

Försvarmaktens planerings- och ekonomisystem 1970- 2023

Nytt planerings och ekonomisystem i Försvarmakten på 1970-talet

Fram till början av 1970-talet styrde statsmakterna försvarets verksamhet genom att inrikta produktionsmålen i faktiska termer, d.v.s. hur många officerare och värnpliktiga som skulle utbildas och vilken materiel som skulle utvecklas och beställas. Detta ändrades i början av 1970-talet då ett från USA hämtat planerings- och ekonomisystem utvecklades. Efter prov vid några försöksförband infördes Försvarets Planerings- och Ekonomisystem, FPE-systemet i FM den 1. juli 1972. Därmed infördes helt nya begrepp i FM. För många befäl, som varit vana vid att uttrycka sig i taktiska och tekniska termer, tog det lång tid att förstå FPE – systemet. En del kanske aldrig gjorde det. Eftersom FPE-systemet och dess efterföljare utgör en del av FM-traditioner redovisas huvuddragen av FPE-systemet och den utveckling av produktionssystemet som skedde i början av 1990-talet då Verksamhetsinriktning 90 (VI 90) infördes. Organisationsförändringar föranledda av FB 00 och dess efterföljare skapade behov av successiva förändringar av ekonomisystemet.

Tanken med FPE-systemet var att sätta krigsförbanden, d.v.s. resultatet av fredsverksamheten i centrum för planering och genomförande. En annan grundtanke var att särskild vikt skulle läggas vid den långsiktiga inriktningen av försvarets utveckling, så att denna i högre grad än tidigare kunde vara vägledande för planering och genomförandeverksamhet. I fråga om genomförandeverksamheten skulle en ökad decentralisering och delegering eftersträvas. Planering och verkställighet skulle inriktas mot krigsförbanden, vilka sammanfördes till ett antal program. Ovanstående av statsmakterna beslutade ledningssystem kom att utgöra grunden för försvarmaktens organisation och ledningssystem på central och regional nivå fram till början av 2000-talet.

FPE-systemet

Systemet var skapat för att underlätta avvägning, som var det dominerande problemet inom planeringsverksamheten. Slutprodukten – krigsförbanden – indelades i program. Programindelningen skulle tillgodose de krav på styrning och information som fanns på olika planerings- och beslutsnivåer i organisationen.

Programuppbyggnaden skulle ske stegvis så att mindre enheter – programelement – lades ihop till delprogram. Huvudprincipen vid sammanförandet av programelement (krigsförband) till samma delprogram var att förbanden dels var taktiskt integrerade eller kunde lösa likartade uppgifter, dels kunde produceras inom en av försvarsgrenarna.

Genom att föra ihop delprogrammen till organisatoriska huvudprogram tillgodosågs kraven från ansvars-, produktions- och resurstilldelningssynpunkt.

Verksamheten i det militära försvaret indelades i fem organisatoriska huvudprogram. Civilförsvaret bildade det sjätte huvudprogrammet.

Huvudprogrammets indelning och benämning:	Avvägningsprogrammen indelades i:
1. Arméförband 2. Marinförband 3. Flygvapenförband 4. Central och högre regional ledning (Operativ ledning)	<ul style="list-style-type: none">• Rörliga markstridsförband• Lokalt bundna markstridsförband• Övervattensstridsförband• Fjärrstridsförband• Luftförsvarfsförband

5. Gemensamma myndigheter och funktioner 6. Civilförsvaret	<ul style="list-style-type: none">• Central och högre regional ledning• Allmän försvarsforskning• Gemensamma myndigheter och funktioner
---	---

Försvargrenscheferna var ansvarig myndighet för huvudprogram 1 – 3. För huvudprogram 4, central och högre regional ledning ansvarade Operationsledningen i Förvarsstaben. Och för huvudprogram 5, Gemensamma myndigheter och funktioner var ansvaret för delprogrammen fördelat till olika myndigheter.

Programmyndigheterna skulle styra fördelningen av uppgifter och resurser inom respektive program genom programplanering.

Den verksamhet (produktion) som genomfördes vid staber, förvaltningsmyndigheter, förband och utbildningsanstalter indelades efter sin karaktär i huvud- och delproduktionsområden (hpo- och dpo).

För försvaret indelades huvud- och delproduktionsområdena enligt nedan:

1. Ledning och förbandsverksamhet 1.1 Allmän ledning och förbandsverksamhet 1.2 Operativ och krigsorganisatorisk verksamhet 1.3 Utbildning till och av fast anställd personal m. fl. 1.4 Grundutbildning av värnpliktiga 1.5 Repetitionsutbildning 2. Materielanskaffning 2.1 Centralt vidtaget materielunderhåll m.m. 2.2 Centralt vidtagen materielanskaffning	3. Anskaffning av anläggningar 3.1 Markanskaffning 3.2 Anskaffning av befästningar 3.3 Anskaffning av kaserner 3.4 Istandsättning av kaserner m.m. 4. Forskning och utveckling 4.1 Utvecklingsarbete 4.2 Tillämpad forskning 4.3 Grundforskning
--	---

Försvargrenscheferna, de centrala förvaltningsmyndigheterna med flera var ansvariga inför regeringen för ledning av eget eller del av huvudprogram. Produktionsmyndigheterna ansvarade för att ställda uppgifter löstes på ett rationellt sätt.

