

Regeringsuppdrag

Rapport

Försvarmaktens interna styrning och kontroll

The logo for Ekonomistyrningsverket (ESV) consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

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: 2008-05-15

Dnr: 12-85/2008

ESV-nr: 2008:19

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Peter Björebo

Förord

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Avdelningschef Peter Björebo har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också stf generaldirektör Bengt Anderson, avdelningschef Peter Huotila, utredarna Charlotta Eriksson, Jolanta Feliga, Ingemar Eriksson, Martina Lindberg och Anne-Marie Ögren deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
Brister i intern styrning och kontroll.....	5
ESV:s förslag.....	7
ESV:s alternativa överväganden.....	8
2 Inledning	9
2.1 Bakgrund.....	9
2.2 Avgränsningar och metod.....	9
2.3 Definition av intern styrning och kontroll.....	11
3 Försvarsmaktens aktuella ekonomiska situation	12
4 Ansvar och befogenheter	13
4.1 Otydlig fördelning av ansvar och befogenheter i styrande dokument.....	13
4.2 Otydlig fördelning av ansvar och befogenheter i praktiken.....	14
5 Planerings- och uppföljningsprocessen	18
5.1 Bristfällig koppling mellan verksamhet och ekonomi.....	18
5.2 Bristande kvalitetssäkring av underlag till planeringsdokument.....	19
5.3 Det saknas en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess.....	20
5.4 Planering och uppföljning i olika strukturer.....	21
5.5 Brister i rapportering och hantering av avvikelser mot budget.....	21
5.6 Ingen samlad dokumentation av planerings- och uppföljningsprocessen.....	21
6 Den interna miljön	22
6.1 Synen på ekonomi inom Försvarsmakten.....	22
6.2 Ekonomernas ställning i Försvarsmakten.....	23
6.3 Brister i kompetensöverföringen.....	24
7 Genomförande av tidigare utredningsförslag	25
8 Överväganden och förslag	27
8.1 Tydliggör ansvar och befogenheter.....	27
8.2 Utveckla en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess.....	28
8.3 Se över Högkvarterets organisation.....	30
8.4 Överväg andra ledningsformer.....	32
Referenser	33
Bilaga 1: Ansvar och befogenheter i styrande dokument	36
Bilaga 2: Planerings- och uppföljningsprocessen	40
Bilaga 3: ESV:s tidigare utredningar	44

1 Sammanfattning

ESV har på regeringens uppdrag studerat Försvarmaktens interna styrning och kontroll i syfte att se om det föreligger brister och i förekommande fall föreslå förbättringsåtgärder. ESV har valt att inrikta utredningen på hur Försvarmaktens högkvarter fungerar med fokus på ansvar och befogenheter, planerings- och uppföljningsprocessen och den interna miljön. Med det tillvägagångssätt ESV har använt har utredningen inriktats mot förbandsanslaget (6:1).

Sammantaget har ESV funnit påtagliga brister i den interna styrningen och kontrollen i Högkvarteret. Bristerna bedöms vara av strukturell karaktär. ESV har tidigare studerat olika aspekter på Försvarmaktens interna styrning och kontroll och presenterat dem i olika rapporter (se bilaga 3). Många av de brister ESV konstaterade i dessa rapporter kvarstår idag.

ESV lämnar här förslag som syftar till att åtgärda bristerna i den interna styrningen och kontrollen. Förslagen kan ha effekter även på andra områden. Detta har ESV inte beaktat. De förslag som ESV lämnar är inriktade på att förändra strukturerna. Det rör frågor om tydligare ansvar och roller inom Högkvarteret, organiseringen av Högkvarteret i förhållande till dess uppgift, en tydligare och bättre planerings- och uppföljningsprocess och att stärka den ekonomiska kompetensen inom Högkvarteret.

Brister i intern styrning och kontroll

Ekonomi får inte genomslag

ESV bedömer att ekonomi fortfarande saknar den status och därmed det genomslag som krävs för att den interna styrningen och kontrollen ska kunna fungera på ett betryggande sätt. Detta beror delvis på den rådande kulturen och kan speglas på två sätt:

- Den operativa militära verksamheten och utvecklingen av denna får dominera verksamheten på bekostnad av den ekonomiska dimensionen.
- Den militära kompetensen överordnas i allt för hög utsträckning den civila kompetensen.

Utifrån ESV:s rekommendationer i tidigare utredningar har Försvarmakten förstärkt den civila kompetensen i ledningen med en generaldirektör, ekonomidirektör och några ytterligare stabschefer. Detta skulle bidra till en utveckling av starkare förvaltningskultur inom Försvarmakten. ESV anser dock att dessa funktioner inte har fått det ansvar och de befogenheter som krävs för att kunna utveckla den interna styrningen och kontrollen.

Oklarhet gällande ansvar och befogenheter

ESV bedömer att det finns påtagliga brister i tydlighet beträffande ansvar och roller mellan olika organisatoriska enheter och befattningar i Högkvarteret. Bristerna finns

i flera av Försvarsmaktens styrande dokument och visar sig följaktligen också i den reella ansvars- och rollfördelningen i arbetet. Även i de fall regelverket är tydligt kan tillämpningen vara felaktig. Detta gäller ansvar för såväl dokument som beslutsfattande, genomförande, uppföljning och rapportering. En konsekvens av oklara ansvarsförhållanden i Högkvarteret är bl.a. att det saknas en samlad bild av den ekonomiska situationen i Försvarsmakten.

Brister i den ekonomiska rapporteringen och regelefterlevnad

ESV har konstaterat brister i den ekonomiska rapporteringen vilket innebär att det blir svårt att åstadkomma en tillförlitlig och rättvisande redovisning.

Olika stabsenheter ansvarar för olika styrande dokument. Kommunikationen och samordningen av information mellan stabsenheterna är ofta bristfällig. Det råder därmed en osäkerhet om vilka beräkningar och antaganden som finns med i de olika dokumenten. Detta i sin tur påverkar kvaliteten och spårbarheten av informationen när avvikelser uppstår.

Brister hos Försvarsmakten har lett till att regler inte har följts, att den interna budgeten har blivit felaktig och att årsredovisningen (ÅR) samt annan extern rapportering har blivit felaktig. ESV:s bedömning är att ovanstående brister kan härledas till otydliga ansvarsförhållanden och bristande kontrollaktiviteter. ESV anser att med tydliga ansvarsområden och med fungerande riskanalys och kontrollåtgärder skulle brister av detta slag till stor del kunna undvikas.

Planering och uppföljning i olika strukturer

ESV konstaterar att Försvarsmakten saknar en balans mellan planering och uppföljning i flera avseenden. Planeringen är väldigt omfattande och fokuserar mest på verksamheten, särskilt i de centrala planeringsdokumenten. Uppföljningen av verksamheten på förbandsnivå är omfattande medan däremot ekonomisk uppföljning mer centralt är betydligt svagare. Dessutom görs uppföljningen i en annan struktur än planeringen både när det gäller verksamhet och ekonomi. Avvikelser i uppföljningen är därmed svåra att koppla till planeringsdokumenten. Detta betyder att Försvarsmaktens ledning förlorar ett viktigt kontrollverktyg, dvs. möjligheten att jämföra utfall med budget. Avvikelser utreds inte alltid och ansvaret för att utreda avvikelser är oklart.

Brist på kontinuitet på ekonomiska nyckeltjänster

Ett generellt problem inom Försvarsmakten är en låg grad av kontinuitet av ekonomisk kompetens vilket försvårar den interna styrningen och kontrollen. Den snabba personalomsättningen när det gäller vissa ekonomiska nyckeltjänster i kombination med brist på rutiner för att säkerställa kunskapsöverföring har lett till stora kunskapsförluster som i flera fall fått konsekvenser i planerings- och uppföljningsarbetet.

ESV:s förslag

ESV lämnar här förslag till åtgärder för att förbättra Försvarmaktens interna styrning och kontroll. Förslagen kan ha effekter även på andra områden vilket inte har beaktats. De förslag som ESV lämnar är inriktade på att förändra strukturerna.

Tydliggör ansvar och befogenheter

ESV anser att ansvarsfördelningen mellan olika funktioner och befattningar inom Högkvarteret behöver tydliggöras. Tydliggörandet bör göras i alla styrande dokument som t.ex. i Högkvarterets arbetsordning, Försvarmaktens författningssamling och i Försvarmaktens ekonomimodell.

Utöka generaldirektörens befogenheter

För att skapa förutsättningar för en fungerande intern styrning och kontroll bedömer ESV att annan kompetens än militär förmåga måste få mer inflytande i ledningen och att rollerna måste tydliggöras. ESV föreslår att generaldirektörens (GD) befogenheter utökas och att GD:s roll i Försvarmakten tydliggörs. ESV föreslår att det i Försvarmaktens instruktion regleras att ÖB och GD gemensamt beslutar om budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapport, prognoser och arbetsordning.

Inrätta en kraftfull stab direkt underställd GD

ESV föreslår att Försvarmakten organiserar om nuvarande stödfunktioner till en kraftfull stab direkt underställd generaldirektören. Staben ska stödja ledningen i strategisk ledning, planering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten. Staben ska även ansvara för att förvalta och utveckla en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess och ha den samlade bilden av Försvarmaktens ekonomi. Det är viktigt att staben har kompetens om verksamheten och akademisk kompetens inom främst ekonomi, personal, juridik och strategiska ledningsfrågor.

Utveckla en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess

ESV anser att Försvarmakten behöver fortsätta att utveckla planerings- och uppföljningsprocessen så att det finns *en* aktuell bild av hur processen är tänkt att fungera. Processen ska dokumenteras och användas i den externa och interna kommunikationen. I detta arbete ska ingå att skapa samma struktur för planerings- och uppföljningsdokument för att möjliggöra analyser och jämförelser mellan utfall och budget.

Stärk uppföljningens roll

ESV anser att Försvarmakten måste lägga mer kraft på den ekonomiska uppföljningen. Ett sätt är att förtydliga resultatansvaret genom att formulera ÖB:s uppdrag till resultatansvariga chefer i form av resultatkontrakt. På så sätt kan det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret följas upp och utkrävas.

Säkra den ekonomiska kompetensen

Ekonomikompetensen inom Försvarmakten måste värderas högre än idag för att ekonomin ska få en verklig roll i beslut om verksamheten. Försvarmakten behöver även säkerställa den ekonomiska kompetensen på nyckelfunktioner. ESV föreslår att kunskapsöverföring och kontinuitet på centrala ekonomiska funktioner förbättras genom att bl.a. utarbeta lämpliga rutiner för överlämnande av uppgifter när personer lämnar sin tjänst och genom att dokumentera arbetsuppgifter och processer. ESV föreslår vidare att Försvarmakten överväger längre rotationstider i befordringsgången för att säkerställa kontinuitet och kompetens. ESV föreslår dessutom att Försvarmakten genomför ett utbildningsprogram för samtliga chefer inom ekonomistyrning, budgetprocessen och ekonomiadministrativa regler.

ESV:s alternativa överväganden

Överväg ny ledningsform

ESV:s förslag för att förbättra den interna styrningen och kontrollen tar sin utgångspunkt i att Försvarmakten ska fortsätta att vara en enrådgighetsmyndighet. Ett alternativ att överväga är att Försvarmakten istället blir en styrelsemyndighet. Styrelsen blir då myndighetens ledning och har ansvaret för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Då Försvarmaktens chef främst har en militär kompetens kan en utökning av ledningens förvaltningskompetens, i form av en styrelse, innebära att myndighetens ledning ges bättre förutsättningar att fullgöra kraven i myndighetsförordningen, och därmed säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll. Med alternativet styrelse måste en del av ESV:s förslag i kapitel 8.1 till 8.3 ses över.

