Vem styr försvaret?

Utvärdering av effekterna av
LEMO-reformen

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

1996:98

Betänkande av Utredningen för utvärdering av
försvarets ledning och struktur

Vem styr försvaret?

Utvärdering av effekterna av
LEMO-reformen

SOU
1996:98

Betänkande av Utredningen för utvärdering av
försvarets ledning och struktur

A: Ref KB
Occ SOU
49

Statens offentliga utredningar
1996:98
Försvarsdepartementet

Vem styr försvaret?

Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen

Delbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

gotab Stockholm 1996

ISBN 91-38-20302-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen generaldirektören Lars Jeding som särskild utredare. I bilaga 1 anges i korthet utredningens uppdrag och medverkande samt de övriga områden som behandlas.

I utredningsarbetet har ingått att utvärdera dels statsmakternas system för styrning av Försvarsmakten, dels styrsystemet inom myndigheten. Syftet med denna utvärdering är att utröna om regeringens intentioner med att bilda Försvarsmakten har uppnåtts. Frågan gäller i första hand om förändringarna i Försvarsmaktens ledningsstruktur ökat statsmakternas möjligheter att styra det militära försvaret.

Verksamhetens omfattning – Försvarsmakten är största myndigheten i statsförvaltningen – liksom problemen med målsättning och resultatmätning i en krigsorganisation bidrar till att styrsystemet är komplext och svårtydbart. I utvärderingen analyseras de roller som styrsystemets olika aktörer har, hur man agerar i dessa roller och

vilka konsekvenser det får med avseende på statsmakternas styrning och LEMO-reformens mål.

I arbetet med detta betänkande har som sakkunniga deltagit departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth samt som experter riksrevisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne och kronodirektören Katrin Westling Palm. Det konkreta arbetet har utförts av sekretariatet och, som konsult, överste 1. Svante Kristensson. Vidare har underlag inhämtats från docent Carl-Einar Stålvant och från Försvarets forskningsanstalt.

Stockholm den 14 juni 1996

Lars Jeding

/Kristina Eklund

Innehåll

1 Inledning ... 8

2 Styrning ur statsmakternas perspektiv ... 12
2.1 Konstitutionell grundmodell ... 12
2.2 Historisk bakgrund ... 13
2.3 Försvaret som självstyrande sektor ... 16
2.4 Kommentarer ... 18

3 Försvarsplaneringens principer ... 19
3.1 Beslutsprocessen ... 19
3.2 Planeringsprinciper enligt Röda boken ... 21
3.3 Aktuella planeringsprinciper ... 24
3.4 Politisk styrning ... 26
3.5 Kommentarer ... 30

4 Försvarsmaktsperspektiv på ledningsproblem ... 31
4.1 FPE-systemet ... 31
4.2 Förarbetet till 1992 års försvarsbeslut ... 34
4.2.1 Historik ... 34
4.2.2 Försvarsmaktsutredning 88 ... 35
4.2.3 Ledningsutredning 1987 - 1989 ... 38
4.2.4 Planering inför FB 92 ... 40
4.2.5 Organisation och ledning enligt FörLed 1990 ... 41
4.3 Sammanfattning ... 43

5 LEMO-utredningens förslag, riksdagens beslut 45
5.1 En myndighet i krig och fred 45
5.2 Försvarsgrenschefernas ställning 49
5.3 LEMO-utredningens justerade förslag 51
5.4 Kommentar 52

6 Riksdagens styrning 53
6.1 Inledning 53
6.2 Styrning ur försvarsutskottets perspektiv 55
6.2.1 Utskottsbetänkanden om LEMO-förslag 55
6.2.2 Ledamöternas uppfattningar 56
6.3 Riksdagens insyn och kontroll 64
6.4 Kommentar 65

7 Regeringens styrning 67
7.1 Regeringens styrprojekt 67
7.1.1 Anslagsstruktur och programindelning 68
7.1.2 Uppdragsformuleringar i regleringsbrevet 74
7.1.3 Budgetförordning, programplan, anslagsframställan 76
7.1.4 Uppföljning och kontroll 77
7.2 Att beställa en krigsorganisation 78
7.3 Styrning av produktiviteten 81
7.3.1 Produktivitetsutvecklingen 81
7.3.2 Regeringens styrning av produktiviteten 83
7.4 Politiska departementstjänstemännens syn på styrningen 84
7.5 Kommentar 85

8 Överbefälhavaren och högkvarteret 88

8.1 Överbefälhavaren ... 88
8.1.1 ÖB-funktionen i internationellt perspektiv ... 88
8.1.2 Kommentar ... 89
8.2 Högkvarteret ... 90
8.2.1 Operativ, program- och produktionsverksamhet ... 90
8.2.2 Programbegreppet ... 92
8.2.3 Kommentar ... 96

9 Operativa ledningens inflytande ... 101
9.1 Operativa ledningens uppgifter och ansvar ... 101
9.2 Krigsorganisationens inflytande ... 103
9.2.1 Inflytande i stort ... 103
9.2.2 Inflytande i långsiktiga frågor ... 104
9.2.3 Inflytande i kortsiktiga frågor ... 105
9.2.4 Brister i inflytande ... 106
9.3 Beställarroll vs produktionsroll ... 108
9.3.1 Beställarrollen ... 108
9.3.2 En framtida produktionsledarroll? ... 109
9.3.3 Militärbefälhavarnas tidsperspektiv ... 110
9.3.4 Samordning av högkvarteret ... 111
9.4 Regeringens styrning ... 111
9.5 Kommentar ... 112

10 Krigsförbandschefernas inflytande ... 114
10.1 Krigsförbandschef, lokal produktionsledare, kaderorganiserade förband ... 114
10.2 Enkätundersökning ... 115
10.3 Kommentar ... 126

11 Centrala produktionsledarnas syn 129
11.1 Produktionsledarnas ansvar och uppgifter 129
11.2 Den operativa ledningens inflytande 130
11.3 Kontroll över produktivitetsutvecklingen 135
11.4 Regeringens styrning 136
11.5 Kommentar 137

12 LEMO-reformens effekter på försvarsbeslutsprocessen 139
12.1 Identifierade påverkansfaktorer 139
12.2 Vad är perspektivstudier 141
12.3 Ett ökat operativt inflytande 142
12.4 Försvarsbeslut 1992 och 1996 143
12.5 Ansvarsfördelning inom Försvarsmakten 144
12.6 Regeringens styrning 145
12.7 FOA:s slutsatser 146
12.8 Kommentar 148

13 Slutsatser av utvärderingen 149
13.1 Ett resultatorienterat styrsystem 151
13.1.1 Styrningsglappet 152
13.1.2 Förutsättningar för styrning i Försvarsmaktens ledningssystem 153
13.1.3 Styrning av produktionen 155
13.1.4 Blanda produktion och krigsorganisation omöjliggör mätning 156
13.1.5 Varför begreppen sammanblandas 160
13.1.6 Förbands- och objektsorienterad styrning 162
13.2 En styrande krigsorganisation 163

13.3 ÖB som integrerande funktion 166
13.4 Slutsatser 168
Bilaga 1 Allmänt om UTFÖR:s uppdrag och arbete
Bilaga 2 Överbefälhavaren i internationell jämförelse
Bilaga 3 Högkvarterets organisation
Bilaga 4 Kaderorganiserade krigsförband

1 Inledning

Syftet med detta betänkande är att utvärdera LEMO-reformens effekter på styrningen av Försvarsmakten: regeringens och riksdagens styrning av Försvarsmakten och den interna styrningen inom myndigheten. Utvärderingen avser dels LEMO-reformens mest prioriterade mål *styrande krigsorganisation*, dels målet *resultatorienterad styrning*.

Eftersom resultatstyrning grundas på politiska beslut i syfte att stärka statsmakternas inflytande över statsförvaltningen, skall försvarssektorns resultatorienterade styrsystemet belysas ur regeringens och riksdagens perspektiv. Frågan som skall besvaras: Har styrsystemet, från ett statsmaktsperspektiv, blivit mer resultatorienterat genom LEMO-reformen?

Utvärderingen av krigsorganisationen som styrande faktor har både ett statsmakts- och ett Försvarsmaktsperspektiv. Det har överlåtits på ÖB att besluta om i vilken grad krigsorganisationen skall styra verksamheten, men myndighetens styrsystem skall också motsvara statsmakternas behov och krav. Den andra frågan som skall besvaras är därför: Har krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen?

Rapportens utgångspunkt är en konstitutionell grundmodell för statsmakternas styrning av det militära försvaret, baserad på bl.a. principerna för försvarsplanering, följt av en redogörelse för den historiska bakgrunden till styrningen ur ett statsmaktsperspektiv.

Därefter beskrivs försvarsmaktens ledningsproblem så som läget var före LEMO-utredningen, utredningens förslag och riksdagens beslut. Regeringens och riksdagens styrning av Försvarsmakten behandlades ganska summariskt av utredningen men ses i denna rapport som en huvudfråga.

Det politiska inflytandet är beroende av styrsystemet inom Försvarsmakten. Av det skälet analyseras ÖB:s ställning i ett internationellt perspektiv, högkvarterets organisation, den operativa ledningens och krigsförbandschefernas ställning samt den centrala produktionsledningens uppfattning.

Rapporten grundas på intervjuer med ett antal riksdagsmän och politiska departementstjänstemän, militärbefälhavarna, chefen för operationsledningen samt armé-, marin- och flygvapencheferna.

En enkätundersökning har genomförts med krigsförbandschefer på lägre regional och lokal nivå i Försvarsmakten. Enkäten besvarades av 262 av 270 tillfrågade chefer.

Utvärderingen bygger också på diverse dokument: LEMO-utredningens rapporter, statsmakternas propositioner, betänkanden, försvarsbeslut, planeringsanvisningar, regleringsbrev och andra styrdokument samt Försvarsmaktens planerings- och redovisningsdokument.

Rapportens kapitel 2-12 är huvudsakligen deskriptiva, bortsett från att varje kapitel avslutas med utredningens egna korta kommentarer. Med deskriptiva avses inte bara beskrivning av sakförhållanden utan också återgivande av olika aktörers uppfattningar som framkommit i intervjuer och enkäter.

Baserad på dessa sakförhållanden och uppfattningar presenterar utredningen i det avslutande kapitlet, *Slutsatser av utvärderingen*, sin sammanfattande utvärdering av det nya styrsystemet. En

inledande sammanfattning enligt vanligt mönster skulle sålunda bli en upprepning och ersätts därför med följande sju teser, som i sig är den sammanfattande analysen av styrningen.

1. Styrsystemet har i vissa avseenden utvecklats i riktning mot LEMO-reformens ledande effektmål "en styrande krigsorganisation"

2. Bildandet av en myndighet, Försvarsmakten, och den förändrade styrningen har inte resulterat i ökade, utan snarare minskade, möjligheter för statsmakterna att styra och kontrollera Försvarsmakten

3. Bildandet av en samlad Försvarsmakt förstärker traditionen med en Försvarsmakt som, till sitt innehåll, styr sig själv samtidigt som ÖB-funktionen internt mer är utformad som ledare för en federation än som en integrerande funktion

4. Regeringens förbands- och objektsvisa styrning innebär en detaljstyrning som inte har någon klar koppling till Försvarsmaktens förmåga. Styrningen leder till att den ekonomiska ramstyrningen riskerar att bli underordnad objektstyrningen, ett förhållande som inte har påverkats av LEMO-reformen

5. Resultatmått (effekt i form av förmåga och produktivitet) saknas och Försvarsmaktens ledningssystem försvårar mätning

6. Strävan efter lika ledning i fred, kris och krig (vilket såväl VI 90 som LEMO-utredningen utgick från) försvårar bedömningen och utkrävande av ansvar för försvarsförmåga respektive produktivitet i produktionen

7. Högkvarteret har inte integrerats enligt LEMO-utredningens förslag och regeringens intentioner. Bl.a. ligger programansvaret kvar hos produktionsledningarna. Detta har fått till följd att det nya ledningssystemet lagts ovanpå det gamla med påföljden ett komplext och svårtydbart system än mer avskiljt från insyn och styrning än före LEMO-reformen.

Enligt UTFÖR:s mening är således dagens situation avseende styrning inte tillfredsställande. Förslag till korrigeringar kommer att redovisas senare.

2 Styrning ur statsmakternas perspektiv

2.1 Konstitutionell grundmodell

Den konstitutionella grundmodellen för styrningen av det militära försvaret är följande:

- Statsmakterna har ansvar för säkerhetspolitiska analyser och bedömningar.
- Försvarsmakten har ansvar för militärstrategiska analyser och bedömningar som utgör underlag för säkerhetspolitiska bedömningar.
- Statsmakterna formulerar och fastställer säkerhets- och försvarspolitiska mål samt uppgifterna för det militära försvaret.
- Försvarsmakten föreslår alternativa försvarsmaktsstrukturer som svarar mot uppgifterna.
- Statsmakterna beslutar om försvarsmaktsstruktur och ekonomisk nivå som svarar mot uppgifterna och de säkerhets- och försvarspolitiska målen.
- Statsmakterna följer upp och kontrollerar att Försvarsmakten genomför uppgifterna och att målen uppfylls.

2.2 Historisk bakgrund

Det finns ett historiskt-organisatoriskt arv som förenar riksstyrelsen och försvarets ledningsfrågor och som delvis förklarar förutsättningarna för att bedriva försvarspolitik i det svenska samhället.

Försvarsfrågorna ställning

I 1634 års regeringsform bestod riksstyrelsen av fem grenar varav två avsåg försvaret till lands och sjöss. Ämbetena som marsk och amiral avsatte förvaltningskollegier - maktbas för dessa rådsherrar och kvantitativt tunga inslag i centralförvaltningen. Befattningen som amiral och senare sjöminister överlevde amiralitetskollegiets upplösning år 1791 med drygt hundra år. I 1840 års departmentalreform behölls denna tudelning av försvarsförvaltningarna. Försvarsmakten kom att utgöra två av de inalles sju departementen. Ända fram till år 1920 bibehölls denna dubbla representation i regeringsarbetet.

Kungen var - förutom statschef - högste befälhavare för krigsmakten till lands och sjöss. Kommandostrukturen var entydig. Ofta kom krigs- och amiralitetsärenden att behandlas som fristående frågor direkt under kungens uppsikt. I 1809 års RF undandrogs kommandomålen - dvs ärenden som kungen i egenskap av högste befälhavare "omedelbarligen besörjde" - behandlingen i statsråd.

Principer om divisionalisering och formella expeditionsordningar i kansliets ärenden ledde senare till att olika frågor hanterades i separata beslutsprocesser. Bland annat av detta skäl kom försvarsfrågor att i olika avseenden åtnjuta en priviligierad ställning i

beslutsfattandet. Kommandomålen omvandlades till att enbart avse personalärenden inom krigsmakten och bibehölls som konstitutionellt institut även i 1974 års RF. Av 7 kap 3 § framgår att vissa verkställighetsärenden inom försvarsmakten numera kan avgöras av departmentschefen under statsministerns överinseende.

Överbefälhavarens ställning

År 1915 beslutades att utnämna en högste befälhavare under krig. Det unga flygvapnet stod emellertid utanför en sådan ordning till år 1931. År 1929 argumenterade försvarsministern mot förslaget om en högste befälhavare för hela krigsmakten i fredstid med argumentet att behovet berodde av "huruvida Konungen finner för gott att själv övertaga den direkta krigsledningen eller ej".

År 1937 tillkom försvarsstaben, men chefens ställning kringskars i viss utsträckning. Regeringen avslog tanken på en "utomordentlig befälsställning" i fred, eftersom en sådan kunde avvika från statsförvaltningens allmänna uppläggning. Trots detta utnämndes en ÖB efter andra världskrigets utbrott och det oaktat att krigsorganisation ej trätt i kraft.

I 1942 års försvarsbeslut bekräftades en för krig och fred överensstämmande organisation av försvarets högsta ledning genom ÖB-ämbetet. Denne hade primäransvar för operativa förberedelser, men i frågor som rör personal, organisation, utrustning, utbildning och värnplikt lydde försvarsgrenscheferna direkt under regeringen. Arméledningens operativa ansvar integrerades i försvarsstaben, medan de andra försvarsgrenarna betjänades av staber med friare ställning.

ÖB-institutionen i sin fredstida utformning bibehölls efter kriget. En ledamot av 1945 års försvarskommission argumenterade emellertid mot dennes befälsställning: maktkoncentrationen skulle medförda alltför starkt inflytande och kunde öka motsättningarna mellan vapenslagen. Under 1950-talet vilade frågan, men förslag om en mer centraliserad lösning under ett enhetskommando framfördes i enskilda utredningar och av riksdagens revisorer.

1960 och 1976 års försvarsutredningar kom fram till att en långtgående organisatorisk integration inte ännu kunde motiveras. 1958 års försvarsledningskommitté introducerade det senare upprepade argumentet, att den militärtekniska utvecklingen inte kommit så långt att "tillräckligt starka skäl fanns för att sammansätta all verksamhet, som syftar till att uppsätta förband, i en organisation under ledning av toppmyndigheten eller av en enda myndighet under denna".

Med tillkomsten av en integrerad försvarsstab år 1961 och - fem år senare - de integrerade militärområdesstaberna upphörde den självständiga operativa myndighetsrollen för försvarsgrenscheferna. Däremot ledde de alltjämt förbandsproduktionen och lydde i detta hänseende direkt under regeringen. ÖB:s befogenheter uttrycktes därför med att denne ägde orderrätt vad avser operativ verksamhet men direktivrätt i fråga om inriktning m.m. av förbandsproduktionen.

Den översyn som ägde rum i mitten av 1970-talet fann att en enrådighetsbefälsställning hade många skäl för sig. Avgörande var emellertid att en "öppnare och mångsidigare försvarsdebatt" garanterades genom självständiga försvarsgrenar. Däremot stod vinster att göra genom en samlokalisering till gemensamt högkvarter.

I LEMO-utredning blev det signifikativt nog frågan om högkvarterets inre organisation, som föranledde invändningar. Försvarsledningen accepterade utredarens förslag om sammanhållen organisation och förening av fyra staber till en enda men inte förslaget om gemensam huvudavdelning för ledning av förbandsproduktionen. I en senare skrivelse anförde LEMO att "den verkställande ledningen av produktionen... behöver delegeras till några centrala produktionsledare inom högkvarteret". I regeringens proposition demonterades språkbruket och det sades rent ut att produktionsledarna är försvarsgrenarnas främsta företrädare och att de lyder direkt under ÖB.

Den bild som avtecknar sig utgör något av en paradox. I tider då yttre omständigheter och krav på stående beredskap skulle kunna vara argument för en centraliserad och i militär mening samordnad försvarsorganisation, fanns inte gehör för en sådan lösning. Men i dagens (som det kan förefalla) mindre hotfulla läge har den sammanhållna myndighetsformen kunnat förverkligas. Det understryker att försvarsmaktens lednings och organisation inte bara är en fråga om säkerhetspolitiska hot och tekniskt-rationella lösningar för att optimera slagkraft. Det är i hög grad också en politisk fråga, dvs en fråga om den civila kontrollen över stridskrafter och militär ledning.

2.3 Försvaret som självstyrande sektor

Balansen mellan försvarssektorns styrning av sig själv och den konstitutionella civila kontrollen är ett centralt problem. I denna

fråga ligger den kanske viktigaste förklaringen till att LEMO-reformen lyckades genomföra en så omfattande omstrukturering.

Andra världskriget ökade medvetenheten om behovet av starkt försvar och nationellt totalförsvarstänkande. Försvarsdepartementet fick ansvaret att hålla samman ledningen av försvarsinriktade aktiviteter på tvären av funktionella och institutionella indelningar. Hänvisningar till det lilla landets utsatthet och synen på försvaret som en nationellt samlande institution blev framträdande drag i politiken. Försvarspolitiken präglades också av allmän uppslutningen (hög konsensus) och stort professionellt inflytande.

Den politiska uppslutningen kring neutralitetslinjen hade reducerat försvarspolitiken till frågor om försvarets organisation och samordning, som lämpligen överläts till experter. Den internationella blockpolitikens fall tvingade emellertid till anpassning av den säkerhetspolitiska doktrinen. Därvid synliggjordes mekanismer i beslutprocessen som varit outtalade förutsättningar för politiken och dess underförstådda rationalitet: femårscykeln, index för anslagsuppräkning, budgetprocessens olika tidsskikt och den planmässiga partipolitiseringsfasen.

Kjell Goldmann har karaktäriserat försvarspolitiken som en verk-samhet som i hög grad kontrolleras av den egna byråkratin. "ÖB värderar krigshotet, bestämmer vapenönskemål, levererar underlaget för beställningen och utvärderar produktens ändamålsenlighet"[1]. Få s.k. spontana aktörer blandar sig i beslutsprocessen. När utomstående gör det, som i de debattskrifter som ledsagar försvarsbesluten, är urval och omständigheter i hög grad ett utflöde av en planerad process.

[1] Goldmann i Goldmann-Berglund - Sjöstedt op cit

Försvarssektorn har sålunda ett kraftigt inflytande över "egna angelägenheter" och LEMO-utredningen motsäger inte detta. Men det vore en förenkling att påstå att försvarspolitiken i sin helhet är förvaltningsstyrd. Det är snarare så att politikens valfas organiserats på ett sätt som skapat förutsättningar för en fast rollfördelning.

2.4 Kommentarer

Den historiska genomgången bekräftar att försvarets ledningsfrågor bär på en speciell problematik som sällan är aktuell i andra sammahang. Frågor om försvarsmaktens ledning i krig är varken organisatoriskt eller reellt helt frikopplade från frågor som gäller rikets civila styre i fred.

Organisationsfrågorna på central och regional nivå i försvarsmakten utgör ett integrerat helt. Sedan länge har de behandlats i ett sammanhang. Genom LEMO-reformen blev överbefälhavaren högste chef även i fred med orderrätt både avseende operativ ledning och produktionsledning. Överbefälhavaren svarar därmed för den funktion som skall göra Försvarsmakten till ett integrerat helt i krig såväl som i fred.

Balansen mellan försvarsmaktens styrning av sig själv och statsmakternas kontroll är centrala frågor i utvärderingen av LEMO-reformen. Många studier visar att försvarsmakten historiskt sett varit en i stora stycken självstyrande sektor. Har detta självstyre ökat eller minskat genom LEMO-reformen?

3 Försvarsplaneringens principer

3.1 Beslutsprocessen

Inom politiken är försvaret ett unikt område såtillvida att det finns en etablerad form för samlat politiskt övervägande och beslutsfattande. Riksdagens försvarsbeslut ungefär vart femte år omfattar en samlad och samtidig politisk bedömning av landets säkerhetspolitiska situation, inriktningen av försvarets verksamhet och behovet av resurser.

Riksdagens försvarsbeslut är sista steget i en lång utrednings- och beredningsprocess och första steget i en ännu längre genomförande- och vidmakthållandeprocess, vanligen ett decennium: de fem år beslutet avser och en utblick mot den närmast kommande femårsperioden.

Beslut om försvarsmakten är resultat av en nationell politisk avstämning som karaktäriseras av *hierarki*, *beslutsgång* och *funktionell specialisering*.

- Hierarki uttrycker statsmakternas överordnade ställning som avgörande politisk instans och beslutsfattare.
- Beslutsgång innebär att processen följer en formfast och logisk ordning, åtminstone då syftet är att fatta beslut snarare än att tolka verkligheten eller manifestera förhållningssätt. Berednings-

arbete, beslutsfattande och genomförande försiggår i urskiljbara sekvenser.

- Funktionell specialisering betyder att olika institutioner och aktörerhar huvudansvar för enskilda faser i den politiska processen. Ytterst är det en utsträckt maktdelningsprincip med fördelning av befogenheter.

En enkel modell över olika steg i en normal policyprocess kan beskrivas på följande sätt.

Faser	artikulering	strukturering	valfas	genomförande
Aktivitet	opinionsbildning/ debatt/utspel	kommitté/ beredningsprocess	statsmakter	förvaltningen

Figur: Skeden i normala policyprocesser

Artikulering innebär att en frågan introduceras på den politiska dagordningen och att ett förhållnings-, besluts- eller åtgärdsproblem

accepteras[2]. Struktureringsfasen består av problemanalys och formulering av handlingsalternativ. I valfasen förordas en av dessa handlingslinjer som sedan förverkligas och utvärderas i genomförandet. Därmed kan processen återgå till utgångspunkten: gårdagens lösning blir dagens artikulerade problem[3].

I krislägen, komprimerade händelseförlopp och vid drastiskt nya förutsättningar eller externa chocker kan mönstret av relationer mellan aktiviteter och institutioner förändras. Kopplingen mellan en institution och dess förväntade funktion kan upplösas.

3.2 Planeringsprinciper enligt Röda boken

Försvarssektorn har organiserats för att möjliggöra övergripande och översiktlig planering[4]. Ordningen har ofta förknippats med den planerings- och beslutsordning som svenska ekonomer introducerade på 1960-talet efter amerikansk modell[5]. Detta s.k. FPE-system infördes successivt år1970-72 (prop 1970:97). Det kom att ligga till grund för den femtonåriga långtidsplaneringen, principen om femåriga beslutsintervall samt försvarets interna ekonomi- och

[2] Ds SB 1984:1 I "promemoria om det svenska utredningsväsendet" beklagas att många utredningar saknar en pregnant formulering. Med ett förhållningsproblem avses politikens "politiska" innehåll.

[3] Uppspjälkningen är inte bara konventionell, den är också traditionell. Hesslén (1927) indelar Gustaf Wasas "personliga riksstyrelse" i "initiativ, beredning, beslutsbildning, kontroll etc."

[4] Jfr Lindström S & Wittrock B (1984): De stora programmens tid. Stockholm: Liber

[5] Grape L & Ysander B-C (1967) Säkerhetspolitik och försvarsplanering, Stockholm samt SOU 1969:25

styrsystem i fredstid med rullande programplaner. Den politiska ledningsapparaten och verkställighetsledet bands ihop på ett för försvarssektorn unikt sätt.

Den traditionella militära organisationsprincipen kännetecknas av hierarki, stabil rollfördelning, enhetlighet, disciplin, klara order- eller uppdragsvägar, stegvis fördelning av uppgifter och ansvar, framförhållning och långsiktighet. I en utredning (SOU 1969:25) om försvarets planeringssystem antyddes att det kunde föreligga spänningar mellan rådande praxis och organisation och detta nya, av ekonomistisk rationalitet präglade "ideala" plan- och programtänkande. Det antogs emellertid att sådana barnsjukdomar kunde övervinnas i takt med att de nya begreppen och synsätten vann terräng. Planeringssystemet enligt denna s.k. *Röda boken* innebar i korthet följande:

I särskilda omvärldsstudier analyseras den internationella utveckligen med i politiska, strategiska, sociala, ekonomiska och militärtekniska avseenden. Olika alternativa utvecklingar leder till olika former av kriser och risker för angrepp mot Sverige. En inventering görs av framtida möjliga angreppsfall. En bank av möjliga angreppsfall tas fram av ÖB efter direktiv av regeringen. Statsmakterna gör ett urval av framtagna angreppsfall, baserat på säkerhetspolitisk inriktning och tillgängliga resurser. Dessa angreppsfall blir dimensionerade och utgör statsmakternas viktigaste medel för att inrikta försvarets utveckling.

Statsmakternas styrning med dimensionerande angreppsfall kompletteras med styrning genom tilläggskrav avseende t.ex. beredskap, uthållighet, skydd, verkan under neutralitetstillstånd och samverkan mellan olika komponenter inom totalförsvaret. Till denna styrning skall också läggas de restriktioner, s.k. ramvillkor,

som sätts av svenska inre förhållanden. Ramvillkoren utgörs av restriktioner med avseende på ekonomi och värnpliktsuttag. Också internationella överenskommelser och andra politiska restriktioner kan betinga ramvillkoren.

Med utgångspunkt från dimensionerande angreppsfall, tilläggskrav och ramvillkor skall resurserna fördelas så att största möjliga balanserade måluppfyllelse (krigsavhållande effekt) uppnås i samtliga angreppsfall över viss tid. Det slutliga valet av resursram, dimensionerande angreppsfall och önskad balanserad försvarseffekt är ett politiskt beslut. Genom den systematik med vilken underlag för beslutet tas fram, skall graden av risktagande kunna uttryckas klart.

Till grund för statsmakternas styrning genomförs miljö- och alternativstudier av myndigheterna och redovisas i perspektivplaner. Dessa omfattar försvarets långsiktiga inriktning och de alternativa försvarssammansättningar som bör kunna realiseras i framtiden. Perspektivplanerna sträcker sig 15-20 år framåt i tiden och de genomförs rullande i tidsintervaller om fyra år. En perspektivplan skall ge underlag för alternativ ifråga om struktur och innehåll. Perspektivplanen är en idéskiss eller vision om framtiden, inte uttryck för ett handlingsprogram. Handlingsprogrammet uttrycks istället i programplaner, som anger försvarets utveckling under nästa femårsperiod. Programplanen rullas årligen och presenteras för riksdagen. Myndigheterna får en femårig ekonomisk ram angiven för planeringsverksamheten. Genom programplanerna skall perspektivplanernas intentioner successivt förverkligas. Programplanen är "stel", dvs resurserna är i stort sett bundna genom tidigare åtaganden.

Perspektiv- och programplaner kompletteras av systemplaner för särskilt resurskrävande objekt, organisationsförändringar, system och projekt. De kortsiktiga operativa kraven på programplanerna härleds ur operativa angreppsfall. Förslag till operativa angreppsfall lämnas av myndigheterna och urvalet fastställs av regeringen.

3.3 Aktuella planeringsprinciper

Vid en jämförelse mellan Röda bokens och dagens planeringsprinciper noteras särskilt följande avvikelser:

- Styrningen i dimensionerande angreppsfall övergavs inför 1992 års försvarsbeslut. Styrningen inför försvarsbeslutet år 1996 har skett genom specifika frågeställningar från försvarsberedningen till Försvarsmakten.
- Perspektivplaner har sedan införandet alltid genomförts inför försvarsbeslut, dvs. som regel var femte år. Någon rullning vart fjärde år i enlighet med Röda boken har aldrig skett.
- Begreppen perspektivstudier och perspektivplanering används inte längre. I underlaget till försvarsbeslut år 1996 fick Försvarsmakten och andra myndigheter i uppdrag att belysa ett antal specifika frågor. Tidsperspektivet sattes till tio år. Någon perspektivplan enligt Röda bokens mening har därmed inte avkrävts Försvarsmakten inför 1996 års försvarsbeslut.
- Programplanen finns kvar men benämns sedan bå 1994/95 Försvarsmaktsplan. Den omfattar de närmaste fem åren samt en översikt över de därpå följande fem åren, dvs totalt en tioårsperiod.

Det finns inga formella regler för den process som resulterar i ett försvarsbeslut. Varje "omgång" har sin form, styrd av regerigen dels genom kommittédirektiv, dels genom uppdrag till försvarsmyndigheterna att inkomma med planer och underlag.

Processen inför 1996 års försvarsbeslut leds av den av regeringen tillsatta försvarsberedningen med företrädare för regering och riksdag. Utredningarnas och beredningarnas självständighet i förhållande till regeringen har varierat över tiden. Tidigare försvarsbeslut har beretts i särskilda försvarskommittéer, vilka agerat som självständiga myndigheter. Den senaste försvarskommittén - 1988 års Försvarskommitté - upplöstes dock utan att ha löst sin uppgift. 1991 års försvarsbeslut uppsköts till år 1992.

Den aktuella försvarsberedningen, ledd av statssekreteraren, sitter i Försvarsdepartementet och är därmed till synes närmare kopplad till regeringen än försvarskommittéerna. Detta bedöms av regeringen vara en mer effektiv form för att bereda ett försvarsbeslut och samtidigt utröna förslagens möjligheter att gå igenom i riksdagen.

En nyhet i den pågående försvarsberedningens arbete är etappindelningen. Den första etappen behandlas i regeringens proposition 1995/96:12 om säkerhetspolitiken samt uppgifter och ekonomiska ramar för totalförsvaret. Den andra etappen resulterar i en proposition hösten 1996. I denna skall försvarets struktur och verksamhetens inriktning under den kommande femårsperioden (1997-2001) läggas fast mer i detalj.

Motiven för att låta försvarsbesluten omfatta en flerårsperiod (som regel fem år) sägs vara kraven på långsiktighet i försvarsplaneringen och den relativa statiska säkerhetspolitiska situationen, åtminstone under det kalla krigets dagar. De senaste årens historiskt

sett radikala förändringarna i vårt lands säkerhetspolitiska situation har ännu inte föranlett några förändringar med avseende på statsmakternas styrning av försvaret.

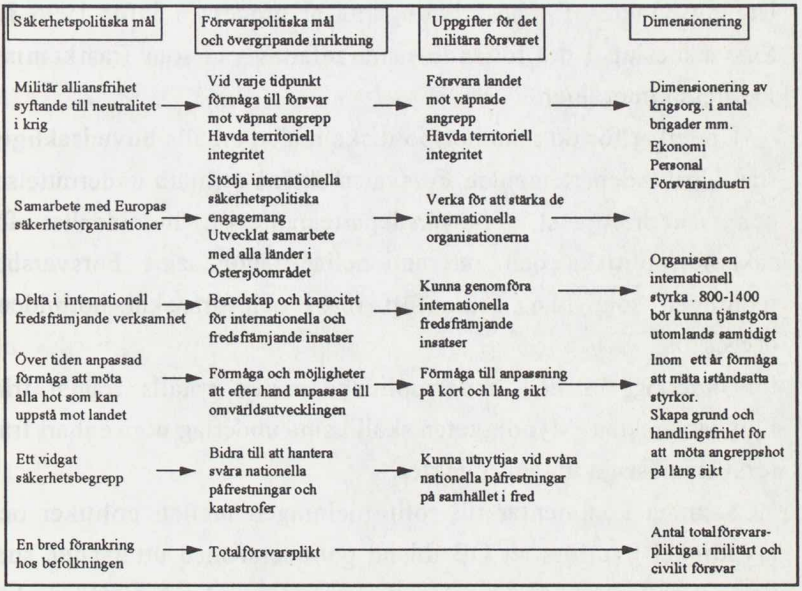
Föregående kapitel inleddes med en punktvis sammanfattning av den konstitutionella grundmodellen för styrningen av Försvarsmakten. Rollfördelningen innebär sålunda att statsmakterna svarar för säkerhetspolitiska och ÖB före militärstrategiska bedömningar. Med det senare avses "den militära utvecklingen vad gäller doktriner och stridskrafter för de större staterna i Europa samt för USA"[6]. Den risktagning som beslut om försvarsstruktur och ekonomisk nivå innebär är ett politiskt beslut.

