

## Kostnadseffektiviteten och finskt försvar

*Kommentar vid Kungliga Krigsvetenskapsakademiens  
vintersymposium 2009 av Gustav Hägglund*

Försvarsmakten har tre lagstadgade uppgifter: att försvara Finland militärt, att stödja andra myndigheter och att delta i internationell krishantering. Kostnadseffektivitet innebär att uppställda prestanda uppnås inom den givna finansramen och den planerade tidtabellen. Detta förutsätter en relevant lägesbild och kunskap om kostnaderna i verksamheten. Genom kostnadseffektiviteten vill man säkerställa att de anslag som beviljas av staten används till att verkställa Försvarsmaktens lagstadgade uppgifter på bästa möjliga sätt.

Försvarsmaktens anslag fastställs i statsbudgeten. De fördelar sig på finansiering av verksamheten (personal, utbildning, beredskap, myndighetssamarbete, infrastruktur) och anskaffning av försvarsmateriel. Sedan år 1997, då beredskapsfördelningsstrukturen skapades, har cirka en tredjedel av anslagen använts för anskaffning av försvarsmateriel. Personalkostnadernas andel har likaså varit cirka en tredjedel, medan den sista tredjedelen utgörs av driftskostnader.

Upprätthållandet av ett trovärdigt för-

svar och verkställandet av de lagstadgade uppgifterna förutsätter att Försvarsmaktens verksamhetsförutsättningar säkras. Statsmaktens ansvarskänsla i detta avseende manifesteras i förslaget i den nyligen publicerade säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen om en tvåprocentig årlig reell höjning av försvarsbudgeten från och med år 2011. Med höjningen kompenseras kostnadsökningar och materielfördyringar och säkerställs att Försvarsmaktens nuvarande fredstida strukturer och krigstida trupp-sammansättningar kan upprätthållas.

Den förra redogörelsen från år 2004 satte igång en revidering av lednings- och förvaltningsstrukturen och gav möjligheter att optimera planering, uppbyggnad, underhåll och användning av prestationsförmågan. Staberna omorganiserades för att stödja en ännu mer fokuserad och kostnadseffektiv arbetskultur. Statsrådets färskta redogörelse ger å sin sida arbetsro så att man kan etablera de nya arbetssätten och fortsätta det långsiktiga försvarsarbetet. Bägge linjedragningarna är nödvändiga med tanke på kostnadseffektiviteten: utan

rationalisering av strukturer, avveckling av vissa funktioner och utveckling av verksamheten skulle vår organisation riskera att bli för tunggrodd, bekväm och statisk i sitt arbetssätt. Å andra sidan får utvecklingsarbetet ingen effekt utan nya investeringar och inarbetning av de utvecklade arbetssätten.

Till skillnad från Sverige håller Finland fast vid den allmänna värnplikten. I vårt bedömande är värnpliktsarmén en kostnadseffektiv försvarslösning och producerar välutbildade trupper för våra behov, vare sig det handlar om försvar av landet eller internationella uppgifter. I den offentliga debatten ställs med jämna mellanrum kostnaderna för värnplikten mot kostnaderna för en yrkesarmé. När det handlar om försvarets trovärdighet måste man dock även fästa uppmärksamhet vid personalens tillgänglighet och kvalitet: många europeiska stater som avskaffat värnplikten dras med stora rekryteringsproblem. De mest välutbildade är inte intresserade av att ta värvning i en yrkesarmé. I Finland är däremot just den allmänna värnplikten en garanti för att våra trupper håller hög kvalitet: reservisterna kombinerar militärt kunnande med civilt yrke och Försvarsmakten får stor nytta av den kompetens som finns i hela samhället.

Försvarsmakten har under de senaste åren varit i stor förändring. Det ekonomiska klimatet präglades då av stark ekonomisk tillväxt, vilket ledde till kostnadsökningar som inte rymdes i budgeten. Om kostnadseffektiviteten inte ses som

ett viktigt mål vid sidan av uppställda prestanda, är risken att förvaltningen och organisationen med sina stödfunktioner breder ut sig för mycket, att materiel rostar under bar himmel då lämpliga lagerlokaler saknas eller att materiel skaffas för sent. Därför har kostnadseffektiviteten upphöjts till mål och grundläggande kriterium vid sidan av prestationsförmågan.

