



Företagsekonomiska institutionen  
Akademin för ekonomistyrning i staten

# Styrning, effektivitet och ansvar vid Försvarsmakten

En pilotstudie

Akademirapport 2004:1

## SAMMANFATTNING

Akademien för Ekonomistyrning i Staten (AES) har under hösten 2003 utfört pilotstudien "Styrning, effektivitet och ansvar vid Forsvarsmakten". Forskningsfrågan i studien har varit:

*Hur kan förändrade effektivitetskrav som ställs på FM översättas i myndighetens interna styrprocesser, med särskilt fokus på utkrävandet av ansvar utifrån ett medborgarperspektiv?*

Genom intervjuer med ett antal nyckelpersoner med direkt eller indirekt anknytning till FM samt att sätta dessa i relation med interna dokument och relevant teori har ett antal tentativa slutsatser och motsvarande forskningsfrågor av projektet vuxit fram:

- Utifrån den modell som vuxit fram under arbetet går det att skönja ett antal olika "*växlingsstationer*" där styr och mätproblematiken aktualiseras såväl inom FM och uppdragsgivaren som mellan dem.  
Forskningsfråga: *Vilka 'styrkoder' existerar i och mellan de olika 'växlingsstationerna' och hur är de relaterade till varandra?*
- Den ekonomiska "*spårbarheten*" är av olika karaktär och status vid de olika "*växlingsstationerna*", vilket kan försvåra uppföljning av verksamheter mot delvis otydliga mål och lokala rutiner.  
Forskningsfråga: *Hur ser spårbarheten mellan FM's otydliga målbild och den problematiska återrapporteringen till 'uppdragsgivaren' ut (där prestationer i form av effekter bör synliggöras och betonas)?*
- Det finns problem kopplade till *tidsaspekten* i styr och mätprocesserna. Det förefaller som om de långsiktiga försvarsbesluten påverkar den mer kortsiktiga uppdragsredovisningen och styrningen.  
Forskningsfråga: *Vad är det som karakteriserar sambanden mellan långsiktig planering och mer kortsiktig redovisningsanalys och utvärdering inom FM?*
- Det framtidsorienterade *planeringsarbetet* och det mer bakåtblickande arbetet med *resultatuppföljning och analys* har i det närmaste svaga kopplingar.  
Forskningsfråga: *Vad är det som karakteriserar sambanden mellan långsiktig planering och mer kortsiktig redovisningsanalys och utvärdering inom FM?*
- *Två huvudmän* har identifierats: Riksdag/regering och medborgarna. Det finns dock en tvekan omkring medborgarnas direkta roll som huvudman.  
Forskningsfråga: *Hur kan huvudmannabegreppet utvecklas inom FM så att medborgarna får en tydligare roll i den ekonomiska styrningen?*

Dessa slutsatser tillsammans med forskningsfrågorna kan fungera som en brygga mellan pilotstudien och den kommande huvudstudien.

## FÖRORD

Akademien för Ekonomistyrning i Staten bildades 2002 på ett gemensamt initiativ av Ekonomistyrningsverket (ESV) och Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Akademien består av forskare och representanter för statliga myndigheter och verk, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomistyrning i staten. Den övergripande forskningsfrågan för Akademien kan formuleras:

*- Hur kan en, ur företagsekonomiskt perspektiv, effektiv mål- och resultatstyrning utformas i myndigheter så att medborgarna står i centrum och att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall få genomslag i hela förvaltningen?*

Från Akademiens sida vill vi rikta ett stort tack till Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställde upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till Yvonne Gustafsson ESV, Johan Kihl HKV, Gunnar Holmgren Regeringskansliet, Mats Svegfors Länsstyrelsen i Västmanlands län, Lars Eriksson HKV, Björn Ekstedt och Elisabeth Nyström ÖB controller/HKV och Charlotte Collin FOI.

Pilotstudien har genomförts av Anders Grönlund och Matti Skoog, båda lärare och forskare vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksamma inom Akademien för Ekonomistyrning i Staten. Sven Modell har bidragit konstruktiva förslag till den teoretiska referensramen.