3.4 Politisk styrning

I regeringens proposition Totalförsvar i förnyelse (1995/96:12) beskrivs statsmakternas kedja av mål och uppgifter för det militära försvaret. Bilden nedan illustrerar denna mål- och uppgiftskedja.

[6] Fortsatta förberedelser inför nästa totalförsvarsbeslut, regeringsbeslut 1993-12-22, studieuppdrag 2.

Figur: Styrning av försvaret



Bilden visar kedjan från säkerhetspolitiska mål till konkret inriktning och dimensionering av krigsorganisationen, uttryckt i bl.a. antal av vissa förband på aggregerad typförbandsnivå, ekonomisk ram, antal totalförsvarspliktiga som skall utbildas samt utveckling och avveckling av anställd personal. Övriga konkretiseringar härledda från de säkerhetspolitiska målen är bl.a. organisering av en internationell styrka och inriktning av försvarsindustrin.

Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag (betänkande 1995/96:FöU1). Ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott tillstyrkte propositionens förslag bl.a. avseende säkerhetspolitiken och de internationella insatserna (betänkande 1995/96:UFöU 1).

UTFÖR har intervjuat politiska tjänstemän i Försvarsdepartementet för att få konkretiserat hur den politiska styrningen går till. Utgångspunkten för beskrivningarna är processen inför 1996 års försvarsbeslut. I det följande sammanfattas vad som framkommit vid dessa intervjuer.

Underlag för de säkerhetspolitiska målen erhålls huvudsakligen från Utrikesdepartementet, Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst, Försvarsdepartementets huvudenhet för säkerhetspolitiska och internationella frågor samt Försvarsberedningen som bl.a. genomfört resor och granskat hotbildens utveckling.

Underlag för de försvarspolitiska målen erhålls främst från Försvarsmakten. Myndigheten skall i sina underlag utgå enbart från försvarsmässiga utgångspunkter.

Som en kommentar till rollfördelningen mellan politiker och myndighet framförs att ÖB ibland politiserar med uttalanden som t.ex. "om jag inte får x måste Sverige gå med i NATO". Enligt grundmodellen skall myndighetschefen avhålla sig från sådana uttalanden.

Tjänstemännen i departementet hävdar att det politiska inflytandet i arbetet med ett nytt försvarsbeslut denna gång är stort. Beslutsprocessen beskrivs som politiskt målstyrd, delvis som en följd av att arbetet sker i form av en försvarsberedning i stället för en försvarskommitté.

Den förre försvarsministern initierade i december 1993 en ny uppläggning av arbetet med försvarsbeslut genom att ge 18 studieuppdrag till myndigheterna. Vintern 1995 gav den nya regeringen direktiv till Försvarsmakten att ta fram sju strukturer och handlingsvägar. Detta underlag låg till grund för propositionen i

september 1995 med klart definierad politisk inriktning: vidgat säkerhetsbegrepp, allmän värnplikt och krav på anpassningsförmåga. Modellen med 18 uppdrag innebar att departementet blev den part som formade helheten i stället för, som i tidigare försvarsbeslut, Försvarsmakten. Också detta har bidragit till ökad politisk styrning.

Det politiska inflytandet utövas främst genom statssekreteraren, som är med under hela processen, och pressekreteraren samt politiskt sakkunniga. Allt material analyseras ur politisk synvinkel. Det framgår av ÖB:s Försvarsmaktsplan att styrningen varit annorlunda. ÖB markerar avstånd från ansvaret vilket, enligt politikerna, är korrekt eftersom beslutet är politiskt.

När Försvarsmaktsplanen inkommit görs bedömning på tjänstemannanivå om underlaget håller sig inom angivna mål och ekonomiska ramar. Arbetet leds av en departementsgrupp bestående av statssekreterare, pressekreterare, planeringschef, politiskt sakkunniga och enhetschefer. Också politikerna i försvarsberedningen gör sin egen bedömning av Försvarsmaktsplanen samt håller sina riksdagsgrupper, ledamöter i försvarsutskottet och partiorganisationer informerade.

Två kontrollstationer finns inlagda i försvarsbeslutet, år 1996 och år 1998. Också säkerhetspolitiken kommer att belysas i kontrollstationerna.

3.5 Kommentarer

I detta avsnitt har styrkedjans principer beskrivits, en i stort sett systematiskt och hierarkiskt ordnad bild. Symbolen för det rationella planeringstänkandet i försvaret, FPE-systemet från år 1970, har dock successivt urholkats. I och med den starkt förändrade hotbilden under 1990-talet har förutsättningarna ändrats väsentligt för försvarsplaneringen.

I dagens grundmodell beslutar politikerna om uppgifter, försvarsmaktsstruktur ända ned på förbandsnivå och ekonomisk nivå för Försvarsmakten. Politikerna tar därmed mycket konkret ansvar för de risker som alltid ligger i ett försvarsbeslut.

En hypotes som redan här kan formuleras är att med styrning på förbandsnivå övertar politikerna ansvaret från ÖB på alltför låg nivå. Det politiska beslutet anvisar en enda försvarsmaktsstruktur för att lösa Försvarsmaktens uppgifter. Flexibiliteten i systemet blir därmed låg under försvarsbeslutsperioden.

4 Försvarsmaktsperspektiv på ledningsproblem

4.1 FPE-systemet

LEMO-utredningens utformning av Försvarsmaktens lednings- och organisationsstruktur grundades till stor del på försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet) och på förarbetet till 1992 års försvarsbeslut med bl.a. ÖB:s verksamhetsidé.

Baserat på utredningen 1970 *Planering och programbudgetering inom försvaret* (SOU 1969:25, d.v.s. Röda boken, se avsnitt 3.2) infördes försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet) åren 1970-72[7]. Systemet vidareutvecklades under 1970- och 80-talen.

Syftet med FPE-systemet var att rikta ökad uppmärksamhet mot verksamhetens slutmål: krigsorganisationen och dess förband. Det var resultaten av fredsverksamheten som skulle följas upp och redovisas. Resultaten definierades som beslutade krigsförbands krigsduglighet och beredskap. Den ekonomiska uppföljningen knöts mer systematiskt till genomförd verksamhet i stället för som tidigare till olika utgiftsslag.

[7] prop. 1970:97, SU 203, rskr. 420

I proposition år 1978[8] framhölls att FPE-systemet skulle vara ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred. Verksamheten inom försvarsmakten skulle byggas upp med krigsförbanden som samlande begrepp i planering och genomförande. Undersökningar under 1980-talet visade dock att ledningssystemet i detta avseende inte fungerat som avsett. Det var svårt att se kopplingen mellan läget i krigsorganisationen och genomförd produktion. I rapport från ett projektarbete om regeringens uppföljning och kontroll[9] påpekades att årets produktionstillskott till krigsorganisationen ("lagret") inte följdes upp i rätt termer och att det saknades uppgifter om vad satsade resuser tillfört krigsorganisationen. Styrningen i resultattermer fick således alltjämt stå tillbaka för styrningen i produktionstermer.

FPE-systemet innebar en indelning i *huvudprogram* och *delprogram* samt *huvudproduktionsområden* och *delproduktionsområden*. Huvudprogram och huvudproduktionsområden anges i matrisen nedan.

[8] prop. 1977/78:63, FöU 9, rskr. 174

[9] Fö Ds 1988:76

HPO/ HPG	HPO 1 Ledning och förbandsverk-samhet	HPO 2 Materielan-skaffning	HPO 3 Anskaffning av anlägg-ningar	HPO 4 Forskning och utveck-ling
HPG 1 Arméförband				
HPG 2 Marinförband				
HPG 3 Flygvapenför band				
HPG 4 Operativ led-ning mm				

Huvudprogram 5 utgjordes av gemensamma myndigheter m.m. inom försvarsmakten.

För huvudprogrammen 1-4 tilldelades anslag skurna på huvudprogram och huvudproduktionsområde. Uppgifterna gavs skurna på huvudprogram och delprogram, d.v.s. utan direkt koppling till anslagen i respektive ruta i matrisen.

LEMO-utredningen tog fasta på att intentionerna med FPE-systemet aldrig riktigt uppnåtts. Orsakerna till detta var, enligt utredaren, att indelningen i huvudprogram och delprogram samt huvudproduktionsområden och delproduktionsområden anpassats till befintlig myndighetsstruktur. Berörda organisationer behöll sina tidigare uppgifter och befogenheter. Strukturen hade således förblivit i stor utsträckning opåverkad av grundtankarna i ledningssystemet.

LEMO-utredaren skriver "Regeringens styrning i resultattermer verkställs fortfarande genom att primäruppdrag lämnas till de tunga produktionsmyndigheterna. Även om krigsförbandschefer och operativt ansvariga i något ökad mån lyckats föra fram sina synpunkter till dem som avgör produktionens inriktning, är det fortfarande så att produktionsmyndigheterna och de värderingar de företräder har ett dominerande inflytande."[10] Men "... produktionsmyndigheterna har inte något uttryckligt ansvar inför regeringen för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap."[11]

4.2 Förarbetet till 1992 års försvarsbeslut

4.2.1 Historik

Inför varje femårigt försvarsbeslut under 1970- och 80-talen har en parlamentarisk försvarskommitté arbetat fram underlag. Kommittéerna inhämtade underlag från bl.a. ÖB, främst genom att ange ekonomiska planeringsramar i olika alternativ. ÖB presenterade vanligen dels infordrat underlag, dels en högre ram som enligt ÖB:s mening erfordrades för att lösa av statsmakterna ställd uppgift. ÖB brukade anse att de högsta politiska ramarna vara förenade med påtagliga risker och att de lägsta ramarna oförenliga med svensk säkerhetspolitik.

[10] Försvarsmaktens ledning, SOU 1991:112, sid 48

[11] Försvarsmaktens ledning, SOU 1991:112, sid 159

Oftast resulterade denna process i att riksdagen beslutade om en ekonomisk ram, som enligt ÖB skulle medföra stora risker för försvarsmaktens förmåga. Denna ram gällde sedan under femårsperioden. Vid nästa försvarsbeslut, fem år senare, blev den ram som ÖB ansett vara orimligt låg nivå acceptabel. På detta sätt fortsatte processen under en följd av försvarsbeslutsperioder.

Statsmakternas uppgifter till försvaret hade under 1970- och 80-talen varit i stort sätt oförändrade. Hela landet skulle försvaras och försvar kunna tas upp varifrån angreppet än kom. Angrepp skulle kunna mötas samtidigt i två operationsriktningar: över norra landgränsen och över kust. Om angriparen ändå lyckades tränga in i landet, skulle ett uthålligt försvar kunna föras även inom områden, som angriparen redan hade erövrat. Uppgifterna innebar för arméns del behov av många förband.

Medan marinen och flygvapnet prioriterade kvalitet och därför minskade antalet förband när de ekonomiska ramarna minskade, behöll armén sin stora numerär med påföljd att kvaliteten på arméförbanden försämrades. När förhållandet uppmärksammades inför 1987 års försvarsbeslut gav regeringen ÖB i uppgift att utreda arméns långsiktiga utveckling samt produktionsledningen inom försvarsmakten.

4.2.2 Försvarsmaktsutredning 88

Detta regeringsuppdrag blev upptakten till *Försvarsmaktutredning 88* (FU 88). Syftet var att klarlägga konsekvenserna av 1987 års försvarsbeslut för armén. Under utredningen igångsattes även en process för att öka produktiviteten i försvarsmaktens verksamhet.

Nya ledningsprinciper skulle införas. Den tidigare centralstyrda verksamheten skulle ändras. Ansvar och befogenheter skulle delegeras ner i organisationen. Resursbehovet för produktion skulle komma nerifrån det enskilda krigsförbandet. Med ny ledningsfilosofi och delegerade befogenheter skulle stabsresurserna på central och regional nivå kunna minskas.

Utredningen utgick från antagandet att försvarets och särskilt arméns kris endast kunde lösas genom följande strukturella förändringar:

- Försvarsmakten skulle vara en beredskapsorganisation,
- Produktionsledning och uppföljning skulle ske i krigsförbandstermer,
- Den lokala nivån skulle sättas i centrum,
- Det skulle finnas balans mellan uppgifter och resurser.

Myndigheten Överbefälhavaren hade ansvaret för operativa avvägningar och avvägningar mellan försvarsgrenarna. Myndigheten Chefen för armén hade ansvaret för att utarbeta underlag för beslut om avvägningar inom arméprogrammet.

Inför hot om stora strukturella förändringar uppstod oenighet mellan chefer i försvarsmaktens centrala ledning i ett antal frågor. Även mellan ÖB och militärbefälhavarna och mellan chefen för armén och militärbefälhavarna fanns delade meningar i flera frågor.

Resultatet av utredningsarbetet föredrogs kontinuerligt i militärledningen, MIL: ÖB (ordförande), försvarsgrenscheferna samt - på kallelse - vissa andra myndighetschefer.

Däremot ingick inte militärbefälhavarna i MIL utan kallades av ÖB till särskilda "MB-möten" ett par gånger per år. I konsekvens med gällande ansvarsförhållanden låg tyngdpunkten i MB-mötena

på operativa frågor. Militärbefälhavarna kallades därutöver, i egenskap av produktionsansvariga för arméprogrammet inom sitt militärområde, till arméchefens möten angående program- och produktionsfrågor. Myndigheten Militärbefälhavaren kunde anses stå såväl under som mellan myndigheterna Överbefälhavaren och Chefen för armén. Det förelåg ett begränsat lydnadsförhållande mellan militärbefälhavarna och de övriga två försvarsgrenscheferna. Formellt möttes de en gång per år i försvarsgrenschefernas programdialoger. I övrigt styrdes utvecklingen och leddes produktionen av marin- och flygvapenförbanden utan militärbefälhavare som mellaninstans. Milostabernas verksamhet och sammansättning var armédominerade. Vid beredning av ärenden rörande marinens och flygvapnets verksamhet fanns ofta inte militärbefälhavarna med även om ärendena hade operativa konsekvenser.

Försvarsmaktens chefer anslöt sig till de nya principerna för en produktionsledning baserad på delegerat ansvar och befogenheter men förverkligandet av idéerna möttes inledningsvis med skepsis. Problemen fokuserades till arméns brigadorganisation. Brigadchefen skulle som krigsförbandschef lokalt vara den samlande chefen. Problemet var att brigadchefen i fredsorganisationen endera inte fanns vid sin brigad eller att han var utbildningschef vid ett brigadproducerande försvarsområdesregemente. ÖB hävdade, att om det nya ledningssystemet skulle fullföljas, så måste brigaden brytas ut ur försvarsområdesregementet och bilda en egen myndighet.

Som ett led i att förverkliga idén om att den lokala nivån skulle sättas i centrum föreslogs att krigsförbanden skulle kaderorganiseras, vilket innebar att de viktigaste förbanden delvis skulle bemannas i fred och ingå i fredsorganisationen. Syftet skulle vara att åstadkomma likhet mellan organisationen i krig och fred.

FU 88 överlämnades till regeringen i september 1988. I utredningen behandlades främst armén, medan marinen och flygvapnet endast berördes marginellt. Det viktigaste förslaget i utredningen var en reducering av arméns krigsorganisation och därmed fredsorganisation i ett första steg inför riksdagsbeslut 1989.

En månad senare i oktober 1988 överlämnade ÖB sin perspektivplan del 1 - *Försvarsmaktsidé 2000* (FMI 2000) - som var en idéskiss om försvarets utveckling till år 2011. I en bilaga - *Verksamhetside 1990* (VI 90) - presenterades principerna för det nya ledningssystemet.

4.2.3 Ledningsutredning 1987 - 1989

Parallellt och samordnat med FU 88 utreddes totalförsvarets ledning. I regeringsuppdraget angavs särskilt att antalet ledningsorgan på varje nivå skulle övervägas och antalet civil- och militärområden skulle omprövas. Landet indelades vid denna tidpunkt i sex militärområden och sex civilområden med sammanfallande gränser.

ÖB föreslog fyra militärområden och en rörlig miloförstärkningsresurs, bantad ledning i en försvarsmakt med färre krigsförband och mindre resurser för produktionsledning vid införande av VI 90. ÖB-förslaget om sammanslagning av militärområden skar sig emellertid med civilförsvarets indelningsförslag, baserat på befolkningsstruktur.

Följden blev ett nytt regeringsuppdrag i vilket ÖCB:s chef Gunnar Nordbeck som enmansutredare skulle lämna förslag om totalförsvarets regionala indelning. Utredningsmannen föreslog att

riket skulle indelas i fem militär/civilområden.

Efter beredning av FU 88 och ledningsutredningar beslutade riksdagen 1989 om denna regionala indelning, reducering av arméns krigsorganisation bl.a. från 29 till 21 brigader, försök med förkortad värnpliktsutbildning och avveckling av ett antal fredsförband inom armén.

Ett gemensamt förslag från ÖB och ÖCB redovisades samma år i rapporten *Totalförsvarets ledning under kriser och krig*. I rapporten anfördes bl.a. följande behov:

- Ledningssystem för hela landet,
- Sammanfallande ansvarsförhållanden, samverkans-, ledningsoch rapporteringslinjer i fred, kris och krig,
- Samverkan på alla nivåer och under alla faser från fred till krig,
- Chefer på lägre nivåer som självständigt kunde samverka och fatta beslut.

Regeringen anslöt sig till förslagen men avvaktade med beslut. Inriktning enligt förslagen skulle senare komma att framgå av direktiven till LEMO.

1988 års försvarskommitté (FK 88) gav ÖB en planeringsinriktning. Bl.a. skulle JAS-projektet fullföljas och alla krigsdugliga värnpliktiga skulle utbildas. Kommittén fick ÖB:s svar i form av perspektivplanen *Försvarsmakt 90*. Från företrädare för olika politiska partier i FK 88 preciserades därefter krav på planeringsunderlag från ÖB genom olika ekonomiska ramar för försvarsmaktens utveckling i en femårig programplan.

Planeringsunderlaget från ÖB redovisades i år 1990 som *ÖB programplan* (ÖB 91). I delrapport nummer 10 redovisades det nya produktionsledningssystemet, baserat på VI 90. Underlaget från ÖB

innebar i de olika alternativen bl.a. avsteg från den allmänna värnpliktens princip, nedläggning av krigsförband och därmed olika alternativ för att avveckla fredsresurser samt nedläggning av försvarsindustri med arbetsmarknadspolitiska konsekvenser. Programplanen gällde i första hand krigsförbanden. Ledningsorganisationens struktur skulle anpassas till antalet krigsförband. ÖB vidhöll dock kravet på fyra militärområden. Därutöver begärde ÖB balans mellan uppgifter och resurser och därmed besked från statsmakterna om vilka uppgifter som inte längre skulle åvila försvarsmakten.

Situationen inom FK 88 blev allt mer ohållbar. En för politikerna svår fråga var kravet på balans mellan uppgifter och resurser, särskilt när den framtida säkerhetspolitiska utvecklingen tedde sig osäker. Man kunde vid denna tidpunkt inte förutse den snabba förändringen i Europa med Warzawapaktens och Sovjetunionens upplösning. Vad gällde ledningsfrågan sökte ledamöterna olika möjligheter till besparingar och rationalisering. Ett förslag var att reducera den "överdrivna stabs- och förvaltningsorganisationen bl.a. genom att minska antalet militärområden."

FK 88 upplöstes utan att ha löst sin uppgift. Det aviserade försvarsbeslutet år 1991 uppsköts ett år.

4.2.4 Planering inför FB 92

Regeringen gav i planeringsanvisningarna inför ÖB programplanearbete 1991 en ansats till ändrad operativ inriktning och minskade uppgifter. Inför 1992 års försvarsbeslut och samtidigt som LEMO-utredningen tillsattes presenterade ÖB en ny programplan, *ÖB 92*. Planen innehöll ett antal ekonomiska nivåer med olika

konsekvenser för den allmänna värnplikten, försvarsindustrin och förmågan att lösa de operativa uppgifterna. Därutöver innehöll programplanen ett alternativ med ÖB:s förslag om en högre ekonomisk nivå för att kunna lösa uppgifterna enligt planeringsanvisningarna. I anslutning till planen avgav de tre försvarsgrenscheferna skiljaktiga meningar respektive särskilda yttranden.

Den nya borgerliga regeringen efter valet år 1991 gav ÖB kompletterande utredningsdirektiv. I ÖB:s svar redovisades konturerna för det kommande 1992 års försvarsbeslut vad gäller antalet förband. Försvarsbeslutet skulle komma att innebära en höjning av försvarsanslaget med inriktningen höjd kvalitet materiellt och personellt på bekostnad av antalet förband. Försvarsmakten skulle bli "smalare, men vassare". Hotbilden med strategiskt överfall skulle bli framträdande. Balans skulle komma att upprättas mellan uppgifter och resurser. Försvarsministern betecknade senare 1992 års försvarsbeslut som "den största strukturförändringen sedan andra världskriget".

4.2.5 Organisation och ledning enligt FörLed 1990

Utan att avvakta försvarsbeslutet kunde det nya systemet för produktionsledning införas internt inom försvarsmakten. Delrapport 10 i ÖB 91 utvecklades i *Överbefälhavarens riktlinjer för ledning av försvarsmakten i fred* (FörLed 1990). Inledningsvis beskrevs idén med följande grundläggande teser:

- Krigsförbanden och deras krigsduglighet/beredskap och uthållighet är det centrala i försvarsmaktens verksamhet,
- Lednings-, lydnads- och ansvarsförhållande skall i princip vara lika i fred, kris och krig,
- Organisationen i fred måste i allt väsentligt vara densamma som i krig,
- Uppdragstaktik i krig och FPE-systemet i fred är ledningssystemets bärande element,
- Förbandschefer i grundorganisationen skall ges ett entydigt ansvar och befäl över sina förband,
- Grunden för decentralisering och delegering skall vara, att ömsesidigt förtroende och respekt upprätthålls mellan olika nivåer i ledningen.

Det nya var tyngdpunktsförskjutningen: krigsförbandet skulle stå i centrum för verksamheten med utvidgat ansvar för krigsförbandschefen som en viktig grundsten. Denne hade skyldighet att årligen värdera sitt förband i förhållande till de operativa kraven i termer av krigsduglighet och beredskap. Om läget vid krigsförbandet inte överensstämde med de operativa kraven, skulle krigsförbandschefen vara skyldig att föreslå produktionsåtgärder för att vidmakthålla förbandets resurser och kompetens. Dessa förslag skulle framgå av en sexårig rullande förbandsutvecklingsplan.

Förbandsutvecklingsplanen skulle utgöra grund för produktionsplanering. Eftersom försvarsgrenscheferna var program- och produktionsmyndigheter, ankom det på dem att bestämma disposition och innehåll i förbandsutvecklingsplanerna och vissa detaljbestämmelser om krigsförbandsvärdering. Dessa bestämmelser blev inte försvarsmaktsgemensamma utan präglades av respektive

försvarsgrens produktionsledningssystem.

Produktionen på lokal nivå skulle ledas av produktionsansvarig myndighet, t.ex. chef för försvarsområdesregemente, marinkommando, kustflotta och flygflottilj. Dessa chefer var enligt definitionen i FörLed förbandschefer och skulle "ges ett entydigt ansvar och befäl över sina förband". Men förbandscheferna hade i den operativa/taktiska kommandostrukturen inte befäl över de förband som de skulle produktionsleda.

Militärbefälhavaren, som operativ chef, hade möjlighet att påverka försvarsgrenschefs planering. Detta skulle ske i den årliga programdialogen. De operativa kraven överskred dock regelmässigt försvarsgrenschefens tillgängliga resurser. Ändrad resurstilldelning skulle dock kräva nya avvägningar i MIL, d.v.s. utan militärbefälhavares aktiva medverkan. Med denna ansvars- och rollfördelning blev resultatet av programdialoger av begränsat värde för program- och produktionsplaneringen.

Det nya systemet för produktionsledning var sålunda inte färdigutvecklat enligt verksamhetsidén i FörLed 1990. Förutsättningar för systemet fanns inte fullt ut i rådande myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen.

4.3 Sammanfattning

Ledningsstrukturen när LEMO-utredningen tillsattes var komplicerad. Den kännetecknandes av att styrningen mot lokal nivå kom från olika håll, oklar ansvarsfördelning utan helhetsansvar samt olika lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden i krig och fred.

LEMO-utredaren menade att ÖB:s verksamhetsidé gav förutsättningar för att fullfölja intentionerna med FPE-systemet. Vad som saknades var anpassning av organisationen till ledningssystemet. Det var just detta som var LEMO-utredningens utgångspunkt: att anpassa organisationen till ledningssystemet och inte tvärtom.

LEMO-utredningen: "Tiden är nu inne att konsekvent styra försvarets fredsverksamhet i krigsförbandstermer och att sätta krigsförbandscheferna och krigsförbanden i centrum för verksamheten i fred. Det betyder att grundtankarna i FPE-systemet och i överbefälhavarens verksamhetsidé kan fullföljas på olika nivåer och områden i försvarsmakten. En karaktäristisk konsekvens av styrning i krigsförbandstermer är att den operativa rollen och programrollen behöver ges en klart styrande relation till produktionsrollen."[12]

[12] Försvarsmaktens ledning, SOU 1991:112, sid 49

5 LEMO-utredningens förslag, riksdagens beslut

5.1 En myndighet i krig och fred

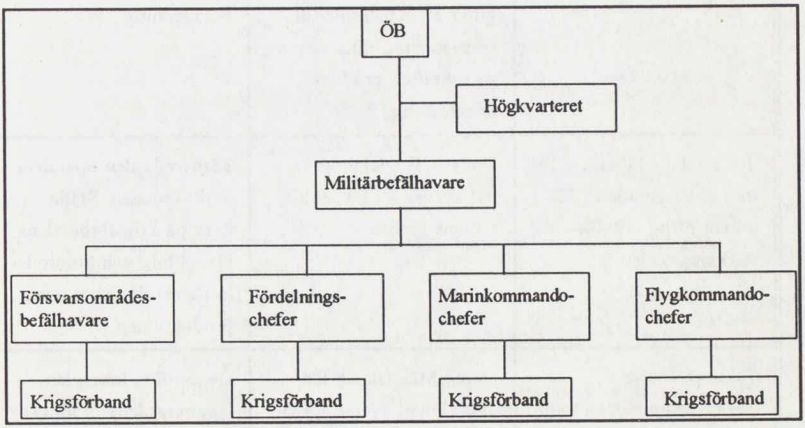
Det mest påtagliga resultatet av LEMO-utredningen med avseende på ledningen av försvaret var sammanslagningen av myndigheterna inom huvudsakligen huvudprogrammen 1-4 till en myndighet, Försvarsmakten. Utredningens motiv för sammanslagningen:

- Undvika att lednings-, lydnads- och ansvarsförhållandena ändras i svåra situationer som kan förutsättas råda vid övergång till krigsorganisation.
- Även i fred förekommer militära operationer, underrättelseinhämtning och ingripanden mot kränkningar. I sådana verksamheter behövs krigsorganisationens former för ordergivning.
- Situationen kan på kort tid växla mellan fred, kris, incidenter, beredskap, neutralitet och krig. Det är inte möjligt att byta ledningssystem beroende på läget för dagen. Befogenheterna måste vara stabila.
- Oklarheten om befogenheter att utfärda föreskrifter om den fredstida produktionen undanröjs.

I myndigheten Försvarsmakten skulle det bli möjligt att skapa ett i fråga om ansvar och befogenheter entydigt kommandosystem inom ramen för en kedja av krigsförbandschefer och operativa chefer. Dessa chefer skulle aktivt kunna påverka planerings- och beslutsprocessen. De kunde kaderorganiseras redan i fred med rätta förbandsbenämningar. Försvarsmakten kunde ledas och styras genom order och uppdrag i såväl fred som krig.

LEMO-utredningens förslag om en fredstida ledningsorganisation som kunde resultatstyras i krigsförbandstermer innebar att krigsförbandet sattes i centrum för verksamheten. Det överensstämde med ÖB:s verksamhetsidé och regeringens krav på delegering av ansvar och befogenheter. Nu skulle det finnas förutsättningar att ge krigsförbandschefen helhetsansvar för krigsförbandet.

En viktig utgångspunkt i ÖB:s verksamhetsidé och LEMO-utredningens förslag är att det skall råda överensstämmelse mellan ansvars- och ledningsförhållanden i krig, kris och fred. Det styrsystem och den ledningsorganisation som skall tillämpas i krig får stor betydelse för hur fredsorganisationen utformas. Den krigsorganiserade Försvarsmakten föreslogs få följande struktur.



LEMO:s förslag till samband mellan krigs- och fredsorganisationen illustreras i tabellen nedan.

Organisation	Krig	Fred
En myndighet - Försvarsmakten	Ger klarhet i olika chefers formella befogenhet att leda verksamheten i krig med uppdrag och order.	Ger förutsättningar för att lednings-, lydnads- och ansvarsförhållandena kan vara likartade i fred, kris och krig.
Överbefälhavaren som myndighetens chef	Utöva övergripande operativ ledning och rapportera till regeringen.	Ansvara för det operativa krigsförberedelsearbetet samt försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap. Leda produktionen inom Försvarsmakten.

Ett högkvarter	Operativ ledning, funktionsledningar med uppgifter av logistik och resursnatur för olika slag av stridskrafter, produktionsledning.	Operativ ledning, programledning och produktionsledning.
Tre militärbefälhavare för tre militärområden (Därutöver rörlig miloförstärkningsstab)	Under ÖB odelat operativt ansvar för respektive regions försvar.	Förbereda den operativa verksamheten. Ställa krav på krigsförbandens utveckling och kontrollera de resultat som nås i produktionen.
Taktiska chefer - Försvarsområdena motsvarar länen med en fobef i varje, dock tre i Norrbotten. På Gotland är chefen för Gotlands militärkommando fobef. - Sex fördelningar - Fyra marinkommandon (varav två tillika fobef, därutöver en rörlig marin ledningsstab) - Tre flygkommandon	Under MB, taktisk ledning. Fobef svarar också för den territoriella ledningen. För samordning av fördelningar kan behövas armékårchef med stab. Denna bör kunna skapas genom en rörlig miloförstärkningsstab.	Genomföra krigsplanläggning, leda produktionen av de egna krigsförbanden på uppdrag av hkv och leda ingripanden mot kränkningar av landet.

Diagram:LEMO:s förslag till organisation i krig och fred

Diagrammet illustrerar LEMO-utredningens förslag i första betänkandet (SOU 1991:112). I Försvarsmakten skulle finnas en direktion, *militärledning*, med ÖB, högkvarterets tre huvudavdelningschefer och de tre militärbefälhavarna.

5.2 Försvarsgrenschefernas ställning

LEMO-utredningen konstaterade att ansvaret för krigsduglighet och beredskap i praktiken följer uppdragssystemet där de ekonomiska resurserna tilldelas. Indelningen i försvarsgrensvisa huvudprogram med försvarsgrenschefer som program- och produktionsansvariga överensstämde inte med ledningsprinciperna. Försvarsgrenscheferna var inte operativa chefer. Ansvaret för försvarsmaktens krigsduglighet och beredskap var därigenom splittrat.

Med Försvarsmakten som en myndighet försvann försvarsgrenschefernas myndighetsansvar. Program- och produktionsledningen kunde inordnas under och samordnas med den operativa ledning en. Utredningsförslaget att högkvarteret skulle indelas i tre huvudavdelningar för operativ ledning, programledning och förbandsproduktionsledning innebar i realiteten att institutionen försvarsgrenschef försvann. Maktförskjutningen från produktionsledning till operativ ledning avspeglades i förslaget om sammansättning av militärledningen, där försvarsgrenschefer ersattes av militärbefälhavare.

I LEMO-utredningens förslag om ledningsorganisation skulle högkvarteret lämna uppdrag direkt till de taktiska cheferna, som skulle leda produktionen för sina krigsförband. Förslaget innebar att dessa chefer och deras krigsförbandschefer skulle se högkvarteret som en integrerad ledningsfunktion, även om uppdragen inom högkvarteret utformades inom huvudavdelningen för produktionsledning. Detta skulle kräva en "kulturförändring" från försvarsgrensidentitet till försvarsmaktsidentitet.

Det förväntade motståndet mot denna "kulturförändring" försökte LEMO-utredningen lösa genom att underindela huvudav-

delningen för produktionsledning i försvarsgrensvisa ledningar. I dessa skulle finnas nödvändig försvarsgrenskompetens och därutöver också i övriga huvudavdelningar, särskilt i huvudavdelningen för programledning.

Det borde ankomma på ÖB som myndighetschef att besluta om högkvarterets detaljorganisation och uppgiftsfördelningen mellan högkvarterets avdelningar. ÖB skulle således bestämma hur försvarsgrensbegreppet och försvarsgrensidentiteten i praktiken skulle utformas.

I yttrande över LEMO-utredningens första delbetänkande *Försvarsmaktens ledning* ställde sig ÖB bakom utredarens förslag utom i två avseenden. ÖB motsatte sig förslaget om indelning i tre militärområden och föreslog att det av operativa skäl skulle finnas fyra militärområden varav två i Norrland. ÖB ansåg att försvarsgrenscheferna skulle finnas kvar med - direkt under ÖB - entydigt ansvar för produktionsmålen. De borde därför ingå i MIL i stället för huvudavdelningscheferna.

