

Försvarmaktens operativa förmåga

av Henrik Sjövall

TITEL:

Att värdera operativ förmåga
i styrningen av Försvarmakten

FÖRFATTARE:

Anders Tavemark

FÖRLAG:

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI),
Stockholm 2013



I ETT ANFÖRANDE vid Försvarmaktens personalförsörjningsseminarium den 24 april i år berörde i förbigående försvarsminister Karin Enström bedömningen av försvarets förmåga. Jag uppfattade försvarsministerns muntliga uttalande som att hon ansåg att bedömning av försvarets förmåga är svårt och att hon därför gärna ser till mer enkelt mätbara resultatmål i form av t ex antalet anställda soldater.

Kring just problematiken med bedömning och värdering av operativ förmåga i styrningen av Försvarmakten har FOI i år publicerat en rapport skriven av forskningsledare Anders Tavemark. Utgångspunkten är återrapporteringens roll som en del av samspelet mellan regeringen och myndigheten. I rapporten berörs den årliga rapporteringen av försvarets operativa förmåga som sker i årsredovisningen. Försvarmakten återrapporterar årligen i en kvalificerat hemlig bilaga i årsredovisningen myndighetens bedömda operativa förmåga. En öppen sammanfattning lämnas även i årsredovisningens huvuddokument.

Rapporten ger inledningsvis en kort bakgrund från 1990-talet och framåt. Tavemark motiverar behovet av rapporten med en förändrad politisk inriktning för försvaret, förändrade krav på myndigheternas redovisning, förändringar i styrdokument till Försvarmakten samt att tidigare handböcker och rapporter är från slutet av 1990-talet. Rapporten bygger på främst skriftliga källor men även på ett antal intervjuer med företrädare för Förvarsdepartementet, Försvarmakten, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen.

Tavemark framhåller att styrningen av Försvarmakten har ett antal speciella förutsättningar, som skiljer sig från styrningen av andra myndigheter. Exempel på detta är att mål uttrycks i form av ”operativ förmåga”, verksamheten utgörs av väpnad strid, det är långa ledtider från intervention till effekt och en omfattande sekretess. Här kunde tydligare tillagts att en avgörande skillnad är att Försvarmakten inte genomför alla uppgifter i sin fulla omfattning enligt myndighetens instruktion årligen. En stor del av försvarets verksamhet går ut på att vara beredd att vid behov

lösa uppgifter. Försvarsmakten har naturligen inget faktiskt utfall att återrapportera för hur myndigheten kan hantera exempelvis allvarligare militära kriser eller ytterst ett väpnat angrepp. Vad avser t ex genomförande av internationella insatser och hävdande av territoriell integritet i fredstid finns däremot ett faktiskt utfall eftersom verksamheten genomförs årligen.

I det andra avsnittet ges en översikt över statlig styrning och specifikt styrningen av Försvarsmakten inkluderat återrapportering. Grunder för värdering och på vilket sätt den utförs idag redovisas. En syn på värdering som både kontrollerande och kunskapsutvecklande är en intressant del som författaren har tagit upp från professorn i statsvetenskap Evert Vedung. Värderingen bidrar enligt detta synsätt till en kunskapsutveckling hos både försvaret och i departementet. Olika metoder och svårigheter redovisas. Avsnittet avslutas med en genomgång av begreppen förmåga, strategi och det militära maktmedlet. En del som ytterligare kunde berörts även i detta avsnitt är att värdering enligt redovisad modell är beroende av att det finns en tillräcklig styrning. Det krävs från den politiska nivån en användbar formulering av krav och mål. På den militära nivån krävs en analys av de politiska målen samt bl a målsättningar och försvarsplaner som täcker de politiska kraven.

Påföljande del i rapporten utgörs av en litteraturgenomgång. Slutsatsen utifrån litteraturen inom området är att försvaret jämfört med andra statliga verksamhetsområden i mycket är en varierande, omfattande och komplicerad verksamhet samt i regel under förändring. Tavemark menar att en verksamhet som är svår att förstå också är svår att styra. FOI har i tidigare rapporter bl a pekat på bristen av analyskapacitet i Försvarsdepartementet. Litteraturen visar

även på vikten av att krav på operativ förmåga är mätbara och inte har ett för stort tolkningsutrymme vad gäller ambitionsnivåer. Försvarsmakten har dock för sin redovisning ett eget ansvar enligt gällande förordning om årsredovisning och budgetunderlag.