Stockholm 2004-03-16

God läsning önskar

Anders Grönlund  
Ekonom  
Exekutiv programansvarig

Kaj Sköldberg  
Professor  
Vetenskaplig programansvarig

## INLEDNING

Från Försvarsmakten (FM) har önskemål om fördjupade studier kring effektivitetsaspekter kopplade till myndighetens förändrade roll i samhället framförts. För att precisera ett antal forskningsfrågor har AES under hösten och våren 2003/4 genomfört en pilotstudie. Syftet med pilotstudien är att utarbeta ett teoretiskt ramverk för de fortsatta studierna samt empiriskt förankra detta inom FM. I synnerhet studeras frågor kopplade till redovisning av effektivitetsaspekter och det ansvar för dessa som utkrävs av olika befattningshavare inom FM. Dessa aspekter belyses i sin tur utifrån de starkt föränderliga krav på effektivitet som idag ställs på FM som myndighet utifrån ett vidare samhälls- och medborgarperspektiv.

Beträffande erfarenhet av mer tillämpad forskning med hög relevans för såväl uppdragsgivare som andra statliga myndigheter och verk pågår inom Akademin motsvarande studier vid Banverket och Vägverket samt vid Naturvårdsverket. Det är vår förhoppning att kunna använda resultat och erfarenheter från samtliga studier och sprida dem till övriga statliga myndigheter och verk, liksom att teoretiskt samla empiri för Akademinns övergripande forskningsfråga:

*Hur kan en, ur företagsekonomiskt perspektiv, effektiv mål- och resultatstyrning utformas i myndigheter så att medborgarna står i centrum och att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall få genomslag i hela förvaltningen?*

Nedan redogörs för pilotstudiens teoretiska problemställningar och den analysmodell eller forskningsbild som använts som utgångspunkt för det empiriska arbetet under pilotstudien. Därefter redovisas ett antal tentativa empiriska resultat som i sin tur leder till förslag på mer riktade forskningsfrågor för den tänkta djupstudien.

## BAKGRUND

Statliga myndigheter är sinsemellan olika; statlig verksamhet är mångfacetterad och uppvisar många varianter. Under de senaste 20 åren har den statliga verksamheten, dess ledning och styrning förändrats på ett genomgripande sätt. Den statliga särarten har suddats ut och problembeskrivningar och idéer om lösningar har ofta hämtats från det privata näringslivet. I många fall har detta inneburit en ökad förståelse för och insikt i de aktuella verksamheterna, deras målsättningar, prestationer och effekter. Förändringarna har antagits verka produktivitets- och effektivitetshöjande. En central del i den senaste tidens reformer har varit övergången till en sk mål- och resultatorienterad styrning där politikerna avses styra förvaltningen genom att ange mål och förväntat resultat medan det direkta utförandet och valet av medel för att utföra de ålagda uppgifterna i huvudsak skall avgöras av myndigheterna själva.

En stor del av den statliga verksamheten är fortfarande myndighetsutövning, direkt i form av kontakter med medborgare och företag eller härledd i form av erfarenhetsförmedlande och utvecklande uppgifter. Allt oftare hörs också argument för att värna de speciella värden och villkor som gör myndighetsutövning möjlig. Sedan mitten av 1990-talet har debatten tilltagit om de särpräglade villkor som statlig tjänsteutövning verkar under. På centralt håll har denna fråga behandlats av såväl den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) som i regeringens förvaltningspolitiska proposition (Regeringens proposition 1997/98:136) samt i ett senare förvaltningspolitiskt handlingsprogram (Justitiedepartementet 2000 *En förvaltning i demokratins tjänst*).

I korthet har rapporterna sökt ta fasta på vad dessa särpräglade villkor är och vilka konsekvenser de får för myndighetsutövningen. Övergripande har man sökt förstå och konkretisera den målkonflikt som myndighetsutövningen innebär. Med utgångspunkt i de tre värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet har man lyft fram att utmaningen för den långsiktiga styrningen av myndigheterna där medborgarna hamnar i fokus främst handlar om att kunna balansera *tillgänglighet* med *effektivitet*.

Likaså lyfter man fram att styrningen, för att uppfylla medborgarnas krav på god myndighetsutövning, även bör följa andra principer som vårt samhälle håller högt. Bland dessa poängterar man offentlighet, jämställdhet, hållbara ekologisk utveckling och inte minst integrationspolitiken.

Mot bakgrund av ovanstående har en av de viktigaste frågorna varit hur myndigheterna och statsmakten skall kunna anpassa styrningen så att myndigheterna lättare kan balansera de olika målkonflikter som identifierats. Den mest centrala av dessa anpassningar har varit en övergång till mål- och resultatstyrning.