Riksdagen gick emot ÖB i frågan om miloindelning och beslutade indela landet i tre militärområden. Beslut om högkvarterets organisation skulle fattas av regeringen först efter det att utredningen om huvudprogram 5-myndigheterna var klar. Riksdagens beslut, grundat på LEMO-utredningens förslag, inarbetades i 1992 års försvarsbeslut.

5.3 LEMO-utredningens justerade förslag

LEMO-utredningen fick regeringens uppdrag att komma med förnyade förslag om styrning, kontroll och ledning av Försvarsmakten. Förslaget överlämnades i form av promemorian *Styrning, kontroll och ledning av Försvarsmakten.*

Den avgörande förändringen jämfört med det första delbetänkandet var förslaget att högkvarterets organisation skulle byggas upp kring funktionerna operativ ledning, produktionsledning och avvägning. Förslaget innebar främst följande förändringar:

- Försvarsgrenscheferna återinfördes. Huvudavdelningen för produktionsledning ersattes av tre produktionsledningar för armé-, marin- respektive flygvapenledning. Cheferna för dessa enheter skulle benämnas arméchef, marinchef och flygvapenchef.
- Huvudavdelningen för programledning ersattes av en stabsfunktion, som skulle bereda avvägningsärenden.
- I militärledningen ersattes huvudavdelningscheferna, utom chefen för operationsledningen, av arméchefen, marinchefen och flygvapenchefen.

Överbefälhavaren lämnade samråd och instämde med LEMO-utredningens nya förslag. Regeringen beslutade enligt förslaget. Beslutet delgavs riksdagen i 1993 års budgetproposition.

5.4 Kommentar

Högkvarterets organisation utgjorde den största avvikelsen från LEMO-utredningens ursprungliga intentioner. Det visade sig vara en mycket betydelsefull förändring med konsekvenser för rollfördelningen mellan operativ ledning och produktionsledning samt för möjligheterna att integrera högkvarteret.

6 Riksdagens styrning

6.1 Inledning

Försvarsmaktens anslag utgör över 90 procent av statsbudgetens fjärde huvudtitel eller ca 36,5 miljarder kronor för budgetåret 1994/95. ÖB i funktionen som chef för myndigheten intar därmed en särställning i jämförelse med andra förvaltningschefer med avseen-de på ansvarsområdet och befogenheterna. LEMO-utredaren:

> Min utgångspunkt är att riksdagen och regeringen formulerar de säkerhetspolitiska målen och anger de försvarspolitiska målen. Ur de försvarspolitiska målen - och med beaktande av de ekonomiska förutsättningarna - bör regeringen härleda den krigsorganisation i stort som skall finnas.[13]

LEMO-utredaren förtydligar sig ytterligare i *Styrning, kontroll och ledning av Försvarsmakten*. Beslut om de viktigaste förbanden i krigsorganisationen och den ekonomiska avvägningen skall göras av en instans med politiskt ansvar. Även från preciserade uppgifter till Försvarsmakten är det svårt att entydigt härleda en krigsorganisation och motsvarande ekonomiska resurser. Bedömningar och

[13] SOU 1991:112, sid 14

avvägningar mellan kvalitet och kvantitet sker i en iterativ process mellan myndigheten och statsmakterna med riksdagen som slutligt beslutande. Det politiska ansvaret måste därmed omfatta den riskbedömning det innebär att besluta om krigsorganisationens kvalitet och kvantitet. I riksdagens ansvar ingår enligt utredningen att ta ställning till bl.a. antal och slag av brigader, flottiljer och krigsflygdivisioner samt att besluta om vilka ekonomiska resurser som får disponeras.

Vidare måste statsmakterna enligt utredningen liksom tidigare ta ställning till många andra frågor, däribland följande:

- Vissa organisationsfrågor
- Lokaliseringsfrågor
- Viktigare chefsutnämningar
- Större materiel- och fastighetsfrågor
- Viktiga forsknings- och utvecklingsfrågor
- Befälsordningsfrågor
- Värnpliktsfrågor (förmåner, utbildningstid, antal)
- Utlandssamarbete
- Underrättelse- och säkerhetstjänst

LEMO-utredningen uppehåller sig främst vid regeringens och Försvarsdepartementets styrning av Försvarsmakten och ägnar mindre utrymme åt riksdagens styrning. Strävan att göra krigsorganisationen styrande framgår genom att statsmakterna skall härleda en krigsorganisation ur de försvarspolitiska målen. Den politiska nivån skall även bestämma de viktigaste krigsförbanden. Riksdagen gör det slutliga ställningstagandet avseende dimensionering och inriktning av krigsorganisationen och ekonomiska resurser.

Utredningen behandlar däremot inte frågan om utveckling av

resultatorienterad styrning för riksdagens behov. En utveckling i detta avseende bör innebära ökad tyngdpunkt på uppföljning och bedömning av förhållandet mellan presterade resultat och riksdagens beslut.

6.2 Styrning ur försvarsutskottets perspektiv

6.2.1 Utskottsbetänkanden om LEMO-förslag

I betänkande 1992/93:FöU9 förutsätter försvarsutskottet att tillkomsten av Försvarsmakten skall ge goda möjligheter till insyn, styrning och uppföljning från riksdagens sida av verksamheten inom den nya myndigheten.

Det påpekas dock att förändringsarbetet bedrivs utan förslag till riksdagen. Utskottet vill särskilt få insyn i frågor om organisation, materiel, fastigheter, lokalisering, personal, värnplikt, frivilligverksamhet, industri och utlandssamarbete.

I betänkande 1993/94:FöU9 med bifall till det föreslagna anslaget A 1. Försvarsmakten framhåller försvarsutskottet vikten av att riksdagen hålls informerad om viktigare materielbeställningar och eventuella väsentliga avsteg från gällande försvarsbeslut. Det är också betydelsefullt att för riksdagen redovisa hur skilda materielbeställningar bidrar till att förverkliga riksdagens beslut och intentioner vad gäller utveckling av försvarsindustriell kompetens och kapacitet.

Utskottet erinrar om att det krävs riksdagsbeslut vid förändringar av grundorganisationen och om nya anslagsmedel. Vidare gäller att organisation och lokalisering av verksamheter som grundas på riksdagsbeslut endast kan ändras efter nya beslut av riksdagen. Militära, regionala och arbetsmarknadsmässiga intressen måste vägas samman i riksdagen.

6.2.2 Ledamöternas uppfattningar

UTFÖR har genomfört intervjuer med en ledamot från respektive parti i Försvarsutskottet. Den övergripande frågan: I vilka termer vill riksdagens styra Försvarsmakten? Intervjuerna behandlade också politikernas syn på dagens styrsystem jämfört med styrningen före LEMO-reformen. Som en sammanfattning löd sista frågan: Vill riksdagen styra Försvarsmakten?

I vilka termer styr riksdagen?

Den bild som av riksdagens styrning som framkom vid intervjuerna överensstämmer med den som beskrivits i kapitel 2.

Styrningen av Försvarsmakten sker huvudsakligen i termer av uppgifter och ekonomiska resurser. Riksdagen beslutar om säkerhets- och försvarspolitiska mål, uppgifter, krigsorganisationens utformning i stort och ekonomiska ramar. Målen grundas på hotbilden. Underlaget för hotbilden i sin tur och för utformningen av krigsorganisationen kommer bl.a. från Försvarsmakten samt försvars- och utrikesdepartementen. Ett par citat får belysa denna

del av intervjuerna:

"I Försvarsberedningen har vi jobbat mycket ambitiöst. Vi har gått igenom andra länders försvarsdoktriner och försökt skaffa oss en bra bild över hur ett angrepp mot Sverige kan se ut. Det intressanta för oss har varit: vilken karaktär har ett framtida krig och vilka är de säkerhetspolitiska riskerna, där militärt angrepp är en av dessa risker."

"Hotbilden är inte bara militär. Nu finns det en vidgad hotbild med miljöhot m.m."

"Processen mellan riksdagen och Försvarsmakten innebär 'idéer tur och retur', föredragningar och extra föredragningar från Försvarsmakten inför utskottet."

Politikerna framhåller svårigheten att se kopplingen mellan operativa uppgifter och krigsorganisationens utformning. Man anser sig ha dåligt underlag för denna bedömning och problem med att tränga in i det av Försvarsmakten framtagna materialet. I dessa avseenden upplever man sig vara helt i händerna på ÖB och i viss mån också på regeringen:

"De säkerhets- och försvarspolitiska målen samt uppgifterna är politikernas sak att bestämma. När det gäller hur krigsorganisationen skall se ut för att lösa uppgifterna efterfrågas en tydligare koppling till uppgifterna. Hur vet Försvarsutskottet att det verkligen krävs den krigsorganisation som Försvarsmakten och regeringen presenterar för riksdagen? Nu vet utskottet inte ens hur underlaget är framräknat. ÖB prioriterar kvalitet, dvs. materielinvesteringar, men hur vet vi var brytpunkten mellan kvalitet och kvantitet går?"

Eftersom Försvarsmakten utarbetar förslaget till krigsorganisation med utgångspunkt från hotbild, försvarspolitiska mål och uppgifter är det viktigt att politikerna och Försvarsmakten är överens om hotbilden samt att Försvarsmakten är följsam mot den beslutade hotbilden vid framtagning av underlag. Flera ledamöter är osäkra om denna följsamhet. Som exempel på detta nämns ett besök i Försvarsmaktens krigsspelscentrum:

"Det var en förfärande upplevelse. Det som spelades upp var kustinvasion i stället för strategiskt överfall. Alla i försvarsberedningen var eniga om att spelsituationen var helt föråldrad."

Förutom styrning i operativa uppgifter nämns också styrning av materielinvesteringar och lokaliseringsfrågor som viktiga politiska styrmedel. Materielinvesteringar är inte bara en försvarsfråga utan i vissa fall är det fråga om avancerade samhällsinvesteringar, t.ex. JAS.

Också lokaliseringsfrågorna ses i ett större samhällsperspektiv. En ledamot menar att dessa frågor alltid är ett spel på hög nivå och att militärerna ger förslag som de vet att politikerna har svårt att acceptera.

Uppföljning av riksdagsbeslut betonas som viktig för styrningen samtidigt som flertalet intervjuade anser att uppföljningen är bristfällig. En ledamot menar att den reella styrningen är den ekonomiska eftersom det endast är budgeten som går att följa upp. Det är ytterst svårt att mäta i vilken utsträckning de operativa uppgifterna lösts.

I bjärt kontrast till programbudgeteringens idé visar intervjuerna att riksdagen inte använder programmen som styrmedel. Det beror bl a på att anslag inte ges per program varför riksdagen har ringa

inflytande över den årliga fördelningen av resurser per program.

Styrningen i krigsduglighetsmål per förband anses inte heller vara av intresse för den politiska nivån.

Jämförelser med tiden före LEMO-reformen

När utskottets ledamöter jämför styrningen före och efter tillkomsten av Försvarsmakten anser flertalet att det är lättare att styra en myndighet än flera men att kravet på styrning har ökat.

I den gamla myndighetsstrukturen levererade försvarsgrenscheferna och ÖB olika bilder som politikerna kunde ställa mot varandra. Nu får riksdagen en enda "färdigkompromissad" bild. Det anses därför som än viktigare med politisk insyn och kontroll samt instrument för styrning och utvärdering.

En ledamot menar också att det blir kompromisser i många led innan ett förslag slutbehandlas av riksdagen. Innan Försvarsmaktens förslag når riksdagen kan departementet, regeringen och utskottet i tur och ordning ha gjort ytterligare kompromisser innan förslaget hamnar på riksdagens bord.

I den nya myndigheten har militärbefälhavarna fått en mer framträdande roll. Enligt en ledamot har det inneburit att tre starka försvarsgrenschefer ersatts med tre starka regionchefer. Militärbefälhavarna anses inte ha en helhetssyn utan ser till sin region. Den s.k. "påsfördelningen per försvarsgren" riskerar därmed att ersättas av en "påsfördelning per region". Det är sålunda osäkert om ÖB:s förslag utgör en för Försvarsmakten som helhet optimal lösning. Det finns misstankar om att ÖB-förslagen är kompromisser mellan militärbefälhavarnas intressen.

En annan ledamot pekar på att försvarsgrenscheferna har ett fortsatt alltför stort inflytande över krigsorganisationens utformning.

En intervjuad menar att politikerna får ta på sig en del av ansvaret för Försvarsmaktens svårigheter att vara följsam mot hotbild och mål:

"Vart femte-sjätte år presenterar den politiska ledningen ett nytt paradigm för det militära försvaret. Tidigare hette det "strategiskt överfall", före det "anfall med kort militär förvarning" och nu "anfall med iståndsatta styrkor". Det gör att det finns en viss vanmakt i Försvarsmaktens operativa ledning."

Maktbalansen mellan riksdag, regering och myndighet anses ha förändrats av LEMO-reformen. Uppfattningen är att reformen förskjutit makten från riksdag till regering och från regering till ÖB. Denna maktförskjutning har flera förklaringar och kommer till uttryck på flera sätt. Reformen med en myndighet och ett anslag ställer politikerna inför en betydande maktfaktor. Vidare bestämmer riksdagen inte fördelningen mellan program utan presenteras "en färdig meny", tillredd av regeringen. Också Försvarsmaktens uppdragsstyrning av stödmyndigheterna har bidragit till maktförskjutningen eftersom riksdagen därmed tappat inflytande över dessa myndigheter. Uppdragsstyrning anses också försvåra den politiska bedömningen av ansvaret för helheten.

Hur vill riksdagen styra Försvarsmakten?

Ledamöternas syn på hur riksdagen vill styra Försvarsmakten utgår från de olika faserna från fastställande av hotbild till uppföljning av

riksdagsbeslut. Viljan att styra Försvarsmakten varierar. Vissa ledamöter vill kritiskt granska ÖB:s underlag medan andra anser att underlaget gäller och inte behöver granskas:

"Statsmakterna behöver metoder för att syna korten och kompetens att använda metoderna."

"Jag som politiker får lita på att ÖB talar sanning."

Enligt den först citerade ledamoten är utskottet och departementet i underläge i förhållande till Försvarsmakten. Som komplement till ÖB:s förslag efterfrågar man dels en från myndigheten mer värderingsfri hotbild, dels kompetens utanför myndigheten att bedöma dagens och morgondagens krigsorganisationen.

"Försvarsutskottet skall agera, inte bara reagera."

En ledamot menar att styrning i antal brigader m.m. är fel utgångspunkt. Styrningen borde i stället fokuseras på vilket resultat som skall åstadkommas. Det är sålunda försvarsförmågan som bör konkretiseras. Genom att styra i antal brigader, stridsvagnar m m övertar riksdagen ansvaret för att sammansättning av krigsorganisationen är den rätta. Att riksdagen trots allt väljer att styra i dessa termer anses bl.a. bero på att Försvarsmaktens oförmåga att ge politikerna andra instrument.

En styrparameter som anses vara av intresse är beredskap. Med samma krigsorganisation bör man kunna få olika beredskapsnivåer på olika ekonomiska nivåer. Beredskapsnivå bör också kunna vägas mot organisationsvolym.

Ett förslag som framförs är att lägga enheten för den militära

underrättelsetjänsten, MUST, som egen myndighet. Eftersom MUST tar fram hotbilden borde enheten stå fri från Försvarsmakten i sina bedömningar. Andra argument är att hotbilden utgör grund för totalförsvaret, alltså inte enbart för Försvarsmakten, och att underlaget från underrättelsetjänsten inte skall filtreras innan det når utskottet. Utskottet har begärt en översyn av underrättelse- och säkerhetstjänsten för att säkerställa en utformning som svarar mot totalförsvarets framtida behov (betänkande 1995/96:FöU1).

Enligt en ledamot behövs en motvikt till Försvarsmaktens scenarier - ett alternativt scenario som tas fram av ett fristående organ, oberoende av Försvarsmakten.

Från Försvarsmaktens sida framhålls ibland att utskottet i ökad utsträckning borde delta och sätta sig in i krigsspelen - detta för att skapa en gemensam syn på vilken krigsorganisation de operativa uppgifterna kräver. Från utskottets sida värjer man sig dock och menar att dialogen mellan politiker och militärer bör kunna förbättras utan att utskottet helt skall behöva inordnas i det militära tänkandet.

Samtliga ledamöterna efterfrågar en bättre, kontinuerlig uppföljning och kontroll av att riksdagens beslut genomförs. Uppföljningen består nu bl.a. i förbandsbesök, belysning av vissa frågor genom föredragningar från Försvarsmakten och arbete i utskottets kansli. Det anses som otillräckligt. Riksdagen, särskilt utskottets kansli bör få mer resurser för uppföljning och utvärdering. En förstärkning är planerad med en person som enbart skall arbeta med uppföljning. Också riksdagens revisorer anses kunna utnyttjas i större utsträckning i denna funktion.

En ledamot påpekar att ju mer konkreta de politiska målen är, ju bättre är förutsättningarna för uppföljning utan att det övergår i

detaljstyrning.

Flertalet intervjuade ledamöter har synpunkter på Försvarsdepartementets förmåga att styra Försvarsmakten. Den gemensamma uppfattningen är att departementets förmåga att styra Försvarsmakten behöver stärkas.

Vill riksdagen styra Försvarsmakten?

I kapitel 2 beskrevs försvarsmaktens stora inflytande över sin egen inriktning och utformning. Beror detta på att statsmakterna inte vill styra eller på att denna rollfördelning antas ge ett optimalt resultat?

Samtliga tillfrågade ledamöter bejakar - självklart nog - att riksdagen vill styra Försvarsmakten. Mängden av riksdagsmotioner i försvarsfrågor är uttryck för viljan att styra och ambitionen att åstadkomma resultat.

En ledamot påpekar att försvarsutskottet är den i realiteten avgörande parten inom riksdagen. Det är utskottets yttranden som läggs fram för riksdagen, varför utskottets roll i styrningen är starkare än många kanske tror.

En ledamot menar att riksdagen inte bara vill styra utan också de facto styr - ibland t.o.m. på för hög detaljeringsnivå. Målstyrning gör det svårt för politikerna att se om verksamheten följer målen vilket resulterar i att man ibland återfaller i detaljstyrning.

Är Försvarsmakten en alltför komplex organisation att styra? Det är inte fallet, menar flertalet ledamöter. Organisationen anses vara gripbar och möjlig att styra politiskt.

Det finns sålunda en tydlig politisk ambition att styra Försvarsmakten men (som redovisas ovan) en relativt stor osäkerhet om i

vilka termer riksdagen skall styra rikets största myndighet.

6.3 Riksdagens insyn och kontroll

En central fråga vid bildandet av myndigheten Försvarsmakten var hur statsmakternas kontroll skulle utövas. De kontrollorgan som för närvarande finns är *försvarsberedningen, Rådet för insyn i Försvarsmakten* och *Försvarets underrättelsenämnd.*

Försvarsberedningen bildades år 1992 med uppgift att utöva parlamentarisk insyn i uppföljningen av 1992 års försvarsbeslut och i arbetet med 1996 års försvarsbeslut. Försvarsberedningen består av ledamöter i försvarsutskottet och - som ordförande - statssekreteraren i Försvarsdepartementet. Nuvarande Försvarsberedning kommer att leva kvar till 1998 för att hantera de säkerhetspolitiska kontrollstationerna 1996 och 1998.

Enligt förordning skall vid Försvarsmakten finnas ett särskilt råd med uppgift att utöva insyn i myndighetens verksamhet utom vad gäller den operativa verksamheten samt underrättelse- och säkerhetstjänsten. Rådet för insyn i Försvarsmakten ersatte Militärledningens rådgivande nämnd. I rådet ingår ordföranden och vice ordföranden i Försvarsutskottet men inga riksdagsledamöter i övrigt. Kunskapen om rådet bland de intervjuade utskottsledamöterna är ringa.

Också enligt förordning är Försvarsmakten skyldig att i sin ledning av den militära underrättelsetjänsten underrätta Försvarets underrättelsenämnd i frågor av principiell natur eller annars av större vikt, om det inte avsevärt försvårar verksamheten.

LEMO-utredningen konstaterade att det fanns två organ, utöver

försvarsutskottet, för parlamentarisk insyn i försvarsmakten. Dessa var militärledningens rådgivande nämnd, numera ersatt av insynsrådet, och försvarsberedningen. LEMO-utredningen avrådde från att inrätta en styrelse för Försvarsmakten.

6.4 Kommentar

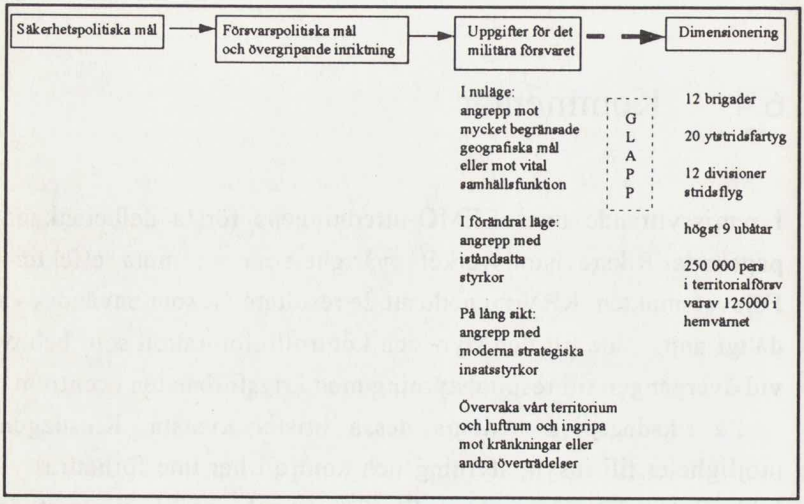
I remissyttrande över LEMO-utredningens första delbetänkande påpekade Riksrevisionsverket svårigheterna att mäta effekter i Försvarsmakten. RRV menade att de resultatmått som användes var dåligt anpassade till den styr- och kontrollinformation som behövs vid övergången till resultatstyrning med krigsförbanden i centrum[14].

På riksdagsnivå bedöms dessa brister kvarstå. Riksdagens möjligheter till insyn, styrning och kontroll har inte förbättras vid bildandet av Försvarsmakten. Styrformer och uppföljningsmetoder är i hög grad desamma som före LEMO-reformen. Ledamöter i Försvarsutskottet efterfrågar bättre uppföljningsinstrument och ökade möjligheter att granska och göra egna bedömningar av Försvarsmaktens och regeringens underlag.

Intervjuverna ger underlag för hypotesen att det existerar ett *styrningsglapp* mellan å ena sidan försvarspolitik och uppgifter, å den andra sidan konkret dimensionering av krigsorganisationen. Glappet gör sig också gällande i fråga om politisk uppföljning. I nuvarande styrmodell tvingas politikerna från övergripande uppgifter ta ett steg rakt ned i enskilda krigsförband.

[14] Prop. 1991/92:102, kapitel 1, sid 46

Figur: Styrning av försvaret (se även figur i avsnitt 3.4)



Resultatorienterad styrning bygger på möjligheter för regering och riksdag att analysera resultatet både för enskilda delområden och för helheten samt både avseende krigsorganisation och produktion. Redovisningen i detta kapitel ger vid handen att riksdagens förmåga till resultatstyrning inte har förbättrats genom LEMO-reformen.

7 Regeringens styrning

7.1 Regeringens styrprojekt

LEMO-utredningens grundmodell för regeringens styrning beskrivs i huvudbetänkandet Försvarsmaktens ledning (SOU 1991:112):

> Regeringen bör ge försvarsmakten i uppdrag att vidmakthålla och utveckla en krigsorganisation i stort i olika tidsperspektiv. Därvid bör anges de viktigare krigsförbandens kvantitet och kvalitet. Regeringen kan således sägas beställa en viss krigsorganisation. Regeringens styrning av försvarsmaktens fredsverksamhet bör ske i krigsförbandstermer, i flertalet fall på delprogramnivå.

Parallellt med LEMO-utredningen pågick i försvarsdepartementet ett projekt för utformning av regeringens styrning av Försvarsmakten. Styrprojektet behandlade fem delfrågor:

1) Krav på årsredovisningen (PM 1992-12-18)
2) Anslagsstruktur, programindelning samt struktur på 1993 års planeringsanvisningar (PM 1993-01-19)
3) Uppdragsformuleringar i regleringsbrevet (PM 1993-01-28)
4) Budgetförordning samt dokumentkedjan fram till nästa försvarsbeslut (PM 1993-02-08)
5) Uppföljning och kontroll över verksamheten inom myndigheten Försvarsmakten (1993-02-23)

Följande är en genomgång av resultatet av styrprojektet.

7.1.1 Anslagsstruktur och programindelning

Anslagsstruktur
Vid bildandet av Försvarsmakten påverkades 19 anslag.

Anslagen under huvudprogrammen 1-4	B1, B2, B3 C1, C2, C3 D1, D2, D3 E1, E2, E3, E4
Sjukvårdsstyrelsen	F1
Militärhögskolan	F6
Frivilliga försvarsorganisationer	F7
Försvarets civilförvaltning	K1
Gemensam försvarsforskning	K2
Försvarets materielverk	F3

Departementets utredning gällde följande:

- Skulle Försvarsmaktens anslag bestå av ett eller flera anslag? Ett anslag per program innebär att varken regeringen eller Försvarsmakten kan göra omfördelningar mellan anslag utan riksdagens medgivande.
- Skulle det vara ett anslag med anslagsposter? Det innebär att Försvarsmakten inte kan omfördela mellan anslagsposter utan

regeringens medgivande. Också anslagskrediten kopplas till varje anslagspost och kan bara omfördelas efter regeringens medgivande.

- Skulle annan anslagskonstruktion väljas?

Valet stannade vid *ett* ramanslag, anslaget A1, och *en* anslagskredit. I stället för anslagsposter valde regeringen dels en programindelning, dels styrning med handlingsregler och krav på återrapportering av verksamhetsresultat och resursförbrukning för varje enskilt uppdrag/program. Denna modell skulle ge ÖB frihet omfördela resurser mellan uppdrag/program. Modellen överensstämmer med mål- och resultatstyrningens idé och ÖB:s uppfattning om formerna för statsmakternas styrning.

Räntekontomodell och lånefinansiering

Med förordningen om kapitalförsörjning infördes år 1993 en räntekontomodell för myndigheter och lånefinansiering av anläggningstillgångar för förvaltningsändamål. Räntekontomodellen innebär att myndigheter får egna räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret dit disponibla anslagsmedel och avgiftsinkomster förs. Anslagsmedlen blir räntebelagda och tillgången på likvida medel begränsas genom att anslagsmedlen tilldelas månadsvis.

Försvarsmakten tilldelas anslagsmedlen huvudsakligen i jämna tolftedelar. Lånefinansiering innebär att anslag tilldelas endast för amorteringar och räntor. Denna form för finansiering gäller inte infrastrukturella investeringar (broar, vägar, järnvägsbanor mm) som anslagsfinansieras. Försvarsmakten anslagsfinansierar också anläggningstillgångar som klassificeras som krigsmateriel och vissa anläggningsinvesteringar. Kapitalförsörjningsförordningen tillämpas

för Försvarsmakten fr.o.m. bå 1994/95.

Programindelning

Regeringen skulle styra med program som avspeglar krigsorganisationen. Huvudprogrammen skulle utgå och delprogrammen ersättas med program. Sammantaget fanns det tidigare 27 delprogram med typförband och de gemensamma delprogrammen.

I styrprojektet diskuterades tre alternativ till programindelning. Samtliga alternativ utgick från tidigare delprogram inom huvudprogram 1-4. Alternativen varierade i fråga om detaljeringsgrad och med avseende på hur gemensamma resurser för krigs- och grundorganisationen skulle behandlas.

- En alternativ programindelning bestod av 21 program, samtliga baserades på typförband och inga gemensamma program för krigs- och grundorganisationen.
- Ett annat alternativ bestod av 33 program med - för var och en av högkvarterets fyra programansvariga produktionsledare - gemensamma program för krigs- och grundorganisationen, dvs. som i den tidigare delprogramindelningen.
- Det tredje alternativet bestod av 23 program där 21 program baserade på typförband och två på krigs- och grundorganisationen gemensamt för hela Försvarsmakten.

Slutligen fastställdes en indelning i 14 program varav tolv baserade på typförband och ett vardera för krigs- och grundorganisationen gemensamt, d.v.s. en aggregering jämfört med de alternativ som diskuterats. Jämfört med vad som tidigare hade gällt halverades antalet program, vilket innebar att detaljeringsgraden i regeringens styrning minskade. Från Försvarsmaktens sida var man angelägen

om att hålla nere antalet program för att därigenom öka myndighetens handlingsfrihet, särskilt som resurstilldelningen skulle kopplas till programmen.

Förändringarna från delprogram till program illustreras i tabellen nedan.

Huvudprogram och delprogram	Program
Huvudprogram 1: Arméförband	
Dpg 1.01 Fördelningsförband	Pgm 2. Fördelningsförband
Dpg 1.06 Högre regionala lednings- och underhållsförband Dpg 1.07 Territorialförsvarsförband Dpg 1.08 Hemvärnsförband	Pgm 3. Försvarsområdesförband
Dpg 1.02 Infanteribrigad Dpg 1.03 Norrlandsbrigad Dpg 1.04 Pansarbrigad Dpg 1.05 Mekaniserad brigad	Pgm 4. Armébrigadförband
Huvudprogram 2: Marinförband	
Dpg 2.1 Ledningsförband Dpg 2.8 Bas- och underhållsförband	Pgm 5. Marina lednings- och underhållsförband
Dpg 2.2 Flyg och helikopterförband	Pgm 6. Marina flyg- och helikopterförband
Dpg 2.3 Ytstridsfartygsförband Dpg 2.4 Ubåtsförband Dpg 2.5 Minkriförband	Pgm 7. Stridsfartygsförband
Dpg 2.6 Fasta kustartilleriförband Dpg 2.7 Rörliga kustartilleriförband	Pgm 8. Kustförsvarsförband
Huvudprogram 3: Flygvapenförband	

Dpg 3.1 Stridslednings- och luftbevakningsförband Dpg 3.7 Bas- och verkstadsförband Dpg 3.8 Lednings- och sambandsförband	Pgm 9. Flygvapnets lednings- och underhållsförband
Dpg 3.3 JAS-förband	Pgm 10. JAS 39-förband
Dpg 3.2 Jaktflygförband Dpg 3.4 Attackflygförband Dpg 3.5 Spaningsflygförband	Pgm 11. Övriga stridsflygförband
Dpg 3.6 Transportflyg- och helikopterförband	Pgm 12. Transportflygförband
Huvudprogram 4: Operativ ledning mm	
Dpg 4.1 Överbefälhavaren Dpg 4.2 Militärbefälhavare Dpg 4.3 Milounderhåll	Pgm 1. Operativa lednings- och underhållsförband
Till huvudprogrammen hörde också gemensamma delprogram	
Dpg 1.09 För arméns krigsorganisation gemensamma resurser Dpg 2.9 För marinens krigsorganisation gemensamma resurser Dpg 3.9 För flygvapnets krigsorganisation gemensamma resurser Dpg 4.9 För operativ ledning mm krigsorganisation gemensamma resurser	Pgm 13. För krigsorganisationen gemensamma resurser
Dpg 1.10 För armén grundorganisation produktionsresurser mm Dpg 2.10 För marinens grundorganisation gemensamma resurser Dpg 4.10 För operativ ledning mm grundorganisation produktionsresurser mm	Pgm 14. För grundorganisationen gemensamma resurser

	Pgm 15. Utlandsstyrkan mm.

Inför budgetåret 1995/96 tillkom ett program, program 15 Utlandsstyrkan m.m. Det är budgeterat till 1000 kronor i regleringsbrevet beroende på att det finansieras med intäkter från UD.

Resurstilldelningen

Regeringen styr resurstilldelningen till programmen genom att ange *budgeterade resurser* per program i regleringsbreven. Denna benämning anger att tilldelningen avser bedömd resursförbrukning per program. Resursförbrukningen relateras till kostnader (periodiserade utgifter) medan anslag relateras till utgiftsbegreppet. I praktiken har åtskillnad ännu inte gjorts i regleringsbrevet. Budgeterade resurser kan summeras till anslaget A1.

Den distinktion som ligger i benämningen budgeterade resurser är väsentlig. För anslagsposter, motsatsen till budgeterade resurser, gäller samma regler som för anslag bl.a. vad avser sparande och kredit. Någon sådan reglering finns inte för budgeterade resurser vilket under 1994/95 gav Försvarsmakten viss handlingsfrihet att flytta resurser mellan program under verksamhetsåret. I 1995 års regleringsbrev infördes restriktionen att Försvarsmakten inte utan regeringens medgivande får göra förändringar mellan programmen avseende verksamhetens innehåll eller budgeterad anslagsfördelning. Därmed är budgeterade resurser i praktiken detsamma som anslagspost vilket för regeringens del innebär att styrning med ett 20-tal anslag har ersatts av styrning av anslagsförbrukning på 14 program.

Tidigare angavs uppgifter per delprogram medan resurstilldelningen följde indelningen i huvudproduktionsområde. Genom den

ändrade resurstilldelningen, inräknat budgeterade resurser per program, förenas uppgifter och resurser per uppdrag/program.