Det förekom att likartad verksamhet genomfördes inom flera program, till exempel underrättelsetjänst, personalvård, materielunderhåll mm. Särskilda myndigheter utsågs för att tillse att sådan tvärgående verksamhet (fack) skulle bedrivas rationellt. Fackansvar ålades vissa centrala myndigheter (fackmyndigheter).

Olika myndigheter levererade tjänster till varandra. De olika programmets behov av tjänster fördelades på produktionsområdena och anknöts till organisationen. Detta skedde genom uppdrag som var länken mellan program och produktionsområden. Ett uppdrag innehöll:

- Uppgifter – vad som skulle utföras, kvantitet och kvalitet preciserades med anknytning till ett delprogram och ett delproduktionsområde,
- Resurser – vilka resurser av olika slag som tilldelades för att fullgöra uppgiften, samt
- Handlingsregler.

Uppdragssystemet byggde på målstyrning. Man definierade prestationerna, tilldelade resurser och erforderliga handlingsregler. Man lämnade valet av produktionsteknik fritt åt uppdragsmottagaren. Uppdragsgivaren kontrollerade måluppfyllelsen.

Uppdrag från regeringen till huvudprogrammyndigheterna kallades primäruppdrag. Uppgifter och resurser i primäruppdragen fördelades av produktionsmyndigheterna till underlydande och andra myndigheter med sekundäruppdrag.

Perspektivplaner

Perspektivplaner utarbetades av ÖB för det militära försvaret med 4 – 5 års mellanrum. Perspektivplaneringen genomfördes i två faser.

Fas 1 var en idéskapande del för utformning av medel för att möta tänkbara konfliktsituationer på 15 – 20 års sikt. Den syftade till att ge statsmakterna underlag för prioritering av inriktning för långsiktiga åtgärder.

Fas 2 skulle ge närmare underlag för statsmakternas ställningstagande till försvarsmaktens utveckling i stort och till de resurser detta krävde. Den utgjorde grund för statsmaktens inriktning av programplaneringen. Verksamheten under fas 2 syftade till att med utgångspunkt i befintlig organisation utforma handlingsvägar med hjälp av den samlade informationen från fas 1.

Programplaner

För utvecklingen på kortare sikt fanns femåriga rullande programplaner som årligen redovisades för regeringen.

De utarbetades mot bakgrund av befintlig krigs- och fredsorganisation och den av statsmakterna fastställda långsiktiga inriktningen av försvarsmaktens utveckling.

Försvarsmakten utarbetade

- Programplan för det militära försvaret, utarbetades av ÖB,
- Programplaner för huvudprogram 1 – 3, utarbetades av försvarsgrenschef,
- Programplaner för delprogram inom huvudprogram 4 och 5, utarbetades av respektive myndighet.

Programplan för civilförsvaret utarbetades av Civilförsvarsstyrelsen.

Systemplaner

Underlag för statsmakternas ställningstagande till särskilt tids- och resurskrävande vapensystem redovisades i vissa fall i systemplaner som behandlade systemet under hela dess livscykel. Systemplanerna kunde betraktas som ett kopplingselement mellan perspektiv- och programplaner.

Programbudget

Programbudget skulle ge regeringen underlag för att årligen kunna föreslå riksdagen vilka uppgifter som skulle lösas och ange mot dessa svarande behov av anslagsmedel.

Den årliga programbudgeten kunde beskrivas som en fullständig samling av primäruppdragsförslag.

Årsredovisning

I FPE-systemet ingick ett redovisningssystem för kostnadsuppföljning. FPE-systemet kompletterades också med ett system för prestationsvärdering i krigsduglighetstermer så att slutprodukterna kunde jämföras med målen för program och uppdrag. Årsredovisning lämnades av programmyndighet för huvudprogrammen Armé-, Marin- och Flygvapenförband samt för delprogrammet Krigsorganisation för centrala och högre regionala staber. Dessa årsredovisningar avsåg tillståndet inom krigsorganisationen (programvärdering). Årsredovisningar lämnades också av övriga myndigheter som hade fått primäruppdrag av regeringen. Årsredovisningar innehöll en redovisning av föregående budgetårs verksamhet inom respektive myndighets ansvarsområde.

Operativa-, planerings- och produktionsdialoger

Med det nya produktionsledningssystemet, där behov av resurser och återredovisning skulle ske i krigsförbandsvisa och i krigsduglighetstermer, infördes nya former för dialoger. Nya nivåindelade begrepp infördes; Central produktionsledare, CPL, Regional produktionsledare, RPL och Lokal produktionsledare, LPL. Dessa förklaras nedan under VI 90.

Efter det att operativ värdering insänts av respektive MB till central produktionsledare genomfördes operativ dialog avseende program- och produktionsinriktning mellan Central Produktionsledare, CPL och MB.

CPL genomförde därefter produktionsdialog med underställda Regional Produktionsledare, RPL, som var taktiska chefer. Vid dessa dialoger deltog den taktiska chefens underställda kaderorganiserade krigsförbandschefer och andra stödförband.

CPL förde också produktionsdialog med övriga DUC som var chefer för kaderorganiserade krigsförband och övriga Lokala Produktionsledare, LPL, t. ex. skolchefer med flera.

Dialoger med MB och RPL samt LPL leddes i allmänhet av försvarsgrenschef personligen. Vid förfall inträdde stabschef eller chef för produktionen i respektive försvarsgrensstab.