Denna övergång har av naturliga skäl inneburit ett ökat resultatansvar för myndigheterna. Ökade befogenheter har balanserats upp med skärpta krav på resultat. För den övergripande styrningens del har detta inneburit förändringar i den dialog statsmakterna har med myndigheterna, så att dialogen har kommit att fokusera på resultat och personligt ansvar. Samtidigt har det även skett en anpassning i resultatstyrningen efter myndighetens speciella förutsättningar.

Sammanfattningsvis har statsmakten en hög ambition att organisera och styra statliga myndigheter med hög grad av öppenhet, demokratiska värden, rättssäkerhet och effektivitet. Särskilt betonas att jämställdhet mellan könen, ekologisk hållbar utveckling samt integrationspolitiken skall genomsyra alla delar av statliga verksamheter.

Den inneboende och intressanta konflikten i forskningsfrågan står mellan å ena sidan företagsekonomiska managementmodeller för en effektiv mål- och resultatstyrning, och å andra sidan tillgodoseende av medborgarnas intresse på de olika områden som statliga myndigheter tjänar, liksom demokrati-, jämställdhets- och miljömål. En angelägen forskningsuppgift blir här att fördjupa och utveckla företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp som kan användas i statliga myndigheter.

## ÖVERGRIPANDE TEORETISKA PROBLEMSTÄLLNINGAR

De reformer av ekonomisk och verksamhetsmässig styrning i den offentliga sektorn som skett de senaste decennierna sammanfattas ofta under benämningen "New Public Management" (Hood, 1995). Huruvida denna samlingsbeteckning verkligen fångar homogena och universellt observerbara utvecklingstrender mellan olika länder och verksamhetsområden är omdebatterat (Olson et al., 1998). Några vanliga karaktärsdrag kan dock urskiljas. I övergången från politisk detaljreglering till mål- och resultatstyrning ligger exempelvis en ökad grad av decentraliserat beslutsfattande, marknadsbaserad kontraktsstyrning samt ett större fokus på uppföljningsbara mål och styrning med hjälp av nyckeltal. I praktiken har dock de nyckeltal samt mät- och utvärderingsmetoder som används ofta fått en slagsida mot huvudsakligen finansiella och produktivitetsrelaterade parametrar (Lapsley, 1996).

På senare tid har denna mål- och resultatorienterade styrfilosofi utsatts för allt hårdare kritik. Exempelvis kan introduktionen av flerdimensionella resultatmättningsmodeller som "Balanced Scorecard" (Kaplan & Norton, 1992; se även ESV, 2000) i flera offentliga verksamheter ses som en reaktion mot den alltför snäva fokuseringen på finansiella aspekter (Carmona & Grönlund, 2003; Modell, 2004). Även i Sverige har återkommande kritik, med rötter ända tillbaka i invändningarna mot programbudgeteringen från 1960-talet och framåt, riktats mot mål- och resultatstyrningen. Som

svar på denna kritik läggs större vikt vid icke-finansiella aspekter som kvalitet och medarbetarnas situation som komplement till finansiell information.

En utvecklingstrend som härutöver gjort sig alltmer gällande på senare år är att större uppmärksamhet riktas mot effekterna av verksamheten inom offentlig sektor ur ett vidare medborgarperspektiv. Detta kommer bland annat till uttryck i begrepp som "Value for Money", vilket i korthet innebär att de slutliga effekterna av verksamheten ur ett medborgarperspektiv sätts i relation till en given ekonomisk resursinsats. Metoder för att utvärdera och revidera dylika aspekter har utvecklats och spridits, framförallt i Storbritannien. Även inom svensk statsförvaltning kan denna ökande fokusering på medborgarintresset och vidare effektivitetsaspekter spåras i exempelvis införandet av "24-timmarsmyndigheten" och i kritiken mot Riksrevisionsverkets effektivitetsrevisioner, vilka i flera fall anklagats för att vara alltför tandlösa.

De utvecklingstendenser som skisserats ovan sätter frågan om offentliga organisationers interna styrning i nytt ljus. En central problemställning är i detta sammanhang hur de abstrakta och aggregerade effektivitetsbegrepp och mått som ofta används på makronivå (t ex i regleringsbrev) kan "översättas" i organisationernas interna styrning samt hur ansvar för olika effektivitetsaspekter kan utkrävas på mer operativ nivå? Begränsningen av effektivitetsbegreppet till huvudsakligen finansiella och produktivitetsrelaterade aspekter underlättade denna översättningsprocess, bland annat genom införandet av väl etablerade metoder för ansvarsredovisning, såsom indelning av organisationer i kostnads- och resultatenheter (Lapsley, 1994; Modell & Lee, 2001). Med ett vidare effektivitetsbegrepp för ögonen kompliceras dock detta avsevärt.