7.1.2 Uppdragsformuleringar i regleringsbrevet

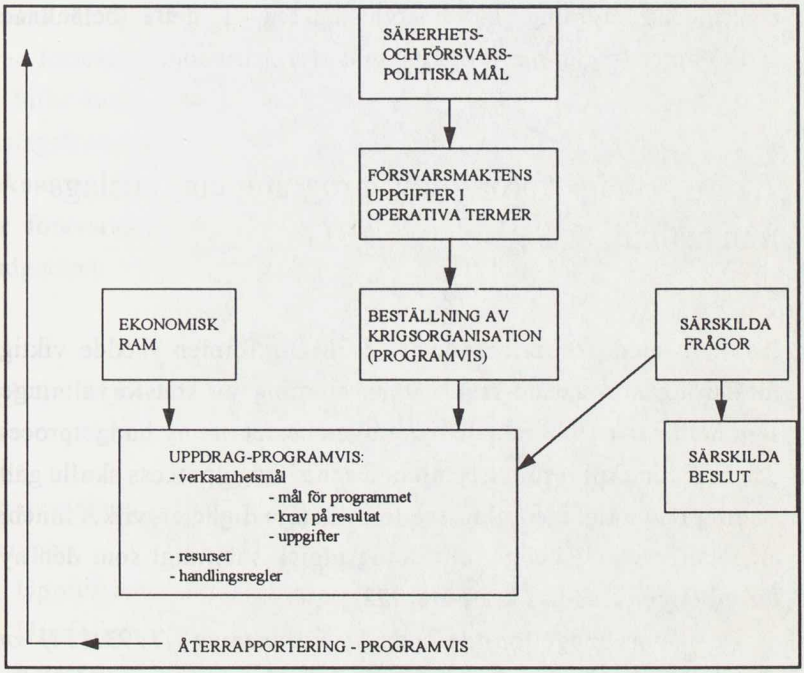
I budgetproposition år 1992 påpekades vikten av att uppdragskedjan hänger ihop hela vägen från statsmakterna till lokal nivå och åter. "Kraven bör anges på ett sätt som går att omvandla till styrsignaler till lägsta nivå och som därefter kan användas vid återrapporteringen hela vägen genom systemet till regeringen igen". Det angavs också att detta är en förutsättning för att de effekter som regeringen avsett med förändringarna skall uppnås.

Grunderna för regeringens utformning av uppdrag till Försvarsmakten framgår av Försvarsdepartementets promemoria *Regeringens styrning av Försvarsmakten*. För varje program skall regeringen lämna ett uppdrag med följande innehåll:

- Ett antal verksamhetsmål för programmet. Målen kan omfatta ett eller några år av försvarsbeslutsperioden. Målen skall formuleras som kvalitativa och kvantitativa resultatkrav samt ange slag av uppgifter, t.ex. avveckla, vidmakthåll, anskaffa.
- Resurser för programmet.
- Handlingsregler för programmet.

De programvisa uppdragen skall härledas från Försvarsmaktens mål och uppgifter i operativa termer, vilka i sin tur är härledda från de övergripande säkerhetspolitiska och försvarspolitiska målen. De programvisa uppdragen utgör regeringens beställning av den krigsorganisation som bedöms svara mot Försvarsmaktens operativa

uppgifter samt de säkerhets- och försvarspolitiska målen. Modellen beskrivs i Försvarsdepartementets PM i följande bild.



Av bilden framgår att regeringens årliga styrning av Försvarsmakten i sin huvuddel utgörs av programvis uppdragsstyrning. Beträffande särskilda frågor kan denna styrning kompletteras med föreskrifter eller särskilda beslut. Exempel på särskilda frågor:

- Organisation/lokalisering,
- Personalförsörjning,
- Värnpliktsfrågor,
- Utlandssamarbete,

- Underrättelse- och säkerhetsfrågor,
- Större materiel- och lokalförsörjningsfrågor.

Modellen överensstämmer med LEMO-utredningens syn på regeringens styrning av Försvarsmakten. I detta betänkande återkommer frågan om program som styrinstrument.

7.1.3 Budgetförordning, programplan, anslagsframställan

Parallellt med genomförandet av LEMO-reformen skedde viktiga förändringar avseende regeringens styrning av statsförvaltningen som helhet. År 1988 fattade regeringen beslut om ny budgetprocess och övergång till resultatstyrning. Denna budgetprocess skulle gälla samtliga myndigheter inklusive försvarsmyndigheter, vilket innebar att totalförsvarets budgetförordning utgick samtidigt som den nya förordningen trädde i kraft år 1993.

Den nya budgetförordningen - *Förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning*, (FÅRAF) - innehåller gemensamma bestämmelser för årsredovisning och anslagsframställning. Förordningen ligger till grund för reslutatstyrning av statliga myndigheter. Det är resultatet av verksamheten, inte budgeten, som skall fokuseras. En myndighet skall utnyttja sina resurser så att man uppnår mesta möjliga effekt i förhållande till huvuduppgiften. I resultatstyrningen ligger också ett decentraliseringstänkande. Regeringen anger vad som skall åstadkommas, d.v.s. definierar uppgiften, och överlåter åt myndigheterna att avgöra hur

det skall förverkligas. Resultatet skall redovisas i årsredovisningen.

Den nya budgetprocessen infördes stegvis i statsförvaltningen under tre års tid med början bå 1991/92. Försvarsmakten kom med bå 1992/93 i en s.k. mjuk övergång, d.v.s. under en övergångsperiod medgavs vissa undantag. Grunden för Försvarsmakten är även fortsättningsvis de femåriga försvarsbesluten.

Inför budgetåret 1994/95 beslöt regeringen att Försvarsmaktens anslagsframställan och programplan skulle slås ihop till *ett* dokument, *Försvarsmaktsplan*, med en del som avser planeringen för försvarsbeslutsperioden och en del som avser medel inför budgetåret.

7.1.4 Uppföljning och kontroll

Styrprojektet delade in regeringens uppföljningsinstrument i tre grupper:

1. Uppföljning i efterhand av verksamheten
2. Uppföljning av verksamhetens resultat under löpande verksamhetsår
3. Intermittent uppföljning

Uppföljningen i efterhand utgörs av:

- Försvarsmaktens årsredovisning inklusive RRV:s revision
- Mål- och resultatdialog med myndighetsledningarna
- Ekonomiadministrativ värdering av myndigheterna
- Försvarsmaktens *Analys av planeringsförutsättningar*
- Försvarsmaktens internrevision

Årsredovisningen inklusive revisionen ligger inte bara till grund för regeringens uppföljning utan utgör också, tillsammans med Försvarsmaktsplanen, underlag för kommande regleringsbrev. Kravet på årsredovisningen är att redovisningen i huvudsak skall göras programvis med en kvantitativ och kvalitativ redovisning av resultatet i enlighet med regeringens uppdrag.

Mål- och resultatdialogen innebär samtal mellan departementets ledning och myndigheterna som komplement till den formaliserade uppföljningen.

I uppföljningen av verksamhetens resultat under löpande budgetår utnyttjas bl.a. information från systemet för likviditets- och budgetuppföljning.

Den intermittenta uppföljningen innebär att regeringen från tid till annan ställer utredningsuppdrag till kommittéväsendet, statskontoret och RRV:s effektivitetsrevision.

7.2 Att beställa en krigsorganisation

I enlighet med LEMO-utredningens filosofi har regeringen koncentrerat sig på att utveckla sin styrning i termer av program och däri ingående typförband, d.v.s. till att göra en preciserad beställning av en krigsorganisation.

I regleringsbrevets öppna del och i den hemliga underbilagan ställer regeringen resultatkrav på program- och typförbandsnivå. I den öppna delen kan ett verksamhetsmål i uppdraget för t.ex. program 9. Flygvapnets lednings- och underhållsförband, formuleras som "Nio stridslednings- och luftbevakningsbataljoner, försvarets telenät (FTN) och 24 basbataljoner skall vidmakthållas

under budgetåret 1995/96". Målet är preciserat på typförbands- och bataljonsnivå samt i antalstermer, vilket gör att det är mätbart och uppföljningsbart. Det kvalitativa kravet "vidmakthåll" är svårare att följa upp. Det kvalitativa kravet preciseras i den hemliga underbilagan.

I den hemliga underbilagan anges Försvarsmaktens operativa uppgifter. Dessa omsätts i kvantitativa och kvalitativa verksamhetsmål för krigsorganisationens viktigaste förbandstyper. Försvarsdepartementet har skapat en modell för inplacering av typförbanden i förbandsgrupper. För de viktigaste förbandstyperna anges krav på krigsduglighet, beredskap och uthållighet.

Kraven på krigsduglighet anges i skala 1-5, där 5 anger full måluppfyllelse mot förbandsmålsättningen och 1 att förbandet inte är krigsanvändbart. Kravet på krigsduglighet (KDU) avser förbandets förmåga direkt efter mobilisering. Kravet på beredskap uttrycks i form av krav på mobiliseringstider. Kravet på uthållighet ingår i förbandsmålsättningarna.

Det finns fyra olika förbandsgrupper att hänföra krigsförbanden till. För förbandsgrupperna är det angivet KDU-krav, krav på mobiliseringstid och krav på återtagningstid. Nedan ges exempel på hur förbandsgrupperna används.

Program och typförband	Antal förband fördelade på förbandsgrupper			
	FG 1	FG 2	FG 3	FG 4
Fördelningshaubitsbataljon	1	2	4	

Siffrorna är fiktiva för att illustrera. Här anges att av sju fördelningshaubitsbataljoner skall en klara de krav som ställs på förbandsgrupp 1, två klara kraven på förbandsgrupp 2 och fyra klara kraven på förbandsgrupp 3. Inplaceringen i förbandsgrupper är ett uttryck för regeringens operativa prioriteringar.

Vid en genomgång av den hemliga bilagan till Försvarsmaktens årsredovisning för bå 1994/95 framgår att Försvarsmakten inte redovisar uppnådda resultat skurna enligt regeringens förbandsgruppsindelning. Det uppges också att ÖB inte använder förbandsgrupperna på samma sätt som regeringen. Vidare finns det exempel på att ÖB sätter både högre och lägre kvalitetskrav på förbanden än vad regeringen gör. Enligt Försvarsdepartementet har ÖB rätt att ställa egna, högre krav på förbanden vilket torde innebära att ÖB kan ändra regeringens operativa prioriteringar. Det är också mot ÖB:s krav som myndighetens årsredovisning är upprättad. Detta skapar problem för regeringen vid bedömming av måluppfyllelsen.

I 1995 års regleringsbrev har regeringen medgivit att kraven sänks till närmast lägre förbandsgrupp för enstaka eller flertalet förband av vissa särskilt markerade förbandstyper. Här är det dock regeringen som tydligt markerat sin vilja och angivit för vilka förband en sänkning kan medges.

Ett problem i sammanhanget är att KDU-talen ger en svårtolkad och subjektiv bild av enskilda förbands förmåga. Det är också svårt att utifrån KDU-värderingarna få en samlad bild av Försvarsmaktens förmåga.

7.3 Styrning av produktiviteten

7.3.1 Produktivitetsutvecklingen

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har studerat produktivitetsutvecklingen i försvaret[15]. Studien gällde produktiviteten i utbildning av värnpliktiga inom armén och av flygare i flygvapnet under perioden 1982/83-1992/93. Vidare försökte man beräkna kostnadsutvecklingen för ett typförband i krigsorganisationen och kostnadsutvecklingen för hela krigsorganisationen ställd mot dess omfattning.

Studien visar att kostnaderna (fasta priser) per utbildad värnpliktig i armén ökat med 30-90 procent under perioden. Variationen beror på om beräkningen enbart avser utbildningens särkostnader eller om kostnaderna för hela lednings- och förbandsverksamheten (hpo 1) inräknas. Kostnadsökningarna anses bero på att armén inte hann anpassa organisationen när utbildningsvolymen minskade kraftigt mot slutet av perioden. Kostnaderna ökade dock redan före volymminskningen.

De direkta värnpliktskostnaderna minskade när utbildningsvolymen sjönk. I stället ökade kostnaderna för operativ och krigsorganisatorisk verksamhet, befälsutbildning samt i viss mån allmän ledning och förbandsverksamhet.

Som produktivitetsmått på utbildningen av flygare användes kostnadsutveckling per flygtimme. Enligt studien ökade timkost-

[15] "Försvarets kostnader och produktivitet. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Fi Ds 1995:10.

naden med 37 procent mellan bå 1982/83 och bå 1992/93. Viktas flygtimmarna i förhållande till flygplanstypernas olika stridseffekt blir kostnadsökningen per flygtimme 21-25 procent. Därutöver har bassystemets kostnader ökat med 8 procent, stridsledningssystemets kostnader med 11 procent och gemensamma produktionsresursers kostnader med 22 procent.

Beräkningen av styckkostnadsutvecklingen för olika krigsförband kunde inte genomföras på grund av brist på underlag. ESO-gruppen framhöll dock att en sådan analys är viktig "för att kunna följa upp och förklara hur försvarsutgifterna förändras till följd av förändringar i krigsorganisationen och borde därför ingå i varje analys av försvarsutgifternas utveckling"[16].

Försöket att ställa krigsorganisationens storlek, omfattning och kvalitet mot den reala kostnaden för vidmakthållade försvårades i avsaknad av ett samlat mått på organisationens storlek. Med stöd av kvantitativa uppgifter gjordes skattningen att krigsorganisationen halverats under de senaste 15-20 åren. Kostnaderna i fasta priser har då ökat med 9-16 procent. Under perioden har driftkostnaderna minskat obetydligt. Ökade materielinköp har således finansierats med ökade försvarskostnader.

För att förbättra produktiviteten föreslår ESO-gruppen att statsmakterna ger försvarets kraftigt reducerade utgiftsramar för driften samtidigt som höga krav ställs på resultat i form av utbildning, beredskap, materielunderhåll m.m.

Försvarsmakten har avvisat dessa resultat med hänvisning till att studien inte beaktar kvalitetsfaktorn. Myndigheten anser att kvalitetsutvecklingen i värnpliktsutbildningen uppväger kost-

[16] Ds 1995:10, sid 20

nadsökningen. Någon beräkning till grund för denna uppfattning har inte presenterats.

7.3.2 Regeringens styrning av produktiviteten

I *Förordning om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning* ställs krav på myndigheterna att per verksamhetsgren redovisa hur resultatet har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet. I regeringens planeringsanvisningar till Försvarsmakten krävs också redovisning av produktivitets- och effektivitetsmått.

Försvarsmakten har ännu inte redovisat någon produktivitetsutveckling till regeringen. I anslagsframställning för år 1997 anmäler Försvarsmakten att produktivitet inte kan mätas i programmen utan endast i den arbetande organisationen, d.v.s. vid grundorganisationens förband och skolor. Myndigheten anger några verksamhetsområden för vilka produktivitetsmått skall redovisas i årsredovisningen för 1995/96.

Produktivitetsmått och -bedömningar är en grundbult i statsmakternas styrning av myndigheterna. Det är av vikt att Försvarsmaktens redovisning ger möjlighet till sådana mätningar som också anger relevanta termer för regeringens styrning. Styrning i programtermer är otillräckligt för att styra produktionens produktivitet.

7.4 Politiska departementstjänstemännens syn på styrningen

Politiska tjänstemän i Försvarsdepartementet har intervjuats om politiska inflytandet i allmänhet och styrning i synnerhet vad gäller Försvarsmakten. Som framgått av kapitel 2 är det politiska inflytandet över den pågående försvarsbeslutsprocessen stort. Nedan redovisas allmänna synpunkter på styrningen i övrigt, synpunkter som framkommit vid intervjuer med de politiska departementstjänstemännen.

I likhet med riksdagsledamöterna anser departementstjänstemännen att man behöver bättre uppföljningsinstrument för att kontrollera hur försvarsbeslutet genomförs. Försvarsdepartementet skall också ha kompetens att göra egna bedömningar av både omvärldens och Försvarsmaktens utveckling.

Kaderorganiseringen av Försvarsmakten anses ha bidragit till att göra verksamheten mer överskådlig. Fredsorganisationen var förr ett självändamål vilket gjorde sambanden till krigsorganisationen otydligt. Förr avvecklades fredsinstitutioner, nu gäller avvecklingen en krigsbrigad. Nuvarande organisation är i detta avseende betydligt mer transparant.

Programstyrning anses vara påtaglig, d.v.s. konkret, medan styrning i t.ex. förmågetermer däremot anses vara svårt. Förmågeresonemang ses som ett planeringsinstrument medan program är ett budgetinstrument. Idealet vore en styrning i båda dimensionerna.

Departementstjänstemännen anser att det föreligger ett styrningsglapp, något som indikeras av bristen på instrument för styrning i

förmågetermer. En departementstjänsteman påtalar risken med att departementet lägger sig i produktionssättet och därmed avlyfter ansvar från ÖB.

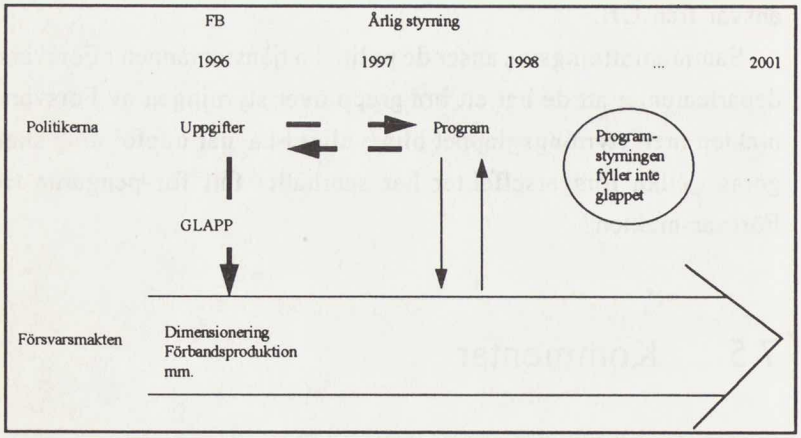
Sammanfattningsvis anser de politiska tjänstemännen i Försvarsdepartementet att de har ett bra grepp över styrningen av Försvarsmakten men styrningsglappet blir tydligt bl.a. när uppföljning skall göras. Vilka försvarseffekter har samhället fått för pengarna till Försvarsmakten?

7.5 Kommentar

Utvecklingen av regeringens styrning har haft sin tyngdpunkt i programstyrningen och formerna för att kvalitativt och kvantitativt beställa en krigsorganisation på typförbandsnivå - allt i enlighet med LEMO-modellen.

Syftet med regeringens styrprojekt är att uppnå resultatorienterad styrning. Det syftet kan dock inte anses vara uppnått. Styrformerna ger intryck av att vara formellt välutvecklade men innehållsmässigt svårtolkade. Regeringen har svårt att med ledning av enskilda typförbands KDU-värden överblicka Försvarsmaktens samlade förmåga.

Detaljrikedomen i styrningen och uppföljningen bör inte förväxlas med politiskt *meningsfull* styrning. Glappet mellan styrning i uppgifter och i enskilda krigsförband är tydligt. Styrningsglappet består så länge programstyrningen och Försvarsmaktens redovisning på program håller sig på förbandsnivå.



Figur:Illustration av styrningsglappet

Utvecklingen från styrning i grundorganisations- och verksamhetstemer till styrning i krigsorganisations- och krigsförbandstermer har inte skapat förutsättningar för att få grepp om Försvarsmaktens produktivitet. Produktiviteten kan inte mätas i programmen utan måste mätas i den arbetande organisationen. Också verksamhetsområden som skär på tvären genom krigsförband, t.ex. värnpliktsutbildning och verkstadsdrift, bör styras med produktivitetskrav.

Slutsatsen är att dagens programstyrning varken ger kontroll över Försvarsmaktens effekt/förmåga eller produktiviteten i produktionsorganisationen. LEMO-reformens effektmål resultatorienterad styrning på regeringsnivån har således inte uppnåtts.

Den förbands- och objektsvisa styrningen får till konsekvens att regeringen fått ansvaret för att det finns resurser för genomförande på angiven nivå. Det komplexa systemet för priskompensation och

de ständiga tvisterna om "rätt" kompensation erhållits är uttryck för objektsstyrning. Styrning med utgiftsramar riskerar därmed att underordnas objektsstyrningen.

LEMO-reformens effektmål styrande krigsorganisation, som också regeringen givit hög prioritet, kommer till tydligt uttryck i modellen för beställning av krigsorganisation. Fokuseringen på program innebär dock en risk för att regeringens styrning blir produktionsorienterad i stället för att vara orienterad mot operativa uppgifter. Detta torde inte vara regeringens avsikt utan snarare följden av placeringen av programansvaret i högkvarteret vilket analyseras i det följande.

8 Överbefälhavaren och högkvarteret

8.1 Överbefälhavaren

8.1.1 ÖB-funktionen i internationellt perspektiv

LEMO-reformen innebar att Sveriges överbefälhavare blev chef över den samlade Försvarsmakten i fred. ÖB-funktionen är därmed densamma i fred som i kris och krig. ÖB var sedan tidigare den under regeringen högste ansvarige för att leda försvaret i krig och kris medan inflytandet över fredsverksamheten begränsades av att försvarsgrenscheferna var myndighetschefer direkt under regeringen. Som chef för Försvarsmakten är ÖB nu ansvarig för såväl operativ ledning som fredstida produktionsledning. Försvarsmaktens alla befogenheter samlas i ÖB-funktionen.

I bilaga 2 redovisas överbefälhavarens ställning och funktion i Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Schweiz, USA, Ryssland, Polen och Ukraina. Av redovisningen framgår att ÖB[17] i Sverige har en ställning som går utöver den

[17] För att göra åtskillnad används förkortningen ÖB för den svenske överbefälhavaren medan beteckningen skrivs ut om befattningen gäller annat land.

ställning kollegorna har i dessa länder.

Den finländske kommendören har en stark men likväl inte lika stark ställning som ÖB. Den danske försvarschefen har inte de formella befogenheter som myndighetschefsrollen ger. I Norge diskuteras en förstärkning av funktionen i likhet med den som genomförts i Sverige. Också i Tyskland och Frankrike överväger man att stärka överbefälhavarfunktionen (motsvarande) på bekostnad av funktionen försvarsgrenschef. Här gäller det dock bara den operativa ledningen och ansvaret för krigsorganisationen, inte fredsproduktionen.

Den svenska ÖB-funktionen speglar den svenska offentliga förvaltningen med små departement och självständiga myndigheter. I t.ex. Storbritannien, Tyskland, Schweiz, USA, Polen och Ukraina ingår överbefälhavarfunktionen (motsvarande) i försvarsministerierna.

8.1.2 Kommentar

Sverige har genom LEMO-reformen fått en ÖB med formella befogenheter som är i särklass. Detta säger dock inget om funktionens ställning internt inom Försvarsmakten. Hur ÖB-funktionen de facto utövas och utvecklas är en kärnfråga när värdet av myndigheten Försvarsmakten skall bedömas. I den följande analysen av effektmålet styrande krigsorganisation finns underlag som belyser ÖB-funktionen ”i praktisk tillämpning”.

8.2 Högkvarteret

8.2.1 Operativ, program- och produktionsverksamhet

I LEMO:s första betänkande inordnades den centrala ledningen av Försvarsmakten i tre verksamhetsområden: operativ verksamhet, programverksamhet och förbandsproduktion. Dessa områden låg till grund för förslaget att indela högkvarteret i huvudavdelningar för operativ ledning, programledning och förbandsproduktionsledning.

Kärnpunkten i denna indelning var den styrfunktion som den operativa rollen och programrollen gavs visavi produktionsrollen. Att stärka den operativa rollen låg i linje med grundtankarna i FPE-systemet och med ÖB:s verksamhetsidé. Programrollen skulle balansera den operativa rollen och produktionsrollen.

Efter kritik från ÖB genomfördes inte den reduktion av försvarsgrenschefernas roll som låg i linje med den ursprungliga LEMO-modellen. Produktionsledningen fick programansvar omfattande både krigsförband, krigsförbandsresurser och produktionsapparat (grundorganisation) och programverksamheten som centralt begrepp ersattes med en avvägningsfunktion. Förändringar i roller och ansvar åskådliggörs i tabellen nedan. Det framgår av tabellen att flera vitala funktioner flyttats till höger, dvs. till produktionsledningen.

Förändringar i roller och ansvar	Operativ ledning	Programledning	Produktionsledning
Formulera förslag till målsättningar för olika slag av krigsförband	X (ursprungligt)		X (nytt)
Utforma förslag till hur den befintliga krigs- och grundorganisationen bör utvecklas på kort och lång sikt		X (ursprungligt)	X (nytt)
Utforma förslag till produktionsuppdrag		X (ursprungligt)	X (nytt)
Värdera produktionen		X (ursprungligt)	X (nytt)

Diagram: Fördelning av funktioner i LEMO:s första respektive andra förslag

I budgetpropositionen 1992/93:100 angavs beträffande funktionen avvägning att den skulle kunna avse avvägningar mellan operativ verksamhet och produktion, mellan vidmakthållande och förnyelse samt mellan skilda förbandstyper och vapensystem. Avvägningsfunktionen skulle ge ÖB möjlighet att med ledning av egna analyser fatta slutliga och övergripande beslut på myndighetsnivån. Funktionen skulle ha resurser för självständiga analyser samt för inriktning, samordning och planering av verksamheten. Den roll

som angivits för programverksamheten i LEMO-utredningens första förslag levde alltså i viss mån kvar i regeringens krav på avvägningsfunktionen.

Programindelning och programansvar är kärnfrågor vid analys av högkvarteret. LEMO-utredningen hade kritiserat FPE-systemet för att det befäste befintlig myndighetsstruktur och fördelning av uppgifter och befogenheter. Samma kritik kan riktas mot utformningen av högkvarterets organisation och styrning i samband med LEMO-reformen. Högkvarterets produktionsledningar är programansvariga, programmen fördelas i praktiken på produktionsledarna och också program 13 och 14 är underindelade efter de centrala produktionsledarna. Det kan därför hävdas att också den nya programindelningen är anpassad till befintlig organisation, i likhet med FPE-systemet.

8.2.2 Programbegreppet

Begreppet program återkommer ständigt i styrsystemet och kräver därför en mer ingående förklaring. Det används som eget begrepp och i sammansättningar: programavvägning, programinriktning, programplanering, programvärdering och programansvar. Användningen av programbegreppet regleras i *Handbok för Försvarsmaktens ledning, organisation och verksamhet i stort*, För Led 1996.

Program

Med program avses de 15 program som utgör den högsta nivån på kategoriindelning av krigsorganisationen i typförband. Denna

indelning ligger till grund för regeringens styrning av Försvarsmakten och definierar också produktionsledningarnas ansvarsområden.

Programavvägning

Enligt För Led 1996 sker avvägning mellan:

- den omedelbara försvarseffekten med hänsyn till rådande hot mot riket samt internationella åtaganden och försvarseffekten över tiden med hänsyn till tänkbar utveckling i omvärlden,
- de operativa kraven på organisationens styrka, kvalitet, tillgänglighet och uthållighet mot vad som är resursmässigt möjligt.

Inför fleråriga totalförsvarsbeslut skall den primära avvägningen ske mellan:

- krigsförband (system) som vidmakthålls eller avvecklas och krigsförband (system) som sätts upp eller utvecklas samt
- mellan krigs- och grundorganisationen.

Programavvägning innebär att mål, uppgifter och resurser fördelas på program i syfte att uppnå den totalt bästa försvarseffekten. Avvägningen mellan program beslutas av regeringen efter förslag av Försvarsmakten.

Avvägningen görs inte i programtermer men resultatet av avvägningen ligger till grund för fördelning av resurser per program. Program är således ett sorteringsinstrument för att regeringen skall kunna beställa produktion av krigsorganisation på typförbandsnivå.

Programinriktning och Programplanering

Programplanering är benämningen på Försvarsmaktens femårsplanering. Programplaneringen utmynnar i en Försvarsmaktsplan. Den föregås av analys av förutsättningar, regeringens planeringsanvisningar och ÖB:s programinriktning.

Analysen av planeringsförutsättningar avser krigsförbandens status, uppnådda resultat och långsiktiga mål. Analysen utgör underlag för ÖB:s programinriktning (ProgI). Programinriktningen gäller programmens utveckling och utgör en korrigering av gällande Försvarsmaktsplan. I programplanering prioriteras typförbanden och de åtgärder som behöver vidtas med hänsyn till de operativa kraven.

Den programvisa planeringen har med avseende på styrning samma innehåll som regeringens programvisa uppdrag men med något högre detaljeringsgrad. I programplaneringen ingår också anslagsframställning med förslag om uppdrag per program för närmast följande budgetår. Dessa förslag ligger till grund för regeringens styrning i regleringsbrevet. Programbegreppet i Försvarsmaktens programplanering har således samma innehåll som programbegreppet i regeringens styrning.

Programvärdering

Som uppföljning av produktionen inom programmen genomförs program- och produktionsvärderingar av de centrala produktionsledarna. Värderingarna skall beskriva hur resultatet av genomförd produktion har bidragit till att uppnå uppsatta mål och hur det påverkat programmens effekt. Värderingarna ligger till grund för Försvarsmaktens årsredovisning, högkvarterets programdialog med militärbefälhavarna och revidering av Försvarsmaktsplanen.

I För Led görs ingen tydlig åtskillnad mellan program- och produktionsvärdering, kanske beroende på att båda värderingarna utförs av produktionsledningarna. Dessa värderar således både genomförd produktion och effekterna på program/krigsorganisation. Det är ett markant avsteg från beställar-utförarmodellen enligt vilken beställaren skall svara för utvärderingen.

Programansvar

Med regleringsbrevet och Försvarsmaktsplanen som grund ger ÖB programuppdrag med särskilda investeringsbeslut till programansvariga ledningschefer i högkvarteret, tillika centrala produktionsledare: försvarsgrenscheferna.

Programansvaret omfattar de olika leden ovan: utarbeta underlag för programavvägning och -planering, omsätta programuppdrag till produktionsuppdrag, genomföra program- och produktionsvärdering. I programansvaret ligger också att anskaffa förnödenheter/materiel från bl.a. FMV samt att utarbeta underlag för försvarsbeslut.

Programansvar omfattar både ansvar i betydelsen att formulera mål för och att uppnå målsatt effekt i krigsorganisationen och i betydelsen produktionsansvar för grundorganisationens produktion av krigsförband och däri ingående krigsförbandsresurser.

LEMO-utredningens användning av programbegreppet

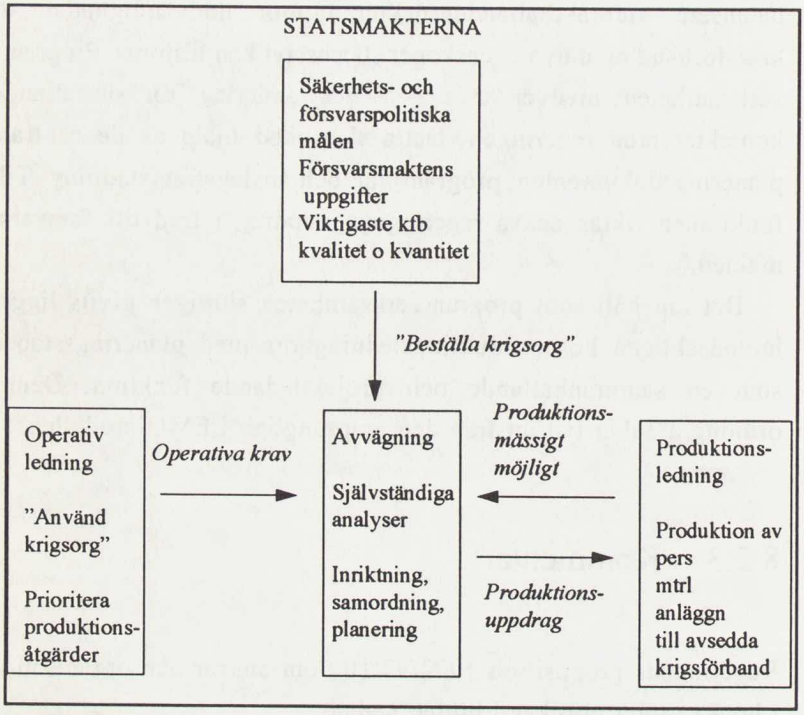
I LEMO-utredningens första betänkande var programverksamhet skiljt ifrån operativ verksamhet och förbandsproduktionsledning. "I ledningsfunktionen för programverksamhet bereds de olika avvägningar som på kort och lång sikt avgör försvarsmaktens status och utveckling. I verksamheten ingår således att göra avvägningar

mellan satsningar på olika förbandstyper och fördelningen av resurser över tiden på olika åtgärder. En viktigt uppgift är att balansera vidmakthållandeaspekterna mot nödvändigheten att krigsförband med nya egenskaper successivt kan tillföras. Programverksamheten medverkar i och ger underlag för omfattande kontakter med regeringen. Detta sker med hjälp av de centrala planeringsdokumenten, programplan och anslagsframställning. Till funktionen riktas också regeringens uppdrag i fred till försvarsmakten."

Det innehåll som programverksamheten slutligen givits ligger huvudsakligen hos produktionsledningarna med planeringsstaben som en sammanhållande och projektledande funktion. Denna ordning avviker tydligt från den ursprungliga LEMO-modellen.

8.2.3 Kommentar

Regeringens proposition 1992/93:100 om ansvar och organisation i högkvarteret uttolkas i bilden nedan.



Figur: Ansvar och organisation enligt propositionen

Enligt propositionen skall regeringens beställning av krigsorganisationen ställas till avvägningsfunktionen med resurser att analysera, inrikta, samordna och planera Försvarsmaktens arbete. Av UTFÖR:s utvärdering framgår emellertid att beställning av krigsorganisation i praktiken går till produktionsledningarna. Produktionsuppdragen enligt bilden är i praktiken programuppdrag: de centrala

produktionsledarna omvandlar programuppdrag till produktionsuppdrag, dvs samma organisation som före LEMO-reformen. Avvägningar inom programmen, mellan krigsförband, görs av produktionsledarna.

Från LEMO-utredningens första betänkande till det faktiska genomförandet försköts ansvar från operativ verksamhet och programverksamhet till produktionsledning. Utformningen av högkvarteret och programindelningen resulterade i att organisationsrutor och ansvarsområden förblev närmast oförändrade vid övergång till nytt ledningssystem. Försvarsgrensstaberna bildar nu produktionsledningar med i stort sett samma funktioner som tidigare, bortsett från de enheter som inkorporerats i den gemensamma staben. (Se utförligare beskrivning i bilaga 3.)

Planeringsledningen utgör en planeringsstab utan de resurser som krävs för en stark avvägningsfunktion. Som påpekats ovan går regeringens beställning av krigsorganisation formellt till ÖB med planeringsstaben som samordnande, men det är produktionsledningarna som levererat underlag för beställningen, som omvandlar programuppdragen till produktionsuppdrag och som verkställer och följer upp uppdragen. Planeringsstaben benämndes ledningsstaben när högkvarteret organiserades. Namnbytet innebar att rollen tonades ned och inriktades mot planering.