Det förekom också med ojämna mellanrum dialog, eller kontaktmöten med stödmyndigheterna, till exempel FMV:s huvudavdelningar och FMV:s Fackmyndigheter, såsom FMV Förråd, FMV Verkstad med flera, samt Försvarets Sjukvårdsförvaltning, FSjvF.

Denna dialogverksamhet upptog mycket tid för staberna och genomfördes i största utsträckning på respektive produktionsställes/myndighets hemmaplan.

[Produktion av krigsförband enligt Verksamhetsinriktning 90 \(VI 90\)](#)

Under den 1986 tillträdde Överbefälhavaren general Bengt Gustafsson utvecklades program- och produktionsledningssystemet i en tydligare riktning för att säkerställa krigsförbandens duglighet. När verksamhet i fred organiserades måste förmågan till samordnade insatser i krig och olika beredskapslägen i ökad utsträckning säkerställas.

Därför måste bland annat krigsförbandens beredskap och krigsduglighet i vid bemärkelse vara det centrala för försvarsmaktens verksamhet i fred. Krigsförbandscheferna skulle ges ett entydigt ansvar för sina förband, varför ledningen i krig och fred i princip skulle ske på likartat sätt. Därför skulle försvarsmaktens organisation utformas så att lydnads- och ansvarsförhållanden i krig hade en direkt motsvarighet i fred varför de viktigaste krigsförbanden skulle kaderorganiseras. Ansvar och befogenheter från högre nivå skulle så långt som möjligt föras ned till lägre regional och lokal nivå så att förbanden där kunde utveckla hela sin fulla kompetens. Systemet skulle även ge operativa- och taktiska chefer förbättrade möjligheter att påverka krigsförbandens krigsduglighet, d.v.s. planer, personalens utbildning, materieluppfyllnad, övningar som sammanföll med den operativa och taktiska krigsplanläggningen o.s.v. Regeringen godtog ÖB:s förslag om produktionsledning enligt VI 90 och detta infördes från budgetåret 1991/92.

Försvarets produktionsledningssystem enligt FörLed (Handbok för Försvarets ledning, organisation och verksamhet i stort).

Införande av VI 90 i försvaret krävde utformande av nya interna regelverk. I augusti 1990 beslutade ÖB om riktlinjer för Försvarets ledning i fred, FörLed. Riktlinjerna tog i första hand sikte på chefers ansvar och befogenheter och roller i ledningssystemet. FörLed kom senare att ges ut i nya utgåvor under många år som ett resultat av successiva förändringar i produktionsledningssystemet. Den sista revideringen gjordes 2002.

Produktionsledningssystemets indelning och begrepp

Produktionsledningssystemet indelades i tre nivåer; Central produktionsledare, CPL, vilka utgjordes av försvarsgrenscheferna och Operationsledningen i Försvaretsstabens avseende styrning av förband inom Huvudprogram 4 Operativ ledning, Regionala produktionsledare, RPL, vilka utgjordes av regionala taktiska chefer, t.ex. milostabschefer, fördelnings-, försvarsområdes-, marinkommando- och flygkommandochefer samt Chefen för kustflottan, och Lokala produktionsledare, LPL, vilka utgjordes av kaderorganiserade krigsförband, skolor m.fl..

FörLed innehöll begreppsförklaringar och definitioner avseende ledning i fred och krig och beskrivningar av de olika element som ingick i produktionen. I ett avsnitt redovisades också ansvarsförhållanden för många verksamheter inom FM. I bilaga fanns förtecknat uppgifter för de olika chefer som fanns inom ledningssystemet.

FörLed var en värdefull och nödvändig handbok för att klara ut rollspelet inom VI 90 ledningssystem.

Det framgår hur de olika Lokala produktionsledarna var fördelade till respektive Regional produktionsledare.

Kaderorganisering av de viktigaste krigsförbanden skedde från 1990 och framåt.

[Styrning, planering och ekonomi från inledningen av 2000-talet till 2022](#)

Instruktion och regleringsbrev till Försvaretsmakten

Beträffande vad som ska uppnås anger regeringen Försvaretsmakten uppgifter samt vilken operativ förmåga Försvaretsmakten ska ha. Regeringen beslutar även om antalet krigsförband i krigsorganisationen samt dessas beredskap.

Regeringens årliga regleringsbrev är ett viktigt styrdokument för mål- och resultatstyrningen. Här preciseras målet för verksamheten och formuleras återrapporteringskrav baserat på riksdagens budgetreglering och Försvaretsmakten budgetunderlag. I regleringsbrevet preciseras även restriktioner kring hur verksamheten får bedrivas.

Styrning inom Försvaretsmakten

Resultatstyrning inom Försvaretsmakten

Resultatstyrning ska tillämpas på alla nivåer inom Försvaretsmakten. Regeringens styrningar omsätts inom Försvaretsmakten till uppdrag. Överbefälhavaren fastställer årliga uppdrag, FMVP, till direkt underställda chefer i Högkvarteret. Insatschefen, C INS, omsätter i sin tur dessa till insatsorder för nationella och internationella insatser. C INS samordnar genomförandet av operativ verksamhet, enligt ÖB försvarsmaktsorder och inom ÖB ställda verksamhetsuppdrag, genom operationsorder till Armé-, Marin- och Flygvapenchefen och/eller enskilda krigsförband eller OrgE som genom försvarsmaktsorder direkt underställs C INS.