Ytterligare ett alternativ att överväga är att vid Försvarmakten inrätta ett insynsråd med rådgivande funktion inom förvaltningsområdet. Detta ska inte jämföras med Rådet för insyn i Försvarmakten som tidigare var kopplad till Försvarmakten. Syftet var där att bedriva insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i verksamheten. I en enrådgighetsmyndighet med insynsråd är myndighetschefen fortfarande ensam ansvarig för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll men tillförs via rådsmedlemmarna rådgivande kompetens.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Regeringen beslutade den 24 januari 2008 att ge ESV i uppdrag att identifiera problem i fråga om Försvarmaktens interna styrning och kontroll, samt analysera orsaker till dessa problem. Uppdraget inbegriper att lämna förslag till konkreta åtgärder som bör vidtas för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll i Försvarmakten.

Enligt ESV:s instruktion¹ ska ESV bl.a. bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ska också utveckla och förvalta regelverk och metoder för en ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten (2 §).

ESV har tidigare erfarenheter av att utreda och stödja Försvarmaktens styrning. År 2001 fick ESV i uppdrag att i nära samarbete med Försvarmakten och Förvarsdepartementet genomföra en förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge. ESV fick därefter även i uppdrag att stödja Försvarmaktens arbete med att implementera åtgärder för att förbättra styrningen. På uppdrag av regeringen följdes arbetet upp och utvärderades år 2003 med rapporten Bättre ekonomistyrning i Försvarmakten.

2.2 Avgränsningar och metod

ESV har valt att avgränsa uppdraget till att analysera och lämna förslag på åtgärder för den interna styrningen och kontrollen i Högkvarterets ledningsprocesser avseende:

- ansvar och befogenheter
- planerings- och uppföljningsprocessen
- den interna miljön.

ESV har inte studerat relationen mellan regeringens styrning av Försvarmakten och Försvarmaktens interna styrning och kontroll.

ESV:s slutsatser i denna rapport grundar sig på intervjuer med personer i Försvarmaktens högkvarter, på Försvarmaktens interna dokument, samt på slutsatser i tidigare utredningar. Upplägget har varit att i ett första skede se över Försvarmaktens planerings- och uppföljningsprocess med fokus på ansvar och

¹ I Regeringsuppdraget till ESV anges ordet säkerställa. ESV har tolkat detta som att den interna styrningen och kontrollen ska vara betryggande vilket är det krav som ställs i 4 §, pkt 4 myndighetsförordningen (2007:515)

befogenheter samt på den interna miljön. De intervjuer ESV har gjort har dels utgått från att kartlägga ledningsprocesserna och dels att följa upp uppgifterna i Försvarmaktens svar på anmodan avseende Försvarmaktens ekonomi budgetåret 2008 m.m. Med det tillvägagångssätt ESV har använt har utredningen inriktats mot förbandsanslaget (6:1).

Arbetet med utredningen har bedrivits i projektform under ledning av uppdragsledaren Peter Björebo, chef för avdelningen Verksamhetsstyrning, Peter Huotila chef för avdelningen Hermes och IT, utredarna Charlotta Eriksson och Jolanta Feliga, avdelningen Verksamhetsstyrning, utredarna Martina Lindberg och Anne-Marie Ögren, avdelningen Redovisning och intern revision samt utredare Ingemar Eriksson, avdelningen Statsmakternas styrning, vid ESV.

ESV har intervjuat personer från följande enheter/staber inom Högkvarteret: ledningsstaben (LEDS), ekonomistaben (EKS), personalstaben (PERSS), insatsledningen (INS) och produktionsledningen (PROD). Intervjuer har gjorts med ÖB Håkan Syrén och GD Marie Hafström.

På PROD har intervjuer gjorts med Jan Salestrand, Göran Mårtensson, Mikael Christoffersson, Fredrik Palmquist, Pär Zakariasson, Jan Wirström och Andreas Grönkvist. På LEDS med Jörgen Ericsson, Dan Hagman, Anders Johansson, Roger Gustafsson och Mats Wigselius, på INS med Erik Winell och Nils Svensson och på EKS med Lars Eriksson, Rikard Askstedt, Gunnar Magnusson, Ulrika Nord, Jan Borling, Robert Cagnell, Roger Karlsson och Magdalena Kindberg, på PERSS med Lars Norrström, Johan Fölstad, Mats Kjäll och Carina Sandels samt med Per Saur med medarbetare från Försvarmaktens internrevision.

Försvarmakten har delvis styrt vilka ESV fått tillgång till att intervjua. Detta kan ha påverkat den bild ESV har fått av Försvarmaktens situation.

Utöver dessa intervjuer inom Försvarmakten har ESV också intervjuat Bengt Bengtsson och Martin Wärnbring vid Riksrevisionen. ESV har dessutom intervjuat och inhämtat synpunkter från Eva Haldén vid Försvvarshögskolan.

De förslag som lämnas i rapporten tar sin utgångspunkt i de strukturella brister i den interna styrningen och kontrollen som enligt ESV:s bedömning finns. ESV har inte beaktat förslagens eventuella effekter på andra områden.

2.3 Definition av intern styrning och kontroll

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515)². Enligt denna paragraf ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt 4 § i samma förordning ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Intern styrning och kontroll ska ingå i alla de processer/aktiviteter etc. som myndigheten genomför för att utföra verksamheten. Enligt regelverket ska all verksamhet planeras, styras och följas upp med beaktande av de grundläggande momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.³ Förordningen om intern styrning och kontroll trädde i kraft den 1 januari 2008. Kravet på ledningen fanns även tidigare men inte så tydligt formulerat och inte heller så reglerat som idag när det gäller former och dokumentation.

² Förordning om intern styrning och kontroll (SFS 2007:603)

³ ESV 2008:13,Handledning intern styrning och kontroll, s. 9.

3 Försvarsmaktens aktuella ekonomiska situation

ESV bedömning är att det finns påtagliga brister när det gäller Försvarsmaktens ekonomiska planering, uppföljning och rapportering. Ekonomin får inte tillräckligt genomslag i planeringen och uppföljningen av verksamheten. Det finns brister och osäkerheter när det gäller underlagens kvalitet. Detta i sin tur påverkar rapporteringen. De problem som ESV identifierat har stora likheter med vad som sagts i tidigare rapporter. I grunden handlar det om en överplanering i verksamheten (för höga ambitioner) i förhållande till den ekonomiska situationen.⁴ Bidragande orsaker är attityder och värderingar inom Försvarsmakten, men också de otydliga rollerna inom Högkvarteret.

Försvarsmakten lämnade in budgetunderlag för 2008 i mars 2007. Redan i maj 2007 framkom att de ekonomiska förutsättningarna för budgetunderlaget för 2008 hade förändrats. I augusti 2007 lämnades en formell prognos till regeringen för år 2008 som visade ett underskott på 400 miljoner kronor för anslaget 6:1:1, *Förbandsverksamhet m.m.* I denna prognos beräknade Försvarsmakten att ca 350 miljoner kronor skulle föras över som ett anslagssparande från 2007.

Den 9 november 2007 hemställde Försvarsmakten om att regeringen på tilläggsbudget för budgetåret 2008 skulle föreslå riksdagen att omfördela 550 miljoner kronor från anslaget 6:2 *Materiel och anläggningar* till anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* Beloppet baserades på det tidigare nämnda underskottet om 400 miljoner kronor samt ytterligare 150 miljoner kronor utifrån förslag från budgetpropositionen.

Senare i november 2007 stod det inom Försvarsmakten klart att underskottet för 2008 skulle bli 850 miljoner kronor. Detta till följd av att utgifterna under 2007 beräknades bli 300 miljoner kronor mer än vad tidigare prognoser visat vilket innebär att medel inte skulle finnas kvar att föra över till 2008. Den 21 januari 2008 gav därför Försvarsmakten in en förnyad hemställan till regeringen att på tilläggsbudget för budgetåret 2008 föreslå riksdagen att sammantaget föra över 850 miljoner kronor till anslaget 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* bestående dels av de tidigare 550 miljoner kronor från anslag 6:2 *Materiel och anläggningar*, dels av ytterligare 200 miljoner kronor från samma anslag, dels av 100 miljoner kronor från anslaget 6:3 *Forskning och teknikutveckling*.

⁴ Se ESV, *Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska läge m.m.* Dnr. 11-1151/2002, ESV, *Bättre ekonomistyrning i Försvarsmakten*, Dnr. 12-171/2001 och SOU 2005:92, *Styrningen av insatsförsvaret*.

4 Ansvar och befogenheter

ESV bedömer att det finns påtagliga brister i tydlighet beträffande ansvar och roller mellan olika organisatoriska enheter och befattningar i Försvarmaktens högkvarter. Bristerna finns i många av Försvarmaktens styrande dokument, och visar sig följaktligen också i den reella ansvars- och rollfördelningen i arbetet. Även i de fall regelverket är tydligt kan tillämpningen vara felaktig. Detta gäller ansvar för såväl dokument som beslutsfattande, genomförande, uppföljning och rapportering. Med den nya myndighetsförordningen (2007:515) som trädde i kraft 1 januari 2008 är det inte möjligt att delegera ansvaret för intern styrning och kontroll. I Högkvarterets arbetsordning från april 2007 bedömer ESV att vissa delar inte överensstämmer med kraven i den nya myndighetsförordningen.

4.1 Otydlig fördelning av ansvar och befogenheter i styrande dokument

ESV konstaterar att de styrande dokumenten ger en otydlig beskrivning av hur ansvar och befogenheter ska fördelas. Detta kan lätt skapa osäkerhet om vad som faktiskt gäller och gör det svårt att utkräva ansvar. En sammanställning av ansvar och befogenheter i styrande dokument finns i bilaga 1.

Nedan ges exempel ur arbetsordningen där ansvar och befogenheter är otydliga.

4.1.1 Överbefälhavaren och generaldirektören

- Både ÖB och GD beslutar om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.
- GD ansvarar för ekonomistyrning samtidigt som ÖB ansvarar för de dokument som Försvarmakten lämnar till regeringen.

4.1.2 Generaldirektören och ekonomidirektören

- GD har det primära ansvaret för att fatta beslut i ekonomistyrningsfrågor.
- Ekonomidirektören leder och ansvarar för Försvarmaktens ekonomistyrning. Ekonomidirektören ansvarar också för utarbetandet av bestämmelser för ekonomisk styrning.

4.1.3 Chefen för ledningsstaben och chefen för produktionsledningen

Ansvaret för att bedöma effektiviteten och produktiviteten är delat mellan två funktioner, chefen för ledningsstaben och chefen för produktionsledningen. Det är dessutom oklart vad det mer konkret innebär att ansvara för att bedöma Försvarmaktens effektivitet och produktivitet.

4.2 Otydlig fördelning av ansvar och befogenheter i praktiken

Ansvarsfördelningen mellan de olika staberna/enheterna inom Högkvarteret är oklar. Det reella ansvaret och ansvarsfördelningen är dessutom något annat än de formella beskrivningarna. Det handlar både om vem som ansvar för olika dokument och vem som egentligen fattar olika beslut. Ansvaret för ekonomistyrning är ett exempel på detta.

4.2.1 Ledningsstaben, ekonomistaben och produktionsledningen

Formellt har ledningsstaben ansvaret för försvarets utvecklingsplan (FMUP) och ekonomistaben för budgetunderlaget (BU). Men i praktiken utarbetar ledningsstaben och ekonomistaben tillsammans FMUP och BU. Ekonomistaben tar fram ekonomiska analyser i dokumenten.

De som i realiteten arbetar fram stora delar av BU är ekonomer som tillhör ekonomistaben men som arbetsleds av produktionsledningen. Produktionsledningen arbetar fram produktionsberäkningarna som är grunden för BU. Det är också denna avdelning som har den egentliga insynen i hur dessa beräkningar görs.