Som diskuteras i nedanstående avsnitt kräver detta att ett något vidare ansvarsbegrepp används och att olika logiker, eller koder för utkrävande av ansvar ställs mot varandra och i relation till olika effektivitetsaspekter. Samtidigt bör man uppmärksamma att de effektivitetskrav som ställs på organisationen utifrån ett externt perspektiv inte är för evigt givna utan även de stadda i mer eller mindre kontinuerlig omdefiniering och omtolkning (Modell, 2004; jfr Czarniawska & Joerges, 1996). Ett relativt dynamiskt och longitudinellt forskningsperspektiv, där samspelet mellan olika nivåer beaktas, bör därför anläggas. Mot bakgrund av ovanstående kan den övergripande teoretiska problemställningen inom Försvarmakten formuleras som följande:

*Hur kan förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarmakten översättas i myndighetens interna styrprocesser, med särskilt fokus på utkrävandet av ansvar utifrån ett medborgarperspektiv?*

## TEORIANKNUTEN ANALYSMODELL

Mål- och resultatstyrningen inom staten har som utgångspunkt att målen ska vara kvantifierbara, d.v.s., de bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta (Smartkriterier). Det kan vara problematiskt att finna kopplingar mellan myndigheternas många gånger komplexa verksamheter och mätbara och kvantitativa mått. Många myndigheter har därför infört processtyrning och där utvecklat och definierat kundbegreppet i processerna.

Det intressanta i sammanhanget blir att studera hur mål konstrueras i relationen mellan regeringsnivå och myndighetsnivå och hur deras verksamheter kan mätas och värderas utefter några effektivitetsbegrepp. *Hur väl har myndigheten uppfyllt sina uppdrag?* För att undersöka detta har vi sett begreppet *accountability* som centralt. Vår definition av begreppet *accountability* ansluter till Gray & Jenkins (1993: 55):

*Accountability is an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities.*

Kopplingen mellan accountability och responsibility (ansvar) är intressant. Ordet ansvar, liksom responsibility, har etymologiskt med "svar" att göra. Den som är accountable har ansvar, och svarar därför "an" mot något/någon. Detta antyder en diskurs (dialoger mellan huvudman och agent) av synpunkter och svar, där olika effektivitetsverkningar uppstår (Johansson, 1998). Själva denna process av utformning av olika mål och effektiviteter i organisationen blir central att studera (som en dialogisk process) både inom myndigheter och mellan regering och myndigheter. Den utgör en kontinuerlig diskurs av överväganden, avvägningar och sammanjämkanden mellan olika synpunkter och perspektiv (eller koder).

Enligt Gray & Jenkins (1993) kan man urskilja olika "codes of accountability", eller rationaliteter för utkrävande av ansvar.

*By code we mean an established order or customs which governs behaviour. A code of accountability is thus a system of signals meanings and customs which binds the principal and steward in the establishment, execution and adjudication of their relationship. Different codes effect different patterns of accountability. (s 55)*

Koderna kan vara allmänna och omfatta ett brett antal områden, eller de kan vara mer specifika, smalt fokuserade. Man kan vidare skilja mellan mytiska-symboliska koder som omfattas mer retoriskt än reellt av uppdragstagaren, och "substantiva" koder som har verklig betydelse för handlandet. Substantiva koder kan beskrivas bl. a. genom de rationaliteter de omfattar. Det finns t ex

- Tekniska rationaliteter (en officer kan militära strategier, en vägingenjör kan bygga broar, en läkare bota sjuka, en lärare undervisa, etc.). Här är det mål-medeltänkande som gäller.
- Legala rationaliteter (lagar och förordningar). Här är det regeltänkande som gäller.
- Ekonomiska rationaliteter (hushållande med knappa resurser). Här är det ekonomiseringstänkande som gäller.
- Sociala rationaliteter (interindividuella relationer i organisationen). Här är det avgörande att integrera den uppdragstagande organisationen.
- Politiska rationaliteter (politiska idéer, partier, allianser, intressegrupper, värderingar, mm). Här är det politiska tänkande som gäller och kontakten medborgare och politiker.