C PROD samordnar genomförandet av förbands- och resursproduktionen inom sina, av ÖB

fastställda uppdrag i FMVP. Förbands- och resursproduktionen genomförs genom att produktionsuppdrag, med tilldelad ekonomi, ställs till armé-, marin- och flygvapen-, logistik och ledningssystemcheferna samt till de organisationsenhetschefer, C OrgE, som är direkt underställda C PROD. Resursproduktionen genomförs dessutom genom att produktionsuppdrag, med tilldelad ekonomi, ställs till Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Sedan 2019 ges Försvarets materielverk disposition av en stor del av anslaget för materielinvesteringar, ap 1.3.1, direkt från regeringen men materielbeställningar till industrin sker först efter det att Försvarmakten specificerat vad man vill ha levererat utgående från vad som anges i den 12-åriga investeringsplanen vilken rullas årligen.

I sin tillikabefattning som chef Högkvarteret tar chefen för ledningsstaben, C LEDS, emot de uppdrag i FMVP som rör förbandsproduktionen för HKV, det enda förband som är direkt underställt ÖB. C LEDS tar emot de uppdrag i FMVP som avser koncerngemensamma uppgifter eller förvaltningsuppdrag på myndighetsnivå. Dessa fördelas därefter till den stab/ledning inom ledningsstaben som får ansvar för att genomföra uppgiften. Chefen för MUST omsätter FMVP till verksamhetsuppdrag för underrättelse- och säkerhetstjänsten. Chefen SFL omsätter sina tilldelade uppdrag till specialförbanden.

Uppdrag följs upp i termer av kostnader, kvalitet, kvantitet och effekttillskott. Det sker med stöd av bland annat nyckeltal och resultatmätt. Resultatet används som underlag för planering för kommande verksamhet.

Uppdragsstyrning

Verksamheten i Försvarmakten styrs med uppdrag, förutom insatser vilka styrs med order. Uppdrag grundas på Försvarmaktens utvecklingsplan.

Ett uppdrag konstitueras genom den effekt som uppdraget ska tillföra Försvarmaktens förmåga och under vilken tidsperiod verksamheten genomförs. Tidsperioden kan omfatta flera budgetår. Av uppdraget framgår även krav på resultatredovisning och de eventuella handlingsregler som behövs för att styra genomförandet. Ett uppdrag består av en eller flera uppgifter. Försvargrensstaberna, FGS, beslutar inom egen försvarsgren om uppdrag och direktiv till underställda organisationsenheter. Den operativa nivån, PROD och INS, beslutar om uppdrag och direktiv till försvarsmaktsgemensamma OrgE, 10 st och KF.

Förband detaljplanerar uppdrag för B+1 och framåt, grundat på direktiv för Förbandsproduktionen, VU Inrikta. Förbandens planering ska grundas på uppsatta mål samt värdering och analys av resultatet från tidigare genomförd verksamhet.

Den samlade detaljplaneringen med ingående uppgifter prioriteras och värderas avseende mål och ambitionsnivåer i dialog med Högkvarteret. Uppdragen fastställs av Högkvarteret.

Återkallande eller ändring av mål och ambitionsnivå i uppdrag får endast göras av Högkvarteret.

Förbandschef/C FGS beslutar om omfördelning av resurser inom och mellan egna uppdrag.

Utvecklingen av centrala ledningens organisation efter 1994

LEMO-utredningen föreslog att Försvarmakten skulle vara en sammanhållen myndighet. Den borde bestå av den verksamhet som tidigare bedrivits av de myndigheter som hörde till huvudprogrammen arméförband, marinförband, flygvapenförband och operativ ledning.

Med denna ordning kunde lednings-, lydnads- och ansvarsförhållanden vara likartade i fred, kris och krig. Vid ledningen av Försvarmakten i fred biträds Överbefälhavaren av ett högkvarter. Indelningen av Högkvarteret borde präglas av de ledningsfunktioner som behövde utövas centralt, nämligen en huvudavdelning för operativ ledning, en huvudavdelning för programledning och en huvudavdelning för förbandsproduktionsledning.

Huvudavdelningen för förbandsproduktionsledning underindelades i bland andra en Arméledning, en Marinledning och en Flygvapenledning. I den sammanhållna, men snävare avgränsade försvarsmaktsmyndigheten, som utredningen hade föreslagit, ingick verksamheter som hittills genomförts av försvarsgrenarna och den operativa ledningen avseende styrning av lednings- och underhållsförband. Försvarmaktens behov av produktion och stödverksamhet från myndigheter utanför FM, d.v.s. FMV, FOA med flera, skulle styras med uppdrag från Försvarmakten. LEMO:s förslag avseende bildandet av en myndighet för försvaret, den centrala, högre- och lägre regionala ledningen med mera inarbetades i underlaget inför FB 92, som riksdagen accepterade. Den nya organisationen intogs den 1 juli 1994.

Högkvarterets organisation kom att innehålla följande enheter direkt underställda ÖB: Planeringsstaben, Operationsledningen, Förbandsproduktionsledningen med Arméledningen, Marinledningen, Flygvapenledningen, samt Gemensamma staben, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, vilken bildades genom sammanslagning av två olika ledningsfunktioner i Förvarsstaben, och Försvarmaktens internrevision.