Programindelningen avspeglar den tidigare indelningen. Programansvarets innehåll och omfattning har i stort sett inte förändrats för produktionsledningarna. Ansvaret omfattar både att formulera mål för krigsorganisationen, att genomföra produktion mot målen och att följa upp om målen uppnåtts.

Regeringens programstyrning består i beställning av en krigsorganisation med produktionsuppdrag och resurser fördelade per

program. Då ansvaret för programmen ligger hos produktionsledningarna, uppfattas regeringens programstyrning av den operativa ledningen som en ren produktionsstyrning.

Beställar- och utförarrollen ligger sålunda i samma hand, dvs. hos produktionsledningarna. Därtill har operationsledningen inte bara operativa uppgifter utan också produktionsledningsuppgifter för operativa lednings- och underhållsförband (tidigare huvudprogram 4). Det saknas sålunda en renodlad rollfördelning mellan operativ ledning och produktionsledning. Det splittrade ansvaret inom Försvarsmakten för krigsorganisationens utveckling och krigsförbandens krigsduglighet och beredskap är uttryck för ett otydligt ledningssystem.

Högkvarterets organisation och ansvarsfördelning ger inte belägg för att den operativa rollen och programrollen blivit mer styrande än tidigare i förhållande till produktionsrollen. Programrollen innehas av planeringsstaben och produktionsledningarna, men det är produktionsledningarna son disponerar huvuddelen av resurserna för att ta fram underlag för avvägning, planering, uppföljning.

I konsekvens med att försvarsgrenscheferna blev underställda och skulle vara direkt föredragande för ÖB, tillsattes ingen chef för högkvarteret. Chefen för operationsledningen fick en samordningsroll. Som framgår i det följande saknas i många avseenden förutsättningarna för att utöva denna samordning. Högkvarteret uppträder därmed inte som en enhetlig ledning gentemot organisationen på regional och lokal nivå.

Man kan diskutera motiven bakom denna ansvarsförskjutning jämfört med det första LEMO-betänkandet. Enligt ett intervjusvar var gradfrågan avgörande. Försvarsgrenscheferna ansåg att funktionen central produktionsledare skulle ha samma grad som

försvarsgrenschef, dvs. generallöjtnant. Enligt LEMO-utredningens första betänkande borde produktionsledarna ha generalmajors grad.

Beslutet blev att de centrala produktionsledarna skulle vara generallöjtnanter, dvs på samma nivå som militärbefälhavarna. Graden avgjorde också ansvarsområdet, dvs försvarsgrenscheferna behöll i stort sett sina ansvarsområden. De funktioner som LEMO-utredningen lagt in i programledningen fick därmed ligga kvar på produktionsledningarna. Genom att produktionsledarna i högkvarteret fick behålla den grad som försvarsgrenscheferna hade, permanentades den tidigare organisationen med dess ansvarsområden.

För civila bedömare framstår gradens organisationsstyrande effekt som svårförståelig.

Enligt regeringens proposition krävde ÖB:s avvägningsfunktion resurser för självständiga analyser etc (se ovan). Utvärderingen visar emellertid att planeringsstaben i stort sett utgörs av den tidigare Försvarsstabens planeringsledning med i huvudsak oförändrade resurser. Avvägningsfunktionen har därmed inte givits den starka och självständiga roll i högkvarteret, som LEMO-utredningen och regeringen avsett.

UTFÖR:s utvärdering i detta avseende kan sammanfattas enligt följande:

Regeringens intentioner har inte slagit igenom i högkvarterets organisation och ansvarsfördelning. Det har inte utvecklats en ledningsorganisation som är anpassad till det nya ledningssystemet. Regeringen har inte tillräckligt tydligt formulerat en ansvars- och rollfördelning i högkvarteret som leder till de avsedda förändringarna, d.v.s. ökat inflytande för den operativa ledningen och en styrande krigsorganisation.

9 Operativa ledningens inflytande

9.1 Operativa ledningens uppgifter och ansvar

Till den operativa ledningen räknas ÖB, militärbefälhavarna och chefen för operationsledningen i högkvarteret, som har en samordnande roll. Chefen för operationsledningen är tillika central produktionsledare för operativa lednings- och underhållsförband. Militärbefälhavarna är regionala produktionsledare för dessa förband. Militärbefälhavarens stabschef är lokal produktionsledare för milostaben med stabsförband. Chef för underhållsregemente är lokal produktionsledare för operativa underhållsförband.

ÖB:s operativa ledning i krig innebär i stort att hålla kontakt med den politiska ledningen, fastställa de operativa målen och fördela Försvarsmaktens samlade resurser över landet. Inom varje militärområde finns en operativ ledning, en militärbefälhavare med en milostab och milounderhållsresurser. Militärbefälhavarens viktigaste uppgift i fred är att förbereda försvaret av sitt militärområde mot väpnat angrepp. Han skall kunna möta ett överraskande inlett angrepp och kunna samordna mark-, sjö-, flygstridskrafter och underhållsresuser i samverkan med de civila resurserna i totalförsvaret i en försvarsoperation. Vid kraftsamling av rikets resurser skall hans ledningskapacitet förstärkas genom omfördelning av de

operativa ledningsresurserna. Han skall i fred kunna hävda rikets territoriella integritet inom sitt militärområde, leda partiella beredskapshöjningar och prioritera forcerad återtagning. Militärbefälhavaren leder förbandsövningar, stabsövningar, krigsspel och inspekterar underställda förbands krigsduglighet, uthållighet m.m.

De operativa kraven framgår generellt av den operativa krigsplanläggningen. Denna ligger i huvudsak fast under en försvarsbeslutsperiod. ÖB:s operativa planläggning berör hela riket. Den omsätts i mer detaljerad form i militärbefälhavarens operativa planläggning som i sin tur styr taktiska chefers och krigsförbandschefers krigsplanläggning.

Långsiktiga operativa krav och prioriteringar inom löpande försvarsbeslutsperiod och inför nya försvarsbeslut är föremål för dialog mellan regeringen och ÖB och resulterar i ÖB:s årliga Försvarsmaktsplan. Underlagsframtagning och sammanställning av Försvarsmaktsplanen är ett arbete som åligger högkvarteret. Militärbefälhavarna deltar i denna process genom att ingå i militärledningen.

I ett kortsiktigt perspektiv skall produktionen leda till att uppgifter enligt krigsplanläggningen kan lösas. Därvid erfordras kontinuerligt operativa prioriteringar. Ansvaret för dessa prioriteringar åligger i stor utsträckning militärbefälhavarna.

UTFÖR har genomfört intervjuer med militärbefälhavarna i södra, mellersta och norra militärområdet samt med chefen för operationsledningen i högkvarteret med syfte att utvärdera den operativa ledningens inflytande i Försvarsmakten. I det följande redovisas vad som framkommit vid dessa intervjuer.

9.2 Krigsorganisationens inflytande

9.2.1 Inflytande i stort

Tre faktorer anses ha stärkt krigsorganisationens inflytande över verksamheten i fred: Försvarsmaktens verksamhetsidé, Försvarsmaktens "Handbok för Försvarsmaktens ledning, organisation och verksamhet i stort" (FörLed 1996) och LEMO-utredningen.

Processen startade år 1984 med begreppet "allt för krigsförbanden". ÖB fullföljde med verksamhetside' 90, vilken numera utgör Försvarsmaktens verksamhetsidé. Genom verksamhetsidén har krigsförbandens behov blivit mer styrande. Krigsförbandscheferna har fått mer inflytande genom att ange uppdragsförslag baserade på en förbandsutvecklingsplan (FUP). Den gamla förvaltningskulturen, som innebar att uppdragsförslagen kom från FortF, FMV, m.fl., har därmed försvunnit. Detta - tillsammans med FPE-systemet - anses vara utgångspunkterna för LEMO-utredningen.

Utredningen anses ha stärkt det operativa inflytandet genom att placera militärbefälhavarna i militärledningen. Detta forum ersatte de tidigare MB-mötena med respektive försvarsgrenschefer ett par gånger per år. I organisationen fanns då sex militärbefälhavare vilket gjorde det svårare "att åstadkomma en enad front". I det gamla systemet hade militärbefälhavarna produktionsledningsansvar inom armén. Det skapade god kännedom om armén men sämre kontakter med flygvapnet och marinen. I det nya systemet är kontakterna med de olika vapenslagen mer balanserad.

Militärbefälhavarna ingår inte i högkvarteret. De är underställda ÖB, inte chefen för operationsledningen. Det operativa inflytandet

utövas därmed i militärledningen, MIL, som leds av ÖB.

9.2.2 Inflytande i långsiktiga frågor

ÖB har givit militärbefälhavarna ett inflytande över framtagningen av underlag till försvarsbeslut 1996, ett inflytande som de tidigare inte haft. Militärbefälhavarna och chefen för operationsledningen bildade en operativa grupp som slutligt värderade olika försvarsmaktsstrukturer:

> I perspektivplanevarvets första etapp klarade vi ut vad vi vill ha fram till år 2015. Vad vi vill slåss med om 20 år, t.ex. markrobotar och attackhelikoptrar. Detta var den operativa gruppens uppgift och försvarsgrenscheferna var inte med.

Med detta sätt att arbeta tas större hänsyn till operativa synpunkter och krav. Det underlättar också till förankringen i den operativa och taktiska organisationen.

I MIL diskuteras övergripande, långsiktiga frågor. De viktigaste operativa avvägningarna görs i ÖB:s försvarsmaktsplan, som är föremål för diskussion och avdömning i MIL innan den går till regeringen. Planeringsstaben samlar och presenterar underlag för MIL där avvägningen görs. Militärbefälhavarnas uppfattningar i operativa frågor ingår i underlaget.

Militärbefälhavarna anser att avvägningarna skulle blivit annorlunda utan deras deltagande i arbetet med underlag till 1996 års försvarsbeslut. Balansen mellan kvalitet och kvantitet ter sig olika hos militärbefälhavarna och i högkvarteret. Militärbefälhavarna värnar om beredskap och vill därför ha mer kvantitet, t.ex.

mer territorialförsvar och mer markbundet försvar. De är också särskilt måna om geografisk spridning av förband över landet. Det har kommit till uttryck t ex i diskussionen om marinförbanden på västkusten.

Sammanfattningsvis menar militärbefälhavarna att de fått mer inflytande med avseende på det längre perspektivet. Vad man i första hand vill förbättra är kompetensen i den egna staben. En militärbefälhavare skulle t.ex. vilja ha en operationsanalytiker i sin stab.

9.2.3 Inflytande i kortsiktiga frågor

Bestämmelserna i FörLed 1996 avser en förstärkning av militärbefälhavarnas inflytande också i det korta perspektivet (1-3 år). Bestämmelserna tillämpas ännu inte tillämpade fullt ut. Avsikten är att militärbefälhavarna genom analys av krigsförbandsvärderingar, taktiska värderingar och egna iakttagelser vid inspektioner, övningar, krigsspel, m.m. skall upprätta en årlig operativ värdering av möjligheterna att lösa uppgifterna. Denna värdering skall utnyttjas som underlag för Försvarsmaktens årsredovisning och avvägningar i den årliga Förvarsmaktsplanen.

Den operativa värderingen skall också utnyttjas för att ange militärbefälhavarnas operativa programinriktning, vilka ställs till programansvarig central produktionsledare i högkvarteret och utnyttjas i programdialoger med militärbefälhavarna när Försvarsmaktsplanen har insänts till regeringen. Efter programdialog skall militärbefälhavaren utfärda en operativ produktionsinriktning till regionala och lokala produktionsledare. Uppdragsförslagen föredras

av regional produktionsledare för militärbefälhavaren innan de insänds till central produktionsledare. Militärbefälhavaren har därvid möjlighet att yttra sig. Han har senare också möjlighet att följa uppdragsdialogen mellan central och regional produktionsledare.

Sammanfattningsvis menar militärbefälhavarna att de fått bättre verktyg för inflytande på kort sikt genom FörLed men att de ännu inte hunnit utveckla och använda dem i någon större utsträckning.

Programdialogen mellan militärbefälhavarna och högkvarteret behöver utvecklas. Militärbefälhavarna anser också att inspektion av övningsverksamheten bör ägas mer tid och att milostabens kompetens behöver utvecklas. Det senare gäller bl a funktionen uppföljning av produktion och produktionsuppdrag.

Militärbefälhavarna påpekar att det för 10-15 år sedan inte fanns någon egentlig operativ styrning. Försvarsgrenarna fick mer eller mindre själva skriva de operativa inriktningarna. Den operativa ledningen har med tiden blivit mer professionell på planering.

9.2.4 Brister i inflytande

Kritiken mot nuvarande styrsystem gäller främst brist på inflytande i det korta perspektivet. Uppdragsförslagen presenteras programvis: arméprogram ena dagen, marinprogram nästa dag, etc. Det överensstämmer inte med militärbefälhavarnas metod för operativa avvägningar och försvårar en samlad bedömning av underlaget.

Dialogen mellan den operativa ledningen och produktionsledningen anses inte som jämbördig då produktionsledarna får pengarna och har underlaget för kostnadsberäkningar. Militärbefäl-

havarnas förslag till kortsiktiga avvägningar och prioriteringar saknar därmed ekonomisk förankring. De operativa cheferna har svårt att tränga in i produktionsledarnas planering. Ju närmre beslut om verkställighet, desto större tyngd får central produktionsledare. Kraven tar dessutom lång tid att åtgärda på grund av en lång budgetprocess.

En militärbefälhavare menar att om meningarna är delade mellan militärbefälhavaren och den centrale produktionsledaren, så blir det som produktionsledaren vill ha det. Om militärbefälhavaren men inte produktionsledaren vill ha t ex en beredskapsövning, då blir det ingen övning.

> Den gamla maktstrukturen lever delvis kvar genom att produktionsledarna erhåller pengarna. Jag lämnar förslag till avvägning mellan program och prioriteringar mellan förband. Produktionsledarna räknar på vilken krigsorganisation de anser sig ha råd med utifrån den struktur de anser är viktig. Jag får därmed inte tillbaka ett kostnadsförslag på mitt förslag till struktur utan ett kostnadsförslag på en annan struktur som produktionsledarna utformat. Jag kan inte ställa mitt förslag mot produktionsledarnas förslag eftersom jag inte har underlag för att kostnadsberäkna det. Av produktionsledarnas förslag är det också tydligt att programramarna lever kvar. Därför blir det en annan prioritering än den jag vill ha.

Det påpekas även att eftersom det inte finns något direkt krigshot prioriteras produktionsfrågorna. De operativa kraven ses ofta som kostnadskrävande.

Sammantaget anser de operativa cheferna att deras inflytande över produktionen är begränsat i det korta perspektivet. Det är anmärkningsvärt eftersom det just är i det korta perspektivet som militärbefälhavarna utövar sitt ledarskap inom militärområdet. Det

vore befogat att högkvarteret koncentrerade sig mer på det långsiktiga persektivet och i större utsträcknig överlät det kortsiktiga perspektivet till den regionala nivån. Högkvarteret anses nu arbeta med för mycket detaljer och med för hård central styrning.

9.3 Beställarroll vs produktionsroll

9.3.1 Beställarrollen

Hur ser operativa chefer på sin beställarroll? Militärbefälhavarna ser sig snarare som kravställare än som beställare. De saknar ekonomiska resurser för att beställa produktion och de har heller inte resurser för att själva verkställa produktion.

Den operativa ledningens beställningar till produktionssidan samordnas inte. Militärbefälhavarnas krav presenteras militärområdesvis i operativa värderingar och programinriktningar. Kraven på produktionen bereds av central program- och produktionsledning där kraven från tre militärbefälhavare kan prioriteras mot varandra.

En militärbefälhavare ogillar uppdelningen i roller och föredrar att ha både produktionsrollen och den operativa rollen samlad hos sig.

9.3.2 En framtida produktionsledarroll?

LEMO-utredningen hävdade att det för mer kvalificerad förband ställs höga krav på likformighet beträffande taktik och utrustning. Det i sin tur förutsätter en central produktionsledning för dessa förband[18]. Om produktionsledning och operativ ledning skall utföras av en och samma chef eller enhet kan de operativa krigsförberedelserna bli eftersatta. Det är därför angeläget att militärbefälhavarna kan koncentrera sin verksamhet till krigsförberedelsearbetet.

Tidigare fanns fördelningscheferna och deras kaderorganiserade staber inom milostaben för produktionsledning inom armén, men dessa lyftes ut i samband med LEMO-reformen och militärbefälhavarna gavs en renodlad operativ roll med uppgift att bl.a. kontrollera produktionsresultat.

Militärbefälhavarna å sin sida anser att den operativa ledningen och produktionsledningen, förr eller senare, bör samlas på en hand. Varje förband bör vara underställd en enda chef: den som är chef i krig. Den operativa sidan borde därmed få produktionsansvaret.

Meningarna är delade om inom vilket tidsperspektiv en sådan förändring bör ske, men grundsynen tycks vara gemensam. En målsättning är att det också på MB-nivån skall vara möjligt att väga kostnad mot effekt. En militärbefälhavare framhåller vikten av att kunna bedöma produktionsförutsättningar vid avvägningar och prioriteringar, vilket inte är möjligt idag:

[18] Försvarsmaktens ledning, SOU 1991:112, sid 147

Framöver blir det endast tre fördelningschefer i armén (en per milo). Dessa kommer att vara bättre skickade än MB att göra avvägningar och prioriteringar eftersom de som regionala produktionsledare får tillgång till ett bättre underlag. Detta måste vara fel.

Bör även programansvar och anslagsmedlen föras över till operativa ledningen? Enligt en uppfattning bör programansvaret, som är mer långsiktigt, ligga kvar på försvarsgrenscheferna i högkvarteret. I det långsiktiga ansvaret ingår då även materielanskaffning. Militärbefälhavarna ska koncentrerar sig på dagsläget och produktionen.

En militärbefälhavare framför att det finns en risk att vi får tre försvarsmakter om anslagsmedlen går till militärbefälhavarna. Möjligtvis skulle anslaget kunna gå till chefen för operationsledningen som kan ta ansvar för helheten.

9.3.3 Militärbefälhavarnas tidsperspektiv

Skall militärbefälhavarens tidsperspektiv skall vara lång- eller kortsiktigt? Militärbefälhavarna menar att de måste ha både ett kort- och ett långsiktigt perspektiv. Det sägs ofta att produktionsledarna skall ha ett kort perspektiv medan militärbefälhavarna skall ha ett längre perspektiv. Men kanske bör det omvända gälla. Uppstår ett krisläge måste militärbefälhavaren ha omedelbar kontroll över dagsläget och därmed ägna sig mycket åt nu- och närtid. Resonemanget stödjer ambitionen att ta över ansvaret för produktionsledning.

Det ligger en risk i att engagera militärbefälhavarna i den långsiktiga planeringen då det kan vara svårt att både vara innovatör i det långsiktiga perspektivet och ha krav på sig att kunna

föra krig idag.

9.3.4 Samordning av högkvarteret

Samtliga militärbefälhavare saknar en chef för högkvarteret. Nu hamnar alla ärenden hos ÖB samtidigt som ingen har samlat ansvar för högkvarterets ageranden. Den regionala nivån upplever därför inte högkvarteret som integrerat:

"Vi har fortfarande flera överbefälhavare."

"Varje dag märks det att vi har flera högkvarter."

I nuläget har chefen för operationsledningen en samordningsroll utan - som militärbefälhavarna ser det - de befogenheter som krävs för att utöva funktionen. Der finns olika meningar om vem som bör vara högkvarterets chef. Ett förslag är chefen för operationsledningen, men det finns också den motsatta uppfattningen med motiveringen att chefen för operationsledningen bör ägna mer tid och kraft åt de operativa frågorna.

9.4 Regeringens styrning

Beträffande programstyrningen anser militärbefälhavarna att programmen framför allt, kanske t o m enbart, är sorteringsbegrepp för att ge regeringen en styrparameter och ett inflytande över krigsorganisationens utveckling. Det är tveksamt om regeringens operativa direktiv är tydligt kopplade till programstyrningen.

Det föreslås att diskussioner skall föras med regeringen på en helhetsnivå baserad på operativa bedömningar. ÖB har i det avseendet gjort ett försök genom att diskutera i termerna "möta, hejda, slå". Politikerna anses därutöver kunna sätta sig in i de operativa bedömningarna genom att bl.a. delta i krigsspel och följa övningar.

Ett annat förslag i syfte att göra regeringens styrning mer operativt inriktad är att styra i funktioner i stället för i nuvarande program. En funktion är t.ex förmåga att genomföra markmålsbekämpning. En funktionsinriktad styrning bör på ett bättre sätt tydliggöra risktagningen i regeringens beslutsfattande.

9.5 Kommentar

De tre militärbefälhavarna har olika erfarenheter och därmed olika perspektiv på sin roll. Det avspeglas i intervjusvaren. Ändå är de relativt samsynta i flertalet frågor.

Det operativa inflytandet i det längre perspektivet har uppenbarligen stärkts. Bristerna gäller främst inflytandet i det kortare perspektivet där de centrala produktionsledarna har en starkare ställning än militärbefälhavarna bl a beroende på att anslagsdestination och insyn i kostnadsberäkningar.

I den fortsatta utvecklingen av styrsystemet står valet mellan att hålla isär den operativa rollen och produktionsrollen eller att slå ihop dessa roller. I stället för att tillämpa ett renodlat uppdragstänkande tillämpas idag något av en kompromiss mellan de två alternativen.

Kontroll över produktionen jämställs med kontroll över ekono-

miska resurser varför militärbefälhavarna vill ta över produktionsansvaret. Denna kontroll kan emellertid likaväl åstadkommas om uppdragstänkande tillämpas systematiskt.

Militärbefälhavarna bekräftar att regeringens programstyrning endast har en mycket svag koppling till de operativa uppgifterna och avvägningarna. Regeringens styrning i program på typförbandsnivå är en produktionsorienterad styrning i krigsförbandstermer. Program anses obehövliga som styrform för den operativa ledningen.

UTFÖR:s utvärdering av den operativa ledningsnivån visar att krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen. Förändringen har sålunda gått i rätt riktning i förhållande till LEMO-utredningens mål och regeringens avsikt.

Den operativa ledningens ambition att också överta ansvaret för produktionsledning går däremot i fel riktning. LEMO-utredningen ansåg att militärbefälhavarna borde koncentrera sin verksamhet till det operativa arbetet. I Försvarsmaktsplan 1997 blir denna inriktning än tydligare genom förslaget att minska personalstyrkan i milostaberna.

Om inflytandet för den operativa ledningen är tillräcklig jämfört med LEMO-målet kan inte fastställas eftersom målet aldrig har preciserats. UTFÖR bedömer emellertid att inflytandet fortfarande är bristfälligt. Dels har den operativa ledningen ingen verklig uppdragsgivarfunktion gentemot produktionsledningen, dels ger ÖB produktionsledningen programuppdrag i stället för produktionsuppdrag varigenom produktionsledningen blir såväl (delvis) styrande och utförande.

10 Krigsförbandschefernas inflytande

10.1 Krigsförbandschef, lokal produktionsledare, kaderorganiserade förband

Krigsförbandschef definieras i FörLed 1996 till lägst den nivå där det finns kompetens att genomföra krigsförbandsvärdering och utarbeta förbandsutvecklingsplan som skall styra produktionsbehoven. Denna lägsta nivå är generellt bataljons/divisionsnivån.

För att markera krigsförbandschefens ansvar för sitt förband skall denne tillika vara lokal produktionsledare. Det är krigsförbandschefer ovanför bataljons/divisionsnivån - chefer för kaderorganiserade krigsförband - som tillika är lokala produktionsledare.

Chef för kaderorganiserat krigsförband (med kader avses krigsplacerad personal som tjänstgör i samma befattning i fred) ansvarar för och får produktionsuppdrag för hela krigsförbandet. Som chef för en produktionsenhet har han ansvar för verksamhet, ekonomi och resurser inklusive personal. Central produktionsledare anger produktionsuppdrag för hela krigsförbandet. Chef för kaderorganiserat krigsförband har ansvar för att krigsförbandsvärdering och förbandsutvecklingsplan utarbetas för hela krigsförbandet.

Enligt regeringens instruktion finns det 83 kaderorganiserade krigsförband. De utgör grunden för fredsorganisationen på lokal nivå. Resterande 55 fredsförband är utbildningsförband, skolor,

m.m. Beträffande krigsförbandscheferna och deras befogenheter, se bilaga 4.

10.2 Enkätundersökning

UTFÖR har genomfört en enkätundersökning bland krigsförbandschefer på lägre regional och lokal nivå för att kartlägga deras uppfattning om förändringar inom ramen för LEMO-reformen. Frågorna avser till stor del jämförelse mellan tiden före och efter tillkomsten av Försvarsmakten i juli 1994. Respondenter:

- Samtliga taktiska chefer och chefer för kaderorganiserade krigsförband.
- Slumpmässigt urval av krigsförbandschefer på bataljons-, divisions- och fogruppnivå.

Taktiska chefer är vanligen tillika chefer för kaderorganiserade krigsförband. Enkäten har då besvarats utifrån rollen som taktisk chef. Dock har chefer för underhållsregementen besvarat enkäten i egenskap av chefer för kaderorganiserade krigsförband. Utskick och svarsfrekvens:

Totalt utskick	269 enkäter
Antal svar	259 svar
Andel svar	96 %
Svarsfrekvens per grupp:	
Taktiska chefer Antal svar	38 st 38 st
Chefer kaderförband Antal svar	48 st 48 st
Chefer övriga krigsförband Antal svar	183 st 173 st

Av de som svarat är drygt hälften krigsförbandschefer på samma nivå idag som före juli1994. Av de taktiska cheferna var cirka två tredjedelar myndighetschefer i den tidigare försvarsmaktsorganisationen.

Med ett undantag skulle enkätfrågorna besvaras med fasta svarsalternativ på en fyragradig skala. Dessutom fanns alternativet *vet inte*. I sammanställningen av svaren redovisas svarsalternativ 1 och 2 som *ja*, alternativ 3 och 4 som *nej*. Svarsalternativet *vet inte* redovisas om minst fem respondenter valt detta alternativ.

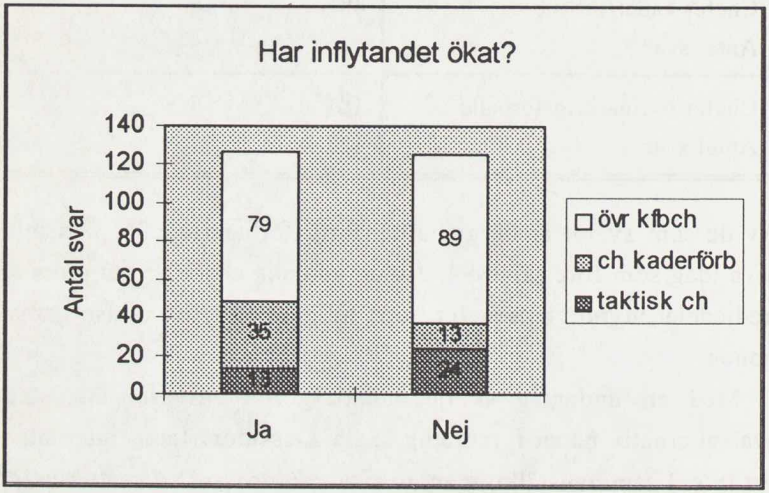
Utöver de fasta svarsalternativen fanns möjligheten att utveckla synpunkter i ett öppet svarsalternativ.

Enkätens huvudfrågor:

- Har krigsförbandschefens inflytande ökat?
- Har förbandsutvecklingsplanen fått en ökad betydelse?

- Har Du fått mer tid till krigsförbanden?
- Har lednings-, lydnads- och ansvarförhållanden blivit tydligare?
- Går det från högkvarteret ut en styrsignal i organisationen?
- Är produktionsledarroll en förutsättning för inflytande?

Har Du som krigsförbandschef fått ett ökat inflytande över krigsorganisationens utformning efter 1994-07-01?



Alla tre chefskategorierna är anmärkningsvärt splittrade i uppfattningen om inflytandet ökat eller inte.

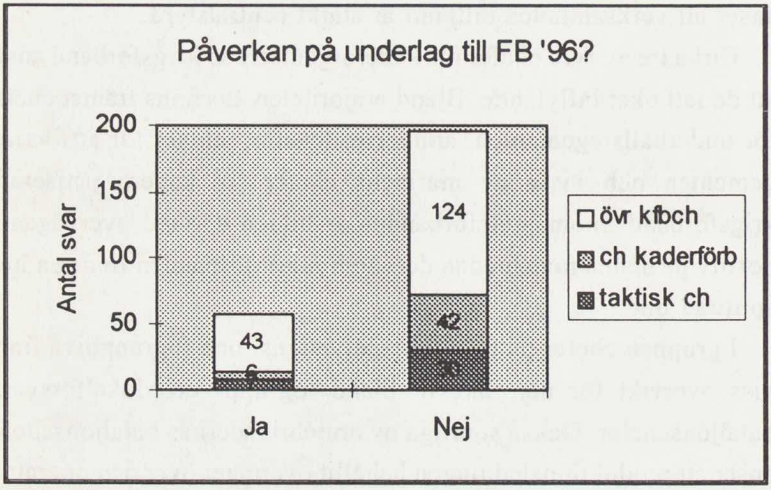
Av de taktiska cheferna anser fördelningscheferna att de fått ökat inflytande, medan flertalet försvarsområdesbefälhavare samt marin-och flygkommandochefer förnekar detta. Av de öppna svaren framgår att fördelningscheferna anser sig ha blivit en nödvändig länk mellan operativ ledning, taktisk ledning och produktionsled-

ning. Försvarsområdesbefälhavarna däremot är missnöjda med att de produktionsleds av fördelningscheferna, vilka ses som sidoordnade taktiska chefer. Marinkommandocheferna har förlorat i inflytande på bekostnad av brigad- och underhållsförband och inte vunnit inflytande över sjögående förband. Flygkommandocheferna anser att verksamheten alltjämt är starkt centralstyrd.

Cirka tre av fyra chefer för kaderorganiserade krigsförband anser att de fått ökat inflytande. Bland majoriteten återfinns främst chefer för underhållsregementen, armébrigadchefer, chefer för artilleriregementen och vissa av marinens chefer för kaderorganiserade krigsförband. Inom arméförbanden är bilden därmed övervägande positiv på denna nivå medan det inom marinförbanden finns en mer splittrad bild.

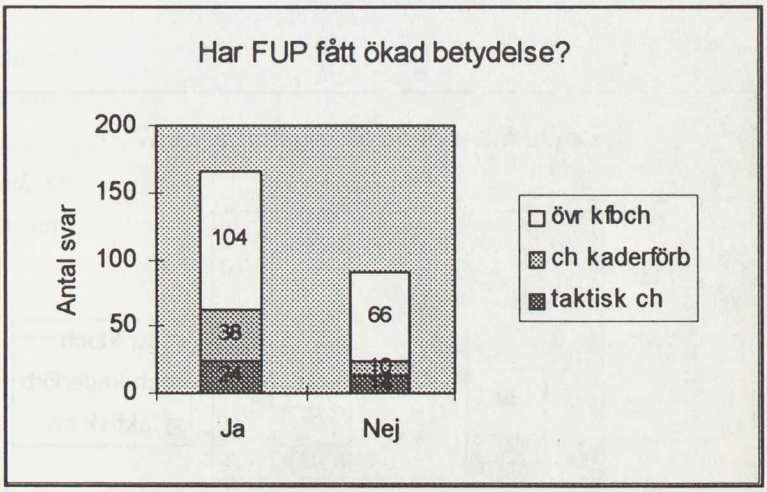
I gruppen chefer på bataljons-, divisions- och fogruppnivå finns viss övervikt för nej, särskilt bland fogrupp- och lokalförsvarsbataljonschefer. Också somliga av armébrigadernas bataljonschefer anser att produktionsledningen behållit övertaget över den operativa och taktiska ledningen samt att styrningen från regional och central nivå är för detaljerad. Armébrigadernas bataljonschefer som svarat positivt anser att de fått större delaktighet i beslut. Artilleribataljonscheferna har övervägande svarat *ja* medan motsatsen gäller för divisions- och bataljonschefer i marinen. Flygvapnets divisions- och basbataljonschefer är splittrade.

Anser Du att Du i högre grad än tidigare kunnat påverka Försvarsmaktens underlag till Försvarsbeslutet (FB 96), bl.a. genom militärbefälhavarnas deltagande i processen?



Denna fråga ställdes med anledning av den pågående försvarsbeslutsprocessen. Som framår av diagrammet ovan besvarades frågan med kraftig övervikt för *nej*.

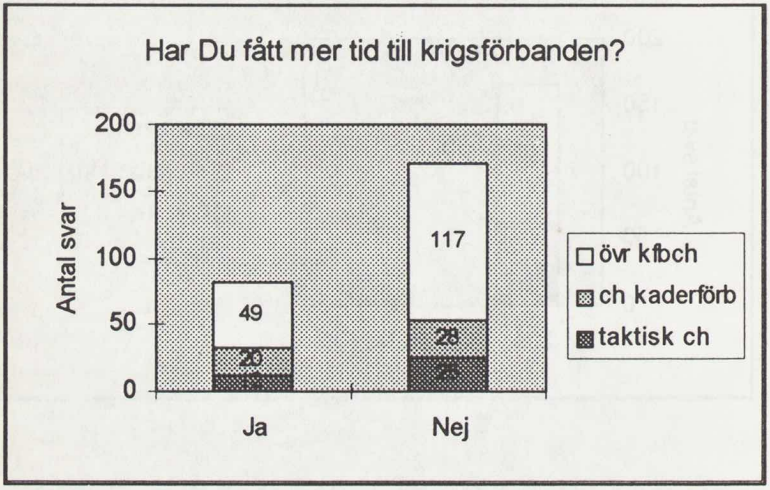
Har förbandsutvecklingsplanen, kopplad till krigsförbandsvärderingen, fått ökad betydelse för produktionsuppdragens inriktning och utformning?