De metoder och modeller som används i beräkningarna har tagits fram av produktionsledningen utan några egentliga krav från ekonomistaben. Några krav på exempelvis produktionsberäkningarna ställs inte. Ansvaret för produktionsberäkningarna släpps alltså helt och hållet till produktionsledningen, och ekonomistaben beskrivs i detta sammanhang som passiv. Ekonomistaben gör heller inte någon kvalitetsgranskning av informationen.

I beskrivningar av hur beredningen av BU 2009 gick till framkommer att flera viktiga möten och avrapporteringar har hållits i Högkvarteret utan att ansvarig chef deltagit. Produktionsberäkningarna har löpande stämts av med chefen för produktionsledningen.

ESV:s bedömning är att det ovan beskrivna gör att det inte finns en samlad bild av den ekonomiska situationen inom Försvarsmakten, varken hos ekonomistaben eller hos ledningsstaben. Om det trots ESV:s bedömning ändå finns en samlad bild så finns den hos produktionsledningen.

4.2.2 Informella maktstrukturer och ett komplext rollspel

Att Högkvarteret definieras som ett förband innebär ett komplicerat rollspel där cheferna för staberna får byta roller med varandra.

Resultatansvariga chefer i Högkvarteret får uppdrag från ÖB. Chefen för produktionsledningen har, enligt uppdragsstyrningen, i sin tur ansvar att ge verksamhetsuppdrag till förbanden vilket även inkluderar Högkvarteret. I praktiken innebär det att chefen för produktionsledningen ger uppdrag till ekonomistaben, ledningsstaben etc. (via chefen för Högkvarteret som är chef för förbandet Högkvarteret). Chefen för produktionsledningen får i sin tur uppdrag från ÖB vilka formellt ekonomistaben ansvarar för. Utöver detta finns en beställar-utförarrelation mellan insatsledningen och produktionsledningen.

Detta innebär att personer byter roller med varandra där de ömsom styr, ömsom blir styrda av den andra. På samma sätt är de också redovisningsskyldiga inför varandra. Enligt flera av de intervjuade fungerar detta bra. Någon enstaka intervjuad kommenterar att det är ett komplicerat rollspel.

ESV:s bedömning är dock att ansvarsfördelningen riskerar att bli otydlig när man ständigt byter roller med varandra. I kombination med maktstrukturen där Produktionsledningen har betydligt större både formell och informell makt än de övriga staberna gör detta att de får allt svårare att axla sina roller på det sätt som systemet är tänkt att fungera. ESV:s bild är t.ex. att det är produktionsledningen och inte ekonomistaben som rapporterar månadsuppföljningen för Försvarsmaktsledningen, trots att det är ekonomidirektören som är ansvarig enligt arbetsordningen.

Det är oklart vem som har ansvar för vilka delar och gränssnitten mellan olika funktioners/chefers ansvar är diffusa. En uppenbar risk både med oklart ansvar och med att ansvar och befogenheter inte hänger samman är att det inte går att ställa någon till svars. ESV har bl.a. konstaterat att det är oklart om det är ekonomistaben, personalstaben eller produktionsledningen som ansvarar för prognoser och uppföljning av pensionskostnader inom Försvarsmakten.

4.2.3 Maktobalans

Det finns en stor maktkoncentration hos chefen för produktionsledningen som ansvarar för en mycket stor del av resurserna inom Försvarsmakten. Formellt är produktionsledningen likställd övriga staber men i realiteten har de övriga staberna andra förutsättningar. Övriga staber och enheter får föra dialog med både ÖB och chefen produktionsledningen. Exempelvis redovisar personalstaben sina personalberäkningar till produktionsledningen som bearbetar dessa till olika planeringsdokument. I de slutliga planeringsdokumenten uppstår en situation där det blir mycket otydligt vems siffror som använts i underlagen och vem som ansvarar för siffrornas kvalitet.

Flera av de intervjuade beskriver att det egentligen finns två Försvarsmakter och två ÖB, där chefen för produktionsledningen är den andra ÖB:n. Den oklara ansvarsfördelningen bidrar till en ständig kamp om positioner vilket tar energi från verksamheten.

4.2.4 Konsekvenser av otydlig ansvarsfördelning

ESV bedömer att den oklara ansvarsfördelningen mellan olika staber/enheter inom Högkvarteret, medför att det saknas någon som har en samlad bild av verksamheten och ekonomin.

ESV gör vidare bedömningen att ingen tar det samlade ansvaret för innehållet i Försvarsmaktens svar på anmodan⁵ till departementet. Det är upprättat av flera personer från olika delar av myndigheten. De som har skrivit under svaret anser sig inte ha något kvalitetsansvar för innehållet. Enligt uppgift görs endast en rimlighetsbedömning på ekonomistaben. ESV har försökt att ta del av underlagen till vissa delar av det som står i svar på anmodan. Det har då framgått att ingen ser sig som ansvarig för att informationen är korrekt. Ett exempel är den kostnadsökning på 34 miljoner kronor på grund av återanställning av yrkesofficerare som redovisas⁶. Förklaringarna till denna kostnadsökning har delvis varit motstridiga och några tydliga underlag som styrker sifferuppgiften har inte kunnat visas.

Ytterligare ett exempel är de planerade besparingarna enligt Försvarsförvaltningsutredningens (FFU) förslag. Försvarsmakten planerade att göra besparingar på 140 miljoner kronor inom central ledning under 2007. Dessa besparingar genomfördes inte. ESV ifrågasätter om det gavs ett tydligt uppdrag/uppgift till ansvariga chefer. Att planera för en besparing på 140 miljoner kronor som inte genomförs visar även på brister i budgetering, genomförande och rapportering.

Under ESV:s granskning av svar på anmodan har det även framkommit att Försvarsmakten har missat att anmäla till SPV när civila uppsagda mellan 54 och 59 år har gått över till Trygghetsstiftelsen från och med 2005. Denna uteblivna anmälan har lett till att SPV inte har haft möjlighet att löpande fakturera Försvarsmakten för den engångspremie som med vissa undantag utgår för dessa personer. Fakturering från SPV har som en konsekvens av detta skett i efterhand allt eftersom SPV fått uppgifterna från annat håll. Då Försvarsmakten inte har varit medveten om denna hantering och denna premie så har de heller inte redovisat någon kostnad eller avsättning för premierna, vilket Riksrevisionen påpekat i sin granskning av årsredovisningen för 2007. Försvarsmakten tog av samma anledning inte med

⁵ Svar på anmodan avseende Försvarsmaktens ekonomi budgetåret 2008 m.m., 2008-01-31

⁶ Svar på Försvarsdepartementets anmodan 2008-01-31, bil 1, sid 6

kostnaderna i planeringen för 2007 vilket ledde till att de faktiska pensionskostnaderna överskred budgeten med ca 50 miljoner kronor under 2007.

ESV:s bedömning är att brister hos Försvarmakten har lett till att regler inte har följts, att den interna budgeten har blivit felaktig och att årsredovisningen samt annan extern rapportering har blivit felaktig. Vidare bedömer ESV att ovanstående brister kan härledas till otydliga ansvarsroller och bristande kontrollaktiviteter.

5 Planerings- och uppföljningsprocessen

ESV konstaterar ett antal brister och förbättringsmöjligheter när det gäller planerings- och uppföljningsprocessen inom Försvarmakten. Nedan redovisas de viktigaste områden. Dessa överlappar delvis varandra och därför förekommer en del upprepningar. Det är emellertid viktigt att nyansera dessa problem även om en otydlig ansvarsfördelning är en ständigt återkommande orsak. Under respektive område görs en kort problemsammanfattning. I bilaga 2 presenteras planerings- och uppföljningsprocessen inom Försvarmakten så som den ser ut enligt interna dokument. I bilagan finns också en kort beskrivning av grundprinciper för den interna styrning som ska införas inom kort.

5.1 Bristfällig koppling mellan verksamhet och ekonomi

ESV konstaterar att ekonomiska kalkyler i centrala styrande dokument som FMUP och BU är alltför aggregerade och i vissa fall beräknas utifrån erfarenheter som inte är relevanta idag. Detta skapar en osäkerhet om huruvida de ambitioner med verksamheten som beskrivs är realistiska i förhållande till de ekonomiska ramar som redovisas. ESV anser att det därmed finns en uppenbar risk för att beslut fattas utan att man vet vilka ekonomiska konsekvenser som dessa får.

I Försvarmaktens utvecklingsplan saknas också en beskrivning av hur Försvarmakten tänker arbeta med effektiviteten i verksamheten och vilka besparingar som krävs för ambitionshöjningar inom t.ex. den nya insatsverksamheten. ESV:s iakttagelser bekräftas även av andra studier. I en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut sägs t.ex. följande:

Det finns en tendens att negligera ekonomiska värderingar i olika faser av planeringen i försvaret. Planering görs och målsättningar för förband och materiel sätts ofta utan att ekonomin får påverka ambitionerna. Ofta görs bara en översiktlig ekonomisk värdering av redan färdiga förslag. Ekonomiska värderingar får inte iterativt påverka lösningsförslagen. Det ekonomiska uppvaknandet kommer i stället sen i processen i samband med genomförandet då ekonomin helt plötsligt får mycket stort inflytande. Det blir då ofta fråga om att parera otillräckligt ekonomiskt utrymme genom att minska volymer och antal i planerad produktion/anskaffning.⁷

Exempel som stödjer behovet av att koppla ekonomi till verksamheten är bl.a. hanteringen av kostnaderna för Nordic Battle Group. I detta fall togs ett antal beslut om ökade kostnader under 2007. Finansiering har skett genom generella

⁷ Nordlund Peter m. fl, *Verksamhetslogik i förbandsproduktion* (FOI-R-2241-SB), 2007, s 14

reduceringspaket bl.a. genom att Försvarsmaktsdagar ställts in och att rese- och övertidsstopp har införts. Hur mycket dessa reduceringsåtgärder faktiskt har inbringat i minskade kostnader och om dessa har motsvarat de ökade kostnaderna för Nordic Battle Group har ESV inte fått något svar på.

Ett annat exempel är den ”centrala kassa” som finns på produktionsavdelningen där sådana kostnader som inte kan belastas ett specifikt förband bokförs. Det kan vara kostnader i form av PRIO-projektet, IT-kostnader, pensionskostnader, FMLOG kostnader som inte belastar ett särskilt förband, t.ex. kostnader för en restaurang som ingen använder, skjutfält som inte nyttjas m.m.. I budgeten för denna kassa, som omsluter ca 3,5 miljarder kronor varje år, läggs centrala ”minusposter” in. Dessa minusposter belastar på så sätt inte förbandens ramar. Minusposterna avser beräknade kostnadsminskningar som Försvarsmakten vet uppstår på förbanden under året men där det inte går att på förhand peka ut på vilket enskilt förband det kommer att ske.

ESV ser att det finns en risk för att förbanden planerar och bedriver ”mer” verksamhet än vad det finns ekonomiskt utrymme för. Detta till följd av att stora kostnader för bl.a. IT och pensioner inte läggs ut på förbanden, samt att förbanden tilldelas ramar där ovanstående ”minusposter” inte är avdragna

5.2 Bristande kvalitetssäkring av underlag till planeringsdokument

ESV konstaterar att det har förekommit att planeringsdokument har framställts utifrån olika antaganden för samma grundinformation som t.ex. personalkostnader. Som ESV tidigare nämnt ligger ansvaret för att ta fram planeringsdokument på olika enheter inom högkvarteret och det saknas en gemensam kvalitetssäkring av innehållet i dessa.