Uppdragsgivaren på regeringsnivån använder främst politiska, ekonomiska och legala rationaliteter när de konstruerar och kommunicerar mål och uppdrag till uppdragstagarna. Myndigheter har i sin tur tekniska, legala, sociala och ekonomiska rationaliteter när de skall redogöra för sin verksamhet. Huvudmannens koder har att göra med lojalitet mot väljare, parti och det ekonomiskt-politiska läget. Myndigheter har lojaliteter mot den egna professionen, medarbetare, yrkeskompetenser etc. Dessa koder influeras, och kan antas i ökande utsträckning komma att influeras av regler, bestämmelser, administrativ kultur och värderingar på EU-nivån. Med utgångspunkt i FM:s situation kan detta sammanfattas i nedan forskning

## Ekonomistyrning i Försvarmakten



Forskningsbilden illustrerar årscykeln. Politiker, riksdag och regering är ansvariga inför medborgarna, när de sätter mål och ger resurser till myndigheter. Dessa mål växlar myndigheter ned i visioner, strategier och planer, som i sin tur leder till verksamheter och prestationer.

Medborgarna (och värnpliktiga) ska därefter kunna utvärdera den upplevda nyttan av dessa prestationer och kunna ställa politiker till ansvar för den samhällsservice Försvarmakten ger. Likaså ska politiker kunna ställa myndigheten till ansvar och kräva en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning. Effektivitet handlar här om hur väl Försvarmakten har uppnått politiska mål inom ramen för tilldelade medel. Det är för medborgarnas skull och i deras intresse kravet på effektiv förvaltning ställs.

Olika rationaliteter som diskuterats ovan kan i sin tur kopplas till olika effektivitetsbegrepp. I enlighet med (Sköldberg, 2002) skiljer vi här mellan följande effektivitetsbegrepp:

- Missionseffektivitet – d.v.s. hur väl uppnår myndigheter sin mission gentemot medborgarna?
- Systemeffektivitet – d.v.s. hur väl uppnår myndigheter sina mer övergripande systemmål som exempelvis överlevnad, expansion och kontroll av resurser?
- Kompetenseffektivitet – d.v.s. hur väl uppnår myndigheter sina mer personalrelaterade mål för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning och att FM är en attraktiv arbetsplats?
- Insatseffektivitet – dvs. hur väl uppnår myndigheter sina mål för maximering av kvoten mellan input och output, d.v.s. kostnadseffektivitet (jfr mer traditionella produktivitetsbegrepp)?



Vissa av dessa effektivitetsbegrepp, i synnerhet insatseffektivitet, är relativt lätta att översätta i kvantifierbara termer.

Den kanske svåraste delen i forskningsbilden blir att översätta prestationer (engelskans output) till effekter och förmågor (engelskans outcome). Eller mer konkret: Hur kan FM visa att prestationer som ett visst antal gångtimmar för en kustkorvett, utbildning av ett mekaniserat pansarförband eller X antal flygtimmar med JAS ger några och i så fall vilka effekter på de försvarspolitiska målen?

## GENOMFÖRDA EMPIRISKA AKTIVITETER

Projektet har under hösten 2003 samlat in material från olika delar av Försvarsmakten, såsom årsredovisningar och regleringsbrev. Under november/december 2003 har intervjuer genomförts med nyckelpersoner som anses ha god insikt i statlig verksamhetsstyrning och hur den kan komma att utvecklas på en femårsfrist. Intervjuer har hållits med generaldirektör Yvonne Gustafsson, ESV, generallöjtnant Johan Kihl, HKV, förvaltningschef Gunnar Holmgren, Regeringskansliet, landshövding Mats Svegfors, Västmanlands län och ekonomidirektör Lars Eriksson, HKV.

### Empiriska observationer

Under intervjuerna har studiens "forskningsbild" vuxit fram och använts som utgångspunkt. Samtliga intervjupersoner har accepterat "bilden" och ansett den relevant som utgångspunkt för problematisering av styrningen av FM. Inom såväl FM som "uppdragsgivaren" går det att urskilja olika kompetensfält. Mellan dessa fält/nivåer dominerar olika kulturer och koder/rationaliteter. Vi väljer att redovisa pilotstudiens empiri genom några kommentarer och citat. I citaten förekommer egna anmärkningar (inom parantes) och understrykningar.

I anslutning till ansvar och möjligheten/kraven att svara "an" mot något/någon kom under intervjuerna ordet "växlingsstationer" fram för att belysa kritiska möten mellan nivåer – kompetensfält – rationaliteter – strukturer såväl inom FM som mellan FM och "uppdragsgivaren".

