

Ett användbart och  
tillgängligt försvar

*Stödet till Försvarsmakten*

*Rapport från Stödutredningen  
Fö 2009:A*

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-598 191 91

Ordertel: 08-598 191 90

E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av Edita

Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23215-6

# Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 januari 2009 att inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) tillsätta en utredning med uppgift att se över stödet till Försvarsmakten. Regeringen bemyndigade i samma beslut chefen för Försvarsdepartementet att utse en särskild utredare och besluta om annat biträde åt denna.

Som särskild utredare förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 4 februari 2009 generaldirektören Marie Hafström. Som huvudsekreterare förordnades samma dag ämnesrådet Ola Hedin och som sekreterare förordnades departementssekreteraren Julia Hagberg, departementsrådet Ulf Hammarström, departementssekreteraren Thomas Loréhn och ämnessakkunniga Ulrika Nord. Den 1 mars 2009 entledigades Julia Hagberg och den 16 mars 2009 förordnades kanslirådet Tommy Åkesson som sekreterare. Anders Jacobsson har varit utredningsassistent. Utredningen har tagit namnet Stödutredningen.

Stödutredningen överlämnar härmed rapporten *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten*. I och med detta är utredningens uppdrag avslutat.

Stockholm i maj 2009

Marie Hafström

/Ola Hedin  
Ulf Hammarström  
Thomas Loréhn  
Ulrika Nord  
Tommy Åkesson



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>13</b>
1.1 Utredningens uppdrag .....	13
1.2 Tidigare utredningar .....	15
1.3 Regeringens skrivelse om försvarets styrning och förvaltning .....	16
1.4 Försvarsberedningens rapport Försvar i användning .....	17
1.5 Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition .....	21
1.5.1 Den försvarspolitiska inriktningen .....	21
1.5.2 Utvecklingen av det militära försvaret .....	23
1.5.3 Ekonomisk styrning och ekonomiska ramar .....	28
<b>2 Utgångspunkter</b> .....	<b>33</b>
2.1 Utredningens arbete .....	33
2.2 Kärnverksamhet i förhållande till stödverksamhet .....	34
2.3 Process i förhållande till myndighet .....	39
2.4 Ett användbart försvar .....	44
2.5 Ekonomiska utgångspunkter .....	47
2.6 Allmänt om utredningens förslag .....	53
<b>3 Forskning och utveckling</b> .....	<b>55</b>

3.1	Inledning.....	55
3.2	Nuvarande organisation och verksamhet.....	55
3.3	Försvarsmaktens beställningar av försvarsforskning .....	56
3.3.1	Försvarsforskning finansierad av anslag 6:1 .....	56
3.3.2	Försvarsforskning finansierad av anslag 6:2 .....	57
3.3.3	Försvarsforskning finansierad av anslag 6:3 .....	58
3.4	Totalförsvarets forskningsinstitut.....	63
3.4.1	Ekonomiskt utfall .....	63
3.4.2	Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner .....	68
3.4.3	Personalutveckling.....	69
3.5	Försvarsforskningen.....	69
3.5.1	Försvarsforskning vid Totalförsvarets forskningsinstitut.....	69
3.5.2	Försvarsforskning vid Försvarets materielverk.....	71
3.5.3	Försvarsforskning vid Försvarets högskolan .....	72
3.5.4	Försvarsforskning relaterad till JAS 39 Gripen och CBRN-skydd m.m.....	73
3.6	Överväganden och förslag .....	75
<b>4</b>	<b>Materieförsörjning.....</b>	<b>81</b>
4.1	Beskrivning av materielanskaffningen och Försvarets materielverk .....	81
4.2	Ekonomiskt utfall.....	82
4.3	Personalutveckling .....	84
4.4	Test- och evalueringsverksamheten .....	86
4.5	Överväganden och förslag .....	90
<b>5</b>	<b>Internationellt materiel- och forskningssamarbete .....</b>	<b>95</b>
5.1	Inledning.....	95
5.2	Överväganden och förslag .....	95
<b>6</b>	<b>En ny stödmyndighet .....</b>	<b>99</b>

6.1	Behovet av en översyn av myndighetsstrukturen .....	99
6.2	Överväganden och förslag.....	100
<b>7</b>	<b>Logistik inom Försvarsmakten.....</b>	<b>107</b>
7.1	Beskrivning av logistikverksamheten i Försvarsmakten.....	107
7.1.1	Ansvar och aktörer .....	107
7.1.2	Organisationsenheten Försvarsmaktens logistik .....	109
7.1.3	Nuvarande verksamhet och organisation.....	110
7.1.4	Riksrevisionens granskning av FMLOG.....	114
7.2	Ekonomiskt utfall .....	114
7.2.1	FMLOG:s rationaliseringskrav.....	119
7.2.2	Personalutveckling.....	122
7.3	Överväganden och förslag.....	123
7.3.1	Logistikverksamhetens organisation och arbetsflöden.....	123
7.3.2	Besparingar inom logistikverksamheten .....	133
7.3.3	Upphandling av varor och tjänster m.m.....	137
<b>8</b>	<b>Försvarsmaktens centrala ledning .....</b>	<b>143</b>
8.1	Beskrivning av verksamheten vid Högkvarteret .....	143
8.1.1	Tidigare utredningar .....	143
8.1.2	Personalutveckling och ekonomiskt utfall.....	145
8.1.3	Nuvarande verksamhet och organisation.....	147
8.2	Överväganden och förslag.....	149
<b>9</b>	<b>Officersutbildning .....</b>	<b>159</b>
9.1	Beskrivning av officersutbildningen vid Försvarshögskolan .....	159
9.1.1	Nuvarande verksamhet och organisation.....	159
9.1.2	Ekonomiskt utfall.....	160
9.1.3	Personalutveckling.....	162
9.1.4	Grundläggande officersutbildning.....	163
9.1.5	Nivåhöjande högre officersutbildning .....	165
9.1.6	Behovet av officerare .....	168
9.1.7	Nordisk jämförelse .....	169

9.2	Överväganden och förslag .....	171
<b>10</b>	<b>Prövning och uttagning av militär personal .....</b>	<b>179</b>
10.1	Beskrivning av verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk .....	179
10.1.1	Nuvarande organisation.....	179
10.1.2	Anslagsfinansierade verksamhetsområden .....	180
10.1.3	Avgiftsfinansierade verksamhetsområden.....	181
10.1.4	Ekonomiskt utfall .....	181
10.1.5	Personalutveckling.....	184
10.2	Överväganden och förslag .....	184
<b>11</b>	<b>Exportstöd och försäljning av övertalig materiel.....</b>	<b>191</b>
11.1	Bakgrund.....	191
11.2	Överväganden och förslag .....	193
<b>12</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>203</b>
12.1	Ekonomiska och personella konsekvenser i sammanfattning .....	203
12.1.1	Ekonomiska konsekvenser.....	203
12.1.2	Personella konsekvenser.....	204
12.2	Genomförande av Stödutredningens förslag.....	206
12.2.1	Utredningens överväganden och förslag .....	207
	<b>Bilaga 1 Stödutredningens uppdrag .....</b>	<b>213</b>
	<b>Bilaga 2 Sammanställning av intervjusvar .....</b>	<b>219</b>
	<b>Bilaga 3 Den exportstödjande verksamheten .....</b>	<b>241</b>



# Sammanfattning

Stödutredningen har haft regeringens uppdrag att se över stödet till Försvarsmakten. Enligt regeringens inriktning för utredningens arbete ska resurser frigöras, bl.a. för att finansiera ökade utgifter för operativ verksamhet genom att nuvarande strukturer för stöd rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas. Nuvarande fördelning mellan operativ verksamhet och stöd måste förändras till förmån för den operativa verksamheten.

Det som genomgående har legat till grund för Stödutredningens arbete är att skapandet och vidmakthållandet av användbara och tillgängliga insatsförband samt insatser med sådana förband ska prioriteras framför annan verksamhet i det militära försvaret. Ekonomiska och andra resurser ska frigöras för att möjliggöra detta. Genom att fortlöpande rationalisera, minska volymer och kvalitativt förändra ambitioner i materielanskaffning, logistikförsörjning samt inom övrig stödverksamhet går det att frigöra de resurser som är en förutsättning för att realisera det användbara försvaret.

Stödutredningen vill erinra om att denna prioritering med nödvändighet innebär att delar av hittillsvarande stödverksamheter måste väljas bort. I och för sig vällovlig och högklassig verksamhet – som i sig kan vara värdefull – kan därmed inte längre i samma utsträckning finansieras genom anslagsmedel som tilldelas det militära försvaret. Stödutredningen vill betona att uppmärksamheten bör riktas mot vad som kan åstadkommas med de frigjorda resurserna och värdet av detta, snarare än mot vad som väljs bort.

Stödutredningen lämnar förslag på åtgärder bl.a. inom områdena forskning och utveckling, materielförsörjning, internationellt materiel- och forskningssamarbete, logistikverksamhet, Försvarsmaktens centrala ledning, officersutbildning samt prövning och uttagning av militär

personal. Dessa åtgärder leder till besparingar som sammanlagt beräknas uppgå till ca 3 miljarder kronor vilket fördelar sig enligt nedan.

*Besparingarna inom det militära försvarets stödverksamheter*

<b>Anslag</b>	<b>Kostnads- reduceringar</b>	<b>Myndighet</b>	<b>Anm</b>	<b>Kapitel</b>
1.1	-330	Försvarmakten	Högkvarteret	8
1.1	-500	Försvarmakten	FMLOG*	7
1.1	-30	FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3	-680	FMV/FOI	Forskning och utveckling	3
1.5	-490	FMV/FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3 m.fl.	-435	FMV	Myndighetskostnad	4
1.3/1.5	73	FMV	Justeringspost**	12
1.4	-150	FMV	Provplatser "basplattan"	4
1.1/1.7	-330	FHS/Försvarmakten	Officersutbildning	9
1.6	-150	TPV	Rekrytering	10
<b>Summa</b>	<b>-3022</b>			

\* Därutöver tillkommer 75 miljoner kronor som Försvarmakten planerar att spara inom FMLOG 2009 vilka inte räknas in i Stödutredningens samlade besparing.

\*\* Justering med anledning av att myndighetskostnaden för FMV reducerats till följd av besparingsförslag inom forskning och utveckling (anslagen 1:3 och 1:5).

Stödutredningen föreslår vidare att Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut avvecklas och att delar av verksamheterna vid myndigheterna bildar en ny stödmyndighet för det militära försvaret. Vidare föreslås att Försvårshögskolan avvecklas och att delar av verksamheten förs över till Försvarmakten respektive inordnas som en del av ett befintligt universitet eller högskola. Därutöver föreslår utredningen att Totalförsvarets pliktverk avvecklas och att Försvarmakten framgent själv ansvarar för provning och uttagning av militär personal. Därutöver lämnar Stödutredningen förslag på åtgärder inom exportstöd och försäljning av överskottsmateriel. Utredningen föreslår att en myndighet för exportstöd och avveckling av materiel inrättas.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 22 januari 2009 att inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) tillsätta en utredning med uppgift att se över stödet till Försvarmakten. Utredningen ska enligt uppdraget främst fokusera på materielanskaffnings- och den samlade logistikprocessen men även ge förslag till hur övriga stöd och vidmakthållandeprocesser ska effektiviseras. Beträffande frigörande av resurser från stödverksamheterna ska utredningen lämna alternativa förslag. Ett alternativ ska frigöra 20 procent av kostnaderna medan ett annat alternativ ska syfta till att frigöra 30 procent. Utredaren kan utöver detta beskriva ytterligare nivåer. Av uppdraget framgår att utredningen i sitt arbete bl.a. ska ta sin utgångspunkt i:

- vad Försvarsberedningen anfört i rapporten *Försvaret i användning* (Ds 2008:48),
- Försvarsdepartementets arbete våren 2008 rörande materielförsörjningen,
- materielförsörjningsstrategin med tydligt fokus på inköp av väl beprövad materiel och tjänster,
- andra relevant utredningar eller uppdrag, t.ex. Pliktutredningen och Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) uppdrag.

Utredaren ska i sina förslag inte vara bunden till nuvarande organisatoriska lösningar. Eventuella samhällssektoröverskridande lösningar ska beskrivas. Eventuella behov av särskilda organisationer för hantering av omstruktureringsprocesser ska redovisas. Särskild vikt ska läggas vid att stärka beställarkompetensen, inklusive förmågan att följa upp upphandlingsprocesser inom respektive område och i motsvarande grad minska kompetensen avseende utveckling. Utredningen ska mot denna bakgrund:

- lämna förslag på hur stödet till Försvarmakten från bl.a. Försvarmaktens logistik (FMLOG), Försvarets materielverk (FMV) och Försvarets forskningsinstitut (FOI) bäst bör organiseras och samordnas för att öka effektivitet och spårbarhet, samt hur ansvarsfördelningen mellan kvarvarande aktörer kan tydliggöras,
- lämna förslag på incitamentsstrukturer för effektivisering och god hushållning,
- förutsättningslöst pröva för och nackdelar med upphandling av tjänster från såväl offentlig som privat sektor,
- ta fram ett handlingsprogram för en mer lämplig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och näringslivet inom olika faser i materielförsörjningen,
- pröva avvägningen mellan nationella lösningar och internationellt samarbete,
- utreda förutsättningarna för att skapa en fristående myndighet för exportfrämjande verksamhet och försäljning av övertalig materiel.

Stödutredningens uppdrag framgår i sin helhet av bilaga 1.

## 1.2 Tidigare utredningar

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att utreda lednings- och myndighetsorganisationen inom Försvarmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna. Utredningen, kallad Försvarsförvaltningsutredningen (FFU), hade i uppgift att lämna förslag till en effektiv och ändamålsenlig myndighetsorganisation och föreslå kostnadsreduceringar i verksamheterna om i storleksordningen 2 miljarder kronor. Regeringens beslut föregicks av att frågan hade anmälts i försvarspropositionen 2004 efter förslag i Försvarsberedningens rapport i juni 2004.

Försvarsförvaltningsutredningen lämnade sitt betänkande den 1 november 2005. En övergripande slutsats från utredningens arbete var att de kvantitativa men också kvalitativa förändringarna som övergången från ett invasions- till insatsförsvaret innebar, inte hade fått tillräckligt genomslag i försvarsförvaltningen. Mot denna bakgrund lämnade FFU bl.a. följande förslag:<sup>1</sup>

- Den centrala ledningen inom Försvarmakten (Högkvarteret) borde reduceras ytterligare i jämförelse med den organisation som infördes 1 juli 2005. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 250 mnkr.
- Försvarsforskningen borde prioriteras i sak och till ambition enligt de riktlinjer som angavs i betänkandet. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 500 mnkr.
- Underrättelsetjänsten borde utredas vad gäller styrning och organisation m.m. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 100 mnkr.

---

<sup>1</sup> SOU 2005:96, s. 8.

- Förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler borde rationaliseras. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 100 mnkr.
- Formerna för mönstring och inskrivning borde anpassas till det framtida behovet av värnpliktiga i Försvarsmakten. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 100 mnkr.
- Elevvolymerna i den högre officersutbildningen borde reduceras avsevärt. Kostnaderna för utbildningarna borde sänkas och finansieras genom en anslagspost i Försvarsmaktens förbandsanslag. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 160 mnkr.
- En förändrad materiel- och teknikförsörjningsprocess borde införas. Mängden egenutvecklad materiel borde minska, särpräglade krav undvikas och färdigutvecklad materiel utgöra förstahandsalternativet vid anskaffning. Försvarsförvaltningsutredningen föreslog en förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och industrin och materielförvaltningens organisation borde omstruktureras i enlighet med detta. Kostnadsreduceringarna borde uppgå till ca 900 mnkr.

Utöver ovanstående kostnadsreduceringar såg utredningen ytterligare möjligheter till rationaliseringar, kostnadsreduceringar och effekthöjande åtgärder bl.a. vad avsåg Försvarsmaktens personal samt logistik och stödverksamhet.

### **1.3 Regeringens skrivelse om försvarets styrning och förvaltning**

Regeringen behandlade i skr. 2005/06:131 *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret* frågor med anledning av

FFU:s betänkande. Regeringen redovisade bedömningar inom områdena central ledning, forskning och teknikutveckling, försvarsunderrättelseverksamhet, fastighetsfrågor, mönstring och inskrivning, högre officersutbildning samt materielprocessen. Sammantaget innebar regeringens bedömningar att de beräknade kostnadsminskningarna med anledning av FFU:s förslag uppgick till ca 2 miljarder kronor.<sup>2</sup>

På några punkter gjorde regeringen andra bedömningar än vad som framgick av FFU:s förslag. Således hänfördes frågan om kostnadsreduktioner inom försvarsunderrättelsetjänsten till en kommande utredning.<sup>3</sup> I jämförelse med FFU:s förslag innebar regeringens bedömning även lägre ambitioner vad gäller att reducera utbildningen av högre officerare.<sup>4</sup> Vad gäller besparingarna i övrigt överensstämde regeringens bedömningar i huvudsak med FFU:s förslag.

Enligt regeringens beslut den 31 augusti 2006 uppdrogs uppföljningen av regeringens beslut gentemot myndigheterna med anledning av FFU:s förslag till Statskontoret. Statskontoret rapporterade resultatet av uppföljningen bl.a. den 13 mars 2008 och kommer att lämna ytterligare en rapport under 2009, se kapitel 2.

## 1.4 Försvarsberedningens rapport Försvar i användning

Försvarsberedningen behandlade i rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48) grundläggande strukturella frågor inom försvarsområdet inklusive lednings- och förvaltningsfrågor. Försvarsmaktens grundorganisation och stödmyndigheternas verksamhet måste anpassas till en relevant ambitionsnivå för att stödja insatsorganisationen och dess operativa behov. Beredningen konstaterade i det sammanhanget

---

<sup>2</sup> Skr. 2005/06:131, s. 37.

<sup>3</sup> a.a., s. 20.

<sup>4</sup> a.a., s. 29.

att givet de rationaliseringar som föreslogs i rapporten i fråga om personal-, materiel- och logistikförsörjning, stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym, kan det framtida försvaret rymmas inom den treåriga ekonomiska ram som riksdagen fastställt. I takt med att resurser frigörs, ska det nya mer användbara försvaret successivt skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i den operativa verksamheten balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Försvarsberedningen uppskattade att nämnda rationaliseringsåtgärder skulle medge en överföring av 3-4 miljarder kronor från stödverksamheten till den operativa verksamheten. Mot denna bakgrund bedömde beredningen att försvarets insatsförmåga skulle stärkas.<sup>5</sup>

Försvarsberedningen ansåg också att ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materiel- och logistikförsörjningen. Beträffande principer för *materielanskaffningen* ansåg beredningen att följande skulle gälla:<sup>6</sup>

- Uppgradering av befintlig materiel ska, om det är ekonomiskt försvarbart, väljas före nyanskaffning.
- När nyanskaffning är nödvändig ska färdigutvecklad på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas. Principen för denna anskaffning bör vara att staten fastställer en fast kostnadsram som leverantören därefter får lämna offert på. Justeringar under upphandlingen bör ske på bekostnad av kravspecifikationen.
- Samutveckling ska, där det är kostnadseffektivt, väljas före egenutveckling. Oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska och långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens

---

<sup>5</sup> Ds 2008:48, s. 69f.

<sup>6</sup> a.a., s. 79f.



utveckling. Statliga engagemang i utvecklingssatsningar bör koncentreras till ett fåtal områden där det dels inte är kostnadseffektivt att anskaffa färdigutvecklad materiel, dels där Sverige har ledande teknisk kompetens som medför att vi kan vara en attraktiv samarbetspartner och därmed öka vårt säkerhetspolitiska inflytande. Andelen egenutvecklad materiel ska minska.

Vad gäller *logistikförsörjningsprocessen* ansåg Försvarsberedningen att den samlade processen för logistik måste förbättras. Logistikerna har inte fått den framträdande plats som är nödvändig för att fullt ut kostnadseffektivt stödja insatsorganisationen. Det finns även starka kopplingar mellan logistik respektive materielförsörjning, vilka idag formellt inte är integrerade. Dagens organisation innehåller många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter.<sup>7</sup>

I fråga om *lednings- och förvaltningsfrågor* menade Försvarsberedningen att för FMV innebär den fortsatta implementeringen av materielförsörjningsstrategin att dagens organisation behöver renodlas till en organisation för anskaffning av materiel. Tekniskt ansvar för levererad materiel och systemkompetens borde överföras till Försvarsmakten och till industrin. Strävan ska vara att FMV, på de områden där ambitionen inte är att kunna utveckla, först och främst ska besitta generella kompetenser för anskaffning. Marknads-, beställnings-, förhandlings- och inköpskompetens borde förstärkas.<sup>8</sup>

För att tydliggöra roller och ansvarsfördelning ansåg Försvarsberedningen att myndigheternas *exportstöd* borde sammanföras till en separat myndighet under Utrikesdepartementet där övrig exportfrämjande verksamhet bedrivs. Vidare borde inte försvarsområdet bära kostnaderna för exportstöd.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> a.a., s. 82.

<sup>8</sup> a.a., s. 85.

<sup>9</sup> a.a., s. 86.

Beredningen ansåg också att en sammanhållen myndighetsöverskridande logistikprocess borde etableras. En totalöversyn borde göras av rollfördelningen mellan FMV, Försvarmaktens logistik, de tekniska kontoren och industrin. Ett av målen med översynen skulle vara att kartlägga möjligheterna att lägga ett större ansvar på industrin för materielsystemens tillgänglighet när insatsorganisationen behöver dem. Förvarsberedningen konstaterade även att FOI:s verksamhet fortsatt kommer att minska genom färre beställningar från Försvarmakten, såvida inte beställningar från andra kunder kan balansera denna trend.<sup>10</sup>

Förvarsberedningen lämnade också förslag på åtgärder som berörde andra myndigheter inom försvarsområdet. Beredningen ansåg att med en vilande pliktlag och en frivillig insatsorganisation så borde Totalförsvarets pliktverk avvecklas och dess kompetens rörande framförallt uttagning överförs till en ny rekryteringsfunktion i Försvarmakten.

Vad gäller Förvarshögskolan ansåg beredningen att ett långtgående samarbete inom utbildningsområdet med bland annat Norge borde medge möjligheter till rationaliseringar och eventuella sammanslagningar av berörda högskolor och övriga skolor. Även den statliga fastighetsförsörjningen borde ses över med syfte att skapa en bättre samordning och – inte minst för Försvarmakten – en lägre hyreskostnad. Ett annat område som enligt beredningen är i behov av en samlad översyn är underrättelsetjänsterna.<sup>11</sup>

Även Försvarmakten självt berördes av beredningens förslag. Således ansåg Förvarsberedningen att funktioner som strategisk planering och långsiktig inriktning, som i dag återfinns i Försvarmaktens högkvarter, bör överföras till Regeringskansliet. Detta skulle, enligt beredningen, medge att en rimligare resursbalans kan uppnås mellan Förvarsdepartementet och Högkvarteret.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> a.a., s. 87.

<sup>11</sup> a.a., s. 87f.

<sup>12</sup> a.a., s. 88f.

Försvarsberedningen ansåg avslutningsvis att som en konsekvens av den omfattande omstruktureringen av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, FMV, FOI och Totalförsvarets pliktverk som föreslagits, så borde kvarvarande och relevant verksamhet, på några års sikt, kunna integreras i en ny samlad myndighet. I samband med detta borde också en separat avvecklingsorganisation bildas.<sup>13</sup>

## **1.5 Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition**

Regeringen ger i prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar* ett antal inriktningar av betydelse för Stödutredningens arbete. Stödutredningen refererar i det följande inriktningar av mer generell karaktär, och återkommer därutöver i respektive kapitel till områden som har särskild relevans för olika delar av stödverksamheten.

### **1.5.1 Den försvarspolitiska inriktningen**

För att kunna möta framtida hot och kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling anför regeringen att det måste finnas relevant militär förmåga idag och att den kontinuerligt uppdateras. Detta sker huvudsakligen genom att förbanden används och deltar i krävande övningar och i insatser. För att vara användbar och tillgänglig över tiden bör Försvarsmakten också ha förmåga att utveckla såväl befintliga som nya kompetenser och kunna hantera förändrade krav på insatsorganisationens operativa förmåga. Detta som en konsekvens av den framtida utvecklingen av de globala utmaningarna och riskerna, inklusive hotutvecklingen i

---

<sup>13</sup> a.a., s. 89.

närområdet. Denna inriktning bör beaktas för studier, försök och forskning.<sup>14</sup>

En kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer krävs för att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en oviss och föränderlig värld. Förmåga att möta mer kvalificerade motståndare är en förutsättning för långsiktig handlingsfrihet. Förmåga till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas. Ett militärt försvar som används för att hantera dagens utmaningar och hot får därigenom operativa erfarenheter nödvändiga för att också i framtiden kunna hantera allvarigare incidenter, kriser och konflikter i närområdet och kunna försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.<sup>15</sup>

Försvarsmakten bör därför genom att bedriva studier och försök samt genom forskningsuppdrag till andra myndigheter, organisationer och institut kunna utveckla befintliga och nya förband, nya kompetenser och förändrad operativ förmåga och funktioner bl.a. för att kunna möta förändrade krav eller en förändrad säkerhetspolitisk situation.<sup>16</sup>

Försvarsmaktens nya insatsorganisation bör enligt regeringen vara intagen 2014. Dock bedöms inte samtliga förband vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Regeringen vill understryka att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och

---

<sup>14</sup> a.a., s. 44.

<sup>15</sup> a.a.

<sup>16</sup> a.a.

verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition.<sup>17</sup>

Regeringen avser vidare att återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder och effektiviseringar som planeras och genomförs för att möjliggöra den fortsatta reformeringen i syfte att uppnå de mål som regeringen föreslår i denna proposition. Även det nya personalförsörjningssystemet med bl.a. längre tidsbegränsade anställningar avser regeringen beskriva i kommande proposition. Försvarsmakten ska i omställningen prioritera utvecklingen av användbara och tillgängliga arméförband för flexibla bataljonsstridsgrupper som kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet, ett nytt personalförsörjningssystem med huvudsakligen kontrakterade soldater, förmågan att skydda vår nationella suveränitet samt beväpning till existerande vapenplattformar. Nu och framöver ska fokus ligga på den operativa nyttan.<sup>18</sup>

### 1.5.2 Utvecklingen av det militära försvaret

Regeringen betonar att *insatsverksamheten ska sättas i fokus*. Försvarsmakten måste genomsyras av ett förhållningssätt där insatser, nationellt och internationellt, ses som en normalverksamhet. Den militära personalen ska se sin roll i insatsorganisationen som sin huvuduppgift. Avgörande för moderna insatsförmågor är kvalificerad personal med ändamålsenlig utrustning. Välövade förband, och ett professionellt ledarskap, är ett krav för att kunna hantera de ofta snabbt skiftande kraven i dagens och framtidens insatsmiljöer.<sup>19</sup>

I sammanhanget behandlar regeringen frågor om Försvarsmaktens *personalförsörjning*. Regeringen konstaterar att den försvarspolitiska inriktning och de föreslagna kraven på

---

<sup>17</sup> a.a., s. 45.

<sup>18</sup> a.a., s. 13f.

<sup>19</sup> a.a., s. 51.

operativ förmåga som regeringen redovisar ställer nya krav på Försvarsmakten. Alla insatsförband bör vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om höjd beredskap eller mobilisering. Insatser ska kunna göras såväl inom som utom landets gränser. Försvarsmakten behöver därför ett nytt system för sin personalförsörjning.<sup>20</sup>

I fråga om personalförsörjningen gör regeringen bl.a. följande bedömningar:

- Kraven på insatsorganisationens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet bör ligga till grund för utformningen av Försvarsmaktens nya personalförsörjningssystem.<sup>21</sup>
- Personalförsörjningen av alla personalkategorier i Försvarsmakten bör vila på frivillighet. Om försvarsberedskapen så kräver bör personalförsörjningen även kunna baseras på en tillämpning av lagstiftningen om totalförsvarspflicht. Skyldigheten att fullgöra värnplikten bör då omfatta både män och kvinnor.<sup>22</sup>
- Den framtida insatsorganisationens behov innebär att officerskårens struktur och kompetens bör förändras.<sup>23</sup>
- Det internationella utbildningssamarbetet bör fördjupas för att öka effektiviteten, genom i första hand ett fördjupat utbyte med de nordiska länderna. Internationellt samarbete kan också leda till ökad kvalitet och till bättre förutsättningar för gemensamma insatser.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> a.a., s. 72.

<sup>21</sup> a.a., s. 75.

<sup>22</sup> a.a., s. 77.

<sup>23</sup> a.a., s. 81.

<sup>24</sup> a.a., s. 84.

Under samma rubrik behandlar regeringen även frågan om inriktningen *av materielförsörjningen*. Regeringen bedömer att Försvarsmaktens behov av materiel bestäms ytterst av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materielförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Processen för materielförsörjning bör således utformas så att insatsorganisationens behov och utformning kan tillgodoses över tiden med en god förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Utvecklingen mot ett mer insatsberett, tillgängligt och rörligt försvar innebär att materielförsörjningen bör fokuseras på åtgärder som krävs för att förbanden i insatsorganisationen ska vara kompletta och användbara. Såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materielförsörjningen bör därför reduceras. Följande principer bör tillämpas:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.
- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.<sup>25</sup>

Regeringen anför även att genom att minska andelen materiel med inslag av utveckling bör handlingsfriheten i materielförsörjningen kunna öka genom att de ekonomiska bindningarna i utvecklingsprojekt efterhand kan reduceras.

---

<sup>25</sup> a.a., s. 86.

Regeringen menar att dessa principer bidrar till ett försvar där användbarhet och tillgänglighet står i fokus.<sup>26</sup>

Oavsett form bör möjligheterna att genomföra anskaffningen i internationellt samarbete ges hög prioritet. Formerna för oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag för viktigare materielprojekt bör utvecklas som ett komplement till myndigheternas egna uppföljningar.<sup>27</sup>

En ökad anskaffning av beprövad materiel innebär att behovet av certifiering, verifiering och validering kan komma att minska. En effektivisering och rationalisering av materielförsörjnings- och logistikprocesserna inom Försvarmakten och de s.k. stödmyndigheterna kommer att ske. På sikt bedöms detta komma att frigöra medel för den operativa verksamheten.<sup>28</sup>

Vad gäller *avveckling* bedömer regeringen att den materiel som inte längre behövs för insatsorganisationen och förbandsreserven bör avvecklas på ett rationellt sätt. För att främja en sådan avveckling bör försvarsmyndigheternas incitament ses över.<sup>29</sup>

Enligt regeringens bedömning ställer ökade krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet även förändrade krav på *logistikfunktionen*. Logistiken bedöms behöva fortsätta utvecklas mot Försvarmaktens förändrade behov och insatsorganisationens utformning.

För att möjliggöra en ökad operativ effekt och samtidigt möjliggöra kostnadsminskningar bör processerna för logistik och materielförsörjning samordnas. Detta gäller i första hand den s.k. bakre logistiken.<sup>30</sup>

I fråga om *marknads- och industrifrågor* bedömer regeringen att arbetet med att på EU-nivå gemensamt verka för en mer öppen och konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad är av vikt för materielförsörjningen. En bättre fungerande

---

<sup>26</sup> a.a., s. 87.

<sup>27</sup> Prop. 2008/09:140, s. 13.

<sup>28</sup> a.a. s. 13.

<sup>29</sup> a.a., s. 90.

<sup>30</sup> a.a., s. 91.



marknad ökar staternas möjligheter till en kostnadseffektiv materielförsörjning. Regeringen anser att arbetet med att utveckla och förbättra den europeiska försvarsmaterielmarknaden bör ske parallellt med bibehållna möjligheter att upprätthålla och utveckla relationer med tredje land, framför allt med USA, där Sverige sedan länge har etablerade och djupa samarbeten. De eventuella utvecklingssatsningar som av olika anledningar kan komma att bli nödvändiga bör begränsas till ett mindre antal områden. Samtidigt bör de tidigare s.k. nischerna utgå.<sup>31</sup>

I sammanhanget bedömer regeringen att *exportstödjande verksamhet* fortsatt bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är att exporten godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet.<sup>32</sup>

Regeringen bedömer därtill att det *internationella samarbetet inom materiel- och logistikområdet* bör öka. Möjligheter till samarbete bör utnyttjas om de leder till att uppnå ett eller flera av följande resultat; ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till. Sverige bör prioritera internationella samarbeten i syfte att finna gemensamma lösningar för vidmakthållande och till gemensam anskaffning av på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. Deltagande i samarbete som syftar till utveckling av ny materiel bör minska i omfattning.<sup>33</sup>

Regeringen bedömer att Försvarsmaktens kostnader för *forskning och utveckling* för myndighetens behov bör minska. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materielförsörjningen. Forskning och utveckling är medel för att uppnå målet att tillfredställa insatsorganisationens behov. En förändrad materielförsörjning med mindre andel egenutveckling

---

<sup>31</sup> a.a., s. 92.

<sup>32</sup> a.a., s. 95.

<sup>33</sup> a.a., s. 96.

och högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel tillsammans med internationella samarbetspartners medför att den materielnära forskningen och utvecklingen kan reduceras. Regeringen bedömer att en fortsatt effektivisering, prioritering och rationalisering av FoU kan ske med bibehållet fokus på nytta för försvarets operativa förmåga. Som en följd av detta bör kostnaderna minskas.<sup>34</sup>

### 1.5.3 Ekonomisk styrning och ekonomiska ramar

*Styrningen och förvaltningen av myndigheterna* inom försvaret bör enligt regeringen utvecklas ytterligare, i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning.<sup>35</sup>

Regeringen anför att samtliga myndigheter inom utgiftsområdet ska förvaltas effektivt och med god hushållning med statens medel. Som ett led i detta finns behov av att hela eller delar av myndigheternas respektive verksamheter ses över så att tillgängliga ekonomiska medel tillförs de delar av försvarssektorn där de bedöms göra bäst nytta för den samlade försvarseffekten. Syftet ska vara att åstadkomma mer operativ effekt genom bl.a. effektivare stödprocesser. Resultatet kan bli att delar av försvarssektorn utvecklas eller omorganiseras.<sup>36</sup>

Beträffande den fortsatta utvecklingen anser regeringen att det går att åstadkomma en mer effektiv förvaltning och bättre resursutnyttjande genom att se över samtliga verksamheter inom Försvarsmakten och de stödjande myndigheterna. Gränsen för ett ändamålsenligt offentligt åtagande bör prövas, t.ex. i form av förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheter eller samverkan med privata aktörer. Likaså gör regeringen bedömningen att ett

---

<sup>34</sup> a.a., s. 98.

<sup>35</sup> a.a., s. 104.

<sup>36</sup> a.a.

ökat samarbete med andra länder kan skapa ett effektivare resursutnyttjande för alla inblandade parter.<sup>37</sup>

Regeringen erinrar vidare om att en förutsättning för att regeringens styrning ska kunna ha fokus på strategisk styrning och inriktning är att myndigheternas egen ekonomiska och verksamhetsmässiga styrning och uppföljning fungerar väl. Regeringen gör bedömningen att ytterligare åtgärder bör genomföras för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning och för att frigöra medel i syfte att finansiera en fortsatt reformering av försvaret.

Stödutredningen ska ta fram beslutsunderlag avseende hur stödet till Försvarsmakten bör organiseras för att uppnå förbättrad effektivitet, spårbarhet och tydlighet i ansvarsfördelning. Enligt regeringen ska detta arbete resultera i förslag som frigör ekonomiska resurser i stödverksamheten. Regeringen avser att återkomma i frågan i samband med budgetpropositionen för 2010.<sup>38</sup>

En översyn av förvaltningen bör beakta frågan om en förändrad myndighetsstruktur och även val av finansieringsmodell och regeringen gör bedömningen att det är möjligt att åstadkomma effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen. Regeringen anser däremot inte, såsom Försvarsberedningen föreslagit, att det är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet. Den nuvarande strukturen har funnits under lång tid och förändringarna har varit begränsade trots en ny inriktning för försvaret. Vid översynen måste stordriftsfördelar ställas mot fördelar med myndigheter med avgränsat men specialiserat kunnande. Alternativet, att förändra finansieringsmodellen mot mer anslagsfinansiering för myndigheterna innebär att regering och riksdag tydligare kan styra tilldelning och uppföljning av medel. Samtidigt innebär det att regeringen tar på sig en beställarroll som i dagsläget är överfört till den som använder tjänsten.

---

<sup>37</sup> a.a., s. 104.

<sup>38</sup> a.a., s. 106.

I FFU gjordes en analys av modellen med avgiftsfinansierad uppdragsstyrning, d.v.s. att en myndighet beställer och betalar med avgifter för genomförd verksamhet. FFU rekommenderade, med stöd av ESV och Statskontoret att modellen med avgiftsfinansiering skulle behållas, men att tillämpningen borde utvecklas.

Regeringen gör bedömningen att en översyn av myndighetsstrukturen även fordrar en ytterligare analys av i vilka situationer och för vilka verksamheter en fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig respektive när anslagsfinansiering är det mest effektiva. Vid ett bibehållande av avgiftsfinansiering bör förbättrade metoder utvecklas för att styra verksamheten.<sup>39</sup>

Regeringen erinrar om att ESV har på regeringens uppdrag studerat Försvarmaktens interna styrning och kontroll. Granskningen resulterade i en rapport där ett antal brister framkom. Med stöd av ESV:s rapport gav regeringen i juni 2008 Försvarmakten i uppdrag att, med stöd av ESV, genomföra åtgärder för att komma till rätta med identifierade brister. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2009. Mot bakgrund av det som framkom i granskningen av Försvarmakten anser regeringen att oberoende genomlysningar av hur långt statliga myndigheter kommit inom intern styrning och kontroll är bra för att skapa incitament för förbättringar. En annan slutsats är att kunskap om ekonomistyrning måste förbättras samtidigt som ekonomistyrningens inflytande i samtliga processer inom myndigheterna måste förstärkas.<sup>40</sup>

Regeringen avser att under kommande år vidta ett antal åtgärder för att utveckla en förbättrad och effektivare förvaltning och styrning inom försvarsområdet. Regeringen bedömer dock att det under omställningsperioden kommer att finnas ett behov av regelbundet återkommande kontroll-, uppföljnings- och utvärderingsstationer för att följa vidtagna reformeringar, vilket även Försvarsberedningen påtalar.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> a.a.

<sup>40</sup> a.a., s. 107.

<sup>41</sup> a.a.

Regeringen gör bedömningen att de *ekonomiska nivåer* för området Försvar, som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009, bör vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition.<sup>42</sup>

Regeringen erinrar om att Försvarsberedningen i sin rapport i juni 2008 framförde att en flerårig förutsägbar försvarsekonomi och en ekonomi i balans främjar den fortsatta reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen delar denna uppfattning. En stabil ekonomi skapar bra planeringsförutsättningar för reformeringsarbetet.

Den fortsatta omställningen av försvaret, med syfte att frigöra resurser för operativ verksamhet bl.a. med hjälp av rationaliseringar i den s.k. stödverksamheten, ska genomföras så skyndsamt som möjligt inom tilldelade anslagsramar och gällande regelverk. Regeringen pekar på vikten av tydlighet i beräkningar, tidsplaner och styrning samt hur besparingar kommer Försvarsmakten till del.<sup>43</sup>

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att en överföring från stöd till operativ verksamhet både är önskvärd och möjlig, men anser att storleken på överföringen kan klarläggas först efter noggrannare genomlysning och beräkning. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2010.<sup>44</sup>

Regeringen anser att de omställnings- och avvecklingskostnader som uppstår vid myndigheterna måste hanteras i den takt ekonomin medger. Försvarsberedningen föreslog att en separat avvecklingsorganisation bildas. Innan regeringen slutgiltigt tar ställning vad gäller avvecklingsorganisation måste frågan analyseras ytterligare.<sup>45</sup>

Försvarsmakten redovisar i sitt svar på regeringens planeringsanvisningar en planering i ekonomisk och verksamhetsmässig balans och inom av regeringen angivna

---

<sup>42</sup> a.a.

<sup>43</sup> a.a.

<sup>44</sup> a.a.

<sup>45</sup> a.a.

ekonomiska ramar. Försvarsmakten anger att ekonomisk balans uppnås under förutsättning att Försvarsmaktens antaganden avseende ekonomi uppfylls och att nödvändiga beslut fattas av regering och riksdag. Vidare framför Försvarsmakten egna osäkerheter, främst inom personalområdet.<sup>46</sup>

Ett väsentligt antagande i Försvarsmaktens planering anges vara att en sammanhållen logistikprocess kan åstadkommas där kostnadssänkningar motsvarande 600 miljoner kronor per år uppnås inom myndigheten från 2013 tillsammans med kostnadssänkningar om ytterligare 350 miljoner kronor per år inom övriga försvarsområdet. Regeringen konstaterar att inriktningen är i linje med vad regeringen vill uppnå inom den s.k. stödverksamheten, men framför att storleken på överföringen måste klarläggas först efter noggrannare genomlysning och beräkning.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> a.a., s. 108.

<sup>47</sup> a.a.

## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Utredningens arbete

Stödutredningen har enligt sina direktiv i uppgift att utreda hur stödet till Försvarmaktens kärnverksamhet bör organiseras. Enligt direktiven ska utredningen främst fokusera på materielanskaffnings- och den samlade logistikprocessen men även ge förslag till hur övriga stöd- och vidmakthållandeprocesser kan effektiviseras.

Utredningen har i sitt arbete inhämtat underlag från Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Totalförsvarets pliktverk (TPV), Försvvarshögskolan (FHS), Fortifikationsverket (FortV) m.fl. myndigheter. Utredningen har även mottagit skrivelser från intresseorganisationer och från allmänheten. Om ej annat anges baseras samtliga kvantitativa data i utredningens betänkande på av myndigheterna lämnade uppgifter, bl.a. i årsredovisning eller annan redovisning till regeringen, eller som särskilt har redovisats av respektive myndighet på fråga från Stödutredningen. Utredningen har tagit del av underlag från Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket. Utredningen har även informerats om arbetet i Pliktutredningen och Försvarmaktens samarbete med de nordiska länderna inom ramen för det s.k. Nordic Supportive Structures (NORDSUP). Utredningen har också informerats om Försvvarshögskolans pågående arbete med att, på uppdrag av Försvarmakten, analysera tidigare utredningar m.m. rörande Högkvarteret.

Utredningen har inte utrett verksamhet som rör underrättelsetjänsten, inklusive Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Försvarets radioanstalt (FRA) eller

fastighetsförvaltningen. Regeringen har i prop. 2008/2009:1 anmält att den under 2009 avser att initiera en översyn av underrättelseverksamheten. Beträffande försvarets fastighetsförvaltning har regeringen 13 maj 2009 beslutat att tillkalla en särskild utredare för att se över statens fastighetsförvaltning. Mot denna bakgrund utgår utredningen från att såväl underrättelsetjänsten och fastighetsförvaltning utreds i särskild ordning.

Metodmässigt har utredningens arbete bestått av dokumentstudier, intervjuer med företrädare för myndigheter och intresseorganisationer samt inhämtande av skriftligt underlag från berörda myndigheter.

En sammanställning av resultatet av genomförda intervjuer redovisas som bilaga till denna rapport. Utredningens handlingar i övrigt finns arkiverade i Försvarsdepartementets dossier Fö2008/3334/MIL.

## 2.2 Kärnverksamhet i förhållande till stödverksamhet

**Utredningens bedömning:** Utgångspunkten för utredningen är att den ökade operativa effekten i form av användbara och tillgängliga insatsförband med bl.a. nya personalkategorier förutsätter besparingar i det militära försvarets stödverksamheter.

**Skälen för utredningens bedömning:** Nyckelord i uppdraget till utredningen är kärnverksamhet och stöd. Genom omföringar från stödverksamheten – som förutsätts kunna minska i omfattning – är ambitionen att kärnverksamheten inom det militära försvaret ska stärkas. Vad detta innebär i praktisk handling är dock mindre klart, och utredningen kan inledningsvis konstatera att det saknas en distinkt definition av vad kärnverksamhet och stödverksamhet inom det militära försvaret närmare består i. Begreppen kan avgränsas på olika sätt beroende på värderingar och prioriteringar visavi det militära försvaret. Det som är kärnverksamhet för en betraktare kan vara stödverksamhet för en annan. I det följande kommer därför Stödutredningen behöva ange vad den betraktar som stödverksamhet utifrån uppdragets huvudsyfte; nämligen att föreslå besparingar som kan medge överföringar från stödverksamhet till operativ verksamhet i form av användbara och



tillgängliga insatsförband som uppfyller de operativa krav som regeringen och riksdagen ställer.

Uttryckt i generella termer bedömer dock Stödutredningen att den ovannämnda ambitionen om att minska stödverksamhetens andel i förhållande till kärnverksamheten bör vara giltig för organisationer i allmänhet inom såväl privat som offentlig sektor. Inom företagande är normalt frågan direkt kopplad till ett företags överlevnad. Ett företag kan i längden inte fortsätta sin verksamhet om kostnaderna för dess administrativa överbyggnad ökar i relation till produktion och försäljning. Allt annat lika blir följderna att företagets lönsamhet försämras och att det i förlängningen går i konkurs. I de flesta företag finns det därför ett inbyggd rationaliseringstryck härledd ur tvingande ekonomiska omständigheter.

Inom offentlig verksamhet och i synnerhet myndigheter finns inte samma ekonomiska drivkrafter. Offentlig verksamhet är ofta snarare av den karaktären att medborgarna via de valda ombuden ansett att en verksamhet inte ska underkastas marknadsekonomins mekanismer. Ofullkomligheter uppenbaras därmed inte på samma sätt som i konkurrensutsatta företag, utan uttrycks – när detta sker – vanligen som medborgerligt missnöje med hur en verksamhet bedrivs och vilket resultat som åstadkoms med tilldelade resurser. Kritiska synpunkter kan då kanaliseras till politikerna i allmänna val, och gälla hur resurser används eller att en myndighet i sin verksamhet tilldelas för lite resurser. Sådana synpunkter baseras vanligen på att medborgarna har använt sig av någon kommunal eller statlig myndighets tjänster, t.ex. inom skola eller äldreomsorg, inom sjukvården eller rättsväsendet.

Återkoppling från medborgarna till politikerna och via politikerna till myndigheterna utgör i dessa fall den mekanism som påverkar myndigheterna att bedriva verksamheten effektivt i meningen att ge största möjliga nytta för de skattemedel som avdelas i syfte att nå ett visst resultat. Det demokratiska politiska systemets villkor är liksom marknadsekonomins villkor för det enskilda företaget inte någon fullständig garanti för en effektiv resurshushållning. I bägge fallen existerar dock någon form av mekanism som aktivt bidrar till en effektiv resursanvändning.

Hur är det då för försvarssektorn? Försvaret består av ett antal statliga myndigheter. Det som i detta sammanhang kännetecknar dessa myndigheters huvudsakliga verksamheter, Pliktverket undantaget, är att medborgarnas kontakter är få. Därtill har

försvarets förband som en konsekvens av verksamhetens art endast använts i liten skala, och främst i form av de delar som är verksamma i insatser internationellt.

De internationella åtagandena har varit en viktig inflytelse på omställningen av försvaret. Härutöver har de yttre incitamenten för effektivisering av verksamheterna dock varit begränsade, vilket ställer särskilt höga krav på regeringens styrning och uppföljning av försvarssektorn. I detta ligger att fånga upp och svara på indikationer på ineffektiv hushållning med skattemedel samt en för hög ambition inom olika verksamheter i förhållande till den rådande politiska viljan. Denna typ av styrning och uppföljning underlättas heller inte av att det militära försvarets verksamhet ibland kan upplevas som komplicerad och svårtillgänglig.

Staten är vad gäller det militära försvaret en producent av de varor och tjänster som medborgarna vill ska åstadkommas. Detta skiljer försvaret från många andra statliga myndigheter, vilka vanligen har uppgifter av reglerings- eller tillsynskaraktär snarare än produktion i egen regi. Detta ställer sammantaget krav på en annan typ av styrning och uppföljning, i synnerhet om verksamheten inte är välfungerande i alla delar.

Frånvaro av regelbundna medborgarkontakter och en begränsad användning av det militära försvaret är också en försvårande omständighet då det gäller att skilja på kärn- och stödverksamhet. Det som tidigare kan ha betraktas som en kärnverksamhet kan om förutsättningarna förändras bli en stödverksamhet. Detta är enligt utredningen fullt förståeligt mot bakgrund av den begränsade ambition för användbarhet och tillgänglighet som har rått inom försvaret under senare decennier. Det är också förståeligt mot bakgrund av de stora ekonomiska resurser som har allokerats till t.ex. utveckling och anskaffning av materiel eller utbildning av värnpliktiga. Därmed har sådana verksamheter kunnat uppfattas som kärnverksamhet snarare än stödverksamhet då produkten – krigsorganisationens eller sedermera insatsorganisationens förband – inte har använts. Problemet med ett sådant förhållningssätt blir således att snart sagt all verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom det militära försvaret på ett eller annat sätt blir att betrakta som kärnverksamhet. Försvarsmakten definierar självt kärnverksamhet enligt följande:

Försvarsmaktens kärnverksamhet är att förbereda och genomföra insatser med krigsförband samt att utveckla, vidmakthålla och

avveckla dessa förband. Omfattningen av övrig verksamhet ska fortlöpande prövas och avvägas mot kärnverksamheten.<sup>48</sup>

Enligt denna definition ingår rimligen huvuddelen av verksamheten vid t.ex. Försvarets materielverk och Försvarsmaktens logistik (FMLOG) i det militära försvarets kärnverksamhet. I enlighet med detta är det Stödutredningens intryck att företrädare för, anställda i eller intressenter till myndigheterna i försvarssektorn vanligen inte i första hand betraktar sig som en del av stödverksamheten. Ett förekommande betraktelsesätt är enligt vad utredningen erfarit snarare att en myndighets verksamhet i väsentliga delar ses som en nödvändighet snarare än som ett komplement. I vissa fall kan den t.o.m. ha ett egenvärde oberoende av Försvarsmaktens verksamhet. Uttryck som mött utredningen är att en given verksamhet ”håller världsklass” alternativt ”utgör en del av försvarets själ”, eller helt enkelt är en omistlig del av kärnverksamheten. Om sådana delar bortfaller uppstår någon form av ”systemkollaps”.

Utredningen kan för sin del hålla med om att t.ex. krigsmateriel i sig är en nödvändig komponent för att skapa användbara och tillgängliga militära förband och att materielen därmed är en nödvändig del av försvarets verksamhet. På samma sätt är soldater, specialistofficerare och officerare en nödvändig del av samma verksamhet. Underhåll av materiel, transporter av förband, förplägnad och sjukvård till soldater är därtill nödvändigt för att militära förband ska fungera och där paradoxalt nog behovet av logistik i dessa avseenden kan öka vid övergången från ett mobiliserande försvar som inte används till ett tillgängligt försvar som används.

Enligt utredningen innebär detta dock inte att den nu existerande verksamheten i försvarsmyndigheterna som är förknippad med t.ex. forskning och utveckling eller anskaffningen av materiel i dess olika delar i sig är en opåverkbar och omistlig del av försvarets kärnverksamhet. Detsamma gäller Försvarsmaktens interna vittförgrenade logistikverksamhet och det sätt som den bedrivs. Inte heller är enligt utredningen den hittillsvarande uttagningen eller utbildningen av soldater och officerare vare sig i kvantitativt eller kvalitativ hänseende en del av kärnverksamheten. Dels ställer det försvar som regeringen föreslår i prop. 2008/09:140

---

<sup>48</sup> 9 § Försvarsmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarsmakten (verksamhetsordning) FFS 2007:4.

*Ett användbart försvar* nya krav och skapar nya förutsättningar jämfört med vad som var fallet i det tidigare försvaret. Dels utgör just förändringar i dessa verksamheter en stor källa till kostnadsreduktioner och där överföringar av resurser kan användas till att öka den operativa förmågan i termer av användbara och tillgängliga insatsförband bl.a. med nya personalkategorier (specialistofficerare samt anställda och kontrakterade soldater och sjömän). Om staten avstår från att förändra dessa verksamheter bedömer utredningen det vara svårt och kanske omöjligt att påtagligt öka försvarets användbarhet och tillgänglighet, åtminstone inom nuvarande ekonomiska ram.

Ett sätt att definiera det militära försvarets stödverksamhet är att se till vilka delar som är organisatoriskt särskilda från Försvarmakten och därmed egna myndigheter under regeringen. Med ett sådant synsätt utgör FMV, FOI, TPV, FHS, FortV och FRA stödverksamhet till Försvarmakten, även om dessa myndigheter också bedriver verksamhet som har andra huvudmän som beställare och finansiär. För att beskriva sambanden mellan myndigheterna säger regeringen i prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar* att:

Myndigheterna inom försvaret är i många avseenden beroende av varandra och har starka verksamhetsmässiga samband. Flera av myndigheterna, vid sidan av Försvarmakten, är i huvudsak uppdragsstyrda och avgiftsfinansierade och de lämnar stöd till varandra. Försvarmakten köper t.ex. stöd från Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut och är beroende av den verksamhet som bedrivs av t.ex. Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets pliktverk. Samtliga myndigheter inom utgiftsområdet ska förvaltas effektivt och med god hushållning med statens medel. Som ett led i detta finns behov av att hela eller delar av myndigheternas respektive verksamheter ses över så att tillgängliga ekonomiska medel tillförs de delar av försvarssektorn där de bedöms göra bäst nytta för den samlade försvarseffekten. Syftet ska vara att åstadkomma mer operativ effekt genom bl.a. effektivare stödprocesser. Resultatet kan bli att delar av försvarssektorn avvecklas eller omorganiseras.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> prop. 2008/09:140, s. 104.

Därtill kommer sådan verksamhet som upphandlas av myndigheter men som bedrivs av privata företag, i Sverige och utomlands. Det kan i detta sammanhang vara värt att erinra om att många företag som tillverkar krigsmateriel i allt väsentligt är beroende av statliga beställningar. Därmed har staten en annan relation till dessa än med de flesta andra företag som verkar på en fri marknad. Historiskt har även sådan verksamhet som i dag bedrivs av privata företag, t.ex. tillverkning och underhåll av krigsmateriel, bedrivits av statliga bolag eller myndigheter, i Sverige och i andra länder.

Uppdelningen av verksamhetsform mellan offentliga och privata aktörer är alltså inte en gång för alla given, utan sammanhänger bl.a. med vilket intresse staten vid en viss tidpunkt har att utöva direkt kontroll över en verksamhet och på det sätt den bedrivs, och i vilken utsträckning staten önskar utsätta en verksamhet för marknadsekonomins villkor.

Samtidigt bedriver Försvarmakten själv verksamhet som utgör stöd. Utredningens direktiv pekar ut Försvarmaktens interna logistikverksamhet och nämner också övriga stöd- och vidmakthållandeprocesser, vilket enligt Stödutredningens mening innebär att även ledningen av det militära försvarets verksamhet är en stödfunktion för att åstadkomma och utföra insatser med användbara insatsförband. Därmed inkluderas även organisationsenheter inom Försvarmakten som FMLOG och Högkvarteret i utredningens uppdrag. De avgränsningar som utredningen har gjort i fråga om underrättelsetjänst och fastighetsfrågor framgår ovan. Dessa avgränsningar beror således inte på att dessa områden inte skulle kvalificera sig för överväganden kring möjliga rationaliseringar och andra förändringar, utan att regeringen tagit ställning för att översyn ska ske i annan ordning. Regeringen har den 13 maj 2009 beslutat om direktiv för att se över statens fastighetsförvaltning.

### 2.3 Process i förhållande till myndighet

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Det saknas en fastställd definition på materiel- och logistikprocessen. Vad som omfattas av Stödutredningens förslag är den huvudsakliga verksamheten vid Försvarets materielverk, Försvarmaktens logistik, delar av Totalförsvarets forskningsinstitut samt del av forsknings- och</p>
---

utvecklingsverksamheten vid Förvarshögskolan. Förslagen omfattar även Högkvarterets verksamhet för att leda och följa upp dessa verksamheter samt vissa utvecklingssatsningar inom förutvarande anslaget 6:2 Materiel och anläggningar som inte är hänförliga till serieanskaffning av materiel.

Till övrigt stöd hänför Stödutredningen den huvudsakliga verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk, Förvarshögskolan samt Högkvarteret.

**Skälen för utredningens bedömning:** Inte sällan beskrivs verksamheten inom förvarsmyndigheterna som processer. Exempelvis sägs i direktivet till Stödutredningen att resurser ska frigöras från stödverksamhet kopplad till materielanskaffnings- och logistikprocessen. Som framgår av redovisningen i kapitel 1 talar även Förvarsberedningen om att den samlade processen för logistik måste förbättras. Beredningen anser att en sammanhållen myndighetsöverskridande logistikprocess bör etableras och en totalöversyn bör göras av rollfördelningen mellan FMV, FMLOG, de tekniska kontoren (inom Förvarsmakten) och industrin.

En process består i ett – vanligen i tiden utdraget – förlopp som innebär att någonting förändras eller utvecklas. Processen kan bedrivas inom eller mellan olika organisationer. Dessa kan i sin tur vara offentliga eller privata. Materielanskaffnings- och logistikprocessen omfattar alla dessa aspekter. Tiden från forskning och utveckling för ett visst materielobjekt till operativ användning i ett militärt förband är vanligen lång och kan löpa över många år. Även vid anskaffning av redan utvecklad materiel kan förloppen vara långa i tiden, om än vanligen väsentligen kortare än vid utveckling. Normalt berör materiel- och logistikfrågor dessutom flera organisationer. I många länder är förvarsindustrin privatägd och i de flesta länder med en materielanskaffning av betydelse finns även en eller flera särskilda organisationer för anskaffning. Huruvida materiel- och logistikfrågor hålls ihop och i så fall på vilket sätt varierar likaså med definitionen av dessa begrepp och vilka ambitioner och intressen som är styrande. Vanligt historiskt sett har varit att försvarsgrenarna har haft egna anskaffningsorganisationer, vilket var fallet i Sverige fram till 1968. Under senare år har det, åtminstone i mindre stater, blivit vanligt med organisationer för materielanskaffning som är gemensamma för försvarsgrenarna likt Förvarets materielverk. Det förekommer

också att logistikfrågor i en vidare mening organisatoriskt sammanförts med materielfrågorna, t.ex. som i Storbritannien.