ESV har vidare konstaterat att det råder osäkerhet om riktigheten i de beräkningsunderlag som lämnas i samband med upprättande av olika planerings- och uppföljningsdokument. ESV har sett flera exempel på utgifter som saknas i underlag eller har tagits fram utifrån felaktiga antaganden. Statskontoret har i sin rapport Omställning av det militära försvaret⁸ angivit följande:

Statskontoret konstaterar att Försvarsmaktens bedömningar i årsredovisningen i väsentliga delar skiljer sig från de bedömningar myndigheten redovisar i sitt svar med anledning av Försvarsdepartementets anmodan. De skilda bedömningar som Försvarsmakten har redovisat förefaller ha sin grund i att redovisningarna baseras på olika förutsättningar och utgångspunkter. Detta medför, enligt

⁸ Omställning av det militära försvaret, status i mars 2008, Statskontoret 2006/194-5

Statskontoret, betydande tolkningssvårigheter och ökad osäkerhet i uppföljningsarbetet. Dessa intryck förstärks dessutom av att myndigheten inte fullt ut har kunnat relatera uppnådda resultat till kostnadsutfallet för år 2004, dvs. basåret för omställningsarbetet och Statskontorets granskning.

Nedan följer ytterligare exempel som visar på ovanstående problem:

- Vid budgetering av förbandsverksamheten 2007 användes felaktiga ingångsvärden i form av för låga snittlöner för beredskapssoldater och yrkesofficerare. Detta medförde att utfallet översteg budget med 126 miljoner kronor.
- Beräkningar i budgetunderlaget baserar sig på mer än två års gamla utfallssiffror.
- Försvarsmaktens beräkningar av hyreskostnader mot Fortifikationsverket har varit felräknade och träffsäkerheten i prognoserna har varit dålig. Exempel på detta är en kreditfaktura från Fortifikationsverket på 140 miljoner kronor som Försvarsmakten erhöi i mars 2008 avseende 2007 års hyreskostnader. Orsakerna till denna kreditfaktura och vilken roll Fortifikationsverket har i det har ESV inte tittat närmare på.
- När produktionsledningen skulle lämna uppgift om kostnad för PRIO-projektet till budgetunderlaget 2008 hade man fyra olika beräkningar att välja mellan. Enligt uppgift fanns ingen vägledning om vilken av dessa fyra som skulle väljas.

5.3 Det saknas en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess

ESV konstaterar att den organisatoriska fördelningen av ansvaret för de olika planerings- och uppföljningsdokument skapar en otydlighet på flera plan. Olika stabsenheter ansvarar för olika dokument och informationsöverlämningen är ofta bristfällig. Överlappningar i processen förekommer och arbetsfördelningen innehåller flera otydligheter. Nuvarande ansvarsfördelning för att ta fram olika dokument styckar upp processen och riskerar medföra att olika dokument inte hänger samman på ett bra sätt.

Exempel på detta vid ESV granskning är:

- En samlad uppföljning av de rationaliseringar som föreslogs i Försvarsförvaltningsutredningen (FFU) beskrivs ha ramlat mellan stolarna. Ingen tog ansvaret för detta.
- I budgetunderlaget 2008 saknades en stor utgift avseende flyttkostnader för högkvarterstjänsterna från Lidingövägen till Tre Vapen. Utgiften var känd och beräknad till 40 miljoner kronor men trots detta kom den aldrig med i budgetunderlaget.

5.4 Planering och uppföljning i olika strukturer

Den ekonomiska uppföljningen görs i en annan struktur än den ekonomiska planeringen. Avvikelser i uppföljningen är därmed svåra att koppla tillbaka till planeringsdokumenten. Detta betyder att det är svårt att analysera och hitta de verkliga orsakerna till avvikelserna. ESV har även konstaterat att avvikelser inte alltid utreds och att ansvaret för att utreda avvikelser är oklart.

Ett exempel är planering och uppföljning av personalkostnader. Planeringsunderlag beräknas av en avdelning på ett visst sätt och uppföljning sker hos andra avdelningar på annat sätt. Det finns ingen enhetlig definition av personalkostnader.

5.5 Brister i rapportering och hantering av avvikelser mot budget

ESV:s bedömning är att rutiner kring hur man rapporterar och hanterar ekonomiska avvikelser behöver förbättras.

Tidigt under 2007 fanns signaler om att utfallet för 2007 beräknades bli högre än vad som redovisats i budgetunderlaget 2008. Trots att vetskapen fanns ändrades inte någon av prognoserna som lämnades till regeringen under 2007. Först i Försvarmaktens svar på anmodan daterad 21 januari 2008⁹, framkom att anslagsbelastningen för 2007 blivit 300 miljoner kronor högre än prognostiserat.

Om den sena informationen till Förvarsdepartementet beror på att man inom Försvarmakten inte har förtroende för varandras siffror då man räknar på olika sätt, om signalerna inte har gått fram till rätt mottagare eller om man tror från tidigare erfarenheter att det ska lösa sig under sista delen av året kan ESV inte ta ställning till. ESV anser att det är viktigt med klara rutiner för hur avvikelserrapportering ska se ut. Det ska vara tydligt vem som är mottagare av informationen och hur man ska hantera olika situationer. Det ska även framgå i vilket läge Förvarsdepartementet ska informeras.

5.6 Ingen samlad dokumentation av planerings- och uppföljningsprocessen

ESV konstaterar att det inte finns någon dokumenterad sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess. Det är en brist att endast ett fåtal nyckelpersoner som kan beskriva hur Försvarmaktens interna planerings- och uppföljningsprocess är tänkt att fungera. Få kan beskriva hur och var den egna delen kommer in i helheten.

⁹ Avser hemställan om omfördelning av medel mellan försvarmaktens anslag budgetåret 2008

6 Den interna miljön

6.1 Synen på ekonomi inom Försvarmakten

ESV:s egna intervjuer, och andra undersökningar som behandlat den ekonomiska styrningen inom Försvarmakten, visar att det finns ett bristande intresse för ekonomi inom organisationen. ESV:s bedömning är att man är mer intresserad av verksamheten – att lösa uppgiften – än av ekonomin.

Lagen om statsbudgeten kräver uttryckligen att myndigheterna ska iaktta en god hushållning med allmänna medel. Det betyder att myndigheterna inom ramen för en given budget ska fördela resurser i form av personal, inköpta tjänster, materiel etc. mellan olika slags aktiviteter så att nyttan för samhället av verksamheten som helhet blir så stor som möjligt. När det gäller Försvarmakten är ”nyttan” knuten till statsmakternas försvarspolitiska mål. Dessa mål kan vara mer eller mindre klart formulerade, men det ligger i Försvarmaktens uppgift att inom ramen för sin interna styrning och planering konkretisera (operationalisera) dessa och överväga hur tilldelade medel ska utnyttjas för att nå bästa möjliga totala resultat (måluppfyllelse).

Inom Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) pågår sedan ett antal år tillbaka ett projekt om strategisk styrning inom det militära försvaret med Försvarsdepartementet som uppdragsgivare. Projektets primära fokus är styrningen av försvaret ur ett statsmaktersperspektiv, men i de rapporter som tagits fram finns flera iakttagelser av intresse med bäring på den interna styrningen och kontrollen inom Försvarmakten.

[...] ekonomi har relativt låg status i Försvarmakten och ofta enbart betraktas som en kameral funktion. Det finns en tendens till att separera verksamhet och ekonomi. Verksamhetsstyrning blir en sak och ekonomistyrning en annan sak istället för att betrakta ekonomistyrningen som en integrerad del i verksamhetsstyrningen”.¹⁰

Ett problem i sammanhanget är att det kan vara svårt att se sambanden mellan verksamheten på förbandsnivå och de politiska målen. Därför har man inom ramen för FOI:s projekt ägnat sig åt att beskriva ”produktionslogiken” i försvaret:

Verksamhetslogikens syfte är att koppla ihop politiska mål, operativa förmågor, insatsorganisation, förbandsproduktion och kostnader. En förståelse för hur sambanden ser ut i en verksamhet och hur mål och medel hänger samman är en av de viktigaste förutsättningarna för goda beslut och effektivitet.¹¹

¹⁰ Nordlund, Peter. m.fl., *Strategisk styrning inom det militära försvaret - projektrapport 2005* (FOI-R-1804-SE), 2006, s 42.

¹¹ Nordlund, Peter m.fl., *Verksamhetslogik i förbandsproduktion* (FOI-R-2241-SE), 2007, s 14

En av slutsatserna i FOI:s rapport är att det förekommer en bristande avvägning mellan ambition och kostnad. Detta framgår i följande citat:

Det finns en tendens att negligera ekonomiska värderingar i olika faser av planeringen i försvaret. [...] Ofta görs bara en översiktlig ekonomisk värdering av redan färdiga förslag. [...] Det ekonomiska uppvaknandet kommer i stället sent i processen i samband med genomförandet då ekonomin helt plötsligt får mycket stort inflytande. Det blir då ofta fråga om att parera otillräckligt ekonomiskt utrymme genom att minska volymer och antal i planerad produktion/anskaffning.¹²

6.2 Ekonomernas ställning i Försvarsmakten

ESV har under denna utredning, och vid genomgången av resultaten av andra utredningar som behandlat styrningen av försvaret, fått uppfattningen att civilanställda ekonomer har låg status inom Försvarsmakten. ESV bedömer att det finns en kultur där militär kompetens värderas högre än civil kompetens.

Försvarsmakten är vad man brukar kalla en ”professionell organisation” med en stark organisationskultur. Officerskåren har en specifik kompetens och skolas in i en miljö med starka gemensamma värderingar och normer. I en analys av organisationskulturen inom Försvarsmakten, som gjordes i samband med dåvarande Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av försvarets omstrukturering och ekonomi 2001–2004, påpekades att den starka kårandan kan stänga ute civila medarbetare:

Officerskåren är maktbärarna och har sinsemellan starka nätverk. Många nätverk bildas under de många utbildningstillfällena eller på förbanden och man stödjer varandra under karriären på olika sätt. Det är i stort sett omöjligt för civilanställda att komma in i ett sådant nätverk.¹³

RRV:s slutsats var att Försvarsmaktens

[...] kulturarv med en lång historia, gamla organisations- och maktstrukturer, ritualer och symboler har skapat tankemodeller och attityder som inte är ändamålsenliga i nuläget och som inte förändras enbart genom en försvarsreform.¹⁴

I undersökningen Organisationskulturen inom Försvarsmakten sägs att systemet är inriktat på att utveckla ”militära generalister”:

Det är nödvändigt att ”visa vad man går för” på Högkvarteret för att bli befördrad. Det leder till korta kommenderingsperioder då man kanske hinner lära sig jobbet, vidta vissa åtgärder, för att sedan gå vidare till nästa kommendering.

¹² Ibid, s 7.

¹³ Försvarets omstrukturering – Granskning av planering och genomförande, RRV 2003:20, s. 140

¹⁴ Ibid, s 41

Man hinner definitivt inte följa upp och ta ansvar för sina beslut. Ett sådant system främjar inte utvecklingen av verksamheten utan leder till kortsiktighet och ytlighet i arbetet [...].¹⁵

6.3 Brister i kompetensöverföringen

En brist inom Försvarsmakten är att det är en låg grad av kontinuitet. Det finns en frekvent rotation av personal inom Försvarsmakten. För att göra karriär krävs vissa arbetsuppgifter och utbildningssteg vilket driver på en snabb rotation mellan olika tjänster vilket bidrar till bristen på lärande.

Försvarsmakten beskrivs som en organisation med kort historiskt minne – ingen lärande organisation. Personal slutar utan att man först tar tillvara deras kunskaper. Det har bl.a. framkommit att personal slutar innan nya hunnit tillträda på posterna, erfarna ekonomer byts ut mot oerfarna, skriftliga dokument som beskriver och tydliggör arbetsuppgifterna saknas. Det här innebär, enligt ESV:s bedömning, stora kunskapsstapp som i flera fall har fått konsekvenser i planerings- och uppföljningsarbetet. ESV har sett exempel där anställd har fått ”ärva” uppgifter, budget, m.m. utan att ha haft möjlighet att få reda på vad stora väsentliga besparingsposter står för.