Omdaning av Förvarslogistiken

Regeringen beslutade 2011 att en stor del av Försvarmaktens stödverksamhet skulle överföras till FMV, dels en förändrad ansvars- och rollfördelning mellan myndigheterna inom logistikområdet i syfte att nå en ökad rationalitet i verksamheten. Försvarmaktens grundläggande krav på tillgång till information för planering och uppföljning av förband och förmågor förändrades ej vid denna förändring av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Genom inrättandet 2019 av försvarsgrensstaber, där försvarsgrenscheferna ålagts det fulla ansvaret för sina förband med ökat krav på rådighet över de samlade resurserna, har FSV samt ytterligare resurser från FMV som arbetade med vidmakthållande av levererade system återgått till Försvarmakten och fördelats på försvarsgrenarna och till delar av Högkvarteret.

Totalförvarsbeslut 2000, FB 00

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska analysen avskrevs invasionshotet. Försvarmaktens organisation indelades i en insatsorganisation och en grundorganisation. Insatsorganisationen skulle ha hög grundberedskap för utlandsmissioner och grundorganisationen skulle vara producenten.

De krigsorganisatoriska konsekvenserna blev mycket omfattande. Organisationsenheter för högre- och lägre regional ledning samt fördelningsnivån avvecklades. En ny gemensam logistikorganisation

tillkom 2001 med benämningen FM Logistikförband, FM Log. De övertog delar av de tidigare Militärömrådesunderhållsregementena, S, M och N.

De kvarvarande krigsförbanden löd direkt under Högkvarteret och dess nyinrättade Operativa insatsledning, OPIL. För produktionsledning ansvarade Grundorganisationsledningen i Högkvarteret.

Högkvarterets organisation 2000

Befattningen som ställföreträdande, stf ÖB infördes. Under ÖB med stf fanns då följande direkt underställda ledningar/enheter i HKV: Samordningsavdelning, SAM, Strategiledning, STRA, Krigsförbandsledning, KRI, Grundorganisationsledning, GRO, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST och Personalledning, PERS. Liksom tidigare var JUR, SÄKINSP, REV, INFO och ADM direkt underställda ÖB. Ytterligare ett par avdelningar hade brutits ur tidigare ledningar nämligen SJV och PROT.

Högkvarteret omorganiseras till matrisorganisation från 2005

Efter ett organisationsarbete som syftade till att linjeorganisationen skulle ersättas med en matrisorganisation fick HKV 2005 en ny organisation. Befattningen Chef för HKV som var tillika Stabschef för Högkvarteret infördes. Samtidigt ersattes den militära befattningen som ÖB stf med en civil befattningshavare med titel Generaldirektör, GD. Under HKV chef fanns: Ledningsstab, Utvecklings- och inriktningsstab, Insatsstab, OP-enhet med Armétaktiska-, Marintaktiska- och Flygtaktiska kommandona underställda samt FM Krigsspelscentrum, FKSC, Säkerhetsinspektör, SÄKINSP, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST och liksom tidigare de självständiga avdelningarna REV, JUR, INFO, SJV och ADM. En Produktionsledning ansvarade för förbandsproduktion och materiellproduktion. Merparten av personalen var placerade i den så kallade Förbandsenheten, FörBE, där även försvarsgrenarnas högsta företrädare återfanns.

Redan 2007 lämnas matrisorganisationen

Matrisorganisationen föll inte i god jord inom Högkvarteret och rollerna mellan de olika befattningshavarna avseende process- och genomförandeansvar upplevdes som mycket otydlig. En mer traditionell linjeorganisation återinfördes.

I HKV ingick nu under ÖB och generaldirektören, GD:

Ledningsstab, Produktionsledning, Insatsledning, MUST, Juridiska staben, Personalstab och Infostaben.

2014

1 januari 2014 återinfördes försvarsgrenschefsbegreppet från att sedan 1998 haft epitetet ”inspektör”. Armé-, marin- och flygvapenchefen förkortades till AC, MC och FVC och var placerade vid Produktionsledningen. Därtill fanns Ledningssystemchefen och Logistikchefen vilka benämns som ”stridskraftchefer” vid Produktionsledningen liksom Rikshemvärnschefen med stab.

Högkvarterets organisation 2019 - 2020

2019 inrättades ånyo försvarsgrensstaber. Arméstaben grupperades i Enköping, Marinstaben i Muskö och Flygstaben i Uppsala. Armé-, Marin- och Flygvapencheferna är underställda produktionschefen och leder produktion av sina förband samt är underställda insatschefen avseende operationer och leder insatser i fred och krig.

Den förbandsbundna underhålls- och logistikverksamheten återtog från FMV och styrs från HKV. Högkvarteret har nu följande innehåll: Ledningsstab, Produktionsledning, Insatsledning, MUST, Specialförbandsledning, Säkerhetsinspektion, Inspektören för vård och hälsa (tidigare Generalläkaren) Internrevision samt Stridskraftschefer. Utanför HKV finns Militärregionerna (Södra, Västra, Mellersta och Norra militärregionerna) samt arméstaben, marinstaben och flygstaben med gruppering i Enköping, Muskö respektive Uppsala.

Ny operativ insatsledning i Högkvarteret från 2020

Från 2020 finns en operativ insatsledning i Högkvarteret. De nya försvarsgrenarna från 2019 leder insatser med armé-, marin- och flygstridskrafter.

Militärregioncheferna leder markterritoriella insatser, främst med hemvärnsförband. Från 2020 är militärregionerna egna organisationsenheter inom FM. De har övertagit ansvaret för sina respektive hemvärnsbataljoner och utbildningsgrupper och är avseende produktion underställda rikshemvärnschefen.

Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM)

Försvarsdepartementet tog initiativ till utveckling av en ny ekonomimodell tidigt 2000-tal. Bakgrunden var en önskan om att säkerställa Försvarsmaktens kontroll över sina utgifter efter de "svarta hål" som uppmärksammats i slutet av 1990-talet och ett anslagsöverdrag som gjordes 2000. Utifrån departementets perspektiv ville man förstå vad pengarna gick till och med det som bas kunna fatta beslut om åtgärder, som t.ex. omfördelningar mellan stöd- och kärnverksamhet. Departementet var också intresserat av hur mycket av Försvarsmaktens anslag som fördelades till de olika förbandstyperna.

Försvarsmakten fick i regleringsbrevet för 2003 i uppdrag att lämna förslag till en förbättrad ekonomisk redovisning där resursanvändning för typförband framgår och är nedbruten i lämpliga kostnadsslag. Ett omfattande arbete med att designa och implementera en ny ekonomimodell gjordes med utgångspunkt från bokslutet 2002 där en manuell fördelning av kostnader per förbandsnivå gjordes. Principiella förslag till en ekonomistyrningsmodell presenterades för Försvarsdepartementet i april 2004. Förslaget gick ut på att ekonomisk redovisning och styrning skulle ske på slutprodukter, bl.a. krigsförband, att nya verksamhetsgrenar skulle införas o.s.v. Försvarsmakten angav en tidsplan för implementeringen, som innebar att modellarbetet skulle fortsätta fram till slutet av 2006, då beslut om implementering skulle tas. Regeringen bejakade Försvarsmaktens tidsplan i regleringsbrevet för 2005. Av slutrapporten framgick inriktning rörande själva ekonomimodellen, processutveckling, redovisningsplan, kostnadsfördelning samt förslag på hur ansvaret för produkter och produktion skulle fördelas. Det återstod då mycket arbete med att ta fram fungerande anläggningsregister, tydliga begreppsdefinitioner, fungerande tidsredovisning och inriktning för hur produktionsredovisningarna skulle användas och av vem. Det återstod också att genomföra utbildningar inom myndigheten och att konkretisera arbetsflöden, ansvarsfördelning och informationsbehov.

Regeringen uppdrog åt Försvarsmakten att redovisa enligt den nya modellen i årsredovisningen för 2007. Redovisningen skulle ske på produktgrupp-nivå, med beredskap att redovisa kostnader för hel verksamhetsgren. Kravet på hur högupplöst redovisningen ska vara har sedan växlat över åren. I regleringsbrevet för 2014 har regeringen ånyo begärt en redovisning av ekonomiskt utfall per krigsförband.

PRIO

Skapandet av FEM hade inte varit möjligt utan ett kraftfullt datorstöd. Parallellt med utvecklingen av FEM påbörjades utveckling av ett för Försvarsmakten integrerat verksamhetsledningssystem för ekonomi, HR och logistik som för hela verksamheten innehåller ett verksamhetsstöd för planering och uppföljning av Försvarsmaktens operativa förmåga för olika förbandsenheter. PRIO kan möta såväl externa krav på redovisning och uppföljning som interna krav på ordning och reda och utgör även en nödvändig modernisering av befintliga systemstöd.

PRIO är mycket mer än en ny IT-lösning. PRIO påverkar verksamhetens processer, arbetssätt, regelverk, IT-infrastruktur, organisation och inte minst medarbetare. Med PRIO genomförde Försvarsmakten en verksamhetsmässig utveckling mot enhetlighet och ordning och reda i form av att processer och arbetssätt utvecklas och standardiseras.

När PRIO-projektet startade med en analysfas 2004 hade det föregåtts av ett antal analyser och utredningar som konstaterat att Försvarmakten var i ett stort behov av att modernisera befintlig systemmiljö. Man fann att samma grundinformation indaterades i flera olika system vilket dels var ineffektivt, dels innebar återkommande problem med divergerande information. Flera av dessa system var i slutet av sin livscykel och måste bytas ut av tekniska eller underhållsmässiga skäl.

Med det avbrutna projekt SIRIUS i minne beslöt Försvarmakten att upphandla ett eller flera på marknaden befintliga system för att slippa stå för alla utvecklings- och vidmakthållandekostnader själv. Upphandlingen av systemet skedde i konkurrens och det system som valdes var det tyska SAP med IBM som huvudleverantör.

Införande

PRIO har införts i sex avgränsade steg. Införande 1 – 2 med stöd för ekonomi- och personaladministration Produktionssattes 2009 respektive 2010 och nyttjas därefter fullt ut av Försvarmakten. PRIO införande 3 – 4 med logistik- och personalstöd Produktionssattes i februari 2012. Stöd för en ny personalstruktur, lönebildning, hemvärnet och nytt arbetstidsavtal, benämnt införande 4.2 Produktionssattes hösten 2012. Tidigt i januari 2013 Produktionssattes den del av systemet som stödjer de delar av FM LOG som övergick till Försvarets Materielverk, kallat FSV POL. Införande av 5 – 6 genomfördes hösten 2014 – våren 2015.

Införande av 5- 6 innefattade bl.a. följande delar:

- Stöd för en samlad planering, beställning och uppföljning av Försvarmaktens underhållsproduktion,
- Stöd för styrning av materiel på typ- och individnivå inom Armén och Marinen,
- Utökat stöd för lager- och förrådshantering,
- En autonom lösning för sjögående/mobila/insatta förband,
- Nytt lönesystem som innebär att hela Försvarmaktens ersättnings- och löneadministration hanteras samlat i PRIO,
- Stöd för hantering av fastigheter.