I det nya ledningssystemet skall förbandsutvecklingsplanen (FUP) ligga till grund för produktionen. Instrumentet utvecklades för att sätta krigsförbanden i centrum.

Drygt 60 procent av respondenterna återfinns på *ja*-sidan. Flertalet utnyttjar dock det mer reserverade svarsalternativet *ja delvis*. Man anser att det i en krympande ekonomi inte gått att förverkliga grundtankarna med en styrande förbandsutvecklingsplan. Central nivå anses ha övergått till ramstyrning.

LEMO-reformen innebar en snävare avgränsad försvarsmakt koncentrerad till ledning av den verksamhet som är väsentlig för krigsförbandens krigsduglighet och beredskap. Tjänster av olika slag skulle så långt möjligt köpas utifrån. Har Du, efter 1994-07-01, i ökad grad kunnat koncentrera Din tid till krigsorganisationens utveckling och krigsförbandens krigsduglighet och beredskap?

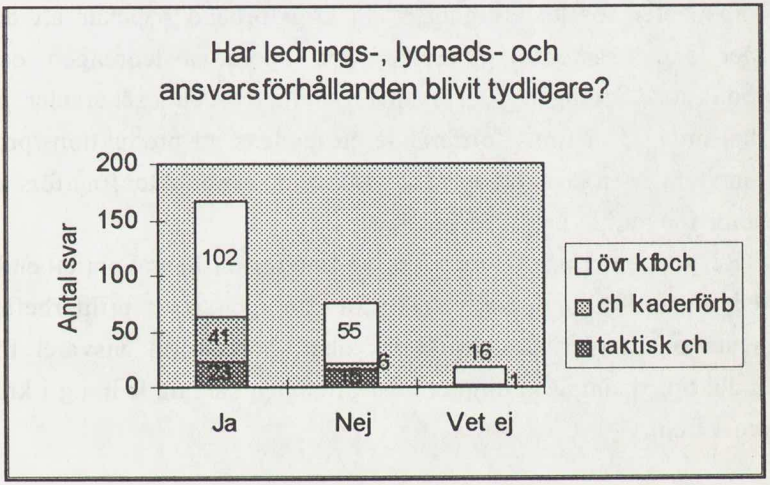


24 respondenter pekar i öppna svar på svårigheten för taktiska chefer och krigsförbandschefer att avsätta tid för den operativa/-taktiska linjen samt på ökad byråkrati, ökad administration och dubbelarbete. Som exempel nämns arbetet med offerter i det interna köp- och säljsystemet. Några respondenter anser att fredsadministration tagit överhanden över krigsförbandschefens huvudmål: att producera krigsförband. Det skapar risk för "att det inte finns tillräckligt kvalificerade officerare att leda och planera svåra och

större övningar, för de är upptagna med 'produktionsledning'".

Som motvikt till de övervägande negativa kommentarerna framhåller en respondent att han inte kunnat ägna mer tid åt krigsförbandet men att det bör vara en övergångsföreteelse som kan arbetas bort när ledningssystemet fått leva ett tag.

Genom LEMO-reformen bildades myndigheten Försvarsmakten med en myndighetschef, överbefälhavaren. Ett syfte med detta var att undanröja oklara lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden i fred, kris och krig. Har lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden enligt Din mening blivit tydligare genom LEMO-reformen?



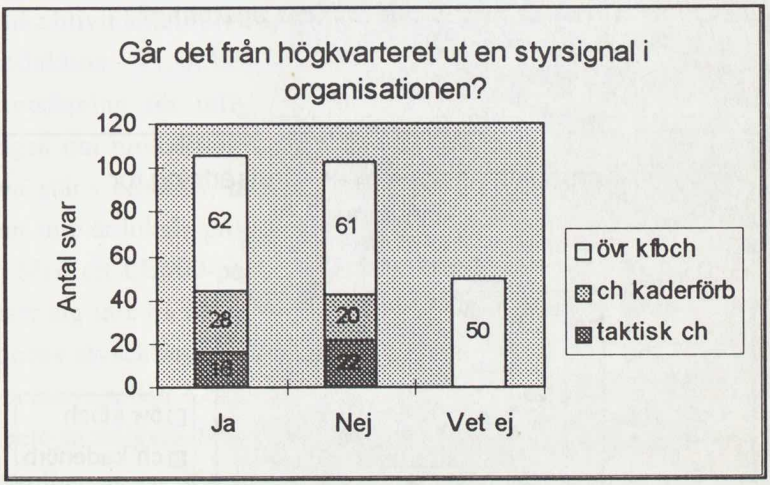
Ett av LEMO-reformens primära syften var att skapa tydligare lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden.

Svaren på den öppna frågan ger en mindre positiv bild än diagrammet låter ana. Kritiken gäller främst den tudelade ledningen i en operativ/taktisk ledning och en produktionsledning som möts på lägre regional och lokal nivå. Drygt tio procent av respondenterna har nämnt denna tudelnig som ett problem. Av de taktiska cheferna är det flera försvarsområdesbefälhavare som tar upp problemet. För deras del går den operativa ledningen från militärbefälhavarna medan produktionsledningen sker genom fördelningscheferna. Därmed blir ledningen från högre chef mer otydlig och militärbefälhavarnas roll mer oklar än tidigare.

Tre av de fyra marinkommandocheferna svarar nej på frågan om lednings-, lydnads- och ansvarsförhållandena blivit tydligare.
Flera chefer för kaderorganiserade krigsförband påpekar att det råder dålig samordning mellan den operativa ledningen och produktionsledningen. Det skapar oklarheter och osäkerheter på lokal nivå. "Det finns fortfarande en tendens att produktions/programstyrningen lever ett eget liv". Liknande synpunkter framförs av chefer för övriga krigsförband.

Respondenter på alla tre nivåerna framför önskemål om ett enda "ledningsrör". Den operativa/taktiska ledningen, d.v.s. militärbefälhavare och under honom taktisk chef, bör överta ansvaret för produktionsledning i enlighet med principen samma ledning i krig som i fred.

Har bildandet av högkvarteret inneburit högre grad av samordnad styrning när det gäller den centrala ledningen så att det från högkvarteret går ut en enda styrsignal i organisationen i stället för flera styrsignaler?



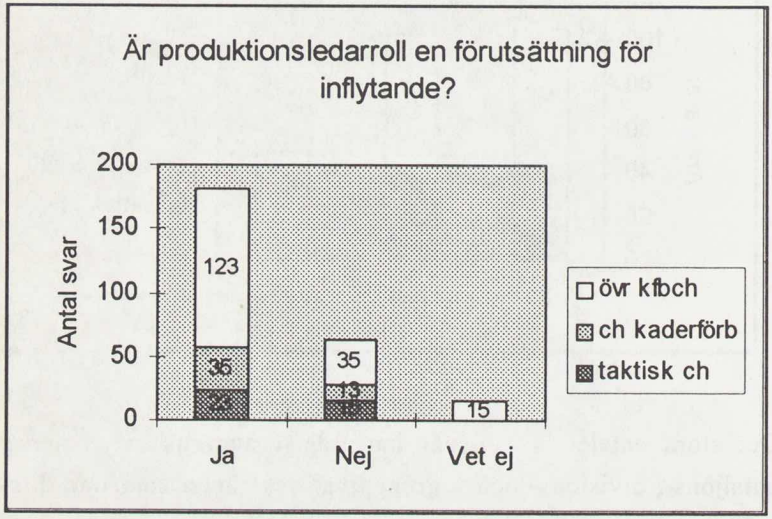
Det stora antalet *vet ej*-svar har främst avgivits av chefer på bataljons-, divisions- och fogruppnivå, dvs chefer som inte direkt möter styrningen från högkvarteret.

Frågan har koppling till föregående fråga och kommentarer kring de två "rören" operativ ledning och produktionsledning. Ledningen mellan militärbefälhavarna och högkvarteret anses inte vara samordnad.

Också samordningen mellan programansvariga inom högkvarteret kommenteras i enkäten. Högkvarteret upplevs som splittrat. Högkvarteret "arbetar i mångt och mycket i den gamla strukturen

vilket resulterar i olika styrsignaler. Högkvarteret genomför inte avvägningar för hela Försvarsmakten utan styr varje program för sig".

Är produktionsledarrollen en förutsättning för att krigsförbandschefen skall få inflytande över produktionens inriktning?



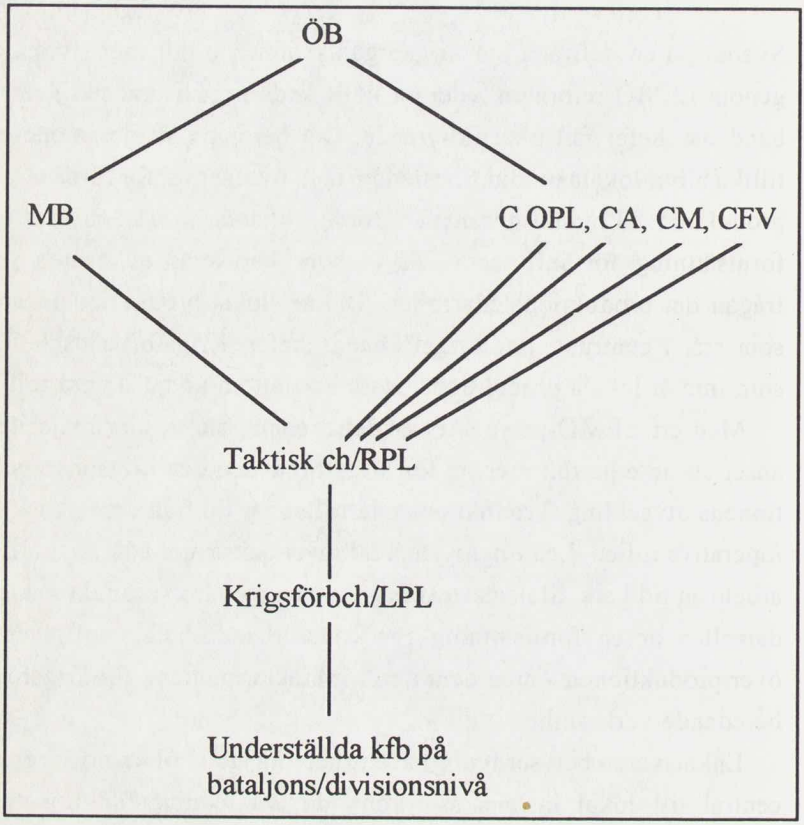
Drygt två tredjedelar av respondenterna gör en tydlig koppling mellan produktionsledarrollen och inflytandet, vilket analyseras nedan.

10.3 Kommentar

Svaren på en delfråga om krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen tyder på att de kaderorganiserade krigsförbandens chefer fått ökat inflytande. Det beror på att dessa chefer tillika blivit lokala produktionsledare med totalansvar för förbandets produktion. Produktionsansvar torde sålunda vara en viktig förutsättning för inflytande, något som verifieras av svaren på frågan om produktionsledarrollen. Det är "lokal produktionsledare som står i centrum, inte krigsförbandschefer. Krigsförbandschefer som inte är lokala produktionsledare har fått en undanskymd roll".

Med ett LEMO-perspektiv är det oroande att en klar majoritet anser sig inte ha fått mer tid för krigsförbanden och krigsorganisationens utveckling. Produktionsledarrollen tar tid från den taktiska-/operativa rollen. Ledningssystemet kräver också mer administrativt arbete än tidigare. Slutsatsen är något av en paradox: produktionsledarrollen är en förutsättning för krigsförbandschefers inflytande över produktionen - men denna roll inkräktar på tiden för krigsförberedande verksamhet.

Enkätsvaren belyser tydligt svårigheterna att på olika nivåer från central till lokal instans samordna de två ledningsfunktionerna operativ/taktisk ledning och produktionsledning.



Figur: Grundmodell för Försvarsmaktens ledningssystem

Chefer som är inordnade i ledningssystemet enligt bilden återfinns inom programmen fördelningsförband, armébrigader, kustförsvarsförband och flygvapnet. Dessa chefer är positiva till ansvars- och rollfördelningen. När de har invändningar gäller det systemets tilllämpning: centralstyrning från högkvarteret, ryckig planering,

otillräckliga resurser, m m.

De chefer som inte är inordnade i ledningssystemet är påtaligt negativa till systemet. Det gäller försvarsområdesbefälhavare och marinkommandochefer samt vissa av deras underställda förbandschefer.

11 Centrala produktionsledarnas syn

11.1 Produktionsledarnas ansvar och uppgifter

De tre föregående kapitlen har bl a gällt frågan om krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen. Utvärderingen visar att den operativa ledningen och cheferna för kaderorganiserade krigsförband fått ökat inflytande. Hur har det påverkat produktionsledningarna?

Produktion är sammanfattande begrepp för verksamhet i syfte att utveckla, vidmakthålla eller avveckla krigsförband, utbildningsförband och skolor samt att upprätthålla beredskap[19].

Centrala produktionsledare är chefen för operationsledningen och försvarsgrenscheferna. Inom ramen för angiven operativ inriktning och ÖB:s uppdrag har de ansvar för att produktionen samordnas och resulterar i anbefalld krigsduglighet, beredskap och uthållighet. Produktionsledningscheferna har även programansvar. De beslutar om krigsorganisationens detaljorganisation samt om studier och försök avseende krigsförband. De skall inspektera verksamheten, värdera programmen och redovisa produktionsresul-

[19] FörLed 1996, sid 16

taten. I deras ansvar ingår vidare värdering av effektivitet och produktivitet vid kaderorganiserade krigsförband, utbildningsförband och skolor samt avseende från högkvarteret centralt anskaffad materiel. Effekten av produktion till given kostnad för i första hand krigsförbanden, i andra hand stödproduktionen skall kunna redovisas.

I detta kapitel redovisas UTFÖR:s intervjuer med försvarsgrenscheferna angående deras uppfattningar om förändringarna i ledningssystemet. Tre frågeområden aktualiserades i intervjuerna:

- De centrala produktionsledarnas syn på förändringen av den operativa ledningens inflytande.
- Möjligheterna att få kontroll över produktivitetsutvecklingen i nuvarande ledningssystem.
- Regeringens styrning.

11.2 Den operativa ledningens inflytande

Armé-, marin- och flygvapencheferna[20] har olika erfarenhetsbakgrund och har innehaft nuvarande befattningar olika länge. Ingen av dem var försvarsgrenschef före juli 1994.

Vad är operativt och vad är inte operativt mot bakgrund av LEMO-reformens målsättning att öka den operativa ledningens inflytande? Produktionsledarna hävdar att grunden för all verksamhet är det operativa - också i tidigare ledningssystem. "Verksamhet

[20] Fortsättningsvis (liksom tidigare) omväxlande benämnda *armé-, marin- och flygvapencheferna, försvarsgrenscheferna,* (de centrala) *produktionsledarna* respektive *ledningscheferna.*

som inte är operativ, vad är det?"

Ståndpunkten exemplifieras med att krigsorganisationen kan skäras på många olika sätt: efter olika krigsfall, efter grupper av vapensystem, efter miljöbetingade faktorer (mark, luft, sjö), regionvis (norr, mitt, syd), m m. Alla sådana indelningar är operativa. Det är fel att tala om ett operativt "ledningsrör" och ett "produktionsledningsrör". Det enda "ledningsrör" som finns är det operativa i vilket krigsförband skapas. Den fredstida utbildningen bedrivs operativt genom utbildning i sjöstrid, markstrid och luftstrid.

Ledningscheferna framhåller att planering är en operativ verksamhet, ehuru på längre sikt. Studieverksamheten har t.ex. inrymts i planeringsbegreppet trots att denna är i högsta grad operativ. Studierna gäller dagens och morgondagens operativa planering. Den operativa kunskapen finns också på planeringssidan.

De centrala produktionsledarna vill inte bli benämnda produktionsledare eftersom deras programansvar omfattar mer än enbart förbandsproduktion, dvs den årliga utbildningen. I programansvaret ingår också ansvar för krigsorganisationens långsiktiga utveckling. Försvarsgrenscheferna gör åtskillnad mellan operativt inflytande och den operativa ledningens inflytande. De anser sig ha kompetens att utveckla sina program i ett långsiktigt perspektiv.

En ledningschef gör reflektionen att med en uttalad målsättning att operativa krav skall styra, talar nu alla i operativa termer. Till och med kommunalpolitiker anför operativa argument för att bevara förband på sina respektive orter. "Operativa krav och arbetstillfällen hänger snart helt ihop."

Enligt armé-, marin- och flygvapenchefen är det bra att militärbefälhavarna ingår i militärledningen. Militärbefälhavarna

tvingas därmed ta större ansvar för de beslut som fattas. Den operativa ledningens delaktighet har ökat genom försvarsbeslutsarbetet i den operativa gruppen.

Militärbefälhavarnas inflytande i det korta perspektivet upplevs som ett problem. Enstaka korrigeringar av produktionen med anledning av militärbefälhavarnas krav klaras som regel av i produktionsdialogerna. Gäller det större korrigeringar måste ÖB döma av i militärledningen. Fortfarande ses den operativa linjen i viss mån som en "kravmaskin". Militärbefälhavarna har ibland önskemål som de centrala produktionsledarna anser orealistiska. När motstridiga uppfattningar inte kan klaras ut av parterna måste ärendet upp i militärledningen.

Också ledningscheferna anser att militärbefälhavarna får bristfälligt kostnadsunderlag och att redovisningssystemet måste utvecklas för att undanröja denna brist (se kap. 9).

Vad gäller inflytandet i det längre perspektivet framhålls att militärbefälhavarnas syn på kriget ligger något närmre i tiden och att de sålunda har ett kortare tidsperspektiv. Militärbefälhavarens uppgift är att klara ett krig imorgon. De får problem när - i avsaknad av en hotbild - krigsorganisationen skall baseras på en återtagning och en anpassningsförmåga. I militärledningen märks det tydligt att militärbefälhavarna och produktionsledarna har olika hotförutsättningar. Enligt de senare tenderar militärbefälhavarna att övervärdera hotet och behovet av produktion för att vidmakthålla krigsförband i närtid. De accepterar ogärna att förmåga i närtid tas bort till förmån för förmåga på sikt.

Produktionsledarna anser vidare att militärbefälhavarnas krav i många fall betingas av regionala behov. När nu militärbefälhavarna ingår i militärledningen måste man vara observant på risken av en

regionaliserad Försvarsmakt.

Historiskt sett står militärbefälhavarna närmre armén än marinen och flygvapnet. Marin- och flygvapenchefernas relationer till militärbefälhavarfunktionen i ledningssystemet anses som komplicerade. Så t.ex. ser militärbefälhavarna och marinkommandocheferna styrningen av fartygsförbanden från högkvarteret via chefen för kustflottan som ett problem.

Flygvapenchefen har argumenterat för en gemensam taktisk ledning av flygstridskrafterna över hela landet. Det är bl.a. en förutsättning för homogen taktisk ledning i fred och krig av stridskrafter som kan och måste användas över hela landet inom mycket korta tidsperspektiv (timmar). Militärbefälhavarna är tveksamma till detta, en inställning som anses vara följden av att alla förband underställdes militärbefälhavarna i fredstid. De betraktar därmed förbanden som "sina" - också förband som skall användas över hela landet.

Rollfördelningen mellan operativ ledning och produktionsledning exemplifieras med den operativa gruppen. En produktionsledare hävdar att militärbefälhavarna borde ställa krav på operativa förmågor. Den operativa gruppen skulle då "beställa förmåga" och armé-, marin- och flygvapencheferna skulle utarbeta lösningar som svarade mot beställd förmåga. I praktiken har militärbefälhavarna emellertid lagt sig på lägre nivå: förbands- och objektsnivån. Ett exempel på det är militärbefälhavarnas efterfrågan på attackhelikoptrar. Man borde i stället ha efterfrågat en förmåga och fått förslag på alternativa lösningar.

Ett annat exempel på sammanblandning av roller i ledningssystemet är operationsledningens produktionsledningsansvar för det operativa programmet, vilket ses som ett arv från Försvarsstabens

tid. En produktionsledare menar att om rollerna skall renodlas bör allt produktionsledningsansvar fördelas på cheferna för armén, marinen och flygvapnet.

Mot denna bakgrund anses ledningssystemet ha blivit krångligare än förr. Rollfördelningen mellan den operativa ledningen och produktionsledningen behöver klaras ut och renodlas. Operationsledningen bör precisera vilka förmågor som krävs, produktionsledningarna föreslå olika lösningar, kostnads/effektanalyser genomföras och beslut därefter fattas i militärledningen.

Ett renodlat uppdragstänkande, där den operativa ledningen skulle erhålla anslagsmedlen, avvisas. Produktionsledarna vill behålla programansvar och svara för utvecklingen av armé-, marin- och flygstridskrafter. Högkvarterets operationsledning bör ansvara för precisering av operativa förmågor, krigsplanläggning och krigsförbandsövningar. Militärbefälhavarna bör biträda operationsledningen i detta arbete.

Produktionsledarna är uppenbarligen obenägna att ge militärbefälhavarna produktionsledningsansvar. De argument som anförs är främst att regionala intressen skulle gå före helhetsintresset, att officersutbildning inte kan bedrivas regionvis och att det skulle bli regionala skillnader mellan förband av samma typ. Det sistnämnda är ett aber särskilt vid lågt hot och stor osäkerhet om framtiden. I sådana lägen måste alla förband kunna operera i hela landet. Att förbanden skall kunna verka över hela landet innebär också att militärbefälhavarna inte vet vilka förband de skall leda i krig.

Enligt produktionsledarna måste de grundläggande funktionerna mark, sjö och luft hållas ihop vid produktionsledning och därmed måste produktionsledningen ske från högkvarteret. På samma sätt skall produktions- och programansvar hållas ihop för att få en

renodlad och enkel styrning. I stället för produktionsledningsansvar bör militärbefälhavarna ha en kontrollerande funktion.

11.3 Kontroll över produktivitetsutvecklingen

Med hänvisning till ESO-rapporten om produktivitetsutveckling tillfrågades produktionsledarna om hur man i nuvarande ledningssystem skall få grepp om produktiviteten. ESO-rapportens mått vinner inte tilltro. För att bli relevanta måste produktivitetsmåtten kopplas till effekter. Försvarsmakten har dock inte presterat några effektmätningar till grund för jämförelser över tiden.

Enligt produktionsledarna är det svårt att mäta produktiviteten, åtminstone på en helhetsnivå. I armén är produktivitetsansvaret delegerat till bl.a. försvarsområdesbefälhavarna. Chefen för armén har en organisationsvärderingsgrupp som gör bedömningar, vilka kompletteras med arméchefens inspektioner.

Svårigheterna att med produktivitetsmått göra jämförelser bakåt i tiden sammanhänger med att såväl organisationen som redovisningssystemet har förändrats. I högkvarteret pågår ett effektivitetsprojekt i syfte att minska kostnaderna inom bl a MAL- och materielområdena. Andra projekt avser framtagning av relevanta produktivitetsmått.

11.4 Regeringens styrning

Produktionsledarnas uppfattning om det s.k. styrningsglappet vad gäller statsmakternas styrning varierar alltifrån uppfattningen att det är en akademisk fråga till att glappet existerar och bör åtgärdas.

Det senare grundas på följande resonemang. Tidigare var ingångsvärdena från regeringen: hotbild, hotbild i geografisk riktning och angreppsfall. Försvarsmakten fastställde därefter vilka styrkor som behövdes. Med de givna förutsättningarna var det jämförelsevis enkelt för Försvarsmakten att kalkylera behovet. Nu är förutsättningarna annorlunda. I avsaknad av en tydlig hotbild skall krigsorganisationen kunna anpassas till olika typer av hot. Samtidigt skall det finnas en klar koppling mellan resurstilldelning och effekter på förmåga. Med dessa nya förutsättningar bör regeringen ställa uppgiften till Försvarsmakten på ett sätt som stimulerar till nytänkande. Regeringens styrning i antal brigader och flottiljer riskerar att permanenta gamla strukturer. Således behövs det ett förmågeresonemang.

En produktionsledare anser att hotbilderna bör ersättas med mer ambitions- och idérika målsättningar. Produktionsledarna kan dock ännu inte ge svar på hur en sådan styrning från regeringen mer konkret skulle utformas.

11.5 Kommentar

Intervjuerna med armé-, marin- och flygvapenchefen bekräftar tidigare kommentar: det nya ledningssystemet har lagts ovanpå det gamla, vilket resulterat i ett komplext och svårtydbart system. Produktionsledarna anser att rollfördelningen mellan den operativa ledningen å ena sidan och dem själva å den andra i praktiken är oklar. Det blev tydligt framför allt i arbetet med underlag till försvarsbeslutet. Militärbefälhavarna kom in som nya aktörer och gavs en stor roll i framtagning av nya strukturer, en uppgift som tidigare hanterades av försvarsstaben och försvarsgrensstaberna (motsvarande nuvarande högkvarteret).

Produktionsledarna ser hellre att militärbefälhavarna preciserar operativa förmågor och överlåter åt produktionsledarna att utarbeta möjliga strukturer för att uppnå önskad förmåga. Rollerna skulle renodlas ytterligare om produktionsledningsansvaret för program 1, Operativa lednings-och underhållsförband, lyftes från den operativa ledningen. Någon produktionsledarroll skulle därmed inte vara aktuell för den operativa ledningen.

I intervjusvaren framskymtar en tveksamhet till att överhuvud taget ge militärbefälhavarna något egentligt inflytande i den långsiktiga planeringen när det saknas en tydlig hotbild och inriktningen är att krigsorganisationen skall baseras på anpassningsförmåga.

Det finns en inbyggd konflikt i ledningssystemet mellan produktionsledningen å ena sidan och den operativa ledningen å den andra. Denna konflikt kan också ses som en konflikt mellan två operativa intressen i olika tidsperspektiv. Nuvarande ansvars- och

rollfördelning innebär att alla ärenden hänskjuts till militärledningen för ÖB:s avdömning. Intervjusvar av såväl militärbefälhavare som ledningschefer i högkvarteret belyser den betydelse militärledningen fått. ÖB-funktionen är den som skall integrera delarna.

Benämningen produktionsledare är inte helt adekvat när funktionen förenas med programansvar. Produktionsledarna värnar mer om det operativa intresset än om produktionsintresset och produktiviteten. De kan inte redovisa någon produktivitetsutveckling för sina respektive ansvarsområden. Det är tydligt att ingen part på central nivå i det nuvarande ledningssystem har kontroll över produktiviteten.

12 LEMO-reformens effekter på försvarsbeslutsprocessen

12.1 Identifierade påverkansfaktorer

För att få en mer samlad bild av olika parters inflytande på försvarsbeslutsprocessen har UTFÖR, tillsammans med Försvarsdepartementet, givit FOA i uppdrag att belysa hur LEMO-reformens påverkat Försvarsmaktens studie- och planeringsprocess inför 1996 års försvarsbeslut.

Försvarsmaktens studie- och planeringsprocess inför försvarsbeslutet 1996 har pågått sedan juli 1992. Under denna tid har processen påverkats av ett flertal förändringar, varav somliga är hänförliga till LEMO-reformen. Följande är en uppdelning i LEMO-faktorer respektive andra faktorer under 1992-1995 som påverkat processen.

LEMO-faktorer

- Övergångsorganisation Försvarsmaktens organsationsmyndighet (1993-07-01--1994-07-01)
- Inrättandet av myndigheten Försvarsmakten (1994-07-01)

- Inrättandet av högkvarteret (1993-09-01, formellt 1994-07-01)
- Nedskärningar av personal vid de centrala staberna
- Militärledningen utökas med militärbefälhavarna och chefen för operationsledningen
- Ändrade relationer mellan totalförsvarsmyndigheterna

Andra faktorer

a) Inom Försvarsmakten och dess föregångare:
- Ny överbefälhavare
- Perspektivstudierna går från linjeansvar till projektorganisation
- Bildandet av den operativa gruppen

b) Politiskt styrda (Riksdagsnivån):
- Nya uppgifter (internationella operationer, breddad hotbild, anpassning)
- Ny regering och försvarsminister
- Försvarsbeslut i två etapper
- Försvarsberedningens sammansättning och roll
- Bindningar (främst JAS-systemet)
- Allmän värnplikt

c) Regeringens styrning via Försvarsdepartementet:
- Försvarsdepartementet tar en mer aktiv roll (uppdrag-dialog)
- Omorganisation inom Försvarsdepartementet
- Studietidpunkten
- Ekonomiska nivåer
- Ramar för strukturvariationer
- Säkerhetspolitisk bedömning/hotbild

d) Omvärldsberoende
- Ny militärstrategisk situation (ny hotbild)

FOA:s studie koncentrerades till tre områden:
1) ökat operativt inflytande,
2) ansvarsfördelning inom Försvarsmakten,
3) regeringens styrning.

12.2 Vad är perspektivstudier

Syftet med perspektivstudierna är att ta fram underlag för ÖB:s och för statsmakternas beslut om Försvarsmaktens långsiktiga utveckling.

Perspektivstudier skall ge underlag för resursavvägning inom Försvarsmakten i ett långsiktigt tidsperspektiv (10-20 år) och belysa samband mellan kostnad och effekt för olika försvarsmaktsstrukturer. Perspektivstudier skall skiljas från operativa studier i syfte att utveckla krigsorganisationens agerande inom tidsperspektivet fem till tio år. Operativa studier skall belysa hur tillgänglig krigsorganisation under denna tid bör utnyttjas för att ge bästa effekt.

I båda typerna av studier används spel. I operativa spel testas givna strukturer. I perspektivstudiespel däremot testas flera strukturer med variationer.

I perspektivstudier studeras övergripande mål och uppgifter som grund för strukturer. I opeativa studier är mål och uppgifter givna. Perspektivstudier skal också visa vilka konsekvenser olika strukturer får med avseende på grundorganisation, försvarsindustri, m.m.

Perspektivstudier skall vara alternativgenererande. Det längre tidsperspektivet ger ökad handlingsfrihet jämfört med t ex kortsiktig programplanering som är bunden till tillgänglig krigsorganisation. Syftet och innehållet i perspektivstudierna beskrivs i röda boken (se kapitel 3).

12.3 Ett ökat operativt inflytande

Ett syfte med omstruktureringen av lednings- och myndighetsstrukturen inom försvaret var att öka det operativa inflytandet. Krigets krav ställs i centrum och avvägningar inom och mellan förband utgår från krigseffekten. Hotbilder - från angreppsfall till hotförband - är därvid viktiga. Det operativa inflytandet ställs i motsats till planeringsinflytande, där grundorganisation, försvarsindustri och andra samhälleliga faktorer spelar stor roll. Värnpliktssystem och arv är viktiga i planeringsperspektivet där inte bara krigets krav påverkar utformningen av det militära försvaret.

Ökat operativt inflytande i perspektivstudieprocessen resulterar i att det operativa perspektivet beaktas mer än tidigare. Syftet är att stimulera till operativa nytänkande, att ge operativa aspekter mer genomslag i utformningen av framtidens militära försvar och att bryta försvarsgrenstänkandet till förmån för en helhetssyn.

12.4 Försvarsbeslut 1992 och 1996

Militärbefälhavarna och deras staber deltog inte i perspektivstudiearbetet inför försvarsbeslut 1992 (FB 92) och inte heller försvarsstabens operationsledning deltog i någon större omfattning. Arbetet med strukturutformning, ekonomi och operativ värdering leddes först av Försvarsstabens studieavdelning och - efter omorganisation till stab '89 - av Försvarsstabens inriktningssektion, som rapporterade direkt till ÖB. Den operativa inverkan och förankringen bestod främst i att de spel som genomfördes tog sin utgångspunkt i scenarier och krigsförlopp som hämtats från operativ studie 5.

Spelen inför FB 92 genomfördes i huvudsak i försvarsgrensgrupper. Analysen av spelen och den operativa värderingen genomfördes främst av Försvarsstabens studieavdelning på planeringsledningen. Beslut fattades i militärledningen där militärbefälhavarna inte ingick.

I perspektivstudiearbetet inför försvarsbeslut 1996 (FB 96) ökade det operativa inflytandet. Redan under den tidiga (1992-1994) delen av perspektivstudierna kom en stor del av arbetet att ägnas åt operativa frågor och doktrinarbete.

I oktober 1994 bildades den operativa gruppen med militärbefälhavarna och chefen för operationsledningen med uppgift att utforma krigsorganisationsstrukturer på olika nivåer. Det hade tidigare varit ett ansvar som legat på högkvarterets strategiavdelning. Arbetet stöddes av en operativ värderings- och spelgrupp med representanter för militärbefälhavarnas staber och - inom högkvarteret - strategiavdelningen, operativa inriktningsavdelningen, MUST samt

armé-, marin- och flygvapenledningarna.

Operativa gruppen utformade krigsorganisationsstrukturer på samtliga ekonomiska nivåer (A-G) enligt regeringens anvisningar. Gruppen svarade också för den operativa värdringen av strukturerna. De strukturer som arbetades fram behandlades sedan i militärledningen. Militärbefälhavarna och chefen för operationsledningen deltog därmed både i den beredande rollen i operativa gruppen och i den beslutande rollen i militärledningen - en väsentlig förändring jämfört med arbetet inför FB 92.

Arbetet resulterade i ÖB:s redovisning av Etapp 1 till Försvarsdepartementet i maj 1995.

12.5 Ansvarsfördelning inom Försvarsmakten

Högkvarteret inrättades formellt i juli 1994. Organisationen infördes dock i huvudsak redan i september 1993 under Försvarsmaktens organisationsmyndighet. I samband härmed reducerades de centrala ledningsresurserna. Antalet studieofficerare minskade med en tredjedel, huvudsakligen inom produktionsledningarna.

Planeringsstabens strategiavdelning fick ansvar för att leda perspektivstudiearbetet. Avdelningens personal skulle fungera som projektledare och koordinatörer. Strategiavdelningen skulle också leda verksamheten att formulera mål för Försvarsmakten samt utforma och värdera krigsorganisationsstrukturer. Operationsledningen skulle ge understöd och svara för det operativa perspektivet.