¹⁵ Ibid, s 141 f

7 Genomförande av tidigare utredningsförslag

ESV har studerat olika aspekter på Försvarmaktens interna styrning och kontroll och presenterat dem i olika rapporter. Två av dem, ”Förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge m.m.” (2001) samt ”Bättre ekonomistyrning i Försvarmakten” (2003), sammanfattas i bilaga till denna rapport.

Förstudien 2001 fokuserade särskilt på Högkvarterets styrning av förbandsverksamheten. I den föreslås förbättringar på Försvarmaktens arbete med den interna styrningen och kontrollen, hur prognoser över anslagsbelastningen hanteras, de ekonomiadministrativa stödsystemen, hur kunskapen om ekonomi kan ökas samt hur ekonomifunktionen ska organiseras.

Redan i förstudien 2001 ansåg ESV att Försvarmakten skulle utveckla en sammanhållen modell för planering, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamhet och ekonomi. ESV konstaterade också att den ekonomiska kostnadsmedvetenheten totalt sett var bristfällig inom Försvarmakten. I rapporten föreslogs att ÖB skulle ta initiativet att förbättra detta genom att öka ekonomernas inflytande inom organisationen.

ESV:s bedömning är att förslagen till åtgärder 2001 även är aktuella idag.

Regeringsuppdraget som återrapporterades 2003 hade som syfte att genomföra en uppföljning/utvärdering av det utvecklingsarbete som startats inom Försvarmakten med anledning av förstudien från 2001. ESV konstaterade då att Försvarmakten hade vidtagit flera åtgärder för att få en sammanhållen planering och uppföljning inom hela organisationen. När det gällde Försvarmaktens insatser för att förbättra prognosarbetet konstaterade ESV i 2003 års rapport att prognoshanteringens togs på större allvar jämfört med två år tidigare. ESV studerade också vilka insatser som Försvarmakten genomfört för att förstärka den ekonomiska medvetenheten. Man kunde då konstatera att ett projekt som utreder vilka ekonomiutbildningar för militär och civil personal som ska finnas inom Försvarmakten pågick. Projektet gick dock långsamt framåt, vilket kunde förklaras utifrån rådande attityder och värderingar inom Försvarmakten som försvårar förankring och införande av föreslagna förändringar inom området ekonomisk kompetens.

Sammantaget ansåg ESV i 2003 års rapport att Försvarmaktens arbetssätt för att utveckla ekonomistyrningen utifrån ESV:s rekommendationer i rapporten 2001 varit framgångsrik. Vissa problem återstod och några nya hade tillkommit sedan

Försvarsmakten skapade direktiven för införandet. Det som främst uppmärksammades var att det saknades en ansvarig person för att driva och koordinera införandet av ekonomistyrningen.

ESV:s bedömning är att Försvarsmakten har vidtagit åtgärder med anledning av tidigare rapporter, men att vissa åtgärder ännu inte fått önskvärt genomslag och att många av förslagen fortfarande är aktuella idag.

8 Överväganden och förslag

Sammantaget har ESV funnit påtagliga brister i den interna styrningen och kontrollen i Högkvarteret. Bristerna bedöms vara av strukturell karaktär.

ESV lämnar här förslag som syftar till att åtgärda bristerna i den interna styrningen och kontrollen. Förslagen kan ha effekter även på andra områden. Detta har ESV inte beaktat. Vidare redovisas de överväganden som ligger bakom ställningstagandena. De förslag som ESV lämnar är inriktade på att förändra strukturerna. Det rör frågor om tydligare ansvar och roller inom Högkvarteret, organiseringen av Högkvarteret i förhållande till dess uppgift, en tydligare och bättre planerings- och uppföljningsprocess och att stärka den ekonomiska kompetensen inom Högkvarteret.

8.1 Tydliggör ansvar och befogenheter

Ansvar och gränssnitt mellan olika enheter/funktioner bör tydliggöras i Högkvarterets arbetsordning och i övriga interna styrdokument. Det är viktigt att det finns en samstämmighet mellan beskrivningar av ansvar och tillämpningen av Försvarmaktens styrmodell.

Försvarmakten är en statlig förvaltningsmyndighet, med geografiskt spridda organisatoriska enheter, och bör organiseras som en sådan. Högkvarteret, vars uppgift är att vara den centrala delen av myndigheten, bör inte definieras som ett förband. ESV bedömer att det bidragit till ett komplicerat rollspel där roller och ansvar blivit otydliga.

8.1.1 Utöka generaldirektörens befogenheter

Förslag: I Försvarmaktens instruktion regleras att överbefälhavaren och generaldirektören gemensamt beslutar i frågor om myndighetens förvaltning och utveckling av myndighetens verksamhet. Det innebär att de tillsammans beslutar om budgetunderlag, årsredovisning, delårsrapport, prognoser och arbetsordning.

Den högste militären i försvaret är chef för Försvarmakten. För att skapa förutsättningar för en fungerande intern styrning och kontroll inom Försvarmakten bedömer ESV att annan kompetens än militär förmåga måste få mer inflytande i Försvarmaktens ledning. Ett steg har tagits i denna riktning i och med att regeringen utsett en generaldirektör för Försvarmakten. GD har dock en i förhållande till ÖB underordnad roll. Ett sätt att förändra kulturen och förstärka förvaltningstraditionen skulle vara att utse GD till chef för myndigheten Försvarmakten. Om detta av andra skäl inte är lämpligt anser ESV att GD:s roll i organisationen måste stärkas och

nyttjas på ett bättre sätt. För att fortsätta utveckla den interna styrningen och kontrollen är det nödvändigt att GD har tillräckliga befogenheter för den uppgiften.

Nuvarande uppgiftsfördelning mellan ÖB och GD förstärker den militära och civila uppdelningen och kulturen inom myndigheten. För att bryta denna ordning bör alla beslut som har påverkan på myndighetens verksamhet och ekonomi fattas gemensamt av ÖB och GD. Enligt myndighetsförordningen kan myndighetschefen inte delegera ansvaret för bl.a. intern styrning och kontroll. Regeringen måste därför fatta beslut om avvikelser ska göras från detta. ESV föreslår att regeringen i Försvarmaktens instruktion beslutar att ÖB och GD gemensamt beslutar om:

- Budgetunderlag
- Årsredovisning och delårsrapport
- Försvarmaktens arbetsordning
- Prognoser

Gemensamt ansvar är normalt inte en optimal lösning, men i Försvarmaktens fall anser ESV att det är nödvändigt för att säkra att annan kompetens än den militära får genomslag för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

8.2 Utveckla en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess

ESV anser att Försvarmakten inte lägger ner tillräckligt mycket kraft på uppföljning av verksamheten. Det gäller framför allt den ekonomiska dimensionen. I planeringen av verksamheten är det viktigt att de ekonomiska aspekterna blir en självklar del tidigt i processen. ESV:s bedömning är att ekonomin inte finns med på ett tillfredsställande sätt i de långsiktiga planerna, t.ex. Försvarmaktens utvecklingsplan. Försvarmakten planerar sin verksamhet i första hand utifrån de uppgifter som ska lösas och i andra hand utifrån ekonomiska restriktioner. Detta är ett problem som identifierats även i den löpande styrningen av verksamheten.

8.2.1 Koppla samman verksamhet och ekonomi

Förslag: Fortsätt att förbättra spårbarheten och att använda gemensamma metoder och modeller i planeringen och uppföljningen

ESV anser att det är viktigt att Försvarmakten förbättrar spårbarheten och kopplingen mellan verksamhet och ekonomi i planeringen och uppföljningen. Ett steg i detta är att fortsätta att realisera Försvarmaktens ekonomimodell (FEM). Enligt uppgift från Försvarmakten påbörjas implementeringen av verksamhetsgren 1 och 2 under år 2008. Det är därför för tidigt för ESV att bedöma effekterna av detta arbete. Avsikten att koppla kostnaderna till produkterna bedömer ESV som

nödvändig för att skapa spårbarhet och kunskap vilket ger förutsättningar för att ha kontroll över Försvarsmaktens kostnader. Planerings- och uppföljningsdokument ska också ha samma struktur för att möjliggöra jämförelser och analyser mellan utfall och budget.

8.2.2 Stärk uppföljningens roll

Förslag: Stärk resultatansvaret genom att utveckla ÖB:s uppdrag till resultatkontrakt.

ESV anser att Försvarsmakten måste lägga mer kraft på den ekonomiska uppföljningen. Ett steg i denna riktning är att ÖB:s uppdrag till resultatansvariga chefer förtydligas så att de fungerar som resultatkontrakt mellan verksamheten och cheferna. Resultatkontrakten bör kopplas till Försvarsmaktens budget vilket sätter tryck på att båda parter analyserar, förstår och accepterar de uppdrag som ska lösas och de resurser som budgeteras för dem. Det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret följs upp och utkrävs genom att resultatkontrakt tecknas.

8.2.3 Dokumentera processen

Förslag: Dokumentera planerings- och uppföljningsprocessen så att det finns *en* aktuell bild av hur processen är tänkt att fungera, som används i den interna och externa kommunikationen.

Det är viktigt att Försvarsmakten skapar *en* bild av hur processen är tänkt att fungera. Antaganden som används i planeringsprocessen exempelvis antaganden om effekthemtagningar måste dokumenteras. Det är även viktigt att beräkningsunderlagen är kvalitetssäkrade och väl dokumenterade. Detta för att öka spårbarheten mellan olika dokument och göra det möjligt att följa upp verksamheten och ekonomin utifrån dessa antaganden.

8.2.4 Genomför utbildning för samtliga chefer om processen

Förslag: Genomför ett utbildningsprogram för samtliga chefer, som omfattar ekonomistyrning, budgetprocessen och ekonomiadministrativa regler.

För att kunna ta ansvar för planering och uppföljning krävs tillräcklig kompetens för att förstå och fatta beslut som har ekonomiska konsekvenser. Det betyder att cheferna måste ha kunskap om t.ex. ekonomistyrning, budgetprocess och de ekonomiadministrativa regler, såväl interna som externa, som styr en myndighets verksamhet. ESV föreslår därför att Försvarsmakten genomför ett utbildningsprogram för samtliga chefer inom dessa områden.

8.3 Se över Högkvarterets organisation

Högkvarteret är myndighetsledningens centrala stöd och består av drygt 1 000 personer.¹⁶ Inom Högkvarteret finns också operativ ledning av insatsförband.

Storleken på Högkvarteret är i sig ett problem, som kan bidra till att försvåra planerings- och uppföljningsprocesser, information och kommunikation mellan olika delar av Högkvarteret.

Det är få av dem som ESV har intervjuat inom Högkvarteret som kan ge en övergripande bild av hur olika delar i ledningsprocessen hänger samman. Detta beror på en otydlig styrmodell men också på en stor och komplex organisation. Delvis kan detta avhjälpas med bättre beskrivningar av styrmodellen och genom att utveckla processer för hur samordning mellan olika funktioner ska gå till. Det finns också anledning att utreda eventuellt dubbelarbete som konsekvens av otydliga roller och gränsdragningar.

8.3.1 Inrätta en ledningsstab med mandat och ansvar för planering, budgetering, redovisning och uppföljning

Förslag: Inrätta en stab direkt underställd generaldirektören som stödjer ledningen i strategisk ledning, planering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten.

