte	Innehåll	Ansvarig
april	Försvarsmaktens Ekonomiska analys	Tydliggöra ekonomiska förutsättningar och att skapa beslutsunderlag för effektiviseringar	Övergripande och fördjupad analys av FM ekonomi. Fokuserar på hur ekonomin utvecklas och hur produktionen kan effektiviseras. Inriktningen på analysområden i FM ekonomiska analys är behovsstyrd genom dialog med chefer och controllers involverade i CPU eller angränsande processer.	C PlanEk Ana.
Under året	Verksamhetsövergripande analyser			C PlanEk Ana. Bygger på mtrl från organisationen.
Februari	FM samlade Riskanalys			C PlanEk ISK utarbetar förslag till riskanalys

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.