### *Olika definitioner på materiel- och logistikprocessen*

Hur definieras då den i utredningens direktiv omnämnda materiel- och logistikprocessen? Nedan följer en genomgång av hur begreppet – och anslutande begrepp – används i olika sammanhang.

Försvarsberedningen anger att materieförsörjningsprocessen i huvudsak består av studieverksamhet (inklusive forsknings- och teknologiutveckling (FoT)), materielplanering, materieförsök, beställning och anskaffning, tillverkning, verifiering och validering, modifiering, drift och underhåll, avveckling samt exportstöd.<sup>50</sup>

Stödutredningen har frågat Försvarmakten om hur myndigheten definierar *materiel- och logistikprocessen*. Enligt Försvarmakten beskrivs materieförsörjningen utifrån ett livscykelperspektiv där verksamheten delas upp i olika *skeden*; koncept, utveckling, produktion, användning, underhåll och avveckling. Materieförsörjningen bygger enligt Försvarmakten på ett samarbete mellan myndigheterna Försvarmakten, FMV och FOI, där Försvarmaktens nuvarande ansvar i huvudsak är att hänföra till skedena koncept, användning och underhåll samt avveckling. FMV ansvarar på uppdrag av Försvarmakten för utveckling och produktion, medan forskning och teknikförsörjning i huvudsak genomförs av FOI.<sup>51</sup>

Enligt Försvarmaktens doktrin för logistik (Grundsyn logistik) delas *logistikverksamheten* in i följande *funktioner*: logistikledning, materiel- och förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst (inklusive materielunderhåll, tekniskt systemstöd), kommunikationstjänst (transporter), försvarsmedicin (tidigare hälso- och sjukvård) samt övrigt logistikstöd (t. ex. post, logi, lokalvård, arkiv- och expeditionstjänst, IT-stöd, telefonväxel). Indelningen ansluter enligt Försvarmakten i huvudsak till internationell standard enligt Nato respektive EU<sup>52</sup>.

Såvitt Stödutredningen kan förstå omfattar därmed Försvarmaktens definition på logistik ett brett spektrum av aktiviteter från anskaffning och vidmakthållande av mycket

---

<sup>50</sup> Ds 2008:48, s. 77.

<sup>51</sup> Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19.

<sup>52</sup> Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19.

komplexa materielsystem till försörjning med vardagliga förnödenheter vid utbildning och insatser. Logistiken stödjer Högkvarterets s.k. huvudprocesser insats och produktion.<sup>53</sup> Den av Försvarsmakten redovisade definitionen av logistik inbegriper således både anskaffning och vidmakthållande av materiel, vilket f.ö. är i linje med den tidigare refererade och vittomfattande definitionen av kärnverksamhet enligt Försvarsmaktens verksamhetsordning.

Samtidigt som denna definition av logistik används inom Försvarsmakten har Stödutredningen erfarit att den praktiska tillämpningen inom nämnda områden är oklar. I en inom Försvarsmakten upprättad rapport konstateras således att ”det saknas en sammanhållande logistikprocess, med följd att olika organisationer inte varit koordinerade eller utvecklats mot en gemensam målbild.”<sup>54</sup> På fråga från Stödutredningen svarar Försvarsmakten att ett arbete pågår med att kartlägga Försvarsmaktens verksamhet i syfte att kunna integrera materiel- och logistikprocesserna, som skapar ett sammanhang mellan anskaffning, nyttjande och avveckling.<sup>55</sup>

I ett samordningsavtal mellan Försvarsmakten och FMV används många olika begrepp, dock inte just materiel- och logistikprocessen. Begrepp som kan tolkas vara helt eller delvis anslutande finns dock, t.ex. *materieförsörjningsstrategin*, vilket enligt avtalets lydelse innebär en stor förändring i synen på materielanskaffning. Övergripande mål för den nya materieförsörjningsstrategin är således att a) insatsförsvarets uppgifter och behov ska vara styrande för Försvarsmaktens materieförsörjning, samt b) att materieförsörjningen ska vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet.<sup>56</sup>

I samordningsavtalet regleras även frågor om logistik, vilket enligt lydelsen syftar till att ge stöd till strategisk, operativ och taktisk militär verksamhet. Syftet uppnås genom att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet, uthållighet och rörlighet hos Försvarsmaktens förband och enheter. Under denna rubrik används i den löpande texten även begreppet *materielprocessen*

---

<sup>53</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19.

<sup>54</sup> Rapport Utvecklad försvarslogistik. HKV beteckning 14100:63242, 2008-02-25, s. 4.

<sup>55</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19.

<sup>56</sup> Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk 2009, s. 4f.



vilket förklaras som behovsättning, anskaffning, disposition och nyttjande samt avveckling.<sup>57</sup>

Stödutredningen har även givit Försvarets materielverk i uppdrag att redovisa förslag till förändringar i materiel- och logistikprocessen. Verket konstaterar att dagens s.k. processkartor är komplexa och svåra att överblicka och föreslår en förenklad bild utgående från begreppen behov, försörjning och insats. Enligt detta synsätt föreslås Försvarmakten svara för definition av behoven och genomförande av insatser medan en annan organisation (myndighet) svarar för försörjningen av materiel, tjänster, infrastruktur och stöd. Undantaget utgörs av försörjning av personal vilket enligt förslaget är en del av Försvarmaktens eget ansvar.<sup>58</sup>

### *Stödutredningens slutsatser*

Stödutredningen kan konstatera att det saknas en i Försvarmakten fastställd definition på materiel- och logistikprocessen. I stället pågår inom Försvarmakten en inventering av vilka verksamheter som ska hänföras till en sådan integrerad process. Detta får i sin tur konsekvenser på möjligheterna att bestämma vilka kostnaderna som ska hänföras till denna process. Möjligen kan man hävda att den av Försvarmakten angivna definitionen av logistik automatiskt skulle inbegripa materielprocessen, men en sådan definition återspeglas inte i Försvarmaktens organisation, eller i möjligheterna att inhämta ekonomiska data i administrativa stödsystem, se vidare nedan. Å andra sidan omfattar den formella definitionen av kärnverksamhet enligt Försvarmaktens verksamhetsordning även sådant som anses vara stöd i andra sammanhang.

För det som i utredningens direktiv kallas övrigt stöd finns det heller ingen vedertagen definition inom eller mellan myndigheterna eller som beslutats av regeringen. Enligt Stödutredningen går det heller inte att förvänta sig att för utredningen användbara och därtill distinkta och av alla inblandande parter accepterade definitioner kan konstrueras inom ramen för utredningens arbete. Vid sidan av eventuella intressekonflikter är det komplicerat i sak att exakt bestämma vad som ska ingå i en "samlad process". I bästa

---

<sup>57</sup> a.a. s. 25f.

<sup>58</sup> FMV: Redovisning av förutsättningar och inriktning för förändringar inom materieförsörjnings- och logistikverksamheten m.m., bilaga 1, s. 4f.

fall går det att erhålla närmevärden för vad som bör hänföras till det ena eller andra, utifrån vid varje tidpunkt gällande förutsättningar. Den viktigaste nu gällande förutsättningen är enligt vad utredningen kan förstå att skapa ett försvar där användbarheten och tillgängligheten ökar i jämförelse med vad som hittills varit fallet.

Stödutredningen använder i det följande ordet process endast som en abstraktion för att i allmänna termer beskriva arbetsflöden. För att lämna förslag och göra bedömningar – i synnerhet vad gäller besparingar – behöver utredningen använda sig av andra begrepp som medger en högre grad av konkretion. Detta gäller inte minst i styrnings- och uppföljningshänseende. Vad som i Stödutredningen hänförs till materiel- och logistikprocessen är därför den huvudsakliga verksamheten vid FMV, FMLOG, delar av FOI samt del av forsknings- och utvecklingsverksamheten vid FHS. Även Högkvarterets verksamhet för att leda och följa upp denna verksamhet hänförs hit samt vissa utvecklingsåtgärder inom anslaget 6:2 som inte är hänförliga till serieanskaffning av materiel.<sup>59</sup> Till övrigt stöd hänför Stödutredningen den huvudsakliga verksamheten vid TPV, FHS samt Högkvarteret. Verksamhet som exkluderas från utredningens besparingsförslag är verksamhet vid de uppräknade myndigheterna som finansieras av annan än Försvarsmakten, FMV eller av regeringen vilket rör delar av TPV:s, FOI:s och FHS verksamheter.

## 2.4 Ett användbart försvar

**Utredningens bedömning:** Den förutsättning som genomgående har legat till grund för utredningens arbete är regeringens inriktning om att skapa och vidmakthålla användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen, vilket ska prioriteras framför annan verksamhet i det militära försvaret. Ekonomiska och andra resurser ska frigöras för att möjliggöra detta. Denna prioritering innebär med nödvändighet att hittillsvarande stödverksamheter måste effektiviseras eller helt eller delvis väljas bort.

<sup>59</sup> Försvarsmaktens fullständiga definition lyder ”Utvecklingsåtgärder inom materielanslaget 6:2 som innefattar utveckling av materiel eller materieförsök som ännu inte har beslutats leda till serieanskaffning.”. Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-07.

Att avstå från en verksamhet som hittills bedrivits inom någon av myndigheterna inom försvarssektorn kan i vissa fall innebära ett mått av risktagning. Denna risktagning ska dock vägas mot och motiveras av den alternativa nytta frigjorda resurser kan skapa. Om en verksamhet tidigare erhållit en viss summa pengar eller ianspråktagit vissa personalvolymen kan dessa resurser – givet de prioriteringar som regeringen nu gör – användas till att skapa användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen. Uppmärksamheten bör riktas mot vad som kan åstadkommas med dessa resurser och värdet av detta, snarare än mot vad som väljs bort.

**Skälen för utredningens bedömning:** Stödutredningen har i kapitel 1 refererat vad som sagts i regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2008/09:140) och som har bäring på utredningens uppdrag. Utredningen har även refererat Försvarsberedningens senaste rapport (Ds 2008:48). Ett viktigt angreppssätt för Stödutredningen är att ur den allmänna inriktning som ges i inriktningspropositionen härleda konsekvenserna för stödverksamheterna inom det militära försvaret och de myndigheter som bedriver denna stödverksamhet. Den sammantagna konklusionen som genomgående har legat till grund för utredningens arbete är därmed att skapandet och vidmakthållandet av användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen prioriteras framför annan verksamhet i det militära försvaret. Ekonomiska och andra resurser ska frigöras för att möjliggöra detta. Genom att a) fortlöpande rationalisera, b) minska volymer och c) kvalitativt förändra ambitioner i materielanskaffning, logistikförsörjning samt inom övrig stödverksamhet går det att frigöra de resurser som är en förutsättning för att realisera det användbara försvaret.

Denna jämförelsevis hårda prioritering innebär med nödvändighet att hittillsvarande verksamheter inom t.ex. forskning och utveckling måste väljas bort. Det innebär att i och för sig vällovlig och högklassig verksamhet, som i sig kan vara värdefull, inte längre i samma utsträckning kan finansieras genom anslagsmedel som tilldelas det militära försvaret. Sådan verksamhet inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk och de andra av utredningen behandlade myndigheterna som hittills varit jämförelsevis personalintensiv behöver framgent bedrivas med mindre resurser och med en förändrad ambitionsnivå, i den mån

verksamheten inte kan avvecklas helt. Av stor betydelse är att den största kostnadskomponenten i de av utredningen behandlade verksamheterna – personalkostnaderna – används på ett effektivt sätt. Hushållning med begränsade resurser måste ha företräde framför vad som är tekniskt möjligt och ambitioner som inte ligger inom det militära försvarets ekonomiska räckvidd. Att någonting är tillräckligt bra måste vara ledordet för all verksamheten som utredningen behandlar. Enkelhet bör vara ledordet för organisatorisk utformning.

Att avstå från en verksamhet som hittills bedrivits inom någon av myndigheterna inom försvarssektorn kan i vissa fall innebära ett mått av risktagning. Denna risktagning ska dock vägas mot och motiveras av den alternativa nytta frigjorda resurser kan skapa. Om en verksamhet tidigare erhållit en viss summa pengar eller ianspråktagit vissa personalvolymmer kan dessa resurser – givet de prioriteringar som regeringen nu gör – användas till att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Uppmärksamheten bör riktas mot vad som kan åstadkommas med dessa resurser och värdet av detta, snarare än mot vad som väljs bort.

Att avstå från att frigöra resurser från myndigheterna inom försvarssektorn och inom Försvarmaktens interna stödverksamhet innebär också att man måste söka efter dessa resurser någon annanstans. Ett tidigare förekommande sätt har varit att lägga ned regementen och flottiljer m.m. i grundorganisationen och därmed spara på hyror m.m. Som jämförelse till de besparingsåtgärder som föreslås i detta betänkande kan nämnas att regeringen inför försvarsbeslutet 2004 gjorde bedömningen att de sammanlagda besparingarna på hyror med anledning av de föreslagna nedläggningarna i regementen och flottiljer m.m. på dryga tiotalet orter uppgick till ca 460 miljoner kronor per år vid fullt utfall 2008. Regeringen anmälde även till riksdagen att det sammanlagda investeringsbehovet för Försvarmaktens fastighetsförsörjningsplan åren 2005-2008 uppgick till ca 4,3 miljarder kronor.<sup>60</sup> I sammanfattning konstaterades att:

Den inriktning regeringen redovisat avseende förändringar i grundorganisationen, tillsammans med övriga här redovisade investeringskostnader, sammantaget leder till att försvarmaktens hyror från och med 2008 kommer att uppgå till ca 2700 miljoner

---

<sup>60</sup> prop. 2004/05:5, s. 186ff.

kronor per år. Regeringen vill samtidigt peka på att en prolongering av 2000 års försvarsbeslut skulle ha inneburit en årlig hyreskostnad från 2007 om ungefär 3 100 miljoner kronor.<sup>61</sup>

## 2.5 Ekonomiska utgångspunkter

**Utredningens bedömning:** Kostnaderna för de av utredningen omfattade stödverksamheterna uppgår till ca 10 miljarder kronor.

De besparingsambitioner som angivits i regeringens direktiv till utredningen av resurser kopplade till stödverksamheten, innebär enligt utredningen ett intervall på 2 till 3 miljarder kronor samt därutöver de nivåer som utredaren har frihet att beskriva.

**Skälen för utredningens bedömning:** Det finns åtminstone tre olika åtgärder för att inom en ekonomisk ram frigöra medel. Den ena är att genomföra rationaliseringar i meningen att åstadkomma samma effekt med en mindre resursinsats. Den andra är att producera mindre kvantiteter av eller helt upphöra med en viss vara eller tjänst, en volymförändring. Den tredje är att ändra det kvalitativa innehållet i en vara eller en tjänst.

I praktiken är ofta en sådan uppdelning svår att göra när man ska besvara vad en kostnadsminskning inom en viss verksamhet har berott på. Frågan ställs på sin spets inom det militära försvaret där organisationen mäts i insatsförband (krigsförband) under de sista 15-20 åren minskat mycket kraftigt. I samband med 2004 års försvarsbeslut minskade insatsorganisationen i förband räknat med ungefär hälften och ett tiotal regementen och flottiljer m.m. lades ned. I jämförelse med 1990-talets början och det kalla krigets slut har insats- eller krigsorganisationen minskat med mer än 90 procent.<sup>62</sup> På motsvarande sätt har antalet utbildningsanläggningar och baser i form av regementen, flottiljer m.m. med en försiktig skattning mer än halverats. Samtidigt anförs ofta att verksamheten ur kvalitativt hänseende förändrats, inte minst för arméstridskrafterna.

<sup>61</sup> a.a., s. 190.

<sup>62</sup> Uppskattningar om insatsorganisationens personella storlek 2008 uppgår till mellan 32 000 till 37 600 personer utifrån de underlag som utredningen tagit del av. Motsvarande siffra för krigsorganisationen vid 1990-talets början var 600 000 – 700 000 personer. Hemvärnet är exkluderat i bägge fallen.

Kostnadsminskningar över tiden inom det militära försvaret består således i allmänhet av en kombination av dessa tre åtgärder. Av detta följer att det blir svårt att bedöma t.ex. i vilken mån en verksamhet verkligen har rationaliserats eller om kostnadsminskningen i huvudsak är hänförlig till en volymminskning. Ett för denna utredning aktuellt exempel är FMLOG. Denna organisationsenhet har existerat sedan 2002 och har före och efter 2004 års försvarsbeslut haft två volymmässigt helt olika försvarsmakter att stödja. Vid en bedömning av i vilken mån verksamheten har rationaliserats, och i därmed i vilken mån det finns ytterligare möjligheter till en sådan rationalisering, behöver samtidigt en bedömning göras av vad en volymminskning av Försvarsmakten inneburit eller borde ha inneburit för verksamheten. I nästa led försvåras en sådan bedömning av att Försvarsmaktens verksamhet under samma år genomgått en kvalitativ förändring som beroende på vad denna består i, påverkat verksamheten i någon riktning. Av detta följer att bedömningar om potentialen för ytterligare kostnadsminskningar med nödvändighet innehåller ett påtagligt mått av osäkerhet.

Vad kostar då den sammanlagda stödverksamheten i det militära försvaret utifrån det angreppssätt som redovisats ovan? Ett precist svar på denna fråga möter samma svårigheter som att uttala sig om kostnaderna för många andra utsnitt av verksamheter inom det militära försvaret, och då i synnerhet verksamhet inom Försvarsmakten.

### *Försvarsmaktens redovisning till Stödutredningen*

Inledningsvis kan nämnas att Försvarsberedningen uppskattade de årliga totala kostnaderna för materiel- och logistikförsörjningen samt forskning och utveckling till 29,4 miljarder kronor.<sup>63</sup> Denna uppskattning inkluderar bl.a. anskaffningskostnaderna för materielen som sådan.

Stödutredningen har från Försvarsmakten begärt uppgifter om de sammanlagda kostnaderna för verksamhet kopplad till den s.k. materielanskaffnings- och logistikprocessen. Försvarsmakten besvarade frågan i december 2008 med ”att den systemmässiga uppbyggnaden hos Försvarsmaktens stödsystem inte medger ett datamässigt utsnitt på koncernnivå av de kostnader som

---

<sup>63</sup> Ds 2008:48, s. 76. Beloppet byggde på ekonomiska data hämtade ur budgetpropositionen för 2008 samt från Försvarsmaktens rapport ”Förslag till utvecklad försvarslogistik”.

## Utgångspunkter

uppkommer föranlett av den verksamhet eller de personalvolymerna som anges i frågeställningen vad gäller Försvarmaktens aktiviteter inom materielprocessen”.<sup>64</sup> Försvarmakten har heller inte till utredningen kunnat redovisa utgifter per funktionsområde enligt den indelning som används i den för Försvarmakten interna dokumentet Grundsyn logistik. Försvarmakten hänvisar i sammanhanget till att det nya verksamhetsledningssystemet PRIO inte ännu är i drift och de begränsningar detta medför för att ta fram ekonomiska och andra data.

Med dessa reservationer redovisar Försvarmakten ett närmevärde för de kostnader som 2008 är förknippade med den s.k. materielanskaffningsprocessen. Dessa är enligt nedan.

a) Utgifter för teknik- och materieförsörjning inklusive materielnära utgifter dvs. utgifter som belastar [dåvarande] anslagen 6:2 och 6:3.

b) Utgifter för logistikverksamhet med egna resurser som bedrivs vid utbildning och insats. Dessa utgifter utgörs av såväl löne-, lokal- och verksamhetsutgifter samt lokal anskaffning förknippad med denna verksamhet. Härefter bör också ingå utgifter för transporttjänst, bedrivna i egen regi eller köpta tjänster och förnödenheter.

c) Utgifter för logistikverksamhet som genomförs som köpta tjänster från FMLOG eller näringslivet.

Försvarmakten uppskattar därmed de totala utgifterna för materielanskaffnings- och logistikprocessen för 2008 till 21 835 mnkr, exklusive logistik producerat vid egna produktions- och insatsförband vilka enligt myndigheten inte kan uppskattas enligt vad som ovan angivits. Totalsumman är enligt Stödutredningens bedömning i det sistnämnda avseendet underskattad.

---

<sup>64</sup> Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19.

**Tabell 2:1** *Försvarsmaktens bedömning av kostnaden för materielanskaffnings- och logistikprocessen år 2008*

Anslag	Ändamål	Belopp
6.1	Logistik köpt från FMLOG m.m.	4 426
6.2	Materielanskaffning vidmakthållande och avveckling	16 427
6.3	Forskning och teknikutveckling	982
Summa		21 835

Källa: Försvarsmaktens redovisning till Stödutredningen 2008-12-19.

Utöver ovanstående redovisning har Stödutredningen i likhet med Försvarsberedningen även tagit del av Försvarsmaktens interna rapport *Förslag till utvecklad försvarslogistik* från 2008. Den totala kostnaden för logistikverksamheten inom det dåvarande s.k. förbandsanslaget 6:1 uppgick enligt uppgift i rapporten till 11 200 mnkr år 2007. År 2003 uppges motsvarande kostnader ha uppgått till 12 900 mnkr. Som andel av den totala omslutningen på förbandsanslaget 6:1 anges att kostnaderna för logistikverksamheten därmed minskat, från 65% till 59%.

#### *Stödutredningens bedömning av de sammanlagda stödkostnaderna*

Stödutredningen kan konstatera att det förkommer skilda uppskattningar om nivån på de sammanlagda stödkostnaderna. Dels beror detta på att det inte finns någon vedertagen definition på vad som ska avses ingå i begrepp som materielprocess, logistikprocess, stödverksamhet. Dels att Försvarsmakten för närvarande inte har möjlighet att med precision göra tillförlitliga utsnitt på i sammanhanget relevanta kostnadsposter. En tredje orsak till de stora beloppsmässiga skillnaderna enligt ovan är om man räknar med anskaffningskostnaden för materiel eller inte.

Det nu sagda innebär att Stödutredningen anser sig behöva göra en egen bedömning av storleken på den kostnadsbas som ska ligga till grund för beräkningen för frigörandet av resurser enligt utredningens direktiv. För det första gör utredningen bedömningen att inte inkludera kostnaderna för materielen i sig i denna kostnadsbas. Skälet till detta är att krigsmateriel är en nödvändig komponent för att skapa och vidmakthålla insatsförband.



## Utgångspunkter

Vad utredningen däremot inkluderar i kostnadsbasen är kostnader som är förknippade med det arbete som innebär att i olika avseenden administrera anskaffning av krigsmateriel samt den forsknings- och utvecklingsverksamhet som föregår anskaffning. Stödutredningen är medveten om att det är svårt att göra en distinkt åtskillnad mellan vad som är de nu angivna storheterna. Enligt utredningen bedömning bör dock inte kostnaderna för materielen i sig ingå i beräkningsunderlaget.

Därutöver har utredningen strävat efter att använda belopp som är så tillförlitliga som möjligt. Det innebär i första hand att belopp som är kontrollerbara mot myndigheternas offentliga ekonomiska redovisning har använts, och i andra hand uppgifter som direkt inhämtats från myndigheterna i särskild ordning. Stödutredningens beräkningsunderlag för stödverksamheten framgår enligt tabell 2:2.

**Tabell 2:2 Kostnadsbas för stödet till Försvarsmakten 2008 (mnkr)**

<b>Myndighet motsv.</b>	<b>Del av anslag</b>	<b>Omslutning</b>	<b>Kommentar</b>
Högkvarteret	6:1	1 579	Kostnader för orgenheten
FMLOG	6:1	4 800	Kostnader för orgenheten
Teknikkontoren och Materielkontoret	6:1	150	Inkluderar löner och verksamhetskostnader inkl. vissa hyror.
FOI	6:1/6:2/6:3	749	Intäkt FM 563 mnkr, intäkt FMV 186 mnkr
F&U externt	6:2	680	Kostnader för F&U som ännu ej lett till beslut om serieanskaffning
TPV	6:1/6:4	181	Anslag 6:4 161 mnkr, intäkter FM 20 mnkr
FHS/Försvarsmakten*	1:1/1:7	436	Anslag 1:7 Officersutbildning 267 mnkr, Kadettkostn 84 mnkr, nivåhöjande utb 85 mnkr
FMV	6:2	1 475	Avser FM:s myndighetskostnad, kostnad för den s.k. "basplattan" och justering FMV myndighetskostnad avseende del som ingår i 6:2 och 6:3.
<b>Summa</b>		<b>10 050</b>	

\* Planerade värden 2010 för officersutbildningen utgör grund för besparingen. Motivet är att kostnaderna för denna verksamhet, till följd av den pågående överföringen av uppgifter från Försvarsmakten till FHS, under 2008 delades mellan anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap och 1:7.

**Källa:** Årsredovisningarna för FOI, TPV, FHS och FMV samt Försvarmaktens svar till utredningen 2009-03-06 (vad gäller HKV och FMLOG) samt 2009-04-07 vad gäller F&U externt. För FOI, TPV och FHS förutsätts att intäkterna från Försvarmakten och FMV motsvaras av lika stora kostnader.

Stödutredningens beräkningsunderlag gör inte anspråk på att vara heltäckande eller det enda möjliga beräkningsunderlaget. Spännvidden av tidigare uppskattningar framgår enligt ovan, där den enskilt största differensen förklaras av huruvida man inkluderar kostnaderna för materielinköp eller inte. Som framgått ovan har Stödutredningen gjort bedömningen att dessa kostnader inte bör ingå i beräkningsunderlaget. Stödutredningen anser dock att beräkningsunderlaget ger en tillräckligt god grund för att uppskatta stödkostnaderna för Försvarmakten. Belopp kan dock både tillkomma och avgå beroende på om man gör en snävare eller vidare definition. Exempelvis kan man hävda att Högkvarterets kostnader för insatsledning principiellt bör exkluderas eller att delar av Högkvarterets administration avser "övrigt stöd" snarare än "materiel och logistikprocessen". Beträffande FMV:s myndighetskostnad kan denna antas vara något högt skattad då viss del av myndighetens intäkter är från andra kunder än Försvarmakten och därmed borde en överensstämmande del av myndighetskostnaderna exkluderas.<sup>65</sup>

Å andra sidan vill Stödutredningen uppmärksamma att det sannolikt finns kostnader som inte inkluderas i ovanstående beräkningsunderlag och som avser stödverksamhet. Inom Försvarmakten gäller det bl.a. kostnader som bokförs på den s.k. centrala kassan och som därmed inte bokförs på någon organisationsenhet. Det kan exempelvis vara kostnader i form av Försvarmaktens nya verksamhetsledningssystem PRIO, IT-kostnader, pensionskostnader, kostnader för övertalighet i form av fastigheter som inte nyttjas etc.<sup>66</sup> Utredningen gör således bedömningen att det kan finnas kostnadsposter bokförda inom den centrala kassan i form av framförallt IT- och pensionskostnader som till del går att hänföra till förbandet Högkvarteret. Ett annat område som inte har inkluderats p.g.a. svårigheter att erhålla tillförlitliga uppgifter är logistik som bedrivs vid t.ex. regementen

<sup>65</sup> FMV:s myndighetskostnad avser kostnader för personal, lokaler, utrustning och IT, och utgör kostnaden för de resurser som krävs för att anskaffa den materiel och de tjänster som FMV:s kunder efterfrågar. Myndighetskostnaden täcks av det timpris som kunderna betalar. Jfr. FMV:s årsredovisning för 2008, s. 32.

<sup>66</sup> ESV rapport *Försvarmaktens interna styrning och kontroll*, 2008-05-15.

och flottiljer i grundorganisationen eller vid insatser och som därmed inte ingår i organisationsenheten FMLOG.

De besparingsambitioner som angivits i regeringens direktiv till utredningen om 20-30 procent av resurser kopplade till stödverksamheten, innebär således ett intervall på 2 till 3 miljarder kronor samt därutöver de nivåer som utredaren har frihet att beskriva.

## 2.6 Allmänt om utredningens förslag

Stödutredningen lägger i denna rapport förslag i frågor som föranleder beslut av regeringen och i förekommande fall riksdagen. Styrande för med vilken precision som utredningen har utformat sina förslag har varit beroende av uppgifterna i för utredningen tillgängligt underlag. Förslagen handlar om förändringar i anslagsnivå, i förekommande fall specificeringar inom dessa anslag (t.ex. vad gäller anslagsposter, myndighetskostnader och det huvudsakliga ändamålet för dessa kostnader), inrättande eller avveckling av enskilda myndigheter. I något fall lämnas förslag i fråga om organisationen inom en myndighet (Försvarmakten) och i ett avseende lämnar även utredningen förslag som rör organiseringen inom en organisationsenhet inom Försvarmakten (Högkvarteret). Att lämna förslag på denna nivå bedömer utredningen ligga i linje med vad som normalt omfattas av regeringens styrning av myndigheterna.

Med beaktande av den verksamhet som bedrivs inom försvarssektorn, vill utredningen dock framhålla att regeringen i allt väsentligt är oförhindrad att styra Försvarmakten och de av utredningen behandlade myndigheterna i den utsträckning som regeringen finner lämpligt.<sup>67</sup> De redovisningar som görs i de

<sup>67</sup> Frågan om vad regeringen får, kan och bör styra visavi myndigheterna behandlas utförligt av Styrutredningen i SOU 2007:75, av Förvaltningskommittén i SOU 2008:118 samt i en av rapporterna till Förvaltningskommittén, jfr. SOU 2008:119. I korthet kan följande sägas. De begränsningar som finns för regeringens rätt att ge direktiv anges i RF 11:7. Tillsammans med stadgandena i RF 7:3 om att regeringens beslut fattas kollektivt, är det dessa begränsningar som avses när man i Sverige talar om förbudet mot ministerstyre. Det är emellertid här fråga om ett avgränsat område som är undantaget regeringens direktivrätt, nämligen när en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Förvaltningsmyndigheternas frihet från utomstående påverkan avser alltså endast handläggning av ärenden, dvs. den beslutande verksamheten. I detta sammanhang ska flera förutsättningar vara uppfyllda. Det ska vara fråga om handläggning av ärenden där förvaltningsmyndigheten ska fatta ett beslut som rör ett särskilt fall. Därutöver avgränsas bestämmelsen till att avse dels de fall då det rör sig om myndighetsutövning mot enskild

deskriptiva avsnitten och de överväganden som utredningen gör kan dock i olika delar inbjuda till reflexioner över om styrningen och uppföljningen av Försvarsmaktens och andra myndigheters verksamhet har en sådan konkretion att den kan påverka vad som kan bedömas vara av strategisk betydelse, t.ex. vad gäller effekt i termer av användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen eller resursförbrukning i kostnadstermer.

Stödutredningens uppdrag kan även ses som en indikation på att den inom försvarssektorn sedan länge tillämpade och för myndigheterna allmänt gällande resultatstyrningen på detta område inte fungerat tillräckligt bra. Om så hade varit fallet skulle problem som gäller uppdelning av uppgifter inom och mellan myndigheterna ha justerats efterhand såvida inte problemen var av den karaktären att blotta existensen av en viss myndighet, anslag eller annat som regeringen beslutat om skulle förhindra en sådan utveckling. En bärande tanke med resultatstyrningen är således att myndigheterna själva ska ha stor handlingsfrihet i utförandet av sina uppgifter och själva besluta om frågor som rör bl.a. intern organisering, personalens antalsmässiga storlek och sammansättning samt vilka investeringar som bör göras.

Ekonomiska resurser skulle med detta synsätt – som ett resultat av en fortlöpande fungerande resultatstyrning – ha fördelats om från t.ex. stödverksamhet till den rent operativa verksamheten som ett resultat av myndigheternas planering i en utsträckning som skulle ha gjort denna utrednings uppdrag överflödigt. Orsakerna till att så inte skett är nog flera. En förklaring kan vara att förutsättningarna för försvarsområdet, som de senaste 15 åren karaktäriseras av en stor volymmässig, organisatorisk men även kvalitativ förändring, måhända inte varit tillräckligt gynnsamma för att åstadkomma en sådan justering.

---

eller kommun och dels de andra fall då myndigheten tillämpar lagbestämmelser och där den grundläggande normen således beslutats av riksdagen. Utanför stadgandets tillämpningsområde faller däremot sådant rent faktiskt handlande som utgör en central uppgift för många förvaltningsmyndigheter.

## 3 Forskning och utveckling

### 3.1 Inledning

I detta kapitel behandlas av staten finansierad forskning, teknikutveckling och annan utveckling relaterad till det militära försvaret. Med forskning avses ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer, med eller utan en bestämd tillämpning i sikte. Med utveckling avses ett systematiskt arbete som utnyttjar forskningsresultat, vetenskaplig kunskap eller nya idéer för att åstadkomma nya material, varor, tjänster, processer, system eller metoder, eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana.<sup>68</sup>

### 3.2 Nuvarande organisation och verksamhet

Det militära försvarets forskning, teknikutveckling och annan utveckling m.m., i det följande benämnd försvarsforskning, finansieras av anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (tidigare 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.), 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar (tidigare 6:2 Materiel och anläggningar), 1:5 Forskning och teknikutveckling (tidigare 6:3 Forskning och teknikutveckling), 1:7 Officersutbildning m.m. (tidigare 6:5 Officersutbildning m.m.) samt 1:9 Totalförsvarets forskningsinstitut (tidigare 6:7 Totalförsvarets forskningsinstitut). Utgifterna för försvarsforskningen uppgick under 2008 till sammanlagt cirka ca 5,5 miljarder kronor och fördelningen mellan anslagen framgår av nedanstående tabell.

---

<sup>68</sup> SCB Statistiska meddelanden, *Forskning och utveckling i Sverige 2005*, UF 16 SM 0701, sid. 62.

**Tabell 3:1** *Utgifter 2008 för försvarsforskning finansierat av utgiftsområde 6*

<b>Anslag</b>	<b>Ändamål</b>	<b>utfall 2008</b>
del av 6:1	utveckling av insatsorganisationen	31
del av 6:2	Utvecklingsåtgärder inom områden där beslut om serieanskaffning ännu inte fattats	682
	Utvecklingsåtgärder inom ramen för redan beslutade plattformar/system	3 718
6:3	Forskning och teknikutveckling	978
del av 6:5 (FHS)	Forskning och utveckling m.m. inom vissa av FHS kompetensområden.	28
	Forskning och analysstöd för regeringens behov.	11
del av 6:7 (FOI)	Forskning och analysstöd för regeringens behov.	47
<b>Summa</b>		<b>5 495</b>

**Källa:** Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-23, Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-29, FMV:s svar till Stödutredningen 2009-04-17, Försvarsmaktens årsredovisning för 2008, Försvarshögskolans årsredovisning för 2008, FOI:s årsredovisning för 2008.

### 3.3 Försvarsmaktens beställningar av försvarsforskning

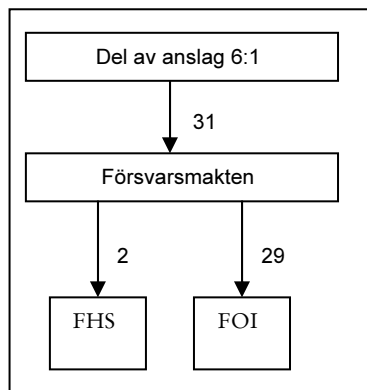
Huvuddelen av anslagsmedlen för försvarsforskning, dvs. anslaget 6:3 samt delar av anslagen 6:1 och 6:2, tilldelas Försvarsmakten som sedan beställer forskning från bland andra Försvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarshögskolan (FHS) och Försvarets materielverk (FMV). FOI och FHS utför forskningsuppdragen mestadels i egen regi medan en stor del av beställningarna till FMV omsätts i nya beställningar till industri, FOI, FHS och övriga universitet och högskolor (UoH).

#### 3.3.1 Försvarsforskning finansierad av anslag 6:1

Anslagsmedel för Försvarsmaktens studieverksamhet samt s.k. operationsanalys vid Högkvarteret överfördes från och med 2008 från anslaget 6:1 till anslaget 6:3. Merparten av de kvarvarande

utvecklingsbeställningarna som finansieras genom anslaget 6:1 avser stöd till Försvarsmaktens förband.

**Figur 3:1** Försvarsforskning finansierad av anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. 2008 (mnkr)

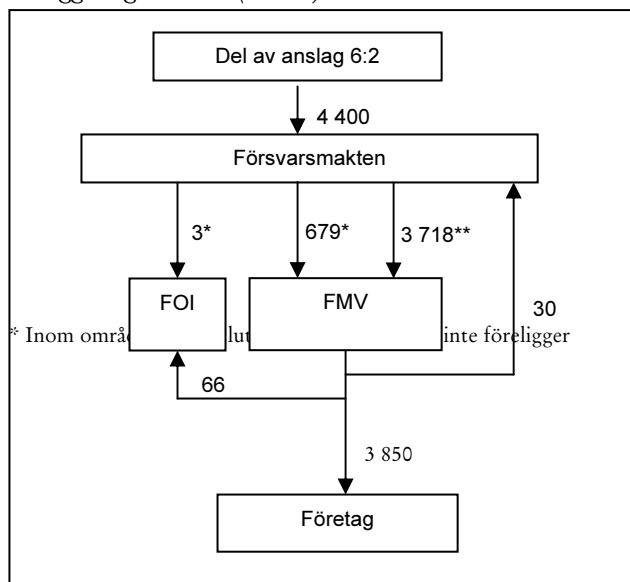


Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-23, Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-29.

### 3.3.2 Försvarsforskning finansierad av anslag 6:2

En del av anslaget 6:2 utgörs av utvecklingsbeställningar. Dessa är antingen relaterade till utveckling inom områden där beslut om serieanskaffning inte föreligger eller genomförs inom ramen för redan beslutade plattformar och system.

**Figur 3:2** Försvarsforskning finansierad av anslag 6:2 Materiel och anläggningar 2008 (mnkr)



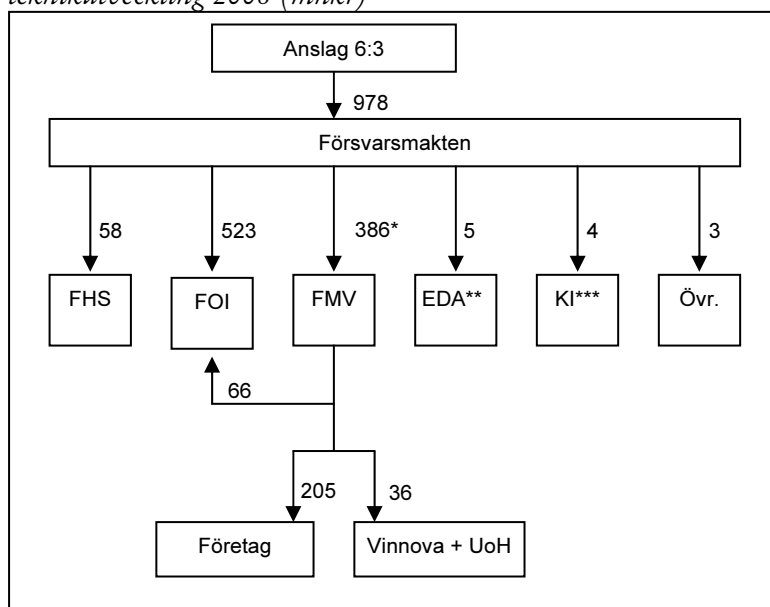
\*\* Inom ramen för beslutad serieanskaffning

**Källa:** Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-23 och 2009-04-29 samt FMV:s svar till Stödutredningen 2009-04-17 och 2009-04-29.

### 3.3.3 Forsvarsforskning finansierad av anslag 6:3

Anslaget 6:3 tilldelas Försvarmakten som lägger ut uppdrag till bland annat FOI, FMV och FHS. Dessa uppdragstagare använder en del av medlen för att i sin tur lägga ut uppdrag till andra aktörer.

**Figur 3:3** Forsvarsforskning finansierad av anslag 6:3 Forskning och teknikutveckling 2008 (mnr)



\* FMV:s redovisade utfall uppgick till 355 miljoner kronor. Avvikelsen i förhållande till Försvarmaktens anslagsbelastande utfall på 386 miljoner kronor beror på att myndigheternas periodiseringar av utfallet skiljer sig åt.

\*\* Europeiska försvarsbyrån

\*\*\* Karolinska institutet

**Källa:** Försvarmaktens årsredovisning för 2008, Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-01, FMV:s svar till Stödutredningen 2009-04-29.



Enligt Försvarmaktens begreppsanvändning delas den verksamhet som finansieras av anslaget 6:3 in i fem s.k. *materielsystem*.

**Tabell 3:2** *Utgifter anslag 6:3 Forskning och teknikutveckling fördelat per materielsystem (mnr, löpande priser)*

Materielsystem	Utfall 2008
Forskning	474
Teknikutveckling	290
Forsknings- och teknologitransfer	49
Studier	35
Koncernstöd	130
<b>Summa</b>	<b>978</b>

Källa: Försvarmaktens årsredovisning 2008.

### *Materielsystemen forskning och teknikutveckling*

Materielsystemet *Forskning* innefattar projekt med låga mognadsnivåer, grundforskningen ingår i detta område. Materielsystemet *Teknikutveckling* utgörs av projekt med en högre teknisk mognadsnivå, i området ingår bl.a. validering av teknologier och tekniska komponenter. Försvarmakten delar in verksamheten inom *Forskning* och *Teknikutveckling* i tretton förmågedrivna områden, krigsvetenskap, temaområden, det särskilda FoT-programmet, de strategiska forskningskärnorna och det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP).

Verksamheten inom respektive s.k. förmågedrivet område balanseras utifrån mognadsnivå. Det innebär att det inom varje område ska finnas en balans mellan mera grundläggande forskning och projekt som i närtid skulle kunna införas i kärnverksamheten som operativa system. Forskning inom området *Krigsvetenskap* genomförs vid FHS och syftet är bl.a. att stödja Försvarmaktens utveckling av doktriner, perspektivstudier samt studier av s.k. samtida fenomen<sup>69</sup>.

*Temaområden* etableras för att effektivisera och samordna kunskapsuppbyggnaden för bredare problemställningar, det senast avslutade temaområdet rubricerades ”Människan i det nätverksbaserade försvaret”.

<sup>69</sup> HKV 21 100:66556 *Inriktningsplan för Försvarmaktens Forskning och teknikutveckling* 2009, sid. 109.

Syftet med det *Särskilda FoT-programmet* är, enligt Försvarmakten, att hantera s.k. möjlighetsdriven FoT-verksamhet<sup>70</sup>. Med detta avses att utvärdera den allmänna utvecklingen och eventuellt anpassa eller vidareutveckla den för militära tillämpningar.

De *Strategiska forskningskärnorna* syftar till att fånga upp vad Försvarmakten betecknar som banbrytande upptäckter<sup>71</sup>. Dessa ska när det bedöms lämpligt vidareutvecklas och sedan överföras till annan relevant verksamhet, t.ex. de förmågedrivna områdena. Verksamheten inom de strategiska forskningskärnorna bedrivs vid FOI.

Syftet med *det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP)*, där Försvarmakten är en av delfinansierarna, är att vidareutveckla forskningsresurserna inom landet vid industri, forskningsinstitut, universitet och högskolor samt att samordna utnyttjandet av dessa resurser. Programmet omfattar sådan flygteknisk forskning som är av såväl civilt som militärt intresse.

**Tabell 3:3** *Utfallet inom materielsystemen Forskning och Teknikutveckling fördelade per område 2008 (mnr)*

	Utfall 2008	
	Forskning	Teknikutv
<i>Förmågedrivna områden</i>		
Modellering och simulering	19	11
Ledning och MSI <sup>72</sup>	61	19
Ledarskap	20	
Sensorer och signaturanpassning	66	14
Undervattensteknik	35	14
Vapen och skydd	44	26
Telekrig	66	11
Försvarsrelaterad medicin	21	3
Fordonsteknik		1
Flygteknik	20	124
Fartygsteknik	0	0
CBRN <sup>73</sup> och miljö	72	2
Logistik		7

<sup>70</sup> a.a., sid. 4.

<sup>71</sup> a.a.

<sup>72</sup> Människa System Interaktion

<sup>73</sup> Chemical, Biological, Radiological, Nuclear.

## Forskning och utveckling

Krigsvetenskap	7	
Temaområden	6	
Strategiska forskningskärnor	16	
Särskilda FoT-programmet		60
Nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP)	20	
<b>Summa</b>	<b>474</b>	<b>290</b>

Källa: Försvarmaktens årsredovisning för 2008.

### *Materielsystemet forsknings- och teknologitransfer*

Materielsystemet *Forsknings- och teknologitransfer* innefattar demonstratorprojekt samt överföring av utvecklingsresultat till t.ex. materielprocessen. Med detta avses de teknikutvecklingsprojekt som avslutas med en eller flera demonstrationer där produkten, *demonstratorn*, testas mot ställda krav och förväntningar. Enligt Försvarmakten avses med demonstrator en konstruktion som syftar till att påvisa att nya idéer, nya tekniker eller nya systemlösningar är praktiskt och ekonomiskt genomförbara. Demonstratorer kan ha varierande färdighetsgrader från demonstration i laboratoriemiljö till demonstration på systemnivå i fält.<sup>74</sup>

**Tabell 3:4** *Utfall inom materielsystemet Forsknings- och teknologitransfer 2008 (mnkr)*

Forsknings- och teknologitransferprojekt	Utfall 2008
Ledningskrigssimulator etapp 2	14,0
Elektrotermisk antändning, Abraham etapp 4	10,0
Radiofrekvensvapen stridsdel etapp 3	8,0
Avståndsindikering B-stridsmedel förfas	6,0
Optikspanare förstudie	5,0
NBC-ledningssystem etapp 2	3,0
Ökad omvärldsuppfattning med stöd av mixed reality etapp 1	3,0
High Level Arcitecture Security	0,2
<b>Summa</b>	<b>49,2</b>

Källa: Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-01.

### *Materielsystemet studier*

<sup>74</sup> Försvarmaktens Perspektivrapport 7, 2003, bilaga 1.

Materielsystemet *Studier* innefattar studieverksamhet som genomförs i syfte att ta fram beslutsunderlag och kunskapsuppbyggnad avseende Försvarmaktens utveckling och förändring i olika avseenden på både kort och längre sikt.

**Tabell 3:5** *Utfall inom materielsystemet studier 2008 (mnkr)*

<b>Studier</b>	<b>Utfall 2008</b>
FOI:s och UoH:s stöd till Försvarmaktens PerP	14
FOI:s stöd till Försvarmaktens studier 08	7
FHS:s stöd till Försvarmaktens studier 08	3
Multisensormålsökarteknik (SAREK)	3
FMV:s stöd till ledning av studieverksamhet 07-09	2
ISDP <sup>75</sup> stöd till PerP	1
FMV:s stöd till Försvarmaktens studier 07	1
Övriga studier	4
<b>Summa</b>	<b>35</b>

Källa: Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-01

#### *Materielsystemet koncernstöd*

Materielsystemet *Koncernstöd* innefattar dels planerings- och ledningsstöd m.m. till Försvarmakten där bl.a. operationsanalyser och perspektivstudier ingår, dels subventionering för att vidmakthålla viss verksamhet som inte är fullt finansierad genom övriga uppdrag.

**Tabell 3:6** *Utfall inom materielsystemet koncernstöd 2008 (mnkr)*

<b>Koncernstöd</b>	<b>Utfall 2008</b>
Operationsanalytiker från FOI	38
Basplatta Flygvapnets luftstridssimuleringscentrum	30
FOI: stöd till FM FoT-process	12
FMV:s stöd till FM FoT-process	12
EDA-programmet force protection	5
Databas för nyttiggörande av FoU	4
FOI analysstöd till multinational experiment 5	4
Basplatta för FMV:s spelkort till PerP	4
FMV:s teknisk prognos	2
Basplatta FHS Ledningsforskning	2
Övrigt koncernstöd	17

<sup>75</sup> Institutet för säkerhets- och utvecklingspolitik knutet till Stockholms universitet.

<b>Summa</b>	130
--------------	-----

Källa: Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-01.

### 3.4 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten ska även bedriva försvarsunderrättelseverksamhet genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare. FOI ska därutöver, inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport, stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.

FOI är organiserat i fem avdelningar. Fyra av dessa är forskningsavdelningar med olika expertområden och ansvar för försäljning och kundkontakter. Den femte avdelningen benämns Forskningsstöd och arbetar med administration, IT och kommunikation. De fyra forskningsavdelningarna är Försvarsanalys, CBRN-skydd och säkerhet, Försvars- och säkerhetssystem samt Informationssystem. Verksamheten är huvudsakligen lokaliserad till Grindsjön och Kista i Stockholmsområdet samt Linköping och Umeå.

#### 3.4.1 Ekonomiskt utfall

FOI disponerar anslagen 6:7 Totalförsvarets forskningsinstitut och den del av anslag 5:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik och nedrustning som avser CBRN-området. Myndighetens resterande verksamhet är avgifts- eller bidragsfinansierad.

**Tabell 3:7** *Intäkter för FOI 2000, 2004-2008, mnkr*

Beställare	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Anslag UD/Fö	174	200	202	210	73	95
Försvarmakten	515	670	677	627	680	563
Försvarets materielverk	175	255	231	201	191	186
Andra statliga myndigheter	66	67	56	48	62	48
Övriga kunder	100	89	70	80	93	94

## Forskning och utveckling

Bidrag	32	19	21	22	93	76
Finansiella intäkter		0	1	1	3	3
Periodiseringar FFA	-17					
<b>Summa löpande priser</b>	<b>1 045</b>	<b>1 300</b>	<b>1 258</b>	<b>1 189</b>	<b>1 195</b>	<b>1 065</b>
<b>Summa fasta priser</b>	<b>1 204</b>	<b>1 399</b>	<b>1 348</b>	<b>1 257</b>	<b>1 236</b>	<b>1 065</b>
<i>Förändring jmf 2004 fasta priser</i>			-51	-142	-163	-334

Källa: SOU 2005:96 samt årsredovisningar för FOI 2004 - 2008.

### *Intäkter från anslag m.m.*

FOI:s anslagsfinansierade verksamhet reducerades från 210 miljoner kronor 2006 till 73 miljoner kronor 2007 samtidigt som intäkterna från Forsvarsmakten ökade med 53 miljoner kronor. Dessa förändringar var till stor del en följd av följande omföringar mellan anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet:

- anslagsmedlen för NBC-skyddsforskning och flygteknisk kompetensutveckling, som under 2006 uppgick till 108 miljoner kronor respektive 44 miljoner kronor, överfördes inför 2007 från dåvarande anslaget 6:8 Totalförsvarets forskningsinstitut som disponerades av FOI till anslaget 6:3 Forskning och teknikutveckling som disponerades av Forsvarsmakten.
- i Forsvarsmaktens regleringsbrev för 2007 infördes ett nytt villkor under anslaget 6:3 som innebar att Forsvarsmakten, utöver forskningsbeställningar som görs för eget behov, genom avgifter till FOI skulle finansiera den s.k. bottenplattan för Totalförsvarets forskningsinstituts NBC-forskning.
- därutöver överfördes 16 miljoner kronor i anslagsmedel från anslag 6:3 till anslaget 6:8 för FOI:s deltagande i internationell verksamhet samt exportstöd. Forsvarsmakten hade tidigare haft ett villkor i sitt regleringsbrev som innebar att myndigheten skulle beställa denna verksamhet från FOI.

År 2008 utökades anslagsposten till FOI under anslaget 5:6 med 18 miljoner kronor för vidmakthållande av grundkompetens och infrastruktur inom CBRN-området. Samma år infördes även ett villkor i Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev som innebär att myndigheten under anslaget 7:5 Krisberedskap ska utbetala 18 miljoner kronor till FOI för att bidra till vidmakthållande av grundkompetens och infrastruktur hänförlig till CBRN-verksamheten. Detta innebär att området CBRN (tidigare benämnt NBC) i FOI:s redovisning först övergick från anslagsfinansiering 2006 till avgiftsfinansiering 2007 och därefter till en blandning mellan avgifter, anslag och bidrag under 2008.

De anslagspåverkande omföringarna som redogörs för ovan har sammanfattningsvis resulterat i förändrade finansiella flöden, såväl mellan anslag och avgifter som mellan olika utgiftsområden. Den anslagsfinansierade verksamhet som inte berördes av dessa omföringar har varit relativt konstant under perioden 2004-2008.

#### *Intäkter av avgifter från Försvarmakten och via FMV*

Förändringarna av de finansiella flödena mellan åren 2006 och 2008 som redogörs för ovan försvårar en rättvis jämförelse av hur FOI:s intäkter från Försvarmakten och FMV utvecklats sedan 2004. Vid en direkt jämförelse utan justeringar för de omföringar som beslutats mellan anslag och utgiftsområden har intäkterna till FOI från Försvarmakten och FMV endast minskat med 176 miljoner kronor sedan 2004.

Utredningen har dock i syfte att möjliggöra en mera rättvisande jämförelse valt att justera för de beslutade omföringarna i tabellen nedan. Utredningen har därigenom kunnat konstatera att intäkterna från Försvarmakten och FMV minskat med 276 miljoner kronor i löpande priser sedan 2004 vilket utgör en minskning med 354 miljoner kronor omräknat till 2008 års prisläge. Justeringarna åskådliggörs närmare i tabell åtta.

**Tabell 3:8** *Intäkter från Försvarmakten och FMV justerat för överföringar mellan anslag 2004-2008 (mnr, löpande priser)*

	2004	2005	2006	2007	2008
Avgifter från Försvarmakten	670	677	627	680	563
Avgifter från FMV	255	231	201	191	186

**Justeringsposter för att göra 2008 års utfall jämförbart med tidigare år**

Flygteknisk kompetens och resursutveckling övergår från anslag till avgiftsfinansiering år 2007	44	43	44		
NBC-skyddsforskning övergår från anslag till avgiftsfinansiering år 2007	108	106	108		
FOI:s internationella verksamhet samt exportstöd övergår från att finansieras via avgifter från Försvarmakten till anslag år 2007	-16	-16	-16		
Vidmakthållande av viss grundkompetens och infrastruktur inom CBRN-området återgår från avgiftsfinansiering till anslag (utgömr 5) år 2008	-18	-18	-18	-18	
Vidmakthållande av viss grundkompetens och infrastruktur inom CBRN-området återgår från avgiftsfinansiering till bidrag från KBM år 2008	-18	-18	-18	-18	
<b>Justerad summa löpande priser</b>	<b>1 025</b>	<b>1 005</b>	<b>928</b>	<b>835</b>	<b>749</b>
<b>Justerad summa fasta priser</b>	<b>1 103</b>	<b>1 077</b>	<b>981</b>	<b>864</b>	<b>749</b>
<i>Förändring jmf 2004 fasta priser</i>		-26	-122	-239	-354

Källa: Årsredovisningar för FOI 2004 - 2008, regleringsbrev för FOI 2004 - 2008, regleringsbrev för anslag 5:6 2008 samt regleringsbrev för Krisberedskapsmyndigheten 2008.

*Intäkter av avgifter från andra statliga myndigheter och övriga kunder*

FOI:s intäkter från andra statliga myndigheter har minskat med 19 miljoner kronor sedan 2004 medan intäkterna från övriga icke-statliga kunder ökat med 5 miljoner kronor.

*Intäkter av bidrag*

Intäkterna av bidrag har ökat från 19 till 76 miljoner kronor sedan 2004. Bidragen från Krisberedskapsmyndigheten uppgick under 2008 till 27 miljoner kronor. En del av ökningen förklaras av att Krisberedskapsmyndigheten från 2008 utbetalar ett bidrag till CBRN-verksamheten vid FOI på 18 miljoner kronor för vidmakthållande av grundkompetens och infrastruktur. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska enligt regleringsbrevet för 2009 betala ut detta bidrag. Övriga större statliga bidragsgivare under 2008 var Vinnova (11 miljoner kronor),



Regeringskansliet (5 miljoner kronor) och Naturvårdsverket (3 miljoner kronor). FOI:s bidrag från EU uppgick till 20 miljoner kronor under 2008.

*Fördelning av intäkter utifrån aktörer*

Cirka 90 procent av FOI:s omsättning finansieras via statsbudgeten. Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet står för cirka 85 procent av dessa intäkter. Intäkterna från övriga utgiftsområden är i huvudsak hänförliga till CBRN-området. FOI:s största externa kunder under 2008 var PGS Technology (Sweden) AB (12 miljoner kronor), Saab inklusive Gripen International (12 miljoner) samt singaporianska Defence Science and Technology Agency (10 miljoner kronor).

**Tabell 3:9 Kategoriindelning av FOI:s intäkter 2008 (mkr)**

	<b>Belopp</b>	<b>Andel</b>
Intäkter från övriga kunder	94	9%
Bidrag från privata organisationer och EU	21	2%
<b>Delsumma extern finansiering</b>	<b>115</b>	<b>11%</b>
Finansiella intäkter	3	0%
Avgifter från andra statliga myndigheter	48	5%
Avgifter från FMV	186	17%
Avgifter från Försvarsmakten	563	53%
Bidrag från statliga myndigheter	55	5%
Anslag utgiftsområde 6: Försvar samt beredskap mot sårbarhet	63	6%
Anslag utgiftsområde 5: internationell samverkan	32	3%
<b>Delsumma finansiering via statsbudgeten</b>	<b>950</b>	<b>89%</b>
<b>Totalsumma</b>	<b>1 065</b>	<b>100%</b>

Källa: Årsredovisning för FOI 2008.

*Myndighetens kostnader*

De totala kostnaderna vid FOI har i löpande priser minskat med 249 miljoner kronor sedan 2004, vilket är ungefärligen i samma nivå som minskningen av intäkterna från Försvarmakten och FMV under samma period, se ovan. FOI:s personalkostnader har minskat med 137 miljoner kronor vilket är en följd av att antalet årsarbetskrafter minskat, se nedan. Lokalkostnaderna har minskat med 56 miljoner kronor sedan 2004, minskningen är dock hänförlig till de engångsavsättningar myndigheten gjorde 2004 med anledning av att lokaler lämnades i Bromma och Ursvik. Lokalkostnaderna har ökat med 3 miljoner kronor sedan 2003.