Förslaget innebär att nuvarande stödfunktioner ombildas till en stabsfunktion direkt underställd generaldirektören. Staben bör ansvara för att förvalta och utveckla en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess. Staben ska äga processen. I dag är dessa uppgifter fördelade på flera funktioner, åtminstone på funktionerna för ledning, ekonomi, personal, juridik, information och delar av produktion. Det är viktigt att staben har både kompetens inom verksamheten och akademisk kompetens inom främst ekonomi, personal, juridik och strategiska ledningsfrågor.

Staben ska vara verksledningens stöd i planeringen och uppföljningen av verksamheten. Det betyder att den ska identifiera, analysera och ge förslag till verksledningen i planering och uppföljning av verksamheten. Fokus bör också vara att utveckla den interna styrningen och kontrollen.

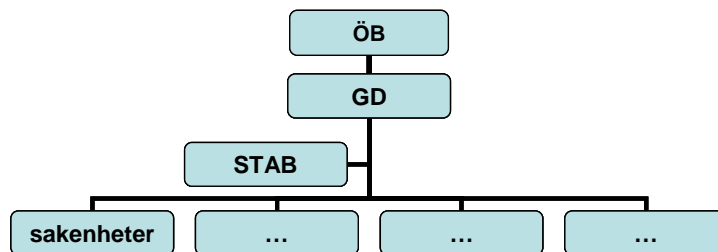
ESV anser att staben ska ansvara för att ta fram alla dokument som lämnas till regeringen, som t.ex. budgetunderlag, årsredovisning, prognoser. Den ska också ansvara för att ta fram Försvarmaktens interna styrningsdokument (exempelvis FMUP, budgetunderlag och ÖB-uppdrag). Nuvarande ansvarsfördelning styckar upp

¹⁶ Framräknat av ESV utifrån Försvarmakten årsredovisning 2007, s. 79 samt bilaga 3 till årsredovisningen.

processen vilket medför att olika dokument inte hänger samman. Den nya staben ansvarar för innehållet och för att rapportera dessa dokument i ledningsgruppen.

Staben måste hämta in underlag från organisationen och kvalitetssäkra dessa underlag. Det måste därför finnas verksamhetskunniga och ekonomer i linjen som förser staben med information. Staben ska också ha ansvaret för de metoder och modeller som används vid exempelvis budgetering och kalkylering. Vidare bör staben ha den samlade bilden av Försvarsmaktens ekonomi. Stabens ansvarsområden och mandat bör tydliggöras i Högkvarterets arbetsordning.

ESV förslag illustreras i denna organisationskiss:



8.3.2 Säkra den ekonomiska kompetensen

Förslag: Se över rotationstiden inom Högkvarteret, rutiner för överlämnande av uppgifter samt dokumentation av uppgifter och processer. Höj statusen för den ekonomiska kompetensen.

Försvarsmakten bör säkerställa att det finns tillräcklig ekonomisk kompetens inom Högkvarteret. En förutsättning för detta är att det finns rutiner för överlämnande av uppgifter och överförande av kunskap när personal byter tjänst, samt att arbetsuppgifterna finns dokumenterade. ESV föreslår även att Försvarsmakten överväger längre rotationstid i befordringsgången för att säkerställa kontinuitet och kompetens på nyckelpositioner.

Försvarsmakten måste bättre nyttja olika kompetenser. För att kunna koppla ihop verksamhet och ekonomi bedömer ESV att ekonomikompetensen inom Försvarsmakten behöver värderas högre än idag. Detta bör uttryckas som en tydlig uppgift för cheferna.

8.4 Överväg andra ledningsformer

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) som trädde i kraft den 1 januari 2008 är det myndighetens ledning som ansvarar för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt

ESV:s förslag i kapitel 8.1 till 8.3 tar sin utgångspunkt i att Försvarsmakten ska fortsätta att vara en enrådighetsmyndighet. Med Försvarsmakten som enrådighetsmyndighet är ÖB myndighetens ledning. Enligt myndighetsförordningen ska ÖB därmed säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt. Detta ansvar kan inte delegeras. Försvarsmakten har även en generaldirektör som enligt högkvarterets arbetsordning har ansvaret för ekonomistyrning. Om denna ordning ska fortsätta gälla måste generaldirektörens roll och befogenhet tydliggöras i Försvarsmaktens instruktion då delegering inte är möjlig enligt myndighetsförordningen.

Ett alternativ att överväga är att Försvarsmakten istället leds av en styrelse.¹⁷ Styrelsen har då ansvaret för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på betryggande sätt. Då Försvarsmaktens chef främst har en militär kompetens kan en utökning av ledningens förvaltningskompetens, i form av en styrelse, innebära att myndighetens ledning ges bättre förutsättningar att fullgöra kraven i myndighetsförordningen och därmed säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll. Med alternativet styrelse måste en del av ESV:s förslag i kapitel 8.1 till 8.3 ses över.

Ytterligare ett alternativ att överväga är att inrätta ett insynsråd med rådgivande funktion inom förvaltningsområdet. Detta ska inte jämföras med Rådet för insyn i Försvarsmakten som tidigare var kopplad till Försvarsmakten. Syftet var där att bedriva insyn, medborgerligt inflytande och demokratisk kontroll i verksamheten. Med insynsråd är myndighetschefen fortfarande ensam ansvarig för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll men tillförs via rådsmedlemmarna rådgivande kompetens.

¹⁷ 2 §, myndighetsförordningen (2007:515)

Referenser

Försvarmakten:

FFS 2007.4, Försvarets författningssamling. Försvarmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarmakten (verksamhetsordning)

Försvarmaktens budgetunderlag för 2009

Försvarmaktens budgetunderlag för 2008

Försvarmaktens årsredovisning 2007

Försvarmaktens årsredovisning 2006

Försvarmaktens regleringsbrev 2008

Försvarmaktens regleringsbrev 2007

Försvarmaktens Utvecklingsplan 2009-2018. HKV 2220:63128

Överbefälhavarens uppdrag 2008. HKV 23 320:61255

Arbetsordning för högkvarteret och försvarmaktens centrala ledning (HKV ArbO). HKV 02 312:71467.

Högkvarteret Ekonomistaben, EKS DIREKTIV 3-08 – Omedelbara åtgärder inom ekonomistyrning, 2008-03-27

Svar på anmodan avseende Försvarmaktens ekonomi budgetåret 2008 m.m., 2008-01-31

Utvecklad ekonomistyrning "integrated performance management" i Försvarmakten, intern rapport 2008-01-22

Svar på anmodan gällande hemställan om omfördelning av medel mellan Försvarmaktens anslag budgetåret 2008, 2008-01-21

Försvarmaktens ekonomimodell FEM, Avrapportering inom HKV-uppdrag 42/05, 2006-10-26

Försvarmaktens ekonomistyrning – särskilt om Högkvarterets koncern-ekonomifunktions uppgifter, omfång, bemanning m.m., intern rapport 2006-09-18

Försvarmakten Högkvarteret, Slutrapport perspektivstudien 2005-2007, 2007-12-20

Försvarmakten Internrevisionen, Revision: HKV organisationsutveckling (HKV 05), 2006-04-17

Försvarmaktens internrevisions iakttagelser 2006 och 2007

Implementering av FEM och PRIO - En utvecklingsresa (HKV Analysavdelningen)

Totalförsvarets forskningsinstitut

Asplund, Patrik m.fl. (2008), Att styra försvaret – balanserat styrkort och förbandsvärdering. FOI-R-2452-SE

Nordlund, Peter m.fl. (2006). Strategisk styrning inom det militära försvaret – projektrapport 2005. FOI-R-1804-SE

Ekonomistyrningsverket

Förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge m.m. Dnr 11-1151/2002

Bättre ekonomistyrning i Försvarmakten. Dnr 12-171/2001

Handledning intern styrning och kontroll. ESV 2008:13

Styrningen av försvaret - Ekonomistyrningens rapport till försvarsutredningen.
ESV 2005:10

Riksrevisionen/Riksrevisionsverket

Revisionsrapport: Löpande granskning av Försvarmakten, 2008-03-12.
Dnr 32-2007-0835

Revisionsrapport: Försvarmaktens årsredovisning 2007, 2008-03-19.
Dnr32-2007-0835

Reformen av Försvarets logistik: Blev det billigare och effektivare? RiR 2006:29

Materiel för miljarder - en granskning av försvarets materieförsörjning. RiR 2004:6

Försvarets omstrukturering - Granskning av planering och genomförande. RRV
2003:20

Försvarets omstrukturering - Granskning av materiel- och personalförsörjning.
RRV 2002:14

Skänka, sälja eller slänga? - Försvarmaktens avveckling av överskottsmateriel.
RRV 2002/03:8

Giva akt på lönebildningen! - arbetsgivarepolitik inom Försvarmakten.
RRV 2002/03:6

Avveckling av officerare och kompetensförsörjningsläget inom försvarmakten.
RRV 2001:7

Från hot till skrot: Ny materiel i försvaret. RRV 2000:23

Från hot till skrot: Ny materiel i försvaret - Sammanfattande slutsatser och förslag.
RRV 2000:23

Formerna för lönebildning m.m inom Försvarmakten. RRV 2000:10

Statskontoret:

Försvarmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem,
Status i december 2007, dnr 2005/446-5

Omställning av det militära försvaret, Status i mars 2008, dnr 2006/194-5

Försvarets styrning: Styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet,
Statskontoret 2005:109

Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter, Statskontoret 2005:106

Konkurrerande och kompletterande styrmodeller: En analys av styrningen i försvaret,
Statskontoret 2005:11

Riksdagens och regeringens styrning av försvaret, Statskontoret 2005:7

Utredningar m.m.

SOU 2003:26, Lekmannamedverkan i Försvarsmakten.

SOU 2005:96, En effektiv förvaltning för insatsförsvaret.

SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.

Sveriges Riksdag Försvarsutskottet, Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut, 2007/08:RFR6, 2007-12-18

Reservofficersförbundets skrivelse till Försvarsdepartementet statssekreterare Jevrell 2008-02-06

Akademien för ekonomistyrning i staten:

Styrning, effektivitet och ansvar vid Försvarsmakten: en pilotstudie (Akademirapport 2004:1)

En trovärdig försvarsmakt: Strategisk verksamhetsstyrning och FM:s interna styrprocesser med särskilt fokus på effektivitet ur ett samhälls- och medborgarperspektiv (Akademirapport 2004:3)

Från Bunker till Växthus: Kommunikation som en del av ledningsprocessen och en förutsättning för förändring (Akademirapport 2004:6)

Från prestationsstyrning till effektstyrning - förändrad ägarstyrning av Försvarsmakten via omvägens strategi och Picasso för att nå ut till medborgarna (Akademirapport 2005:5).

Bilaga 1: Ansvar och befogenheter i styrande dokument

Flera dokument reglerar Högkvarterets stabers ansvars- och befogenheter:

- Försvarsmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarsmakten (verksamhetsordning)¹⁸
- Arbetsordning för Högkvarteret och Försvarsmaktens centrala ledning (HKV arbO)¹⁹
- Dokument som reglerar en enhet/stabs ledning (benämns arbetsordningar, stående stabsorder m.m.)

Nedan sammanställs myndighetsledningens och de olika stabernas/enheternas ansvar och befogenheter enligt verksamhetsordningen och Högkvarterets arbetsordning. Dokumenten har något olika skärningar men beskriver i grunden samma sak: ansvar, verksamhet och olika processer. Verksamhetsordningen gäller, till skillnad från Högkvarterets arbetsordning, hela Försvarsmakten. Ansvaret för cheferna i Högkvarteret beskrivs närmare i arbetsordningen.