Problemet i processen är att det finns för många växlingsstationer mellan de försvarspolitiska målen, regleringsbrevet, försvarsmaktens vision, strategi och planer och till sist produktion av försvar som sedan skall återredovisas med fokus på ekonomin, dvs. växlingsstationerna finns även inom FM

Svårigheten med att skapa förståelse och engagemang i en komplex styrprocess med många "växlingsstationer" där kommunikations- och styrkomponenterna skiljer sig åt mellan enheterna/nivåerna tydliggör i följande citat:

Pga. av att vi talar olika språk (koder, rationaliteter) och har för många växlingsstationer blir det fel trots att alla egentligen gjort rätt.

Med "växlingsstationer" avses kopplingen, sambandet, kommunikationen och styrningen mellan t ex Regeringen, Riksdag, Försvarsdepartementet (regleringsbrev, direktiv för uppdragsförslag), Strategiledningen, ÖB's uppdrag, KRI, GRO, OPIL och Regimenten och Skolor (se forskningsbilden).

Sambandet mellan "växlingsstationerna" och möjligheten att utkräva någon form av ansvar blev relativt tydlig genom uttalanden av följande karaktär:

Det utkrävs enbart ekonomiskt ansvar men inget strukturerat verksamhetsansvar/effektansvar. Pga. av motstridiga styrmål går det inte heller att utkräva verksamhetsansvar

Ekonomiskt ansvar är också problematiskt pga. 'internsnurror' som gör att de ekonomiska aspekterna är svåra att knyta till rätt enhet/person

Det finns tydliga problem med kollektiva regeringsbeslut, ingen kan ställas till svars hållas ansvarig, ministeransvar saknas

Mål- och resultatstyrningen inom FM diskuterades också under intervjuerna. Hur sker styrningen genom målformulering, tolkningsföreträden, återrapporteringskrav, flexibilitet, prestationer och effekter? Nedan följer ett antal citat från de genomförda intervjuerna som knyter an till detta område.

Problemet är framförallt att det blivit för lite intresse av uppföljning och analys, istället hamnar man i ett evigt planerande, såväl mellan som inom uppdragsgivaren och FM

Försvarsbesluten baseras inte på en analys/utvärdering av resultaten utan snarare på det förra försvarsbeslutet

Samtliga intervjupersoner ansåg att utvecklingen mot en mer kvalitativ redovisning var berättigad och viktig men insåg också problem i anslutning till denna process. Vissa uttalanden var dock mindre hoppfulla:

Redovisningskraven de senaste 10 åren ställer högre och högre krav på effektredivisningar, d v s både kvantitativ och kvalitativ redovisning. Detta är viktigt men kommer att ta lång tid innan man får det att fungera"

Det går inte att återrapportera FM:s prestationer i form av effekter och samhällsnyttor. De kausala sambanden är alltför komplexa

Frågan som uppkommer är om komplexiteten i återrapporteringen hänger ihop med otydligheten i de övergripande målen för FM?

Givet att målen är luddiga och breda måste ju FM själva definiera (växlingsstation, tolkningsföreträdare) vad som skall/bör göras, vilken riktning man bör gå åt

Om man delegerar analys/mål och prioriteringar till myndigheten kan det skapa en massa 'ostyrbarhet', vilket i och för sig ofta leder till att man håller budget men det är också den enda effekt man får ut

Vi har en styrmodell som kan ge ekonomisk spårbarhet förutsatt tydligare mål, vilket i sin tur skulle kunna leda till att 'snurran' även skulle kunna fungera i praktiken

FM's möjlighet och vilja till flexibilitet i relation till den planerade verksamheten berördes också i samband med mål och resultatstyrning.

Regering och riksdag styr med övergripande mål och en övergripande pengapåse i relation till inom ramen förändringar, d v s FM måste bli mer flexibla och inte lika överplanerade som i dagsläge. Värnplikten blir ofta en residual vid förändringar inom ram

Det är orimligt (fel) att skapa flexibilitet genom att ligga med stora reserver för att kunna svara upp mot politisk omorientering

De treåriga försvarsbesluten är för korta för att se effekter

Slutligen diskuterades även medborgarperspektivet under intervjuerna, där följande citat kan ses som relativt representativa:

Vi (FM) har ingen direkt relation till medborgarna, utan vi redovisar vår verksamhet gentemot uppdragsgivaren

Samhällsnyttan är viktig att synliggöra för att inte bara se försvaret som en utgift

FM är dåliga på att kommunicera och förklara vad man skall åstadkomma och vart man är på väg. D v s dåliga på att förankra en stor organisatorisk förändring. Vilket självklart kan bero på att man inte vet vart man är på väg

Viktigt att medborgarna vet vad FM står för och vad man kan förvänta sig. Det är inte bara FM som är dåliga på att kommunicera ut försvarsfrågor. Ingen riktig efterfrågan på information, inte ens i en valrörelse. Folk vet inte vad FM står för idag.