**Tabell 3:10 Kostnader för FOI 2004-2008 per kostnadsslag (mnkr)**

Kostnadsslag	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 2004-2008
Personal	792	803	742	685	655	-17%
Lokaler	186	129	124	143	121	-35%
Övriga driftskostnader	248	247	214	219	230	-7%
Finansiella kostnader	10	4	6	8	6	-40%
Avskrivningar/ nedskrivningar	62	61	68	117	37	-40%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>1298</b>	<b>1244</b>	<b>1154</b>	<b>1172</b>	<b>1049</b>	-19%
<b>Summa fasta priser</b>	<b>1397</b>	<b>1333</b>	<b>1220</b>	<b>1212</b>	<b>1049</b>	-25%
Förändring jmf 2004 fasta priser		-64	-177	-185	-348	

Källa: Årsredovisningar för FOI 2004 - 2008.

### 3.4.2 Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att kostnaderna för den forskning, teknikutveckling samt utveckling m.m. vid FOI, och som finansieras av Försvarmakten, ska minskas med 480 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall. Regeringen ändrade detta beslut den 20 juni 2007. Enligt det nya beslutet ska Totalförsvarets forskningsinstitut anpassa verksamheten och reducera myndighetens kostnader utifrån den minskade

ekonomiska omfattningen av forskning, teknikutveckling samt utveckling m.m. som beställs av Försvarmakten eller Försvarmakten via Försvarets materielverk.

Den ekonomiska omfattningen av forskning, teknikutveckling samt övrig utveckling m.m. som beställs av Försvarmakten direkt eller via FMV motsvaras av FOI:s intäkter från dessa myndigheter. Dessa intäkter har, justerat för omföringar mellan anslag, avgifter och bidrag enligt ovan, minskat med 276 miljoner kronor i löpande priser sedan 2004. Vid en uppräknig av utfallet år 2004 till 2008 års prisnivå<sup>76</sup> blir den genomförda reduktionen 354 miljoner kronor. Motsvarande uppräknig av besparingskravet till 2008 års prisnivå (från 480 till 517 miljoner kronor) innebär att beställningsvolymen behöver minska med ytterligare 163 miljoner kronor om den av regeringen beslutade besparingen ska uppnås.

### 3.4.3 Personalutveckling

Antalet årsarbetskrafter vid FOI har minskat med 348 sedan 2004. Personalreduktionerna har fördelat sig relativt jämt mellan åren.

Tabell 3:11 Årsarbetskrafter 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 04-08
FOI	1 227	1 183	1 087	967	879	-28%
<i>Förändring jmf 2004</i>		-44	-140	-260	-348	

Källa: Årsredovisning för FOI 2008.

## 3.5 Försvarsforskningen

### 3.5.1 Försvarsforskning vid Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut erhåller forskningsuppdrag från Försvarmakten finansierade av anslagen 6:1 och 6:3 samt via FMV:s forskningsuppdrag som finansieras av anslaget 6:2. FOI disponerar därutöver anslaget 6:7 för forskning för regeringens behov och genomför även forskning på uppdrag av aktörer utanför

<sup>76</sup> KPI 2004-2008 = 7,7 procent

det militära försvaret. FOI har sedan 2006 indelat sin verksamhet i s.k. *kompetensklassar*. Dessa har enligt FOI legat till grund för prioritering mellan olika kompetenser och utgjort inriktning för myndighetens kompetensutveckling.

**Tabell 3:12 FOI:s intäkter fördelade på kompetensklassar 2008 (mnkr)**

Kompetensklassar	Intäkter 2008	Varav från FM, FMV
Säkerhetspolitisk omvärldsanalys	37	0
Analys av teknik och samhällsutveckling	28	3
Metod och utredningsstöd - direkt OA-stöd	103	84
Värdering av vapen- och skyddsteknik	39	34
Energetiska material	40	25
Skydd - fortifikatoriskt	13	4
Taktisk värdering av sensorteknik och sensorsystem	78	68
Samverkande sensorsystem	19	12
Sensorinformatik	28	21
Skydd mot elektromagnetisk verkan	24	17
Bilogiskt smittsamma ämnen	45	24
Kemiskt toxiska ämnen	42	24
Radioaktiva ämnen	16	7
Tekniskt CBR-skydd	22	17
Miljö	19	14
Fysiologi	18	18
Kärnvapenfrågor	29	5
Undervattensteknik	70	51
Flygteknik, rymd, robotar	60	37
System av system	17	14
Simulatorkunskap	7	7
Samband och telekommunikation	33	32
Telekrigsvärdering	48	48
Telekrigssystem	61	60
Ledningssystemutveckling	12	11
IT-försvarsförmåga (IT-säkerhet)	15	10
Beslutsstöd och informationsfusion	15	12
MSI (Människa System Interaktion)	17	14
Modellering och simulering	24	24
Stridssimulering, FLSC	47	41
Verksamhet vid sidan av kompetensklassarna	39	11

<b>Summa</b>	<b>1065</b>	<b>749</b>
--------------	-------------	------------

Källa: FOI:s svar till Stödutredningen 2009-03-30, FOI:s svar till Stödutredningen 2009-04-07.

Som en följd av Försvarsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 2005:96) och därefter regeringens skrivelse *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*<sup>77</sup> minskade FOI antalet kompetensklossar från 41 till 30. Försvarsmakten föreslog reduktioner inom vissa kvarvarande kompetensklossar som sammantaget skulle minska den totala beställningsvolymen direkt till FOI och via FMV till FOI med 480 miljoner kronor, från 1 077 miljoner kronor till 597 miljoner kronor.

De områden som valdes bort var stridsdelar, pulsad kraft, framdrivning och utskjutning, skydd (person och fordon m.m.), sensorteknik inom radarområdet, sensorteknik inom optikområdet, skydd mot upptäckt, seismologi och strålningsmätning, systemmodellering, styrning navigering och banplanering samt vapentraumatologi. Försvarsmakten förordade i samband med detta att proportionerna mellan långsiktig forskning (tidshorisont 10 till 20 år eller längre) och forskning för insatsorganisationens behov (5 till maximalt 10 år) avseende beställningarna direkt till FOI bör vara 70 respektive 30 procent. Försvarsmakten har dock uppgivit till utredningen att det därefter skett en viss omprioritering från långsiktig till mera närtida forskning.

### 3.5.2 Försvarsforskning vid Försvarets materielverk

Försvarets materielverk erhåller forskningsuppdrag från Försvarsmakten finansierade av dåvarande anslagen 6:2 och 6:3. Försvarsmaktens beställningar till FMV avseende forskning och utveckling finansierade av anslaget 6:2 utgörs i huvudsak av utvecklingsuppdrag till industri och institut. Utfallet av dessa beställningar uppgick under 2008 till ca 4 400 miljoner kronor. Av detta utfall avsåg ca 680 miljoner kronor utveckling inom områden där det inte föreligger något beslut om serieanskaffning, denna utveckling inkluderar bl.a. robotsystemet Meteor, multifunktionssensor och LedsystT.

Försvarsmaktens beställningar till FMV finansierade av anslaget 6:3 avser främst de s.k. materielsystemen teknikutveckling samt

<sup>77</sup> Skr. 2005/06:131.

forsknings- och teknologitransfer. Huvuddelen av verksamheten som utförs på uppdrag av Försvarmakten upphandlar FMV i sin tur från andra aktörer.

**Tabell 3:13 Försvarmaktens beställningar till FMV finansierade av anslaget 6:3 2008 (mnkr)**

Försvarmaktens beställningar till FMV	Varav arbete inom FMV	Varav FMV:s beställningar till andra aktörer
355*	48	307

\* Avviker från Försvarmaktens redovisade utfall avseende beställningar till FMV p.g.a. att myndigheternas periodiseringar skiljer sig åt. Se figur 3:3.

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen 2009-04-29.

De största leverantörerna till FMV inom detta område utgörs av bl.a. FOI, Saab, små och medelstora företag (SME) samt universitet och högskolor.

### 3.5.3 Forsvarsforskning vid Förvarshögskolan

Förvarshögskolan erhåller forskningsuppdrag från Försvarmakten finansierade av anslagen 6:1, 6:2 och 6:3. FHS disponerar även anslaget 6:5 Officersutbildning m.m. som utöver officersutbildning och ämnesansvar används för forskning och utveckling inom vissa av Förvarshögskolans kompetensområden samt forskning och analysstöd för regeringens behov. FHS genomför även forskning på uppdrag av andra aktörer utanför det militära försvaret.

Forskningsuppdragen från Försvarmakten utgör huvuddelen av den avgiftsfinansierade forskningsverksamheten vid FHS. Uppdragen från Försvarmakten uppgick under 2008 till ca. 60 miljoner kronor och omfattade bl.a. forskning inom områdena krigsvetenskap, ledarskap samt ledning och MSI (Människa Systeminteraktion). FHS forskning för regeringens behov uppgick under 2008 till 11 miljoner kronor.

#### *Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner*

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att kostnaderna för den forskning och teknikutveckling vid Förvarshögskolan, och

som finansieras av Försvarmakten, ska minskas med 20 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall. Regeringen ändrade detta beslut den 20 juni 2007. Enligt det nya beslutet ska Försvarshögskolan anpassa verksamheten och reducera myndighetens kostnader utifrån den minskade ekonomiska omfattningen av forskning och teknikutveckling som beställs av Försvarmakten.

Den ekonomiska omfattningen av forskning och teknikutveckling som beställs av Försvarmakten motsvaras av FHS intäkter från denna myndighet. Dessa intäkter har minskat med 39 miljoner kronor i löpande priser, från 97 miljoner kronor 2004 till 58 miljoner kronor 2008. Vid en uppräknings jämförelse av intäkterna 2004 till 2008 års prisnivå<sup>78</sup> blir den genomförda reduktionen 46 miljoner kronor. Motsvarande uppräknings jämförelse av besparingskravet till 2008 års prisnivå (från 20 till 22 miljoner kronor) visar att beställningsvolymen reducerats med 24 miljoner kronor mera än den av regeringen beslutade besparingen. Utredningen har uppmärksammat att forskningsbeställningar finansierade av Försvarmakten kan förmedlas till FHS via FMV. FHS totala intäkter från FMV uppgick till 2 miljoner kronor 2008 vilket innebär att eventuella forskningsbeställningar inom denna volym inte får någon substantiell inverkan på besparingens storlek.

#### **3.5.4 Försvarsforskning relaterad till JAS 39 Gripen och CBRN-skydd m.m.**

Utredningen har med anledning av den relativt komplexa nedbrytningen av försvarsforskningen i olika system, områden och kluster m.m. valt att särskilt belysa några större sakområden mera samlat. Nedan redovisas därför hur stor del av Försvarmaktens planerade försvarsforskningsbeställningar som är relaterade till JAS 39 Gripen, skydd mot CBRN samt övrig forskning som beställs av sekretesskäl.

Den av Försvarmakten finansierade flygtekniska forskningen är indelad i de tre områdena Försvarmaktens egna FoT-program, deltagande i det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP) samt deltagande i det europeiska European Technology and Acquisition Programme (ETAP). Inom Försvarmaktens FoT-program är gruppen FoT Flygteknik viktigast för JAS 39 Gripen

---

<sup>78</sup> KPI 2004-2008 = 7,7 procent

men även delar av FoT Sensor, FoT Telekrig, FoT Ledning och MSI, FoT Vapen och Skydd samt Särskilda FoT-programmet är av betydelse. NFFP utgör ett instrument för att bibehålla en hög och tillräckligt bred nationell kompetens inom flygteknikområdet samt för att bidra till nationella industribehov och därigenom stärka Försvarmaktens operativa förmåga genom kompetens att vidmakthålla och utveckla system. Enligt Försvarmakten ger ETAP myndigheten möjlighet att dela kostnader med andra länder när det gäller såväl forsknings- och studieverksamhet som framtida teknik- och systemutveckling. Deltagarländerna i ETAP utgör med sin militära flygindustri enligt Försvarmakten basen för framtida europeiska flygteknikprojekt.

En stor del av Försvarmaktens CBRN-forskning syftar till kunskapsöverföring och metodstöd till insatsorganisationens CBRN-kompani och i förlängningen hela insatsorganisationen. Forskningen är inriktad mot framtagande av nya mättekniker inkl. metoder för detektion och analyser. Forskningen utgör därutöver ett långsiktigt stöd till Försvarmakten avseende bevakning av statliga och icke-statliga aktörers förmåga kopplad till kemiska, biologiska och radiologiska vapen och kärnvapen samt bedömning av aktuell teknikutveckling som kan förändra hotbilden.

Viss försvarsforskning avser upprätthållandet av s.k. integritetskritisk kunskap. Huvuddelen av sådan försvarsforskning beställs av sekretesskäl och är inriktad mot leveranser i form av kunskapsöverföring, metodstöd och tekniska lösningar till insatsorganisationen.

**Tabell 3:14** *Försvarmaktens planerade beställningar av försvarsforskning 2009-2011 relaterade till JAS 39 Gripen, CBRN-skydd samt sekretesskäl (mnkr)*

Område	Planerad beställningsvolym		
	2009	2010	2011
<b>Försvarsforskning relaterad till JAS 39 Gripen</b>			
Flygteknisk kompetens och resursutveckling			
Flygsystem 2025			
Flygsystem analys			
Flygprestanda			
Överlevnad			
Operatörsstöd			
Logistik & miljö			



## Forskning och utveckling

Konstruktionsmetodik, civila byggsätt och säkerhetskritisk elektronik

Högfrekvenselectronik för radar och telekrigsapplikationer

Flyginriktad elmiljöteknik inkl. skydd mot kosmisk strålning

Människa system interaktion (MSI)

Vapen och skydd (delområde vapensystem flyg)

Nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP)

European Technology Acquisition Programme (ETAP)

### Försvarsforskning relaterad till CBRN-skydd

CBRN-skydd (FOI)

CBRN-skydd (FMV)

### Övrig forskning som bedrivs av sekretesskäl

Telekrig

Ledning och Människa System Interaktion (MSI)

Vapen och skydd

Sensorer och signaturanpassning

Undervattensteknik

<b>Totalsumma</b>	<b>329</b>	<b>336</b>	<b>322</b>
-------------------	------------	------------	------------

Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

## 3.6 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Kostnaderna reduceras med 1 200 miljoner kronor inom området forskning och utveckling. Besparingen utgör därmed ca 20 procent av de totala kostnaderna inom detta område som under 2008 uppgick till ca 5 500 miljoner kronor. Reduceringen fördelas på anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, 1:5 Forskning och teknikutveckling och 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap enligt nedan.

Materielutveckling, där beslut om serieanskaffning inte fattats, finansieras fr.o.m. 2011 inom ramen för anslaget 1:5. Inga medel överförs från anslaget 1:3 till 1:5 vilket innebär en årlig besparing på anslaget 1:3 med ca 680 miljoner kronor fr.o.m. 2011.

Anslaget 1:5 Forskning och teknikutveckling halveras senast fr.o.m. 2011 vilket motsvarar en besparing om 490 miljoner kronor.

Forskning och utveckling finansierad av anslaget 1:1 upphör fr.o.m. 2011, vilket innebär en årlig besparing på ca 30 miljoner kronor.

En särskild anslagspost inrättas fr.o.m. 2010 för finansiering av Totalförsvarets forskningsinstituts stöd till Forsvarsmakten. Denna anslagspost uppgår till 290 miljoner kronor fr.o.m. 2011.

Myndigheten Totalförsvarets forskningsinstitut avvecklas senast den 31 december 2011 då verksamheten överförs till en ny stödmyndighet.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen kan konstatera att det skett en successivt förändrad inriktning för det militära försvaret; dels från förmåga att möta hot först på längre sikt till operativ användbarhet idag, dels från tonvikt vid svenska särlösningar till interoperabilitet med Sveriges samarbetsländer.

Regeringen har i propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) presenterat principer för materielförsörjningen som innebär att andelen materiel med inslag av utveckling bör minska.<sup>79</sup> Regeringen gör i propositionen vidare bedömningen att de eventuella utvecklingssatsningar som av olika anledningar kan komma att bli nödvändiga bör begränsas till ett mindre antal områden.<sup>80</sup> En sådan förändrad materielförsörjning, med mindre andel egenutveckling och högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel, medför enligt regeringen att den materielnära forskningen och utvecklingen kan reduceras.<sup>81</sup>

#### *Omfattningen på forskningen och utvecklingen*

Kostnaderna för det militära försvarets forskning och utveckling uppgick under 2008 till ca 5,5 miljarder kronor. 4,4 miljarder kronor av dessa kostnader finansierades av anslaget 6:2 Materiel och anläggningar. Utredningen bedömer att även en stor del av den forskning och utveckling som finansierades av anslaget 6:3 Forskning och teknikutveckling är att betrakta som materielnära då dess primära syfte ofta är att utgöra grund för utveckling av ny materiel. Utredningen gör bedömningen att ett militärt försvar som eftersträvar systemlikhet med andra länder och som i första hand ska tillföras nya system genom anskaffning av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel inte längre har behov av forskning och utveckling i hittillsvarande omfattning.

---

<sup>79</sup> Prop. 2008/09:140, s. 87.

<sup>80</sup> Prop. 2008/09:140, s. 92.

<sup>81</sup> Prop. 2008/09:140, s. 98.

*Besparing inom anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*

En stor del av den forskning och teknikutveckling som finansieras av anslaget 1:3 är relaterad till beslutade serieanskaffningar. Dessa medel kommer, som en följd av regeringens nya principer för materielförsörjningen, på sikt att frigöras för anskaffningar av färdigutvecklad materiel. Det kommer därmed successivt att frigöras medel i takt med att nuvarande utvecklingsprojekt avvecklas. Utredningen har dock valt att inte föreslå några besparingar inom denna del av forskningen och utvecklingen. Skälen för detta är att det inte varit möjligt att överblicka eventuella konsekvenser för planerade materielleveranser till insatsorganisationen eller ingångna avtal med leverantörer.

Enligt utredningen är det dock av vikt för implementeringen av regeringens materielförsörjningsprinciper att den materielutveckling som ännu inte resulterat i beslut om serieanskaffning reduceras väsentligt. Utredningen föreslår med anledning av detta att sådan materielutveckling fr.o.m. 2011 finansieras genom anslaget 1:5 Forskning och teknikutveckling. Det innebär att denna form av materielutveckling får avvägas mot övrig forskning och utveckling inom ramen för detta anslag. Överföringen innebär en årlig besparing i förhållande till utfallet 2008 på anslaget 1:3 med ca 680 miljoner kronor.

*Besparing inom anslaget 1:5 Forskning och teknikutveckling*

Försvarsmakten har i underlaget för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 redovisat att anslaget 1:5 genom rationaliseringar, effektiviseringar och prioriteringar kan reduceras till att omfatta 779 miljoner kronor från år 2011. Detta skulle innebära en reduktion på cirka 300 miljoner kronor jämfört med den tilldelade anslagsnivån 2008.<sup>82</sup> Försvarsmakten redovisar i myndighetens kompletterande budgetunderlag för 2010 som preliminär bedömning att forskning och teknikutveckling särskilt riktat mot fordons- och fartygsteknik bör avvecklas. Försvarsmakten bedömer vidare att de friare uppdrag som tidigare ställts till FOI för utforskning av nya teknikområden, s.k. strategiska forskningskärnor, nedprioriteras. Därutöver kommer flera

---

<sup>82</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 2009-01-30.

kompetensområden inom FoT enligt myndigheten att behöva reduceras.<sup>83</sup>

Skapandet av en ökad försvarsförmågan genom ett tillgängligt och användbart försvar kommer enligt utredningen att förutsätta en mer långtgående prioritering än vad Försvarsmakten föreslagit. Utredningen kan konstatera att forskning och utveckling fortfarande bedrivs på relativt stor bredd. Inriktningen av Försvarsmaktens prioriteringsarbete bör därför enligt Stödutredningen vara att endast bibehålla forskning inom ett fåtal avgränsade områden.

Det kan enligt utredningen vidare ifrågasättas huruvida kostnaderna för forskning som syftar till att utvärdera den allmänna utvecklingen eller att fånga upp vad Försvarsmakten betecknar som banbrytande upptäckter kan inrymmas i den givna sammantagna ekonomiska ramen för det militära försvaret. Det förefaller vidare tveksamt om finansiering av s.k. humanrelaterad forskning kan anses ingå i det militära försvarets åtagande. Ett alternativ till att bedriva sådan forskning i egen regi bör enligt utredningen vara att ta del av forskningsresultat från såväl svenska universitet, högskolor och forskningsinstitut som utländska lärosäten.

Utredningen vill i detta sammanhang påminna om att grundprincipen för Försvarsmaktens förslag till reduktioner 2006 var att identifiera områden där forskningsverksamheten vid FOI till stor del kan avvecklas, till förmån för andra områden vilka då kan fortleva med kritisk massa. Försvarsmakten redovisade i samband med detta även för regeringen att kompetensområdena inom forskning och utveckling alla har en kritisk massa med ett tröskelvärde under vilket det inte är meningsfullt att bedriva fortsatt verksamhet om kontinuitet ska kunna garanteras.<sup>84</sup>

Det kan därmed såvitt utredningen förstår inte vara rationellt att reducera anslaget med 300 miljoner kronor i enlighet med Försvarsmaktens förslag och samtidigt försöka upprätthålla verksamhetens bredd. Det blir därmed nödvändigt att lämna dagens breda verksamhet till förmån för en fokusering vid ett fåtal särskilt utvalda områden som koordineras med den materielutveckling som överförs från anslaget 1:3 enligt ovan. En sådan inriktning medger att anslaget 1:5 kan reduceras till 490 miljoner kronor från 2011.

---

<sup>83</sup> Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag för 2010, 2009-04-29.

<sup>84</sup> Fö2006/1565/MIL, Förslag till reduktioner inom Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsbeställningar.

*Besparing inom anslaget 1:1 Förbandsverksamhet m.m.*

Ett operativt tillgängligt försvar bestående av en väsentligt större andel anställd och kontraktsanställd personal kan kontinuerligt genom internationella insatser och övningar tillgodogöra sig erfarenheter vilka kan ligga till grund för en utveckling av förbandens förmåga. Utredningen bedömer med anledning av detta att förbanden i insatsorganisationen med stöd av bl.a. stridsskolorna, utan några avgörande nackdelar, kan utvecklas utan ytterligare stöd från bl.a. FOI. Utredningen föreslår med anledning av detta att forskning och utveckling finansierad av anslaget 1:1 upphör fr.o.m. 2010 vilket innebär en årlig besparing i förhållande till utfallet 2008 på ca 30 miljoner kronor.

*Reducering och överföring av verksamheten vid Totalförsvarets forskningsinstitut*

Utredningen har utöver vad som följer av ovanstående besparingar inte funnit skäl att föreslå förändringar avseende inriktningen för forskningen och teknikutvecklingen. Det innebär att de nuvarande inbördes proportionerna i dessa verksamheter ligger till grund för reduceringen av FOI. Utredningen har vidare antagit att beställningarna av forskning och teknikutveckling från övriga kunder kommer att vara oförändrade.

Uppdragsstyrning har enligt Stödutredningen vissa svagheter som styrmodell vid stora förändringar av verksamhet och omfattande ekonomiska reduktioner. Det är enligt utredningens bedömning därför inte lämpligt att tillämpa en delegerad uppdragsstyrning av FOI:s stöd till Försvarmakten under omställningsperioden. Utredningen föreslår med anledning av detta att ändamålen för anslagen 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:5 fr.o.m. 2010 begränsas till att inte omfatta beställningar till FOI, samt att regeringen istället inrättar en separat anslagspost som disponeras av FOI för finansiering av denna verksamhet vid myndigheten. Den nya anslagsposten bör fr.o.m. 2011 inte överstiga 290 miljoner kronor. Den kvarvarande verksamheten vid FOI överförs fr.o.m. 2012 till en ny stödmyndighet, se kapitel 6.

**Tabell 3:15** *Reducering av FOI*

Intäkter	2008	2010	2011
----------	------	------	------

## Forskning och utveckling

Anslag 5:6	32	32	32
Anslag 6:7	63	63	63
Försvarmakten	563	0	0
Försvarets materielverk	186	0	0
Ny anslagspost		749	290
Övriga kunder	142	142	142
Bidrag	76	76	76
<b>Summa</b>	<b>1062*</b>	<b>1062</b>	<b>603</b>

\* Exkl. finansiella intäkter

Reduceringarna kommer att behöva anpassas vid eventuella verksamhetsöverföringar under perioden 2008-2011, t.ex. när det gäller FLSC.

## 4 Materieförsörjning

### 4.1 Beskrivning av materielanskaffningen och Försvarets materielverk

Försvarets materielverks (FMV) uppdrag är enligt myndighetens instruktion att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten samt biträda Försvarmakten i frågor om långsiktig materielplanering och materielkunskap. Merparten av myndighetens verksamhet bedrivs i form av uppdrag finansierade med avgifter från myndighetens kunder. Under 2008 slutlevererade FMV 427 uppdrag, samtidigt som myndigheten mottog 230 nya uppdrag, varav 194 kom från Försvarmakten. Intäkterna har på senare år varierat mellan 17 och 20 miljarder kronor per år.

Inom ramen för uppdragen utarbetar FMV förfrågningsunderlag, tar in och utvärderar offerter, lägger beställningar och följer arbetet hos leverantörerna, kontrollerar levererad materiel och levererar den vidare till Försvarmakten. Under materielens livslängd ansvarar FMV även för att materielssystemen och deras underhållslösningar uppfyller bestämmelser i lagar och andra författningar, fastställda målsättningar och övriga krav på prestanda, funktion, och säkerhet.

FMV leds av en styrelse med fullt ansvar. Myndigheten indelas i 10 avdelningar (kontor). Anskaffning för Försvarmakten och övriga kunder genomförs inom s.k. anskaffningskontor vilka benämns mark, sjö, flyg och rymd, ledning, logistik och gemensamt. Avdelningen strategisk materielledning stödjer Försvarmaktens produktionsplanering, utgör s.k. kundytta mot Försvarmakten och ansvarar för övergripande teknisk systemledning. Avdelningen för test och evaluering (T&E) kontrollerar anskaffad materiel före leverans till

Försvarmakten och säljer testtjänster till civila och utländska kunder. Avdelningen försäljning och export genomför försäljning av övertalig materiel och koordinerar FMV:s medverkan i industrins exportfrämjande verksamhet. Stöd till produktionen avseende ekonomi, personalförsörjning, rättsfrågor, infrastruktur och kommunikation tillhandahålls från avdelningen för verksamhetsstöd. Till FMV:s verksamhet finns även knutet ett samverkansorgan för FMV, Försvarmakten och Försvarets forskningsinstitut i materieförsörjningsfrågor, som benämns integrerad materielledning, IML.

## 4.2 Ekonomiskt utfall

FMV:s årliga kostnader har varierat på senare år. Variationerna återfinns framförallt inom posten övriga driftskostnader och avser bl.a. kostnader för betalning till leverantörer. Variationerna är beroende av vilka beställningar som har lagts under det aktuella året. Motsvarande förhållande finns även på intäktssidan. Intäkternas variationer förklaras också av begränsningar i Försvarmaktens anslagsutnyttjande under vissa år, vilket leder till utebliven fakturering under det aktuella året och ökade intäkter för FMV under efterföljande år. Antalet årsarbetskrafter i FMV:s verksamhet har minskat med 23 procent eller 464 årsarbetskrafter sedan 2004, medan personalkostnaderna har minskat med 14 procent i löpande priser.

**Tabell 4:1** Verksamhetens årliga kostnader 2004-2008 (mnkr)

	2004	2005	2006	2007	2008	för.
Personal	1 292	1 168	1 255	1 096	1 114	-14%
Lokaler	178	174	167	185	187	5%
Övriga driftskostnader	14 974	16 633	17 723	16 098	16 129	8%
Finansiella kostnader	352	286	366	394	233	-34%
Av- och nedskrivningar	65	69	95	51	38	-42%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>16 862</b>	<b>18 331</b>	<b>19 607</b>	<b>17 824</b>	<b>17 700</b>	5%
Summa fasta priser	18 152	19 642	20 731	18 437	17 700	-2%
Förändring fasta priser		1 490	2 579	285	-452	

Källa: FMV:s årsredovisning för 2008.

*Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner*



Regeringen fattade i december 2006 och juni 2007 beslut om att FMV till utgången av 2009 skulle minska sina kostnader för Försvarsmaktens materieförsörjning med sammantaget 900 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall. FMV har i årsredovisningen för 2008 redovisat att målet har uppnåtts redan vid utgången av 2008.<sup>85</sup> Besparingen har fördelats mellan materielprocessen och myndighetens egna verksamhet. Enligt FMV har 222 miljoner kronor av besparingen tagits ut inom materielprocessen, framförallt genom effektivisering inom vidmakthållande och utrustning inom JAS 39 samt inom generellt produktionsstöd. Inom den egna verksamheten har besparingarna enligt FMV främst tagits ut genom att minska utnyttjandet av resurskonsulter med drygt 60 procent och genom minskade personalkostnader med 30 procent (312 miljoner kronor respektive 382 miljoner kronor).

### Myndighetskostnaden

FMV:s s.k. myndighetskostnad avser kostnader för personal, lokaler, utrustning och IT. Det är kostnaden för de resurser som krävs för att anskaffa den materiel och de tjänster som FMV:s kunder efterfrågar. Myndighetskostnaden täcks av det timpris som kunderna betalar.<sup>86</sup>

Tabell 4:2 Myndighetskostnaden 2004-2008 (mnkr)

	2004	2005	2006	2007	2008	för.
Personal	1 182	1 097	1 088	1 056	1 068	-10%
Lokaler	99	100	87	72	50	-49%
Resor	15	10	12	10	10	-33%
Resurskonsulter	52	18	6	4	5	-90%
Tjänsteprodukter	129	190	196	244	242	88%
Övriga kostnader	104	88	66	53	60	-42%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>1 580</b>	<b>1 502</b>	<b>1 455</b>	<b>1 439</b>	<b>1 435</b>	<b>-9%</b>
Summa fasta priser	1 700	1 609	1 538	1 489	1 435	
Förändring fasta priser		-91	-162	-211	-265	

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen 2009-02-19.

Myndighetskostnaden har under perioden 2004-2008 minskat med 265 miljoner kronor i 2008 års prisläge. Detta motsvarar cirka en

<sup>85</sup> FMV:s årsredovisning för 2008, s. 8.

<sup>86</sup> FMV:s årsredovisning för 2008, s. 32.

tredjedel av den genomförda besparingen sedan 2004. Huvuddelen av besparingen har därmed såvitt utredningen kan förstå tagits ut vid sidan av myndighetskostnaden, bl.a. genom att reducera kostnaderna för resurskonsulter inom den s.k. externa produktionen.

Utredningen konstaterar vidare att de totala tjänsterelaterade kostnaderna vid FMV har ökat under motsvarande period med 647 miljoner kronor i 2008 års prisläge. En stor del av ökningen under 2008 är enligt FMV hänförlig till Sveriges deltagande i flernationssamarbetet Strategic Airlift Capability (SAC). FMV:s kostnader är enligt utredningen alltid beroende av innehållet i de samlade uppdrag som myndigheten erhåller. Utredningen kan därmed konstatera att ett minskat nyttjande av resurskonsulter i den externa produktionen inte inneburit att de totala tjänsterelaterade kostnaderna har minskat.

**Tabell 4:3** *Tjänsterelaterade kostnader 2004-2008, mkr*

	2004	2005	2006	2007	2008
Resurskonsulter	508	366	318	276	230
Materieförsörjningstjänster	2 296	2 126	2 836	2 692	4 009
Resekostnader	117	89	94	82	74
Övriga köpta tjänster	1 041	1 059	532	596	600
<b>Summa löpande priser</b>	<b>3 962</b>	<b>3 638</b>	<b>3 780</b>	<b>3 645</b>	<b>4 912</b>
Summa fasta priser	4 265	3 898	3 997	3 770	4 912
Förändring fasta priser		-367	-268	-495	647

Källa: FMV årsredovisningar 2004-2008.

### 4.3 Personalutveckling

FMV bedriver verksamhet vid 15 orter och har lämnat tre orter sedan 2004. Under 2008 verkade 1067 årsarbetskrafter vid huvudkontoret i Stockholm, varav 113 årsarbetskrafter utgjordes av officerare.<sup>87</sup> I genomsnitt ca 160 officerare anställda vid FMV under 2008. Antalet årsarbetskrafter har minskat med 464 sedan 2004. En del av denna reduktion är en följd av att verksamhet som tidigare bedrevs i myndighetens regi har upphandlats från externa aktörer, detta gäller t.ex. drift av IT-system och viss verksamhet vid provplatsen i Vidsel.

<sup>87</sup> FMV svar till Stödutredningen 2009-12-18.

Tabell 4:4 Anställda och årsarbetskrafter 2004-2008

FMV	2004	2005	2006	2007	2008
Medeltal anställda	2 067	1 924	1 832	1 678	1 606
Varav officerare	205	192	187	172	162
Årsarbetskrafter	1 982	1 841	1 749	1 595	1 518

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen 2009-02-20.

FMV har för år 2007 redovisat en indelning av personalen utifrån arbetsuppgifter i enlighet med befattningsgruppering för statistik till Arbetsgivarverket (BESTA). Av redovisningen framgår att två tredjedelar av FMV:s personal arbetade med tekniskt utrednings- och utvecklingsarbete.

Tabell 4:5 Indelning utifrån arbetsuppgifter enligt BESTA för anställda på FMV 2007

Arbetsuppgifter enligt BESTA	Antal	Andel
66 Tekniskt utrednings- och utvecklingsarbete	1025	66%
48 Ekonomiarbete	96	6%
10 Samhällsadm. planeringsförhandlings- och utredningsarbete	81	5%
53 Internadministrativt arbete	73	5%
56 Inköpsarbete	55	4%
Övrigt	218	14%
<b>Summa</b>	<b>1548</b>	<b>100%</b>

Källa: Arbetsgivarverkets befattningsgruppering för statistik

I Forsvarsförvaltningsutredningen (FFU) drogs slutsatsen att kostnadsminskningarna och regeringens inriktning mot att i högre utsträckning anskaffa färdigutvecklad materiel skulle förändra FMV:s kompetensprofil från teknikorientering till att bli expert på att anskaffa färdigutvecklad materiel. FFU konstaterade att FMV för att kunna implementera regeringens inriktning och kunna utgöra en kvalificerad affärspartner både nationellt och internationellt behövde öka sin affärsmässiga kompetens.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> En effektiv förvaltning av insatsförsvaret, SOU 2005:96 s.147

#### 4.4 Test- och evalueringsverksamheten

FMV ska enligt samordningsavtalet med Försvarmakten tillhandahålla en leverantörsoberoende förmåga till s.k. evaluering av på marknaden tillgängliga alternativ samt till s.k. validering av systemförmåga och sammansatta system mot nationella och internationella krav. Denna förmåga tillhandahålls av FMV:s avdelning för test och evaluering (T&E) vid provplatser i Linköping, Vidsel och Karlsborg/Skövde. Viss verksamhet bedrivs också i Karlskrona och Enköping.

**Tabell 4:6** FMV T&E intäkter och kostnader 2008

	<b>Utfall (Mnkr)</b>
Basplatta från Försvarmakten	150
Uppdrag från Försvarmakten	83
Uppdrag från FMV	199
Externa kunder	72
<b>Summa intäkter</b>	<b>504</b>
Personalkostnader	-152
Lokalkostnader	-68
Övriga driftskostnader	-250
Finansiella kostnader	-4
Av- och nedskrivningar	-14
<b>Summa kostnader</b>	<b>-488</b>
Bidrag till FMV:s centrala administration	-8
Periodisering för pågående arbeten	-7
<b>Resultat</b>	<b>1</b>

Källa FMV:s svar till Stödutredningen 2009-01-30.

Liksom FMV:s verksamhet i övrigt finansieras T&E-verksamheten vid provplatserna med intäkter från kunder. En del av kostnaden finansieras via en särskild beställning (i praktiken ett bidrag) från Försvarmakten som täcker grundkostnaden för den gemensamma infrastrukturen, den s.k. basplattan.

FMV tillämpar en prissättningsmodell för verksamheten som skiljer mellan uppdrag som utförs åt kunder inom den svenska myndighetsfären respektive externa kunder. Kunder inom myndighetsfären debiteras självkostnadspris, vilket motsvarar de faktiskt upparbetade kostnaderna. Externa uppdrag prissätts enligt affärsmässiga principer där målsättningen är att maximera intäkten. Verksamheten har som mål att generera minst ett nollresultat på årsbasis med hänsyn till det inom FMV beräknade

täckningsbidraget, för täckning av verksamhetens andel av FMV:s myndighetskostnad. Verksamhetens resultat för 2008 uppgick till 1 miljon kronor efter vinstdelning och periodisering av pågående arbete.

**Tabell 4:7** FMV T&E:s intäkter från externa kunder 2008 (mnr)

FMV T&E:s externa kunder	Linköping	Vidsele	Karlsborg Skövde	Totalt
Saab Bofors Dynamics		21		21
Saab AB	15		1	16
Defence Procurement Agency (UK)		8		8
Ministry of Defence		5		5
ADS Gesellschaft für active Schutzsysteme mbH			3	3
Alenia Aeronautica		3		3
Totalförsvarets forskningsinstitut		2		2
Norwegian Defence		2		2
Raytheon company		2		2
Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (DE)		2		2
BAE Systems Bofors			2	2
BAE Systems Hägglunds AB			1	1
IBD Deisenroth Engineering			1	1
Övriga	2		2	4
<b>Summa</b>	<b>17</b>	<b>45</b>	<b>10</b>	<b>72</b>

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen 2009-01-30

14 procent av intäkterna för verksamheten genererades av beställningar från externa kunder under 2008. De två största externa kunderna var Saab Bofors Dynamics och Saab AB.

Antalet anställda inom T&E-verksamheten har minskat från ca 350 årsarbetskrafter 2004 till 272 årsarbetskrafter 2008.

**Tabell 4:8** Årsarbetskrafter vid FMV T&E

Verksamhetsställe	Årsarbetskrafter
Karlsborg	53
Skövde	7
Vidsele	57
Linköping	143
Karlskrona	6
Uppsala	2
Stockholm	4

---

<b>Totalt</b>	<b>272</b>
---------------	------------

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen 2009-01-30

### *Linköping*

Provplatsen i Linköping genomför evaluering och validering av flygande system och sensorsystem. Vid provplatsen finns även anläggningar för att prova utrustning och öva piloter i simulerad miljö. Antalet årsarbetskrafter vid provplatsen i Linköping uppgick under 2008 till 143 stycken och kostnaderna uppgick till 238 miljoner kronor. Intäkterna från externa kunder uppgick till ca 17 miljoner kronor, varav ca 15 miljoner kronor erhöles från Saab AB. FMV har redovisat för utredningen att tester och evalueringar av i Sverige utvecklade flygsystem kan köpas vid provplatser i Europa och Nordamerika. Den grundläggande utprovningen som genomförs för att säkerställa flygsystemets luftvärdighet är dock enligt FMV inte lämplig att upphandla utomlands eftersom transporten av flygplanen till provplatsen i sådana fall blir omständlig och kostsam. FMV anser vidare att vissa känsliga delsystem som är belagda med hög försvarssekretess inte är möjliga att testa och evaluera vid utländska provplatser.

### *Vidsel*

Provplatsen i Vidsel genomför provning av robotar, obemannade flygande farkoster (UAV) och flygplan. Antalet årsarbetskrafter vid provplatsen uppgick under 2008 till 57 och kostnaderna uppgick till 152 miljoner kronor. Intäkterna från externa kunder uppgick till ca 45 miljoner kronor, varav 21 miljoner kronor erhöles från Saab Bofors Dynamics. En del av den provning som genomförs vid provplatsen kan enligt FMV:s bedömning köpas från provplatser i Frankrike och Storbritannien. Nackdelen med de franska och brittiska provplatserna är enligt FMV att provskjutning sker över hav vilket inte är lämpligt t.ex. i de fall provobjektet måste återvinnas. Verksamheten vid dessa provplatser försvåras även enligt FMV:s bedömning av kommersiell trafik i området.

### *Karlsborg/Skövde*

Provplatserna i Karlsborg och Skövde genomför provning av markstridssystem, direkt- och indirekt eld, sårbarhet och

miljöpåverkan. Älvdalens skjutfält används för provning av artillerisystem. Antalet årsarbetskrafter vid provplatserna uppgick under 2008 till 60 och kostnaderna uppgick till 99 miljoner kronor. Intäkterna från externa kunder uppgick till 10 miljoner kronor, varav 3 miljoner kronor erhöles från ADS Gesellschaft für active Schutzsysteme GmbH, 2 miljoner kronor erhöles från BAE Systems Bofors och 1 miljon kronor från BAE Systems Hägglunds AB. FMV bedömer att det finns goda möjligheter att på sikt köpa en ökad andel provningstjänster från Europa inom dessa områden. Provning av s.k. sammansatta förband bör dock enligt FMV även fortsättningsvis genomföras i Sverige.

### *Enköping och Karlskrona*

Provningsverksamheten i Enköping, innefattande tester och evalueringar av Försvarsmaktens ledningssystem, bedrivs vid Försvarsmaktens utvecklingscentrum och dess referensanläggning. FMV anger att verksamheten är under uppbyggnad och det fanns under 2008 inga årsarbetskrafter från FMV T&E stationerade i Enköping. Provplatsen i Karlskrona utgörs av själva provobjekten, d.v.s. fartygen. Den årliga myndighetskostnaden för provverksamheten i Karlskrona uppgår till ca 5 miljoner kronor och det erhöles inga intäkter från externa kunder.

### *Regeringens skrivelse*

Regeringen gjorde i skrivelse 2005/06:131 *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret* bedömningen att kravet på en leverantörsoberoende test- och provningsprocess inte bör drivas så långt att identiska prov utförs inom områden där det finns tillverkare med kvalificerade provningsresurser som ger full insyn och möjlighet att påverka provens uppläggning.

Med anledning av detta ansåg regeringen att det fanns skäl att se över verksamheten i stort med avseende på förekomsten av dubblerande provning mellan staten och industrin och möjligheten att sänka ambitionsnivån vid leveransprovningen. Vidare ansåg regeringen att kostnaderna för infrastrukturen vid Vidsel borde kunna halveras, bland annat genom att fördela kostnaderna för verksamheten på andra kunder än Försvarsmakten. FMV planerar att uppnå en halvering av basplattan för Vidsel under 2010. Även

för övrig T&E-verksamhet pågår en effektivisering av verksamheten för att möjliggöra en minskad basplatta (Tabell 9).

**Tabell 4:9** *Prognostiserad kostnadsutveckling för Försvarets beställning av basplattan för T&E*

	2007	2008	Prog. 2009	Prog. 2010	Prog. 2011	Prog. 2012
Basplatta T&E	160	150	140	130	120	110
Varav Vidsel	80	70	60	50	40	40

Källa: FMV:s svar till Stödutredningen.

För att finansiera intäktsbortfallet och nå målet om ett nollresultat har FMV ingått ett samarbetsavtal med Rymdbolaget för att driva utrustning och marknadsföra Vidsel för utländska kunder under namnet NEAT (North European Aerospace Test Range). Syftet med samarbetet är att skapa förutsättningar för en ökad användning av provplatsen under de perioder då Försvarets inte utnyttjar den. Vidare har FMV samordnat kompetenser mellan provplatserna så att samma personal betjänar alla provplatserna. Detta innebär att resursutnyttjandet har ökat samt att provplatserna har blivit mer integrerade med varandra.

#### 4.5 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Försvarets materielverks myndighetskostnad reduceras till ca 1 000 miljoner kronor från 2011 vilket innebär en årlig besparing med 435 miljoner kronor. Därutöver överförs 45 miljoner kronor till en ny myndighet för exportstöd och försäljning av övertalig materiel (se kapitel 11).

Försvarets generella bidrag till provplatserna, den s.k. basplattan, utgår fr.o.m. 2011 vilket innebär en årlig besparing på anslaget 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar med 150 miljoner kronor.

En särskild anslagspost inrättas fr.o.m. 2010 för finansiering av Försvarets materielverks stöd till Försvarets. Denna anslagspost uppgår till 896 miljoner kronor fr.o.m. 2011.

Myndigheten Försvarets materielverk avvecklas senast den 31 december 2011 då verksamheten överförs till en ny stödmyndighet.



**Skälen för utredningens förslag:** Regeringen redogör i propositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) för materieförsörjningsprinciper som innebär att utveckling bör genomföras först om det inte är möjligt att tillgodose det materiella behovet genom vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel eller genom anskaffning av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Regeringen framhåller vidare att de eventuella utvecklingsåtgärder som av olika anledningar kommer att bli nödvändiga bör begränsas till ett mindre antal områden.<sup>89</sup>

Av regeringens direktiv till Stödutredningen följer att utredningens arbete ska utgå från de nya principerna för materieförsörjningen, med tydligt fokus på inköp av väl beprövad materiel. Särskild vikt ska läggas på att stärka beställarkompetensen och i motsvarande grad minska kompetensen avseende utveckling.

### *Myndighetskostnaden*

Verksamheten vid FMV är viktig för implementeringen av de nya materieförsörjningsprinciperna. Verksamheten behöver därför förändras i flera avseenden. FMV karaktäriseras enligt utredningen alltför omfattande utvecklings-, planerings- och teknikinriktning.

Under 2008 omsattes 139 årsarbetskrafter vid FMV med s.k. materieförsök. Dessa materieförsök genomförs i syfte att verifiera information under den s.k. koncept- och utvecklingsfasen av ett materielsystem. Den av regeringen redovisade inriktningen för materieförsörjningen innebär enligt utredningen att dessa faser endast kan komma ifråga inom ett mindre antal områden där det inte är möjligt att anskaffa på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.

Den s.k. materielplaneringen vid FMV omfattade 182 årsarbetskrafter under 2008. Denna materielplanering utgör FMV:s bidrag till det arbete som resulterar i Försvarmaktens materielplan och Försvarmaktens offertförfrågan samt underlag till Försvarmaktens budgetunderlag. FMV:s materielplanering resulterar även i det myndigheten benämner produktionsplan, vilken utgör ett underlag till FMV:s budgetunderlag.

---

<sup>89</sup> Prop. 2008/09:140, s. 86f.

Stödutredningen kan konstatera att materielplaneringsarbetet vid FMV under 2008 omsatte lika många årsarbetskrafter som myndighetens samlade beställnings- och anskaffningsarbete. Utredningen kan även, efter att ha tagit del av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV, konstatera att arbetet med bl.a. materielplanering är svåröverskådligt.

Det tekniska arbetet vid FMV utgör mellan 80 och 90 procent av FMV:s totala arbetsinsats inom områdena beställning och anskaffning, modifiering samt drift och underhåll.<sup>90</sup> Andelen kommersiellt arbete inom dessa faser uppgår samtidigt till mellan fyra och sju procent. Utredningen vill i detta sammanhang påminna om att FMV inte sedan många år har någon egen tillverkning av materiel och inte heller genomför modifiering eller underhåll av materiel.

Stödutredningen bedömer att upphandling av färdigutvecklad och beprövad materiel som finns tillgänglig på marknaden bör vara väsentligt mindre resurskrävande för FMV än utveckling av ny materiel. FFU konstaterade att huvuddelen av FMV:s personal under 2004 arbetade med materielprojekt som karaktäriserades av egenutveckling.<sup>91</sup> Denna tekniska orientering hos FMV:s personal anser utredningen, mot bakgrund av redovisade arbetsuppgifter i tabell 4:5, fortfarande gäller.

Regeringens inriktningsproposition innebär en tydlig förskjutning från materielutveckling till konkurrensupphandling av materiel på marknaden. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att FMV:s verksamhet i väsentlig del bör ändras från tekniskt utvecklingsarbete till affärsmässigt upphandlingsarbete. Därmed kan FMV:s myndighetskostnad reduceras väsentligt. Det bör i detta sammanhang framhållas att två tredjedelar av FMV:s tidigare besparingsmål på 900 miljoner kronor sedan 2004 åstadkommits genom åtgärder som påverkat den externa produktionen. Myndighetskostnaden har därmed endast reducerats med cirka 15 procent sedan 2004, vilket motsvarar en reduktion på 265 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

Utgående från regeringens inriktningsproposition och vad som i övrigt anförts ovan bedömer Stödutredningen att FMV:s myndighetskostnad kan minska med 30 procent från 1 435 mnkr 2008 till ca 1000 mnkr 2011. Enligt utredningen kan dessa kostnadsminskningar åstadkommas bl.a. genom färre

---

<sup>90</sup> FMV:s svar till Stödutredningen 2009-01-30, s. 4.

<sup>91</sup> SOU 2005:96, s. 137.

materieförsök, ett förenklat planeringsförfarande och en mera kommersiell inriktning på arbetet i faserna anskaffning, modifiering samt drift och underhåll.

FMV har till utredningen lämnat förslag på tio besparingsåtgärder inom den s.k. logistik- och materieförsörjningsprocessen. Dessa åtgärder kan genomföras i den mån myndigheten bedömer att det leder till en lägre myndighetskostnad eller på annat sätt effektiviserar stödet till Försvarsmakten. Utredningen konstaterar att huvuddelen av åtgärderna kan genomföras utan några särskilda beslut från statsmakterna. I de fall FMV bedömer att en åtgärd kräver regeringsbeslut bör myndigheten hemställa till regeringen om detta.

### *Provplatserna*

Resurser för provning har vid utveckling av försvarsmateriel nyttjats inom materielens hela livscykel, från s.k. tidiga forsknings- och teknikutvecklingskedan, konceptvärderingar och utvecklingsprovning till formell systemvalidering och systemvärdering. Övergången till den nya materieförsörjningsstrategin, där materiell förnyelse i första hand ska tillgodoses genom på marknaden tillgänglig och beprövad materiel, innebär att behoven av provningsverksamhet i huvudsak kommer att begränsas till att utprova färdigutvecklade produkter. Vid anskaffning av beprövad materiel kan även denna provverksamhet begränsas, t.ex. genom att ta del av andra kunders testresultat och erfarenheter från att använda systemet.

Priset för provplatsernas tjänster subventioneras idag genom en s.k. basplatta som direktfinansieras av Försvarsmakten. Denna beställning uppgick till 150 miljoner kronor 2008. Utredningen anser att dessa medel kan frigöras om nödvändig provverksamhet istället upphandlas i konkurrens.

Stödutredningen föreslår att basplattan utgår och att endast de provresurser som kan erhålla full kostnadstäckning genom intäkter från nyttjarna bör bibehållas. Detta innebär vidare att bl.a. anskaffningskontoren vid FMV bör nyttja de provanläggningar som kan erbjuda den nödvändiga provningen till det lägsta priset, oavsett om de är belägna i eller utanför Sverige.

Utredningen vill i detta sammanhang särskilt framhålla att fördelarna med tillgången till provområdet i Vidsel bör ställas mot

kostnaden för infrastrukturen vid denna provplats som uppgår till 70 miljoner kronor under 2008. Utredningen kan även konstatera att det svenska nyttjandet av anläggningen under 2008 var relativt begränsat. Självkostnaderna (exkl. infrastrukturkostnader) för FMV:s prover och Försvarmaktens nyttjande uppgick till sammanlagt ca 36 miljoner kronor.

Utredningen vill vidare varna för användandet av subventionerade priser för att försöka konkurrera med andra länders provplatser. I de eventuella fall andra länder erbjuder lägre kostnader för provning genom subventioner bör Sverige istället dra fördel av en sådan förmånlig prissättning genom att nyttja sådana anläggningar.

*Reducering och överföring av verksamheten vid Försvarets materielverk*

Uppdragsstyrning har, som Stödutredningen tidigare påpekat, svagheter som styrmodell vid stora förändringar av verksamhet och omfattande ekonomiska reduktioner. Det är enligt utredningens bedömning därför inte lämpligt att i alla avseenden tillämpa en delegerad uppdagsstyrning av FMV:s stöd till Försvarmakten under omställningsperioden. Utredningen föreslår därför att ändamålen för anslagen 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:5 fr.o.m. 2010 begränsas till att inte omfatta FMV:s myndighetskostnad samt att regeringen istället inrättar en separat anslagspost som disponeras av FMV för finansiering av denna verksamhet vid myndigheten. Den nya anslagsposten bör fr.o.m. 2011 inte överstiga 896 miljoner kronor. Den kvarvarande verksamheten vid FMV överförs fr.o.m. 2012 till en ny stödmyndighet, se kapitel 6.

**Tabell 4:10** *Reducering av FMV*

Intäkter	2008	2010	2011
Anslag 6:10 (exkl. exportstöd)	ingår i nedanstående	59	59
Finansiering av myndighetskostnad genom avgifter för genomfört arbete	1 435	0	0
Ny anslagspost		1 331	896
<b>Summa</b>	<b>1 435</b>	<b>1 390</b>	<b>955</b>

## 5 Internationellt materiel- och forskningssamarbete

### 5.1 Inledning

Utredningen skall pröva avvägningar mellan nationella lösningar och internationellt samarbete. I detta skall exemplifieras vilka områden som bedöms bäst lämpa sig för internationellt samarbete. Eventuella förslag ska inte begränsas till vidmakthållandefasen, utan ska omfatta också andra faser i materielförsörjningen. Utredningen ska ge förslag på hur befintligt samarbete kan utnyttjas samt i vilka avseenden detta bör förändras.

### 5.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Internationellt samarbete snarare än egen upphandling, uppgradering eller utveckling bör vara en utgångspunkt för materielförsörjningen.

Antalet arbetsgrupper som Sverige deltar i bör enligt Stödutredningen kraftigt begränsas. Målsättningen bör enligt utredningen vara att halvera detta antal under en treårsperiod.

Vissa former av samarbete, till exempel inom EDA, bör prioriteras. Berörda myndigheter ges i uppdrag att föreslå en strategi med förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper.

**Skälen för utredningens förslag:** Förvarsberedningen och regeringen är eniga i slutsatsen att samarbete om materielanskaffning, logistik, modifiering m.m. sänker livscykelkostnaderna för materiel och ökar systemlikheten, vilket

ökar den operativa effekten vid insatser. Samarbetet kan vidare leda till en starkare förhandlingsposition gentemot leverantörer. Försvarsmaterielsamarbetet bör öka i omfattning och fördjupas med länder där Sverige kan maximera fördelarna genom långtgående samarbeten där systemlikhet kan realiserars.<sup>92</sup>

Utredningen har inte haft möjlighet att analysera konkreta samarbetsområden. Utredningen bedömer dock att samarbetet bör om möjligt omfatta materielens hela livscykel och syfta till att sänka kostnader och öka systemlikheter. Myndigheterna bör mer aktivt kunna engageras för att finna sådana samarbeten, främst inom ramen för den Europeiska försvarsbyrå (EDA) och dess kapacitetsutvecklingsplan (Capability Development Plan, CDP).

I dag sker endast ca 20 procent av upphandlingen i samarbete, vilket är en påfallande låg siffra med tanke på att resurserna till största delen är avsedda att kunna användas i gemensam krishantering.<sup>93</sup> Det finns i dag medvetenhet om att det inte bara handlar om *att* samarbeta, utan också *hur* man samarbetar. Kostnadseffektivitet i gemensam utveckling och anskaffande av materiel förutsätter att samarbete sker på ett sådant sätt att det inte – som ofta varit fallet – leder till förseningar och duplicering på grund av upprätthållande av nationella särkrav, krav på (ineffektiv) arbetsfördelning och kompensation. Andra delar som bör eftersträvas för ett effektivt samarbete innebär samordnad logistik i operationer, underhåll, och avveckling.

Samarbete inom multilaterala ramverk ger störst utdelning vad avser effektivt resursutnyttjande ur ett europeiskt perspektiv och för en mer harmoniserad och förbättrad europeisk och transatlantisk samverkansförmåga. Den Europeiska försvarsbyrå (EDA) och Nato/PfP-samarbetet utgör härvid grundbultar tillsammans med LoI/FA-samarbetet ("Letter of Intent/Framework Agreement" mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) och det nordiska samarbetet.

Natos forsknings- och materielsamarbete är av särskild vikt vad gäller standardiserings- och interoperabilitetsutveckling.

Bilateralt samarbete kan å andra sidan i vissa fall vara mer effektivt än det multilaterala och betydelsefullt inte minst för teknologiöverföring. Framförallt USA utgör en för Sverige viktig samarbetspartner.

---

<sup>92</sup> Inriktningspropositionen "Ett användbart försvar" (2008/09:140), s. 96.

<sup>93</sup> eda.europa.eu, "Defence Data".

Sverige är det mest aktiva partnerlandet till Nato vad gäller deltagande i samarbetsgrupper inom Nato/PFF. Enligt uppskattningar deltar Sverige i runt 200 grupper, vilket är ett stort antal även om man jämför med de största länderna inom Nato.

Sveriges deltagande är omfattande och utredningen bedömer att deltagandet bör kunna minska, särskilt på samarbetsområden som syftar till att utveckla ny materiel. Totalt deltar försvarsmyndigheterna, enligt Försvarsmaktens uppgifter, i ca 500 samarbetsgrupper.

Regeringen konstaterar att det krävs medvetna val i fråga om vilka samarbeten Sverige engagerar sig i för att nå de önskade effekterna, såväl vad gäller samarbetsområde som samarbetsform och har framhållit kraven på en starkare prioritering.<sup>94</sup>

Antalet arbetsgrupper som Sverige deltar i bör enligt Stödutredningen kraftigt begränsas. Målsättningen bör enligt utredningen vara att halvera detta antal under en treårsperiod. Denna målsättning grundas inte på någon närmare analys av de olika samarbetsområdena, men en minskning i denna storleksordning förefaller ändå rimlig såväl mot bakgrund av den nya materielförsörjningsstrategin som internationella jämförelser. Det synes enligt vad utredningen erfarit dessutom som om deltagandet till stor del sker utan tydlig strategi och att deltagandet dessutom ofta sker utan instruktion och utan återrapportering. Hur myndigheterna skall delta i det internationella samarbetet bör uppmärksammas mer och riktlinjer bör beslutas av regeringen. Myndigheterna bör därför ges i uppdrag att utarbeta underlag för en strategi för deltagandet i internationellt materiel- och forskningssamarbete.