Överbefälhavaren

Överbefälhavaren beslutar om årsredovisning, delårsrapport, åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse, riktlinjer för internrevisionen, revisionsplan för internrevisionen, åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.²⁰

I arbetsordningen beskrivs att ÖB fattar beslut om ärenden som är av principiell betydelse eller som annars är av stor vikt. ÖB beslutar i ärenden som avser t.ex. framställningar till regeringen om insatsorganisationens omfattning, inriktning och uppgifter samt grundorganisationens lokalisering, årsredovisning och budgetunderlag, ingående av samordningsavtal med andra myndigheter m.m.

Ledningsprocessen beskriver att ÖB leder Försvarsmakten genom att ge uppdrag och order åt de resultatansvariga cheferna (LEDS, PROD, INS, MUST).

¹⁸ FFS 2007:4, beslutade den 14 december 2007.

¹⁹ HKV beteckning 02 312:71467, 2007-06-20 och Bilaga 2.

²⁰ FFS 2007:4.

Generaldirektören

Generaldirektören är ställföreträdande chef för myndigheten och beslutar i frågor som rör ekonomistyrning, personal, miljö och verkställighet. GD beslutar även om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer²¹.

Ledningsstaben (LEDS)

Chefen för ledningsstaben ska som stabschef samordna stabsarbetet i Högkvarteret.

Chefen för ledningsstaben ansvarar för att

- utarbeta förslag till strategisk utveckling och inriktning avseende Försvarsmaktens operativa förmåga och insatsorganisation.
- bedöma Försvarsmaktens samlade effektivitet
- samordna, prioritera och inrikta verksamheten.

I en bilaga till arbetsordningen utvecklas ansvaret. Där står att chefen för ledningsstaben:

- ska leda inrikta och samordna arbetet i Högkvarteret så att Försvarsmakten uppfyller statsmakternas krav
- ska besluta om omfördelning av resurser mellan enheter inom Högkvarteret
- ska klarlägga Försvarsmaktens framtida krav på förmåga och vid behov lämna förslag på ny inriktning
- ska påskynda Försvarsmaktens reformering utifrån fastställda strategiska mål för verksamheten.

Dessutom ansvarar chefen för ledningsstaben bl.a. för Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), Perspektivplaner (PerP), strategiska styrdokument och Högkvarterets arbetsordning.

Ekonomistaben (EKS)

Ekonomidirektören leder och ansvarar för Försvarsmaktens ekonomistyrning.

Ekonomidirektören ansvarar för:

- att utarbeta budgetunderlag (BU), årsredovisning, delårsredovisning, månadsrapporter.
- att omsätta ÖB:s uppdrag till resultatansvariga chefer
- bestämmelser för ekonomisk styrning.

Dessutom ska ekonomidirektören bedöma organisationsenheternas riskanalyser och upprätta Försvarsmaktens samlade riskanalys.²²

²¹ Beslutar om åtgärder med anledning av internrevisionen framgår endast i FFS.

Personalstaben (PERS)

Personaldirektören ansvarar för personal och kompetensförsörjning, rekrytering, utveckling, nyttjande och avveckling av personal.

Insatsledningen (INS)

Chefen för insatsledningen ansvarar för

- planering, ledning och uppföljning av Försvarmaktens insatser
- värdering av produktionens effekter i insatsorganisationen
- att ställa krav gentemot PROD.

I bilaga preciseras att chefen för insatsledningen ansvarar för att utarbeta och fastställa kraven på operativ förmåga och beredskap till insatsorganisationen.

Chefen för insatsledningen ansvarar för/utarbetar bl.a. Försvarmaktens gemensamma lägesbild och lägesuppfattning (FMG och FMGU), insatsorganisationsutvärdering (IOV) och försvarsplanering.

Dessutom beslutar chefen för insatsledningen om förbandsmålsättningarna och om taktisk, organisatorisk, ekonomisk målsättning (TOEM).

Chefen för insatsledningen ska omsätta order från ÖB till de chefer som är underställda honom eller henne.

Produktionsledningen (PROD)

Chefen för produktionsledningen ansvarar för att

- producera krigsförband
- utveckla, vidmakthålla och avveckla materiel och anläggningar
- göra bedömningar av Försvarmaktens produktivitet.

I FFS 2007:4 uttrycks att chefen för produktionsledningen även ska värdera produktionens effekter på insatsorganisationen (till INS) och värdera grundorganisationens produktivitet och kvalitet i förhållande till tidigare värdering (6§, 8 §).

Chefen för produktionsledningen ansvarar för att fastställa bl.a. produktionsplanen (ProdP), långsiktig materielplan, verksamhetsuppdrag (VU) och taktisk teknisk ekonomisk målsättning (TTEM).

²² Nämnas endast i FFS 2007:4, 22 §.

Chefen för produktionsledningen ska omsätta ÖB:s uppdrag till uppdrag till cheferna för organisationsenheterna (dvs. förbanden) och till beställningar till de myndigheter som stödjer Försvarmakten.

Resultat och resultatansvar

Resultatet av verksamheten ska enligt verksamhetsordningen vara ”produkter som når de mål och uppfyller de krav som den som givit ett uppdrag eller en order har satt upp för verksamheten”.²³

Resultatansvar definieras som ”ett samlat ansvar att planera, leda, följa upp verksamheten och dess ekonomi på ett sådant sätt att verksamheten bedrivs så att god hushållning iakttas”.²⁴

Försvarmaktsledningen (FML)

Försvarmaktsledningen är myndighetens ledningsgrupp. Där ingår ÖB, GD, chefen för LEDS, chefen för INS, chefen för PROD, chefen för MUST, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, informationsdirektören och chefen för ledningsstabens strategiavdelning. Ledningsgruppen har sedan ESV:s tidigare rapporter utvidgats med fler civila, däribland ekonomidirektören.

²³ 3 §, FFS 2007:4.

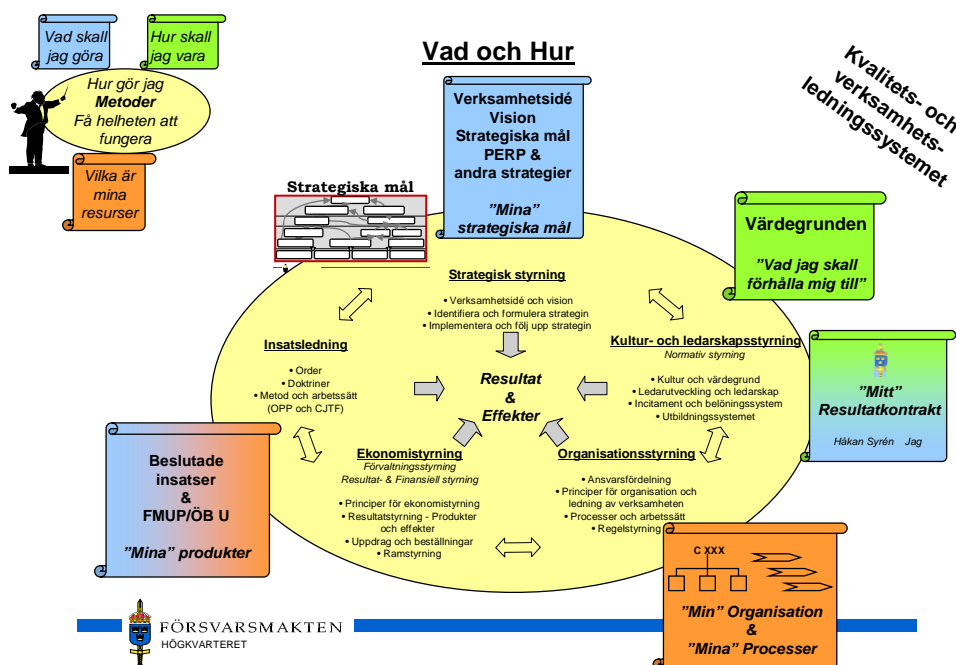
²⁴ 3 §, FFS 2007:4.

Bilaga 2: Planerings- och uppföljningsprocessen

I denna bilaga beskrivs hur styrningen inom Försvarsmakten är tänkt att fungera och hur planerings och uppföljningsprocess är beskriven i Försvarsmaktens olika dokument.

Styrningsmodellen upplevs som väldigt komplex vilket kan leda till att det blir svårt för FML att kunna värdera verkningssgraden av modellen i den operativa verksamheten.

Huvudprinciper för den interna styrningen inom Försvarsmakten



Försvarsmakten styrs utifrån fem styrningsdimensioner: Strategisk styrning, Ekonomistyrning i resultat- och finansiella termer, operativ styrning, styrning med organisationsstruktur och organisering och styrning genom kultur och ledarskap. Samtliga dessa styrformer ska samspela så att såväl statens ekonomiadministrativa krav uppfylls, som att de verksamhetsmässiga målen uppnås. Se bilden ovan.

Försvarsmakten håller på och inför en ny ekonomimodell. Införande av en ny ekonomimodell (FEM) kommer att skapa fokus på kostnader för alla Försvarsmaktens produkter. Alla Försvarsmaktens kostnader ska fördelas på slutprodukter.

Kort om uppdragsstyrningen inom Försvarmakten

ÖB hanterar den övergripande styrningen av verksamheten genom att delegera uppgifter i uppdragsform till resultatansvariga chefer. Uppdragen formuleras under planeringsprocessen till dessa chefer. Resultatansvaret är kopplat till ett produktansvar. Försvarmakten har definierat följande produkter:

Utveckling av nya militära förmågor för att kunna lösa nya uppgifter och möta framtida hot.

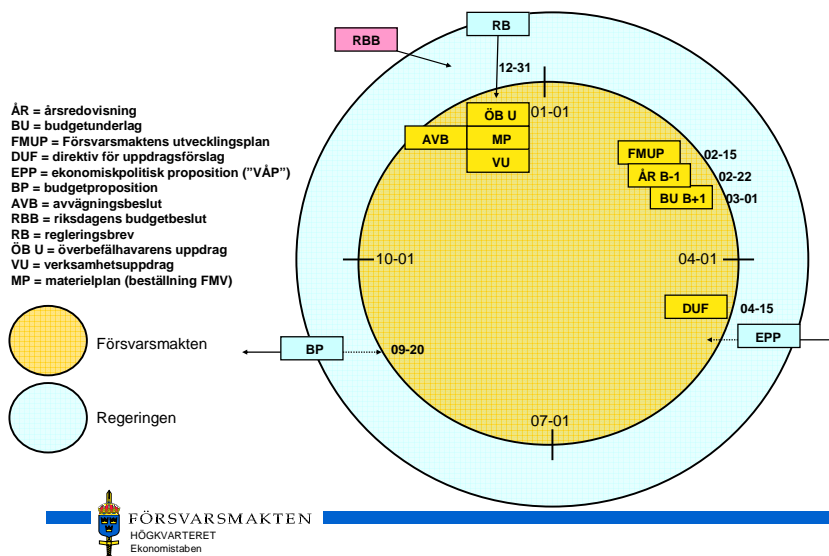
En tillgänglig insatsförmåga i form av produktion av olika insatsförband med varierande beredskapstider.

Genomförande av insatser, vilket kan vara såväl internationella insatser, som hävdandet av svenskt territorium och stöd till samhället.

Uppdragen formuleras i slutet av verksamhetsåret och berör verksamhet som ska bedrivas under nästkommande år. Uppdragen kan vara fleråriga, men varje budgetår utgör en egen del. Resurser fördelas på årsbasis. I uppdragen tydliggörs mål och krav på resultat, resurser, krav på resultatredovisning och handlingsregler. Utifrån de av ÖB delegerade uppdragen omsätter resultatansvariga chefer detta till specifika uppdrag inom de egna verksamheter och till de berörda stödmyndigheterna.