I oktober 1994 ändrades ansvarsfördelningen. Operativa gruppen

fick ansvar för att genomföra strukturarbetet på Försvarsmaktsnivå med stöd av den operativa värderings- och spelgruppen. Denna grupp ansvarade även för operativ värdering och prövning. Det ekonomiska underlaget togs fram av produktionsledningarna samt av planeringsstabens planerings- och strategiavdelningar. Produktionsledningarna ansvarade därutöver för framtagning av krigsorganisationsstrukturer och ekonomiska underlag på försvarsgrensnivå. Strategiavdelningen höll samman underlagsframtagning rörande anpassning samt konsekvenser för grundorganisationen, personal, materiel, försvarsindustri, forskning- och teknikutveckling o.dyl. Det övergripande ansvaret för perspektivstudierna låg kvar på strategiavdelningen. Ansvaret var således fördelat på fler parter i Försvarsmakten inför FB 96 än inför FB 92.

12.6 Regeringens styrning

Regeringens formella styrning har skett i form av ett antal direktiv från och med januari 1993 till och med 1995 års planeringsanvisningar i oktober 1995. Försvarsmakten har vid två tillfällen redovisat hur man uppfattat regeringens studieuppdrag. Det första direktivet var allmänt hållet och siktade på ett försvarsbeslut 1997. Studietidpunkten var lagd till 2007. Nästa direktiv i december 1993 var betydligt mer preciserat. Det innehöll en säkerhetspolitisk del med säkerhetspolitiska och militärstrategiska förutsättningar, uppgifter för totalförsvaret, en första skiss till inriktning av strukturarbetet och tänkbara ekonomiska nivåer samt 18 studieuppdrag till totalförsvarets myndigheter varav flertalet ställda till

Försvarsmakten. Ett försvarsbeslut 1996 i stället för 1997 fördes fram som tänkbart. Studietidpunkten var här förskjuten framåt i tiden till 2015. Utformningen av direktivet innebar att Försvarsdepartementet tog på sig en mer aktiv roll i förberedelserna inför försvarsbeslutet.

För Etapp 1, som omfattade framtagning av underlag för Försvarsberedningens arbete inför propositionen Totalförsvar i förnyelse, kom tre olika direktiv under februari och mars 1995. Sju olika handlingsvägar skulle utredas (A-G). Studietidpunkten flyttades till år 2006. Dessa direktiv innebar också att försvarsbeslutet delades i två etapper samt att två kontrollstationer lades in fram till 1998.

Regeringen tillämpade en ny modell för att styra studie- och planeringsprocessen. Bl a motiverades den ändrade styrningen av osäkerheter i omvärld och hotbilder.

12.7 FOA:s slutsatser

FOA:s slutsatser är att det operativa inflytandet har ökat jämfört med perspektivplaneringen inför FB 92, åtminstone bedömt med ledning av den tid som ägnats åt operativa frågor och hur många operatörer som deltagit. Det operativa inflytandet har dock inte märkts lika tydligt i strukturutformningen som skulle varit möjligt om uppgifter, hotmiljö, tidshorisont och ekonomiska förutsättningar varit i stort desamma som tidigare, till exempel som inför FB 92.

Osäkerheterna i hotutvecklingen och de minskande ekonomiska ramarna har inneburit nya och svårformulerade krav på strukturutformning och operativ värdering. Det har mer handlat om att

hantera hotlöshet i närtid, anpassning på sikt och - pga den ekonomiska neddragningen - brist än om tydliga operativa behov.

Tidshorisonten för strukturer, spel och värderingar var fram till början av hösten 1994 15-20 år, d.v.s ungefär till år 2015. I regeringens anvisningar från februari 1995 angavs ett tidsperspektiv på ca tio år, vilket är det tidsperpektiv som den operativa gruppen arbetade med, d.v.s. ungefär till år 2006. Kortare tidsperspektiv ger större låsningar till befintliga strukturer och påverkar därmed också möjligheterna till förändringar.

Det hade befarats att det regionala perspektivet, genom militärbefälhavarna, skulle få ett alltför stort inflytande. FOA har inte kunnat finna något som talar för att så blivit fallet beträffande slutresultatet av Etapp 1.

Inför FB 92 höll Försvarsstabens studieavdelning/ inriktningssektion (motsvarande nuvarande strategiavdelningen) i perspektivstudierna från början till slut. Inför FB 96 kom den operativa gruppen in som en ny part med stort ansvar. Strategiavdelningens liksom också produktionsledningarnas roll reducerades därmed. Planeringsstaben och produktionsledningarna höll dock även inför FB 96 i allt ekonomiskt underlag. FOA skriver att strategiavdelningens roll i perspektivstudierna blev oklar sedan den operativa gruppen övertagit ansvaret för strukturarbetet. Även ansvarsfördelningen mellan operationsledningen och strategiavdelningen var otydlig.

En konsekvens av det ökade operativa inflytandet var, enligt FOA, att gränsdragningen mellan perspektivstudier och operativa studier blev oklar samt att det blev tidbrist under flera moment. Det i sin tur resulterade i brister i övrigt underlag såsom spelkort, avdömningsunderlag, modeller och ekonomiskt underlag. Det kan

dock också ha berott på att arbetsformerna var nya och på att regeringen styrde arbetet på ett annat sätt en tidigare.

FOA menar att regeringens nya sätt att styra försvarsbeslutsarbetet medförde styrproblem inom Försvarsmakten. Den studieplan som utarbetats lades t.ex. åt sidan i Försvarsmakten när de 18 uppdragen kom. Strukturarbetet på Försvarsmaktsnivå kom därmed att i stort sett ligga nere fram till hösten 1994. Regeringens förändrade styrning ledde således till svårigheter i Försvarsmaktens interna styrning.

12.8 Kommentar

LEMO-reformen och övriga åtgärder som vidtagits i anslutning till reformen har uppenbarligen i avsevärd grad påverkat Försvarsmaktens försvarsbeslutsprocess. Tillsättandet av den operativa gruppen är uttryck för ambitionen att åstadkomma integration i syfte att öka det operativa inflytandet och få en helhetssyn.

Inrättandet av operativa gruppen medförde dock en oklar rollfördelning inom Försvarsmakten. När gruppen fick ansvar för krigsorganisationens utformning, fick strategiavdelningen främst en sammanställande och sammanhållande roll. Avdelningen ingår i planeringsstaben som skall svarar för högkvarterets avvägningsfunktion. Enligt regeringens proposition 1992/93:100 skall avvägningarna genomföras i en särskild enhet direkt under myndighetschefen. UTFÖR:s utvärdering visar dock att ingen part i Försvarsmakten ser planeringsstaben som en avvägningsfunktion, vilket också bekräftas av FOA:s studie.

13 Slutsatser av utvärderingen

Utvärderingen av styrsystemet omfattar en genomgång av styrningen från riksdag och regering ner till den lokala krigsförbandschefen i Försvarsmakten. Följande sammanfattar den bild som utvärderingen givit:

Riksdagen

Ledamöterna i Försvarsutskottet anser inte att nuvarande metoder för styrningen av Försvarsmakten är tillfredsställande. Konstruktionen med *en* myndighet förutsätter välutvecklade instrument för såväl styrning som uppföljning. Sådana saknas. Förslag som föregåtts av kompromissar mellan regeringen och Försvarsmakten presenteras för riksdagen utan möjlighet för utskottet att kontrollera tänkbara alternativ. Försvarsdepartementet betraktas som en alltför svag part i förhållande till den bildade försvarsmyndigheten.

Regeringen

De politiska tjänstemännen i Försvarsdepartementet är mer positiva än riksdagsmännen till regeringens och Försvarsdepartementets förmåga att styra Försvarsmakten. I den pågående försvarsbeslutsprocessen anser man sig vara den initiativtagande och styrande parten. Däremot delar man riksdagsmännens uppfattning att det behövs bättre uppföljnings- och kontrollinstrument.

Överbefälhavaren
Överbefälhavaren är både högste operative chef och högste produktionschef. Överbefälhavaren har därmed fått en formellt starkare ställning i fred än sina kollegor i jämförbara länder.

Försvarsmaktens operativa ledning
Genom att militärbefälhavarna ingår i militärledningen har deras inflytande i det längre perspektivet stärkts. Däremot har de starkt begränsat inflytande över den fredstida produktionen i det korta perspektivet (1-3 år). Den operativa ledningen levererar inte en samordnad och, från operativa utgångspunkter, avvägd "beställning" till produktionen. Den operativa ledningen har inte heller någon uppdragsgivarroll utan endast en funktion som kravställare utan ekonomiska resurser. Försvarsmaktens operativa ledning anser att regeringens programstyrning är en ren produktionsstyrning riktad till de centrala produktionsledarna i högkvarteret.

Försvarsmaktens taktiska chefer och krigsförbandschefer
De taktiska cheferna och krigsförbandscheferna anser att inflytandet ökat endast för de chefer som givits ett produktionsledaransvar. De taktiska chefer som inte är inordnade i ledningssystemets grundmodell, med ett produktionsledningsansvar i fred som motsvarar den taktiska chefens ansvar i krig, är negativa till de förändrade formerna för styrning.

Försvarsmaktens centrala produktionsledning
Armé-, marin- och flygvapencheferna har ansvar för program och Försvarsmaktens centrala produktionsledning. De anser sig ha den operativa kompetens som behövs för att säkerställa det operativa

inflytandet i det längre perspektivet. De anser att militärbefälhavarnas perspektiv är kortsiktigt med en överdriven hotbild och krav på att klara ett krig i närtid. En renodling av rollerna mellan operativ ledning och produktionsledning skulle innebära att militärbefälhavarna formulerade krav på operativa förmågor och produktionsledarna arbetade fram förslag på vilket sätt krigsförbanden skall utvecklas, vidmakthållas eller avvecklas. De centrala produktionsledarna anser att program- och produktionsansvar bör hänga ihop för att få en enkel styrning.

Mot bakgrund av ovanstående kan de två utvärderingsfrågor som ställdes inledningsvis analyseras. Dessa är: "Har styrsystemet, från ett statsmaktsperspektiv, blivit mer resultatorienterat genom LEMO-reformen?" och "Har krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen?".

13.1 Ett resultatorienterat styrsystem

Utvärderingen visar att styrsystemet, från ett statsmaktsperspektiv, inte blivit mer resultatorienterat genom LEMO-reformen.

I UTFÖR:s betänkande "En styrande krigsorganisation - Om avsikterna med LEMO-reformen"[21] preciseras målet ett resultatorienterat styrsystem med följande strecksatser:

- Inför ett system så att man kan peka ut ansvariga och utkräva ordentligt ansvar!

[21] SOU 1995:129, sid 65

- Öka regeringens/Försvarsdepartementets förmåga att resultatstyra!
- Varje myndighet skall bära sina egna kostnader.
- Hitta vägar att utnyttja försvarsanslaget på rätt sätt!
- Ge ÖB såväl likviditetsansvaret som pengarna!
- Hitta incitament för att höja effektiviteten, d.v.s. hur man får ihop krigsförbanden!
- Fyll ut glappet mellan omvärldsanalys och planeringssystem!
- Kedjan som består av ansvar-kompetens-befogenheter-resurser skall hänga ihop.

Det finns paralleller mellan strecksatserna ovan och de bedömningar som gjorts i detta betänkande avseende statsmakternas resultatorienterade styrning. Främst gäller det styrningsglappet mellan omvärldsanalys och planeringssystem samt möjligheten att peka ut ansvariga och utkräva ansvar.

13.1.1 Styrningsglappet

Utvärderingen visar att det finns ett styrningsglapp mellan de formulerade uppgifterna till Försvarsmakten och dimensioneringen av krigsorganisationen i termer av antal förband av viss typ. Både regering och riksdag har svårigheter att härleda uppgiften till dimensioneringen och avvägningen mellan förbandstyper och antal förband. Det saknas en bedömning av Försvarsmaktens förmåga på helhetsnivån.

Den årliga styrningen av Försvarsmakten sker huvudsakligen i programtermer, dvs. regeringen beställer en krigsorganisation av

Försvarsmakten på typförbandsnivå med angivande av bl.a. krigsduglighetskrav för förbanden. Denna styrning är inriktad på beställning av förbandsproduktion. Försvarsmaktens årliga redovisning till regeringen återspeglar styrningen och är koncentrerad till programredovisning. Någon tydlig koppling till Försvarsmaktens uppgifter görs inte i den årliga styrningen eller redovisningen. Programstyrningen fyller således inte det identifierade styrningsglappet.

Utvecklingen mot styrning i krigsorganisationstermer har inneburit styrning på krigsförbandsnivå i stället för styrning av förmåga. Den höga detaljeringsgrad på förbandsnivå som används i regeringens styrning verkar inte ha ökat den politiska nivåns styrförmåga. Därmed kan det ifrågasättas om denna styrning är relevant för politikerna.

UTFÖR redovisar i särskild rapport en möjlig utveckling av bedömning och styrning i förmågetermer med ett flertal indikatorer på försvarsförmåga. Som exempel nämns ett försvarseffektindex baserat på aggregerade eldkrafttal, mätning av antal förband och materielslag i Sverige jämfört med andra länder och försvarsekonomins utveckling i jämförelse med andra länder.

13.1.2 Förutsättningar för styrning i Försvarsmaktens ledningssystem

Regeringens styrning avspeglas i Försvarsmaktens ledningssystem. Utvärderingen har visat att det inte går att tydligt urskilja vad som är krigsorganisation och vad som är produktion i ledningssystemet

eller var ansvar för förmåga respektive produktivitet skall utkrävas. Orsaken till detta är strävan efter lika organisation och ledning i krig och i fred samt att de centrala produktionsledarna har fått behålla programansvaret.

Ledningssystemet är uppbyggt med krigsorganisationen som en "kravställare/beställare" i grundorganisationen. Grundorganisationen svarar i fred för produktion av krigsorganisation och beredskap och omfattar därmed all fredstida verksamhet. På motsvarande sätt definieras i Försvarsmaktens ledningssystem all verksamhet i fred som produktion. Produktionen av krigsorganisationen och beredskapen utförs av kaderorganiserade förband, vilket innebär att krigsorganisationens struktur utgör stommen för produktionen. All produktion, möjligtvis med undantag för räddningstjänst, är produktion av krigsorganisation. Allt är således grundorganisation, allt är produktion och i huvudsak allt är även krigsorganisation. Med en sådan vid innebörd blir begreppen omöjliga att använda i styrsammanhang.

Försvarsmaktens grundorganisation är en blandning av krigs- och produktionsorganisation. Nuvarande organisation och ansvarsfördelning mellan främst den operativa ledningen och produktionsledningen i Försvarsmakten råder inte bot på sammanblandningen. De centrala produktionsledarna i högkvarteret har inte givits ett renodlat produktions- och produktivitetsansvar utan har även ett programansvar som innebär ansvar för krigsorganisationens utveckling. När regeringen styr i program- och krigsförbandstermer för att sätta "krigsorganisationen i centrum", hamnar denna styrning hos högkvarterets centrala produktionsledare. LEMO-utredningen ville i sitt första förslag ha en strikt uppdelning i högkvarteret mellan ansvar för krigsorganisation och ansvar för produktion.

Nuvarande sammanblandning är en konsekvens av att LEMO-utredningens förslag med en renodlad produktionsledning i högkvarteret inte genomfördes.

13.1.3 Styrning av produktionen

Regeringens styrning har under lång tid utvecklats från produktionsorienterad styrning till krigsförbandsorienterad styrning. Dagens styrning fokuseras på krigsförbanden i stället för på produktionsorganisationens olika verksamheter. För statsmakterna är det dock viktigt att styra och kontrollera både krigsorganisationens förmåga och produktionen. Behovet av att konrollera produktionen understryks av ESO:s produktivitetsmätning som indikerar stora produktivitetsminskningar på vissa områden under perioden 82/83-92/93. Med styrning huvudsakligen i program- och krigsförbandstermer försvåras framtagningen av produktivitetsmått och utkrävande av ansvar för produktiviteten. I Försvarsmaktens anslagsframställning för år 1997 framhålls att det "inte är möjligt att mäta produktiviteten i programmen. Denna måste - och kan bara - mätas i den arbetande organisationen, det vill säga vid grundorganisationens förband och skolor.", (sid 152). Detta är riktigt bortsett från att även overhead-kostnader och kostnader för stödfunktioner måste vägas in i produktivitetsmätningen. Det finns tendenser att mäta enbart de direkta och rörliga kostnaderna, t.ex. de direkta värnpliktskostnaderna i förhållande till antal värnpliktiga. Programstyrningen ger inget grepp om produktiviteten i Försvarsmaktens produktionsorganisation.

Det har visat sig vara svårt att avgränsa produktionsverksam-

heter i Försvarsmaktens ledningssystem. I UTFÖR:s utvärdering av försvarsfastigheter påvisades t.ex. svårigheter att avgränsa Försvarsmaktens normala fastighetsdrift från bl.a. övnings- och utbildningsverksamheten. Driftorganisationen ingår som delar i kaderorganiserade förband. I ledningssystemet fokuseras krigsförbanden, medan verksamheter som skär tvärs igenom förband och som skulle kunna styras med ekonomiska mått, inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Bland annat kan Försvarsmakten centralt inte redovisa de totala driftkostnaderna fördelade på mark, anläggningar och lokaler.

Verksamhetsindelningen i Försvarsmaktens redovisningsplan utvisar inte vad som är produktion för krigsorganisationen och vad som är kostnader för produktionsapparaten. T.ex. innehåller verksamheten "Personalutbildning" både nivåhöjande utbildning av officerare, vilket är produktion för krigsorganisationen (officerarna utgör en krigsförbandsresurs) och administrativ utbildning av civil personal för den fredstida produktionen. Ett annat exempel är verksamheten "Anskaffning av förnödenheter" som både innehåller anskaffning av krigsmateriel och produktionsmateriel.

Exemplen illustrerar att ledningssystemets fokusering på krigsförbanden samt kaderorganiseringen av produktionen gör det svårt att avgränsa ekonomiskt styrbar produktion.

13.1.4 Blanda produktion och krigsorganisation omöjliggör mätning

Försvarsmaktens yttrande över ESO:s produktivitetsstudie (Ds 1995:10) är ett tydligt exempel på hur Försvarsmakten blandar ihop

produktion och krigsorganisation och därmed också produktivitet och effektivitet. I det följande används begreppen effektivitet, kvalitet, förmåga och nytta synonymt, vilka ställs mot begreppet produktivitet.

Försvarsmakten ifrågasätter ESO:s definition av begreppet produktivitet och de använda output-måtten: antalet utbildade värnpliktiga, antalet flygtimmar och antalet krigsförband. Försvarsmakten skriver: "Kan produktiviteten i en armé anses vara beroende enbart av antalet utbildade värnpliktiga (eller utförda tjänstgöringsdagar) relaterat till kostnaderna?" Frågan besvaras med ett nej eftersom man "med en så snäv syn på begreppet nytta inte kan säga just någonting alls om hur effektiva krigsförband man får för pengarna".

På punkt efter punkt i yttrandet bygger Försvarsmakten sin argumentation på att krigsförbandets nytta inte kan mätas i termer av antal utbildade värnpliktiga eller antal flygtimmar. Nedan ges exempel på denna argumentation:

- styrkeförhållandena i Gulf-kriget kan inte värderas i utbildade soldater,
- ESO tar inte hänsyn till krigsorganisationens behov,
- frågeställningen bör vara: ges rätt utbildning till rätt antal värnpliktiga till lägsta kostnad,
- arméns produktivitet har förbättrats eftersom antalet värnpliktiga har anpassats till det verkliga behovet,
- det är orimligt att som ESO ha antal värnpliktiga som enda mått på nytta,
- att rätt värdera nyttan av satsade försvarsanslag är en mycket omfattande och komplex uppgift. ESO har inte förmått bidra till den angelägna uppgiften att utveckla en metodik som ger

användbara resultat,
- studien ger inte svar på om den använda flygtiden kommit till nytta.
- det säger sig självt att ett mätverktyg som inte registrerar nytta av någonting annat än flygtid kan komma till de mest osannolika resultat,
- lika lite som "värdet" av en armé kan mätas enbart utifrån antalet soldater kan "värdet" av ett flygvapen mätas enbart utifrån antalet producerade flygtimmar.

Samtliga strecksatser ovan är exempel på att produktivetsmätningarna blandas samman med bedömningar av krigsförbandens effektivitet ("nytta"). ESO har i sin studie ett långt inledande resonemang om effektivitets- och produktivitetsbegreppen och sätten att mäta dessa på. Av detta framgår tydligt att ESO med produktivitet avser den löpande produktionens produktivitet och att denna byggs upp av produktivitetsutvecklingen i försvarsmaktens alla olika produktionssystem, varav värnpliktsutbildningen är ett av de största systemen. ESO:s mått är indikatorer på produktivitetsutvecklingen och syftar inte till att mäta värdet av en armé eller ett flygvapen. Krigsorganisationens behov, rätt utbildning till rätt antal värnpliktiga och om den använda flygtiden kommit till nytta är indikatorer på effektivitet. Både effektivitet och produktivitet behöver mätas men för att de skall kunna mätas måste de hållas isär.

ESO arbetar med indikatorer på produktivitetsutveckling. Använda produktivitetsmått tyder på stora produktivitetsminskningar bl.a. i värnpliktsutbildningen. Dessa minskningar gäller oavsett om antalet utbildade värnpliktiga är centralt för effektivite-

ten i försvaret eller inte.

Försvarsmakten menar att krigsförbandens kvalitet utvecklats på ett sätt som motiverar kostnadsfördyringar. För att detta argument skall vara relevant bör en koppling göras till krigsförbandens förmåga. Försvarsmakten måste visa att förmågan ökat och att detta kräver mer resurser i utbildningen. Bevisbördan ligger hos den part som uppvisar en negativ produktivitetsutveckling. Försvarsmakten har inte kunnat påvisa någon mätbar förmågeökning och därtill kopplat ökat resursbehov.

Försvarsmakten kritiserar de kostnadsbaser som använts av ESO. I ESO-studien relaterades antal utbildade värnpliktiga till hela respektive delar av arméns driftskostnader (dåvarande hpo 1). Antalet flygtimmar relaterades på motsvarande sätt till hela respektive delar av flygvapnets driftskostnader. Vad som kan mätas enligt Försvarsmakten är "ställkostnaden för en värnpliktig". Därmed avses de direkta värnpliktskostnaderna såsom dagpenning, kost, logi, hemresor, familjebidrag, hyressättning, utryckningsbidrag, m.m. Man anger att produktiviteten på denna punkt fallit: "De ökade kostnaderna för värnpliktsförmåner har stigit avsevärt snabbare än den priskompensation som skall fånga upp dessa kostnadsökningar".

Att endast de direkta kostnaderna skall inkluderas i ett produktivitetsmått är en missuppfattning från Försvarsmaktens sida. En sådan konstruktion skulle ge ofullständiga mått. Det är tvärtom viktigt att även indirekta kostnader inkluderas i måttet för att produktivitetsutvecklingen skall bli rättvisande och måttet skall kunna användas för att pressa de totala kostnaderna, inklusive overhead-kostnaderna, för verksamhetsområdet. I reala termer ökade värnpliktskostnader är en förklaringsfaktor vid sjunkande

produktivitet. Däremot är priskompensationsfrågan irrelevant vid mätning av produktivitetsutvecklingen. Försvarsmakten vill ha kompensation för faktisk kostnadsutveckling och med en sådan användning riskerar priskompensationssystemet snarare att motverka en positiv produktivitetsutveckling. Att få betalt på löpande räkning, dvs. för i efterhand konstaterade faktiska kostnader, är knappast incitament för rationalisering.

ESO-studien och Försvarsmaktens yttrande över denna visar hur viktigt det är att värdering av produktion och värdering av krigsorganisation hålls isär. Produktivitetsutvecklingen kan förklaras av en effektivitets- eller förmågeutveckling, men de skall mätas var för sig. Mått på produktionens produktivitet respektive krigsorganisationens förmåga bör vara underlag i en dialog mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. För att detta skall vara möjligt måste båda parter lära sig att hålla isär och hantera instrumenten.

13.1.5 Varför begreppen sammanblandas

Vid de diskussioner utredningen fört om att hålla isär produktionen från krigsorganisationen och att styra och mäta dem var för sig har en synpunkt varit att detta är möjligt redan i nuvarande styrsystem. Styrsystemet ses som en matris där produktionen löper på ena ledden och programmen/krigsförbanden på den andra. All produktion syftar till krigsorganisationen. Därmed belastar alla produktionens kostnader krigsorganisationen. Stoppar man in årets kostnader eller årets anslagsförbrukning (utgifter) i matrisen summerar således produktionen och programmen till samma belopp. Varje produktionskrona ses automatiskt som en tillgång i krigsorga-

nisationen. Skär man kostnaderna på produktionsledden erhålles produktiviteten. Görs skärningen på program/krigsförbandsledden erhålles effektiviteten, tycks man hävda. Detta synsätt förklarar delvis varför Försvarsmaktens företrädare har svårt att skilja krigsorganisationen från produktionen.

En analys ger vid handen att de årliga kostnaderna är relevanta för att mäta produktiviteten. En mätning av effektiviteten erfordrar dock en bedömning av det under flera år ackumulerade värdet på krigsorganisationen. I redovisningstermer skulle detta förenklat kunna uttryckas som att resultaträkningen är relevant vid bedömning av produktionens årliga produktivitetsutveckling medan balansräkningen är relevant för bedömningen av krigsorganisationens effektivitetsutveckling. Skulle man upprätta en balansräkning för produktionsorganisationen och en för krigsorganisationen skulle dessa se helt olika ut. Krigsorganisationens tillgångar består t.ex. till stor del av krigsmateriel och befästningar medan produktionsorganisationens tillgångar består av den fredstida produktionsmaterielen. Ett argument från LEMO-utredningens sida under arbetet med försvarsfastigheter var att försvaret inte för krig med fastigheter. En mer distinkt analys vore att kriget inte förs med fastighetsförvaltningen, som är produktion, utan med delar av fastighetsbeståndet, som är en tillgång.

Man får intrycket att krigsorganisationens effektivitet och förmåga antas stå i motsatsställning till produktionens produktivitet. Låg produktivitetsutveckling ses som en konsekvens av hög förmågeutveckling. Med denna utgångspunkt kommer givetvis förmåga att prioriteras. UTFÖR:s utgångspunkt är att begreppen inte konkurrerar utan snarare stärker varandra. Hålls begreppen isär möjliggörs mätning och rationellare hantering både av förmåga och

produktivitet. Genom att hålla isär begreppen är det också möjligt att göra en uppdelning av ansvar för krigsorganisationen respektive för produktionen.

13.1.6 Förbands- och objektsorienterad styrning

Programstyrningen innebär att regeringen beställer antal förband av viss typ och beslutar om större materiel- och anläggningsinvesteringar avseende typ och antal. Den ekonomiska ramstyrningen är därmed kompletterad med förbands- och objektsorienterad styrning, vilken blivit tydligare och mer strukturerad i det nya styrsystemet. Genom denna styrning tar regeringen ansvar för att förbandsstrukturen och objekten är de rätta med avseende på önskad försvarsförmåga. Den tillämpade styrmodellen gör det svårt att utkräva ansvar från överbefälhavaren om önskad förmåga inte uppnås med beslutade förband och objekt samt att hindra flexibilitet under försvarsbeslutsperioden.

Den ständiga debatten mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten om huruvida "rätt" priskompensation erhållits har en koppling till objektstyrningen. Priskompensationssystemets komplexitet har skiftat över tiden, men Försvarsmaktens inriktning har ständigt varit att det så långt möjligt skall avspegla exakt den verksamhet som bedrivs. Målet har varit att av regeringen beslutad verksamhet skall kunna genomföras oavsett prisutvecklingen. Priskompensationssystemet skall hantera fördyringarna. Exempel på tillämpning av denna modell är JAS-projektet. I nuvarande styrsystem riskerar därmed genomförande av varje beställt förband och objekt att bli överordnat den tilldelade ekonomiska ramen. När

priskompensation tillförs sker det utan att statsmakterna i nuvarande styrsystem har kontroll vare sig över Försvarsmaktens förmåga eller produktionens produktivitet.

13.2 En styrande krigsorganisation

Effektmålet "en styrande krigsorganisation" har preciserats i olika strecksatser. Preciseringarna lyder:

- Skapa en samlad ledning!
- Förskjut attityderna i riktning mot krigsorganisationstänkande!
- Öka de operativa krafternas effekt på styrningen!
- Få tag i försvarsgrensslagsmålet!
- Förändra maktbalansen till förmån för de operativa delarna!
- Stärk det operativt/taktiska!
- Få organisationen i fred att överensstämma med den i krig!
- Smalare men vassare, vilket inte innebär att budgeten skulle minskas.
- Mer pang för pengarna!

(SOU 1995:129, sid 66)

Bildandet av myndigheten Försvarsmakten syftade till att skapa förutsättningar för en styrande krigsorganisation. Överbefälhavarens och militärbefälhavarnas ställning stärktes och det blev möjligt att ge krigsförbandscheferna helhetsansvar för krigsförbanden. En utvärdering har gjorts för de olika nivåerna i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Överbefälhavarens formella ansvar och befogenheter har stärkts

avsevärt. Överbefälhavaren har ansvar både för operativ ledning och produktionsledning samt för krigs- och produktionsorganisationen. Beroende på hur han utövar sin ledning kan både den operativa ledningen och produktionsledningen bli styrande.

Högkvarterets organisation och ansvarsfördelning tyder inte på att krigsorganisationen blivit mer styrande. Armé-, marin- och flygvapencheferna är centrala produktionsledare och direkt underställda överbefälhavaren. De ingår inte som krigsförbandschefer i krigsorganisationen, men i fred har de programansvar vilket innebär ansvar inte bara för produktionens utveckling utan även för hur krigsorganisationen utvecklas mot av statsmakterna angivna mål. Det är samma ansvar som de tidigare försvarsgrenscheferna hade. Anslaget är fördelat per program och går därmed till de programansvariga ledningscheferna i högkvarteret, precis som i tidigare ledningssystem.

Militärbefälhavarnas inflytande har stärkts genom att de ingår i militärledningen. Inflytandet i det långsiktiga perspektivet har även stärkts genom den roll överbefälhavaren gav dem i framtagningen av Försvarsmaktens underlag till 1996 års försvarsbeslut. Motsvarande för riket samordnade operativa krav görs inte gällande i det kortsiktiga perspektivet (1-3 år). Inflytandet är här också mindre. Militärbefälhavarna har mer rollen av kravställare än av beställare gentemot produktionsledningen. Genom att produktionsledningarna inte har en renodlad produktionsroll utan även har ansvar för krigsorganisationen, finns en överlappning mellan parternas ansvar.

Enligt UTFÖR:s enkät och intervjuer om utvärderingen av en styrande krigsorganisation är det befattningshavarens ställning i produktionsorganisationen som framför allt avgör hur han bedömer sitt inflytande. Flertalet krigsförbandschefer på samtliga nivåer

önskar få behålla respektive få produktionsledningsansvar som motsvarar deras ansvarsområde i krigsorganisationen. Krigsorganisationens chefer eftersträvar sålunda en sammanslagning av den operativa rollen och produktionsrollen. Det ligger också i linje med Försvarsmaktens verksamhetsidé, som innebär en strävan efter lika lednings-, lydnads-, och ansvarsförhållanden i fred, kris och krig. Ett problem är att en produktionsledarroll tar tid från det operativa och taktiska arbetet. Enligt enkätsvaren har ledningssystemet inte givit mer tid för arbete med krigsförbandens utveckling. Dessutom försvårar en sammanblandning av rollerna utkrävande av ansvar för effekt/effektivitet respektive produktivitet. Strävan efter lika ledning och organisation i krig och fred minskar möjligheterna att urskilja vad som är produktion respektive vad som är beredskap och krigsorganisation.

Liksom krigsorganisationens chefer eftersträvar produktionsansvar så eftersträvar de centrala produktionsledarna operativt ansvar. Förenklat: armé-, marin- och flygvapencheferna ser sig som lika operativa som militärbefälhavarna. Därmed blir det än tydligare att det inte finns någon part på central nivå som i nuvarande ledningssystem värnar om produktiviteten.

Efter genomförd utvärdering kan svaret på frågan om krigsorganisationen blivit mer styrande genom LEMO-reformen besvaras med både Ja och Nej. Sammanblandningen av krigsförbandschefs- och produktionsledarrollerna försvårar bedömningen. FOA-studien av LEMO-reformens effekter på försvarsbeslutsprocessen visar på gjorda integrationsförsök och ett ökat inflytande för den operativa ledningen. Inflytandet är dock fortfarande svagt i förhållande till de centrala produktionsledarnas (de tidigare försvarsgrenscheferna) inflytande.

13.3 ÖB som integrerande funktion

Det tydligaste resultatet av LEMO-reformen är att myndigheten Försvarsmakten bildades med överbefälhavaren som högste chef även i fred. LEMO:s motiv för sammanslagningen var att åstadkomma lika ledning i fred, kris och krig bl.a. för att underlätta växlingar mellan ledning i fred, kris och krig samt att eliminera oklarheter om myndigheters och chefers befogenheter avseende den fredstida produktionen. En fråga för utvärderingen är om syftet med sammanslagningen till en myndighet kan sägas ha uppnåtts. I enkätundersökningen till krigsförbandscheferna ställs frågan om lednings-, lydnads- och ansvarförhållandena blivit tydligare. Frågan besvaras av flertalet med Ja och därmed har ett av LEMO:s motiv för sammanslagningen i huvudsak uppnåtts. I ett resultatstyrningsperspektiv är det dock svårt att utvärdera sammanslagningen enbart utifrån detta motiv.