---

<sup>94</sup>Prop. 2008/09:140, s. 97.





## 6 En ny stödmyndighet

### 6.1 Behovet av en översyn av myndighetsstrukturen

Regeringen bedömde i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) att styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret bör utvecklas ytterligare, i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning. Regeringen anförde vidare att det är möjligt att åstadkomma effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen inom försvaret.<sup>95</sup>

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48) att dagens försvarsmyndighetsstruktur är ett arv från kalla kriget, uppbyggd med krav på stora volymer och ytterst inriktad mot att stödja ett stort nationellt inriktat mobiliseringsförsvar. Försvarsberedningen ansåg med anledning av detta att principerna för denna myndighetsstruktur behöver förändras.<sup>96</sup>

Förvaltningskommittén har i slutbetänkandet *Styra och ställa* (SOU 2008:118) redovisat att myndighetsstrukturen i många fall har ändrats genom att myndigheter med likartade uppgifter och funktioner har slagits samman. Syftet med sådana sammanslagningar har enligt kommittén bl.a. varit att öka effektiviteten. Förvaltningskommittén föreslog med anledning av detta att regeringen systematiskt bör kartlägga myndighetsstrukturen på olika områden för att spåra eventuella överlappningar och målkonflikter.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Prop. 2008/09:140, s. 104 ff.

<sup>96</sup> Ds 2008:48, sid. 85.

<sup>97</sup> SOU 2008:118, s. 144.

Regeringens försvarspolitiska inriktning syftar till att öka Sveriges försvarsförmåga genom att öka försvarets användbarhet och tillgänglighet.<sup>98</sup> Regeringen anser vidare att materielförsörjningen är att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Materielförsörjningen bör enligt regeringen således utformas så att insatsorganisationens behov och utformning kan tillgodoses över tiden med en god förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar.<sup>99</sup>

Regeringens prioritering av en användbar insatsorganisation ställer, enligt Stödutredningen, krav på att försvarets teknik- och materielförsörjning har en nära koppling till insatsorganisationens behov. Utredningen anser vidare att regeringens nya materielförsörjningsprinciper, som prioriterar anskaffning av befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel framför utveckling av ny materiel, ytterligare stärker behovet av att området forskning och teknikutveckling inriktas mot leveranser av ny materiel till insatsorganisationen.

## 6.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Efter genomförandet av föreslagna åtgärder enligt förslagen i kapitel 3 och 4 överförs kvarvarande verksamhet vid Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut till en ny myndighet som inrättas senast den 1 januari 2012.

**Skälen för utredningens förslag:** Stödutredningen kan konstatera att det finns flera nära samband mellan verksamheterna vid FMV och FOI. Båda myndigheterna erhåller omfattande beställningar inom området forskning och teknikutveckling från Försvarmakten. FMV:s beställningar till

---

<sup>98</sup> Prop. 2008/09:140, s. 8.

<sup>99</sup> a.a., s. 86.

FOI uppgick under 2008 till 186 miljoner kronor. Vidare är det primära syftet med den materiella forskningen vid FOI, såvitt utredningen kan förstå, att utgöra ett underlag till de materielanskaffningar som FMV genomför.

Stödutredningen har i kapitlen 3 och 4 föreslagit reduktioner inom forsknings- och utvecklingsverksamheten samt inom materieladministrationen. Den föreslagna förändringen av FMV från en teknikinriktning till en mer kommersiell inriktning innebär att den kvarvarande försvarsforskningen riskerar att förlora sitt syfte när upphandling i konkurrens ges företräde framför utveckling. Det blir därmed av vikt att den kvarvarande forskningen och utvecklingen korrelerar med de anskaffningsstrategier som kommer att gälla inom respektive område.

Utredningen kan även konstatera att flödena mellan de olika aktörerna inom området forskning och utveckling är komplexa och svåröverskådliga (se kapitel 3). En sådan komplexitet försvårar enligt utredningen en överblickbar och samordnad forskning, utveckling och materielanskaffning som står i överensstämmelse med statsmakternas inriktning för det militära försvaret.

Utredningen föreslår med anledning av ovanstående att verksamheterna vid FMV och FOI sammanförs i en ny myndighet. Den nya myndighetens huvudsakliga uppgifter blir att anskaffa, vidmakthålla och utveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten samt att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten ska också ansvara för upphandling av tjänster och annan s.k. OPS-verksamhet för det militära försvarets behov (se även avsnitt 7.3).

Utredningen anser att sammanföringen av verksamheterna vid FOI och FMV i en ny myndighet innebär att en huvudman får den samlade bilden över vilken forskning, utveckling och anskaffning som genomförs för att tillgodose Försvarsmaktens

behov, inklusive vilka beställningar som läggs ut på privata företag, universitet och högskolor samt andra aktörer.

Genom inrättandet av en ny myndighet skapas vidare en (enda) mottagare för Försvarsmaktens beställningar, såväl när det gäller studie- och analysverksamhet som materiellnära forskning och utveckling samt anskaffning, modifiering och underhåll av materiel. Därmed skapas också en bättre möjlighet att överblicka och prioritera mellan olika slag av beställningar, samtidigt som den nya myndigheten kan dra fördel av de möjligheter till samordning och effektivisering som uppstår när kompetensen inom forskning och utveckling samt materielförsörjning finns samlad inom en och samma myndighet. Utredningen ser även fördelar med att den nya myndigheten kan agera mera samstämt gentemot aktörer utanför staten, t.ex. när det gäller leverantörer av försvarsmateriel.

Utredningen bedömer att bildandet av den nya myndigheten även kan bidra till rationaliseringar inom myndigheternas infrastruktur t.ex. inom provning och liknande verksamhet.

#### *Övrig verksamhet*

Stödutredningen lämnar inte förslag som rör annan verksamhet än den som finansieras av Försvarsmakten och FMV. Emellertid bedömer utredningen att den nuvarande verksamheten vid FOI:s avdelning försvarsanalys inom områdena försvarsekonomi och säkerhetspolitik m.m. kan överföras till den nya myndigheten, men även andra alternativ kan övervägas. Den säkerhetspolitiska kompetensen vid FOI utgör bl.a. ett analysstöd till regeringen och skulle i tillämpliga delar kunna överföras till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Genom att förstärka Försvarsdepartementet inom detta område skulle de säkerhetspolitiska analyserna kunna bli mera koordinerade med arbetet i Regeringskansliet.

Delar av den försvarsekonomiska kompetensen vid FOI skulle enligt utredningen kunna överföras till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) eller någon annan myndighet, till

exempel Statskontoret. En förstärkt försvarsekonomisk kompetens inom Regeringskansliet eller vid en analys- och utvärderingsmyndighet som Statskontoret skulle enligt utredningen bidra till att förbättra den ekonomiska styrningen och uppföljningen inom försvarssektorn i allmänhet och av Försvarsmaktens verksamhet i synnerhet. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 12.

En från försvarssektorn organisatoriskt fristående kompetens inom säkerhets- och försvarspolitik m.m. kan etableras i det ordinarie universitets- och högskoleväsendet. Detta kan t.ex. vara en del av den av utredningen föreslagna överföringen av verksamhet från nuvarande Försvarshögskolan till universitets- och högskoleväsendet.

Det kan vidare konstateras att verksamheten relaterad till CBRN-skydd som bedrivs vid FOI har flera andra intressenter vid sidan av Försvarsmakten. Detta är även det verksamhetsområde vid FOI som erhåller högst andel intäkter från aktörer utanför det militära försvaret. Det kan enligt utredningen med anledning av detta finnas skäl att pröva huruvida detta område på sikt kan nyttjas bättre som ett från försvarsmyndigheterna fristående forskningsinstitut eller om verksamheten sammanförs med annan myndighet. Utredningen föreslår dock att denna verksamhet initialt ingår som en del i den nya stödmyndigheten.

Stödutredningen har härutöver erfarit att Försvarsmakten har föreslagit att Flygvapnets luftstridssimuleringscentrum (FLSC) överförs från FOI till Försvarsmakten.<sup>100</sup> Utredningen har ingen annan uppfattning i denna fråga.

### *Finansieringsmodell för den nya myndigheten*

Utredningen kan konstatera att det inom ramen för nuvarande finansieringsmodell finns begränsade möjligheter för regeringen att styra storleken på myndigheterna FMV och FOI. Detta beror

---

<sup>100</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010.

på att myndigheterna till stor del erhåller sin finansiering via Försvarsmaktens beställningar. Dessa beställningar belastar flera anslag och faktureringen från FMV och FOI utgör endast en del av det totala utfallet på dessa anslag. Därmed behöver inte en förändrad anslagsnivå få några konsekvenser för myndigheternas storlek eftersom Försvarsmakten har möjlighet att omfördela resurser inom ramen för respektive anslag. Vidare har Försvarsmakten därmed begränsade incitament att hålla nere den del av beställningarna som finansierar myndighetskostnaderna vid dessa myndigheter.

En viktig förutsättning för en framtida effektiv stödverksamhet är enligt Stödutredningens bedömning att regeringen styr storleken på den nya stödmyndigheten samt att det för denna myndighet och för Försvarsmakten föreligger tillräckliga incitament för en god hushållning med begränsade resurser.

Myndighetskostnaden för den nya stödmyndigheten föreslås därför finansieras genom två särskilda poster under anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar respektive 1:5 Forskning och teknikutveckling. Anslagsposten under anslaget 1:3 får endast användas för att finansiera materielförsörjningsarbete vid myndigheten medan anslagsposten under 1:5 endast får användas för att finansiera forskning vid myndigheten. En uppdelning av myndighetskostnadens finansiering på två anslagsposter gör det möjligt för regeringen att över tiden förändra proportionerna mellan forskning m.m. och kommersiellt inriktad materielförsörjning vid myndigheten.

Utredningen bedömer vidare att modellen med uppdragsstyrning bör bibehållas mellan Försvarsmakten och den nya myndigheten. Anslagsposterna för myndighetskostnaden bör därför när den nya stödmyndigheten etablerats disponeras av Försvarsmakten. Försvarsmakten kan därmed fortsatt styra denna verksamhet och anpassa den till insatsorganisationens behov, såväl när det gäller det totala nyttjandet av anslagsmedlen

som inriktningen av den nya myndighetens arbete, dock inom ramen för de av regeringen beslutade anslagsposterna.

Den nya stödmyndigheten finansierar därmed sin myndighetskostnad genom att fakturera Försvarmakten för det arbete som genomförs inom ramen för materielförsörjning respektive forskning, inklusive pålägg för finansiering av myndighetens centrala administration. Myndighetens kostnader för de beställningar som läggs på uppdrag av Försvarmakten till andra aktörer, t.ex. företag, universitet och högskolor, finansieras genom vidarefakturering till Försvarmakten enligt samma modell som tillämpas i relationen mellan Försvarmakten och FMV idag.

Det kan enligt Stödutredningen övervägas om finansieringen av den nya stödmyndighetens myndighetskostnad ska ske via anslagsposter enligt ovan eller via särskilda anslag.

En fortsatt avgiftsfinansiering kommer även att kompletteras med en anslagsfinansiering av viss verksamhet, vilket även idag är fallet för både FMV och FOI.

#### *Etableringen av den nya myndigheten*

Myndighetskostnaden för den nybildade myndigheten bör enligt utredningen uppgå till ca 1 500 miljoner kronor, beräknad i enlighet med de föreslagna reduktionerna av FOI och FMV i kapitel 3 resp. kapitel 4.

**Tabell 5:1** *Myndighetskostnad för den nya myndigheten*

<b>Intäkter ny myndighet</b>	<b>Från FMV</b>	<b>Från FOI</b>	<b>Summa</b>
Ny ap. materielstöd till Försvarmakten	896		896
Ny ap. FoT-stöd till Försvarmakten		290	290
Anslag 6:10 Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m. (exkl. exportstöd)	59		59
Anslag 5:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik och nedrustning		32	32
Anslag 6:7 Totalförsvarets forskningsinstitut exkl. exportstöd 10 mnkr		53	53

<b>Summa intäkter av anslag</b>	<b>955</b>	<b>375</b>	<b>1 330</b>
<b>Intäkter av avgifter</b>	<b>0</b>	<b>142</b>	<b>142</b>
<b>Intäkter av bidrag</b>	<b>0</b>	<b>76</b>	<b>76</b>
<b>Summa intäkter</b>	<b>955</b>	<b>593</b>	<b>1 548</b>

### *Övriga kunder*

Det är enligt utredningens bedömning, utifrån ett statsnyttoperspektiv, eftersträvansvärt att kompetensen inom den nya myndigheten även kan komma aktörer utanför det militära försvaret till del, på samma sätt som är fallet när det gäller kompetensen vid FOI och FMV idag.

Stödutredningen vill dock framhålla vikten av att stödet till Försvarsmakten blir dimensionerande för verksamheten samt att principen om full kostnadstäckning tillämpas vid fastställande av avgifterna för tjänster till andra aktörer. För lågt satta avgifter innebär att andra aktörer gynnas på bekostnad av det militära försvarets behov. Om priset inte återspeglar uppdragets samtliga kostnader kan det innebära att andra aktörers uppdrag genomförs trots att nyttan egentligen understiger kostnaderna. Det innebär även att den av utgiftsområde 6 finansierade verksamheten måste bära de gemensamma kostnaderna även för andra aktörers beställningar, i dessa fall kan därmed det militära försvarets beställningar utgå trots att den bedömda nyttan egentligen överstiger uppdragets kostnader.

Utredningen vill i detta sammanhang varna för förhållningssättet till t.ex. forskningsverksamheten som en fast och opåverkbar kostnad där alla former av intäkter från andra aktörer, oavsett hur stora, är av godo. Medel bör endast avsättas för försvarsforskning som det finns ett reellt behov av. Med en sådan behovsanpassad volym på försvarsforskningen är det inte önskvärt att genom rabatterade priser låta andra aktörer tränga undan det militära försvarets behov.



## 7 Logistik inom Försvarmakten

### 7.1 Beskrivning av logistikverksamheten i Försvarmakten

#### 7.1.1 Ansvar och aktörer

Försvarmaktens definition av logistik omfattar, enligt myndigheten, mer än vad som normalt anses vara logistik i samhället. Försvarmaktens logistikbehov omfattar således ett brett spektrum av aktiviteter från anskaffning och vidmakthållande av mycket komplexa materielsystem till vardagliga nödvändigheter som mat och vatten under såväl utbildning som av förband i Sverige som vid insats i Afghanistan.<sup>101</sup>

Enligt Försvarmaktens handbok för logistik skall samlingsbegreppet logistik användas med följande innebörd:

Logistik syftar till att ge stöd till strategisk, operativ och taktiskt militär verksamhet. Syftet uppnås genom att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet, uthållighet och rörlighet hos Försvarmaktens förband och enheter.

Logistik i Försvarmakten omfattar produktion, styrning och kontroll av tillhandahållet stöd, vilket utgörs av både tjänster och tillgångar med tillhörande information.

Logistik i Försvarmakten omfattar stöd till såväl insatsorganisationen som grundorganisationen och utförs såväl med egna resurser som tillsammans med andra aktörer.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2008-12-19, bilaga 1, s. 6.

<sup>102</sup> Handbok Logistik, M7739-352001 H Logistik 2007, s.11.

Utöver organisationsenheten Försvarsmaktens logistik (FMLOG) är andra aktörer inom Försvarsmakten och näringslivet involverade i logistiken – regementen och flottiljer i grundorganisationen, Försvarsmaktens tekniska kontor, Försvarets materielverk (FMV) samt berörd industri.<sup>103</sup>

Förutom ovan nämnda aktörer är även Försvarsmaktens insatsledning i Högkvarteret involverad genom att ha i uppgift att planera, genomföra och följa upp insatsförbanden. Även Försvarsmaktens högkvarter i övrigt styr helt eller delvis över områden såsom hälso- och sjukvård, fältarbeten, personaltjänst, ekonomi, fastigheter och anläggningar.<sup>104</sup>

*Regementen och flottiljer* i grundorganisationen använder materiel som de lånat av FMLOG utifrån de uppgifter de får i verksamhetsuppdrag etc. och underhåller den materiel som är i bruk. Dessa styrs i sin tur av teknikkontoren avseende hur materielen ska underhållas och vilket förband som skall tilldelas specifik materiel.

*FMLOG* lånar ut materiel till regementena och flottiljerna efter styrning/prioritering från teknikkontoren och underhåller den materiel som är i förråd. FMLOG har historiskt sett varit den enhet som förvarat och underhållit materiel i förråd i väntan på att den skall lånas ut till förbanden.

*Teknikkontoren* ansvarar för övergripande styrning av förbandens nyttjande av materielsystemen och skapar en sammanhållande bild av systemens status och kostnader. Vidare utgör teknikkontoren en kvalificerad kund och kravställare mot FMV vid leverans av berörd materiel och mot FMLOG vid leverans av förnödenhetstjänster. Teknikkontoren besitter den kompetens som krävs för att kunna lämna tekniskt systemstöd i utvecklings-, anskaffnings-, drift-, vidmakthållande och avvecklingsfasen.<sup>105</sup>

Teknikkontoren inrättades i samband med omstruktureringen av Försvarsmakten 2000. På flygsidan hade en liknande funktion funnits sedan 80-talet. Idag finns fem teknikkontor med administrativt ansvar för den materiel som Försvarsmakten disponerar.<sup>106</sup> Följande teknikkontor finns (s.k. värdförband inom parentes);

---

<sup>103</sup> Regeringens skrivelse 2005/06:131 En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret.

<sup>104</sup> RiR 2006:29, s. 19.

<sup>105</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-16.

<sup>106</sup> a.a.

- Tekniskkontor mark (P4)
- Tekniskkontor fartygssystem (Marinbasen)
- Tekniskkontor flyg (F7)
- Tekniskkontor ledningssystem (Försvarsmaktens telenät- och markteleförband) och
- Materielkontoret (FMLOG i Boden).

Materielkontoret har samma uppgifter som tekniskkontoren, men handhar materiel med mindre teknisk komplexitet. Tekniskkontoren finns representerade på 26 orter i Sverige, m.a.o där Försvarsmaktens regementen, flottiljer m.m. är belägna.<sup>107</sup>

I Högkvarteret har en befattningshavare, benämnd logistikchef (tidigare kallad logistikinspektören), funktionsansvaret för logistik och funktionsleder tekniskkontoren. För materiel som är anskaffad för insatsorganisationens behov och överlämnad till Försvarsmakten är chefen för Försvarsmaktens produktion (C PROD) i Högkvarteret s.k. ägarföreträdare i syfte att bevaka statens intressen såsom formell ägare av materielen. C PROD utövar denna uppgift genom s.k. materielsystemansvariga som är organiserade inom Högkvarterets produktionsenhet. Samtidigt stödjer tekniskkontoren materielsystemansvarig i dennes roll.<sup>108</sup>

Logistikverksamheten styrs och följs upp av Högkvarteret, bl.a genom produktionsenheten i Högkvarteret och via FMLOG:s stab.

Den totala kostnaden för tekniskkontoren och materielkontoret för 2008 inklusive löner och verksamhetskostnader uppgick till cirka 150 mnkr. I beloppet ingår hyreskostnad enbart för materielkontoret.<sup>109</sup> Sammantaget har tekniskkontoren under 2008 genererat 237 årsarbetskrafter. Dessa ingår inte i sammanställningen av HKV i årsredovisningen.<sup>110</sup>

### 7.1.2 Organisationsenheten Försvarsmaktens logistik

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) bildades den 1 januari 2002 och innebar att det infördes en särskild organisation för att samla Försvarsmaktens stöd- och underhållsverksamhet. Innan år 2002

---

<sup>107</sup> a.a.

<sup>108</sup> a.a.

<sup>109</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-29.

<sup>110</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-15.

hade i huvudsak underhållsregementen och de lokala förbanden ansvar för logistiken.<sup>111</sup>

Den nya verksamheten skulle vara intäktsfinansierad och utbudet av tillhandhållna produkter och tjänster utformas i dialog med beställarna. Organisationen skulle styras av förbandens efterfrågan och av de beredskapskrav som regeringen skulle komma att ställa. Reformen av försvarets logistik innebar även att ett nytt system för styrning och finansiering av logistiken infördes, med förbanden som kund/beställare, FMLOG som leverantör och Försvarsmaktens högkvarter som ägare.<sup>112</sup> Regeringen bedömde att inrättandet av FMLOG skulle leda till en effektivare och mer rationell logistik, där förbanden kunde koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Genom att få en central överblick av kostnaderna för logistiken skulle förutsättningar skapas för att kunna värdera och jämföra Försvarsmaktens stödproduktion med externa leverantörer.<sup>113</sup>

Gentemot insatsorganisationen utgör FMLOG den s.k. bakre underhållsorganisationen och svarar för underhåll och stöd samt är förstärkningsresurs för samtliga förbandstyper. Förbanden i insatsorganisationen skall, förutom resurser för s.k. främre underhåll, endast ha de underhållsresurser som krävs för att kunna ta emot leveranser från den bakre underhållsorganisationen. FMLOG ska ansvara för geografiskt bundna resurser såsom verkstäder förråd och administrativa resurser och samtidigt utgöra länken mellan Försvarsmaktens insatsorganisation och externa leverantörer.<sup>114</sup>

### 7.1.3 Nuvarande verksamhet och organisation

Verksamheten inom FMLOG är för närvarande under omorganisering i syfte att successivt minska antalet ledningsnivåer i organisationen.<sup>115</sup> Den organisation som redovisas i utredningen är den beslutade organisationen per 31 december 2008. FMLOG:s organisation kommer stegvis att förändras de kommande åren.

FMLOG är indelat i en stab med lednings- och samordningsfunktion och tre divisioner i form av försörjnings-,

---

<sup>111</sup> Prop. 2000/01:113, s.12f.

<sup>112</sup> a.a.

<sup>113</sup> a.a., s.13.

<sup>114</sup> a.a., s.14.

<sup>115</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

teknik- och servicedivision. FMLOG:s stab är underställd Högkvarteret och lokaliserad i Stockholm. Ledningen för divisionerna är placerade i Boden (försörjningsdivisionen), Arboga (teknikdivisionen) och Karlskrona (servicedivisionen). Härtill finns ett antal lokala stödenheter som levererar efterfrågade produkter inom en mängd produkt- och tjänsteområden t.ex. förnödenhetsförsörjning, transporter, förrådshållning av krigsförnödenheter, materielunderhåll och förplägnad till skolor, förband, centra och staber inom Försvarsmakten. Stödenheterna är lokaliserade till garnisonsorterna inom Försvarsmaktens grundorganisation.<sup>116</sup>

Chefen för FMLOG har sedan bildandet av organisationen haft fyra direkt underställda chefer i form av chefen för FMLOG stab och de tre divisionscheferna. De direkt underställda cheferna har ansvar för genomförandet av verksamheten i form av ansvar för tilldelade s.k. huvudprocesser. Verksamhetsledning sker dels på central nivå (FMLOG stab och division) dels på lokal nivå (enheter). Under respektive divisionschef finns enhetschefer med produktionsansvar inom tilldelade fackområden.<sup>117</sup>

FMLOG:s pågående omorganisering innebär i korthet att FMLOG:s stab omorganiseras och att de delegerade uppgifterna till divisionscheferna placeras inom staben. De producerande enheterna kommer på sikt (år 2011) att ledas från FMLOG:s stab. Omorganiseringen beror, enligt FMLOG, på att uppgifter och ledningsbehov har förändrats över tiden. Inledningsvis bestod uppgiften av att rationalisera och stödja grundorganisationen med varor och tjänster inom logistik och övrigt stöd. Verksamhetsuppgifterna har därefter inriktats mot att stödja förband i insats bl.a. i form av utveckling av stödet till den nordiska stridsgruppen 2008 och förbandsansvar för nationellt logistikstöd (NSE<sup>118</sup>). Enligt Försvarsmakten sker dessutom en kontinuerlig tyngdpunktförändring från ledning av egen produktion till beställning och uppföljning av köpta tjänster från civila leverantörer.<sup>119</sup>

Försvarsmaktens högkvarter ger FMLOG uppdrag. Av FMLOG:s tjänstekatalog framgår vilka tjänster

---

<sup>116</sup> Prop.2000/01:113, s. 13f.

<sup>117</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>118</sup> National Support Element: Mindre enhet i missionsområdet eller i dess närhet som ansvarar för t ex lokala inköp, resor och transporter. Enheten svarar främst för att tillgodose/ stödja respektive nations behov av förnödenheter (tjänster).

<sup>119</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

logistikorganisationen ska kunna leverera. Tjänstekatalogen utgör grund för regementenas och flottiljernas m.fl. planering av stödbehov i dialog med FMLOG. Därefter utarbetas en årlig verksamhetsöverenskommelse där FMLOG:s åtagande att leverera stöd framgår, till den servicegrad som Högkvarteret beslutat. Utifrån verksamhetsöverenskommelsen utarbetas FMLOG:s produktionsplan, vilken utgör grund för FMLOG:s budget m.m.

Skillnaden avseende styrning av FMLOG och övriga Försvarsmakten är enligt myndigheten att FMLOG är helt intäktsfinansierat och övriga förband tilldelas anslagsmedel och styrande ramar.<sup>120</sup> Enligt ett annat betraktelsesätt styrs FMLOG:s verksamhet av Högkvarteret genom en fastlagd kostnadsram, s.k. ramstyrning. I princip styr kostnadsramen produktionskapaciteten och ger en begränsad rörlighet för FMLOG att anpassa sin kapacitet efter förbandens efterfrågan.<sup>121</sup> Samma synpunkt framkom i samband med Riksrevisionens granskning av FMLOG 2006.<sup>122</sup>

*FMLOG:s stab* är lokaliserad i Stockholm. Staben stödjer chefen FMLOG med förbands- och verksamhetsledning. Staben är organiserad i elva avdelningar: J0 Uppföljning, J1 Personal, J2 Säkerhet, J3 Produktion och J3 Joint Logistic Centre (JLC), J4 Logistik, J5 Utveckling, J6 Ledningssystem, J8 Ekonomi samt J9 Information och verksamhetssäkerhet. Avdelning J3 Joint Logistic Centre (JLC) innehåller även funktionen J7 Övning och National Support Element (NSE) kader.

Inom FMLOG stab finns även två direkt underställda enheter i form av Joint Support Service (JSS) och Verksamhetssäkerhetsstöd (VSS). JSS huvuduppgift är att från Sverige stödja förband i insatser internationellt med förnödenhetsförsörjning, internationella transporter och teknisk tjänst.<sup>123</sup> JSS fungerar som kontaktyta mot HKV:s operativa insatsledningen som leder utlandsstyrkan och är ansvarigt för att samordna FMLOG:s stöd till utlandsstyrkan<sup>124</sup>.

*Verksamhetssäkerhetsstöd (VSS)* lämnar stöd via utarbetande av regelverk, underlag, reglementen och förordningar. VSS deltar även

---

<sup>120</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-14.

<sup>121</sup> RiR 2006:29.

<sup>122</sup> a.a.

<sup>123</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-14.

<sup>124</sup> FHS 19 100:2002.

som sakkunnig vid inspektioner, tillsyner och vid projektering av anläggningar.<sup>125</sup>

*Försörjningsdivisionens* verksamhet består av tjänsteområden för materiel - och förnödenhetsförsörjning, godtransport samt persontransport. Verksamheten inom divisionen är organiserad i sex geografiskt indelade försörjningsenheter. Försörjningsenheternas ledningar styr verksamheten inom respektive geografiskt område och är lokaliserade i Boden, Enköping, Stockholm, Skövde, Halmstad och Karlskrona.<sup>126</sup>

*Teknikdivisionen* är ansvarig för tekniskt systemstöd, drift av Försvarsmaktens informationssystem och kvalificerat underhåll av olika materielsystem. Teknikdivisionen genomför teknisk tjänst (materielunderhåll) och tekniskt systemstöd inom ramen för funktionerna verkstadsproduktion, reservmateriel och ledning samt tjänster inom funktionen drift av Försvarsmaktens IT-system m.m. Teknikdivisionens underenheter består av sex geografiskt indelade markverkstäder, marinverkstäderna, flygverkstäderna, ledningsteknikenheten, systemförvaltningsenheten och reservmaterielenheten. Huvuddelen av produktionsenheterna inom divisionen är lokaliserade i nära anslutning till de verksamheter i landet som ska stödjas.<sup>127</sup>

*Servicedivisionen* ger stöd till Försvarsmaktens regementen, flottiljer, skolor och centrum avseende förplägnad, lokalvård, hotell och bostäder, löneadministration, tryck- och repro, ekonomiredovisning, administration etc. Flertalet av servicedivisionens tjänster är distansoberoende och stödet för dessa tjänster lämnas från ett fåtal orter. För andra tjänster, såsom lokalvård, lämnas stödet lokalt på alla garnisonsorter.<sup>128</sup> Inom servicedivisionen ligger även *upphandlingsenheten*, som har till uppgift att genomföra centrala upphandlingar för hela Försvarsmakten, för statliga myndigheter inom vissa områden samt att på uppdrag från Försvarsmaktens förband, skolor och centra genomföra lokala upphandlingar och inköp. Enheten ansvarar även för att Försvarsmakten har lokalt stöd med kompetens att avropa från befintliga ramavtal. Detta stöd omfattar idag cirka 350 personer och är till största delen organiserade inom andra enheter i

---

<sup>125</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-14.

<sup>126</sup> a.a.

<sup>127</sup> a.a.

<sup>128</sup> a.a.

FMLOG, men funktionsstyrs avseende inköp via upphandlingsenheten.<sup>129</sup>

#### 7.1.4 Riksrevisionens granskning av FMLOG

I syfte att undersöka om bildandet av FMLOG lett till sådana effektiviseringar och kostnadsreduceringar som regeringen förutsatte då organisationen bildades, genomförde Riksrevisionen 2006 en granskning av FMLOG. Granskningen visade bl.a. att FMLOG har sänkt kostnaderna för logistiken bl.a. genom rationaliseringar och att kostnadsmedvetenheten i Försvarsmakten har ökat. Samtidigt påvisar granskningen att reformen inte haft den genomslagskraft som regeringen förväntat utifrån det beslut om den principiella utformningen av den militära ledningsorganisationen som togs av riksdagen våren 2000 (prop. 1999/2000:30)<sup>130</sup>.

Omorganiseringen anses ha påverkat Försvarsmaktens förmåga att utbilda förband och medverka vid insatser negativt. Försenade, uteblivna och bristande leveranser är vanliga och har medfört tidskrävande uppföljningsåtgärder. Riksrevisionen konstaterar att FMLOG har svårt att möta det nya försvarets behov av flexibla och snabba logistiklösningar. Enligt Riksrevisionens slutsats har reformen inte genomförts fullt ut och det finns stora möjligheter att ytterligare öka resurseffektiviteten och minska kostnaderna framgent.<sup>131</sup>

## 7.2 Ekonomiskt utfall

Stödutredningen har uppdragit åt Försvarsmakten att redovisa kostnaderna för FMLOG åren 2002 till 2008. I tabellen nedan redovisas FMLOG:s kostnader med utgångspunkt från den redovisning som anges i årsredovisningarna. FMLOG har därutöver i sin redovisning till utredningen justerat kostnaderna genom pris- och löneomräkning, volymförändringar, tillkommande och avgående verksamheter.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-14.

<sup>130</sup> Prop. 2000/01:113.

<sup>131</sup> RiR 2006:29, s.7.

<sup>132</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.



Pris- och löneuppräknigen omfattar procentuella ökning av lönekostnader, hyror och övriga fasta kostnader. När det gäller beräkningarna av lönekostnader utgår dessa från den aktuella löneökningen inom Försvarsmakten. Övriga kostnader har FMLOG fastprisberäknat utifrån konsumentprisindex (KPI).<sup>133</sup> Enligt FMLOG:s beräkning har, givet att hänsyn tas till prisomräkningar m.m., kostnaderna minskat med 1 633 miljoner kronor mellan år 2002 och år 2008. FMLOG:s kostnadsutveckling har av Försvarsmakten redovisats från 2002 för att ge en jämförelse sedan bildandet av FMLOG.

**Tabell 7:1 Kostnadsutveckling FMLOG år 2002-2008 (mnr)**

År	2002	2004	2008
<b>Total kostn. enligt FMLOG, löpande priser</b>	5 054	5 289	4 800
<b>Total kostnad i 2002 års priser (pris och löneomräkning)</b>	5 054	4 999	4 061
<b>Övriga förändringar</b>			
Tillkommande och avgående verksamheter ackumulerat jämfört år 2002	0	-65	-392
Volymförändringar ackumulerat jämfört år 2002	0	-140	-248
<b>Summa övriga förändringar</b>	0	-205	-640
<b>Kostnader efter justering för pris- och löneomräkning samt övriga förändringar</b>	5 054	4 794	3 421
<b>Kostnadsreducering i förhållande till år 2002</b>			1633 (5054-3421) motsvarande 32 %

Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

I samband med Riksrevisionens granskning av FMLOG genomfördes en alternativ beräkning av kostnadsutvecklingen. Skälen var flera. Bl.a. visade det sig svårt att verifiera FMLOG:s underlag för pris- och löneomräkningar i alla delar. Ett annat skäl var att FMLOG bedömde att deras underlag var osäkert vad gällde prisförändringar i lokaler samt prisjusteringar till följd av

<sup>133</sup> RiR 2006:29, s 42 ff.

volymförändringar. De underlag som redovisats till utredningen utgår från samma beräkningsgrund som de underlag som lämnades till Riksrevisionen 2006. Utredningen har därför valt att göra en motsvarande alternativ beräkning av FMLOG:s kostnadsutveckling. Likt Riksrevisionens bedömning omfattar beräkningen i stort sett samma komponenter som FMLOG använder, dvs. pris- och löneomräkning samt tillkommande och avgående verksamheter. Volymförändringarna är dock att betrakta som osäkra eftersom FMLOG bygger sin beräkning på bl.a. produktionstimmar som i sin tur bygger på en tidredovisning som 2002 var mycket bristfällig. Det är därmed osäkert att använda 2002 som basår för jämförelse av volymförändringar mellan åren. Justeringar görs därför inte avseende volymförändringar i utredningens alternativa beräkning.

Utredningen har, likt Riksrevisionen, utgått från Försvarsdepartementets pris- och löneomräkning för Försvarsmaktens anslag 6.1.1. Detta index består av 53 procent löner, 15 procent lokaler och 32 procent övriga kostnader vilket ungefär bedömts vara relevant för FMLOG:s verksamhet.

**Tabell 7:2** *FMLOG:s kostnadsutveckling enligt Stödutredningens beräkning (mkr)*

År	2002	2004	2008
<b>Total kostnad enligt FMLOG, löpande priser</b>	5 054	5 289	4 800
<b>Total kostnad i 2002 års priser (pris och löneomräkning)</b>	5 054	5 004	3 877
<b>Övriga förändringar</b>			
Tillkommande och avgående verksamheter ackumulerat jämfört år 2002	0	-65	-392
Volymförändringar ackumulerat jämfört år 2002	0	0	0
<b>Summa övriga förändringar</b>	0	-65	-392
<b>Kostnader efter justering för pris- och löneomräkning samt övriga förändringar</b>	5 054	4 939	3 485
<b>Kostnadsreducering i förhållande till år 2002</b>			1569 (5054-3485) motsvarande 31 %

Källa: Bearbetning av Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

Enligt utredningens beräkning har FMLOG:s kostnader minskat med 1 569 mnkr över tiden om hänsyn tas till prisjustering m.m. Stödutredningen kan konstatera att båda beräkningarna leder till att kostnaderna har reducerats, med mellan 1 569 mnkr och 1 633 mnkr under perioden 2002-2008. Detta dock utan att hänsyn tagits till förändringar i produktionsvolymen.

**Tabell 7:3** Verksamhetens årliga kostnader 2002-2008, mnkr, löpande priser

	2002	2004	2008	Justerad		
				2008	2008/2002	2008/2004
Personal	2 382	2 494	1 696	1 696	-29%	-32%
Lokaler	655	551	7	487	-26%	-12%
Övrig drift	1 864	2 050	2 874	2 394	28%	17%
Finansiella kostn.	26	29	27	27	4%	-7%
Avskrivningar	127	181	196	196	54%	8%
<b>Summa</b>	<b>5 054</b>	<b>5 305</b>	<b>4 800</b>	<b>4 800</b>	<b>-5%</b>	<b>-10%</b>

Källa: Bearbetning av Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

Under perioden 2004-2008 har FMLOG:s personalkostnader i löpande prisläge reducerats med drygt 30 procent. Som jämförelse har antalet redovisade årsarbetskrafter under samma period minskat med 2 350, motsvarande ca 40 procent.<sup>134</sup> Exempel på rationaliseringsåtgärder som genomförts och som reducerat personalvolymen är minskning av antalet löne- och ekonomiredovisningskontor, samordning av enheter och ledningsfunktioner i alla divisioner, organisation av färre telefonväxlar, anpassning av produktionsresurser inom förnödenhetsförsörjningen och köp av tjänster avseende förplägnad, lokalvård och garnisonslager.<sup>135</sup> Noteras bör att reduktionen av personalkostnader i vissa fall motsvaras av en ökning av köpta tjänster och konsultinsatser (jfr posten ”övriga driftskostnader” i tabellen som ökar med 17 procent under perioden 2004-2008.

Vid en jämförelse med år 2002, det år då FMLOG bildades, har ”övriga driftskostnader” ökat med 28 procent)<sup>136</sup>. Den totala

<sup>134</sup> Bearbetning av Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>135</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>136</sup> FMLOG ÅR 2008, s.5.

kostnadsreduceringen under perioden 2004-2008 uppgår till drygt 10 procent i löpande prisläge. Motsvarande reduktion sedan organisationen bildades är 5 procent. Reduceringarna är störst inom försörjnings- och servicedivisionen och kan utöver rationaliseringar härledas till konsekvenser av de stora reduktionerna i insats- och grundorganisationen från 2004.

Med anledning av ändrade redovisningsprinciper fr.o.m. 2006 bokförs kostnaderna för lokaler på konto som hänförs till rubriken "övriga driftskostnader". Därmed är inte lokalkostnaderna, utifrån Försvarsmakten formella resultaträkning, jämförbara mellan 2004 och 2008. Den verkliga lokalkostnaden för 2008 att jämföra med 2004 uppgår till bedömt utfall 480 mnkr. Osäkerhet i jämförelsen finns avseende hyra av "krigsanläggningar".<sup>137</sup> I tabellen ovan har en justering 2008 gjorts för lokalkostnaden. 480 mnkr har förts från posten "övriga driftskostnader" till "kostnader för lokaler" i jämförande syfte.

**Tabell 7:4** FMLOG kostnadsutveckling jämfört med FM totalt, mnkr, löpande prisläge och 2002 års prisläge (KPI)<sup>138</sup>

2002			
Verksamhetens kostnader	FM	FMLOG	Andel
Kostnader för personal	12 550	2 382	0
Kostnader för lokaler	2 195	655	0
Övriga driftskostnader	17 156	1 864	0
Finansiella kostnader	81	26	0
Avskrivn och nedskrivn	5 023	127	0
<b>Summa</b>	<b>37 006</b>	<b>5 055</b>	<b>0</b>
<b>Fastprisberäkning av 2004-2008 års kostnader till 2008 års nivå (KPI)</b>			
	40 757	5 567	0
2004			
Verksamhetens kostnader	FM	FMLOG	Andel
Kostnader för personal	11 729	2 494	0
Kostnader för lokaler	2 397	551	0
Övriga driftskostnader	17 147	2 050	0
Finansiella kostnader	67	29	0
Avskrivn och nedskrivn	8 476	181	0

<sup>137</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-20.

<sup>138</sup> Fastprisberäkning utifrån Konsumentprisindex (KPI) jämfört med tabell 2 som fastprisberäknats utifrån Försvarsprisindex (FPI).

<b>Summa</b>	39 816	5 305	0
<b>Fastprisberäkning av 2004-2008 års kostnader till 2008 års nivå (KPI)</b>	42 862	5 711	0
<b>2008</b>			
<b>Verksamhetens kostnader</b>	<b>FM</b>	<b>FMLOG</b>	<b>Andel</b>
Kostnader för personal	11 043	1 696	0
Kostnader för lokaler	2 189	487	0
Övriga driftskostnader	15 861	2 394	0
Finansiella kostnader	76	27	0
Avskrivn och nedskrivn	8 164	196	0
<b>Summa</b>	37 333	4 800	0
<b>Fastprisberäkning av 2004-2008 års kostnader till 2008 års nivå (KPI)</b>	37 333	4 800	0

Källa: Bearbetning av Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06 och årsredovisning för respektive år.

Försvarsmaktens totala kostnader för personal, lokaler och övriga driftskostnader fastprisberäknade till har under perioden 2002-2008 minskat med drygt tre miljarder eller 8,4 procent. Motsvarande reduktion inom FMLOG är 697 mnkr eller 13,8 procent. Av tabellen framgår även att FMLOG:s andel av Försvarsmaktens totala kostnader utgör cirka 12,9 procent 2008 jämfört med 13,7 procent 2002.

### 7.2.1 FMLOG:s rationaliseringskrav

Inför riksdagsbeslutet att bilda FMLOG betonade regeringen vikten av att utnyttja den rationaliseringspotential som fanns inom underhållstjänsten och stödverksamheten. Genom samordningen av funktioner kunde en central överblick av kostnadsutvecklingen inom respektive fackområde erhållas och möjligheterna förbättras för att effektivisera den verksamhet som tidigare bedrivits på flera platser inom Försvarsmakten. Omorganiseringen skulle även skapa förutsättningar för att värdera och jämföra Försvarsmaktens stödproduktion med externa leverantörer.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> Prop.2000/01:113, s. 13.

Med rationalisering avses en åtgärd som vidtas för att öka produktiviteten i en verksamhet. Det kan ske genom att minska kostnaderna med bibehållen produktion eller genom att öka produktionen med bibehållna resurser. Enligt FMLOG definieras rationaliseringar som uteblivna kostnader för uppgifter som fortfarande ska genomföras i samma volym som referensåret 2002<sup>140</sup>.

Enligt uppgift till Stödutredningen redovisar FMLOG sammanlagda rationaliseringar under perioden 2002-2008 på totalt 582 mnkr (rörliga priser). Störst besparing har genomförts inom servicedivision (274 mnkr), därefter försörjningsdivisionen (193 mnkr) och teknikdivisionen (114 mnkr). Rationaliseringarna avser ackumulerade besparingar under perioden 2003-2008 i löpande priser.<sup>141</sup>

Enligt regeringens intentioner skulle rationaliseringarna leda till kostnadsminskningar för hela Försvarsmakten och inte bara FMLOG<sup>142</sup>. Riksrevisionen konstaterar dock i sin granskning att det inte finns någon uppföljningsmodell inom Försvarsmakten för att bedöma om FMLOG:s rationaliseringar inneburit ökade kostnader inom andra delar av Försvarsmakten<sup>143</sup>.

**Tabell 7:5** *Rationaliseringar och besparingar inom FMLOG i förhållande till år 2002 (löpande priser)*

(Mnkr)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rationaliseringsmål	0	30	120	100	75	100	100
Reviderat mål (FB 04)	0	30	115	73	56	67	159
Summa ackumulerade ursprungliga rationaliseringar		30	150	250	325	425	525
Redovisat utfall per år	0	41	127	95	73	63	183
Akkumulerat utfall		41	168	263	336	399	582

Källa: Försvarsmaktens information till utredningen 2008-11-25.

Det prognostiserade rationaliseringskravet inom FMLOG uppgår enligt uppgift från Försvarsmakten till Stödutredningen till 75 mnkr per år perioden 2009-2011.<sup>144</sup>

<sup>140</sup> RiR 2006:29, s. 34.

<sup>141</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2008-11-25.

<sup>142</sup> RiR 2006:29, s. 38.

<sup>143</sup> RiR 2006:29, s.38.

<sup>144</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-23.

I tabellen nedan redovisas FMLOG:s intäkter perioden 2004-2008. Förutom från Försvarsmakten erhåller FMLOG intäkter från andra statliga myndigheter främst Försvarets materielverk (FMV) och Fortifikationsverket.<sup>145</sup>

**Tabell 7:6:** *Intäkter och avgifter år 2004-2008, mnkr, löpande priser*

	2004	2005	2006	2007	2008
Avgiftsintäkter	443	360	312	319	348
Avgifter inom FM	4 888	4 848	4 683	4 683	4 494
Intäkter av bidrag	4	3	3	3	2
Finansiella intäkter	0	0	0	0	1
<b>Summa</b>	<b>5 335</b>	<b>5 211</b>	<b>4 998</b>	<b>5 005</b>	<b>4 845</b>

Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

Försvarsmakten har utarbetat riktlinjer för uppföljning av FMLOG där bl.a. nyckeltal i form av omkostnad<sup>146</sup> i förhållande till totalkostnad och debiteringsgrad används som mått. Utvecklingen av nyckeltalen visar att omkostnadernas andel av de totala kostnaderna för FMLOG har minskat från 37 procent år 2002 till 27 procent år 2008. Detta innebär att större andel av de totala kostnaderna går att hänföra till given verksamhet, produkt, tjänst eller kund.

**Tabell 7:7:** *Utveckling av FMLOG:s nyckeltal mellan år 2002 och 2008*

	2002	2004	2008
Omkostnad/total kostnad	37%	35%	27%
Direkt tid/total tid (debiteringsgrad)	54%	55%	57%

Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-06.

Nyckeltalet debiteringsgrad påvisar hur stor del av arbetstiden som debiteras kunderna och mäter FMLOG:s produktivitet. Utvecklingen av nyckeltalet visar att den arbetstid som FMLOG:s divisioner debiterar förbanden är cirka 57 procent 2008, vilket är en ökning relativt 2002 då debiteringsgraden var 54 procent. Utfallet är svårt att jämföra med andra tjänsteproducerande verksamheter

<sup>145</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>146</sup> Enligt Försvarsmaktens ekonomihandbok avser omkostnader ”kostnader som inte direkt kan hänföras till viss verksamhet, produkt, tjänst och/eller kund. Kallas även indirekta kostnader”.

då den tid som inte debiteras mot kund även avser semester och sjukledighet.

### 7.2.2 Personalutveckling

FMLOG finns totalt på ett 40-tal orter runt om i landet, vanligtvis där Försvarsmakten bedriver annan verksamhet.<sup>147</sup> Antalet årsarbetskrafter 2008 uppgick till totalt 3 566 varav 3 343 civilanställda och 223 yrkesofficerare. Jämfört med 2004 har antalet anställda 2008 reducerats med ca 2 350 årsarbetskrafter, vilket motsvarar en reduktion om ca 40 procent. Personalreduceringarna är dels en effekt av de rationaliseringskrav som ställts på organisationen, men till stor del även ett resultat av att verksamhet istället har upphandlats i form av köpta tjänster. Detta påvisas av ökningen av ”övriga driftkostnader” med 17 procent perioden 2004-2008.

I tabellen nedan redovisas förändringen avseende antalet årsarbetskrafter perioden 2004-2008. Antalet årsarbetskrafter år 2002 uppgår enligt FMLOG:s årsredovisning till 5 950 stycken. Samtidigt anges relativt stora diskrepanser avseende antalet årsarbetskrafter ha förekommit i redovisningssystemen i samband med överföringen till den nya organisationsenheten FMLOG. Antalet årsarbetskrafter för år 2002 innehåller därför osäkerheter.<sup>148</sup>

**Tabell 7:8 Medelantal årsarbetskrafter inom FMLOG år 2004-2008**

	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 2004-2008
Medelantal årsarbetskrafter	5 917	5 482	4 750	4 056	3 566	-2 351
varav militära	370	291	264	234	223	-147

Källa: Bearbetning av Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>147</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-14.

<sup>148</sup> FMLOG:s årsrapport 2002, bilaga 1.



## 7.3 Överväganden och förslag

### 7.3.1 Logistikverksamhetens organisation och arbetsflöden

**Utredningens bedömning:** Organiseringen av logistikverksamheten inom Försvarmakten med tillhörande arbetsflöden är i allt väsentligt en uppgift för myndigheten och bör så vara även fortsättningsvis. Det finns därvid få inskränkningar i Försvarmaktens möjligheter att organisera logistikverksamheten på det sätt och med den inriktning som myndigheten anser vara lämpligt. Detta gäller även i relation till Försvarets materielverk.

Förekomsten av den särskilda organisationsenheten Försvarmaktens logistik hindrar inte Försvarmakten att närmare besluta om förändringar av dess verksamhetsinnehåll eller om arbetsfördelningen mellan Försvarmaktens logistik och andra organisationsenheter inom Försvarmakten. Stödutredningen utgår därför från att Försvarmakten vidtar de åtgärder som behövs för att organisera logistikverksamheten på lämpligt sätt.

**Skälen för utredningens bedömning:** Stödutredningen kan inledningsvis, liksom Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket, konstatera att logistikverksamheten i Försvarmakten är svåröverskådlig och problematisk att utvärdera. Detta gäller i synnerhet för utomstående men möjligen även internt inom myndigheten. Denna uppfattning stärks vid en läsning av Försvarmaktens interna utredningar, liksom av de underlag myndigheten insänt till regeringen i hithörande frågor under de senaste åren.

Logistikverksamheten inom Försvarmakten förknippas ofta med Försvarmaktens logistik (FMLOG). Utöver den verksamhet som bedrivs inom FMLOG bedrivs som tidigare nämnts även logistikverksamhet vid Försvarmaktens regementen och flottiljer m.fl. organisationsenheter. Enligt Försvarmakten kan den ekonomiska omfattningen av den sistnämnda verksamheten inte uppskattas med rimliga krav på tillförlitlighet. I de underlag som Stödutredningen tagit del av uppskattas den lokalt bedrivna stödverksamheten till mer än 1 000 årsarbetskrafter 2008, vilket indikerar i sig att denna verksamhet är av inte obetydlig ekonomisk

omfattning.<sup>149</sup> I vilken utsträckning denna verksamhet minskat eller ökat över tiden har inte kunnat fastställas.

Utredningen finner dock det rimligt att anta att en allt mer teknikintensiv verksamhet i Försvarsmakten under de senaste 20 åren gjort att åtminstone den tekniskt inriktade logistikverksamheten ökat som andel av Försvarsmaktens personella och ekonomiska omslutning.

Således finns sedan 2000 inom Försvarsmakten s.k. teknikkontor med kopplingar både till verksamheten i FMLOG och i FMV. Enligt Försvarsmaktens interna bestämmelser biträder teknikkontoren Högkvarterets produktionsenhet (PROD) i frågor som rör teknisk tjänst och kvalificerade materielsystem. Enligt samma bestämmelser funktionsleds teknikkontoren av logistikchefen. Teknikkontoren ansvarar för att materielutnyttjandet i Försvarsmakten sker på ett så ekonomiskt och operativt fördelaktigt sätt som möjligt. Teknikkontoren utgör också en kvalificerad kravställare mot anskaffande organisationer och leverantörer av drift och underhållstjänster. År 2008 omfattade teknikkontoren 237 årsarbetskrafter och den totala kostnaden för teknikkontoren och materielkontoret inklusive löner och verksamhetskostnader uppgick till cirka 150 mnkr.<sup>150</sup>

Vid sidan av denna till grundorganisationen knutna verksamhet finns även logistikförband i insatsorganisationen. Dessa har en begränsad användbarhet och tillgänglighet, varför FMLOG i praktiken fått svara för viss logistikverksamhet vid insatser av svenska förband internationellt samt även visavi den nordiska stridsgruppen 2008.

Gränsdragningen mellan den i militära sammanhang ofta använda termerna främre respektive bakre underhåll är – mot bakgrund av ovanstående beskrivning – svår att göra, åtminstone har så varit fallet hittills. Den förutsedda utvecklingen mot en användbar och tillgänglig insatsorganisation kan få den positiva konsekvensen att gränsdragningen mellan s.k. främre och bakre underhåll blir klarare efterhand som förbanden i insatsorganisationen, med ingående personal och underhållsresurser, kommer att vara tillgängliga i högre utsträckning än tidigare.

---

<sup>149</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>150</sup> Försvarsmaktens svar till utredningen 2009-04-29. I beloppet ingår hyreskostnad enbart för materielkontoret.

Högkvarteret styr och följer upp logistikverksamheten i Försvarsmakten, bl.a. genom produktionsenheten i Högkvarteret och FMLOG:s stab. I Högkvarteret finns som framgått en logistikchef (tidigare kallad logistikinspektör) med placering inom produktionsenheten. I produktionsenheten finns även en materielchef, tillika ställföreträdande chef för enheten. Dessa två befattningar är alltså separata.

#### *Försvarsmaktens fördjupade budgetunderlag för 2009*

I det fördjupade budgetunderlag för 2009 som Försvarsmakten i maj 2008 lämnade till regeringen redovisade myndigheten bl.a. följande.

Inom logistikområdet anpassas kapaciteten mot ett förändrat logistikbehov, samverkan avseende strategiska transporter utvecklas, offentlig-privat samverkan (OPS) utvecklas, allt i syfte att åstadkomma en ökad tillgänglighet och uthållighet för insatsförbanden. Försvarsmaktens inriktning är att utveckla ett nytt koncept för logistikområdet, med en sammanhållen logistik- och materielprocess under en chef inom myndigheten.<sup>151</sup>

Försvarsmakten redovisar därmed några olika metoder för att åstadkomma besparingar, bl.a. volym- och kvalitetsförändringar (anpassa kapaciteten) samt rationaliseringar inom ramen för s.k. OPS-åtgärder. Dessutom ansåg Försvarsmakten det vara eftersträvarvärt att ha en (enda) chef för en s.k. sammanhållen logistik- och materielprocess. Besparingarna uppskattades för logistikområdet till 220 mnkr per år fr.o.m. 2012.

I ett kompletterande fördjupat budgetunderlag (juni 2008) anmälde Försvarsmakten att myndigheten hade påbörjat ett internt arbete för att utveckla en rationell logistiklösning för Försvarsmaktens produktion av insatsförband och genomförande av nationella och internationella insatser. I arbetet gjordes även jämförelser med de nordiska ländernas logistikverksamheter. Enligt Försvarsmakten indikerade en översiktlig beräkning av de i arbetet skisserade logistikstrukturerna sammanlagda besparingsmöjligheter upp till 500 mnkr fr.o.m. år 2012. De ekonomiska beräkningarna beskrevs dock som översiktliga och innehöll inga

<sup>151</sup> Försvarsmaktens kompletteringar till budgetunderlaget för 2009, 2008-05-15, 23 383:68992, s.6.

omstruktureringskostnader. Störst besparingspotential återfanns enligt Försvarsmakten i de alternativ som kräver störst strukturella (organisatoriska) förändringar jämfört med dagens struktur. Dessa alternativ bedömde Försvarsmakten samtidigt innehålla de största riskerna för effektförlust under införandeskedet.<sup>152</sup>

*Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition*

I Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition (januari 2009) sägs allmänt att ökad rationalitet, effektivitet och i vissa fall ambitionssänkning inom i första hand produktion, ledning och logistik (inklusive materieförsörjning) samt inom forskning och teknikutveckling ska skapa balans mellan Försvarsmaktens uppgifter, verksamhet och resurser.<sup>153</sup>

Enligt vad Försvarsmakten säger i samma underlag har myndigheten i det pågående interna utvecklingsarbetet av logistiken skapat en samordnad processöversikt på övergripande nivå genom att analysera, utveckla och sammanföra processer till ett minsta antal för att bilda ett heltäckande sammanhang. Enligt vad Försvarsmakten vidare redovisar har arbetet resulterat i en organisationsoberoende och samordnad processöversikt som delvis har skapats med underlag från, och i samverkan med, berörda myndigheter.<sup>154</sup>

Försvarsmakten anser härutöver att det är viktigt att ersätta dagens splittrade ledningsstruktur med en sammanhållen logistikledning, där ett samlat resultatansvar för stöd till insats och förbandsproduktion kan ge betydande ekonomiska effektiviseringsvinster. För att kunna nå bedömda ekonomiska effektiviseringsvinster krävs enligt Försvarsmakten dock strukturella och organisatoriska förändringar som även berör andra myndigheter.<sup>155</sup> Försvarsmakten nämner också att inom ramen för reformerad Försvarslogistik kommer reduceringar att ske genom s.k. OPS-lösningar, effektiviseringar i planering och ledning av

---

<sup>152</sup> Försvarsmaktens fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation, 2008-06-16, 23 383:63134, bilaga 1, s.6.

<sup>153</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 23 383:51503, s. 6.

<sup>154</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 23 383:51503, s. 6.

<sup>155</sup> a.a. s. 3 och s. 6.

logistik och materielförsörjning samt införande av gemensamma processer på teknikkontoren.<sup>156</sup>

Beträffande ekonomiska konsekvenser säger Försvarsmakten att en samordnad logistik- och materielförsörjningsprocess är ett av de viktigaste rationaliseringsförslagen för att reducera driftkostnaderna i Försvarsmakten.<sup>157</sup> Genom de redovisade antagandena bedömer Försvarsmakten att kostnadssänkningar inom myndigheten om 600 mnkr per år kan uppnås från 2013. Därutöver antar Försvarsmakten att ytterligare kostnadssänkningar inom övriga försvarsområdet om ytterligare 350 mnkr per år kan göras.<sup>158</sup> Försvarsmakten uppger att dessa kostnadsreduceringar utgör ett väsentligt antagande för myndighetens planering.<sup>159</sup>

I underlaget till regeringens inriktningsproposition 2009 redovisar Försvarsmakten följande besparingspotential för perioden 2009-2014:

**Tabell 7:9** *Försvarsmaktens bedömning av kostnadssänkningar inom logistikområdet*

	2009	2010	2011	2012	2013
Besparingar inom logistikområdet	0	25	100	300	600+350

**Källa:** Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition.

*Försvarsmaktens specificering av underlaget till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition*

Stödutredningen har med anledning av underlaget till regeringens inriktningsproposition begärt en specifikation från Försvarsmakten över vad den antagna kostnadsreduktionen om 600 mnkr består av. Försvarsmakten delar upp beloppet enligt följande.