Genom införandet av 5 – 6 kan Försvarmakten samlat i PRIO planera och följa upp kostnader i förband och förbandsenheter på den detaljnivå som verksamheten beslutar

Produktionssättningarna har successivt utvecklas för att bli bättre och bättre. Under de första åren utsattes systemet för stark kritik, inte minst från första linjens chefer, grupp- och plutonchefer, på förbanden som fick en påtagligt större administrativ börda att hantera jämfört med tidigare. Huvudorsaken bakom detta var inte systemet i sig utan att införandet skedde samtidigt med den så kallade HR-transformationen inom Försvarmakten vars syfte var att flytta ut ansvaret för all löpande personalhantering långt ut i organisationen. Kombinationen blev inte bra och ett antal korrigerande åtgärder fick sättas in för att komma över de initiala problemen. Systemet är sedan ett antal år stabilt och tillkommen funktionalitet gör systemet fortsätter att införas.

SAP-systemet används i ett flertal försvarsmakter och det internationella utbytet mellan exempelvis Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Nederländerna, Kanada och Singapore har också bidragit till systemets utveckling.

Handbok Ekonomi (H Ek)

För att styra upp ansvar och befogenheter och rollspel inom de ekonomiska processerna har Försvarmakten från 2020 skapat ett regelverk som finns beskrivet i Handbok Ekonomi. Detta regelverk har i sin principiella utformning stora likheter med vad som gällde för FPE-systemet från 1970-talet. Här redovisas några utdrag ur H Ek 2021.

Handbok Ekonomi är anvisningar inom Försvarmakten om hur den ekonomiska styrningen ska genomföras. Dessutom ger handboken utförliga förklaringar, beskrivningar och råd till organisationen för tillämpning av Försvarmaktens ekonomiadministration. Primär målgrupp är ekonomer, ekonomihandläggare och chefer på olika nivåer samt alla som i sitt arbete utför en uppgift som får en ekonomisk effekt, direkt eller indirekt.

Ansvar för rättvisande redovisning

Överbefälhavarens ansvar

Överbefälhavaren har ansvaret för Försvarmaktens medeldisposition och likviditet. Överbefälhavaren är ytterst ansvarig för att redovisning sker enligt gällande regelverk.

Kraven på rättvisande redovisning och säker medelshantering förutsätter att erforderlig kunskap finns hos de befattningshavare som har att fatta beslut som medför ekonomiska konsekvenser.

Några generella krav på redovisningen är att den ska vara:

- aktuell
- rättvisande
- fullständig i den meningen att alla ekonomiska händelser som hänför sig till räkenskapsåret och endast dessa bokförs
- förenlig med gällande regler och rekommendationer
- ändamålsenlig med avseende på regeringens, myndighetens och andra intressenters informationsbehov.

Ansvarsförhållanden

Chef för organisationsenhet

Chef för organisationsenhet ansvarar bl.a. för att organisation och rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltade tillgångar skyddas. Organisationsenheternas redovisning är en del av det totala underlaget för Försvarmaktens årsredovisning. Chef för organisationsenhet ansvarar för att underlagen till redovisningen är rättvisande och att medlen förvaltats på ett betryggande sätt. För att uppnå detta krävs fortlöpande kontroller av organisation, system och arbetsrutiner. (Se Handbok Intern styrning och kontroll i Försvarmakten (FM2019-2643).

För att säkerställa redovisningssäkerheten samt för att skapa balans mellan ansvar och arbetsuppgifter ska chef för organisationsenhet genom arbetsordningen och genom särskilt beslutat förordnande fördela ansvaret mellan olika befattningshavare inom organisationsenhet. I den interna kontrollen ingår bland annat att chef för organisationsenhet:

- ger attesträttigheter till de befattningshavare som får förfoga över organisationsenhetens medel
- utser ekonomichef, ansvarig och sammanhållande för ekonomifunktionen
- ansvarar för att befattningshavare som har att fatta beslut som medför ekonomiska konsekvenser för organisationsenheten har rätt kompetens
- kvalitetssäkrar verksamheten genom dokumenterade processbeskrivningar.

Överbefälhavaren har förordnat chef för organisationsenhet att fatta beslut om disposition av ekonomiska medel inom ramen för fastställda uppdrag. Chef för organisationsenhet ger attesträttigheter till de befattningshavare som får förfoga över organisationsenhetens medel. Begreppet ”förfoga över” avser alla beslut som tar organisationsenhetens resurser i anspråk och som har ekonomiska konsekvenser för organisationsenhetens medelsförbrukning.

Chef för organisationsenhet är i ekonomisk redovisning, löne-, rese- och inköpsadministrativt hänseende hänvisad till FM HRC men ska inte ge personal ur dessa organisationer attesträttigheter eller fullmakter.

Chef för organisationsenhet ska delegera uppgifter och ansvar så att ingen person på egen hand handlägger ett ekonomiskt ärende från början till slut, s.k. tvåsamhet ska gälla. Om tvåsamhet se nedan.