Planerings- och uppföljningsprocess inom Försvarmakten enligt Försvarmaktens författningssamling

Planeringscykeln år B



För varje enskilt krigsförband ska det finnas en krigsförbandsplan. I planen anges bl.a. i vilken utsträckning förbandet uppfyller de angivna kraven samt planerade och kostnadsberäknade åtgärder vid förbandet de kommande sex åren. De enskilda krigsförbandens krigsförbandsplaner ska sammanställas i Försvarmaktens gemensamma krigsförbandsplan (KFP). ÖB fattar senast den 15 december varje år beslut om hur Försvarmaktens verksamhet ska avvägas (avvägningsbeslut) inför planeringen av år B+2 (budgetunderlaget).

Försvarmaktens krigsförbandsplan (KFP) kostnads- utgiftsberäknas och utgör underlag för Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) och budgetunderlaget (BU). FMUP omfattar åren B+1 - B+10. FMUP beskriver den grundberedskap som beslutas varje år senast den 31 december. De långsiktiga mål som fastställs i det strategiska planen ska också finnas i FMUP.

De åtgärder som har beslutats i krigsförbandsplanen ska omsättas i en insatsorganisationsplan (IOP). I IOP anges vilka åtgärder som ska vidtas vid krigsförbanden nästkommande år (B+1) för att den insatsorganisation som framgår av krigsförbandsplanen för det därpå följande året (år B+2) ska kunna intas.

Utifrån IOP fastställs en produktionsplan. Denna tar upp hur krigsförbanden ska personalförsörjas och utbildas samt vilken materiel och vilka anläggningar som ska anskaffas till krigsförbanden, Av produktionsplanen framgår även vilken övrig produktions som ska genomföras.

Utifrån FMUP utarbetas budgetunderlag (BU) som lämnas till regeringen. ÖB fastställer de preliminära ekonomiska ramarna för nästkommande budget år (B+1) respektive det därpå följande budgetåret (B+2) för de resultatansvariga cheferna. Dessa chefer ska därefter fastställa preliminära ekonomiska ramar för budgetåren B+1 och B+2 för de egna organisationerna och för beställningar till de myndigheter som stödjer Försvarmakten. Den 15 januari fastställs ekonomiska ramar för B+1.

Utifrån BU utarbetar resultatansvariga chefer förslag till uppdrag (DUF) för B+1 och B+2. Uppdragen ska innehålla uppgifter med mål och krav på resultat. I uppdragsförslagen ska också framgå vilka resurser som disponeras, vilka krav som ställs på resultatredovisning samt vilka handlingsregler som ska styra genomförandet av uppdraget. Uppdrag och beställningar ska vara finansierade. Uppdragsförslagen från de under ÖB resultatansvariga ska grundas på FMUP och de prioriteringar som är gjorda enligt Försvarmaktens strategiska mål. Uppdragsförslagen bereds mellan ÖB och resultatansvariga cheferna och beslutas av ÖB senast den 31 december.

Bilaga 3: ESV:s tidigare utredningar

Förstudie om Försvarmaktens ekonomiska läge m.m. (2001)

Förstudien som togs fram på regeringens uppdrag under 2001 fokuserade särskilt på Högkvarterets styrning av förbandsverksamheten. Den skulle föreslå förbättringar i Försvarmaktens arbete med den interna styrningen och kontrollen, hur prognoser över anslagsbelastningen hanteras, de ekonomiadministrativa stödsystemen, hur kunskapen om ekonomi kan ökas samt hur ekonomifunktionen ska organiseras. Utöver dessa områden berörde rapporten i viss mån även regeringens styrning av Försvarmakten. Flera av förslagen på åtgärder 2001 är även aktuella idag.

ESV ansåg t.ex. redan då att Försvarmakten skulle utveckla en sammanhållen modell för planering, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamhet och ekonomi. Modellen skulle baseras på ÖB:s uppdrag och vara så konstruerad att den kunde ta hänsyn till tidigare års utfall och återkoppla prognoser för innevarande och kommande år.

I rapporten lyfte ESV också fram vikten av att Försvarmakten genomför konsekvensanalyser avseende kostnader och ambitionsnivåer särskilt inför större övningar så att den planerade verksamheten och ekonomin är balanserade.

ESV uppmanade även Försvarmakten att på förbandsnivå identifiera påverkbara respektive icke-påverkbara kostnader i syfte att kunna ha bättre beredskap för att anpassa verksamheten till förändrade ekonomiska förutsättningar. Även kontoprofilen och objektplanen borde byggas upp så att för att ta hänsyn till de olika kostnadstyperna och dessutom kunna utgöra beslutsunderlag för nödvändiga åtgärder vid avvikelser.

I ESV:s analys konstaterades även att Försvarmaktens avvecklings- och utvecklingskostnader borde kontrolleras striktare. Kostnaderna för personal och avgångsvederlag hade en tendens att hamna utanför ramarna. Vissa förband hade därtill en stor löneglidning. Några särskilda åtgärder som rapporten lyfte fram var att tillgångsredovisningen borde förbättras och att avskrivningarna borde göras på ett likartat sätt inom hela Försvarmakten.

ESV uppmärksammade också Försvarmakten att åtgärda den omfattande eftersläpningen av internfakturor som kunde vara upp till 10-12% av driftsbudgeten.

I förstudien från 2001 studerade ESV även hur prognosarbetet bedrevs inom Försvarmakten. Förbandens prognosrapportering bedömdes behöva förbättras kvalitetsmässigt så att informationen blev mer tillförlitlig. Försvarmakten

uppmånades skapa en rutin för månatliga dialoger med och kvartalsvis rapportering från samtliga förband. Rutinen skulle innehålla en klausul som säkerställer att förbanden omedelbart flaggar upp för planerad verksamhet som har stor kostnadspåverkan.

ESV konstaterade också att det krävdes en stor satsning på kompetensutveckling inom området prognostisering i hela organisationen. Förvarsmakten ombads förutom att genomföra utbildningsinsatser också att se över och förbättra instruktioner, handledningar och systemstöd för förbandens prognosarbete.

ESV konstaterade under 2001 också att den ekonomiska kostnadsmedvetenheten totalt sett var bristfällig inom Förvarsmakten. I rapporten föreslogs att ÖB skulle ta initiativet att förbättra detta genom att öka ekonomernas inflytande inom organisationen. Några exempel på åtgärder var utbildningar i ekonomi- och verksamhetsstyrning, kompetensnätverk inom området ekonomi, stimulans av karriärvägar där ekonomisk kompetens var en förutsättning samt möjligheter till växeltjänstgöring på förband och Högkvarteret.

ESV ansåg också att det till Högkvarteret skulle tillföras fler resurser med ansvar för att förstärka och vidareutveckla den ekonomiska kompetensen inom STRA, KRI och GRO. Det föreslogs särskilt att GRO skulle tillföras en kvalificerad controller för förbandsverksamheten och att Förvarsmakten borde utreda om en motsvarande roll även skulle finnas på KRI.

ESV föreslog också att en "ekonomifunktion" skulle bildas inom STRA med helhetsansvar för Förvarsmaktens planerings-, styrnings-, uppföljnings- och utvärderingsprocess.

Bättre ekonomistyrning i Förvarsmakten (2003)

Regeringsuppdraget som återrapporterades 2003 hade som syfte att genomföra en uppföljning/utvärdering av det utvecklingsarbete som startats inom Förvarsmakten med anledning av förstudien från 2001. ESV konstaterade då att Förvarsmakten hade vidtagit flera åtgärder för att få en sammanhållen planering och uppföljning inom hela organisationen. ÖB:s uppdragsprocess kopplade tydligare ihop uppdrag och återrapportering i samma dimension (förbandstyper).

Vad beträffade den övergripande styrningen ansåg ESV att dimensionerna Förvarsmakten utgick ifrån inte lämpade sig som fokus i hela styrningskedjan. Det bedömdes kunna finnas en risk att informationskvaliteten påverkas negativt.

Kommunikationen mellan Högkvarteret och förbanden hade förbättrats en aning. Vissa satsningar hade gjorts avseende utökad uppföljning/utvärdering via analyser och resursdialoger mellan Högkvarteret och förbanden.

ESV påpekade dock att det saknades rutiner för att internfaktureringen skulle fungera tillfredsställande. Inte heller hade Försvarmakten vidtagit några åtgärder för att säkerställa kontrollen och balansen mellan avvecklings- och utvecklingskostnader.

När det gällde Försvarmaktens insatser för att förbättra prognosarbetet konstaterade ESV i 2003 års rapport att prognoshanteringen togs på större allvar jämfört med två år tidigare. Försvarmaktens gemensamma EA-regelverk, Handbok Ekonomi, hade tillförts ett särskilt kapitel med prognosinstruktion. Utvecklandet och införandet av prognosinstruktionen hade förbättrat processen för att ta fram prognoser på förbanden och hade dessutom fördjupat samarbetet med Försvarets materielverk (FMV), vilket på sikt kan förbättra precisionen i prognoserna för materielanslaget (6:2).

ESV uppmärksammade dock vissa brister. Det månatliga prognosarbetet på förbanden krävde stora resursinsatser för informationsinsamling vilket minskade fokus på grundliga analyser av prognosernas innehåll. En annan brist var att införandet av prognosprocessen hade inte införts på alla nivåer vilket äventyrade ambitionen med en enhetlig och sammanhållen rutin för arbetet. Dessutom borde systemstödet för prognostisering vidareutvecklas avseende kommunikation och användbarhet.

ESV studerade i 2003 års rapport också vilka insatser som Försvarmakten genomfört för att förstärka den ekonomiska medvetenheten. Man kunde då konstatera att det pågick ett projekt för att utreda vilka ekonomiutbildningar för militär och civil personal som ska finnas inom Försvarmakten pågick. Projektet gick dock långsamt framåt, vilket kunde förklaras utifrån rådande attityder och värderingar inom Försvarmakten som försvårar förankring och införande av föreslagna förändringar inom området ekonomisk kompetens.

ESV noterade också att Försvarmakten hade en enhetlig grund för ledningen via en särskild kvalitetsmodell. Dessutom omorganiserades Högkvarteret utifrån ett processperspektiv där gränserna mellan processerna dock föreföll vara otydliga. Försvarmakten övergav senare den organiseringen. ESV rapporterade också att ekonomifunktionerna vid STRA, GRO, KRI och ÖB internrevision rekryterade fler civila och militära ekonomer. Det pågick också ett arbete med att rekrytera en ekonomidirektör med samlat ansvar för Försvarmaktens ekonomistyrning. Försvarmakten hade också beslutat nya regler för hur de lokala ekonomifunktionerna skulle organiseras och ges inflytande.

ESV flaggade dock upp för att Försvarsmakten hade höga förväntningar på omorganisationen, men att fler resurser och mer engagemang måste tillföras för att förändringsarbetet skulle lyckas. ESV såg också en brist i att stabsarbetet i Högkvarteret inte styrs långsiktigt via ett årligt reviderat ÖB uppdrag, det fanns en uppenbar risk att styrningen kunde få ett alltför kortsiktigt detaljfokus. ESV ansåg även 2003 att det inte var tillfredsställande att ekonomibefattningarna inte hade en karriärfrämjande status inom Försvarsmakten.

Sammantaget ansåg ESV i 2003 års rapport att Försvarsmaktens arbetssätt för att utveckla ekonomistyrningen utifrån ESV:s rekommendationer i rapporten 2001 varit framgångsrik. Vissa problem återstod och några nya hade tillkommit sedan Försvarsmakten skapade direktiven för införandet. Det som främst uppmärksammades var att det saknades en ansvarig person för att driva och koordinera införandet av ekonomistyrningen. Därför rekommenderade ESV Försvarsmakten att utse en person med ansvar för det samlade införandet av givet direktiv. Direktivet borde också konkretiseras i en plan innehållande aktiviteter, ansvar och leveranstidpunkter. Vidare borde denna plan också återrapporteras löpande till direktionen.

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.