**Tabell 7:10** *Försvarsmaktens specificering av myndighetens bedömda besparing om 600 mnkr*

Åtgärd inom området	Belopp (mnkr)	Anmärkning

<sup>156</sup> a.a. Bilaga 1, s. 70.

<sup>157</sup> a.a. Bilaga 1, s. 75f.

<sup>158</sup> a.a. s. 3 och s.6.

<sup>159</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar (BU10/SR), 2009-02-26, 23 383:53085, s. 57.

## Logistik inom Försvarsmakten

1) Materielunderhåll och avveckling	210	Personalreducering FM 110 mnkr, FMV 10 mnkr. Effektivisering 40 mnkr (samordnad logistikledning), OPS 50 mnkr.
b) Teknisk design och integration	160	Personalreducering FM 20 mnkr, FMV 60 mnkr. Effektivisering 80 mnkr (samordnad logistikledning).
c) Materiel- och förnödenhetsförsörjning	120	Personalreducering FM 35 mnkr, FMV 25 mnkr. Effektivisering 60 mnkr (samordnad logistikledning).
d) Övrigt stöd	65	Personalreducering FM 35 mnkr, FMV 15 mnkr. Effektivisering 15 mnkr (samgruppering av FMV:s T&E-verksamhet med FM:s förband).
e) Godstransporter	20	Personalreducering FM 5 mnkr. Effektivisering 15 mnkr (samlad upphandling m.m.)
f) Anskaffning och försäljning	15	Personalreducering FM 5 mnkr, FMV 10 mnkr.
g) Logistikledning	10	Personalreducering FM 10 mnkr.
S:a	600	

Källa: Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

Stödutredningen kan därmed konstatera att de av Försvarsmakten bedömda besparingarna fördelar sig på 340 mnkr i form av personalreduceringar och 260 mnkr i vad som beskrivs som verksamhetseffektiviseringar. Reduceringarna i personal fördelar sig på Försvarsmakten med 220 mnkr och FMV med 120 mnkr.

Som närmare förklaring uppger Försvarsmakten att effektiviseringen i *materielunderhåll och avveckling* ska ske genom en:

samordnad logistikledning som möjliggör entydig utveckling av funktionen och en säkrare planering, samt anskaffning och drift av logistikresurser som möter förbandens behov här och nu och därmed mindre behov av ändringar, kompletteringar och ad hoc åtgärder.<sup>160</sup>

Beträffande effektiviseringen i *teknisk design* hänvisar Försvarsmakten till att den kan åstadkommas genom en:

---

<sup>160</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06, bilaga 3.

...samordnad logistikledning som kan ge säkrare planering för och anskaffning av materiel, förnödenheter och tjänster som ger måluppfyllelse och därmed mindre behov av ändringar och kompletteringar och även totalt sett minskad anskaffning.<sup>161</sup>

Vad gäller effektivisering i *materiel- och förnödenhetsförsörjningen* ser Försvarsmaktens att även denna kan åstadkommas genom en:

...samordnad logistikledning som kan ge säkrare planering för och anskaffning av materiel, förnödenheter och tjänster som ger måluppfyllelse och därmed mindre behov av kompletteringar och även totalt sett minskad anskaffning.<sup>162</sup>

#### *Stödutredningens intervjuundersökning om logistikverksamheten*

Inom ramen för sitt arbete har Stödutredningen låtit genomföra en intervjuundersökning med företrädare för Försvarsmaktens högkvarter, FMLOG, FMV och försvarsindustrin, se bilaga 2.<sup>163</sup> Tre områden har behandlats vid intervjuerna: a) besparingsmöjligheter genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna, b) besparingsmöjligheter genom s.k. OPS-åtgärder inom materiel- och logistikområdet samt c) besparingsmöjligheter inom FMLOG.

Bland de intervjuade råder enighet om att det finns gränssnitt och dubbelkompetenser inom materiel- och logistikprocesserna som medför ökade kostnader och en oklar ansvarsfördelning mellan berörda aktörer. Gränssnitt av detta slag finns såväl inom Försvarsmakten som mellan Försvarsmakten och andra myndigheter – främst FMV. Inom Försvarsmakten finns problematiska gränssnitt bl.a. mellan Högkvarteret och FMLOG samt mellan FMLOG och teknikkontoren. Uppfattningarna bland de intervjuade går emellertid starkt isär då man ska ta ställning till vilken organisatorisk lösning som bör väljas för att uppnå en bättre samordning av materiel- och logistikprocesserna. Också beträffande storleken på de besparingar som kan uppnås går svaren isär. Detta gäller i synnerhet effekten av OPS-åtgärder.

---

<sup>161</sup> a.a.

<sup>162</sup> a.a.

<sup>163</sup> Intervjupersonerna framgår av bilaga 2.

Inom Försvarsmakten refererar de intervjuade till myndighetens officiella uppfattning om att besparingar om 600 mnkr per år kan uppnås från år 2013. Dessutom görs bedömningen att ytterligare besparingar om 350 mnkr per år skulle kunna uppnås från år 2013 till följd av de förslag som kommer att redovisas av Stödutredningen.

Intervjuade utanför Försvarsmakten anser i regel att betydligt större besparingar än de som Försvarsmakten har redovisat kan uppnås. En del anser att en mångdubbelt högre besparingsnivå borde vara möjlig att uppnå genom åtgärder inom materiel- och logistikförsörjningen inklusive åtgärder i myndighetsstrukturen utanför Försvarsmakten. Trots att omfattande besparingsåtgärder har genomförts inom FMLOG, anser många intervjuade att det kvarstår en betydande besparingspotential inom denna verksamhet. Många intervjuade menar att FMLOG:s verksamhet är för stor, att FMLOG borde delas upp i tre delar i syfte att tydliggöra FMLOG:s uppgift och att stora delar av verksamheten borde utkontrakteras eller bli föremål för andra typer av OPS-åtgärder.

*Stödutredningens slutsatser beträffande organiseringen av logistikverksamheten*

Utifrån det underlag som Stödutredningen ovan redovisat anser utredningen att Försvarsmakten redovisat både problem och lösningar tämligen översiktligt. Det är därför svårt att dels bedöma hur allvarliga de problem som Försvarsmakten pekar på är, dels bedöma i vilken mån olika lösningar leder till att problemen åtgärdas. Detta intryck förstärks av den intervjuundersökning som utredningen utfört.

Stödutredningen har i kapitel 2 redovisat vilka svårigheter det möter att entydigt definiera begrepp som logistikprocessen eller materiel- och logistikprocessen. Redovisningen i detta kapitel visar hur den begreppsmässiga oklarheten också återspeglar sig i praktiken. Samtidigt som det mycket väl kan finnas en rad kopplingar mellan arbetsflöden som avser materiel respektive logistik finns motsvarande koppling i andra dimensioner. Det gäller t.ex. kopplingen gentemot den hittillsvarande utbildningsverksamheten i grundorganisationen eller kopplingen till den insatsorganisation som ska byggas upp. Vilka arbetsflöden – processer – som ska hållas ihop och i så fall inom ramen för vilken organisatorisk utformning är i första hand en intern



myndighetsfråga. Det hindrar inte att det – som intervjuundersökningen visar – kan finnas olika uppfattningar inom en myndighet både vad gäller problemuppfattning och om lämpligheten av olika lösningar.

Av betydelse i sammanhanget är att det enligt Stödutredningens bedömning finns få – om några – hinder för att Försvarsmakten ska kunna vidta de eventuella organisatoriska förändringar som behövs inom myndigheten för att logistikverksamheten ska fungera på ett bra sätt. Den begränsning som regeringen angivit är att det ska finnas en organisationsenhet för logistik, FMLOG. De närmare uppgifterna för denna organisationsenhet, och dessa uppgifters förhållande till t.ex. regementen och flottiljer i grundorganisationen, teknikkontoren eller förbanden i insatsorganisationen ligger inom Försvarsmaktens ansvar att besluta om, såväl formellt som i sak. Likaså kan Försvarsmakten reglera ansvarsförhållanden och vilka arbetsuppgifter som ska utföras i relation till FMV i enlighet med bestämmelserna i 1 § FMV:s instruktion. Därmed kan verksamhet föras från Försvarsmakten till FMV och vice versa inom ramen för gällande förutsättningar.

I de fall det förekommer s.k. dubbelarbete och ineffektivt resursutnyttjande är det därmed Försvarsmaktens ansvar att åtgärda detta, i förkommande fall i samverkan med FMV. Utifrån Försvarsmaktens svar till Stödutredningen uppfattar Stödutredningen att myndigheten har en preliminär uppfattning om vilka områden där det finns brister och vilka organisatoriska och personella förändringar som krävs för att åtgärda dessa.

Stödutredningen kan också konstatera att Försvarsmakten och FMV disponerar de ekonomiska och personella resurser som krävs för att göra den typ av ytterligare undersökningar som eventuellt kan behövas i den mån oklarheter finns. Det är dock inte Stödutredningens rekommendation att regeringen mer utförligt ska reglera logistikverksamhetens organisation inom Försvarsmakten, varför utredningen inte lägger något förslag i denna del. Utredningen erinrar i sammanhanget om att Försvarsmakten hemställt om att den av regeringen beslutade indelningen av FMLOG i divisioner upphävs.

Inte heller är det som framgått Stödutredningens uppfattning att regeringen ska reglera interna arbetsflöden inom myndigheterna, vanligen kallat processer. Former för att reglera sådana processer mellan Försvarsmakten och FMV finns

utarbetade, t.ex. i det samordningsavtal som upprättats, där myndigheterna har fulla befogenheter att göra de förändringar som krävs av lämplighetsskäl.

Stödutredningen bedömer dock att det mycket väl kan vara så att de organisatoriska förhållandena inom Försvarmakten kan behöva förändras framgent, bl.a. som en konsekvens av regeringens inriktningsproposition. Med en ökad andel stående och kontrakterade insatsförband kommer sannolikt kraven på materiell tillgänglighet öka, vilken bl.a. kan påverka förrådshållning m.m. Förbanden i insatsorganisationen kommer också att skapa förutsättningar för att bedriva olika former av logistikverksamhet med i förbanden anställd personal. Gränserna mellan det s.k. främre och förbandsnära respektive bakre och stationära underhållet kommer som en konsekvens av detta att förändras. Förutsättningarna för FMLOG m.fl. delar av Försvarmakten kommer därmed att påverkas där t.ex. FMLOG:s verksamhet kommer att minska i relation till den förbandsanknutna logistiken. I vissa fall kan förändrade krav på logistikverksamheten t.o.m. leda till ett behov av resurstillskott. Det är därför viktigt att de delar av den i dag befintliga logistikverksamheten och som inte behövs framgent avvecklas oberoende av dess organisatoriska placering och att kvarvarande delar löpande rationaliseras.

Stödutredningen kan avslutningsvis konstatera att ett genomgående tema i Försvarmaktens beskrivning rör brister i logistikverksamhetens ledning och samordning mellan olika delar av Försvarmakten m.m. Stödutredningen kan ha förståelse för att brister därvidlag kan förklara ineffektiva arbetssätt, men indikerar också motsättningar mellan intressenter och företrädare för olika delar av verksamheten – problem som normalt är en fråga för myndighetens ledning att lösa.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att regeringens reglering av myndigheternas ledning vanligen inskränkes till att ange bestämmelser som rör myndighetens chef och eventuellt dennes ställföreträdare. Vad gäller Försvarmakten har regeringen historiskt varit utförligare i sin reglering, vilket bl.a. härrör från förhållandena innan 1994 när ett stort antal befattningshavare inom försvarets myndigheter var utsedda av regeringen. I dag innehåller Försvarmaktens instruktion dock endast bestämmelser som rör ett fåtal befattningshavare inom Högkvarteret. Det hindrar inte att denna slags reglering – den s.k. utnämningmakten – kan användas om regeringen bedömer det vara önskvärt att vissa ansvar kopplas

till enskilda befattningshavare. Stödutredningen återkommer till frågan om hur ansvaret för materiel- och logistikfrågor bör regleras i kapitel 8.

### 7.3.2 Besparingar inom logistikverksamheten

**Utredningens bedömning:** De av Försvarsmakten redovisade möjliga besparingarna om 600 mnkr inom logistikverksamheten har inte närmare kunnat verifieras av utredningen. Det kan finnas ett besparingsutrymme enligt vad myndigheten uppgivit men Stödutredningen har inte underlag för att bedöma beloppets storlek. Endast en mindre del av Försvarsmaktens förslag till besparingar inräknas därför i Stödutredningens besparingsförslag.

**Utredningens förslag:** Den genomsnittliga årliga besparingen inom organisationsenheten Försvarsmaktens logistik (FMLOG) för perioden 2010-2014 bör uppgå till minst 100 mnkr. År 2015 bör kostnaderna för organisationsenheten därmed vara minst 575 mnkr lägre än 2008.

Försvarsmakten disponerar en särskild post under anslaget 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap för organisationsenheten Försvarsmaktens logistik fr.o.m. 2010.

**Skälen för utredningens bedömning och förslag:** Stödutredningen konstaterar att kostnaderna för verksamheten inom FMLOG har minskat med ca 700 mnkr (14 procent) mellan 2002 och 2008 angivet i fast prisläge 2008. Samtidigt har Försvarsmaktens anslagsutfall i fast prisläge 2008 minskat från 44 790 mnkr 2002 till 37 882 mnkr 2008 (15 procent). Det innebär att kostnaderna för FMLOG verksamhet reducerats i samma omfattning som Försvarsmaktens kostnader i stort. Huruvida verksamheten inom FMLOG rationaliserats eller om kostnadsminskningarna är en direkt konsekvens av Försvarsmaktens sammantaget minskade omfattning – och i så fall i vilken grad – är svårt att bedöma. Därmed är det också svårt att i generella termer uttala sig om den återstående potential som finns avseende rationaliseringar inom FMLOG.

*Besparingar inom logistikområdet som helhet*

Försvarsmakten har i underlaget för regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition redovisat en rationaliserings- och besparingspotential inom logistikområdet om 600 miljoner kronor. Enligt underlaget bedömer Försvarsmakten att besparingarna kommer att uppgå till 25 mnkr 2010, 100 mnkr 2011, 300 mnkr 2012 och 600 mnkr från 2013 och framåt. I ett internt dokument från den 6 februari 2009 (Försvarsmaktens utvecklingsplan 2010-2019) uppger myndigheten att rationaliseringar ska göras inom logistikområdet med samma belopp.<sup>164</sup>

Enligt vad Försvarsmakten redovisat för utredningen avser 480 mnkr av de 600 mnkr som ovan nämns besparingar inom Försvarsmakten, och 120 mnkr avser besparingar inom FMV. Hur mycket av de 480 mnkr som belöper på FMLOG framgår inte av Försvarsmaktens redovisning till Stödutredningen.<sup>165</sup>

FMLOG har enligt vad utredningen erfarit sedan 2003 haft ett genomsnittligt besparingsbeting om ca 100 mnkr per år, totalt ca 600 mnkr t.o.m. 2008. Betinget har enligt vad Försvarsmakten presenterat för Stödutredningen i huvudsak uppfyllts, om än med variationer i utfall över åren.

Enligt Riksrevisionen har inga närmare beräkningar legat till grund för att fastställa storleken på besparingarna perioden 2003-2007. Försvarsmakten har i svar till utredningen angett bl.a. följande.

Det av Riksrevisionen redovisade förfaringsättet överensstämmer också med förfaringsättet 2007-2011. Möjliga rationaliseringsvolymerna för 2009-2011 baseras på bedömningar gjorda utifrån kända verksamhetsvolymerna. Det föreligger inga fastställda beräkningar gällande FMLOG:s rationaliseringar för 2009-2011.<sup>166</sup>

Stödutredningen uppfattar därmed att det fastställda årliga besparingsbetinget för FMLOG med detta synsätt är en målsättning grundat på erfarenhetsmässigt utfall och bedömningar i samband med detta.

Stödutredningen har under arbetets gång kunnat ta del av två olika uppskattningar av möjligheterna till besparingar inom FMLOG. Den ena uppskattningen prognostiserar besparingar

---

<sup>164</sup> Försvarsmaktens utvecklingsplan 2010-2019, bilaga 1, s.16.

<sup>165</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06.

<sup>166</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-05-07.

inom FMLOG åren 2009-2011 om 100, 100 respektive 200 mnkr, vilket ger en sammanlagd besparing om 400 mnkr fram t.o.m. 2011. Av detta avser 100 mnkr 2011 besparingar inom FMLOG:s förrådsverksamhet (Försvarsmaktens centrallager, FMCL).

Den andra uppskattningen prognostiserar en årlig besparing under samma tidsperiod om 75 mnkr, alltså summa 225 mnkr åren 2009-2011.<sup>167</sup>

Försvarsmakten har till Stödutredningen redovisat hur de 480 mnkr i besparingar som enligt Försvarsmakten belöper på myndigheten själv förhåller sig till FMLOG. Försvarsmakten uppger följande.

De 480 miljoner som hänförs till Försvarsmakten hänför sig inte till enskilda förband eller enheter. De är bedömda utifrån de samlade organisationerna och den samlade verksamheten vid såväl berörda delar av HKV och berörda delar av andra förband inklusive FMLOG. Hur besparingarna kan komma att fördelas är beroende av hur en ny organisatorisk logistikstruktur utformas. Några specificerade summor för rationaliseringar vid FMLOG går därför inte att ange i detta sammanhang.<sup>168</sup>

Utifrån det underlag som Stödutredningen kunnat inhämta från Försvarsmakten kan utredningen inte närmare bedöma rimligheten i den av Försvarsmakten antagna besparingspotentialen inom logistikområdet om 600 mnkr från 2013, vilken redovisats till regeringen som ett underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Detta med särskilt beaktande av svårigheterna att tillförlitligt uppskatta kostnaderna för den del av logistikverksamheten som bedrivs utom FMLOG (men inom Försvarsmakten) samt att den översiktliga karaktären på beskrivning av de av myndigheten angivna besparingsåtgärderna. Även frånvaron av erfarenhetsbaserade värden för logistikverksamheten som helhet försvårar en sådan bedömning. Stödutredningen kan dock konstatera att Försvarsmakten har ambitioner att genomföra besparingar inom logistikverksamheten inom myndigheten, vilket i sig är vällovligt och kan ge värdefulla bidrag till att frigöra resurser för andra delar av försvaret.

---

<sup>167</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-15 och 2009-05-07.

<sup>168</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-05-07.

### *Besparingar inom FMLOG*

Vad gäller besparingsmöjligheter inom FMLOG så har utredningen tidigare pekat på svårigheterna att tillförlitligt bedöma vad som inom de hittills gjorda besparingarna utgjort en rationalisering av en bestämd verksamhet eller vad som utgjort volymminskningar p.g.a. att Försvarsmaktens storlek i termer av att grund- och insatsorganisation har minskat. Vad som dock finns att tillgå är de erfarenhetsbaserade värdena som anger att FMLOG:s kostnader har kunnat minska med drygt 100 mnkr per år, sett som ett genomsnitt för åren 2003-2008. Trots dessa erfarenheter uppger Försvarsmakten till utredningen följande.

Till följd av de åtgärder som Försvarsmaktens utvecklingsplan, FMUP, därutöver ålägger logistikområdet minskar FMLOG:s volymmässiga möjligheter att genomföra egna effektiviseringar. Detta har föranlett en nedjustering av FMLOG:s planerade rationaliseringsmål åren 2009-2011 till 75 mnkr per år.<sup>169</sup>

I brist på bättre underlag för att bedöma eller beräkna möjliga besparingar inom logistikverksamheten anser Stödutredningen att den inom Försvarsmakten tills nyligen gällande målsättningen om en genomsnittlig årlig besparing om 100 mnkr för FMLOG, även bör gälla som utgångspunkt för rationaliseringsmålet för perioden 2010-2014, totalt 500 miljoner kronor.

Då Försvarsmakten f.n. räknar med en lägre ambition om 75 mnkr årligen lägger Stödutredningen dock detta belopp som grund för beräkning av möjliga besparingar inom FMLOG för året 2009. Men för åren 2010 – 2014 ökar utredningen besparingsambitionen för FMLOG med 25 miljoner kronor per år, totalt 125 miljoner kronor. Stödutredningen ianspråktar därmed en mindre del av den besparingsambition om 480 miljoner kronor inom Försvarsmakten som myndigheten själv antagit. Det innebär att de årliga kostnaderna för FMLOG 2015 därmed blir minst 575 miljoner kronor lägre än utfallet för 2008 om 4 800 mnkr. Det innebär i sin tur ett rationaliseringskrav på FMLOG om 12 procent i förhållande till 2008 års utfall, vilket enligt Stödutredningen inte borde vara en orimlig ambitionsnivå.

---

<sup>169</sup> a.a.

Mot bakgrund av FMLOG:s ekonomiska omsättning och den uppmärksamhet som logistikverksamheten tilldragit sig även utanför Försvarsmakten, föreslår Stödutredningen att myndigheten fr.o.m. 2010 disponerar en särskild anslagspost under anslaget 1.1 Förbandsverksamhet för organisationsenheten FMLOG. Möjligheterna för regeringen att följa verksamheten ökar därmed.

### 7.3.3 Upphandling av varor och tjänster m.m.

**Utredningens förslag:** Försvarets materielverk bör ha i uppgift att upphandla varor och tjänster för Försvarsmaktens behov och därvid pröva möjligheterna till s.k. offentlig-privata samverkanslösningar (OPS). Uppgiften bör regleras i Försvarets materielverks instruktion.

**Skälen för utredningens förslag:** Försvarsmakten har i underlag till utredningen redovisat att 50 miljoner kronor av den av myndigheten bedömda besparingen inom logistikområdet om 600 mnkr avser besparingar till följd av att en övergång till externt upphandlade tjänster, s.k. offentlig-privat samverkan (OPS).

Försvarsmakten har för Stödutredningen redovisat att ca 1000 miljoner kronor av det totala kostnadsutfallet om ca 4800 miljoner kronor (ca 20 procent) utgör externt upphandlade tjänster.<sup>170</sup> Utöver detta gör Stödutredningen bedömningen att delar av Försvarsmaktens logistikverksamhet, däribland verksamhet som idag bedrivs inom FMLOG, utgörs av tjänster som kan vara lämpade att pröva genom upphandling på en konkurrensutsatt marknad. Syftet med en sådan prövning är att utröna om tjänsten kan köpas till ett lägre pris och nå andra fördelar i jämförelse om Försvarsmakten skulle bedriva en viss verksamhet i egen regi.

Att pröva upphandling av varor och tjänster i konkurrens som alternativ till produktion i egen regi rymmer flera aspekter som bör beaktas. Det gäller för offentlig verksamhet i allmänhet och inte minst för det militära försvaret. Av betydelse för om en verksamhet bedrivs kostnadseffektivt är främst graden av konkurrens i sig, snarare än om en verksamhet bedrivs i privat eller offentlig regi.<sup>171</sup> Även om de ekonomiska incitamenten i en privat verksamhet

<sup>170</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-24.

<sup>171</sup> För en sammanställning av forskningsresultat i frågan, se Ekonomistyrningverket (2006), s. 33f.

normalt i hög grad gynnar kostnadseffektivitet, kan ett prövningsförfarande i sig leda till att en högre kostnadseffektivitet uppnås i den offentligt bedrivna verksamheten.

Om en prövning i nästa steg leder till att myndigheten önskar genomföra en tjänsteupphandling ingår myndigheten ett avtal med en producent. Detta väcker i sin tur vissa frågor enligt vad som redovisas nedan.

När staten ingår avtal med privata aktörer behöver vissa villkor uppfyllas för att en avtalsrelation ur det allmännas synvinkel ska falla ut så väl som möjligt. Exempelvis bör det som avtalas på förhand och i hög utsträckning kunna specificeras till kvantitet och kvalitet. Avtalsinnehållet behöver kunna följas upp utan alltför stora kostnader och förutsätter tillgång till relevant information. Sanktionsmöjligheter behöver finnas om inte avtalade förhållanden uppfylls. Flera faktorer med betydelse för styrning kan således påtagligt skilja sig åt mellan en situation där en offentlig verksamhet bedrivs i egen regi och när den utförs på statens uppdrag i privat regi.

Detta ställer i vissa delar andra organisatoriska och personella krav än vad som är fallet i en traditionell myndighetsverksamhet. Den huvudsakliga (men inte alltid helt överensstämmande) intressegemenskap som kan förutsättas i relationen mellan regeringen och myndigheterna, kan inte förutsättas mellan en offentlig myndighet och en privat – normalt vinstdrivande – aktör. Detta är viktigt att väga in vid den organisatoriska utformningen inom olika områden där staten på något sätt är verksam.

Av betydelse i en avtalsrelation är vidare att staten (eller kommunen) bör vara beredd att lämna ett betydande mått av handlingsfrihet åt utföraren att producera varan eller tjänsten, för att effektivitetsfördelar ska kunna tas tillvara. Förhållandet torde generellt vara att ju mer beställaren preciserar hur en vara eller tjänst ska produceras, desto mindre tenderar utrymmet att bli för utföraren att effektivisera produktionen. Som en konsekvens minskar sannolikt också det ekonomiska incitamentet för en privat utförare att överta driften av en offentlig verksamhet.<sup>172</sup>

Av ovanstående framgår således en rad förhållanden som bör övervägas vid upphandling av tjänster från externa leverantörer.

---

<sup>172</sup> SOU 2008:118.



Arbetet vid upphandling är omfattande och fordrar därtill förhandlingsskicklighet. Av betydelse för att nå för köparen ekonomiskt fördelaktiga villkor är att inte olika önskemål specificeras i den grad att producentens handlingsfrihet i utförandet m.m. beskär. Därmed är det stor risk att både ekonomiska incitament för utföraren och möjligheter till att nå högre kostnadseffektivitet begränsas.

Frågor om tjänsteupphandling och OPS har även behandlats i den av utredningen genomförda intervjuundersökningen. Av undersökningen framgår att en del intervjuade anser att OPS-arbetet är lågt prioriterat inom Försvarsmakten och att engagemanget för dessa frågor är begränsat på ledningsnivå. Andra har farhågor för att man ska tappa kontrollen över berörda verksamheter om man genomför OPS-åtgärder. Några intervjuade anser dessutom att Försvarsmakten har dålig kontroll över sina egna kostnader och därför i många fall har svårt att jämföra med privata alternativ.

Vid intervjuerna har också ställts frågor om vilka områden och åtgärder som bör prioriteras i en intensifierad OPS-satsning. Här hänvisar många till Försvarsmaktens strategiska OPS-plan för åren 2009 – 2011. Andra hänvisar till att det är viktigt att komma in tidigt i en anskaffningsprocess och att kunna påverka förutsättningarna för upphandlingen. Beträffande tyngre system anses s.k. partnerskapslösningar vara att föredra framför utkontraktering.

Stödutredningens första slutsats vad gäller fortsatt upphandling av tjänster för Försvarsmaktens behov är att i första hand prioritera enklare slag av tjänster där det finns flera leverantörer och en fungerande konkurrens dem emellan. I och med att betydande delar av den logistikverksamhet som Försvarsmakten behöver och f.n. driver i egen regi inte har de högsta graderna av specialisering, borde det vara möjligt att på sådana områden nå framgång, i högre grad än vad som hittills varit fallet. Stödutredningen har bl.a. erfart att underhåll av s.k. standardfordon har varit föremål för prövning för upphandling två gånger sedan 2002 utan positivt resultat. Enligt uppgift till utredningen inleds ett tredje försök i denna avsikt vilket ligger i linje med vad utredningen nu har sagt.

Omvänt är det svårare att framgångsrikt förhandla fram avtal med leverantörer där utbudet är av monopol- eller oligopol-karaktär. Inte sällan förekommer denna situation inom försvarsmaterielområdet. Detta hindrar dock inte att det kan vara möjligt att träffa för staten fördelaktiga avtal även i sådana

situationer, givet att den statliga aktören har en god marknadsöversikt, är skicklig som förhandlare och har tillräckligt goda kunskaper om vad en viss verksamhet kostar att driva i egen regi. Kraven på professionalitet och uthållighet torde dock öka i denna typ av situationer.

Stödutredningens andra slutsats rör vilken huvudman som bör ha ansvaret för att handlägga frågor om tjänsteupphandling och andra former av s.k. OPS-arbete. Stödutredningen har med anledning av detta intrycket att arbetet med tjänsteupphandling m.m. gått relativt långsamt, sedan 2002 då FMLOG bildades. Detta intryck förstärks av den intervjuundersökning utredningen gjort.

Stödutredningen bedömer att det därför finns anledning att flytta ansvaret för tjänsteupphandling och annan OPS-verksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk och att denna uppgift regleras av regeringen i verkets instruktion. Denna uppgift passar enligt Stödutredningen väl in i utredningens föreslagna inriktning om att ändra verkets nuvarande verksamhet från teknisk utveckling och planering m.m. till upphandling av befintlig och beprövad materiel. Detta gäller även när delar av verkets nuvarande verksamhet enligt utredningens förslag i kapitel 6 förs över till en ny stödmyndighet.

Mot bakgrund av den utförda intervjuundersökningen kan Stödutredningen härutöver konstatera att det inom och utom Försvarsmakten föreligger vitt skilda uppskattningar över vilken ambition som bör åläggas vad gäller besparingar inom tjänsteupphandling och s.k. OPS. Försvarsmakten har i svar till utredningen uppskattat besparingspotentialen till ca 50 mnkr fr.o.m. 2013, vilket ingår som en delmängd av de besparingar om 600 mnkr som Försvarsmakten redovisat till regeringen, se avsnitt 7.1. Detta motsvarar ca 1 procent av FMLOG:s omsättning och är av intervjuresultaten att döma att se som en försiktig uppskattning. En sådan försiktig uppskattning kan vara motiverat av risken för att in-teckna frigjorda belopp innan resultat av förhandlingar och annat arbete har blivit klart. Nackdelen med en sådan bedömning är dock att den i sin begränsade ambition kan verka hämmande på arbetet med tjänsteupphandling m.m. Stödutredningen anser av denna anledning att ambitionen att nå besparingar genom tjänsteupphandling och annat OPS-arbete bör sättas väsentligt högre än vad som nu är fallet. Samtidigt anser utredningen att osäkerheten i det framtida utfallet av förhandlingar med privata

företag gör att denna typ av möjliga besparingar inte bör inräknas i förväg



## 8 Försvarsmaktens centrala ledning

### 8.1 Beskrivning av verksamheten vid Högkvarteret

En väl fungerande och rationell central ledning av myndigheten Försvarsmakten är en viktig förutsättning för att de krav som statsmakterna ställer på det användbara försvaret ska nås. Likväl är ledningsfunktionen till stora delar en form av stöd till Försvarsmaktens kärnverksamhet. Den centrala ledningen i Försvarsmakten utgörs, enligt myndigheten, av överbefälhavaren och generaldirektören samt Högkvarteret (HKV). Utredningen lämnar nedan förslag till rationaliseringar och reduceringar inom HKV:s verksamhet.

Som redovisats i kapitel 2 hänförs HKV:s verksamhet i huvudsak till det som i direktiven till utredningen betecknas som övrigt stöd.

#### 8.1.1 Tidigare utredningar

Försvarsförvaltningsutredningen (FFU) genomförde i sitt betänkande *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret* (SOU 2005:96) en analys av kostnadsutfallet för den centrala ledningen i Försvarsmakten och jämförde också omfattningen av denna verksamhet med motsvarande verksamhet i Danmark, Finland och Norge. Av denna jämförande analys, med däri ingående justeringar för olikheter mellan länderna, konstaterade utredningen att det svenska militära högkvarterets då planerade organisation, som intogs från den 1 juli 2005, i genomsnitt hade 160 fler personer än

de nordiska grannländerna.<sup>173</sup> FFU föreslog utgående från analyserna av kostnadsutfallen 1997-2004 och den nordiska jämförelsen att högkvarterorganisationen borde ses över och att denna översyn även borde omfatta relationen till andra organisationsenheter i Försvarsmakten samt övriga försvarsmyndigheter. FFU föreslog också att antalet tjänster i HKV skulle reduceras med åtminstone 150-200 i jämförelse med den av Försvarsmakten planerade organisationen per 1 juli 2005. HKV:s totala kostnader, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) föreslogs reduceras med ca 250 miljoner kronor. Vidare föreslog FFU en samlokalisering av HKV med Försvarets materielverk (FMV) i byggnaden Tre vapen, Stockholm.

Regeringen utvecklade i skrivelsen *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret* (Skr 2005/06:131) sin syn på hur försvaret borde styras och hur förvaltningen borde förändras. Regeringen ansåg att HKV var förhållandevis stort, bland annat relaterat till det begränsade antal insatsförband som ska ledas respektive grundorganisationsenheter som ska styras och följas upp. Regeringen gjorde i anslutning till detta bedömningen att HKV:s kostnader, exklusive MUST, borde reduceras med 250 miljoner kronor. Detta bedömdes kunna ske genom bl.a. minskade personalkostnader, minskade övriga driftskostnader samt minskade lokalkostnader.

Vidare ansåg regeringen att Försvarsmakten och FMV borde ges i uppdrag att utreda konsekvenserna av en samlokalisering av HKV och FMV till byggnaden Tre vapen i Stockholm. Regeringen menade således att HKV även efter den genomförda omorganisationen 1 juli 2005, som bl.a. hade ambitionen att minska antalet befattningar, var förhållandevis stort. Omorganisationen skulle dock kunna ses som ett inledande steg i strävan att öka resurserna för den operativa verksamheten genom att minska staber och annan förvaltningsorganisation. Regeringen påpekade också att medelantalet tjänstgörande historiskt sett varit väsentligt större än den formella personalramen. Med bakgrund av den förordade minskningen av HKV borde det, enligt regeringen, vara naturligt att också se över HKV:s organisation.<sup>174</sup>

Regeringen beslutade mot bakgrund av detta att Försvarsmakten skulle reducera kostnaderna för central ledning

---

<sup>173</sup> SOU 2005:96, s. 30-34

<sup>174</sup> *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*, (Skr 2005/06:131), s. 14-17.

och stödverksamhet, exklusive MUST, med 250 miljoner kronor samt med 70 miljoner kronor för den egna fastighetsorganisationen i förhållande till 2004 års utfall.<sup>175</sup> Kostnadsreduktionerna skulle vara fullt uppnådda senast vid utgången av 2008.

Försvarsberedningen anförde i rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48) att med en övergång till en frivillig insatsorganisation förändras kraven på grundorganisationen men även på övriga lednings- och stödverksamheter, inklusive HKV. Försvarsberedningen bedömde att de senare skulle kunna reduceras för att stå i proportion till den nya insatsorganisationen. Beredningen föreslog vidare att funktioner såsom strategisk planering och långsiktig inriktning, som idag återfinns i HKV, överförs till Regeringskansliet. Detta, menade beredningen, medger att en rimligare resursbalans kan uppnås mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten (HKV). Denna struktur skulle också skapa bättre förutsättningar för samarbete med de nordiska länderna som i stort har en motsvarande struktur. Förslaget antogs också medge att gemensamma målbilder avseende framtida inriktning skulle kunna tas fram och därmed öka möjligheten att skapa kvalitetssäkrade beslutsunderlag till den politiska ledningen.

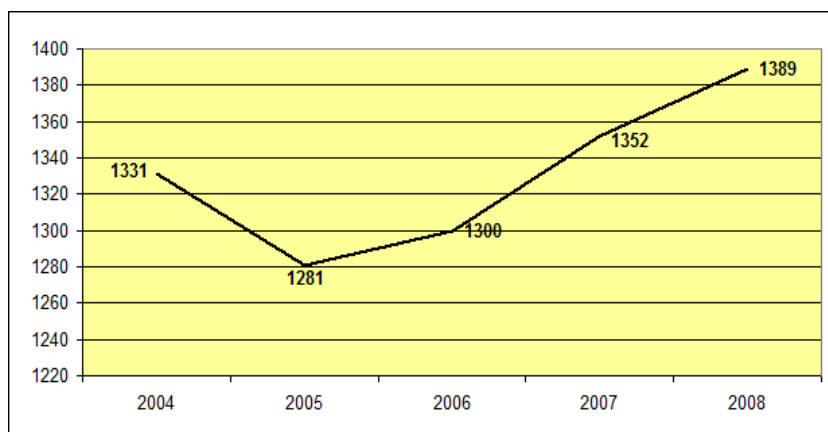
### 8.1.2 Personalutveckling och ekonomiskt utfall

Utfallet under åren 2004 till 2008 visar att personalen i HKV har ökat. I tidigare utredningar och i Försvarsmaktens olika underlag används ett antal olika personalrelaterade termer t.ex. antal personer, befattningar och årsarbetskrafter. För att möjliggöra en jämförbarhet och dessutom använda ett begrepp som har en tydlig ekonomisk koppling väljer utredningen att i möjligaste mån redovisa personalutvecklingen i antalet årsarbetskrafter.

---

<sup>175</sup> Regeringsbeslut2009-06-20. 250 miljoner kr 2004 motsvarar 269 miljoner kronor i 2008 prisläge.

Figur 8:1 Antalet årsarbetskrafter i HKV 2004-2008



**Källa:** Försvarsmaktens årsredovisningar 2004-2008. I antalet årsarbetskrafter inräknas inte s.k. tjänstlediga årsarbetare.

Det kan konstateras en reduktion av antalet årsarbetskrafter i samband med intagandet av den nya högkvartersorganisationen 1 juli 2005. Reduceringen var knappt 3,8 procent mellan 2004 och 2005. Från 2007 har dock denna reduktion vänts till en ökning av antalet årsarbetskrafter jämfört med 2004. 2008 har antalet årsarbetskrafter i HKV ökat med 4,3 procent jämfört med referensåret 2004.

Personalreduceringen mellan 2004 och 2005 var inte i den omfattning som Försvarsmakten planerat för vid intagandet av den nya högkvartersorganisationen den 1 juli 2005. Enligt denna planering skulle organisationen innefatta en personalram om 896 personer, vilket var en reduktion med 23 procent jämfört med personalramen 2004 om 1164 personer.<sup>176</sup> FFU föreslog att HKV skulle kunna reduceras med ytterligare 150-200 tjänster jämfört med organisationen den 1 juli 2005 och regeringen anförde i sin skrivelse till Riksdagen att den planerade personalreduceringen 2005 skulle kunna ses som ett inledande steg i strävan att öka resurserna för den operativa verksamheten.

Sammantaget har kostnaderna för HKV:s verksamhet räknat i fasta priser minskat med ca 12 miljoner kronor mellan 2004 och 2008. De sammantagna lokal- och driftskostnaderna har inte

<sup>176</sup> SOU 2005:96, s. 27. Utöver denna personal bedömdes ca 100 tjänstgörare utanför HKV.



reducerats. Samtidigt har personalkostnaderna endast minskat med drygt 9 miljoner kronor eller mindre än 1 procent mellan 2004 och 2008. Från och med 2006 har personalkostnaderna successivt ökat. Mellan 2007 och 2008 har personalkostnaderna ökat med 79 miljoner kronor (i fasta priser).

**Tabell 8:1** *Kostnader för verksamheten vid HKV (mnkr)*

	2004	2005	2006	2007	2008	Differens	Procent
Personalkostnader	997	889	884	908	987	-9	-0,9%
Lokal- & övriga driftskostnader	578	637	680	605	580	2	0,4%
Finansiella kostnader	2	1	1	1	1	-1	-40,7%
Av- och nedskrivningar	15	17	14	12	11	-3	-23,0%
<b>Summa</b>	<b>1591</b>	<b>1544</b>	<b>1578</b>	<b>1526</b>	<b>1579</b>	<b>-12</b>	<b>-0,7%</b>

**Källa:** Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-03-06 omräknat i fasta priser 2008. Summeringen av kostnaderna 2008 överstiger i detta underlag det sammantagna utfallet som redovisas i Försvarsmaktens årsredovisning 2008 med 126 mnkr.

Stödutredningen konstaterar att personalen i HKV inte har minskats i den omfattning som förutsågs i Försvarsmaktens planering inför intagandet av den nya HKV organisationen den 1 juli 2005. Den ekonomiska besparing om motsvarande 269 miljoner kronor i 2008 års prisläge<sup>177</sup> som regeringen beslutade skulle tas ut på central ledning och stödverksamhet, har i stort tagits ut.<sup>178</sup> Denna besparing har dock i allt väsentligt belastat andra delar av Försvarsmakten än HKV. Enligt utredningens beräkning har kostnaderna för HKV:s verksamhet i fasta priser endast minskat med 0,7 procent (12 miljoner kronor<sup>179</sup>) och personalvolymen räknat i årsarbetskrafter har ökat med över 4 procent (personalkostnaderna har dock minskat med 0,9 procent).

### 8.1.3 Nuvarande verksamhet och organisation

Sedan 2005 har vissa förändringar genomförts i HKV:s organisation och arbetssätt. Den nuvarande organisationen trädde i

<sup>177</sup> Besparingen var 250 mnkr i 2004 års prisläge vilket motsvarar 269 mnkr i 2008 års prisläge.

<sup>178</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-15. De största ekonomiska besparingarna har tagits ut genom en effektiviserad IT-drift, hyreskostnadsreducering och inom FMLOG.

<sup>179</sup> Motsvarar 11,1 mnkr i 2004 års prisläge.

kraft den 1 april 2007. Det har dock inte tillförts några nya uppgifter av betydelse jämfört med den organisation som intogs den 1 juli 2005.<sup>180</sup> Organisationsförändringarna har istället i huvudsak varit relaterade till att förtydliga ansvarsförhållanden inom organisationen.

Enligt Försvarsmaktens instruktion leds myndigheten av en myndighetschef (överbefälhavaren). Vid myndigheten finns också en generaldirektör som är ställföreträdande myndighetschef. Instruktionen reglerar också HKV:s organisation i stort. Enligt instruktionen ska det i HKV finnas en ledningsstab och enheter för produktion, insatser samt underrättelse- och säkerhetstjänst. Det ska vidare finnas en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en generalläkare och en säkerhetsinspektion. Vid Försvarsmakten ska det dessutom finnas en internrevision. Generaldirektören, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören samt berörda högre militära chefer i Högkvarteret ska enligt instruktionen ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten avgör ärenden som kan föranleda framställning till regeringen, som rör myndighetens organisation eller annars är av stor vikt eller har principiell betydelse. Instruktionen reglerar också grundorganisationens indelning.<sup>181</sup>

Enligt sin arbetsordning bistår HKV överbefälhavaren och generaldirektören i deras ledning av myndigheten. HKV är idag organiserat i 12 enheter. Enheterna i sin tur kan bestå av staber, avdelningar och sektioner. Chefen för ledningsstaben är tillika chef för HKV. Arbetet vid HKV är processororienterat för att, enligt Försvarsmakten, med god hushållning bedriva den verksamhet som krävs för att leda och utveckla Försvarsmaktens produkter.<sup>182</sup>

De största enheterna vid HKV är ledningsstaben, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, produktionsledningen, insatsledningen samt personalstaben, ekonomistaben, juridiska staben och informationsstaben. I insatsledningen koncentreras idag alla tre ledningsnivåer (militärstrategisk, operativ och taktisk).

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag föreslagit åtgärder avseende Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. Bristerna i dessa hänseenden bedömdes av ESV vara av

---

<sup>180</sup> Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-15.

<sup>181</sup> Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

<sup>182</sup> Arbetsordning för Högkvarteret och Försvarsmaktens centrala ledning, april 2007. 2007-06-20, s. 3.

strukturell karaktär. Samtliga förslag till åtgärder berörde HKV och dess arbetssätt.<sup>183</sup>

Med anledning av ESV:s rapport har regeringen uppdragit åt Försvarsmakten att med stöd av ESV genomföra åtgärder för att förbättra och säkerställa Försvarsmaktens interna styrning och kontroll genom att bl.a. utveckla och implementera en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess, tydliggöra ansvarsförhållandena avseende roller och befogenheter för ledande befattningshavare, förtydliga styrande dokument samt säkerställa den ekonomiska kompetensen på nyckelfunktioner.<sup>184</sup>

Försvarsmakten har, med anledning regeringsuppdraget, påtalat att man vidtagit åtgärder som bl.a. är kopplade till införandet av en ny ekonomimodell (FEM) och ett nytt verksamhetsledningssystem (PRIO). Vidare har ett antal förändringsförslag initierats inom Försvarsmakten och HKV som i väsentliga avseenden tydliggör ansvarsförhållanden, roller och befogenheter.<sup>185</sup>

Utredningen bedömer dock att problemen i HKV är mer omfattande än vad som kan korrigeras med införandet av FEM och PRIO samt genom justeringar i nuvarande organisation och styrande dokument. Dessa strukturella problem riskerar även att bli större med den nya inriktning av försvaret som föreslås i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Med en tydlig inriktning på insatsorganisationen, dess tillgänglighet, användbarhet och beredskap samt på insatser, behöver hela Försvarsmakten också inriktas mot detta. Förändringar kommer att krävas i hela Försvarsmakten och det bör även återspeglas i organiseringen av HKV.

## 8.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Högkvarterets totala kostnader, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, reduceras jämfört med utfallet 2008 med ca 340 miljoner kronor senast från 2012, innebärande en årlig besparing på anslaget 1.1 Förbandsverksamhet och beredskap om ca 330 miljoner kronor.

<sup>183</sup> Försvarsmaktens interna styrning och kontroll, ESV rapport 2008-05-15.

<sup>184</sup> Regeringsbeslut 2008-06-26.

<sup>185</sup> Försvarsmakten, *Delredovisning av regeringsuppdrag om Försvarsmaktens interna styrning och kontroll – roller och ansvar*. 2008-11-12, HKV 09 700:79531 & ESV, *Kvartalsrapport 3 avseende Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*. 2009-03-30, ESV Dnr: 10-462/2008.

Försvarsmakten disponerar en särskild post under anslaget 1.1 Förbandsverksamhet för organisationsenheten Högkvarteret fr.o.m. 2010.

Högkvarteret, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, reduceras med cirka 370 årsarbetskrafter jämfört med utfallet 2008 senast under 2011 och består från 2012 av ca 1000 årsarbetskrafter.

I Högkvarteret ska det finnas en ledningsstab, enheter för produktion av de olika stridskrafterna, en enhet för operativ planering och ledning av insatser samt en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst.

Ansvar för materiel- och logistikförsörjning sammanförs under en chef.

Vissa resurser för strategisk planering och långsiktig inriktning förs över från Högkvarteret till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) för att förstärka regeringens möjligheter till långsiktig och strategisk styrning av det militära försvaret.

**Skälen för utredningens förslag:** Regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition understryker vikten av att den operativa effekten sätts i centrum för det militära försvarets verksamhet. Denna effekt ska levereras genom att uppfylla de krav som ställs på insatsorganisationens förband avseende bl.a. användbarhet och tillgänglighet (inklusive beredskap) och insatser. Därför anser utredningen att insatsorganisationens utformning och krav i större utsträckning även bör vara styrande för den organisatoriska utformningen av HKV.

Utredningen bedömer att ett högkvarter där resultat i form av användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen samt genomförandet av insatser sätts i centrum ger en klarare roll- och ansvarsfördelning. Detta möjliggör generella reduktioner inom HKV. Enligt utredningens bedömning kan dessa företrädesvis tas ut genom rationaliseringar i HKV och genom en reduktion av insatsledningen. Vidare kommer det projekt som inför det nya verksamhetsledningssystemet PRIO, såvitt utredningen förstått, att ha slutfört sitt arbete till 2012.

Med hänsyn till ovanstående är det, enligt utredningen, möjligt med en måttfull generell reduktion av HKV:s organisation till en personalvolym motsvarande den Försvarsmakten själv planerade för i samband med intagandet av den nya HKV-organisationen den 1 juli 2005.

De åtgärder som vidtagits vid stödmyndigheterna för att uppnå de av regeringen beslutade reduceringarna med anledning av förslagen i FFU, visar att det är möjligt att åstadkomma påtagliga rationaliseringar i verksamheten.

Med ett fokus på insatsorganisationens användbarhet och tillgänglighet samt på insatser bör verksamheten i Försvarsmakten i större utsträckning inriktas mot insatsförbanden (stående förband och kontraktsförband) och hemvärnsförbanden samt mot insatser med dessa förband. För att skapa en sådant resultatorienterat synsätt bör också strukturen under myndighetsledningen och ledningsstaben ändras.

Genom att hålla samman planering, budgetering, redovisning och uppföljning kopplat till kraven på insatsorganisationen och dess användande bedömer utredningen att resultatansvaret i Försvarsmakten förenklas och tydliggörs. En effektivare ledning av Försvarsmakten kan därmed utövas samtidigt som den centrala ledningen kan göras mindre personalintensiv.

Den s.k. genomförandegruppen inom Regeringskansliet konstaterade 2008 att en av de viktigaste prioriterings- och vägvalsfrågorna för ett militärt försvar är hur resurserna fördelas mellan armé-, marin- och flygstridskrafterna m.m. Vidare konstaterade gruppen att en prioritering mellan stridskrafterna även skapar förutsättningar för en prioritering mellan förbandstyperna inom respektive stridskraft.

Genomförandegruppen menade också att materieförsörjningsfrågorna, grundorganisationen och förbandsproduktionen idag tenderar att bli enskilda storheter som är frikopplade från verksamhetens egentliga output d.v.s. användbara förband i insatsorganisationen.<sup>186</sup>

Genom att sammanhålla resultatet stridskraftsvis bedömer Stödutredningen att en enklare styrning och uppföljning möjliggörs. Förbandsproduktion, materiel- och personalförsörjning samt grundorganisation kan på så sätt hållas samman mot tydliga resultatkrav. Det medger att prioriteringar, vägvalsfrågor och resursfördelning tydliggörs och underlättas. Det skapar också bättre förutsättningar för myndighetens ledning att göra avvägningar inom ramen för tilldelade resurser. Denna indelning är också praxis i de flesta av Sveriges samarbetsländer.

---

<sup>186</sup> Öppen del av *Redovisning av projekt om effektiviseringar av Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.*, Försvarsdepartementet, promemoria, 2008-06-05.

I HKV föreslås finnas en ledningsstab, enheter för produktion av stridskrafter, en enhet för operativ ledning och planering av insatser samt en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst. Försvarsmaktens instruktion bör ändras i enlighet med detta.

Den i utredningens direktiv efterfrågade sammanhållna materiel- och logistikprocessen uppnås genom att ansvaret för materiel- och logistikförsörjning sammanförs under en chef i HKV, se även kapitel 7. Andra verksamheter som till exempel Rikshemvärnschefen och ledningen av frivilligverksamheten bör övervägas att organiseras självständigt utanför HKV.

Utöver stridskraftsenheterna och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten bör det finnas en operativ insatsledning eller stab. Inom ramen för den insatsledningen bör också den rörliga operativa ledningen organiseras. Då denna rörliga ledning har varierande krav över tiden, beroende på periodvis snabbinsatsberedskap och insatser, kan den med fördel kaderorganiseras i HKV för att kunna fullbemännas med krigsplacerade yrkes- och reservofficerare samt annan specialistpersonal vid behov.

Under den operativa insatsledningen med den rörliga operativa ledningen föreslås taktiska chefer i insatsorganisationen lyda, med ansvar för planering, ledning och uppföljning på den taktiska ledningsnivån i de fall de svenska förbanden inte leds av någon annan, vilket oftast är fallet vid insatser internationellt. Dessa kan utgöras av t.ex. brigad-, bataljons- och stridsgruppchefer, taktiska styrkechefer ur marin- och flygstridskrafterna samt vissa flottilj- eller regementschefer, vilka bör övervägas att få ett ansvar också för regional samordning av beredskap och krishantering. Med etablerandet av bl.a. stående och kontrakterade taktiska staber i insatsorganisationen och chefer med ett regionalt ansvar anser utredningen att den taktiska stabsstödet, som idag återfinns i insatsledningen i form av tre taktiska staber, kan reduceras avsevärt.

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion genomföra perspektivstudier som underlag för beslut om Försvarsmaktens långsiktiga inriktning.<sup>187</sup> Perspektivstudierna sammanhänger med den årligen uppdaterade 10-åriga verksamhetsplanen, i Försvarsmakten benämnd Försvarsmaktens utvecklingsplan

---

<sup>187</sup> Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

(FMUP), och med materielplanen.<sup>188</sup> Dessa verksamheter är till sin karaktär sådana att de till del bör ingå som en del i arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram beslutsunderlag för regeringens långsiktiga och strategiska styrning. Detta gäller framförallt framtagande av säkerhetspolitiska analyser och därtill hörande långsiktiga försvarspolitiska och ekonomiska överväganden, men även vissa politiskt viktiga frågor med bäring på insatsorganisation och materielanskaffning.

Regeringen anförde i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att fokus för en förbättrad och ändamålsenlig styrning i Regeringskansliet bör ligga på strategisk styrning och inriktning. Ett väsentligt inslag är att helhetsperspektivet betonas genom att olika aspekter av verksamheten lyfts fram och sammankopplas.<sup>189</sup>

Utredningen föreslår mot bakgrund av det ovan sagda att delar av verksamheten rörande strategisk planering och långsiktig inriktning överförs till Regeringskansliet och finansieras genom en reducering av de resurser som Försvarsmakten (HKV) avdelar för motsvarande verksamhet.

Stödutredningens ska enligt direktivet bl.a. pröva för- och nackdelar med upphandling av tjänster från såväl offentlig som privat sektor. En del av utredningens förslag i denna del är att den verksamhet som idag bedrivs i HKV rörande s.k. offentlig-privata samverkanslösningar (OPS) och de resurser som avdelats för detta överförs till FMV i syfte att hitta kostnadseffektiva lösningar för stödet till Försvarsmakten.

### *Personalvolym*

Den organisation för HKV som intogs den 1 juli 2005 skulle enligt Försvarsmaktens planering innehålla 896 personer. Till detta kom ca 100 personer som tjänstgjorde utanför HKV t.ex. på FMV och i Regeringskansliet. Detta bedömer utredningen utgående från erfarenhetsvärden och den tidigare organisationen från 2004, skulle ha motsvarat 1049 årsarbetskrafter. Jämfört med antalet som redovisats i årsredovisningen 2008, d.v.s. 1389 årsarbetskrafter, skulle ett intagande av en personalvolym motsvarande det som

<sup>188</sup> Enligt *Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten*, (2009-04-16) ska i FMUP bl.a. anges de produkter samt den produktion av förband, förmågor, beredskap och insatser m.m. som avses bli genomförda under de kommande tio åren. Även ekonomiska villkor ska anges..

<sup>189</sup> Prop. 2008/09:140, s. 105.

planerades inför den organisation som intogs den 1 juli 2005 motsvara en reducering av HKV:s personalstruktur med ca 340 årsarbetskrafter vilket i sin tur motsvarar knappt 25 procent.

**Tabell 8:2** *HKV:s personalutveckling 2004-2008*

	AR 04	Plan 05	AR 08
Antal personer i HKV	1164	896	
Antal personer utanför HKV	100	100	
<b>Årsarbetskrafter</b>	<b>1331</b>	<b>1049</b>	<b>1389</b>

**Källa:** SOU 2005:96 och Försvarsmaktens årsredovisning 2008. Enligt Försvarsmaktens svar till FFU den 30 maj 2005 bidrar projekt, personal över ram och rörlighet av personal i HKV till det högre antalet årsarbetskrafter jämfört med det totala antalet personer 2004. Antalet årsarbetskrafter i den planerade organisationen 2005 har bedömts utgående från erfarenhetsvärdena från 2004.

En överföring av delar av den strategiska planeringen och inriktningsverksamheten från Försvarsmakten till Regeringskansliet bedöms innebära att HKV kan reduceras med minst 10 årsarbetskrafter. Överföringen av verksamhet som avser s.k. OPS-lösningar till den föreslagna nya stödmyndigheten bedöms uppgå till fyra årsarbetskrafter 2008. Organiserar hemvärns- och frivilligverksamhetens ledning utanför HKV bedöms det innebära en reducering av den centrala ledningen med ca 20 årsarbetskrafter och 12 miljoner kronor.<sup>190</sup>

**Tabell 8:3** *Förslag till reducering av antalet årsarbetskrafter*

	Årsarbetskrafter
<b>Årsredovisningen 2008</b>	<b>1 389</b>
Generell reducering	-340
Överföring verksamhet till Regeringskansliet	-10
Överföring av OPS-verksamhet till stödmyndigheten	-4
Organisering av rikshemvärnschefen mm utanför HKV	-20
<b>Summa reducering HKV</b>	<b>-374</b>
<b>Ny ram HKV</b>	<b>1 015</b>

HKV föreslås efter genomförda reduktioner omfatta en personalram om ca 1000 årsarbetskrafter exklusive MUST.

<sup>190</sup> Vid denna verksamhet tjänstgör idag, enligt HKV:s telefonkatalog, 22 personer. Detta motsvaras ca 20 årsarbetskrafter till en kostnad av ca 12 miljoner kronor.



Personalramen fördelas på ledningsstaben och de tre stridskraftsenheterna samt på den operativa staben med rörlig operativ insatsledning.

De föreslagna personalreduktionerna vid FMV och HKV bedöms möjliggöra att HKV:s hela verksamhet kan koncentreras till stabsbyggnaderna Lidingövägen 24 och Tre vapen senast vid utgången av 2011.

Med utgångspunkt i en förbättrad rationalitet, nytt personalförsörjningssystem samt tydligare styrning och kontroll anförde Försvarsmakten i svaret på regeringens planeringsanvisningar att myndigheten under 2009 påbörjar en utredning av central ledning med ambitionen att en reduktion inom detta område ska vara genomförd senast 2014. I ett första steg, med start redan 2009, ska enligt Försvarsmaktens svar, HKV:s befattningar reduceras från 1150 befattningar till 950 befattningar.

Regeringen påpekade i skr. 2005/06:131 att medelantalet tjänstgörande historiskt sett varit väsentligt större än den formella personalramen.<sup>191</sup> Stödutredningen konstaterar att detta gäller alltjämt.