## RESULTAT/SLUTSATSER

Sammanfattningsvis kan huvudresultaten från pilotstudien beskrivas på följande sätt:

- Utifrån den modell som vuxit fram under arbetet går det att skönja ett antal olika "växlingsstationer" där styr och mätproblematiken aktualiseras såväl inom FM och uppdragsgivaren som mellan dem.
- Den ekonomiska "spårbarheten" är av olika karaktär och status vid de olika "växlingsstationerna", men ofta av bristfällig karaktär p.g.a. exempelvis otydliga mål och lokala rutiner.
- Det finns problem kopplade till *tidsaspekten* i styr och mätprocesserna. Det förefaller som om de långsiktiga försvarsbesluten påverkar den mer kortsiktiga uppdragsredovisningen och styrningen.
- Det framtidsorienterade *planeringsarbetet* och det mer historieorienterade arbetet med *resultatuppföljning och analys* har i det närmaste obefintliga kopplingar.
- *Två huvudmän* har identifierats: Riksdag/regering och medborgarna. Det dock en finns tvekan omkring medborgarnas direkta roll som huvudman.

## FORSKNINGSFRÅGOR

Utifrån ovanstående resultat/slutsatser anser vi det nu möjligt att formulera ett antal mer preciserade/riktade forskningsfrågor som är tänkta att användas i huvudstudien. Den initiala och mer generella frågan är dock fortfarande relevant:

*Hur kan förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarmakten översättas i myndighetens interna styrprocesser, med särskilt fokus på utkrävandet av ansvar utifrån ett medborgarperspektiv?*

De mer preciserade frågorna som utkristalliserats under pilotprojektet är följande:

- Vilka 'styrkoder' existerar i och mellan de olika 'växlingsstationerna' och hur är de relaterade till varandra?
- Hur ser spårbarheten mellan FM's otydliga målbild och den problematiska återrapporteringen till 'uppdragsgivaren' ut (där prestationer i form av effekter bör synliggöras och betonas)?
- Vad är det som karakteriserar sambanden mellan långsiktig planering och mer kortsiktig redovisningsanalys och utvärdering inom FM?
- Vilka typer av rationaliteter behöver betonas och utvecklas inom FM för att synliggöra medborgarperspektivet, såväl generellt som specifikt, på styr och mätagendan inom myndigheten?
- Hur kan huvudmannabegreppet utvecklas inom FM så att medborgarna får en tydligare roll i den ekonomiska styrningen?
- Hur ser kopplingen mellan det 'tolkningsföreträde' som FM idag har i relation till de otydliga målen och (o)förmågan att utkräva olika former av ansvar inom myndigheten?

## FÖRSLAG TILL HUVUDSTUDIE

Akademien åtar sig att, med pilotrapporten som grund, utföra en treårig studie vid FM till en kostnad av 1 mkr per år, totalt 3 mkr. Akademien ska tillstålla FM två lägesrapporter per år under pågående projekt. Lägesrapporterna skall avges halvårsvis. Den ena avges senast den 15 oktober för forskning utförd under första halvåret och denna rapport, som kan vara av mindre omfattning, ska framgå forskningens innehåll och resultat vid aktuell tidpunkt.

Den andra lägesrapporten skall avges senast den 15 mars varje år och ska vara mer omfattande än den förstnämnda halvårsrapporten. Rapporten ska omfatta redogörelse av:

- Projektets läge i förhållande till projektplanen
- Kunskapsutbyte, ev. internationellt samarbete
- Undervisningsinsatser, kunskapspridning via konferenser/seminarier/kurser
- Eventuell vetenskaplig publicering
- Personalförändringar
- Kostnadsuppföljning

Forskningsbidraget utbetalas till Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen mot faktura enligt följande:

Första utbetalningen sker med 500 000 kronor efter att avtal har underskrivits av båda parter senast i maj 2004.