Prisökningarna på försvarsmateriel, kraven på allt mer avancerad teknologi och hanteringen av materielens livscykelkostnader kräver prioriteringar i verksamheten och nya arbetssätt. Med kostnadseffektiva arbetssätt ska man inte behöva göra avkall på den fordrade kärnprestationsförmågan, men produktionsmetoderna kan fortlöpande utvärderas och utvecklas med hjälp av omfattande kostnadsinformation. Kostnadseffektivitet eftersträvas genom att systematiskt och i rätt tid planera, bygga upp, upprätthålla och avveckla prestationsförmåga. Vi talar alltså om hanteringen av hela den militära prestationsförmågans livscykel och dess kostnadseffektivitet.

Försvarsmaktens resultatledning betonar operativ effektivitet, resultat och kvalitetsledning, intellektuell smidighet och samhällsekonomisk effektivitet. Samarbetet med andra myndigheter för att trygga vitala samhällsfunktioner främjar den allmänna krishanteringsförmågan och en jämn allokering av resurser för olika uppgifter. Kostnadseffektiviteten betjänas av att samma resurser utnyttjas i alla försvarets tre uppgifter.

Kostnadseffektiviteten är också en vik-

tig del av försvarets image. En oförvitlig image främjar en positiv och trovärdig försvarsvilja, som ju är den viktigaste förutsättningen för att Försvarsmakten beviljas tillräckliga ekonomiska resurser. Eftersom det endast i liten utsträckning går att påverka kostnadsökningarna på försvarsmateriel och de fasta personalkostnaderna, måste man granska andra alternativ att förbättra kostnadseffektiviteten. Genom olika arrangemang för produktion av tjänster kan man försöka dämpa det växande kostnadstrycket och eventuellt omvandla fasta kostnader till rörliga. Försvarsmakten gör breda överväganden om vilka verksamheter utanför kärnverksamheten som helt eller delvis kan utkontrakteras och vilka funktioner som kan produceras mer kostnadseffektivt i samarbete med en partner. På vissa områden finns det redan goda exempel på kostnadseffektiva lösningar, av vilka man bl a kan nämna grundflygutbildningen, som redan fått etablerade former. Genom detta jämte koncentrationen av Hawk-träningsflyg har man kunnat allokera tiotals personår till Hornet-jaktflyg.

Det växande kostnadstrycket har tvingat Försvarsmakten att förbättra produktiviteten. Allt som allt har Försvarsmaktens personal under de senaste åren minskat med cirka 14 procent till följd av olika utvecklingsåtgärder. Produktiviteten har förbättrats genom strukturella, tekniska och operativa förändringar och genom att fördjupa integrationen, samarbetet och kompatibiliteten. Partnerskap på olika

nivåer är ett sätt att integrera sig med det omgivande samhället redan under fredstid och på så sätt säkerställa att man får det stöd och den kompetens som behövs från samhället och näringslivet i undantagsförhållanden. Många funktioner har redan börjat köpa in tjänster och skaffat strategiska partner, som bl a svarar för lokaler, teknisk materielunderhåll och fordonsunderhåll. Tjänsteproduktionen har blivit effektivare genom nya servicekoncept för Försvarsmaktens bespinnings-, special-, sjukvårds- och klädvårdstjänster.

Ledningens styråtgärder och vägval i beslutsfattandet, den tillgängliga informationens riktighet, omfattning och integritet är hörnstenar i en kostnadseffektiv verksamhet. Ett enhetligt planeringssystem har utvecklats för användning i försvarets gemensamma informationssystem. Det utgör ett centralt verktyg i arbetet att förbättra kostnadseffektiviteten eftersom det kan utnyttjas för övergripande planering av finansieringen och en mer transparent uppföljning. I och med den ökade insynen kan man tydligare kontrollera att resurserna används på ett planerligt sätt och ingripa vid uppenbara fel och brister.