De 1150 befattningarna i HKV 2008 genererade 1389 årsarbetskrafter. Med detta som utgångspunkt skulle en reduktion till 950 befattningar, enligt Försvarsmaktens svar på planeringsanvisningarna, motsvara 1150 årsarbetskrafter. Försvarsmaktens förslag skulle utgående från det erfarenhetsbaserade omräkningstalet från 2008 innebära en reduktion med ca 240 årsarbetskrafter jämfört med årsredovisningen 2008, d.v.s. en reduktion av antalet årsarbetskrafter inom Högkvarteret som är ca 150 färre än vad Stödutredningen föreslår.

Utredningen vill betona att det är antalet årsarbetskrafter med tillhörande ekonomiska resurser som måste reduceras för att resurser ska kunna frigöras för att komma den operativa verksamheten till godo.

### *Ekonomiska besparingar*

Den föreslagna generella personalreduktionen inom HKV bedöms motsvara minst 200 miljoner kronor<sup>192</sup>. Överföringen av den

---

<sup>191</sup> *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*, (Skr 2005/06:131), s. 14.

<sup>192</sup> Löneutgiften 2008 (inkl grundlön, fasta tillägg och sociala avgifter) genom antalet förbrukade årsarbetskrafter 2008 (1389) ger en årsarbetskraftskostnad på 612 000 kr.

strategiska inriktningsverksamheten beräknas till ca 8 miljoner kronor och reduktionen för överföringen av verksamheten kopplad till OPS-lösningar till två miljoner kronor. En organisering av hemvärns- och frivilligverksamheten utanför HKV bedöms reducera kostnaderna för den centrala ledningen med minst 12 miljoner kronor.

Minskningen av lokalkostnaderna som en följd av lokaliseringen av HKV till byggnaden Tre vapen bedömdes av FFU 2005 uppgå till 50 miljoner kronor. Även regeringen bedömde att minskade lokalkostnader kunde uppnås genom att HKV och FMV samlokaliseras i Tre vapen.<sup>193</sup> Stödutredningen kan inte bedöma hur stora lokalkostnadsminskningarna kan bli genom en mindre organisation och samlokalisering till Lidingövägen 24 och Tre vapen. Utredningen bedömer det dock vara rimligt att HKV:s samlade lokal- och driftkostnader kan reduceras med ca 20 procent eller 116 miljoner kronor. Dessa kostnader har varit konstanta sedan 2004.

**Tabell 8:4 Kostnadsreduceringar vid HKV**

	HKV (Mkr)	Nettobesparing anslaget 1.1
<b>Utfall enligt årsredovisningen 2008</b>	1 454	
Generell reducering*	-204	-204
Överföring verksamhet till Regeringskansliet	-8	-8
Överföring av OPS-verksamhet till stödmyndigheten	-2	-2
Lokal- och driftkostnadsreducering	-116	-116
Organisering av rikshemvärnschefen m.m. utanför HKV	-12	0
<b>Summa reducering HKV</b>	<b>-342</b>	<b>-330</b>
<b>Ny ram HKV</b>	<b>1 112</b>	

En sammantagen reducering av kostnaderna för HKV med cirka 280 miljoner kronor motsvarar drygt 17 procent jämfört med utfallet i årsredovisningen 2008. Av denna reducering kan dock 29 miljoner hänföras till att verksamhet överförs till andra myndigheter eller organiseras inom Försvarsmakten utanför HKV.

Personal- och kostnadsreduktionerna, inklusive flytt till Lidingövägen 24 och Tre vapen, bör vara genomförda senast vid utgången av 2011.

<sup>193</sup> *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*, (SKr 2005/06:131), s. 15.

Mot bakgrund av HKV:s kostnadsvolym föreslår Stödutredningen att Försvarsmakten fr.o.m. 2010 disponerar en särskild anslagspost under anslaget 1.1 Förbandsverksamhet för organisationsenheten HKV.

Enligt Stödutredningen är en reduktion av Högkvarteret en trovärdighetsfråga för omstruktureringen till ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar. Det är därför av stor vikt att reduktionerna rörande HKV fullföljs och att de resurser som frigörs kan komma den operativa verksamheten till del.



## 9 Officersutbildning

### 9.1 Beskrivning av officersutbildningen vid Försvarshögskolan

#### 9.1.1 Nuvarande verksamhet och organisation

Den högre officersutbildningen genomförs vid Försvarshögskolan (FHS) och har de senaste åren innefattat en ettårig s.k. stabsutbildning och ett tvåårigt s.k. chefsprogram. FHS övertog den 1 januari 2008 även det samlade ansvaret för att genomföra den grundläggande officersutbildningen i form av det treåriga officersprogrammet. Utbildningen hade tidigare bedrivits av Försvarsmakten. I samband med detta blev FHS en statlig högskola med examensrätt och ansvaret för myndigheten överfördes från Försvarsdepartementet till Utbildningsdepartementet. Försvarshögskolan erbjuder även kurser till Försvarsmakten och andra aktörer samt genomför forskning, såväl på uppdrag av regeringen och Försvarsmakten som övriga kunder.

FHS utbildnings- och forskningsverksamhet bedrivs inom tre institutioner. Militärvetenskapliga institutionen består av krigsvetenskapliga avdelningen, militärtekniska avdelningen, ledningsvetenskapliga avdelningen och militärhistoriska avdelningen. Verksamheten vid institutionen för ledarskap och management är organiserad kring forskning och utbildning rörande ledarskap och ledarskapspositioner inom försvarssektorn och institutionen för säkerhet och strategi bedriver utbildning och forskning inom säkerhetspolitik, krigsvetenskap med militärstrategisk inriktning, statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan samt folkrätt med

inriktning på fredsoperationer, befälsansvar och mänsklig säkerhet i kris och krig. FHS har även en avdelning som ansvarar för ledningen för högskoleutbildning av officerare och en avdelning för administrativt stöd till övriga delar av organisationen.

### 9.1.2 Ekonomiskt utfall

Tabell 9:1 *Intäkter 2004-2008 (mnkr, löpande priser)*

	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 04-08
Anslag 25:71 Forskning och konstnärligt utvecklingsarb					4	e.t.
Anslag 25:68 FHS Grundutb.					14	e.t.
Anslag 6:5 Officersutbildning	28	30	31	33	108	286%
Försvarmakten, avgifter	316	271	255	244	185	-41%
Krisberedskapsmyndigheten	19	22	29	25	29	53%
Försvarets materielverk	17	17	6	5	2	-88%
Statens räddningsverk	4	3	3	3	3	-25%
Regeringskansliet	6	10	5	7	8	33%
Utrikespolitiska institutet	0	0	8	8	7	e.t.
Övrigt	15	14	17	20	24	60%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>405</b>	<b>367</b>	<b>354</b>	<b>345</b>	<b>384</b>	<b>-5%</b>
<b>Summa fasta priser</b>	<b>436</b>	<b>393</b>	<b>374</b>	<b>357</b>	<b>384</b>	
<i>Förändring fr 2004 fasta priser</i>		-43	-62	-79	-52	

Källa: FHS årsredovisning 2004, 2006 och 2008 samt FHS svar till Stödutredningen 2009-02-18.

FHS intäkter har minskat med 52 miljoner kronor sedan 2004 i fasta priser. Ombildandet av FHS till en högskola från och med 2008 fick konsekvenser för dess finansiering. Myndigheten har sedan 2006 haft program-, ämnes- och utvecklingsansvaret för det grundläggande officersprogrammet och för detta erhållit avgifter från Försvarmakten. Från 2008 överfördes även utbildningsansvaret för den grundläggande officersutbildningen till FHS som därmed erhåller anslagsmedlen för hela detta verksamhetsområde. Utbildningen bedrivs dock liksom tidigare vid Försvarmaktens skolor i Solna (Karlberg) och Halmstad.

Intäkterna från Försvarmakten har med anledning av denna förändring minskat med 59 miljoner kronor sedan 2007 samtidigt

som nyttjandet av anslagsmedlen på anslaget 6:5, som tidigare endast finansierade viss forskning och utvecklingsverksamhet, ökat med 75 miljoner kronor. Anslagsmedlen för den grundläggande officersutbildningen inklusive därtill hörande ämnesansvar, forskning, utveckling och forskarutbildning m.m. kommer enligt budgetpropositionen för 2009 att fortsätta öka de närmaste åren.

Anslagsökningen från 2009 till 2011 beror på att utbildningsansvaret för officersutbildningen överförs från Försvarmakten till FHS.

**Tabell 9:2** *Föreslagen och beräknad anslagsutveckling grundläggande officersutbildning 2009-2011 (mnkr, löpande priser)*

Anslag	2009	2010	2011
Officersutbildning m.m.	239	275	281

Källa: Regeringens budgetproposition för 2009.

Vid FHS bedrivs även avgiftsfinansierad utbildning och forskning inom bland annat områdena krigsvetenskap, krishantering, säkerhetspolitik, folkrätt, terrorism, strategi, ledarskap, ledningsvetenskap och militärteknik. Avgifterna från Försvarmakten uppgick under 2008 till 185 miljoner kronor vilket utgör cirka 70 procent av myndighetens totala avgiftsintäkter. Intäkterna från Försvarmakten innefattade bl.a. cirka 65 miljoner kronor för den nivåhöjande officersutbildningen i form av stabsutbildningen och chefsprogrammet, ca 60 miljoner kronor för forskningsbeställningar och ca 60 miljoner kronor för övrig utbildningsverksamhet, t.ex. i form av yrkes- och befattningskurser.

FHS kostnader har minskat med 5 miljoner kronor sedan 2004 i fasta priser. Personalkostnader och lokalkostnader har ökat under perioden. Ökningen av personalkostnaderna beror på att myndigheten det senaste året ökat antalet anställda. Ökningen av lokalkostnaderna är en följd av att FHS 2005 flyttade till nya lokaler. Myndigheten erhåller intäkter från hyresgäster i de nya lokalerna som under 2008 uppgick till cirka 7 miljoner kronor. Nettokostnaderna för lokaler uppgick därmed under 2008 till cirka 43 miljoner kronor.

**Tabell 9:3** *FHS kostnader (mnkr, löpande priser)*

	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 04-08
personal	206	202	209	184	220	7%
lokaler	37	44	47	47	50	35%
drift	133	122	98	92	128	-4%
finansiella	1	1	1	1	1	0%
avnskrivningar	4	5	7	7	6	50%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>381</b>	<b>374</b>	<b>362</b>	<b>331</b>	<b>405</b>	<b>6%</b>
<b>Summa fasta priser</b>	<b>410</b>	<b>401</b>	<b>383</b>	<b>342</b>	<b>405</b>	
<i>förändring fr 2004 fasta priser</i>		-9	-27	-68	-5	

Källa: FHS årsredovisning 2008, 2006 och 2004.

### 9.1.3 Personalutveckling

Antalet anställda vid FHS har ökat med 57 personer under perioden 2004-2008 vilket motsvaras av en ökning med 18 årsarbetskrafter under motsvarande period. Huvuddelen av ökningen är hänförlig till 2008 och det är i huvudsak kategorin civilanställda som har ökat. FHS redovisar i årsredovisningen för 2008 att myndigheten haft behov av att expandera med anledning av sin roll som nyetablerad högskola. Vid utgången av 2008 hade myndigheten fortfarande 30 vakanser. Personalvolymen, och därmed även personalkostnaderna, kan därför antas öka ytterligare under 2009.

**Tabell 9:4** Medeltalet anställda och årsarbetskrafter vid FHS

	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 04-08
Medelantal militär pers	101	92	77	70	103	2%
Medelantal civil pers	209	212	214	230	264	21%
<i>Summa medelantal anställda</i>	<i>310</i>	<i>304</i>	<i>291</i>	<i>300</i>	<i>367</i>	<i>16%</i>
<i>Årsarbetskrafter</i>	<i>292</i>	<i>292</i>	<i>265</i>	<i>267</i>	<i>310</i>	<i>6%</i>

Källa: FHS årsredovisningar 2004 - 2008.



### 9.1.4 Grundläggande officersutbildning

Försvarsmakten hade fram till 2006 ansvaret för den grundläggande officersutbildningen. Från och med 2006 fick FHS program-, ämnes- och utvecklingsansvaret för utbildningen medan Försvarsmakten bibehöll utbildningsansvaret. Från och med 2008 har FHS även övertagit utbildningsansvaret och därmed anslagsmedlen för den numera akademiska grundläggande officersutbildningen. Programmet genomförs i två delar; en generell del omfattande två läsår där ämnen studeras ur ett generellt och teoretiskt perspektiv, och en verksamhetsförlagd del omfattande ett läsår där funktioner och miljöer studeras bl. a ur ett förmåge- och professionsperspektiv. Den generella delen genomförs i Stockholm och kurserna omfattar bl.a. ämnena krigsvetenskap, militärteknik och militärt ledarskap.<sup>194</sup> Kurserna under dessa terminer är huvudsakligen teoretiska och ska ge en grund för fortsatta studier i ämnena och för förståelsen av yrket.

**Tabell 9:5** *Antal examinerade vid det grundläggande officersprogrammet*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antal examinerade	506	424	450	506	486	0	0	0

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2001 – 2008.

Det har under de senaste tre åren, till följd av att utbildningen ställdes in under en period, inte examinerats några officerare från den grundläggande officersutbildningen. Försvarsmakten har enligt myndighetens budgetunderlag för 2010 ett behov av 500-600 studerande vid officersprogrammet under perioden 2010-2012, vilket skulle motsvara ca 170-200 examinerade per år. Försvarsmakten har i svaret på planeringsanvisningarna inför regeringens inriktningsproposition redovisat att myndigheten från 2014 har ett behov av 3 300 yrkesofficerare. En utbildningsvolym på 170-200 skulle därmed förutsätta en genomsnittlig tjänstgöringstid för officerare i Försvarsmakten på ca 18 år.

Utredningen kan konstatera att officersutbildningens kostnader per årsprestation vida överstiger motsvarande kostnader för andra akademiska utbildningar.

<sup>194</sup> Utbildningsplan 2007-09-05, Officersprogrammet.

Tabell 9:6 *Kostnader per helårsprestation*

Samtliga utbildningsområden och vissa jämförbara program	Utbildningskostnad per helårsprestation (kr)
Humanistiskt, samhällsvetenskapligt, teologiskt, juridiskt	38 500
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	86 700
Undervisning	71 100
Vård	93 400
Medicinskt	190 400
Odontologiskt	157 000
Övrigt	68 500
Design	214 600
Musik	187 800
Konst	270 600
Media	487 300
Teater	397 200
Dans	289 500
Opera	438 200
Idrott	142 100
Sjökapstensprogrammet vid sjöfartshögskolan	88 300
Polisprogrammet	138 000
<b>Officersprogrammet</b>	<b>390 000</b>

**Källa:** Högskoleverkets årsrapport 2008, underlag från högskolan i Kalmar, underlag från Polishögskolan, Försvarsmaktens svar till stödutredningen 2009-04-20, FHS budgetunderlag för 2010.

Utredningen har erfarit att den årliga kostnaden per elev (helårsprestation) vid FHS treåriga officersprogram är cirka fem gånger högre än den genomsnittliga kostnaden per elev (helårsprestation) vid övriga universitet och högskolor. Officersprogrammet, dvs. den grundläggande officersutbildningen, är cirka 10 gånger dyrare än humanistisk, samhällsvetenskaplig och juridisk högskoleutbildning, fyra gånger dyrare än naturvetenskaplig och teknisk högskoleutbildning samt dubbelt så dyr som den medicinska utbildningen. Officersutbildningen är vidare mer än dubbelt så dyr som polisutbildningen och fyra gånger dyrare än utbildningen till sjökaptän.

Stödutredningen kan därmed konstatera att den grundläggande utbildningen till officersyrket är bland de dyraste akademiska utbildningarna i Sverige. De höga kostnaderna för officersutbildningen förklaras i huvudsak med en mycket hög lärartäthet. Lärartätheten vid FHS var under 2006 cirka en lärare per elev och under 2008 gick det 1,9 elever på varje lärare. Det finns ingen högskola eller universitet i Sverige som under 2008 hade en lika hög lärartäthet som FHS. Som en jämförelse kan nämnas att det vid Stockholms universitet under 2008 fanns 13,1 elever per lärare och vid Operahögskolan i Stockholm fanns 3 elever per lärare.

Under 2007 påbörjade Försvarsmakten den första specialistofficersutbildningen vars syfte är att tillgodose behovet av personal på de lägre befälsnivåerna i insatsorganisationen och med en fördjupad teknik- och systemkunskap inom olika områden. Utbildningen bedrivs i Försvarsmaktens regi och myndigheten planerar att under perioden 2010-2012 ha 800 studerande årligen vid specialistofficersprogrammet. Detta innebär att 400 personer planeras att antas årligen.

### 9.1.5 Nivåhöjande högre officersutbildning

Den nivåhöjande högre utbildningen innefattar Stabsutbildningen som utgör grunden för befördran till major/örlogskapten och chefsprogrammet som utgör grunden för befördran till överstelöjtnant/kommendörkapten. Den högre officersutbildningen vid FHS finansieras genom avgifter från Försvarsmakten och avgifterna belastar Försvarsmaktens förbandsanslag. Antalet anställda vid Försvarsmakten som examinerats från den högre officersutbildningen har minskat med drygt 50 procent sedan 2004. Reduktionen i utbildningsvolym är relativt jämt fördelad mellan chefsprogrammet och stabsutbildningen. Antalet examinerade är dock väsentligt högre än de utbildningsvolymerna som föreslogs i Försvarsförvaltningsutredningens slutbetänkande, d.v.s. 10-20 elever vid chefsprogrammet och 50-60 elever vid det dåvarande stabsprogrammet (nuvarande stabsutbildningen). Utöver Försvarsmaktens personal har även ett mindre antal utländska elever deltagit i den nivåhöjande utbildningen vid FHS. Det

utländska deltagandet varierar mellan åren och utbildningarna, från någon enstaka individ och upp till cirka tio utländska deltagare.

**Tabell 9:7** *Examinerade elever från Försvarmakten vid chefs- och stabsprogrammen 2004-2008*

Utbildning	2004	2005	2006	2007	2008
chefsprogram	81	88	62	0	47
stabsprogram	198	177	0	82	81
<b>summa</b>	<b>279</b>	<b>265</b>	<b>62</b>	<b>82</b>	<b>128</b>
<b>Förändring jmf 2004</b>		<b>-14</b>	<b>-217</b>	<b>-197</b>	<b>-151</b>

Källa: Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-20.

Den årliga kostnaden per utbildad elev (helårsprestation) har varierat väsentligt sedan 2004. Variationerna beror till stor del på variationer i utbildningsvolym under åren 2005-2007. En jämförelse av utfallen 2004 respektive 2008 visar dock på endast marginella skillnader i kostnadsnivå. En slutsats utredningen drar av detta är att elevvolymen har kunnat reduceras väsentligt sedan 2004 med bibehållen produktivitetsnivå. Utredningen konstaterar vidare att den genomsnittliga årliga kostnaden per helårsprestation vid chefsprogrammet under perioden 2004-2008 uppgått till 938 000 kr. Denna kostnad är dubbelt så hög som motsvarande kostnad för operautbildningen, fem gånger högre än motsvarande kostnad för den medicinska högskoleutbildningen, tio gånger högre än motsvarande kostnad för den naturvetenskapliga, tekniska och farmaceutiska högskoleutbildningen samt 25 gånger dyrare än humanistisk, samhällsvetenskaplig, teologisk och juridisk högskoleutbildning.

**Tabell 9:8** *Kostnader per helårsprestation (elev) för chefs- och stabsprogrammet (tkr)*

Utbildning	2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 04-08
Chefsprogram	695	913	1 451	941	690	-1%
Stabsprogram	324	441	2 425	285	360	11%

Källa: Försvårshögskolans svar till stödutredningen 2009-02-18.

Försvarmaktens totala kostnader för nivåhöjande utbildning är beroende av årlig utbildningsvolym och kostnad per utbildad elev. Även de totala kostnaderna har därför varierat väsentligt sedan 2004 på grund av förändrade utbildningsvolymmer. Den

genomsnittliga årliga kostnaden för nivåhöjande utbildning har under perioden uppgått till 150 miljoner kronor per år.

**Tabell 9:9** *Försvarmaktens kostnader för stabsutbildningen och chefsprogrammet*

Utbildning						Förändring
	2004	2005	2006	2007	2008	04-08
Chefsprogram	54	237	94	42		
Stabsprogram	67	121	50	0	82	
<b>Summa</b>	<b>121</b>	<b>358</b>	<b>144</b>	<b>42</b>	<b>82</b>	<b>-32%</b>

Kostnaden för 2008 ej möjlig att särredovisa per program

Källa: Försvarmaktens svar till stödutredningen 2009-02-20.

Försvarmaktens kostnader för den nivåhöjande utbildningen överstiger avgifterna som betalas till FHS för detta ändamål. Detta beror på att Försvarmakten även har vissa andra kostnader i samband med detta, t.ex. pendlingskostnader för elever. Vid sidan av detta har Försvarmakten även lönekostnader för de studerande vid de nivåhöjande utbildningarna.

#### *Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner*

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att kostnaderna för den högre officersutbildningen vid Förvarshögskolan ska minskas med 70 miljoner kronor i förhållande till 2004 års utfall och 2004 års prisläge. Detta motsvarar 75 miljoner kronor i 2008 års prisläge. Kostnadsreduktionerna skulle vara fullt uppnådda senast vid utgången av 2008 för att därefter bestå.

Kostnaderna för stabsprogrammet och chefsprogrammet uppgick under 2004 till sammanlagt 166 miljoner kronor vilket motsvarar 179 miljoner kronor i 2008 års prisläge. Motsvarande kostnader uppgick under 2008 till 65 miljoner kronor vilket innebär en minskning med 114 miljoner kronor under perioden 2004-2008. Regeringens besparingsbeting har därmed överträffats med 39 miljoner kronor.

#### *Förändrad utformning av den nivåhöjande utbildningen*

FHS har sedan i maj 2006 på uppdrag av Försvarmakten utrett förändringar av den högre militära utbildningen. Försvarmakten

har därefter beslutat att stabsutbildningen inte längre ska genomföras som sammanhållen utbildning. På sikt ska den enligt Försvarmakten ersättas med yrkes- och befattningskurser samt fristående kurser och under en övergångsperiod genomförs en förändrad och komprimerad stabsutbildning. Chefsprogrammet kommer enligt planeringen att ersättas med en högre stabsutbildning som blir en tvåårig professionsutbildning för officerare och en högskoleutbildning på magisternivå/masternivå.

### 9.1.6 Behovet av officerare

2008 års insatsorganisation har behov av totalt 5 323 officerare vilket ska jämföras med den totala tillgången per 1 januari 2009 på 9 346 officerare. Insatsorganisationens samlade behov utgör därmed 57 procent av det totala antalet officerare. Överskottet i förhållande till insatsorganisationens behov är relativt jämt fördelat mellan graderna.

Ett visst överskott i förhållande till insatsorganisationens behov är såvitt utredningen kan bedöma rimligt eftersom det behövs ett antal officerare för grundläggande soldatutbildning, grundläggande och högre officersutbildning samt militär expertis inom försvarets övriga stödverksamheter. Nära nog dubbelt så många anställda officerare i förhållande till insatsorganisationens behov inom de flesta grader förefaller dock enligt utredningen inte vara en tillräckligt restriktiv hushållning med begränsade resurser när försvarets operativa tillgänglighet ska ges ökad prioritet.

Utredningen erinrar även om att Försvarmakten tidigare har klassificerat om befattningar i insatsorganisationen vilket inneburit att en viss befattning numera fordrar en högre officer än vad som gällde tidigare. Exempelvis är numera kompanichefsgraden major mot att den tidigare var kapten. Med en sådan omläggning ianspråkats betydligt fler högre officerare för ett givet antal förband.<sup>195</sup>

**Tabell 9:10** Totalt antal officerare per grad i förhållande till behovet i insatsorganisation 08

Grad	Totalt antal	Behov i insatsorg 08	Andel i insatsorg
------	--------------	----------------------	-------------------

<sup>195</sup> SOU 2005:96, s. 115.

## Officersutbildning

Generaler	38	25	66%
Överstar/kommendörer	153	79	52%
Överstelöjtnanter/kommendörkapten	949	649	68%
majorer/örlogskaptener	1 907	1 032	54%
Kaptener	3 047	2 014	66%
Löjtnanter	2 949	1 440	48%
Fänrikar	43		
1. Sergeanter	260	84	32%
<b>Summa</b>	<b>9 346</b>	<b>5 323</b>	<b>57%</b>

Källa: Försvarmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-20.

Försvarmakten redovisar i svaret på regeringens planeringsanvisningar att myndigheten år 2014 har ett totalt behov av 3 300 yrkesofficerare, 5 200 specialistofficerare och 2 450 reservofficerare. Myndigheten bedömer att det med anledning av detta föreligger behov av att avveckla cirka 1 000-1 500 officerare intill 2014.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att den framtida insatsorganisationens behov innebär att officerskårens struktur och kompetens bör förändras<sup>196</sup>. Regeringen anför som skäl för bedömningen bland annat att det, utgående från hur många officerare som kan förväntas lämna Försvarmakten fram till 2014, med största sannolikhet kommer att finnas ett betydande överskott av officerare samtidigt som det finns en brist på specialistofficerare. I syfte att komma till rätta med obalanserna i officerskåren är det enligt regeringen angeläget att den omstrukturering som krävs av officerskåren genomförs skyndsamt.

### 9.1.7 Nordisk jämförelse

Den personella numerären i Försvarmaktens krigs- eller insatsorganisation exklusive Hemvärnet har reducerats med över 90 procent under de senaste tolv åren, från ca 600 000 personer 1997 till dagens ca 35 000 personer. Denna omfattande reduktion bör även få långtgående konsekvenser för utbildningsvolymen och behovet av officerare.

För att ge en jämförelse till de svenska proportionerna mellan högre officerare (majorer eller motsvarande och högre) och det militära försvarets totala personella numerär ges i detta avsnitt en

<sup>196</sup> Prop. 2008/09:140, sid. 81 f.

redovisning över motsvarande förhållanden i Danmark, Finland och Norge. Försvarsmakternas personella storlek har utvecklats på lite olika sätt i dessa länder. Danmark, som redan 1997 hade en väsentligt mindre försvarsmakt än de övriga länderna, har reducerat sin personella volym med 18 procent. Norge har näst efter Sverige haft den högsta procentuella reduktionen på 76 procent medan Finland, som numera har den numerärt största försvarsmakten i Norden, har reducerat volymen med 50 procent.

**Tabell 9:11** Personell numerär i de väpnade styrkorna 1997 och 2009

	1997	2009	Förändring
Sverige	623 000	37 600	-94%
Danmark	103 000	84 000	-18%
Norge	267 000	64 000	-76%
Finland	531 000	266 000	-50%

**Källa:** IISS The military balance 1998/99 och 2009, Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-04-15.

Den personella volymen i det svenska försvaret är numera lägre än i Danmark, Norge och Finland. Sverige har trots detta mer än dubbelt så många högre officerare som i Danmark respektive Finland.

**Tabell 9:12** Sammanställning över gradstruktur samt storlek på insatsorganisationen i de nordiska länderna

Grad	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Generaler och motsvarande	38	17	69	41
Överstar och motsvarande	153	101	183	104
Överstelöjtnanter och motsvarande	949	280	879	357
Majorer och motsvarande	1 907	981	1 996	722
<i>Summa högre officerare</i>	<i>3 047</i>	<i>1 379</i>	<i>3 127</i>	<i>1 224</i>
Total aktiv befälskår	9 346	7 977	9 460	7 882
<i>Andel högre officerare i förhållande till total befälskår</i>	<i>33%</i>	<i>17%</i>	<i>33%</i>	<i>16%</i>
Totala antalet personer i de väpnade styrkorna	37 600	84 000	64 000	266 000
<i>Andel högre officerare i förhållande till omfattningen på de väpnade styrkorna</i>	<i>8,1%</i>	<i>1,6%</i>	<i>4,9%</i>	<i>0,5%</i>

**Källa:** IISS The Military Balance 2009, Försvarsmaktens svar till Stödutredningen 2009-02-20, 2009-03-03, 2009-03-05 samt 2009-03-24.



Utredningen konstaterar att Norge liksom Sverige har en väsentligt högre andel högre officerare i jämförelse med Danmark och Finland. Det kan vidare konstateras att Norge och Sverige är de två nordiska länder som gjort den mest radikala reduktionen av sina försvarsmakters personella volym under de senaste tio åren, samtidigt som båda länderna till nyligen tillämpat s.k. enbefälssystem.

## 9.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Myndigheten Försvarshögskolan avvecklas senast 31 december 2011 och delar av verksamheten inordnas organisatoriskt i det ordinarie universitets- och högskoleväsendet.

Det nuvarande treåriga officersprogrammet vid Försvarshögskolan ersätts med en ettårig inomverksutbildning i Försvarsmaktens regi. För att anställas som yrkesofficer krävs, utöver denna ettåriga inomverksutbildning, lämplig akademisk examen från universitet och högskolor med vissa specificerade ämneskrav.

Den s.k. nivåhöjande utbildningen vid Försvarshögskolan ersätts med försvarsmaktsinterna yrkes- och befattningskurser, relevant akademisk utbildning samt övrig utbildning vid svenska och utländska lärosäten.

Någon grundläggande officersutbildning eller s.k. nivåhöjande officersutbildning påbörjas inte under perioden 2009-2014. Specialistofficersprogrammet fullföljs.

Den årliga besparingen inom officersutbildningen uppgår till ca 330 miljoner kronor. Anslaget 1:7 Officersutbildning m.m. reduceras med 191 miljoner kronor till 76 miljoner kronor från och med 2012. Anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap reduceras med 140 miljoner kronor från och med 2012.

Specialistofficersutbildning, grundläggande officersutbildning samt befodringsgrundande officersutbildning finansieras via en särskild anslagspost under anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen ska enligt direktiven inte vara bunden till nuvarande organisatoriska lösningar

för verksamheten och eventuella samhällssektoröverskridande lösningar ska beskrivas.

Utredningen bedömer att kostnadseffektiviteten blir väsentligt högre om de praktiska momenten, som i dagens officersprogram uppgår till ett läsår, fortsatt genomförs i Försvarmaktens regi som en ettårig utbildning, medan den teoretiska akademiska utbildningen tillgodoses genom studier vid befintliga universitet och högskolor. Med praktiska moment avser utredningen sådan utbildning som i huvudsak är av praktisk yrkesmässig karaktär och militärt fackorienterad.

De för officersyrket nödvändiga akademiska ämnena behöver därmed integreras med ett befintligt universitet/högskola. Viss kompetens vid FHS skulle kunna integreras med universitetets/högskolans befintliga institutioner medan de mera renodlat militära ämnena samlas i en av utredningen hädanefter benämnd militärvetenskaplig institution.

Den som avser att bli officer bör enligt utredningen kunna välja bland flera lämpliga akademiska examina, t.ex. inom ekonomi, statsvetenskap, humaniora, naturvetenskap, teknik, pedagogik, eller militärvetenskap. Utbildningen bör dock innehålla förslagsvis minst en termin (30 poäng), vid den militärvetenskapliga institutionen.

Den akademiska delen av officerens utbildning blir därmed fullt ut integrerad med övriga akademiska utbildningar och studenterna erbjuds möjlighet att finansiera sina studier genom studiemedelssystemet. Detta förslag är enligt utredningen en naturlig fortsättning på den successiva akademiseringen av officersutbildningen som pågått de senaste åren. Utredningen bedömer att förslaget även kommer att underlätta rekryteringen till officersyrket, dels eftersom beslutet att ta anställning som officer inte behöver fattas förrän efter genomförda akademiska studier, dels eftersom en mera generell akademisk examen ökar den framtida anställningsbarheten även utanför försvarssektorn. En integrering av den militärvetenskapliga utbildningen med övrig akademisk utbildning vid universitet och högskolor kan även bidra till att öka försvarets förankring i samhället.

Överföringen av utbildningen till ett universitet eller en högskola innebär att verksamheten kan samordnas med övriga institutioner vid universitetet/högskolan och därmed genomföras under likartade förutsättningar och till motsvarande kostnader som övrig akademisk utbildning. Den akademiska kvaliteten på ämnena

vid en militärvetenskaplig institution kan därmed också stärkas, bl.a. genom tillgång till universitetets/högskolans forskarutbildningar.

Utredningen bedömer att förfarandet vid integreringen av verksamheten vid Lärarhögskolan i Stockholm med verksamheten vid Stockholms universitet bör kunna tillämpas även vid integreringen av verksamheten vid FHS med verksamhet vid lämpligt universitet eller högskola. Detta förfarande innebar, enligt vad regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008, att Stockholms universitet övertog ansvaret för den verksamhet som Lärarhögskolan i Stockholm dittills hade svarat för. Lärarhögskolan i Stockholm upphörde fr.o.m. den 1 januari 2008 att vara en egen myndighet.

### *Tillgång och behov av officerare och specialistofficerare*

Enligt Stödutredningen måste det antal officerare som Försvarsmakten anställer vara en konsekvens av tillgången till och behoven av officerare. Försvarsmakten har i svaret på regeringens planeringsanvisningar inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) redovisat att myndigheten efter möjlig överföring av befintliga yrkesofficerare till specialistofficersbefattningar behöver avveckla cirka 1000-1500 yrkesofficerare intill 2014.<sup>197</sup> Det är enligt utredningen inte försvarbart att under sådana förhållanden fortsatt utbilda och nyanställa yrkesofficerare. Därutöver kommer avvecklingsbehovet av officerare som en konsekvens av utredningens övriga förslag att vara ännu större.

Utredningen anser med anledning av detta att det inte ska genomföras någon fortsatt grundläggande officersutbildning under omställningsperioden 2010-14. Detta innebär att officersprogrammet 08-11, om Försvarsmakten bedömer det vara lämpligt, fullföljs. Planeringen för officersprogrammet 09-12 avbryts.

Sökande till planerade officersprogram vid FHS kan, i den mån Försvarsmakten bedömer det lämpligt, erbjudas utbildningsplatser vid Försvarsmaktens specialistofficersprogram. Därmed skulle förutsättningarna för att komma till rätta med underskottet inom denna personalkategori kunna förbättras. Försvarsmakten har

---

<sup>197</sup> HKV 23 383:51503, *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition* 2009, sid. 48.

redovisat till regeringen att myndigheten har ett kraftigt underskott på specialistofficerare.<sup>198</sup>

Försvarsmakten bör, i enlighet med vad myndigheten redovisat för regeringen, efter överföring av officerare till specialistofficerskategorin avveckla officerare som inte är kvalificerade för befattningar i insatsorganisationen. Utredningen bedömer dock att det även efter genomförandet av dessa åtgärder kan finnas en risk för att det föreligger en övertalighet på officerare i Försvarsmakten. Därför är det av vikt att inte återuppta rekryteringen till officersyrket förrän det finns ett faktiskt behov av denna personalkategori. Utredningen vill i detta sammanhang varna för ett förhållningssätt som innebär att befintlig personal avvecklas i syfte att skapa utrymme för nyrekryteringar, på motsvarande sätt som tidigare varit fallet.

### *Ekonomiska konsekvenser för den grundläggande officersutbildningen*

Utfallet på anslaget 1:7 Officersutbildning m.m. (tidigare 6:5) uppgick under 2008 till 108 miljoner kronor och beräknas enligt budgetpropositionen för 2009 att uppgå till 267 miljoner kronor fr.o.m. 2010. Detta innebär successiva överföringar från anslaget 1:1 i takt med att officersutbildningen överförs från Försvarsmakten. Av det beräknade anslaget för 2010 avser ca 200 miljoner kronor grundläggande högskoleutbildning med stöd och ca 65 miljoner kronor forskning och forskarutbildning med stöd. I den senare delen ingår, förutom forskning m.m. relaterad till den grundläggande officersutbildningen, även analysstöd för regeringens behov. Detta analysstöd, som under 2008 uppgick till ca 11 miljoner kronor, föreslår utredningen ska finnas kvar på anslaget. Detta gäller även utbildningsverksamheten inom Partnerskap för fred som under 2008 uppgick till ca 1 miljon kronor.

Vid en integrering av verksamheten vid FHS med ett universitet/högskola enligt ovan kommer medel att behöva överföras från anslag 1:7 till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Dessa medel ska finansiera universitetets/högskolans kostnader för grundläggande högskoleutbildning vid en militärvetenskaplig institution m.m. samt nödvändig forskning inom ramen för detta. Utredningen

---

<sup>198</sup> HKV 23 383:51503, *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, sid. 49-50.

bedömer att en rimlig kostnadsnivå för den militärvetenskapliga utbildningen bör vara medeltalet mellan utbildningskostnaderna för samhällsvetenskaplig och teknisk utbildning. Utredningen anser vidare att det statliga anslaget för forskning bör motsvara den för universitet och högskolor genomsnittliga relationen mellan statliga anslag för grundläggande högskoleutbildning och forskning och forskarutbildning. Detta innebär att sammanlagt 18 miljoner kronor behöver överföras till utgiftsområde 16, se kalkyl nedan.

Utredningen har antagit att vissa studenter kommer att välja det militära ämnet som huvudämne i sin examen. Dessa studenter kommer därför att läsa väsentligt mer än en termin (30 poäng). Utredningen konstaterar vidare att det kommer att behövas vissa medel för de officerare som efter hand behöver fördjupa sina akademiska kunskaper i de militärvetenskapliga ämnena (t.ex. befodringsgrundande utbildning). Det beräknade överföringsbeloppet har därför baserats på att blivande officerare läser i genomsnitt knappt ett läsår vid den militärvetenskapliga institutionen, samt att ytterligare några studenter tillkommer då officerare som med anledning av befodran till annan befattning har behov av fördjupade akademiska studier vid denna institution.

**Tabell 9:13** *Kalkyl för överföring till utgiftsområde 16*

Utbildningskostnad per helårsstudent	63 000 kr
Årligt rekryteringsbehov till officersyrket	170 st.
Genomsnittligt antal läsår per student	1 läsår
Summa beräknad utbildningskostnad	10 710 000 kr
Andel forskning m.m. i förhållande till utbildningskostnad	65%
Summa beräknad kostnad för forskning och forskarutbildning	7 000 000 kr
<b>Totalsumma att överföra till utgiftsområde 16</b>	<b>17 710 000 kr</b>

Utredningen har, beträffande den ettåriga militära inomverksutbildningen i Försvarmaktens regi, utgått från den av Försvarmakten och FHS beräknade årliga kostnaden per elev för det nuvarande officersprogrammet, d.v.s. 390 000 kr. Utredningen vill dock i samband med detta framhålla att Försvarmakten aktivt bör verka för att minska dessa kostnader då de är väsentligt högre än för annan jämförbar utbildning. Huvuddelen av de

förhållandevis höga kostnaderna kan hänföras till en hög lärartäthet. Genom att bl.a. minska lärartätheten och i övrigt vidta rationaliseringsåtgärder och ambitionsförändringar bedömer utredningen att en generell reduktion med 30 procent av den årliga kostnaden per elev är fullt rimlig. De årliga utbildningskostnaderna för denna utbildning kommer därmed vid ett årligt rekryteringsbehov av 170 officerare att uppgå till ca 46 miljoner kronor, motsvarande en årlig kostnad per elev på 273 000 kr.

Utredningens förslag till en förändrad grundläggande utbildning för yrkesofficerare innebär att anslag 1:7 år 2012 kan reduceras från en planerad nivå på 267 miljoner kronor till 76 miljoner kronor. Detta innebär en årlig besparing på ca 190 miljoner kronor.

**Tabell 9:14 Besparing anslag 1:7**

<b>Verksamhet</b>	<b>mnkr</b>
Finansiering av den militärvetenskapliga institutionen	18
Kostnad för inomverksutbildningen	46
Analysstöd för regeringens behov	11
Utbildning inom Pff	1
<b>Summa ny anslagsnivå</b>	<b>76</b>
Planerad anslagsnivå 2011	267
<b>Besparing</b>	<b>-191</b>

Försvarsmakten finansierar med dagens utbildningsmodell s.k. värnpliktskostnader inklusive logi och uppehälle m.m. för de studerande vid officersprogrammet under samtliga tre utbildningsår. Med utredningens förslag begränsas den utbildning som omfattas av värnpliktsförmåner m.m. till ett år. Resterande utbildning kommer att studiemedelfinansieras i likhet med all annan utbildning vid universitet och högskolor. Det innebär att de s.k. värnpliktskostnaderna m.m. kan nedgå med två tredjedelar. Utredningen har erfarit att dessa kostnader uppgår till cirka 165 000 kronor per elev och år vilket vid en planerad utbildningsvolym uppgående till cirka 510 elever vid dagens treåriga officersprogram skulle motsvara en årlig kostnad på cirka 84 miljoner kronor. Med en ettårig inomverksutbildning skulle denna kostnad reduceras till ca 28 miljoner kronor per år. Detta innebär därmed en årlig besparing på anslaget 1:1 med ca 55 miljoner kronor.

*Den högre officersutbildningen*

Stödutredningen har tidigare konstaterat att det föreligger en övertalighet på officerare. Denna övertalighet torde enligt utredningens bedömning inte minst gälla officerare i de högre graderna. Denna bedömning stärks också av den nordiska jämförelsen ovan. Det vore under dessa förhållanden inte ekonomiskt och verksamhetsmässigt försvarbart att under omställningsperioden 2010-14 utbilda fler officerare till graderna major och uppåt.

Genom att inte genomföra högre s.k. nivåhöjande officersutbildning kommer volymen högre officerare successivt att minska i takt med avveckling eller ålderspensionering. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att Försvarsmakten aktivt möter denna minskade volym genom att effektivisera myndighetens högkvarter och andra administrativa stöd- och ledningsfunktioner.

Genom att under en period upphöra med den nivåhöjande utbildningen förbättras även förbandens personalsituation. De kaptener respektive majorer som skulle ha påbörjat den nivåhöjande utbildningen kan istället fortsätta att verka i förbandsverksamheten. Den viktigaste motivationsfaktorn för Försvarsmaktens personal bör såvitt utredningen kan förstå vara att bidra till att skapa en användbar och tillgänglig insatsorganisation. Det är därför av central betydelse att officerare ges möjlighet att verka i insatsorganisationens förband, och inte i samma utsträckning som idag genom att efter nivåhöjande utbildning befordras till en tjänst vid Högkvarteret eller i andra administrativa lednings- och stödfunktioner.

Den av utredningen föreslagna modellen för grundläggande officersutbildning innebär att officeren redan från början har en akademisk examen i lämpligt ämne. Det innebär att behovet av kompletterande utbildningar senare under officerens yrkesbana blir mindre omfattande än vad som hitintills varit fallet. Framtida påbyggnadsutbildningar bör därmed kunna tillgodoses genom en kombination av myndighetsinterna yrkes- och befattningskurser, utbildning vid utländska civila och militära lärosäten samt fördjupade akademiska studier vid universitet och högskolor. Utredningens förslag medför således att officeren i större utsträckning kan tjänstgöra vid insatsorganisationens förband under sin tid som anställda i Försvarsmakten.

*Ekonomiska konsekvenser för den högre officersutbildningen*

Utredningen har erfarit att ca 12-15 officerare årligen genomgår högre utbildningar utomlands. Dessa utbildningar, i kombination med studier vid universitet och högskolor samt kurser i Försvarmaktens regi, bör vara tillräckliga för att tillgodose utbildningsbehovet för det begränsade antal officerare som under överskådlig tid kommer att behöva beföras till major/örlogskapten eller högre grad. Utredningen anser därmed att det inte behöver avsättas särskilda medel för s.k. nivåhöjande utbildning. Försvarmaktens kostnader för nivåhöjande utbildning vid FHS utgår därmed, vilket innebär en årlig besparing med 85 miljoner på anlaget 1:1 senast från 2012.

### *En särskild anslagspost för officersutbildning*

Utredningen anser att dimensioneringen av specialistofficersutbildningen, den grundläggande officersutbildningen samt den befodringsgrundande officersutbildningen kommer att vara av central betydelse för insatsorganisationens tillgänglighet och användbarhet i framtiden. Omfattningen av utbildningsverksamheten bör därför beslutas av regeringen och finansieras via en särskild anslagspost under anlaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Vid behov kan regeringen därmed även genom villkor i Försvarmaktens regleringsbrev reglera hur stor del av anslagsposten som får nyttjas för respektive utbildning.

### *Försvarshögskolans verksamhet för övriga kunder*

Vid integreringen av verksamheten vid FHS med institutionerna vid ett befintligt universitet/högskola kan den verksamhet som FHS idag bedriver på uppdrag av andra kunder än försvarsmyndigheterna upprätthållas. Dimensioneringen av denna verksamhet bör dock bli en fråga för universitetet/högskolan och verksamhetens kunder.



# 10 Prövning och uttagning av militär personal

## 10.1 Beskrivning av verksamheten vid Totalförsvarets pliktverk

### 10.1.1 Nuvarande organisation

Totalförsvarets pliktverk (Pliktverket) har sedan 1 juli 1995 ansvar för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor avseende bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in med värnplikt eller civilplikt. Stöd och service ska lämnas även till de bemanningsansvariga i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret. Pliktverket ska vidare mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Myndigheten får därutöver inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt andra myndigheter samt åt kommuner, landsting samt enskilda. Pliktverket får ta ut avgifter för uppdrag som myndigheten åtagit sig inom sakområdet.<sup>199</sup>

Pliktverket är organiserat i ett huvudkontor och tre regionkontor. Huvudkontoret, som ligger i Karlstad, består utöver verksamheten av avdelningen för planering och urval, avdelningen för personalredovisning och verksamhetsstöd samt avdelningen för information och teknik. Regionkontoren ligger i Stockholm, Göteborg och Kristianstad. Kontoren mönstrar och antagningsprövar totalförsvarspliktiga samt genomför avgiftsfinansierad urvalsverksamhet.

---

<sup>199</sup> Förordning (2007:1263) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk 1, 3 och 10 §§.

### 10.1.2 Anslagsfinansierade verksamhetsområden

#### *Mönstring och antagningsprövning*

Alla svenska män mellan 18 och 24 år är enligt lagen om totalförsvarsplikt skyldiga att mönstra. Från och med 2007 föregås mönstringen av en skriftlig (från och med 2008 webbaserad) lämplighetsundersökning. Resultatet från denna undersökning avgör vilka som kallas till mönstring. Mönstringen/antagningsprövningen genomförs vid myndighetens regionkontor och den innefattar medicinska, psykologiska och teoretiska tester. Under 2008 kallade Pliktverket ca 27 000 av de ca 68 000 mönstringsskyldiga männen till mönstring. Av de kallade männen genomgick ca 24 300 mönstring. Pliktverket genomförde även frivillig antagningsprövning av ca 1000 kvinnor.

#### *Inskrivning*

Pliktverket genomför med utgångspunkt från Försvarsmaktens anmälda behov och resultaten från mönstringen/antagningsprövningen inskrivning av värnpliktiga till militär grundutbildning, civilpliktiga till civil grundutbildning samt totalförsvarspiktiga till utbildningsreserven. Under 2008 skrevs ca 7 300 personer in till militär grundutbildning och ca 5 700 placerades i utbildningsreserven medan det inte gjordes några inskrivningar till civil grundutbildning.

#### *Stöd under grundutbildningen*

Pliktverkets stöd till Försvarsmakten under grundutbildningen innefattar upprättande av handlingar och övrigt underlag som skickas till antingen den pliktige, Försvarsmakten eller Försäkringskassan. Stödet innefattar även bl.a. tillgång till Pliktverkets informationssystem (Plis), informationer inför inryckning och psykologiska utredningar efter inryckning.

#### *Enskilda ärenden*

De enskilda ärendena vid Pliktverket utgörs bl.a. av rättsärenden vid utebliven inställelse eller frånvaro, förmåner, uppskov och ändring av inskrivningsbeslut.

### 10.1.3 Avgiftsfinansierade verksamhetsområden

#### *Personalredovisning*

Personalredovisningen innefattar upprätthållande av personregister för bemanning av krigsförband, hemvärnsförband och civila beredskapsorganisationer i händelse av höjd beredskap eller krig. Pliktverket upprätthåller ett register över hälso- och sjukvårdspersonal på uppdrag av Socialstyrelsen och sjukvårdshuvudmännen.

#### *Urvalstjänster*

Pliktverket erbjuder urvalstjänster för rekrytering som stöd till såväl Försvarsmakten som annan offentlig verksamhet som bedriver säkerhets- eller skyddsverksamhet. Dessa urvalstjänster innefattar medicinska undersökningar, intygsundersökningar samt psykologiska tester och bedömningar. De största kunderna är Försvarsmakten, polisen, Kriminalvården, Tullverket och den kommunala räddningstjänsten.

#### *Övrig uppdragsverksamhet*

Den övriga uppdragsverksamheten innefattar bland annat registerutdrag och säkerhetsprövning, extern utbildning och hälsokontroller.

### 10.1.4 Ekonomiskt utfall

Huvuddelen av Pliktverkets verksamhet finansieras av anslaget 1:6 Totalförsvarets pliktverk (tidigare 6:4 Totalförsvarets pliktverk). Myndigheten tar därutöver ut avgifter för vissa tjänster. Myndighetens intäkter har minskat med 21 procent sedan 2004 i 2008 års prisläge.

**Tabell 10:1** *Pliktverkets intäkter 2004-2008 (mnkr)*

	2004	2005	2006	2007	2008	För. 04-08
Anslag Pliktverket	236	229	256	210	161	-32%
Försvarsmakten	28	29	25	21	20	-29%
Rikspolisstyrelsen	13	13	13	24	20	54%

## Prövning och uttagning av militär personal

Kriminalvårdsstyrelsen	3	5	9	10	11	267%
Socialstyrelsen	3	3	2	2	2	-33%
Krisberedskapsmyndigheten	2	2	2	2	2	0%
Statens räddningsverk	1	1	1	1	1	0%
Övriga kunder	2	1	2	1	1	-50%
Bidrag	0	0	0	18	27	
<b>Summa löpande priser</b>	<b>288</b>	<b>283</b>	<b>310</b>	<b>289</b>	<b>245</b>	<b>-15%</b>
<b>Summa fasta priser</b>	<b>310</b>	<b>303</b>	<b>328</b>	<b>299</b>	<b>245</b>	
<i>Förändring jmf 2004 fasta priser</i>		-2%	6%	-4%	-21%	

Källa: Pliktverkets årsredovisningar 2008-2004, Pliktverkets svar till stödutredningen 2008-12-17, 2009-01-27, 2009-04-02

De totala kostnaderna vid Pliktverket har minskat med 49 miljoner kronor sedan 2004 i 2008 års prisläge. Besparingen har uppnåtts genom reduktioner på kostnadsslagen personal och övriga driftskostnader med 18 miljoner respektive 17 miljoner kronor. Lokalkostnaderna har dock ökat under perioden vilket beror på att myndigheten i samband med flytten av regionkontor Stockholm från Näsby Park till Värtahamnen kommer att betala dubbla hyror under perioden 1 juli 2009 till 30 juni 2013.

Det senaste årets avsättningar för lokaler och uppsagd personal har kunnat finansieras genom en positiv balanserad kapitalförändring från föregående år. Kostnadsutfallet kan antas bli lägre under 2009 eftersom de senast beslutade personalreduktionerna då resulterar i minskade personalkostnader.

**Tabell 10:2 Pliktverkets kostnader 2004-2008 (mnkr)**

Kostnadslag	2004	2005	2006	2007	2008	För. 04-08
Personal	179	180	271	130	161	-10%
Lokaler	25	25	37	25	37	48%
Övriga driftskostnader	58	61	62	45	41	-29%
Finansiella kostnader	2	1	2	2	2	0%
Avskrivningar/ nedskrivningar	25	20	35	21	21	-16%
<b>Summa löpande priser</b>	<b>289</b>	<b>287</b>	<b>407</b>	<b>223</b>	<b>262</b>	<b>-9%</b>
<b>Summa fasta priser</b>	<b>311</b>	<b>308</b>	<b>430</b>	<b>230</b>	<b>262</b>	
<i>Förändring jmf 2004</i>		-1%	39%	-19%	-21%	

Källa: Pliktverkets årsredovisningar 2004-2008

Mönstringen av män och den frivilliga antagningsprövningen av kvinnor utgör huvuddelen av den anslagsfinansierade

verksamheten. Under 2008 uppgick kostnaderna för denna del till 111 miljoner kronor vilket motsvarar ca 70 procent av anslagsutfallet exkl. avvecklingskostnader.

**Tabell 10:3** *Kostnader för anslagsfinansierad verksamhet 2007-2008 (mnr, löpande priser)*

<b>Kostnadsslag</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
mönstring/ antagningsprövning	118	111
inskrivning	31	28
stöd under grundutbildningen	4	4
enskilda ärenden	16	14
<b>Summa</b>	<b>169</b>	<b>157*</b>

\* Exkl. avvecklingskostnader

Källa: Pliktverkets svar till Stödutredningen 2009-01-27, 2009-04-21.

Omfattningen på Pliktverkets avgiftsfinansierade verksamhet har ökat med 9 miljoner kronor sedan 2007. I utfallet 2008 ingår dock avvecklingskostnader m.m. för verksamheten personalredovisning med en miljon kronor, urvalstjänster med ca 13 miljoner kronor och övrig uppdragsverksamhet med ca en miljon kronor. I utfallet 2007 ingår avvecklingskostnader för verksamheten personalredovisning med ca en miljon kronor, urvalstjänster med ca en miljon kronor och övrig uppdragsverksamhet med ca två miljoner kronor.

**Tabell 10:4** *Kostnader för avgiftsfinansierad verksamhet 2007-2008 (mnr, löpande priser)*

<b>Kostnadsslag</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
personalredovisning	16	16
urvalstjänster	37	48
övrig uppdragsverksamhet	6	4
informationsprojekt ungdomar med utländsk bakgrund	1	1
<b>Summa</b>	<b>60</b>	<b>69</b>

Källa: Pliktverkets årsredovisning för 2008.

*Uppföljning av regeringens beslutade kostnadsreduktioner*

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att Totalförsvarets pliktverk skulle reducera kostnaderna för den anslagsfinansierade verksamheten motsvarande anslagets minskning i budgetpropositionen för 2007, d.v.s. med 47,5 miljoner kronor 2007 och 95 miljoner kronor från och med 2008.

Utfallet på anslaget uppgick 2008 till 161 miljoner kronor vilket var 7 miljoner kronor lägre än den tilldelade anslagsramen. Pliktverket överträffade därmed det av regeringen beslutade besparingsmålet med 7 miljoner kronor.

### 10.1.5 Personalutveckling

Antalet årsarbetskrafter vid Pliktverket har minskat med 127 sedan 2004 och den största delen av reduktionen fick effekt under 2008. Myndigheten införde en ny organisation den 1 juli 2008 och i samband med detta blev ytterligare cirka 40 medarbetare uppsagda på grund av arbetsbrist.

**Tabell 10:5** *Antal årsarbetskrafter*

2004	2005	2006	2007	2008	Förändring 2004-2008
358	355	344	319	231	35 %

Källa: Årsredovisning för Pliktverket 2008.

## 10.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Myndigheten Totalförsvarets pliktverk avvecklas senast den 31 december 2011.

Försvarsmakten får ansvaret för rekrytering inklusive prövning och uttagning av myndighetens samtliga personalkategorier. Vid införandet av ett system för frivillig rekrytering av soldater och sjömän till en för Försvarsmakten gemensam kortare grundutbildning kan prövningen och uttagningen förenklas väsentligt. Detta innebär en årlig besparing på ca 150 miljoner kronor per år.

**Skälen för utredningens förslag:** Dagens system för mönstring av män och frivillig antagningsprövning av kvinnor till en grundläggande värnpliktsutbildning är konstruerat för att genom

medicinska, fysiska och psykologiska tester från en stor population kunna välja ut de mest lämpade individerna för specifika befattningar i Försvarsmaktens insatsorganisation. Regeringen bedömer i propositionen *Ett användbart försvar* att rekryteringen av alla personalkategorier i Försvarsmakten bör vila på frivillighet.<sup>200</sup> Regeringen ser vidare positivt på Utredningens om totalförsvarsplikten förslag<sup>201</sup> att en grundläggande ny försvarsmaktsgemensam och kvalitetssäkrad frivillig grundutbildning på cirka tre månader införs i Försvarsmaktens regi.<sup>202</sup>

#### *Förändrat behov av urvalstjänster*

Antalet mönstrande och antagningsprovande har sedan 2005 minskat från ca 49 000 till ca 25 000. Enligt Försvarsmaktens underlag till regeringens inriktningsproposition har myndigheten behov av att ta ut ca 4000 soldater och sjömän per år och pröva ca 8 000 personer.<sup>203</sup> Det betyder att antalet personer som behöver provas årligen kommer att ha minskat med ca 85 procent sedan 2005.

Övergången från en personalförsörjning baserad på plikt till frivillig rekrytering av soldater och sjömän förändrar utöver antalet provande även inriktningen för provningen i flera väsentliga avseenden. Det kommer med det nya systemet inte bli vare sig möjligt eller eftersträvänsvärt för Försvarsmakten att som idag välja ut de mest högpresterande individerna bland samtliga svenska manliga medborgare. Försvarsmakten kommer istället, liksom alla andra arbetsgivare, att behöva rekrytera den kompetens som myndigheten har behov av. Syftet med antagningsprovningen förändras därmed från att välja ut de mest lämpade inom hela populationen till ett säkerställande av att de som söker är tillräckligt kvalificerade för att tjänstgöra inom det tämligen vida spann av befattningar som kommer att finnas.

Stödutredningen bedömer vidare att den av utredningen om totalförsvarsplikten (Pliktutredningen) föreslagna frivilliga grundutbildningen på cirka tre månader borde utgöra ett lämpligt tillfälle för Försvarsmakten att under en längre tidsperiod och

---

<sup>200</sup> Prop. 2008/09:140, s. 77.

<sup>201</sup> Totalförsvarsplikten i framtiden, SOU 2008:98.

<sup>202</sup> Prop. 2008/09:140, s. 78.