Övriga utbetalningar sker med 500 000 kr efter det att Försvarsmakten erhållit respektive lägesrapport. Slutbetalning sker med 500 000 kronor efter slutredovisning senast den 31 december 2006 med följande innehåll:

- a) Vetenskaplig slutrapport avseende hela projektet
- b) Förteckning över eventuell databas, programvara och manual
- c) Förteckning över i projektet framtagna delrapporter
- d) Ekonomisk slutredovisning för hela Projektet. Redovisningen skall omfatta en sammanställning av hur bidragen använts. Varje kostnadspost skall kunna verifieras med specificerade redovisningshandlingar såsom reseräkningar, fakturor, biljetter m.m.

Sedan slutredovisning enligt ovan tillställts Försvarmakten är projektet avslutat.

### Metodologisk bas för huvudstudien

Vår metod bygger på tre grundläggande byggstenar:

- **Beskrivning**
  - Med hjälp av teoretiska utgångspunkter beskrivs mål- och resultatmodellen och tillhörande mätsystem/processer/rutiner i FM.
- **Förklaring/analys**
  - Med beskrivningarna som bas analyseras och förklaras problem och möjligheter i verksamhetens olika redovisnings- och styrpraktiker.
- **Spridning**
  - Beskrivningar, analyser och förklaringar kan sedan spridas inom FM genom seminarier, 'work-shops' och andra informations- och utbildningsinsatser.
  - Studien kan därmed bli känd, spridd, diskuterad och reflekterad inom olika delar av FM, vid HKV, på förband och skolor, och bland politiker och allmänheten.

Studien följer en projektplan. Denna plan ska utvecklas i nära samarbete mellan Försvarmakten och Akademin och läggas fram under våren 2004. Projektplanen uppdateras halvårsvis i samband med att lägesrapporterna redovisas.

### Nytta/effekter för Försvarmakten

Genom förstudien och den efterföljande huvudstudien får FM följande nytta/effekter,

- Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen kan föra in erfarenheter från studien i grund- och forskarutbildningen till blivande civilekonomer och företagsekonomiska forskare. Detta kommer FM tillgodo i form av image och förbättrat rekryteringsunderlag på längre sikt (2–5 år).
- Göra studenter och doktorander mer medvetna om verksamhetsstyrningen i staten och särskilt vid Försvarmakten.
- Stockholms universitet kan erbjuda vidareutbildningar för officerare och civilanställda i Försvarmakten. Dessa utbildningar kan ge akademiska poäng och kan ses som ett led i en långsiktig kunskaps- och kompetensuppbyggnad.
- Företagsekonomisk forskning kan komplettera Försvarmaktens traditionell försvarstekniska FoU-verksamhet.
- Studien bidrar till en ökad forskningssamverkan mellan Stockholms universitet och FM inom det försvarspolitiska området.

## REFERENSER

Czarniawska, B. and Joerges B. (1996), *Travels of Ideas*, in B. Czarniawska and G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.

ESV (2000), *Styrkortet i praktiken – Så använder myndigheterna Balanced Scorecard*, Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Carmona S. and Grönlund A. (2003), Measures vs Actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement, *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 23, pp. 1475-1496.

Gray, A. and Jenkins B. (1993), Codes of Accountability in the New Public Sector, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6, pp. 52-67.

Hood, C. (1995), The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, pp. 93-109.

Johansson, U. (1998), *Om Ansvar. Ansvarsbegreppet och dess betydelse för den organisatoriska verkligheten*. (Akad. avh.) Lund: Lund University Press.

Justitiedepartementet (2000), *En förvaltning i demokratins tjänst. Ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram*. Stockholm.

Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992), The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, January-February, pp. 71-79.

Lapsley, I. (1994), Responsibility Accounting Revived? Market Reforms and Budgetary Control in Health Care. *Management Accounting Research*, Vol. 5, pp. 337-52.

Lapsley, I. (1996), Reflections on Performance Measurement in the Public Sector. In I. Lapsley and F. Mitchell (eds.), *Accounting and Performance Measurement. Issues in the Private and Public Sectors*. London: Paul Chapman Publishing.

Modell, S. and Lee, A. (2001), Decentralization and Reliance on the Controllability Principle in the Public Sector. *Financial Accountability and Management*, Vol. 17, pp. 191-218.

Modell, S. (2004, forthcoming), Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note. *Financial Accountability and Management*, Vol. 20, pp. 39-56.

Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (1998), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Sköldberg, K. (2002), *The Poetic Logic of Administration. Styles and Changes of Style in the Art of Organizing*. London: Routledge.

SOU (1997), *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1997:57.