Utvecklingen av effektiviteten och utformningen av överbefälhavarfunktionen hänger ihop. Effektivitet innebär (förenklat) att skapa en optimal krigsorganisation i förhållande till ställda uppgifter och tilldelad ekonomisk ram. Genom att slå samman myndigheterna inom huvudprogrammen 1-4 till Försvarsmakten och därmed göra cheferna för armén, marinen och flygvapnet underställda överbefälhavaren i fred, förbättrades förutsättningar för att optimera Försvarsmakten som helhet. Överbefälhavarfunktionen utgör den funktion som skall integrera delarna. Genom att överbefälhavaren är myndighetschef är funktionen integrerande utåt gentemot statsmakterna. För att detta skall ha något värde - förutom den förenkling det innebär att underlag bara inhämtas från en instans - måste dock överbefälhavarfunktionen vara integrerande

även inom Försvarsmakten. Det är tveksamt om så blivit fallet. Följande indikatorer ger anledning till denna tveksamhet:

- Överbefälhavarens stab, planeringsstaben i högkvarteret, har inte givits någon reell avvägningsroll mellan operativ ledning och produktionsledning utan har mer en sammanställnings- och samordningsroll,
- Avsaknaden av överbefälhavarens "avvägningsstab" och en chef för högkvarteret leder till att alla frågor hamnar i militärledningen där överbefälhavaren skall "döma av" dels mellan den operativa ledningen och produktionsledningen, dels inom dessa båda ledningsfunktioner.
- Avsaknaden av en chef för högkvarteret är uttryck för att armé-, marin- och flygvapenchefen i alla frågor vill vara direktföredragande för överbefälhavaren. Stort som smått hamnar därmed på överbefälhavarens bord,
- Avsaknaden av en chef för högkvarteret och, kanske än mer, avsaknaden av en sammanhållande produktionsledare leder till att det från högkvarteret inte går ut en ensad ledning i organisationen.

Överbefälhavaren är den beslutande parten i alla frågor. Överbefälhavarfunktionen i ledningssystemet tycks dock inte ha byggts upp som en stark integrerande funktion. Överbefälhavarens avdömning sker utan tillgång till eget oberoende underlag, vilket kännetecknar ledare för federationer. De är hänvisade till parterna och har bara en avdömande funktion utifrån parternas underlag. Den i internationella jämförelser formellt starke överbefälhavaren ser således mindre stark ut i ledningssystemet. Det kan därför ifrågasättas om önskad integration verkligen uppnås i Försvarsmakten.

13.4 Slutsatser

Utvärderingens slutsatser sammanfattas i sju punkter:

1. *Styrsystemet har i vissa avseenden utvecklats i riktning mot LEMO-reformens ledande effektmål "en styrande krigsorganisation"*

2. *Bildandet av en myndighet, Försvarsmakten, och den förändrade styrningen har inte resulterat i ökade, utan snarare minskade, möjligheter för statsmakterna att styra och kontrollera Försvarsmakten*

3. *Bildandet av en samlad Försvarsmakt förstärker traditionen med en Försvarsmakt som, till sitt innehåll, styr sig själv samtidigt som ÖB-funktionen internt mer är utformad som ledare för en federation än som en integrerande funktion*

4. *Regeringens förbands- och objektsvisa styrning innebär en detaljstyrning som inte har någon klar koppling till Försvarsmaktens förmåga. Styrningen leder till att den ekonomiska ramstyrningen riskerar att bli underordnad objektstyrningen, ett förhållande som inte har påverkats av LEMO-reformen*

5. *Resultatmått (effekt i form av förmåga och produktivitet) saknas och Försvarsmaktens ledningssystem försvårar mätning*

6. *Strävan efter lika ledning i fred, kris och krig (vilket såväl VI 90 som LEMO-utredningen utgick från) försvårar bedömningen och utkrävande av ansvar för försvarsförmåga respektive produktivitet i produktionen*

7. *Högkvarteret har inte integrerats enligt LEMO-utredningens förslag och regeringens intentioner. Bl.a. ligger programansvaret kvar hos produktionsledningarna. Detta har fått till följd att det nya ledningssystemet lagts ovanpå det gamla med påföljden ett komplext och svårtydbart system än mer avskiljt från insyn och styrning än före LEMO-reformen.*

Utvärderingen visar att styrsystemet utvecklats i riktning mot LEMO-reformens viktigaste effektmål "en styrande krigsorganisation". Den operativa ledningen har fått ett ökat inflytande liksom chefer för kaderorganiserade krigsförband. Krigsorganisationen sätts i ökad grad i centrum för statsmakternas styrning. Detta har dock inte bidragit till att öka statsmakternas möjligheter att styra och kontrollera Försvarsmakten. Underlag för att resultatstyra Försvarsmaktens förmåga saknas samtidigt som ledningssystemet inte hanterar styrningen av produktiviteten.

Effektmålet "en styrande krigsorgansation" utgör en strävan bort från ett gammalt förvaltningstänkande där det inte var klart att krigsförbanden var det centrala i verksamheten. Denna strävan finns uttryckt i Försvarsmaktens verksamhetsidé, den ligger bakom kadersystemprincipen och den ligger bakom regeringens styrmodell. Målet är riktigt men organisation och ledningssystem för att uppnå målet bedöms ha blivit mindre lyckad. Gränsen mellan vad som är produktion och vad som är beredskap (krigsuppgift) har suddats ut.

För att kunna styra denna organisation krävs det mätinstrument för att kunna bedöma krigsorganisationens effekt och effektivitet samt produktionsorganisationens produktivitet. I dagsläget finns inte några sådan mätinstrument för den politiska nivån. Bildandet av Försvarsmakten och det införda styrsystemet har därmed förstärkt traditionen med en Försvarsmakt som, till sitt innehåll, styr sig själv. Samtidigt har man uppnått ytterligare en nackdel för politikerna genom att överbefälhavaren ej synes ha fått en integrerande funktion. Relationerna mellan försvarsgrenscheferna, som tidigare var tydliga för politikerna, är nu dolda inom ramen för en gemensam myndighet, samtidigt som försvarsgrenschefsfunktionen i stort sett finns kvar med sitt gamla innehåll.

Bildandet av myndigheten Försvarsmakten skapar förutsättningar för en mer styrande krigsorganisation. Det gamla ledningssystemet med starka självständiga försvarsgrenschefer som styr i armé-, marin- och flygvapenspecifika program, med både program- och produktionsansvar, lever dock kvar i det nya ledningssystemet. Det nya ledningssystemet har därmed lagts ovanpå det gamla med påföljden ett komplext och svårtydbart system. Eftersom strävan är att lika ledningsförhållanden skall råda i krig, kris och fred anser krigsförbandschefer på samtliga nivåer i krigsorganisationen att det är naturligt att de även har produktionsansvaret. I detta system gäller det för de centrala produktionsledarna att hävda sig som operativt kunniga för att få behålla program- och produktionsledningsansvaret. Sammanblandningen av roller försvårar utkrävandet av ansvar för effekt och effektivitet samt leder till avsaknad av en renodlad central produktionsledarfunktion som värnar om produktiviteten. Därmed kan man säga att strävan efter lika ledning i fred, kris och krig är en försvårande faktor vid utvecklingen av

ledningssystemet.

Tydligt särskiljande av roller kan vara en alternativ princip för styrningen. Det skulle underlätta statsmakternas styrning och kontroll om krigs- respektive produktionsorganisationen hålls isär styrnings- och ansvarsmässigt. Statsmakterna kan då rikta krav på försvarsmaktens förmåga till företrädarna för krigsorganisationen och krav på produktionsproduktivitet till företrädarna för produktionen. En sådan förmåge- respektive produktivitetsstyrning, kombinerad med en ekonomisk ramstyrning, kan komplettera och i viss mån ersätta den nuvarande förbands- och objektsvisa styrningen. En utveckling i denna riktning av styrprinciperna förutsätter att produktionsorganisationen definieras till sitt innehåll och att statsmakterna bygger upp kapacitet, fristående från Försvarsmakten, för mätning och analys av Försvarsmaktens förmåga. Vidare måste rollfördelningen göras på ett sätt som ger en integrerad ledning.

Enligt UTFÖR:s mening är dagens situation avseende styrningen inte tillfredsställande. I stycket ovan har presenterats en alternativ princip för den framtida styrningen av Försvarsmakten. Ställningstagande till denna och eventuellt andra alternativa styrningsprinciper kommer att göras senare.

Vem styr Försvarsmakten?

Den konstitutionella grundmodellen för styrning av det militära försvaret har belysts på olika sätt i detta betänkande. En genomgång av grundmodellen mot bakgrund av utvärderingen ger en bild av vem eller vilka som egentligen styr Försvarsmakten.

Inför försvarsbeslut 1996 är det tydligt att statsmakterna har ansvar för den säkerhetspolitiska analysen och bedömningarna samt att Försvarsmakten har ansvar för den militärstrategiska analysen. Det finns synpunkter på att Försvarsmakten ibland ger sig in i de säkerhetspolitiska bedömningarna, men överlag förefaller aktörerna hålla sig till grundmodellen.

Statsmakterna formulerar och fastställer de säkerhetspolitiska och försvarspolitiska målen samt uppgifterna för det militära försvaret. Försvarsmakten föreslår försvarsmaktsstrukturer som svarar mot uppgifterna och statsmakterna fattar beslut om en försvarsmaktsstruktur och en ekonomisk nivå. I detta led uppstår det styrningsglapp för statsmakterna som är identifierat i utvärderingen. Styrningsglappet innebär att statsmakterna styr, inte bara mål, uppgifter och ekonomisk ram utan även försvarsmaktsstrukturen avseende typ och antal av olika förband. Statsmakterna har dock svårigheter att bedöma om Försvarsmaktens innehåll på förbandsnivå svarar mot ställda uppgifter. Detta gäller både i styrningen och uppföljningen. I praktiken är det därmed Försvarsmakten som styr innehållet men statsmakterna som tar på sig ansvaret för detsamma. Vid bildandet av Försvarsmakten blev styrningsglappet än tydligare genom att endast ett Försvarsmaktsförslag presenteras istället för som tidigare, ett per försvarsgren med Överbefälhavarens yttrande. Traditionen med en försvarsmakt som till sitt innehåll styr sig själv förstärktes därmed.

Bilaga 1

Allmänt om UTFÖR:s uppdrag och arbete

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförande och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter:

revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling Palm förordades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör.

Till sekreterare förordnades ekon dr Arne Granholm (huvudsekreterare), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995–april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. juni 1996 haft 11 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 5 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära lednings- och organisationsfrågor:

Per Borg, f.d. generaldirektör
generaldirektör Hans Dellner
f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling
generallöjtnant Lars-Erik Englund
general Bengt Gustafsson
överste 1 gr. Stefan Furenius
generalmajor Krister Larsson

generaldirektör Lennart Myhlback
f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck
f.d. generaldirektör Lars-Bertil Persson
viceamiral Per Rudberg.

Gruppen har t.o.m. juni 1996 sammanträtt 3 gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.

Utöver sekretariat och experter har även ett 10-tal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar.

Planeringen av utredningen har inriktats på publiceringen av 6 betänkanden och ett antal rapporter inom i första hand följande områden:

- analys av LEMO:s mål (publicerades december 1995 som SOU 1995:129)
- styrningsfrågor,
- försvarsfastigheter,
- avveckling av personal,
- omstruktureringarnas genomslag och besparingseffekter,
- LEMO-reformens metod,
- uppdrags- och ägarstyrning,
- bolagisering och konkurrensutsättning.

Utredningen beräknas avsluta sitt arbete 1996 med en rapport med förslag till förändringar avseende försvarets styrning och organisation.

Bilaga 2

Överbefälhavaren i internationell jämförelse

Norge

I Norge benämns överbefälhavaren Forsvarschefen.

Ansvar i fred

Forsvarets Overkommando är en gemensam stab för planering i fred och i kris. I denna ingår bl.a. de fyra generalinspektörerna. Dessutom lyder de två regionala staberna under Forsvarschefen. Forsvarschefen har begränsat inflytande. Omorganisation planeras liknande den som genomförts i Sverige. Genom denna skulle Forsvarschefen stärkas på bekostnad av försvarsgrenscheferna och få en ställning liknande ÖB:s. Skillnaden är att organisationen skall inordnas i NATO-strukturen.

Ansvar i krig

Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Danmark

Även i Danmark benämns överbefälhavaren Forsvarschefen (FC).

Ansvar i fred

Forsvarschefen har full befälsrätt över alla myndigheter i armén,

marinen och flygvapnet samt de myndigheter som har att stötta dessa. Även försvarsgrenarnas materielkommandon (ung. FMV) lyder under FC. FC får utnämna upp till major och då endast major som ej genomgått FAK (motsv. MHS). Övriga befordras av försvarsministern. Den danske försvarsministern kan ingripa i de danska försvarsmyndigheternas väl och ve på ett sätt som inte är möjligt i Sverige. FC är något svagare än ÖB med avseende på innehållet i myndighetsbegreppet.

Ansvar i krig

FC kan efter bemyndigande från Försvarsministern överlåta den operativa ledningen till Chefen for Forsvarets Operative Styrker. Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Finland

I Finland benämns överbefälhavaren Kommendör.

Ansvar i fred

Kommendören ansvarar för ledningen och tillsynen över försvarsmakten. Försvarsmakten har i stort samma omfattning som den svenska, dock inklusive försvarshögskolan. Kommendören är direkt underställd presidenten i militära kommandomål. Den finländske kommendörens ställning bedöms svagare än den svenske överbefälhavarens.

Ansvar i krig

Kommendören ansvarar för ledning av stridskrafterna.

Storbritannien

Storbritanniens motsvarighet till överbefälhavaren är Chief of Defence Staff (CDS).

Ansvar i fred

CDS är den främste militären på politisk ledningsnivå. Han arbetar nära försvarsministern och premiärministern. CDS ingår i försvarsministeriet och bredvid sig, på samma nivå, har han Permanent Under Secretary for Defense (PUS), som har ansvar för försvarsmaktens ekonomi. Högste befälhavare är formellt drottningen. Den svenske överbefälhavaren har en starkare ställning och mer vittgående befogenheter än CDS.

Ansvar i krig

Nationella operationer kommer att ledas av högkvarteret i Northwood fr.o.m. 1 juli 1996. Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Tyskland

Överbefälhavaren motsvaras i Tyskland av generalinspektören.

Ansvar i fred

Generalinspektörsfunktionen ingår i försvarsministeriet. Generalinspektören är försvarsministerns främste militäre rådgivare och "primus inter pares" i förhållande till försvarsgrensinspektörerna. Rollen som överbefälhavare utövas av försvarsministern i fred. I Tyskland gäller "Primat der Politik", dvs. en påtaglig politisk styrning av försvaret. Man har sökt stärka generalinspektörens ställning i förhållande till försvarsgrensinspektörerna men inte i

förhållande till ministern.

Ansvar i krig

I krig tar förbundskanslern över "die Befehls- und Kommandogewalt". Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Frankrike

Frankrikes motsvarighet till överbefälhavaren är CEMA.

Ansvar i fred

CEMA är ansvarig för den operativa planläggningen och operativa verksamheten (ungefär det tidigare huvudprogram 4 i Sverige). CEMA har begränsat inflytande över materielanskaffning, organisations- och personalförändringar. Varje försvarsgrenschef (CEM) ansvarar själv inför försvarsministern. Man överväger att ge CEMA ett större inflytande över budgetprocessen men ännu är inget beslutat. Överbefälhavaren har därmed betydligt större befogenheter än sin franske kollega.

Ansvar i krig

CEMA är operativ chef direkt under presidenten. Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Schweiz

Ansvar i fred

Försvarsdepartementet och högkvarteret är integrerat med departementschefen som högste chef. Under honom lyder generalstabschefen, arméchefen, flygvapenchefen och motsvarande GD för FMV.

Ansvar i krig

Vid krig eller krigsfara kan parlamentet utse en ÖB. Senaste gången Schweiz hade en General (ÖB) var 1939-1945.

USA

USA:s motsvarighet till överbefälhavaren är Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS).

Ansvar i fred

CJCS är ansvarig för styrning av den egna staben. Stabens uppgift är bl.a. strategisk planering. CJCS är främste militäre rådgivare till presidenten. Rådgivningen avser bl.a. prioriteringar, program och budget. CJCS har därmed ringa formella befogenheter i jämförelse med överbefälhavaren.

Ansvar i krig

CJCS utövar inte någon militär ledning över stridande styrkor. Han fungerar istället som en kommunikationslänk mellan presidenten, Secretary of Defense och befälhavarna för krigsförbanden. Efter beslut gäller NATO:s kommandosystem.

Ryssland

Normalt sett betraktas den ryske generalstabschefen som överbefälhavare men försvarsministern är det högsta militära befälet i landet.

Ansvar i fred

Generalstabens uppgifter är bl.a. att utarbeta planer, förslag till militärdoktrin, genomföra operativa ledning, militär underrättelse och spaning.

Ansvar i krig

Presidenten utövar den högsta ledningen över de väpnade styrkorna. Den direkta ledningen utövas av försvarsministern och generalstaben utgör huvudorganet för den operativa ledningen.

Polen

Chefen för generalstaben (C Gst) fungerar som överbefälhavare i fred men i krig är det presidenten eller den han utser.

Ansvar i fred

C Gst är operativt ansvarig och ansvarig för krigsplanläggning. Generalstaben är en del av försvarsministeriet. Under försvarsministern finns C Gst på samma nivå som ett antal vice försvarsministrar. På områden som personal och materiel är andra delar av ministeriet föredragande. Försvarsbudgeten sammanhålls av en civil vice minister.

Ansvar i krig

Presidenten eller den han utser är ÖB i krig.

Ukraina

Högsta ledningen av försvaret i fred utövas av generalstabschefen (C Gst).

Ansvar i fred

Generalstaben är en del av försvarsministeriet. C Gst är tillika vice försvarsminister.

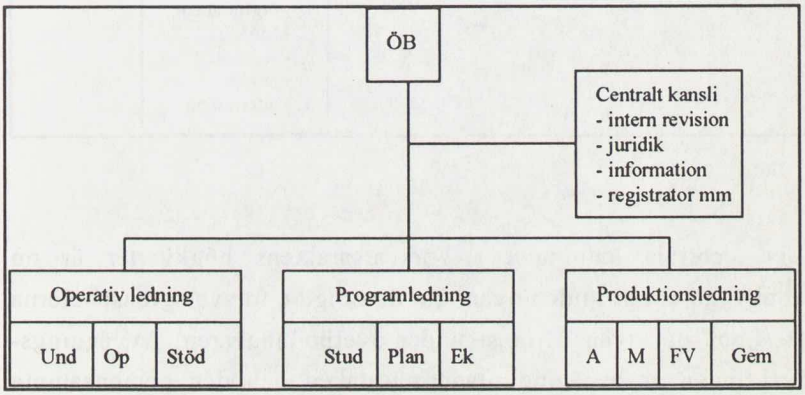
Ansvar i krig

Presidenten är ÖB i krig.

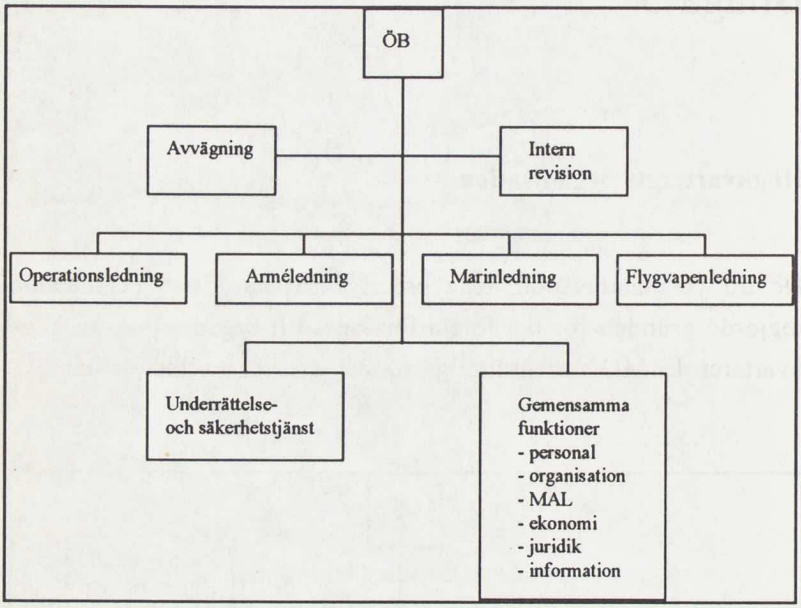
Bilaga 3

Högkvarterets organisation

De tre verksamhetsområdena enligt LEMO:s första betänkande utgjorde grunden för det första förslaget till organisering av högkvarteret. LEMO:s ursprungliga förslag återges i bilden nedan.



Den organisationsindelning som beslutades av riksdagen överensstämde med LEMO:s förändrade förslag, överbefälhavarens yttrande och regeringens proposition. Beslutad organisationsindelning återges nedan.



Den centrala ledningen i Försvarsmaktens högkvarter är nu uppbyggd enligt bilden ovan, där de tidigare försvarsgrenscheferna återfinns på nivån närmast under överbefälhavaren. Avvägningsfunktionen är benämnd planeringsstaben och den gemensamma funktionen för gemensamma staben. Det enda som skiljer nuläget från propositionen är att enheten för ekonomi inte ligger i gemensamma staben utan i planeringsstaben.

Det är av intresse att göra en jämförelse med organisationen före LEMO-reformen för att få en bild av vilka faktiska organisatoriska förändringar av den centrala ledningen som skett genom bildandet av högkvarteret.

Högkvarteret bildades den första september 1993. Jämförelsen görs mot den organisation som fanns 1991/92, då denna utgjorde grunden för LEMO:s förändringsarbete. Den tidigare organisationen och förändringarna illustreras av bilden nedan.
Organisationsrutor med heldragna streck fanns 1991/92. De förändringar som skett markeras med streckade linjer och pilar. Den centrala ledningen bestod före LEMO-reformen av fyra staber; Försvars-, Armé-, Marin- och Flygstaben. Dessa fyra staber var egna myndigheter och utgjorde koncernledningar för myndigheter inom de fyra huvudprogrammen; operativ ledning mm., arméförband, marinförband och flygvapenförband.

De organisatoriska förändringar som inträffat med LEMO-reformen är följande:

* *Överbefälhavaren*

Överbefälhavaren var tidigare dels benämningen på en myndighet, dels benämning på delprogram 4.1 inom huvudprogram 4, Operativ ledning mm och dels benämning på personen ÖB som ingick i Försvarsstaben. Med LEMO-reformen blev överbefälhavaren benämningen på funktionen som Försvarsmaktens chef.

* *Planeringsstaben*

Planeringsledningen i försvarsstaben bildade överbefälhavarens avvägningsfunktion i högkvarteret, benämnd Planeringsstaben. Då denna funktion spelar en viktig roll i förändringen av den centrala ledningen är det av intresse att närmare studera omstöpningen av planeringsledningen till planeringsstaben.

Planeringsledningen i FST	Planeringsstaben i HKV
Plan 1: Studiesektionen	Strategiavdelningen
Plan 2: Programplanerings-sektionen	Planeringsavdelningen
Plan 3: Analys- och organisationsutvecklingssektionen	Controlleravdelningen
Plan 4: Ekonomisektionen	Funktionen ingår i controlleravdelningen

Studiesektionen, med ett övergripande ansvar för perspektivplanearbetet, och programplanesektionen, med ett övergripande ansvar för programplaneringen, bildade strategiavdelningen respektive planeringsavdelningen. Planeringsavdelningens uppgifter utökades främst genom att man även fick ansvar för Försvarsmaktens anslagsframställan. Anslagsframställningar lämnades tidigare av respektive huvudprogram. Perspektivplanen och programplanen var sedan flertalet år tillbaka gemensamma dokument.

Den enhet som framför allt bytte utformning vid övergången från planeringsledning till planeringsstab var controlleravdelningen. De tidigare analys- och ekonomisektionerna bildade controlleravdelningen. Uppgifterna är dock inte desamma. Inrättandet av en controllerfunktion hänger samman med den nya budgetprocessen och regeringens övergång till resultatstyrning. Flertalet statliga myndigheter har i samband härmed inrättat en controllerfunktion. Dess uppgift är utveckla myndighetens resultatstyrning och

uppföljning. Ansvaret för Försvarsmaktens årsredovisning ligger därmed på denna funktion. Årsredovisningar upprättades tidigare per huvudprogram. Controllerfunktionen har också ett övergripande ansvar för myndighetens extern- och internredovisning.

I Försvarsstabens planeringsledning arbetade, enligt arbetsmaterial från hösten 1991, 41 personer. I högkvarterets planeringsstab arbetar också ca. 40 personer. Någon resursförstärkning har således inte skett vid bildandet av avvägningsfunktionen och någon sådan har heller inte från Försvarsmaktens sida varit avsikten. Planeringsstaben har en projektledande roll i högkvarteret och arbetar med stöd av övriga enheter. Resurser för att göra självständiga analyser i planeringsstaben, i enlighet med vad som angavs i propositionen, är mycket knappa. I jämförelse med den huvudavdelning för programledning som LEMO ursprungligen föreslog är den nuvarande avvägningsfunktionen, planeringsstaben, mindre i sin omfattning och med större beroendeförhållande till framför allt produktionsledningarna.

* *Operationsledning*

Operationsledningen utgör en av de fyra ledningarna i högkvarteret men har en annan ställning än de tre produktionsledningarna då ansvaret både omfattar att leda den operativa verksamheten och att produktionsleda vissa Försvarsmaktsgemensamma förband, staber, skolor mm. Chefen för operationsledningen är överbefälhavarens ställföreträdare.

I operationsledningens uppgifter ingår att leda och avväga den operativa verksamheten, vilken omsätts i operativa order, den operativa planeringen, fredsbevarande insatser och annan internationell verksamhet inom ramen för FN, ESK och PFP.

Operationsledningen skall också leda och producera operativa lednings- och underhållsförband, gemensamma skolor och andra Försvarsmaktsgemensamma förband.

Operationsledningens uppgifter är i huvudsak desamma som före bildandet av högkvarteret.

* *Produktionsledningarna*

De tre försvarsgrensstaberna samt operationsledningen i försvarsstaben bildade de fyra centrala produktionsledningarna. Vid bildandet av högkvarteret förlorade dessa framför allt funktioner till den gemensamma staben. Tidigare hade varje stab egna enheter för bl.a. personal, MAL och information. Dessa lyftes bort och slogs ihop. Övriga resurser för studier, planering och produktion ligger i huvudsak kvar på produktionsledningarna. Det är med stöd av produktionsledningarna som planeringsstaben utarbetar Försvarsmaktens perspektivplan, programplan, anslagsframställan och årsredovisning, för att nämna de viktigaste dokumenten till regeringen.

Produktionsledningarna har ansvar för de program som regeringen styr Försvarsmakten med på årsbasis. De föreslår och verkställer den produktion som skall bedrivas inom respektive program. Varje produktionsledning (utom operationsledningen) är organiserad i en produktionsavdelning och en programavdelning. Arméledningen och flygvapenledningen har även varsin centralavdelning medan flygvapenledningen har speciella avdelningar för flygsäkerhet, vädertjänst mm.

Produktionsledningarna arbetar med både program- och produktionsplaneringen, där programplaneringsarbetet utmynnar i förslag till produktionsuppdrag per program. Produktionsledningarna lämnar underlag till Perspektivplanen, Försvarsmaktsplanen,

anslagsframställan och årsredovisningen. De har ansvar för uppdragsdialogerna med regional och lokal nivå och ansvarar för produktionsuppdragen och den löpande ekonomin. De ansvarar även för alla de uppdrag som läggs på Försvarets materielverk.

Produktionsledningarna är ansvariga för det mer detaljerade krigsorganisationsarbetet i termer av utveckling av krigsförband, ledningssystem och materielsystem samt med utveckling av taktik, ledningsmetodik och utbildningssystem. Således finns det även inom produktionsledningarna en balansgång mellan krigsorganisationens förmåga och produktionsledning.

En viktig principfråga är uppsplittringen av programfunktionen på de fyra produktionsledningarna. I LEMO:s ursprungliga förslag var denna funktion, programverksamheten, samlad i en huvudavdelning. LEMO:s förändrade förslag och regeringens proposition 1992/93 är inte så tydliga i sin utformning av vare sig avvägningsfunktionen eller produktionsledningen. Således kan propositionen tolkas som att avvägningsfunktionen skall ha samma inriktning och omfattning som LEMO:s förslag till programverksamhet, eftersom den skall svara för analys, avvägning, samordning och inriktning av verksamheten. Den kan också tolkas som att avvägningsfunktionen skall ha en mindre omfattning eftersom den skall arbeta med underlag från övriga enheter i högkvarteret.

* *Gemensamma staben*

För att samordna och rationalisera den centrala ledningen bildades den gemensamma staben som innehåller avdelningar för administration, information, personal, juridik, MAL (mark, anläggningar och lokaler), SIS (samband- och informationssystem), frivillig- och protokollavdelning.

Den gemensamma staben skall utarbeta grundläggande principer inom de områden som ingår i staben, bl.a. har handböcker utarbetats för personal och MAL. Den gemensamma staben skall också stödja överbefälhavaren och ledningscheferna med framtagning av beslutsunderlag. Den gemensamma staben har huvudsakligen en stödjande och rådgivande roll, men även en produktionsroll. All produktionsledning skall dock gå via de centrala produktionsledarna så att inte styrningen av resursslagen (såsom personal och MAL) sker vid sidan av i särskild ordning. En sådan resursslagsstyrning skulle strida mot principen styrning i krigsförbandstermer.

* *Underrättelse- och säkerhetstjänsten*

Försvarsstabens underrättelse- och säkerhetsledning bildade en egen enhet i högkvarteret under överbefälhavaren benämnd Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Organisationen är en avvikelse från förslaget i LEMO:s första betänkande där underrättelse- och säkerhetstjänsten ingick i den operativa ledningen.

Bilaga 4

Kaderorganiserade krigsförband

Chefer för kaderorganiserade krigsförband inom armén och operativa underhållsförband är brigad- och regementschefer samt försvarsområdesbefälhavare för territorialförsvarsförband.

Kaderorganiserade krigsförband bland de sjögående förbanden inom marinen är enligt regeringsinstruktionen 1. och 2. ytattackflottiljen, 1. ubåtsavdelningen och 2. minkrigsavdelningen. Dessa förband är även utbildningsförband för t.ex. 5. ubåtsflottiljen, 1., 4. och 6. minkrigavdelningarna, vilka således inte har något produktionsledningsansvar.

Uppdrag till sjöstridsförband och marina flyg- och helikopterförband lämnas inte av krigsanvändande chef.

I mellersta militärområdet är andra kustartilleribrigaden ett kaderorganiserat krigsförband för KAB 2 och ett utbildningsförband för Södertörns- och Roslagsbrigaderna. I Södra militärområdet är fjärde kustartilleribrigaden kaderorganiserat krigsförband för KAB 4 och utbildningsförband för bl.a. 1. ka-ledningsgruppen med rörliga ka-bataljoner, som i krigsorganisationen är underställda fördelningschef. Det åtskilda program- och produktionsledningsansvaret mellan marinen och armén i högkvarteret har inneburit att uppdragen för de rörliga ka-förband som är underställda chef ur armén i krig inte lämnas av krigsanvändande chef. Av motsvarande skäl ger fördelningschef, utan att vara krigsanvändande chef,

uppdrag till marinkommandochef avseende de territorialförsvarsförband ur armén, som är underställda marinkommandot.

Flottiljchefer i flygvapnet är enligt regeringens instruktion chefer för utbildningsförband och enligt FörLed lokala produktionsledare. Eftersom flygflottilj inte finns i krigsorganisationen är flygflottiljcheferna inte chefer för kaderorganisade krigsförband. I ledningssystemet är de dock underställda flygkommandochefer, har uppgifter vid beredskapshöjning och mobilisering, har krigsuppgifter i flygkommandostab och ansvarar under flygkommandochefen för produktion av de krigsförband på divisions- och bataljonsnivå som ingår i flygkommandot.

Taktisk chef och regional produktionsledare

I armén är fördelningschef taktisk chef och regional produktionsledare. Försvarsområdesbefälhavare är taktisk chef och lokal produktionsledare och lyder i den senare egenskapen under fördelningschef. Organisationen kan ses som ett arv från när fördelningschefen med kaderorganiserad stab fanns inom milostaben för produktionsledning inom armén.

Försvarsområdesbefälhavare är under militärbefälhavaren territoriell chef och ansvarar för såväl mobiliseringsförberedelser som genomförande av mobilisering. Han samverkar med länsstyrelse, landsting och andra lägre regionala och lokala totalförsvarsmyndigheter. Han har viktiga uppgifter vid återtagning. Genomförande av mobilisering är en taktisk uppgift som i FörLed är ålagd taktisk chef, dock inte fördelningschef och underhållsregementschef. Mobiliseringsförberedelser har ansetts vara en produktionsuppgift.

I FörLed åläggs regionala produktionsledare att samordna produktionsuppdragen för att säkerställa att mobiliseringsförberedelserna genomförs enligt de operativa och taktiska kraven. Detta får till konsekvens att försvarsområdesbefälhavare skall ställa taktiska krav till sin överordnade produktionsledare, som inte har några mobiliseringsuppgifter.

Inom marinen är marinkommandochef taktisk chef och regional produktionsledare för kustförsvarsförband och marina lednings- och underhållsförband. Uppdrag för dessa förband ställs av den centrala produktionsledningen. Uppdrag för territorialförsvarsförband ställs av fördelningschef. Marinkommandochef är tillika chef för kaderorganiserat krigsförband och därmed lokal produktionsledare för marinkommandostab med stabsförband m.m. Cheferna för Sydkustens och Västkustens marinkommando är försvarsområdesbefälhavare och territoriella chefer.

Regional produktionsledare för stridsfartygsförband och marina flyg- och helikopterförband är chefen för kustflottan respektive chefen för marinflygledningen. Dessa är enligt regeringens instruktion utbildningsförband. Stridsfartygsförband och marina flyg- och helikopterförband är i kommandostrukturen underställda marinkommandochef. Uppdrag utformade för dessa förband ställs inte via taktisk chef. Den centrala produktionsledningen lämnar uppdragen direkt till chefen för kustflottan respektive till chefen för marinflygledningen.

Inom flygvapnet är flygkommandochef taktisk chef och regional produktionsledare.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08 20 50 21, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20302-2
ISSN 0375-250X