<sup>203</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, 2009-01-30.

under mera realistiska förhållanden än med dagens mönstringsförfarande kunna bedöma huruvida de antagna personerna är lämpliga för en fortsatt tjänstgöring inom myndigheten och i så fall i vilken specifik befattning. Eftersom grundutbildningen kommer att vara av allmän karaktär anser utredningen att denna antagningsprövning i de flesta fall inte heller behöver göras gentemot specifika befattningskrav. Placeringen av soldaten respektive sjömannen i en befattning kan istället ske baserat på hur personen presterat under grundutbildningen.

Ovanstående innebär enligt utredningen att den framtida antagningsprövningen av frivilliga soldater och sjömän bör kunna förenklas väsentligt i jämförelse med dagens mönstringsförfarande. Testerna bör vidare i huvudsak kunna göras mot vissa grundkrav som är gemensamma för samtliga befattningar.

Vid en övergång till frivillig rekrytering bör Försvarsmakten därmed kunna överta det samlade ansvaret för rekrytering av all sin personal. Genom att samla rekryteringsansvaret till Försvarsmakten skapas enligt utredningens bedömning även bättre förutsättningar för att anpassa rekryteringen till Försvarsmaktens och därmed verksamhetens behov.

Utredningen bedömer att medicinska intyg och annat underlag som behövs för rekryteringen till den grundläggande utbildningen kan insändas av den enskilde sökande. Försvarsmaktens prövning begränsas därmed huvudsakligen till att genomföra intervjuer och vissa enklare tester av den sökandes prestationsförmåga, lämpligheten inom myndighetens befintliga etablissemang. Efter myndighetens beslut om att anställa den enskilde genomförs grundutbildning. Prestationerna under grundutbildningen ligger sedan till grund för beslut om fortsatt anställning och placering i Försvarsmakten.

Kostnaderna för prövning och uttagning bedöms med detta förslag kunna begränsas till ca en fjärdedel av kostnaderna per mönstrad som under 2008 uppgick till 5 670 kr. Behovet av att pröva 8 000 personer medför att ca 12 miljoner kronor föreslås överföras från anslaget 1:6 Totalförsvarets pliktverk till anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Stödutredningen bedömer att tillkommande kostnader för rekrytering av officerare, specialistofficerare, soldater och sjömän utöver prövning och uttagning i huvudsak kommer att vara relaterade till informationsverksamhet. Etableringen av stående förband och kontraktsförband innebär att lokal rekryterings- och informationsverksamhet kommer att utgöra en integrerad del i den



ordinarie verksamheten. Utredningen vill i detta sammanhang även uppmärksamma att Försvarsmaktens externa informationsverksamhet 2006 uppgick till minst 144 miljoner kronor.<sup>204</sup> De ytterligare rekryteringskostnader som tillkommer utöver prövning och uttagning torde därmed kunna finansieras genom en omprioritering inom ramen för Försvarsmaktens totala informationsverksamhet.

### *Tillämpning av totalförsvarsplikten*

Regeringen har föreslagit att totalförsvarsplikten, om försvarsberedskapen kräver det, ska kunna tillämpas. En tillämpning av plikten blir dock aktuell först om insatsorganisationens storlek skulle behöva utökas väsentligt. I en sådan situation kan redan utbildad militär personal som slutat sin anställning i Försvarsmakten och som ingår i personalreserven kunna inkallas med stöd av lagstiftningen om totalförsvarsplikt.

Vid en mer omfattande utökning av insatsorganisationen kommer enligt utredningens bedömning inte tidsåtgången för att återskapa en administrativ struktur för mönstring, inskrivning och krigsplacering i första hand att vara gränssättande för hur snabbt insatsorganisationen kan växa. Andra faktorer kommer att vara väl så gränssättande, till exempel tillgången till infrastruktur för utbildning och övning, tillräckligt antal befäl samt inte minst tillgång till materiel. Utredningen anser därför att det inte heller av beredskapsskäl behöver bibehållas en särskild administrativ stödstruktur i syfte att snabbare kunna åter aktivera mönstrings- och tjänstgöringsplikten.

### *Behovet av personalregister*

Ett framtida register för det militära försvarets behov behöver enligt utredningens bedömning endast innefatta information om den personal som tjänstgör eller har tjänstgjort vid försvarsmyndigheterna. Omfattningen av det militära personalregistret kommer därför att minska väsentligt vilket innebär att det även bör bli mindre resurskrävande att underhålla. Utredningen anser därför att Försvarsmakten ska överta ansvaret för att upprätthålla ett register över nuvarande och tidigare anställd, kontrakterad och frivillig personal. Pliktverket finansierar

---

<sup>204</sup> SOU 2007:107, s. 162. Beloppet avser summan av de tio största externa informationsaktiviteterna 2006.

kostnaderna för registerhållningen genom att fakturera de ansvariga myndigheterna, däribland Forsvarsmakten. Denna verksamhet finansieras därmed redan idag genom anslaget 1:1. Förbandsverksamhet och beredskap.

Såvitt Stödutredningen kan förstå av Forsvarsberedningens och regeringens säkerhetspolitiska analyser, är inte en allmän mobilisering av hela det svenska samhället i syfte att möta allvarigare militära hot eller andra kriser längre aktuellt under överskådlig tid. Det finns därmed inte skäl att upprätthålla en samlad registerhållning över all tjänstgöringspliktig personal med syftet att undvika att vissa personer ianspråkats av mer än en bemanningsansvarig organisation vid allmän mobilisering. De myndigheter som har behov av registerhållning för vissa personalkategorier bör själva ansvara för detta.

#### *Konsekvenser för Totalförsvarets pliktverk*

Med anledning av ovanstående upphör behovet av verksamheten vid Pliktverket. Stödutredningen föreslår därför att myndigheten avvecklas och anslaget 1:6 Totalförsvarets pliktverk utgår. Det medger, beaktat överföringen till anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap på 12 miljoner kronor enligt ovan, i förhållande till 2008 års utfall en årlig besparing på ca 150 miljoner kronor.

#### *Konsekvenser för Totalförsvarets pliktverks övriga kunder*

Pliktverket säljer urvalstjänster till bl.a. polisen, Kriminalvården och Tullverket. Det finns idag privata företag som erbjuder urvals- och rekryteringstjänster. Denna typ av tjänster bedömer utredningen kan användas och i tillämpliga fall utvecklas för att uppfylla även ovanstående myndigheters behov.

En statlig myndighet har flera konkurrensfördelar gentemot privata aktörer, fördelar som helt eller delvis sätter marknadskrafterna ur spel. Bevarandet av en särskild statlig myndighet för utförandet av dessa tjänster skulle därmed enligt utredningens bedömning försvåra möjligheterna att genom konkurrensupphandlingar skapa förutsättningar för en kontinuerlig utveckling och effektivisering av dessa urvalstjänster.

Den upphandlande myndigheten måste enligt nuvarande bestämmelser tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling vid köp av tjänster från externa aktörer medan direktupphandlingar

skulle kunna tillämpas gentemot Pliktverket. Pliktverket får som myndighet även en konkurrens fördel i form av billigare upplåning i jämförelse med privata aktörer. Utredningen bedömer därmed att de myndigheter som idag köper tjänster från Pliktverket på sikt kan öka sin kostnadseffektivitet genom att istället upphandla tjänsterna på en konkurrensutsatt marknad.

Myndigheten Pliktverket bör på grund av undanträngningseffekterna heller inte sälja sina tjänster till privata aktörer. Därmed hade det vid ett bevarande av myndigheten endast funnits begränsade möjligheter till stordriftsfördelar genom en breddning av kundkretsen.<sup>205</sup>

Med anledning av ovanstående bedömer utredningen att urvalstjänster till bl.a. polisen, Kriminalvården och Tullverket inte längre bör tillhandahållas av myndigheten Pliktverket.

---

<sup>205</sup> Se vidare om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter i SOU 2008:118.



# 11 Exportstöd och försäljning av övertalig materiel

## 11.1 Bakgrund

Utredningen skall lämna förslag till en tydligare uppdelning mellan ansvar för materielförsörjning och exportstöd, särskilt ska förutsättningarna för att skapa en fristående myndighet för exportfrämjande verksamhet och försäljning av övertalig materiel utredas. Utredaren ska även se över var myndigheten ska ha sin hemvist.

Uppdraget har sin bakgrund i Förvarsberedningens rapport *Försvaret i användning* där frågan om myndigheternas stödverksamhet vid exporten av försvarsmateriel behandlas. Förvarsberedningen pekar på att leverans av materiel till insatsorganisationen försenats och att myndigheternas dubbla roller att leverera operativ effekt samtidigt som de skall genomföra exportstöd medför att intressekonflikter uppstår och att roller och ansvarsfördelning bör tydliggöras genom en separat myndighet för exportstöd under Utrikesdepartementet. Förvarsberedningen anser vidare att försvarsområdet inte bör bära kostnaderna för exportstödet.<sup>206</sup>

Regeringen har i inriktningspropositionen *Ett användbart försvar*, ansett att exportstödjande verksamhet fortsatt bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning dock med den grundläggande utgångspunkten för statens exportstöd att exporten godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet.<sup>207</sup> Regeringen pekar också på att utvecklingen av exportstödet har krävt alltmer resurser inom

---

<sup>206</sup> Ds 2008:48.

<sup>207</sup> Prop. 2008/09:140.

myndigheterna och har gett upphov till intressekonflikter. Regeringen har rent allmänt uttalat att den renodling av myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen som regeringen bedömer som lämplig hittills endast genomförts i mindre utsträckning.<sup>208</sup>

Såväl regeringen som Försvarsberedningen anser att den materiel som inte längre behövs för insatsorganisationens behov bör avvecklas på ett rationellt sätt och att incitamenten för att främja en sådan avveckling bör ses över.<sup>209</sup>

Med exportstöd avses i detta sammanhang såväl det som i gängse språkbruk kallas ”främjande”, d.v.s. mer allmän marknadsföring (resor, besök, utställningar och demonstrationer av materiel) som exportstöd i form av kampanjer som riktas mot en specificerad kund för en specifik upphandling. Endast den senare delen har egentlig relevans för ursprungsfrågan om en tydligare rollfördelning mellan ansvar för materieförsörjning och exportstöd. Det som här behandlas är således både det som i dagligt språkbruk benämns ”främjande” och det som benämns ”stöd”. Inom begreppet ”stöd” avses också de åtaganden som följer med ett vunnet kontrakt.

Med export av försvarsmateriel avses inte bara hela materielssystem, utan även delsystem och teknologier.

Internationellt materielsamarbete och exportstödsverksamhet är två verksamheter mellan vilka ingen exakt definitionsmässig åtskillnad kan göras. Exportstöd är ofta början till samarbete, men det kan också vara det omvända förhållandet. Export är för stora system sällan en avslutad försäljning, utan inledningen på ett samarbetsförhållande. Därmed får ofta en mer intuitiv uppdelning göras mellan exportstöd och materielsamarbete. En utförligare beskrivning av dagens exportstöd och försäljning av överskottsmateriel framgår av bilaga 3.

Berörda försvarsmyndigheter, Försvarsmakten, FMV och FOI, och industrin, företrädd av de två föreningarna Säkerhets- och försvarsindustriföretagen, (SOFF), och Small and Medium-sized Enterprises – Defence, (SME-D) har inbjudits att till utredningen lämna synpunkter på exportstödet.

Erfarenheter från organisationerna för exportstöd i Storbritannien och Frankrike har inhämtats. De svenska

---

<sup>208</sup> a.a., s. 86.

<sup>209</sup> a.a., s. 90 och Ds 2008:48, s. 81 f.

försvarsattachéerna i Haag, London, Paris och Washington har efter hemställan från utredningen lämnat underlag.

## 11.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Exportstödet skall fortsatt utgöra ett statligt anslagsfinansierat åtagande.

En särskild myndighet som hör till Försvarsdepartementet inrättas senast den 1 juli 2010, med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel.

**Skälen för utredningens förslag:** Svensk försvarsmaterielexport syftar för det första till en kostnadseffektiv materielförsörjning och är därmed kopplat till egen försvarsförmåga samt kostnadsdelning med andra kunder och kostnadstäckning för investeringar genom royalties.

Enligt försvarsmyndigheterna uppstår betydande kostnadsdelning genom exportförsäljningar av system som också det svenska försvaret anskaffar. Enligt den bedömning som utredningen inhämtat från Försvarmakten ska det enbart för större materielsystem röra sig om flera hundra miljoner per år i kostnadsdelning.

Exportstödet är därmed att betrakta som en del i materielförsörjningsstrategin.

Till denna kostnadsdelning skall också läggas det direkta återförandet till statskassan som sker vid försäljning av övertalig materiel och som torde komma att öka under de närmaste åren från nuvarande nivån om ca 50 miljoner per år i försäljningsintäkter för i huvudsak mängdmateriel.

Exportstödet syftar för det andra till att vidmakthålla teknisk kompetens inom försvarsindustrin. Andelen svenska utvecklingsprojekt kommer sannolikt att minska, varför det kan bli svårare för industrin att upprätthålla kompetens också för det svenska försvarets behov att underhålla och modifiera befintlig materiel. Från ett industriellt perspektiv blir därmed exporten allt viktigare när det gäller att undvika kompetensbrist och därmed risk för fördyringar för det svenska militära försvaret samt för att bibehålla en teknologiskt framstående och konkurrenskraftig industri.

Regeringen pekar också på att exportstöd bör ges till militär teknologi för civil tillämpning.<sup>210</sup> Detta innebär att industrins utveckling mot en bredare säkerhetsindustri stärks och möjliggör samtidigt att kompetens kan vidmakthållas utan att detta enbart är beroende av Försvarsmaktens investeringar.

Inom EU har en gemensam strategi för en stark europeisk försvarsteknologisk och industriell bas<sup>211</sup> (European Defence Technological and Industrial Base Strategy, EDTIB) framtagits. Där framhålls vikten av en mer gemensam industristruktur bland annat för att stärka leveranssäkerheten och att en ökad användning av civila teknologier likaså är en viktig del i en uthållig och konkurrenskraftig industri. Ökade satsningar på innovation genom små och medelstora företag och icke-traditionella leverantörer är likaså viktiga. Exportstödet är ett viktigt instrument för att främja dessa syften.

Regeringen har också pekat på att en ökad exportandel ur ett industriellt perspektiv kan sägas vara nödvändig för att företagen ska kunna vidmakthålla och utveckla teknik och kompetens.<sup>212</sup>

#### *Dubbla roller och intressekonflikter*

Både Försvarsberedningen<sup>213</sup> och regeringen<sup>214</sup> har pekat på intressekonflikter i den nuvarande ordningen. Enligt Försvarsberedningen har exportstödsverksamheten vid upprepade tillfällen medfört att leverans av materiel till insatsorganisationen försenats. Dagens rollfördelning innebär också enligt Försvarsberedningen en risk för att övergången till en högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel försvåras.<sup>215</sup> I bakomliggande resonemang kan man ana en integritetsproblematik i den meningen att samma aktör ansvarar både för upphandling och för försäljning och exportstöd.

I de dubbla rollerna och intressesammanblandningen finns ett effektivitetsargument som står emot integritetsargumentet. Det finns å ena sidan de som hävdar att det är effektivt att personal och kompetens från egen upphandling kan användas i exportkampanjer för samma materiel. Å andra sidan utsätter detta personalen för

---

<sup>210</sup> Prop. 2008/09:140, s. 95.

<sup>211</sup> [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)

<sup>212</sup> Prop. 2008/09:140, s. 95.

<sup>213</sup> Ds 2008:48, s. 86.

<sup>214</sup> Prop. 2008/09:140, s. 85 f.

<sup>215</sup> Ds 2008:48, s. 86.



intressekonflikter. Integriteten kan komma att ifrågasättas när en myndighet kan vara inblandad i upphandling gentemot en industri samtidigt som den skall stödja samma industri i försäljningen av ett materielsystem.

Försvarsmaktens behov riskerar sammanblandas med exportkundens behov, vilket kan vara legitimt, men bör vara identifierbart.

Ett annat rollproblem kan uppstå när exportstöd efterfrågas av en industri för en produkt som Försvarsmakten inte ännu upphandlat, men där exporten är en viktig förutsättning för att industrins kompetens för sådana system som Försvarsmakten använder kan upprätthållas.

Med den rådande ordningen tydliggörs för det första inte intressekonflikter och målkonflikter och för det andra försvåras sammanblandningen också kostnadsmedvetande och kostnadsuppföljning hos de statliga aktörerna. Det synes också vid en jämförelse med ett antal relevanta länder vara en större sammanblandning av roller inom det svenska systemet.

Med en tydligare rollfördelning och olika huvudmannaskap för egen materielanskaffning och exportstöd skulle öppnare processer och tydligare roller erhållas och konflikten mellan oberoendet i myndighetsuppgiften att företräda staten i upphandlingar och uppgiften att stödja leverantörens exportsansträngningar undvikas.

En fullständig separation mellan de olika rollerna i meningen att en ny myndighet inrättas och övriga försvarsmyndigheter därmed inte längre skulle vara inblandade i exportstöd är dock knappast möjlig. Dels behövs referenskundsrollen som endast dessa myndigheter kan bidra med, dels är det för i alla fall Gripensystemet redan en sådan integration mellan exporten och den nationella utvecklingen att rollerna knappast helt går att separera.

Den rådande ordningen torde dock trots synergier inte heller vara till fördel för exportstödsverksamheten. En tydligare uppdelning av ansvar skulle också gagna exportstödet. En särskild organisation med exportstöd som huvudsaklig uppgift kan antas bidra till en effektivare verksamhet, statlig helhetssyn och bättre prioriteringar.

#### *Förutsättningar för en särskild myndighet för exportstöd*

Det är svårt att se hur en rollfördelning mellan egen materielutveckling och exportstöd skulle åstadkommas på något

annat sätt än att en särskild myndighet får ett ansvar för exportstödet. Ett alternativ skulle emellertid kunna vara att Regeringskansliet tog på sig ansvaret för att leda och genomföra den exportstödjande verksamheten. Detta skulle i realiteten innebära att den politiska nivån vore direkt ansvarig för exportstödet. Det som talar emot en sådan lösning är att affärsverksamhet normalt inte bedrivs inom Regeringskansliet liksom att verksamheten är av stor omfattning.

Statlig verksamhet bedrivs vanligen i myndighetsform. I effektivitetssträvandena av statens verksamhet bör prövas om uppgifter som inte tillhör kärnverksamhet bör avvecklas eller överlåtas på annan huvudman.<sup>216</sup> Exportstödsverksamheten är ett tydligt exempel på en verksamhet som inte kan anses utgöra kärnverksamhet i någon av de inom exportstödet verksamma myndigheterna.

En grundläggande förutsättning för en särskild myndighet för exportstöd och försäljning torde vara att en sådan myndighet får ett tydligt ansvarsområde med tillräckliga egna resurser för uppgiften, men att samtidigt de kompetenser som i dag finns inom berörda myndigheter vid behov kan fortsatt utnyttjas men av den nya myndigheten. Verksamheten skulle därmed kunna bedrivas i likhet med andra konkurrerande länder i en separat organisation som på heltid är engagerad i verksamheten.

I det följande beskrivs förutsättningarna för inrättandet av en myndighet för exportstöd och försäljning av övertalig materiel.

#### *Starkt engagemang i Regeringskansliet*

Den exportstödjande verksamheten är ur marknadsföringssynpunkt direkt beroende av ett nära engagemang från den politiska nivån. En ny myndighet skulle därför behöva en nära förankring i Regeringskansliet. Tidigare har funnits en grupp på statssekreterarnivå som behandlat frågor rörande exportstöd. En sådan grupp skulle kunna utgöra ett rådgivande organ till myndigheten. I likhet med den franska modellen (vilken beskrivs bilagan) skulle denna utarbeta årliga strategier, vilka tar hänsyn till de politikområden och intressen som är berörda.

Med detta underlag skulle exportens innebörd tydliggöras vad avser relationerna till presumtiva exportländer och prioritering av

---

<sup>216</sup> *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, Regeringskansliet (Finansdepartementet) 2003.

exportstödsresurserna möjliggöras. Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP) skulle också ha en självklar plats i en sådan grupp. Möjligheter till synergier med annan verksamhet med statligt stöd såsom det som bedrivs inom Utrikesdepartementets projektsekretariat (PES) och sekretariatet för miljöteknikexport på Näringsdepartementet skulle möjliggöras.

Samrådsmöten på tjänstemannanivå mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och dess myndigheter bör också fortsatt äga rum. Det kan i det sammanhanget finnas skäl att överväga rollerna inom materielförsörjningen även inom Försvarsdepartementet.

### *Effektivitet och affärsmässighet*

Försvarsberedningen pekar i sin rapport på vikten av god affärsmässighet, vilken ska genomsyra hela materielprocessen och de beslut som fattas inom denna.<sup>217</sup> Den exportstödjande verksamheten borde därför ges riktlinjer som tar sikte på kravet på affärsmässighet. Det synes vara en allmän uppfattning bland berörda aktörer att nuvarande berednings- och beslutsformer inte är tillräckligt effektiva och ändamålsenliga. En ny myndighet bör i sin instruktion ges möjlighet att bland annat agera affärsmässigt under kampanjer vilket kommer att både innebära en effektivisering av verksamheten och en avlastning i Regeringskansliet. Hastigt uppkomna regeringsärenden av affärsmässig karaktär (till exempel anpassningar i beräkningsunderlag och villkor som sker i ett högt tempo under offertskeden) kan därmed undvikas.

En ny myndighet bör utifrån överenskomna handlingsregler, innefattande till exempel statens återtagande vid försäljning av övertalig materiel, kunna agera självständigt under marknadsföringskedan och affärsupplägg, men med regeringsgodkännande vid varje kontraktsskrivning av krigsmaterielklassad materiel. Marknadsföring och offertgivning/förhandling kan delegeras till myndigheten under tillståndsgivning av ISP och efter samråd med berörda myndigheter. Exportstöd till försäljning av militär teknologi för civila ändamål föreslås vidare vara en uppgift för myndigheten under ISP:s tillsyn.

---

<sup>217</sup> Ds 2008:48, s. 78.

### *Organisation och ansvar*

Den nya myndighetens ansvarsområde föreslås omfatta tre verksamhetsdelar. Den första ska omfatta den mer generella marknadsföringen och marknadsanalysen och beakta även innovationskraft och möjligheter för små och medelstora företag s.k. SME:s. Den ska ansvara för besöksutbyte och deltagande i utställningar, konferenser och seminarier.

Den andra delen ska ansvara för kampanjer och vid behov förstärkas med kompetens från övriga myndigheter, framförallt under de intensivare faserna av kampanjer. Denna kan till del utgöras av växeltjänstgörande personal från berörda myndigheter. Den behöver också vara av tillräcklig omfattning för att dels kunna ansvara för parallella kampanjer, dels kunna utgöra en reell företrädare för exportintresset så att övriga huvudmän kan driva sina intressen på ett tydligt sätt. Denna del av myndigheten bör även ansvara för till exempel ansvara för demonstrationer av materiel i samarbete med i första hand Försvarmakten.

Vid ett vunnet kontrakt, särskilt vad gäller Gripensystemet, där exportkunder blir nära integrerade i projektet, blir det viktigt med ett nära samarbete med FMV men också med Försvarmakten för ett så effektivt genomförande av kontraktet som möjligt. Ansvaret för de bilaterala MoU-kommissionerna föreslås i huvudsak föras över till myndighetens ansvar.

Myndigheten bör också ansvara för försäljning av övertalig mängdmateriel och civil materiel vilket sker mer "över disk" och utan kampanjverksamhet. Betoning bör inledningsvis läggas på att utveckla affärsformerna för den försäljande verksamheten i samband med att mängden övertalig materiel ökar.

### *Nära samverkan med andra exportstödsaktörer*

En form för samverkan mellan berörda myndigheter och den nya myndigheten bör skapas och framgå av myndigheternas instruktion och regleringsbrev, t. ex. vad beträffar växeltjänstgöring av personal och mer tillfälligt lån av personal och materiel t. ex. för demonstrationer av materiel. Försvarmaktens försvarsattachéer har en väsentlig roll i den exportstödande verksamheten och den nya myndigheten föreslås få yttra sig över den årliga planen för attachéernas verksamhet.

Den nya myndigheten föreslås vidare verka för att utveckla former för övrig samverkan inom staten, särskilt med ambassader, handelskontor och Exportrådet. Det MoU-kontor som är lokaliserat vid ambassaden i Washington DC bör också i sin helhet omfattas av den anslagsfinansierade verksamheten i den nya myndigheten. Former för samverkan med industrin bör också utarbetas.

En särskild myndighet skulle också innebära att Sverige fick en motpart till andra länders motsvarande organ och som kan driva försvarsexportrelaterade frågor till exempel inom EU och andra multilaterala fora. Den nya myndigheten kan också få en roll i att utveckla ett nordiskt samarbete inom exportfrämjandet.

### *Finansiering och hemvist*

Exportstödet är ett statligt intresse som berör flera politikområden. Sannolikt är värdet i ekonomiska termer större ur ett handels- och näringspolitiskt perspektiv än ur ett försvarsperspektiv. I sin kärna har dock exportstödet utvecklats för att stödja det militära försvarets behov och det anses i vissa fall utgöra en nödvändig förutsättning för nationell kompetens och kostnadseffektivitet i nationella försvarssystem. Det finns därför skäl, likaväl som för övrigt civilt exportstöd och ingår i det offentliga åtagandet, att detta exportstöd anslagsfinansieras. En ny myndighets kostnader för personal, lokaler och andra myndighetskostnader föreslås därför vara anslagsfinansierade.

Det utesluter inte att också element av avgiftsfinansiering bör förekomma i likhet med övrigt statligt exportstöd (och till exempel ISP:s verksamhet). En avgiftsfinansieringsmodell är lämplig, i synnerhet vid kampanjer som är knutna till enskilda företags produkter, och bidrar till kostnadsmedvetande. En myndighet har enligt avgiftsförordningen (1992:191) möjlighet att för viss verksamhet ta ut avgifter om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning.

När det gäller försäljning av övertalig materiel bör Försvarsmakten få ökad del i försäljningsintäkterna som ett incitament för avveckling, att frigöra resurser genom avveckling av de kostnader som ett vidmakthållande innebär är ett incitament i sig. Erfarenhet och internationella jämförelser, bl.a. från Nederländerna, pekar dock på att effektiviteten i avvecklingen

förbättras om Försvarsmakten får behålla en större del av intäkterna från försäljningen.

Finansieringen av exportstödet är en fråga nära kopplad till exportstödet hemvist. Eftersom exporten stödjer den egna materielförsörjningen, är det rimligt att anslaget belastar det offentliga. I takt med att industrin utvecklas mot en mer säkerhetsrelaterad industri, bör övervägas huruvida detta exportstöd lämpligen bör inordnas i Exportrådets verksamhet eller samordnas med någon annan exportstödsverksamhet.

Av flera skäl bör, enligt utredningens bedömning, ett inordnande till Exportrådet inte ske i dag. Skälen är flera. Verksamheterna behöver för det första renodlas. För det andra är materielsamarbete och exportstöd nära integrerade verksamheter, vilket skiljer exportstödet från annan produktexport. För det tredje förutses försäljning av övertalig materiel, inklusive stora system som Gripen, vara en viktig del av verksamheten. Det förefaller mindre ändamålsenligt att lägga ansvaret för försäljning inom Exportrådet.

Av dessa skäl bedömer utredningen att hemvisten för en ny myndighet ska vara Försvarsdepartementet. Myndigheten föreslås dock inrättas på begränsad tid, förslagsvis fem år<sup>218</sup>, varefter en utvärdering, inkluderande frågan om hemvist, bör göras i syfte att ytterligare renodla huvudmannaskap och rollspel samt så långt möjligt likställa försvarsmaterielexport med övrigt exportfrämjande.

Myndigheten bör lokaliseras till Stockholm med hänsyn taget till verksamhetens behov av nära samverkan med såväl Regeringskansliet och övriga berörda myndigheter som industriorganisationerna.

Den anslagsfinansierade verksamheten bör enligt Stödutredningens uppskattning finansieras genom en överföring av ca 45 miljoner kronor från FMV anslag 1:12. Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m. Från Försvarsmakten överförs ca 30 miljoner kronor från anslaget 1:3. Anskaffning av materiel och anläggningar inkluderande de kostnader för försäljning som Försvarsmakten i dag har. För Försvarsmakten har det med nuvarande redovisningssystem inte

---

<sup>218</sup> Enligt slutbetänkandet från 2006 års förvaltningskommitté bör statliga myndigheter ges ett tidsbegränsat mandat. Efter en i förväg bestämd tid bör uppnådda resultat i myndigheten prövas. SOU 2008:118, s. 69.

varit möjligt att redovisa verksamhetens omfattning i årsarbetskrafter eller i kostnadstermer.

Vidare föreslås från anslaget 1:9. Totalförsvarets forskningsinstitut cirka 10 miljoner kronor överförs till den nya myndigheten. Den del av UD:s anslag som finansierar del av MoU-kontoret i Washington DC bör som en följd av utredningens förslag också överföras. Sammantaget innebär detta kunna finansiera uppskattningsvis 30-40 årsarbetskrafter och övriga kostnader för verksamheten.





## 12 Avslutning

### 12.1 Ekonomiska och personella konsekvenser i sammanfattning

#### 12.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Utifrån de förslag som redovisas i utredningen sammanfattas nedan de ekonomiska konsekvenserna. Generellt gäller att beräkningar har gjorts utgående från 2008-års kostnadsutfall för respektive myndighet.

Kostnadsreduceringarna hänförs till perioden 2010-2014 och redovisas per anslag och det myndighetsområde som primärt berörs, se tabell 12:1 nedan. Besparingarna är angivna i 2008-års prisläge och skall jämföras med kostnadsutfall 2008.

De besparingar som föreslås medför, enligt utredningens bedömning, att militär och civil personal behöver avvecklas i betydande utsträckning. Även hyreskontrakt kommer att behöva sägas upp och anläggningstillgångar avvecklas. Utredningen bedömer att beslut om nödvändiga omstruktureringar bör kunna fattas under 2010. Därmed kommer, med anledning av övergången till kostnadsmässig anslagsavräkning från 2009, anslagsbelastningen för huvuddelen av avvecklingskostnaderna att inträffa 2010. Avvecklingskostnaderna kommer att uppgå till betydande belopp, den närmare nivån behöver dock beräknas av respektive myndighet. Från och med 2011 kommer huvuddelen av den föreslagna besparingen på ca 3 miljarder kronor därmed att ha frigjorts från stödverksamheten. Dessa medel kan därefter i enlighet med vad regeringen beslutar användas för att finansiera den verksamhet som

är mest angelägen vid skapandet av ett mera användbart och tillgängligt försvar.

**Tabell 12:1** *Kostnadsreduceringar per anslag och myndighetsområde i förhållande till utfall 2008 (mnkr)*

Anslag	Kostnadsreduceringar	Myndighet	Anm	Kapitel
1.1	-330	Försvarmakten	Högkvarteret	8
1.1	-500	Försvarmakten	FMLOG*	7
1.1	-30	FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3	-680	FMV/FOI	Forskning och utveckling	3
1.5	-490	FMV/FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3 m.fl.	-435	FMV	Myndighetskostnad	4
1.3/1.5	73	FMV	Justeringspost**	12
1.4	-150	FMV	Provplatser "basplattan"	4
1.1/1.7	-330	FHS/Försvarmakten	Officersutbildning	9
1.6	-150	TPV	Rekrytering	10
<b>Summa</b>	<b>-3022</b>			

\* Därutöver tillkommer 75 miljoner kronor som Försvarmakten planerar att spara inom FMLOG 2009 vilka inte räknas in i Stödutredningens samlade besparing.

\*\* Justering med anledning av att myndighetskostnaden för FMV reducerats till följd av besparingsförslag inom forskning och utveckling (anslagen 1:3 och 1:5).

När det gäller uppsägning av ingångna hyresavtal varierar uppsägningstiden beroende på vilka avtal som ligger till grund för förhyrningen.

Beräknade kostnader för avveckling av provplatser är svåra att bedöma, främst beroende av tillkommande kostnader för och omfattningen av eventuella miljöåtgärder.

Kostnadsreduceringarna bygger på de bedömningar och förutsättningar som framgår av respektive avsnitt och det underlag som gjorts tillgängligt för utredningen.

### 12.1.2 Personella konsekvenser

Stödutredningen bedömer att utredningens förslag kommer att innebära att militär och civil personal vid berörda myndigheter behöver avvecklas i betydande utsträckning. Hur detta avvecklingsbehov närmare fördelar sig är en fråga för myndigheterna att beräkna.

De verksamhetsförändringar som utredningen föreslår innebär att det är viktigt att alla instrument som står till buds vid personalminskningar används på ett genomtänkt och effektivt sätt.

Inom statsförvaltningen pågår för närvarande en generationsväxling. År 2008 var 240 600 personer anställda i den statliga sektorn. Under 2008-2017 beräknas cirka 57 400 personer i statlig förvaltning uppnå pensionsålder.<sup>219</sup>Antalet pensionsavgångar per år kommer att öka fram till år 2013 då de årliga avgångarna når sin kulmen. Detta bygger på att arbetstagarna kommer att arbeta fram till 65 års ålder.<sup>220</sup>

Genom generationsväxlingen kan en del av övertalighetsproblematiken vid berörda myndigheter lösas genom s.k. naturlig avgång. Stödutredningen har mot bakgrund av ovanstående hemställt om att berörda myndigheter redovisar bedömt antal anställda som kommer att uppnå pensionsålder under perioden 2009-2013.

**Tabell 12:2** Antal anställda som beräknas uppnå pensionsålder 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt under perioden 2009-2013
HKV exkl MUST	37	21	36	29	52	175
FMLOG	50	62	92	122	169	495
FOI	11	19	31	14	27	102
TPV	5	6	7	3	7	28
FHS	5	3	4	1	1	14
FMV	48	26	31	32	67	204
<b>Summa</b>	156	137	201	201	323	1018

Källa: Myndigheternas svar till Stödutredningen.

I sammanställningen ovan, som redovisar antalet personer som antas uppnå pensionsålder under de närmsta fem åren, har pensionsåldern för civila tjänster antagits vara 65 år och för militära tjänster till 61 år. I underlaget finns även anställda som redan fyllt 65 år. Dessa antas arbeta till 67 års ålder.

I tabell 12:2 redovisas att drygt 1 000 personer hos berörda myndigheter når pensionsåldern inom perioden 2009-2013. Av dessa är cirka 160 personer yrkesofficerare. Med hänsyn till att

<sup>219</sup> Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen, utgiftsområde 2.

<sup>220</sup> Statens Pensionsverk, Statliga pensioner -trender och tendenser, Dnr: 2008-311-76 s. 15.

samtliga anställda inte bedöms arbeta heltid motsvarar 1000 personer cirka 900 årsarbetskrafter, vilket anger antalet heltidsanställda om all tjänstgjord tid räknas om till heltid. Med utgångspunkt från dessa antaganden kan en betydande del av övertaligheten lösas genom s.k. naturlig avgång vid respektive myndighet.

## 12.2 Genomförande av Stödutredningens förslag

Stödutredningen har utgående från kostnadsutfallet 2008 föreslagit besparingar som frigör resurser till att skapa det användbara försvaret. Det innebär att utredningen inte tagit hänsyn till den närmare utformningen av eventuella nya nödvändiga verksamheter. Detta är en fråga som sammanhänger med hur de resurser som frigörs ska användas – något som ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen har dock inte föreslagit neddragningar eller borttagande av verksamheter som utredningen bedömer oundgängligen behövas i det användbara och tillgängliga försvaret.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen erinrar regeringen om att nuvarande fördelning mellan anslagen kommer att behöva justeras. Stödutredningens förslag frigör medel som kan användas för en sådan omfördelning. Regeringen pekar vidare på vikten av att osäkerheter i ekonomiskt hänseende följs noggrant och att det finns behov av att öka ambitionen för både Försvarsmaktens och regeringens uppföljning och kontroll inom detta område.<sup>221</sup>

Den nya insatsorganisationen bör, enligt regeringen, vara intagen 2014 men regeringen pekar samtidigt på att samtliga förband inte kommer att vara fullt operabla 2014, vilket främst relaterat till bristande personaluppfyllnad. Regeringen understryker i detta sammanhang att den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal-, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Prop 2008/09:140, s. 108 f.

<sup>222</sup> Prop 2008/09:140, s. 13.

Omstruktureringen kräver enligt utredningen ett förfaringsätt som medger dels uppföljning av hur besparingarna realiserats dels avdömnings till vilken verksamhet frigjorda resurser ska föras. Vidare bedömer Stödutredningen att omställningen, inklusive personalreduceringar och anställning av nya personalkategorier i form av anställda och kontrakterade soldater, sjömän samt specialistofficerare, bör genomföras skyndsamt för att undvika en lång omställningsperiod med låg användbarhet på och tillgänglighet till insatsorganisationens förband.

### 12.2.1 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens bedömning:** De justeringar och besparingar som beslutats efter 2008 eller som planeras av t.ex. Försvarmakten kan, i den mån de sammanfaller med utredningens förslag, ses som en delmängd i de sammantagna besparingarna som föreslås i detta betänkande.

Takten i, och omfattningen av, frigörandet av medel till följd av utredningens förslag kommer i hög grad vara gränssättande och därmed avgörande för uppbyggnaden av användbara och tillgängliga insatsförband. Därmed är även uppföljning av regeringens beslut i dessa frågor särskilt viktig.

**Utredningens förslag:** En särskild post under anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap skapas fr.o.m. 2010 för att hantera de medel som frigörs som ett resultat av föreslagna besparingsåtgärder. Anslagsposten ställs till regeringens disposition. Försvarmakten får i budgetunderlag och i särskild framställan hemställa till regeringen om att ianspråkta medel från anslagsposten för åtgärder som syftar till att förverkliga användbara och tillgängliga förband i insatsorganisationen.

Tillfälligt uppkommande kostnader för omstruktureringen, inklusive avvecklingskostnader, utöver vad som finns disponibelt på berörda anslag föreslås finansieras med medel från anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar.

Regeringen bör besluta om organisationskommittéer för att förbereda inrättandet av den föreslagna nya stödmyndigheten samt den föreslagna nya myndigheten för exportstöd.

Statskontoret bör på uppdrag av regeringen och på eget initiativ granska verksamheter inom det militära försvaret ur

effektivitetshänseende och föreslå de förändringar som följer av detta. För att finansiera denna nya verksamhet bör 10 miljoner kronor överföras från anslaget 1.5 Forskning och utveckling till anslaget 1.1 Statskontoret under utgiftsområde 2.

**Skälen för utredningens bedömning och förslag:** Utredningens besparingar relaterar till 2008 års kostnadsutfall. Genom att utgå från erfarenhetsvärden och inte planeringsvärden eftersträvar Stödutredningen säkerställa ett så rättvisande ekonomiskt utgångsvärde som möjligt.<sup>223</sup>

De justeringar och besparingar som redan beslutats eller som planeras av t.ex. Forsvarsmakten kan i den mån de sammanfaller med utredningens förslag ses som en delmängd i de sammantagna besparingarna som ha föreslagits i detta betänkande. Stödutredningen konstaterar att Forsvarsmakten har antagit besparingar inom logistikverksamheten förutom FMLOG om 600 miljoner kronor. Av denna besparing har Stödutredningen inkluderat 125 miljoner kronor i utredningens förslag till besparing inom FMLOG över åren 2010-2014.

Både val av medel för att frigöra de föreslagna resurserna – liksom krav på återrapportering från myndigheterna till regeringen – är viktiga förutsättningar för att takten i och omfattningen av uppbyggnaden av användbara och tillgängliga insatsförband ska kunna leda till att Forsvarsmaktens nya insatsorganisation enligt regeringens föreslagna inriktning kan vara intagen 2014. Därför är uppföljning av regeringens beslut med anledning av bl.a. Stödutredningens förslag viktig. Särskild uppmärksamhet bör ägnas områden och verksamheter som är av stor ekonomisk omfattning och där risker kan identifieras i genomförandet av verksamheten.

#### *En särskild anslagspost*

För att minska de ekonomiska riskerna med omställningen till det användbara försvaret, och för att få en klar uppfattning om vad frigjorda medel används till, bedömer utredningen att besparingarna särskiljs från de nya kostnader som därvid kommer att uppkomma. Genom att avsätta medel som frigörs genom de

<sup>223</sup> Utredningens enda undantag från denna princip görs i kapitel 9, där planerade värden 2010 för anslaget 1:7 Officersutbildning m.m. utgör grund för besparingen. Motivet för detta undantag är att kostnaderna för denna verksamhet, till följd av den pågående överföringen av uppgifter från Forsvarsmakten till FHS, under 2008 delades mellan anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap och 1:7.

föreslagna besparingarna till en särskild anslagspost – efterhand som de förverkligas – kan besparingsambitionerna och initieringen av ny verksamhet följas upp och kontrolleras. Anslagsposten ska stå till regeringens disposition. Försvarsmakten får efter att besparingarna genomförts i budgetunderlag eller i särskild framställan till regeringen, hemställa om att disponera medel från denna anslagspost för etablerandet av t.ex. stående förband och kontraktsförband samt för de eventuella nya stödverksamheter som krävs.

### *Omstruktureringskostnader*

Skapandet av det användbara och tillgängliga försvaret kommer att generera omstruktureringskostnader. Dessa kostnader kan riskera att fördröja omställningstakten och tvinga försvarssektorn att genomgå en omställningsperiod som pågår under många år. Enligt Stödutredningen är långa omställningsperioder i sig kostnadsdrivande, då de sammantaget binder mer resurser i omställningsverksamheten än vad som är fallet om man kan genomföra omställningen under en kortare tidsutdräkt. Vidare är långa omställningsperioder negativa för såväl berörda organisationer i sig som för berörd personal.

Samtidigt som reduceringar och omställningar av verksamheterna i försvarssektorn genomförs, är det viktigt att tidigt ge utrymme för tillskapandet av den nya insatsorganisationen med stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. Att minska antalet civilanställda och officerare bör ses som en nödvändig åtgärd för att frigöra medel för anställning av nya personalkategorier såsom specialistofficerare samt kontrakterade och anställda soldater och sjömän. Dessa åtgärder kommer att generera tillfälliga omstruktureringskostnader innan resurser har frigjorts. Stora krav kommer att ställas på Försvarsmakten som arbetsgivare.

Stödutredningen föreslår att dessa åtgärder genomförs under så kort tid som möjligt. Omställningstiden vid genomförandet av den kommande försvarsomställningen i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition kan förkortas genom att tillfälligt frigöra medel till nödvändiga omstruktureringskostnader.

Med given ekonomisk ram för de samlade anslagsmedlen till försvaret innebär det att dessa omstruktureringskostnader finansieras med medel från anslag som i sig inte direkt berörs av

förslagen i detta betänkande. Utredningen föreslår därför att vissa medelsbehov för omstruktureringskostnader tillfälligt överförs från anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar till de anslag som belastas med omstruktureringskostnaderna.

Efterhand som resurser frigörs kan de medel som tillfälligt finansierat omstruktureringskostnaderna på berörda anslag vid behov återföras till anslaget 1:3.

Konsekvenserna av det nu sagda blir att planerad materielanskaffning som inte oundgängligen krävs för att skapa de första och initialt mest prioriterade förbanden i insatsorganisationen senareläggs om inte annat beslut fattas.

Utredningen bedömer att det kan uppstå en s.k. effektnedgång i vissa verksamheter inom berörda myndigheter. En sådan bedömer dock utredningen vara oundviklig om försvaret ska omstruktureras. Utredningen menar dessutom att effekter som eftersträvs i tidigare inriktningar av försvaret inte nödvändigtvis behövs i det nya användbara försvaret.

#### *Organisationskommittéer*

Stödutredningen föreslår i kapitel 6 att en ny myndighet bildas genom att viss verksamhet förs över från nuvarande Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Den nya stödmyndigheten föreslås inrättas senast den 1 januari 2012. Stödutredningen föreslår vidare i kapitel 11 att en ny myndighet för exportstöd inrättas den 1 juli 2010.

Stödutredningen föreslår att regeringen beslutar om organisationskommittéer för att förbereda inrättandet av respektive myndighet. Beslut bör fattas snarast möjligt, i fallet med den nya myndigheten för exportstöd p.g.a. att verksamheten föreslås inrättas den 1 juli 2010 och i fallet med den nya stödmyndigheten p.g.a. verksamhetens omfattning. Erfarenheter från nyligen genomförda omstruktureringar inom olika delar av statsförvaltningen bör tas till vara.

#### *Fortsatt rationalisering av det militära försvaret*

Stödutredningen anser att den omställning av Försvarsmakten och det fortlöpande rationaliseringsbehov som kan förutses inom det militära försvarets verksamheter motiverar att det inom statsförvaltningen organiseras en fristående



## Avslutning

rationaliseringsverksamhet. Liknande verksamhet har tidigare funnits hos Statskontoret, Försvarets rationaliseringsinstitut, Riksrevisionsverket m.fl. myndigheter.

Utifrån nuvarande myndighetsorganisation föreslår Stödutredningen att denna uppgift åter läggs på Statskontoret och att ekonomiska medel från nuvarande anslag 1:5 Forskning och teknikutveckling om 10 miljoner kronor överförs i detta syfte till anslag 1:1 Statskontoret under utgiftsområde 2. Uppgiften för Statskontoret bör enligt Stödutredningen vara att på uppdrag av regeringen och på eget initiativ granska verksamheter inom det militära försvaret ur effektivitetshänseende och föreslå förändringar där så behövs. Uppgiften bör regleras i Statskontorets instruktion. I Försvarsmaktens instruktion bör regleras att myndigheten ska bistå med de underlag som Statskontoret anser sig behöva för arbetet.



# Bilaga 1 Stödutredningens uppdrag

Utdrag

**Protokoll** **10**

vid regeringssammanträde

2009-01-22

Fö2008/3334/MIL

(delvis)

## Utredning med uppgift att se över stödet till Försvarmakten

Regeringen beslutar att det inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska tillsättas en utredning med uppgift att se över stödet till Försvarmakten. Uppgifterna för utredningen finns närmare angivna i *bilagan* till detta protokoll. Arbetet ska avslutas senast den 1 maj 2009.

Chefen för Försvarsdepartementet bemyndigas att utse en särskild utredare och besluta om annat biträde åt denna.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, rampost 4 Försvarsdepartementet.

## En översyn av stödet till Försvarmakten

### **Bakgrund**

Sverige har idag en modern och kvalificerad Försvarmakt som befinner sig i en omfattande transformeringsprocess. De globala utmaningarna och hoten inklusive situationen i vårt närområde understryker behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett rörligt, flexibelt och insatsberett försvar som är användbart här och nu.

Det ställer förändrade krav på dagens försvarsmaktsstruktur samt på en tydligare fokusering på den operativa effekten. Resurser måste frigöras bl.a. för att finansiera ökade kostnader för operativ verksamhet genom att nuvarande strukturer för stöd rationaliseras, omorganiseras eller avvecklas. Nuvarande fördelning mellan operativ verksamhet och stöd måste förändras till förmån för den operativa verksamheten.

Ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materiel- och logistikförsörjningen. Försvarmaktens operativa behov ska i större utsträckning styra med en tydlig skiljelinje mellan vad som är mål och medel. Materiel- och logistikförsörjning samt forskning och teknologiutveckling (F&T) är medel för att uppnå målet, det vill säga tillfredsställa insatsorganisationens behov.

### **Materieförsörjningsprocessen**

Materieförsörjningsprocessen består idag i huvudsak av studieverksamhet, materielplanering, materieförsök, beställning och anskaffning, tillverkning, verifiering och validering, modifiering, drift och underhåll, avveckling samt exportstöd.

Studieverksamheten bedrivs för att analysera behov och föreslå alternativ till utveckling eller modifiering. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV) bidrar i arbetet med forskning, metod- och teknikutveckling och studier. Försvarmakten utvecklar med stöd från FMV en materielplan som anger behov av materiel samt vidmakthållande och avveckling av materielen. Utgående från materielplanen lägger Försvarmakten - i huvudsak till FMV - beställningar på utveckling, modifiering och anskaffning. FMV leder denna verksamhet gentemot industrin som tillverkar materielen. Efter leverans verifierar FMV att materielen uppfyller begärda krav. För drift och underhåll ansvarar flera aktörer, bland annat Försvarmakten, FMV

och industrin. Avveckling av materiel är den avslutande fasen i processen. FMV biträder även Försvarmakten rörande långsiktig materielförsörjning och kunskap om materielsystem.

### Utvecklingen av materielförsörjningsprocessen

Följande principer bör gälla för alla faser i materielförsörjningsprocessen. Respektive anskaffning bör prövas för att kunna genomföras i internationellt samarbete:

- Uppgradering av befintlig materiel ska, om det är ekonomiskt försvarbart, väljas före nyanskaffning.
- Vid nyanskaffning ska i första hand färdigutvecklad materiel direktanskaffas. Principen för denna anskaffning bör ske genom att staten fastställer en fast kostnadsram och kravspecifikation som leverantören därefter får lämna offert på.

I andra hand ska materiel utvecklas tillsammans med andra länder. Samutveckling ska, där det är kostnadseffektivt, väljas före egenutveckling. Andelen egenutvecklad materiel ska minska. Oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska och långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. Statligt engagemang i utvecklingsåtaganden bör koncentreras till ett fåtal områden där det dels inte är kostnadseffektivt att anskaffa färdigutvecklad materiel, dels där Sverige har ledande teknisk kompetens som medför att vi kan vara en attraktiv samarbetspartner och därmed öka vårt säkerhetspolitiska inflytande.

- Först då inget av dessa alternativ är möjliga bör vi på egen hand utveckla krigsmateriel.
- Interoperabilitet är en förutsättning som ska beaktas initialt, oavsett val av anskaffningsstrategi.

En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan att ge avkall på nationella särkrav. Andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materielförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Dessa förutsättningar underlättas av ett långt- och djupgående samarbete, till exempel inom EU och inom Norden. Ökad anskaffning i internationell samverkan kan dock motverka ambitionen om att öka politisk handlingsfrihet, då det är svårt att avbryta projekt och samtidigt framstå som en framtida attraktiv samarbetspartner. Anskaffning i internationell samverkan ökar komplexiteten och ledtiden för anskaffningen kan komma att öka. Detta är dock aktuellt framförallt vid utvecklingsprojekt. Vid internationella samverkansanskaffningar bör möjligheterna till bibehållen handlingsfrihet över tiden ingå som en del i beslutet.

### **Logistikförsörjningsprocessen**

Ett ökat operativt fokus med en högre grad av användbara och tillgängliga förband kräver – på samma sätt som materielförsörjningsprocessen – en förändrad logistikprocess. Logistik omfattar bland annat anskaffning och underhåll och stöder Högkvarterets arbete avseende insats och produktion. Den samlade processen för logistik måste förbättras. Logistiken har inte fått den framträdande plats som är nödvändig för att kostnadseffektivt stödja insatsorganisationen.

Det finns även starka kopplingar mellan logistik och materielförsörjning, vilka idag formellt inte är integrerade. Dagens organisation innehåller många aktörer med en otydlig uppdelning avseende ansvar och befogenheter. Försvarmaktens Logistik tillhandahåller underhåll och stöd till förband, staber och skolor inom Försvarmakten. Utöver Försvarmaktens Logistik är andra statliga aktörer och näringslivet involverade. Dessa omfattar förband, Försvarmaktens tekniska kontor, FMV, Fortifikationsverket och industri. Liknande kompetenser har utarbetats både inom Försvarmakten, FMV och industrin.

### **Utvecklingen av logistikförsörjningsprocessen**

Offentlig-privata lösningar har internationellt lyckats väl inom logistikområdet, till exempel har Storbritannien uppnått stora kostnadsreduktioner. Generellt sett ger långa kontraktstider lägre kostnader men även risker i form av minskad handlingsfrihet och

begränsad konkurrens. En förutsättningslös prövning av för- och nackdelar med en ökad upphandling av tjänster från såväl offentlig som privat sektor på området är central.

### **Exportstödverksamheten**

Försvarsmakten, FOI och FMV stödjer försvarsindustri verksam i Sverige genom exportfrämjande verksamhet. Vidare representerar FMV staten i komplexa internationella materielförsäljningar.

Denna del av myndigheternas uppdrag utgör en skild del i förhållande till uppdraget att genomföra upphandling och utveckling för det svenska försvarets behov.

### **Uppdraget**

En särskild utredare inom Regeringskansliet ges i uppdrag att ta fram beslutsunderlag avseende hur stödet till Försvarsmaktens kärnverksamhet bör organiseras. Utredaren ska fokusera främst på materielanskaffnings- och den samlade logistikprocessen men även ge förslag till hur övriga stöd- och vidmakthållandeprocesser kan effektiviseras. Utredningen ska ta sin utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) samt i det arbete som under våren genomförts i Försvarsdepartementet rörande materielförsörjningen. Förslag som rör verksamhet som är föremål för andra utredningar eller uppdrag, som t ex pliktutredningen, ESV:s uppdrag, NORDSUP m.m. ska samordnas med respektive utredare/ansvarig. Utredaren ska i sina förslag inte vara bunden till nuvarande organisatoriska lösningar för verksamheten. Eventuella samhällssektoröverskridande lösningar ska beskrivas. Eventuella behov av särskilda organisationer för hantering av omstruktureringsprocesser ska redovisas.

Utredaren ska lämna förslag på hur stödet till Försvarsmakten avseende infrastruktur, Försvarsmaktens logistikverksamhet samt FMV:s och FOI:s relaterade verksamheter bäst bör organiseras och samordnas organisatoriskt för att öka effektivitet och spårbarhet, samt hur ansvarsfördelningen mellan kvarvarande aktörer kan tydliggöras. Incitamentsstrukturer för effektivisering och god hushållning ska föreslås.

Arbetet ska utgå från materielanskaffningsstrategin, med tydligt fokus på inköp av väl beprövad materiel och tjänster. Särskild vikt skall läggas vid att stärka beställarkompetensen, inklusive förmågan

att följa upp upphandlingsprocesser, inom respektive område och i motsvarande grad minska kompetensen avseende utveckling.

Utredningen ska förutsättningslöst pröva för- och nackdelar med upphandling av tjänster från såväl offentlig som privat sektor inom området stöd och logistik. I detta ska exemplifieras vilka områden som skulle kunna överföras till privat verksamhet. Dessa ska inte begränsas till vidmakthållandefasen, utan ska omfatta också andra faser i materieförsörjningen. Ett handlingsprogram för hur en mer lämplig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och privata näringslivet kan uppnås ska tas fram. Utredningen ska beakta pågående arbete inom Regeringskansliet. Helhetslösningar avseende upphandling av materiel och underhåll/vidareutveckling bör på sikt eftersträvas.

Utredningen ska pröva avvägningen mellan nationella lösningar och internationellt samarbete. I detta ska exemplifieras vilka områden som bedöms bäst lämpa sig för internationellt samarbete. Eventuella förslag ska inte begränsas till vidmakthållandefasen, utan ska omfatta också andra faser i materieförsörjningen. Utredningen ska ge förslag på hur befintligt internationellt samarbete kan utnyttjas samt i vilka avseenden detta bör förändras.

Förslag ska lämnas till en tydligare uppdelning mellan ansvar för materieförsörjning och ansvar för exportstöd. Särskilt ska utredas förutsättningarna för att skapa en fristående myndighet för exportfrämjande verksamhet och försäljning av övertalig materiel. Konsekvenser för statens exportstödsfunktioner med anledning av de övriga förslag som lämnas ska redovisas. Utredaren ska lämna förslag på hur dessa konsekvenser kan hanteras. Utredaren ska även se över var myndigheten ska ha sin hemvist. Därtill ska särskild hänsyn tas till övrigt arbete som pågår inom Regeringskansliet avseende exportfrämjande verksamhet.

I fråga om frigörandet av resurser från stödverksamhet kopplad till materielanskaffnings- och logistikprocessen ska utredaren lämna alternativa förslag. Ett alternativ ska syfta till att från dessa stödverksamheter frigöra 20 procent av kostnaderna, medan ett alternativ ska syfta till att frigöra 30 procent. Utredaren kan utöver dessa beskriva ytterligare nivåer. Utredaren ska ange under vilka tidsförhållanden alternativen kan realiseras.

Arbetet ska redovisas senast den 1 maj 2009.



# Bilaga 2 Sammanställning av intervjusvar

## Uppdraget

Stödutredningen uppdrog i mars 2009 till Ulf Wennerberg Konsult AB att genomföra en studie i syfte att belysa besparingsmöjligheterna inom Försvarmaktens (FM) materiel- och logistikprocesser. Arbetet skulle särskilt inriktas mot tre områden: (1) besparingsmöjligheter genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna, (2) besparingsmöjligheter genom OPS-åtgärder inom materiel- och logistikområdet samt besparingsmöjligheter inom Försvarmaktens logistikverksamhet (FM LOG). Den sistnämnda delen av uppdraget skulle främst avse förrådsverksamheten.

I det följande redovisas resultaten av de intervjuer som har genomförts inom ramen för uppdraget samt de slutsatser som kan dras mot bakgrund av intervjuresultaten och genomgången av övrigt material. Avsnitt *Intrvjuresultat* i rapporten återger intervjuresultaten i sammanfattning och utan kommentarer. I avsnitt *Slutsatser* redovisas konsultens slutsatser med utgångspunkt från det material som har insamlats.

## Sammanfattning

I denna rapport redovisas resultatet av en studie av besparingsmöjligheterna inom Försvarmaktens (FM) materiel- och logistikprocesser. Undersökningen har genomförts på uppdrag av Stödutredningen. Tre områden har berörts: (1) besparingsmöjligheter genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna, (2) besparingsmöjligheter genom OPS-

åtgärder<sup>224</sup> inom materiel- och logistikområdet samt besparingsmöjligheter inom Försvarens logistikverksamhet (FM LOG).

I rapporten återges dels resultatet av de intervjuer som har genomförts med företrädare för FM, FMV, FM LOG, m.fl. dels de slutsatser som konsulten drar av intervjuresultatet och det omfattande utredningsmaterial som har genomgått.