I gångna tider kunde man kanske klara kostnadsökningarna genom att öka finansieringen eller genom att göra avkall på redan angivna mål och uppgifter. I den nuvarande ekonomiska situationen och verksamhetsmiljön är detta inte längre möjligt utan man borde kunna lösa utmaningarna genom effektivare verksamhetsmodeller/processer, effekti-

vare bruk av organisationsstrukturer, olika partnerskapslösningar och verktyg som nätverksbildning och samarbete. För att öka kostnadseffektiviteten bör man också beakta de naturliga följdverkningar som uppstår vid exempelvis materielanskaffning, bl a lager- och personalbehov.

I enlighet med principen om ”enspårig” verksamhet använder vi samma resurser för att verkställa försvarets samtliga tre uppgifter. Detta innebär optimal kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet, och förutsätter att informationen, som allokeringen av resurser för olika uppgifter hänger på, är korrekt och enhetlig.

Helge Löfstedts forskningsresultat är rätt smickrande för Finland. Vad kan då förklaringen vara till att finskt försvar är mera kostnadseffektivt än svenskt? Jag har grubblat mig fram till fem faktorer som kanske bidrar därtill:

### 1. Mindre pengar

Man har varit tvungen att koncentrera sig på det väsentligaste. Vi har t ex inte haft råd att bygga upp stora byråkratier med upp till 3000+ personer, som Fortifikationsverket, FMV, FOA, Centralnämnden för ekonomiskt försvar. Exempelvis det sistnämnda organets funktioner sköts i Finland av dussinet fastanställda bistådda av många hundra frivilliga som näringslivet ställt till förfogande och betalar lönen för. Vid stora materielanskaffningar sätts en projektgrupp upp så som i Sverige men hos

oss avvecklas gruppen när materielen börjar anlända medan den här sitter ut hela dess livslängd. Försvarshögskolans elever får på sin höjd ett par dagars studieresa till Bryssel, medan hela MHS-kursen reser på två veckors utflykt till Fjärran Östern.

### 2. Liten försvarsindustri

Mindre subventioner i försvarsbudgeten. Man behöver inte beställa flygplan etc för att befrämja exportmöjligheterna utan bara till eget behov.

### 3. Värnpliktigas andel av personalen

Finland har allmän värnplikt, Sverige selektiv. 80% av årsklassen fullgör militärtjänst hos oss mot 10% på sistone i Sverige. Värnpliktiga får ingen lön, bara en liten dagpenning och utgifterna är minimala.

### 4. Krishantering är ett sidospel

Huvuddelen av personal och materiel kommer från resurser anskaffade för territorialförsvar. Specialutbildningen för krishantering omfattar bara ett par veckor. Endast personal i krishanteringsstyrka får lön. Med yrkesarmé behövs i regel fyra man hemma mot en i fält, så kostnaderna är femdubbla.

### 5. Tyngdpunkten ligger på försvaret av det egna landet

Krishantering baserar sig på lön, landsförsvaret på känsla, fosterländskhet och hängivelse. En väldig massa oavlönad

arbete kommer fosterlandets försvar till fromma som aldrig skulle komma krishanteringen till del.

Ytterst beror nog vår effektivitet på att vi inriktar oss på nationellt försvar. Finland börjar snart vara den sista mohikanen i Europa med den inriktningen. Sverige har bedömt att en permanent fred utbrutit i Europa och att landsförsvaret följaktligen kan avvecklas. Jag hoppas innerligt, att denna bedömning visar sig korrekt – i motsatts till år 1926 – men hoppas samti-

digt, att Finland upprätthåller sitt försvar som en brandförsäkring mot oanade och osannolika händelseförlopp.

Av naturliga skäl är de säkerhetspolitiska avvägandena olika i olika nordiska länder. I nötskal beror de på att:

- Danmark och Norge har NATO
- Sverige har Finland
- Finland har Ryssland

Författaren är finsk general, f d kommandör för försvarsmakten och kallad ledamot av KKrVA.