Chef för organisationsenhet har inte till uppgift att bedriva ekonomiredovisningsadministration. Chef för organisationsenhet ansvarar för att befattningshavare vid den egna enheten följer Försvarsmaktens regelverk och gällande bestämmelser avseende ekonomiadministration

Lagar och förordningar om ekonomistyrning i staten

Försvarsmaktens ekonomimodell har sin utgångspunkt i regeringens styrning av de statliga förvaltningsmyndigheterna. Målen för denna styrning – förvaltningsstyrningen – utgår från myndigheternas uppgifter, som de framgår av respektive myndighetsinstruktion, och de årliga myndighetsvisa regleringsbrev samt ekonomiadministrativa författningar, främst förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, samt verksförordningen (1995:1322). Instruktioner och regleringsbrev reglerar vad verksamheten ska åstadkomma och de ekonomiadministrativa författningarna reglerar hur verksamheten ska budgeteras, följas upp, analyseras och redovisas.

Resultatstyrning innebär

- att mål anges för en verksamhet
- att resultatinformation tas fram systematiskt
- att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.

Grundtanken bakom resultatstyrning är att uppdragsgivaren beslutar om vad som ska åstadkommas.

Uppdragstagaren beslutar hur verksamheten ska genomföras för att nå uppsatta mål. Modellen bygger således på ett förtroende och delegerat ansvar för den som ska genomföra verksamheten. Dessutom bygger styrmodellen på regelbunden återkoppling och analys av uppdragstagarens resultat

Styrning med organisation och processer

Försvarsmakten arbetar processorienterat i lednings-, huvud- och stödprocesser. Processerna genomförs av organisationen där roller och ansvar visar kopplingen mellan process och organisation.

Ansvar och rollspel

Produktansvar syftar till att skapa effektivitet, att fokusera på rätt verksamhet.

Produktionsansvar syftar till att skapa produktivitet, att driva verksamheten på rätt sätt.

De tre roller som ekonomimodellen huvudsakligen bygger på är:

- produktansvarig
- produktionsansvarig
- avvägningsansvarig.

Produktansvar

Produktansvarig sätter mål och krav på produkterna inför produktion samt följer upp resultat efter genomförd produktion. Kravställning görs genom att specificera innehållet i produkten,

t.ex. avseende personal och materiel samt produktens kvalitet, t.ex. avseende beredskap (tillgänglighet). Kravställningen görs med beaktande av de kostnader specifikationen innebär.

Produktionsansvar

Produktionsansvarig planerar för hur mål och krav för produkten ska uppnås på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Denna planering speglas i produktkalkyler vilka ligger till grund för slutlig utformning och avvägning av den samlade produktportföljen. Efter att den långsiktiga planen avvägts och fastställts leder produktionsansvarig detaljplanering och budgetering. Därefter leds genomförandet av produktionsansvarig som löpande följer upp och styr mot de mål som fastställts.

Avvägningsansvar

Med utgångspunkt i Försvarmaktens produkter sker prioritering och avvägning. Syftet med detta arbete är att skapa en plan med balans mellan uppgifter och tillgängliga resurser. Detta sker utifrån den prioritering av produkter som sammanställs för Försvarmakten som helhet. Vid resursbrist ska prioritering ske mellan produkter och verksamhet syftande till att uppnå balans i planering och genomförande. All annan verksamhet än den som fastställts vid avvägningen, ska avvecklas så snart som möjligt.

Ny styrmodell och HKV-organisation från 2023

Det förändrade omvärldsläget inklusive krav på aktivt försvar och tillväxt av förmågor tillsammans med ett kommande natomedlemskap kräver att ledningen arbetar snabbare där strävan är att beslut ska fattas närmare verksamheten. För att möta dessa krav har Försvarmakten 2023 infört ny planerings och uppföljningssystem och Högkvarteret har samtidigt intagit en ny organisation.

Ny metod för styrning och uppföljning innebär att tidigare system med årliga avvägningsbeslut, ettårig verksamhetsplan, uppdelning av uppföljning och planering ersätts med strategisk planering med fokus på de periodiska försvarsbesluten samt genomförande av försvarsbesluten. Verksamheten styrs med en 10 årig strategisk plan som är myndighetens verksamhetsplan, Operationsledningens operationsplan samt Genomförandeplanen där C FST fastställer uppdrag i form av taktiska ramvillkor (förmågekrav) resurser och handlingsregler till Direkt rapportering chefer, DRC. Genomförandeplanen är också 10-årig och det är inom ramen för uppföljningen som värdering och beslut om åtgärd innebär justerad plan. Såväl ekonomimodell som systemstöd kommer att anpassas till den nya styrmodellen under kommande år.

Inom Högkvarteret organiseras en Försvarsstab som består av tidigare ledningsstaben och produktionsledningen. På så sätt minskas avståndet mellan strategi och genomförande. Försvarsgrenarna, stridskrafterna och Hemvärnet får ett ännu större ansvar för att leda utvecklingen av sina respektive verksamheter, samtidigt som de fortsätter att planera och leda insatser. Hemvärnsledningen etableras som en Rikshemvärnsstab med liknande ansvarsstatus i organisationen. Inom Högkvarteret byter också insatsledningen namn till operationsledningen.

Källor:

1. FPE-systemet SOU 1976:64, bilaga C
2. 11 år av FEM, En studie av Försvarmaktens ekonomimodell
FOI-R--3854—SE, ISSN 1650-1942 Februari 2014
3. PRIO-information februari 2013, 2013-02-19 PRIO PM 4 2013
4. Handbok Ekonomi, H EK 2021
5. Kompletterande bidrag från kam Thomas Engevall och Ellen Rova, HKV
6. Försvarets Forum Nr 6/2022.