I de senare avsnitten lämnas förslag till struktur för värdering av operativ förmåga, hur värdering kan utvecklas, en definition av begreppet operativ förmåga och författarens förslag. Den föreslagna strukturen utgår från Försvarsmaktens instruktion. Författaren har av naturliga skäl avgränsat rapporten till att avhandla öppen information. Noterbart är att en del av regeringens kravställning på Försvarsmakten sker i sekretessbelagda regeringsbeslut, bl a rörande försvarsplanering.

Rapporten tar upp att olika modeller har prövats och prövas för att få en spårbar, tydlig och transparent koppling mellan krav på operativ förmåga och enskilda krigsförband. Författaren anser dock inte att nedbrytningar av generella krav på operativ förmåga till en given uppsättning förband är en framkomlig väg. Invändningar är att det är resurskrävande samt att både krav och organisation under lång tid varit under förändring. Detta medför att den typen av nedbrytningar inte har en stabil grund. Bidragande är också att den väpnade striden omfattar genuina osäkerheter vilket innebär att den inte låter sig analyseras och beskrivas på ett entydigt sätt. Tavemark menar också att det endast är regeringen som kan svara på frågan om det militära bidraget är politiskt effektivt och det är också regeringen som har ansvar för återrapportering till riksdagen av hur väl Försvarsmakten har löst tilldelade uppgifter. Tavemark föreslår följande definition: ”Operativ förmåga är förmågan hos

Försvarsmakten att lösa en given uppgift på militärstrategisk nivå.” (s. 55).

Värdering av krigsförband utgör i rapportens modell grunden för överordnade analyser. För att då rättvisande kunna bedöma våra krigsförbands förmåga är det enligt recensentens mening en förutsättning att förbanden övas tillämpat. Jag avser övning med hela enskilda förband, övning tillsammans med andra förband och övning av tjänstegrenar och funktioner. Utan detta blir de flesta bedömningar grundade främst på tillgång och status avseende resurser, teoretiska planverk och mindre delar ur krigsförbanden som gjort insats eller övning.

I ett kort avslutande avsnitt lämnas dels förslag hur bedömning och redovisning av Försvarsmaktens operativa förmåga kan göras, dels förslag till fortsatt arbete. Ett av förslagen är att det militära och civila försvaret bör studeras i ett sammanhang. Utvärderingsmodellen föreslås på sikt förskjutas från en beskrivande till en förklarande måluppfyllelseanalys. Detta skulle medge bättre möjligheter att förklara en viss åtgärds effekt. I ett senare steg skulle en analys som utifrån kunskaper om effekter och kostnader lämna underlag för beslut om åtgärder. Slutligen tar Tavemark, med Riksrevisionens påpekande som grund, upp att ett ökat inslag av objektivitet i värderingsprocessen är önskvärt. Riksrevisionen utgör själva den instans utanför regeringen och Försvarsmakten som har rätt att ta del av all den information som revisionen behöver. Frågan är om inte Riksrevisionen bör ha en egen större sakkunskap inom det militära området för att

just oberoende kunna värdera hur rättvisande försvarets värdering är av både operativ förmåga och produktionsresultat?

Det finns inom området ett informationsunderskott både hos riksdagen och svenska folket jämfört med regeringen och Försvarsmakten. Det är naturligt med hänsyn till sekretess rörande rikets försvar. Riksdagen och svenska folket får dock aldrig utgå från felaktig eller vilseledande information vid fattande av beslut och vid val. Ett särskilt ansvar åvilar här enligt recensentens uppfattning regeringen. Genom rapportens avgränsning till förhållandet mellan regering och myndighet har denna aspekt delvis fallit bort.

Sammanfattningsvis är det alltså en välkommen rapport som tar upp ett aktuellt ämne. Kärnan i rapporten är egentligen att värdering kan bidra till en ömsesidig kunskapsuppbyggnad och förståelse mellan försvaret och dess uppdragsgivare. En syn där enbart mätbara mål prioriteras, exempelvis antalet anställda soldater, kommer inte att svara på vilken operativ förmåga försvaret har. Soldater är liksom även materiel och anläggningar nödvändiga resursförutsättningar för den operativa förmågan men de innebär inte i sig själva att en efterfrågad faktisk förmåga finns. Det framstår som angeläget att utveckla den ömsesidiga kunskapen och förståelsen om försvarets operativa förmåga mellan Försvarsmakten, regeringen och riksdagen. Tavemarks rapport utgör ett bidrag avseende metoder och strukturer för detta.

Recensenten är överstelöjtnant och ledamot av KKrVA.