Enighet råder bland de intervjuade om att det finns gränssnitt och dubbelkompetenser inom materiel- och logistikprocesserna som medför ökade kostnader och en oklar ansvarsfördelning mellan berörda organ. Gränssnitt av detta slag finns såväl inom FM som mellan FM och andra myndigheter – främst FMV. Inom FM finns problematiska gränssnitt bl.a. mellan Högkvarteret och FM LOG samt mellan FM LOG och Tekniskkontoren.

Uppfattningarna bland de intervjuade går starkt isär då man ska ta ställning till vilken organisatorisk lösning som bör väljas för att uppnå en bättre samordning av materiel- och logistikprocesserna. Med organisatorisk lösning avses här de strukturalternativ som redovisas i avsnitt 3.2.1. Också beträffande storleken på de besparingar som kan uppnås går svaren isär en hel del. Detta gäller i synnerhet effekten av OPS-åtgärder.

FM:s officiella uppfattning är att besparingar om 600 Mkr per år kan uppnås från år 2013. Dessutom görs bedömningen att ytterligare besparingar om 350 Mkr per år skulle kunna uppnås från år 2013 till följd av de förslag som kommer att redovisas av Stödutredningen.

Intervjuade utanför FM anser i regel att betydligt större besparingar än de som FM har redovisat kan uppnås. En del anser att en nära nog dubbelt så hög besparingsnivå som den som FM har angivit borde vara möjlig att uppnå genom åtgärder inom materiel- och logistikförsörjningen samt genom åtgärder i myndighetsstrukturen utanför FM.

---

<sup>224</sup> OPS = Offentlig Privat Samverkan

I svaret på den myndighetsenkät som FM har redovisat till Stödutredningen anges att besparingar om 50 Mkr per år kan uppnås genom OPS-åtgärder från år 2013. En del intervjuade har reagerat mot denna bedömning och anser att besparingspotentialen är mångdubbelt större.

Trots att omfattande besparingsåtgärder har genomförts inom FM LOG anser många intervjuade att det kvarstår en betydande besparingspotential inom denna verksamhet. Många intervjuade menar att FM LOG:s verksamhet är för stor, att FM LOG borde delas upp i tre delar i syfte att tydliggöra FM LOG:s uppgift och att stora delar av verksamheten borde utkontrakteras eller bli föremål för andra typer av OPS-åtgärder.

En fråga har ställts om varför OPS-arbetet har gått trögt inom FM. En del intervjuade anser att OPS-arbetet är lågt prioriterat inom FM och att engagemanget för dessa frågor är begränsat på ledningsnivå. Andra har farhågor för att man ska tappa kontrollen över berörda verksamheter om man genomför OPS-åtgärder. Några intervjuade anser dessutom att FM har dålig kontroll över sina egna kostnader och därför i många fall har svårt att jämföra med privata alternativ.

En annan fråga har ställts om vilka områden och åtgärder som bör prioriteras i en intensifierad OPS-satsning. Här hänvisar många till den strategiska OPS-plan för åren 2009 – 2011 som FM nyligen har redovisat. Andra hänvisar till att det är viktigt att komma in tidigt i en anskaffningsprocess och att kunna påverka förutsättningarna för upphandlingen. Beträffande tyngre system anses partnerskapslösningar vara att föredra framför utkontraktering.

En sammanvägning av det material som har genomgått visar att besparingar inom materiel- och logistikprocesserna framförallt kan åstadkommas genom tre typer av åtgärder:

1. En genomgång av ansvarsfördelningen mellan organ inom och utom FM i syfte att så långt som möjligt eliminera otydliga gränssnitt samt dubbelkompetenser.

2. En genomgång av FM LOG:s organisation och verksamhet i syfte att precisera gränssnitt mot annan verksamhet, undanröja roll- och intressekonflikter samt att generellt öka effektiviteten.
3. En bred och aktiv satsning på OPS-åtgärder.

Konsultens bedömning är att det inom dessa områden borde vara möjligt att åstadkomma större eller i vissa fall väsentligt större besparingar än de som FM har redovisat i olika underlag till regeringen och Stödutredningen.

### **Arbetets uppläggning**

Underlaget för konsultrapporten har inhämtats genom inläsning av det mycket omfattande utredningsmaterial som finns i ämnet samt genom intervjuer med företrädare för FM, FMV, FM LOG, m.fl. Det bör redan nu framhållas att de bedömningar som olika personer har gjort går isär kraftigt och att man ofta har framhållit att bedömningarna är osäkra.

Det utredningsmaterial som har genomgått omfattar bl.a. Riksrevisionens granskning av försvarets logistik (RiR 2006:29) samt FM:s redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av granskningen (HKV 23100:62295). Vidare har Ekonomistyrningsverkets rapport om FM LOG:s framtida ledning genomgått (ESV 49-1126/2007). Ytterligare ett underlag har varit den rapport som utarbetats av den av FM tillsatta arbetsgruppen Utvecklad Försvarslogistik (HKV 14100:63242).

Härutöver har visst underlag som FM har lämnat till regeringen granskats. Det rör sig om FM:s fördjupade underlag om ledning, logistik och grundorganisation, m.m. (HKV 23383:63134) samt FM:s underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23383:51503). Vidare har FM:s och vissa andra myndigheters svar på Stödutredningens myndighetsenkät genomgått.

Inom OPS-området har bl.a. FM:s strategiska OPS-plan för 2009 – 2011 genomgått (HKV 25100:53840). Dessutom har FM:s strategi 2006 för OPS i Försvarsmakten granskats (HKV 25100:69043).

Intervjuerna har omfattat företrädare för Högkvarteret, FM LOG, FMV samt vissa organisationer som är verksamma inom det försvarsindustriella området. Intervjuerna genomfördes i regel enskilt med varje intervjuperson. Det underströks inför intervjuerna att redovisningen av intervjuresultatet kommer att ske anonymiserat. Som en förberedelse för intervjuerna utsändes ett introduktionsbrev från Stödutredningen samt en frågelista. Syftet var att ge de som skulle intervjuas en möjlighet att tänka igenom svaren före intervjun.

En lista över de som har intervjuats redovisas sist.

## Intervjuresultat

Som en konsekvens av uppdragets formulering grupperades frågorna i tre block: (1) besparingsmöjligheter genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna, (2) besparingsmöjligheter genom OPS-åtgärder samt (3) besparingsmöjligheter inom FM LOG:s förrådsverksamhet. Det sistnämnda frågeblocket innehöll också en fråga som generellt tog upp besparingsmöjligheterna inom FM LOG.

Frågelistan är en s.k. bruttofrågelista. Detta innebär att samtliga intervjuade fick samma frågelista men att vissa frågor utgick under intervjun medan andra tillkom beroende på den intervjuades erfarenhetsbakgrund. Syftet med detta upplägg var att inte pressa fram svar på frågor som den intervjuade har otillräcklig kunskap om.

Generellt kan konstateras att frågorna har fungerat väl och att svaren på frågorna i många fall har varit utförliga. Som nämnts har många intervjuade dock framhållit att de ämnen som har tagits upp är svårbedömbara och att bedömningarna i många fall är osäkra. Detta gäller i synnerhet möjligheterna att kvantifiera de besparingar som kan göras inom olika områden. Beträffande

dessa möjligheter hänvisar företrädare för FM i regel till de bedömningar som redovisas i de underlag som myndigheten lämnade till regeringen och till Stödutredningen i början av detta år.

I det följande redovisas svaren på frågorna i ordningsföljd. I något fall har svaren på två näraliggande frågor arbetats samman.

### **Besparingsmöjligheter genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna**

*Fråga 1: Vilka för- och nackdelar finns med strukturalternativen "Svensk variant av norska FLO" respektive "Logistiken koncentrerad till en ny utvecklad stödmyndighet" som redovisas i FM:s fördjupade underlag om ledning, logistik och grundorganisation (2008-06-16, bilaga 1, sid. 4 ff)?*

I frågan nämns två av de strukturalternativ som redovisades i FM:s fördjupade underlag avseende ledning, logistik och grundorganisation, m.m.

Strukturalternativet *Svensk variant av norska FLO* innebär att en logistik- och materieltjänstenhet organiseras inom FM (utanför Högkvarteret). Huvuddelen av FMV läggs in i den nya enheten. Den strategiska ledningen samt beställarverksamheten utövas av Högkvarteret.

Strukturalternativet *Logistiken koncentrerad till en ny utvecklad stödmyndighet* innebär att den stödjande myndigheten omfattar FMV i sin helhet samt ett antal verksamheter inom FM (FM LOG, de tekniska kontoren, delar av förbandens logistikverksamhet och delar av Högkvarteret). Eventuellt tillförs även delar av FortV och FOI.

Några intervjuade har även hänvisat till ytterligare ett av de strukturalternativ som nämns i det fördjupade underlaget. Man syftar då på strukturalternativet *Logistiken koncentrerad till*

*Försvarsmakten och med ett reducerat FMV.* Enligt detta alternativ – Mellanalternativet - koncentreras FMV:s verksamhet till att anskaffa tekniskt kvalificerade materielsystem samtidigt som en hel del övriga uppgifter överförs till FM. Efter det att systemen har levererats till FM övergår ansvaret i sin helhet till FM.

För en närmare beskrivning av alternativen hänvisas till det underlag som har framtagits av FM (HKV 23383:63134).

Vid besvarandet av frågan hänvisar så gott som alla intervjuade till att det finns gränssnitt och dubbelkompetenser inom materiel- och logistikprocesserna som medför ökade kostnader och en oklar ansvarsfördelning mellan berörda organ. Betydande besparingar anses kunna uppnås om dessa problem kan undanröjas eller minskas. Gränssnitt av detta slag finns såväl inom FM som mellan FM och andra myndigheter – främst FMV. Inom FM finns problematiska gränssnitt bl.a. mellan Högkvarteret och FM LOG samt mellan FM LOG och Teknikkontoren.

De som har intervjuats är således i huvudsak överens om att betydande besparingar kan uppnås genom en bättre samordning av materiel- och logistikprocesserna. Många hänvisar i detta sammanhang till utländska erfarenheter. Däremot går uppfattningarna starkt isär då man ska ta ställning till vilket av ovan nämnda strukturalternativ som bör väljas för att uppnå en bättre samordning.

Huvuddelen av de intervjuade som är anställda inom FM:s logistikverksamhet anser att samordningen bör uppnås genom att större delen av de resurser som idag finns vid myndigheter utanför FM organisatoriskt inordnas i FM. Dessa personer ställer sig i princip bakom strukturalternativet *Svensk variant av norska FLO*. De främsta argumenten för en sådan lösning anses

vara att den leder till en tydligare ledning av och en bättre kontroll över materiel- och logistikprocesserna. Dessutom anser man att huvuddelen av dubbelkompetenserna kan elimineras. De oftast nämnda motargumenten är att vissa myndighetsuppgifter som idag ligger på FMV inte kan föras över till FM och att det finns risk för att kvalificerad teknisk och ekonomisk kompetens som idag finns på FMV går förlorad vid en överföring av uppgifterna till FM.

Flertalet intervjuade utanför denna grupp av personer motsätter sig FLO-alternativet och förordar istället det andra strukturalternativet – Utvecklad stödmyndighet – eller en variant av detta alternativ. Detta gäller intervjuade inom FMV men även vissa personer inom Högkvarteret och FM LOG. De främsta argumenten för alternativet Utvecklad stödmyndighet anses vara att de aktuella uppgifterna inte anses tillhöra FM:s kärnverksamhet och att ledningsförhållandena på Högkvarteret skulle bli mycket komplexa om stödverksamheten i sin helhet läggs in i FM. De dubbelkompetenser och oklara gränssnitt som finns anses kunna elimineras om man renodlar Högkvarterets uppgifter till att omfatta inriktning och övergripande ledning av materiel- och logistikprocesserna samt en beställarverksamhet som inriktas mot att ställa förmågekrav på berörda system snarare än att precisera tekniska detaljer. Många intervjuade inom denna grupp befarar också att det kommer att bli svårt att hålla kvar och rekrytera kvalificerade tekniker och ekonomer om uppgifterna läggs in i FM. Orsaken anses vara att karriärmöjligheterna för dessa anställda försämras om uppgifterna läggs in i FM.

Några intervjuade på ledningsnivå inom FM anser att båda de strukturalternativ som nämndes i intervjufråga 1 har sådana nackdelar att man istället bör förorda det alternativ som ovan



benämndes Mellanalternativet. Man menar att de strukturalternativ som nämndes i intervjufrågan skulle ge upphov till en alltför utdragen och omfattande förändringsprocess. Denna process skulle i sin tur få negativa återverkningar på FM:s och övriga myndigheters ordinarie verksamhet i ett läge då statsmakterna ställer krav på omfattande förändringar i FM:s inriktning.

Många intervjuade har också tagit upp FM LOG:s ställning i svaren på fråga 1. Också dessa svar går isär kraftigt. En del vill behålla FM LOG som en sammanhållen enhet inom FM. Andra vill dela upp FM LOG i flera delar och lägga en del av dessa utanför FM. Dessa personer hänvisar till att FM LOG idag har flera olika roller. Rollerna har beskrivits som att FM LOG idag har en genomföranderoll för verksamheter av industriell karaktär (verkstäder, reservdelsförsörjning, m.m.) samtidigt som man har en beställarroll i förhållande till sig själv och externa leverantörer. Dessutom hänvisar man till att FM LOG fungerar som en decentraliserad stabsresurs till Högkvarterets logistikledning. Ytterligare en synpunkt som har framförts på FM LOG är att stora delar av verksamheten borde kunna utkontrakteras (utöver vad som redan är gjort).

En del intervjuade riktar generell kritik mot uppläggningsen av arbetet i Ag Utvecklad Försvarslogistik. Dessa personer hävdar att arbetet har präglats av ett alltför renodlat logistikperspektiv. Man menar att värdet av arbetsgruppens slutsatser minskar till följd av att man inte har tagit ett helhetsgrepp om materiel- och logistikförsörjningen. En synpunkt som har framförts är att man i större utsträckning borde ha behandlat ledningsförhållandena inom Högkvarteret vad gäller materiel- och logistikprocesserna.

Många intervjuade understryker att det är viktigt att regeringen – då man tar ställning till Stödutredningens förslag –

ger en tydlig inriktning för det fortsatta organisationsarbetet. Vad man främst syftar på är strukturfrågorna och vilka verksamheter som bör ligga inom eller utom FM. Dessa frågor berör flera myndigheter som är direkt underordnade regeringen. Strukturförändringarna förutsätter därför beslut av regeringen eller i vissa fall av riksdagen.

*Frågorna 2 och 3: Strukturalternativen bedöms ge besparingar på 900 Mkr respektive 800 Mkr från 2012. FM gör också bedömningen att man kan spara ytterligare 500 Mkr genom strukturoberoende besparingar inom logistiken. Vad omfattar dessa besparingar och hur säkra är de bedömningar som görs?*

*I FM:s underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (2009-01-30, bilaga 1, sid. 63) och i FM:s svar på Stödutredningens myndighetsenkät (2009-02-06, bilaga 1, sid. 6) uppges att 600 Mkr kan sparas från 2013 genom en samordnad materiel- och logistikprocess. Beloppen i det fördjupade underlaget från sommaren 2008 är betydligt högre. Vad beror dessa skillnader på?*

Som framgick ovan bedömdes FLO-alternativet kunna ge besparingar om 900 Mkr per år och Alternativet Utvecklad stödmyndighet 800 Mkr per år. Härutöver bedömdes Mellanalternativet kunna ge besparingar om 600 Mkr per år. I samtliga dessa fall bedömdes en besparing om ytterligare 500 Mkr per år kunna uppnås inom logistiken genom åtgärder som inte är direkt kopplade till strukturalternativen. Besparingarna bedömdes kunna uppnås från år 2012.

Förutom de besparingar om 600 Mkr per år från år 2013 som redovisas i FM:s underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 gjorde FM bedömningen att ytterligare besparingar om 350 Mkr per år skulle kunna uppnås från år 2013 till följd av de förslag som kommer att redovisas av Stödutredningen.

Det är en betydande nivåskillnad mellan de bedömningar som gjordes i ovan nämnda dokument. Nivåskillnaderna förklaras av de som har deltagit i arbetet med att FM har velat ha en säkerhetsmarginal i bedömningarna och att det är oklart vad som händer med strukturfrågorna innan regeringen har tagit ställning till Stödutredningens förslag. Man påpekar också att de bedömningar som har gjorts av de besparingar som kan uppnås genom strukturalternativen är säkrare än bedömningen att 500 Mkr per år skulle kunna sparas genom strukturoberoende åtgärder inom logistiken. Dessutom understryker man generellt att bedömningarna är osäkra och att det inte är fråga om några kalkyler i egentlig mening.

Intervjuade utanför FM anser i regel att betydligt större besparingar än de som FM har redovisat kan uppnås. En del anser att en nära nog dubbelt så hög besparingsnivå som den som FM har angivit borde vara möjlig att uppnå genom åtgärder inom materiel- och logistikförsörjningen samt genom åtgärder i myndighetsstrukturen utanför FM.

I svaret på den myndighetsenkät som FM har redovisat till Stödutredningen anges att besparingar om 50 Mkr per år kan uppnås genom OPS-åtgärder från år 2013. En del intervjuade har reagerat mot denna bedömning och anser att besparingspotentialen är mångdubbelt större.

Avslutningsvis bör påpekas att flera företrädare för FM anser att den beredskapshöjning som föreslås i regeringens inriktningsproposition för det militära försvaret kommer att minska möjligheterna till besparingar inom materiel- och logistikprocesserna. Det har dock inte gått att få fram några uppskattningar av storleken på dessa minskningar.

*Fråga 4: Hur långt har omorganisationen av FM LOG kommit i dagens läge? Hur påverkar detta arbete valet mellan de strukturalternativ som nämndes i fråga 1?*

Frågan ställdes i syfte att utröna om den pågående omorganisationen av FM LOG kan tänkas minska möjligheterna

att göra ett fritt val mellan strukturalternativen. FM LOG:s omorganisation påbörjades vid årsskiftet och innebär att man under en tvåårsperiod successivt tar bort divisionsnivån.

I svaren på frågan har så gott som alla intervjuade svarat att omorganisationen inte påverkar valet mellan strukturalternativen. Några har dock påpekat att en större strukturförändring kan medföra att FM LOG delas upp och att stora delar av verksamheten placeras utanför FM. Den pågående omorganisationen skulle då rätt så omgående följas av en ny omorganisation. Detta skulle i så fall öka pressen på den berörda personalen.

*Fråga 5: Hur ser Du generellt på möjligheterna att göra besparingar genom att samordna materiel- och logistikprocesserna? Vilka konkreta åtgärder är viktigast att genomföra om man vill åstadkomma besparingar? Vilka besparingar kan dessa åtgärder ge upphov till och i vilken ordning bör de genomföras?*

Svaren på denna fråga tangerar de svar som har lämnats på frågorna 1 – 3. Syftet med frågan var att få fram mer förutsättningslösa bedömningar av besparingsmöjligheterna inom materiel- och logistikprocesserna än vad som redovisades i anslutning till frågorna 1 – 3.

Allmänt sett bedöms möjligheterna att göra besparingar genom en samordning av materiel- och logistikprocesserna som goda. De intervjuade hänvisar härvid till de problem med gränssnitt och dubbelkompetenser som tidigare har redovisats. Däremot är det svårt att få fram direkta uppskattningar av hur mycket som kan sparas utöver de uppgifter som redan har lämnats i olika myndighetsunderlag.

Vad gäller konkreta åtgärder som kan leda till besparingar inom materiel- och logistikprocesserna nämns främst tre typer av åtgärder:

*1. Samordning av materiel- och logistikprocesserna genom den typ av strukturförändringar som beskrevs i fråga 1*

Det är således fråga om att samordna ledningen av materiel- och logistikprocesserna och att renodla ansvarsfördelningen mellan främst Högkvarteret, FM LOG och FMV i syfte att eliminera dubbelkompetenser och oklara gränssnitt. En bättre samordning av materiel- och logistikprocesserna bedöms också kunna främja ett livscykel tänkande vid anskaffning, underhåll och vidmakthållande av olika materielsystem.

*2. Besparingar i FM LOG:s verksamhet*

Trots genomförda besparingsåtgärder anser många intervjuade att det kvarstår en betydande besparingspotential i FM LOG:s verksamhet. Många intervjuade menar att FM LOG:s verksamhet är för stor, att FM LOG borde delas upp i tre delar i syfte att uppnå en tydligare rollfördelning och att stora delar av verksamheten borde utkontrakteras eller bli föremål för andra typer av OPS-åtgärder.

*3. OPS-åtgärder*

Besparingsmöjligheterna inom detta område kommenteras närmare i nästa avsnitt. I detta sammanhang kan nämnas att bedömningarna av de besparingsmöjligheter som finns inom OPS-området går starkt isär. De varierar från nästan ingenting till miljardbelopp.

### **Besparingsmöjligheter genom OPS-åtgärder**

*Fråga 6: Vilken besparingspotential finns genom OPS-åtgärder (framförallt utkontraktering) i (a) FM LOG:s verksamhet och (b) hela materiel- och logistikprocessen?*

FM har nyligen redovisat en strategisk OPS-plan för åren 2009 – 2011. Många intervjuade hänvisar till denna plan då frågor ställs om OPS-åtgärder. I planen finns dock ingen uppskattning av vilka besparingar som kan uppnås om föreslagna åtgärder

genomförs. FM:s officiella bedömning är att 50 Mkr per år kan sparas med OPS-åtgärder från år 2013.

Som nämnts går bedömningarna av möjligheterna till besparingar genom OPS-åtgärder starkt isär. Spännvidden i bedömningarna är större inom detta område än inom övriga områden som har berörts i intervjuerna. Det är främst intervjuade som är anställda inom FM som har en negativ bedömning av besparingsmöjligheterna genom OPS-åtgärder. De som anser att det finns stora besparingsmöjligheter inom detta område är främst intervjuade utanför FM - inklusive industrin - och personer som har arbetat aktivt med OPS-åtgärder inom FM.

Flera av de som ser en stor besparingspotential inom OPS-området anser att man långsiktigt kan spara åtminstone 5 – 10% - ibland upp till 30% - på det aktuella inköpsbeloppet. Som stöd för denna bedömning hänvisar man bl.a. till utländska erfarenheter. Inom FM LOG finns en bedömning som visar att man kan spara 300 – 400 Mkr per år genom åtgärder inom inköpsområdet om rätt förutsättningar skapas. Denna bedömning avser det område som FM LOG har ansvar för. Om man utgår från de inköpsbelopp som är aktuella inom hela materiel- och logistikprocessen skulle en besparing på 5 – 10% kunna uppgå till miljardbelopp.

De som anser att det finns en stor besparingspotential inom OPS-området understryker också att det är väsentligt att beakta OPS-frågorna tidigt i en anskaffningsprocess. Om flertalet kostnadspåverkande beslut redan har tagits minskar möjligheterna starkt att åstadkomma besparingar. Man understryker också att det är viktigt att arbeta långsiktigt då OPS-åtgärder ofta tar lång tid att genomföra. Med lång sikt avses ett tidsperspektiv om 5 - 10 år.

*Fråga 7: Vilka orsaker finns till att OPS-arbetet har gått så trögt inom FM? Vilka är de största hindren?*

En del intervjuade – främst inom FM – vänder sig mot frågans formulering och invänder mot att OPS-arbetet skulle ha gått trögt inom FM. Dessa personer hänvisar till att frågorna är komplexa och kräver omfattande utrednings- och förhandlingsinsatser. Dessa insatser ska i regel genomföras parallellt med ordinarie verksamhet vilket försenar arbetet. Man anser därför att det är naturligt att arbetet tar tid.

Andra intervjuade – även inom FM – anser att OPS-arbetet är lågt prioriterat inom FM och att engagemanget för dessa frågor är begränsat på ledningsnivå. Man kan också konstatera att det hos många intervjuade inom FM finns farhågor för att man ska tappa kontrollen över berörda verksamheter om man genomför OPS-åtgärder. Det finns också en rädsla för att man inte ska klara av förhandlingarna med industrin på ett bra sätt.

En del intervjuade anser att motståndet mot OPS-åtgärder framförallt beror på att många vill slå vakt om jobben inom FM. Andra anser att kunskapsnivån vad gäller OPS-åtgärder generellt sett är låg inom FM. Man framhåller också att den låga kunskapsnivån förstärker den misstänksamhet som finns av andra skäl mot OPS-åtgärder.

En del intervjuade anser att FM har dålig kontroll över sina egna kostnader och därför i många fall har svårt att jämföra med privata alternativ. Detta motsägs dock av personer som är ansvariga för ekonomin. Andra intervjuade hänvisar till att antalet leverantörer till FM f.n. är mycket stort och att det är svårt att överblicka de alternativ som finns.

Några intervjuade har också tagit upp regeringens budgetstyrning av verksamheten inom materiel- och logistikområdet. Anslagsstrukturen anses försvåra ett rationellt arbetssätt samt försena och försvåra OPS-åtgärder.

*Fråga 8: Vilka områden och åtgärder bör prioriteras i en intensifierad OPS-satsning som har sin tyngdpunkt i utkontraktering?*

I svaret på frågan hänvisar många intervjuade till FM:s strategiska OPS-plan för åren 2009 – 2011. I planen nämns ett antal produktgrupper som ska bli föremål för OPS-prövning under den aktuella perioden.

En del intervjuade har i sina svar endast hänvisat till OPS-planen och inte givit några ytterligare kommentarer. Många har dock fört fram åtskilliga generella synpunkter på ämnet.

Flera intervjuade betonar att OPS-arbetet är komplicerat och att det måste bedrivas med kraft, kompetens och uthållighet för att ge resultat. I detta ligger att tillräckliga resurser måste avsättas för att nödvändiga utredningar och förhandlingar ska kunna genomföras. Det anses också vara väsentligt att den högsta ledningsnivån prioriterar och stödjer arbetet.

En synpunkt som ofta framförs av de som har erfarenhet av OPS-arbete är att det är viktigt att komma in tidigt i en anskaffningsprocess och att kunna påverka förutsättningarna för upphandlingen. Då det gäller tyngre system anses partnerskapslösningar ofta vara att föredra framför utkontraktering.

Andra intervjuade har framhållit att det är särskilt väsentligt att beakta OPS-frågorna vid nyanskaffningar av system och produkter. Handlingsfriheten är då störst både vad gäller valet av leverantör och de krav som kan ställas på leverantören. Man bör också försöka identifiera områden där industrin kan uppnå stordriftsfördelar vid en OPS-lösning. Stridsfordonsunderhållet har nämnts som ett exempel.

En del intervjuade har framhållit att det är väsentligt att arbeta med större produktgrupper och att inte splittra upp arbetet i åtgärder som avser enskilda produkter. Om man arbetar mer övergripande anses det vara lättare att formulera kraven på leverantörerna i generella termer, t.ex. vad gäller tillgänglighet och uthållighet för ett system. Ett mer övergripande arbetssätt anses också kunna bidra till att skapa marknader inom områden där det inte finns sådana eller där marknaderna är svagt utvecklade.



Ytterligare en synpunkt som har framförts i intervjuerna är att man bör börja med att genomföra OPS-åtgärder inom områden där det finns fungerande marknader eller där sådana marknader kan skapas. Detta gäller i synnerhet vid utkontraktering av enskilda produkter. Det anses också vara bra om man kan etablera goda exempel som kan fungera som förebilder för kommande åtgärder.

*Fråga 10: Hur långt har FM LOG kommit med utkontrakteringen av underhållet av standardfordon? Vilka kostnadsminskningar kan åstadkommas genom en sådan åtgärd?*

Ett arbete med att utkontraktera underhållet av standardfordon har påbörjats av FM LOG. Ingen av de som har intervjuats inom FM LOG har dock varit beredd att uppskatta vilka besparingar som kan uppnås genom denna åtgärd. Man hänvisar endast till kommande utredningar och förhandlingar.

Många intervjuade påpekar att FM inte bör äga standardfordon. Man bör istället hyra dessa fordon. Då ingår underhållet i de tillgänglighetskrav som man ställer på leverantören. En vanlig synpunkt är också att man inte vinner så mycket på att endast utkontraktera underhållet av standardfordon. Det anses att man måste ta större grepp för kunna uppnå väsentliga besparingar.

Flera av de som har intervjuats inom FM LOG påpekar att underhållet av standardfordon hänger samman med markverkstädernas framtid. F.n. används underhållet av standardfordon som en utfyllnad i beläggningen av markverkstäderna. Det anses också vara ett problem att man inte tillräckligt nog har avgränsat vad som ska avses med standardfordon.

### **Besparingsmöjligheter inom FM LOG:s förrådsverksamhet**

*Fråga 10: Fack- och teknikområde 91 Förrådstjänster är det största inom FM LOG (1 155 Mkr under 2007). Vad kan göras för att*

*minska kostnaderna inom detta område? Är de höga kostnaderna för detta område en kvardröjande effekt från mobiliseringsförsvarets tid?*

I svaret på frågan hänvisar företrädare för FM LOG till den förändringsprocess som pågår med ett nytt försörjningskoncept. En väsentlig del av detta koncept är etableringen av centralförrådet i Arboga och ombildningen av dagens serviceförråd till servicecentra. Dessa åtgärder uppges ge avsevärda besparingar.

Vidare pågår ett arbete inom Ag Tryggve som syftar till att samordna centrallagret i Arboga, ResMat samt bok- och blankettförrådet. I detta sammanhang ska även OPS-lösningar övervägas. Besparingspotentialen till följd av Ag Tryggve uppges inte kunna bedömas i dagens läge.

Härutöver pågår avveckling av ett stort antal gamla förråd. Takten i avvecklingsarbetet bestäms av vilka resurser som man kan avdela för denna typ av arbetsuppgifter. Arbetet genomförs parallellt med ordinarie arbetsuppgifter.

Regeringens inriktningsproposition medför krav på en högre beredskap inom FM. I intervjuerna har påpekats att det är svårt att idag bedöma hur höjningen av beredskapskraven påverkar möjligheterna att genomföra besparingar inom FM LOG:s förrådstjänst.

*Fråga 11: Vilken besparingspotential finns generellt inom FM LOG? Var finns de största besparingsmöjligheterna? Hur och inom vilket tidsperspektiv kan besparingarna hämtas hem?*

Företrädare för FM LOG framhåller att mycket har gjorts för att sänka kostnaderna för verksamheten sedan år 2002. Såväl kostnaderna för verksamheten som antalet anställda har minskat avsevärt sedan starten. Man räknar med att rationaliseringarna kommer att fortsätta under de närmaste åren och ge successiva kostnadssänkningar med 75 Mkr per år under vart och ett av åren 2009 – 2011. Större åtgärder uppges vara etableringen av

centralförrådet samt kostnadssänkningar inom serviceområdet (löne- och ekonomiadministration, trycktkjänster, m.m.).

Som framgått av svaren på fråga 5 anser många intervjuade utanför FM LOG att man borde kunna komma längre i rationaliseringsarbetet och att det fortfarande finns en betydande besparingspotential i verksamheten. Bl.a. framhåller många att stora besparingar borde kunna göras genom utkontraktering eller andra OPS-åtgärder. Som framgick av svaren på fråga 1 bedöms även organisatoriska åtgärder kunna leda till en effektivisering av verksamheten.

### Slutsatser

I det följande redovisas de slutsatser som kan dras mot bakgrund av intervjuresultaten och det övriga material som har insamlats. De bedömningar som görs är resultatet av konsultens samlade värdering av det material som har genomgått.

Materialet visar att besparingar inom materiel- och logistikprocesserna framförallt kan åstadkommas genom tre typer av åtgärder:

1. En genomgång av ansvarsfördelningen mellan organ inom och utom FM i syfte att så långt som möjligt eliminera otydliga gränssnitt samt dubbelkompetenser.
2. En genomgång av FM LOG:s organisation och verksamhet i syfte att precisera gränssnitt mot annan verksamhet, undanröja roll- och intressekonflikter samt att generellt öka effektiviteten.
3. En bred och aktiv satsning på OPS-åtgärder.

Inom samtliga dessa områden borde det vara möjligt att åstadkomma större eller i vissa fall väsentligt större besparingar än de som FM har redovisat i olika underlag till regeringen och till Stödutredningen. Detta borde dessutom kunna göras utan att genomföra de långtgående strukturförändringar som skulle bli

följden av de båda strukturalternativ som ställs emot varandra i intervjufråga nr 1.

Inte minst vad gäller OPS-åtgärder förefaller FM:s bedömning vara alldeles för lågt räknad. Utländska erfarenheter visar att man kan komma betydligt längre. En förutsättning är dock att man arbetar brett och långsiktigt med OPS-frågorna och att arbetet bedrivs med uthållighet och engagemang.

Det borde också vara möjligt att åstadkomma större besparingar än vad FM har räknat med genom en renodling av ansvarsfördelningen mellan FM och FMV. F.n. har båda myndigheterna kompetens att genomföra tekniska och ekonomiska detaljbedömningar inom olika delar av materiel- och logistikprocesserna. Som framhållits i intervjuerna leder de oklara gränssnitten till dubbelarbete och ökade kostnader.

Också vad gäller FM LOG:s verksamhet borde större besparingar kunna åstadkommas än de som FM har redovisat. FM LOG:s verksamhet är mycket heterogen och borde kunna effektiviseras genom en bättre strukturering av utbudet. F.n. omfattar utbudet det mesta från JAS-underhåll till städning. Det borde också vara möjligt att i väsentligt större utsträckning än nu utnyttja externa produktionsalternativ genom aktiva OPS-åtgärder.

Man kan också konstatera att det finns många gränssnitt mellan FM LOG och andra aktörer som är oklara. Förutom i förhållande till FMV gäller detta Teknikkontoren samt grund- och insatsorganisationens underhållstjänst (främre och bakre underhåll). Vidare uppstår ibland intressekonflikter mellan FM LOG:s roll som beställare av externa tjänster och rollen som egenproducent. Svårigheterna att utkontraktera underhållet av standardfordon kan ses som ett exempel på detta. Underhållet av standardfordon har använts för att fylla ut beläggningen på markverkstäderna. Alternativet vore att minska kapaciteten i markverkstäderna.

Som framgick av intervjuerna är det svårt att göra exakta beräkningar av de besparingar som är möjliga. Det är dock väsentligt att framhålla att den ominriktning av det militära

försvaret som har föreslagits i regeringens inriktningsproposition år 2009 förutsätter att medel kan lösas genom besparingar inom verksamheter som är överdimensionerade eller där besparingsmöjligheter finns av andra skäl. Det är också väsentligt att framhålla att lågt ställda förväntningar på effekten av olika besparingsåtgärder lätt blir självförverkligande. Detta gäller inte minst OPS-området.

## Förteckning över intervjuade

### *FM Högkvarteret*

Bengt E. Andersson	Generalmajor, FM:s logistikchef
Ulf Bengtsson	Generaldirektör, FM
Lars Eriksson	Ekonomidirektör, FM
Per Hedström	Överstelöjtnant, Controller PROD MTRL
Torgny Henryson	Överste, C PROD LOG
Mats Josell	Kommendörkapten, C PROD OPS
Anders Järn	Kommendör, C PROD INFRA
Örjan Nilson	Överste, PROD
Leif Nylander	Konteramiral, STF C PROD
Jan Salestrand	Generallöjtnant, C PROD

### *FM LOG*

Patrik Fundin	Enhetschef, Upphandlingsenheten (FM LOG stab)
Lennart Johansson	Avdelningschef, Uppföljnings- avdelningen (FM LOG stab)
Lennart Thomsen	Överste, Stabschef FM LOG
Peter Wretman	Brigadgeneral, C FM LOG

### *FMV*

Dan Averstad	Affärschef, Verksledningsstaben (VLS)
Anders Brunnberg	Överste, C AK LOG
Gunnar Holmgren	Generaldirektör, FMV

### *Övriga*

Peter Lundberg	Direktör, Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF)
Magnus Sjöland	Ordförande, Små- och medelstora försvarsföretags förening (SME-D)

## Bilaga 3 Den exportstödjande verksamheten

### Statlig exportstödjande verksamhet och försäljning av övertalig materiel

Svensk export av försvarsmateriel sker inom ramen för en lagreglerad exportkontroll inom vilken Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är förvaltningsmyndighet för ärenden om tillsyn. Inte bara utförelse av krigsmateriel, utan även bindande offertgivning gentemot kunder i andra länder skall underställas ISP för godkännande. Detta gäller också statens exportstödsverksamhet inklusive försäljning. Enligt praxis informerar företag regelbundet ISP om sina aktiviteter och kan erhålla förhandsbesked. Regeringen bemyndigar Försvarets materielverk att inleda förhandlingar när staten agerar säljare.

Statligt stöd till export anses inom flera politikområden vara ett offentligt åtagande. Exportstöd i vid mening bedrivs inom Utrikesdepartementets ram och Sveriges exportråd kompletterar Utrikesdepartementet mer allmänna främjanderoll genom att planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder. Inom Utrikesdepartementet finns vidare Projektexportsekretariatet (PES) med uppdrag att stödja projektexport och upphandling från svenska företag till projekt finansierade av multinationella institutioner (och har även ett antal utsända projektexportfrämjare). Inom Näringsdepartementet finns ett sekretariat för miljöteknikexport liksom även Jordbruks- och Miljödepartementen bedriver handels- och investeringsfrämjande inom sina ansvarsområden. Exportkreditnämnden (EKN) är en statlig myndighet under Utrikesdepartementet som stödjer exporterande företag genom garantier också när det gäller försvarsmaterielexport. AB Svensk exportkredit, som ägs till 100%

av staten, arbetar med finansiell rådgivning till privat och offentlig sektor såväl i Sverige som utomlands.

Exportstöd anses därmed vara ett offentligt åtagande också där den direkta vinsten och kopplingen till statlig verksamhet inte föreligger.

#### *Den globala försvarsmaterielmarknaden*

Den globala försvarsmaterielmarknaden har mellan 2002 och 2007 successivt vuxit och konkurrensen hårdnat.<sup>225</sup> Efter att de föregående tio åren ha varit relativt stabil runt 55 miljarder euro per år, ökade den globala krigsmaterielexportmarknaden 2006 till 67 miljarder euro.<sup>226</sup> Nya exportörer har tillkommit samtidigt som USA:s dominans ökat.

Det som traditionellt skiljer försvarsmaterielexporten från annan kommersiell export är att den sker endast till statliga aktörer, inom ett strikt regelverk och att försäljning oftast inte kunnat ske om inte myndigheterna i det land där tillverkningen geografiskt äger rum själv har beställt materielen och därmed kan agera referenskund och samarbetspartner.

Olika former av statsinblandning påverkar konkurrensförhållandena. Då marknaden och exporten är statligt kontrollerad, staten är huvudsaklig kund och källa till investeringar och i många fall också äger industrin kombinerat med att teknologiskt mycket höga kravspecifikationer på nya produkter ofta anses innebära att rent kommersiella risktagningar inte är möjliga, är statliga utvecklingsåtgärder av stor betydelse. Hittills sker statliga utvecklingsåtgärder näst intill enbart i företag belägna inom det egna landet då de anses samtidigt vara en investering i den nationella kompetensbasen och ge spin-off-effekter också till civil industri.

Likheter finns med annan export till statliga kunder, men försvarsmaterielexporten har särskilt vad gäller de stora systemen en nära relation till den statliga upphandlingen och därmed rollen som referenskund. Stora försäljningar kräver också ett stort engagemang och kraftsamling ända upp på regeringsnivå, det främsta exemplet är flygsystem. Exportstöd kan därmed också ses som ett sätt att så långt möjligt för ett mindre land ge svensk

---

<sup>225</sup> SIPRI Internet, Arms Transfer Database 2009.

<sup>226</sup> Franska regeringens rapport till parlamentet om fransk krigsmaterielexport, försvarsministeriets pressmeddelande 2008-10-22.



industri förutsättningar och så lika konkurrensförhållanden som möjligt som de konkurrerande industrierna har.

Den svenska försvarsmaterielexporten har under 2000-talet vuxit (med undantag för år 2007) och uppgick år 2008 till ett värde av 12,7 miljarder kronor. 87% av exporten gick till väl etablerade samarbetsländer inom EU samt till länder som Australien och USA, 59% inom EU, till Norge och Schweiz.<sup>227</sup> Runt hälften av exporten under senare år har utgjorts av de stora systemen inom flygområdet, Gripen och den flygburna radaren Erieye, samt markstridsystemet CV90. Huvuddelen av denna export skulle med all sannolikhet inte ha skett utan statligt stöd i dess olika former, varför det också finns en betydande handels- och näringspolitiskt dimension av exportstödet. Som regel är alla svenska försvarsmaterielexportaffärer föremål för kompensationskrav (offset), d.v.s. köparländer kräver överföring av teknologi och produktion för att skapa arbetstillfällen och teknologiskt kunnande som kompensation för de ofta betydande statliga investeringar som sker i samband med utländsk försvarsmaterielanskaffning.

#### *En del av den europeiska industriella basen*

Inom EU har överenskommit en gemensam försvarsteknologisk och industriell strategi ("European Defence Technological and Industrial Base Strategy", (EDTIB), EDA 2007-05-17) vilken framhåller regeringarnas roll i att säkerställa en militärt förmågedriven, globalt konkurrenskraftig och kompetent teknologisk och industriell bas i Europa. En viktig del i detta sägs förutom en konsolidering av den industriella basen och acceptans av ömsesidiga beroenden vara att stödja utvecklingen av små och medelstora företag vilka både anses ha en hög innovationsförmåga och utgöra framtidens storföretag. Strategin betonar att Europa alltid kommer att upphandla på den globala marknaden, men att det finns ett intresse av att bland annat av leveranssäkerhetsskäl säkerställa nyckelteknologier och industriell förmåga inom en mer integrerad europeisk struktur och fungerande marknad.

Bakgrunden till EDTIB-strategin är att det blivit allt tydligare att inga länder, inte ens stormakter, längre klarar att låta sig försörjas av en nationell försvarsindustriell bas. Det handlar därmed i dag väl så mycket om att industrin skall vara del i en

---

<sup>227</sup> ISP pressmeddelande 2009-03-03

pågående omstruktureringsprocess som att få fler kunder till en nationell industri. Hellre än att starta egenutveckling bör de europeiska länderna titta på samarbetsmöjligheter vilket också kommer att stärka den operativa förmågan genom högre samverkansförmåga. Detta utgör bakgrund också till statens åtagande inom exportstöd.

Regeringen konstaterar att arbetet med att utveckla den europeiska försvarsmaterielmarknaden bör ske parallellt med bibehållna möjligheter att upprätthålla och utveckla relationer med tredje land, framförallt med USA.<sup>228</sup>

#### *Utländskt ägande och en förändrad industri*

Utländska investeringar i företag i Sverige innebär att sannolikheten för att industrin kan komma att utvecklas, producera och exportera materiel som inte bedöms komma att användas av det svenska försvaret ökar, men samtidigt torde det land där industrins ägare finns förvänta sig att svenskt statligt exportstöd omfattar också dessa produkter om teknologiutveckling och arbetstillfällen förläggs i Sverige. Ett motsvarande synsätt visade sig när BAE köpte in sig i SAAB på 90-talet och brittiskt exportstöd därefter gavs för Gripenexport.

I detta sammanhang bör även nämnas att försvarsindustrin är en industri i omvandling. Allt färre företag benämner sig "försvarsindustri", allt vanligare är termen "säkerhetsindustri". Detta kommer sig såväl av att man söker bredda den allt snävare försvarsrelaterade kundbasen som att teknologier i allt mindre utsträckning är specifikt civila eller militära; civila lösningar används alltmer inom militära system, militära teknologier utnyttjas för civila tillämpningar. Staten kan därigenom också få tillbaka av sina utvecklingssatsningar genom försäljning till nya kunder. Att stödja export av militär teknologi för civila ändamål är därmed också en viktig del i att stödja industrins omställning och att den blir mer kommersiellt uthållig och mindre beroende enbart av försvarets upphandling för att upprätthålla kompetens.

#### *Försäljning av övertalig materiel*

---

<sup>228</sup> Prop. 2008/09:140, s. 92

Avvecklad materiel bör enligt regeringens riktlinjer<sup>229</sup> i första hand utnyttjas inom de frivilliga försvarsorganisationerna, statliga myndigheter, för humanitära insatser, militärt och civilt säkerhetsfrämjande materielsamarbete, för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred och för museala ändamål. I andra hand bör den övertaliga materielen erbjudas till försäljning och i tredje hand bör materielen återvinnas eller förstöras. För att främja en sådan utveckling bör enligt både Försvarsberedningen och regeringen försvarsmyndigheternas incitament ses över.<sup>230</sup>

### Exportfrämjande verksamhet i andra länder

Svensk industri och den svenska staten exporterar i konkurrens med andra länder och dess industrier och konkurrerar därmed inte på villkor man själv kan definiera. Trots framsteg mot en mer fungerande europeisk marknad, både mellanstatligt genom European Defence Agency (EDA) och genom Kommissionens nya direktiv på försvarsområdet, består fortsatt karaktären av en politisk marknad. I konkurrerande länder finns betydande, från egen upphandling separata, organisationer för det statliga exportstödet inom vilka också organisationsförändringar nyligen genomförts. Några exempel ges i det följande.

I *Storbritannien* finns den även tidigare separata exportstödsorganisationen inom försvarsministeriet sedan ett drygt år tillbaka placerad inom handels- och industriministeriet (UK Trade and Industry/Defence and Security Organisation, DSO).

Bakgrunden var att verksamheten inte ansågs tillhöra försvarsministeriets kärnverksamhet och det är ett försök att ”normalisera” försvarsexport och söka synergier med övrig export mot bakgrund av en allt mer integrerad säkerhetsindustri. Inom organisationen finns därför också en avdelning för civila säkerhetstillämpningar och man ser här den kanske största tillväxtpotentialen. Årligen tas en affärsplan med prioriteringar fram i samråd med försvarsmakten. Man ger vidare särskilt stöd till små och medelstora företag bland annat för deltagande vid mässor.

Den brittiska organisationen omfattar cirka 160 personer, i huvudsak uppdelade i geografiska enheter. Inom denna ram finns en militär pool av ett fyrtiotal sekonderade officerare, under ledning av en två-stjärnig general, vilka utnyttjas som ”referenter”

<sup>229</sup> Prop. 2008/09:140, s. 90.

<sup>230</sup> a.a. och Ds 2008:48, s. 82.

av de geografiska senheterna, vid mässor etc. De skall därför själva ha gjort operativ tjänst och är till största delen placerade vid militära förband och inte centralt vid UKTI/DSO. UKTI/DSO har 15 utlandsstationerade personer motsvarande försvarsmaterielattachéer och kan även instruera försvarsattachéerna. UKTI/DSO har vidare ett gemensamt råd med industrin för dialog.

Inom regeringen finns därtill en kommitté med ministrar med ansvar som berör den nationella säkerheten, internationella relationer och utveckling där också dessa frågor behandlas.

Även i *Frankrike* har nyligen organisationsförändringar genomförts. Man hade sett franska marknadsandelar minska på en växande marknad och det ansågs att ledningen var oorganiserad och otydlig och att ett tydligt och professionellt redskap för den politiska viljan saknades. Man bestämde sig därför år 2007 för att revitalisera systemet. En inter-ministeriell kommitté bildades under premiärministern för att koordinera de franska försvars – och säkerhetsrelaterade exportsatsningarna (Commission interministérielle pour les exportations de Défense et de sécurité, CIEDES) och en överordnad interministeriell kommitté för stöd åt alla typer av internationella kontrakt (Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux, CIACI) bildades.

På regeringsnivå fastställs årliga strategier, vilka inte i alla delar är offentliga, inte heller för industrin, där de statliga prioriteringarna fastställs mot bakgrund av en statlig helhetssyn på exporten. Såväl premiärministerns som presidentens kontor har en aktiv roll och kommittén behandlar både militära och civila exportärenden vilka anses ha strategiskt intresse (inte nödvändigtvis på grund av sin storlek).

I den separata exportstödsorganisationen, vilken liksom i UK är geografiskt uppdelad men finns inom försvarsministeriet och upphandlingsorganisationen DGA (Délégation Générale d'Armement), uppmärksammas alltmer vikten av stöd för små och medelstora företag i syfte att främja innovation och deras betydelse uppmärksammas ofta även i den interministeriella kommittén.

I möjligaste mån söker man liksom i UK att undvika regeringskontrakt, utan föredrar att industrin tecknar kontrakten. Man anser att den normala ambassadrepresentationen inte har tillräcklig kunskap om försvarsspecifika förhållanden, varför försvarsmaterielattachéer finns vid ett tjugotal ambassader.

Parallellt med att exportorganisationen stärkts har man sökt göra kontrollsystemet smidigare inom ramen för ett fortsatt strikt regelverk. Så länge ingen prisuppgift ges, kräver marknadsföring inget tillstånd. Därefter kan tre tillståndssteg krävas; ett för att lämna prisuppgifter, ett för att sluta avtal och ett för utförelse. I de allra flesta fall kan dock de två första stegen slås ihop till ett tillstånd.

I det franska systemet finns bolag, där staten är huvudägare men industrin äger delar, vilka säljer utbildning till exportkunder och har sekonderade officerare som utförare. Även övertalig materiel säljs via bolag.

Ett annat europeiskt exempel är *Nederländerna* som skiljer sig från de föregående genom att med undantag för marinsidan, där stora system fortsatt utvecklas, i huvudsak ha utvecklats till en underleverantör vad gäller nya system, men som är en stor exportör av övertalig materiel (med en export 2008 till ett värde av mer än 10 miljarder kronor). Även i Nederländerna finns en interministeriell kommitté.

Nederländerna väntar sig som följd av reformering i dag ha övertalig materiel som skall kunna uppnå exportintäkter på upp till 3 miljarder kronor. Genom ekonomiska incitament anses avvecklingen ha påskyndats och effektiviserats och även stora system som fregatter, F16-flygplan, helikoptrar och stridsvagnar har sålts. Budgeten för försäljning av övertalig materiel uppgår till drygt 25 miljoner kronor per år.

Ekonomiministeriet har ansvaret för relationerna till industrin och man sponsrar varje år en nederländsk paviljong vid tre försvarsindustrimässor. I presumtiva exportländer placeras vanligen försvarsmaterielattachéer från motsvarigheten till FMV och i Washington DC finns tre attachéer för att upprätthålla relationerna med den amerikanska administrationen.

### Former för exportstöd

Exportstödsverksamhet syftar till att stödja affärsverksamhet i konkurrens med andra länders exportansträngningar. Den är därmed till sin natur olik mycket av övrig statlig förvaltningsverksamhet och villkoren för verksamhetens effektivitet och rationalitet sätts till stor del såväl av presumtiva kunder som av andra länders konkurrerande företag.

Något annat generellt regelverk eller riktlinjer för exportstödet vad gäller försvarsmateriel finns inte utöver lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. I de fall verksamheterna inte legat inom myndigheternas normala myndighetsutövning har de reglerats genom särskilda regeringsbeslut. Detta gör verksamheten i viss mening flexibel och pragmatisk, men också bristande vad gäller helhetssyn på olika svenska intressen, prioritering och kostnadsmedvetande.

I exportstödet bidrar Försvarsmakten med användarkompetens och kunskap om bakomliggande operativa krav på materielen. FMV bidrar med upphandlarkompetens, systemerings- och kommersiell kompetens och FOI är referensmyndighet vad beträffar forskning, studier och utvärderingar vilka påverkat materielens kravspecifikation. FOI kan också vara samarbetspartner med kundens forskningsorganisationer inom ramen för exportåtagandet.

Exportstödsverksamheten kan indelas i tre faser. Den första fasen är den mer *generella marknadsföringen* som handlar om att profilera svensk industri i allmän mening. Här ingår verksamheter såsom deltagande vid försvarsindustrimässor och utställningar, deltagande i konferenser och seminarier. Den handlar också om besöksutbyte med nyckelpersoner och länder där affärer kan komma att bli aktuella och att med olika medel skapa en förberedande marknadskunskap.

Den andra fasen är den som vanligen benämns *kampanjer* och som egentligen bara bedrivs vid exportsatsningar för större materielsystem där stater normalt gör åtaganden även när industrin är kontrakterande part. Kampanjer organiseras när en specifik kund har inlett de första stegen i en specifik upphandling och begärt information från presumtiva leverantörer. För att FMV skall kunna bedriva en kampanj krävs ett regeringsbemyndigande och vanligen också att ett säkerhetsskyddsavtal ingått så att sekretessbelagd information kan överlämnas. För att lämna bindande offert, såväl från FMV:s sida som från företags sida, krävs tillstånd från ISP. Det krävs för en kampanj också klarhet i re-exportlicenser för de fall materielen innehåller exportkontrollerade teknologi från andra länder, i synnerhet USA (dvs rätten att vidare-exportera produkter som innehåller teknologi som är exportkontrollerad av ursprungslandet). Det sistnämnda hanteras inte i djupare mening inom denna utredning, men det bör framhållas att hanteringen

särskilt av det omfattande amerikanska exportkontrollsystemet är en nödvändig och viktig del inom exportstödet.

Kampanjer kan vara av två typer. Historiskt sett vanligast har det varit att industrin lämnar offert. På senare tid har det dock blivit vanligare att staten ikläder sig förpliktelser eller i eget namn lämnar offerten (sk "Government-to-Government"(G2G)-affär). Tre av de fyra försäljningarna/leasingen av Gripensystemet som hittills ägt rum, har skett genom G2G-kontrakt. Kunden anser sig ha ett lägre risktagande om det är ett lands regering som är försäljare snarare än om det är en enskild industri, ett faktum som ett relativt litet land med relativt små industrier måste acceptera. Ofta är, oavsett vem som tecknar kontraktet, någon form av åtaganden från staten aktuellt, främst i form av utbildningsinsatser. Ofta vet man inte heller förrän i slutet av upphandlingen huruvida kunden vill ha en offert från den ena eller andra parten.

Kampanjerna har i sig i princip tre steg; det första innebär att en begäran om information ("Request for Information", RFI) besvaras. Detta steg innebär att referenskunden lämnar leverantörsinformation, delger produktvalidering, genomför demonstrationer och utbyter erfarenheter.

Det andra steget innebär att en mer detaljerad offertbegäran ("Request for Proposal", RFP) besvaras. Detta kräver som nämnts tillstånd av ISP. Härvid måste till exempel frågor kring tredjepartslicenser vara lösta, likaså exportgarantier och andra finansieringsfrågor. Själva offertsammanställningen är ett omfattande arbete som ofta bedrivs i nära samarbete med den exporterande industrin, oavsett vem som i slutänden blir kontraktstecknare (staten eller företaget).

Avslutningsvis förekommer ofta att en slutlig begäran till en eller flera utvalda leverantörer att ge sitt "Best And Final Offer" (BAFO). Därefter väljer kunden med vilken leverantör man går in i en slutlig kontraktsförhandling. Förhandlingsprocessen för stora system tar normalt flera år och engagerar betydande resurser särskilt under RFI/RFP-faserna. När kontraktet med Gripenförsäljningen till Thailand pågick, var periodvis ett femtiotal personer engagerade, huvuddelen på plats i Thailand för att förklara Gripensystemets utformning och krav.

Kampanjerna innebär aktivitet från ett brett register av aktörer; från att inhämta information om kundens förväntningar och konkurrenters agerande till att utforma ett konkurrenskraftigt erbjudande. Detta utgör oftast en sammansättning av företagets

och statliga åtaganden. När staten varit kontraktstecknare har FMV bemyndigats att underteckna på statens vägnar och är därmed den myndighet som redovisar ekonomiska transaktioner och står statens risker.

Den sista fasen är den s.k. *eftermarknaden*. Denna skall givetvis finansieras genom det vunna kontraktet, men innebär ändå att betydande resurser tas i anspråk och sträcker sig över lång tid, normalt systemets livslängd även om insatserna är störst i början. Detta område handlar om stöd med utbildning, integration och vidmakthållande av de försålda systemen hos kunden.

Ofta handlar eftermarknaden också om ett samarbete kring fortsatt utveckling av produkten eller systemet. Så kallade "user groups" bildas ofta mellan användare av materielen i olika länder. Eventuella kompensationsåtaganden behöver också övervakas.

#### *Former för försäljning av övertalig materiel*

Vid försäljning av Försvarmaktens överskottsmateriel är staten försäljare (åtminstone i första ledet). Ofta är det emellertid naturligt att återförsälja materiel till ursprungstillverkaren för vidare försäljning, speciellt när modifieringar av materielen är nödvändiga. Traditionellt har försäljning av överskottsmateriel betraktats som en från export skild verksamhet (inom FMV heter t ex den relevanta avdelningen "Försäljning och export"). Det har i första hand avsett materiel som inte är för strid (civil materiel eller s.k. övrig krigsmateriel), men har på senare tid omfattat även t ex pansarbandvagnar och övervakningsflygplan.

I takt med att mer kvalificerad materiel som en följd av försvarets omställning kan förväntas bli tillgänglig de närmsta åren, blir emellertid likheterna mellan export och försäljning större.

#### **Nuvarande organisation av exportstödet**

I Sverige är export av försvarsmateriel traditionellt en industriell verksamhet till vilken staten ger visst stöd. Industrin har den stora organisationen och kompetensen för marknadsföring och försäljning. Ingen separat statlig struktur finns i syfte att strategisk mening organisera, leda och utvärdera exportstödet, ingen separat organisation har heller någonsin haft denna verksamhet som huvudansvar, utan den har utgjort en underordnad uppgift som löses inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet. Några



särskilda och gemensamma riktlinjer finns inte för verksamheten, någon samordnad budget eller kostnadsuppföljning finns därmed heller inte.

Inom Regeringskansliet har verksamheten setts utifrån olika perspektiv. Försvarsdepartementet är i första hand referenskund men också samarbetspartner inom ramen för många av försvarskontrakten. Utrikesdepartementet är huvudman för exportfrämjande men som i detta fall saknar resurserna vilka i huvudsak finns inom försvarssektorn. Näringsdepartementet, bevakar normalt förutsättningar för näringsverksamhet snarare än direkta affärer och Finansdepartementet deltar i beredningen av enskilda ärenden om affärer. Organisationen beskrivs därmed lättast genom att beskriva vilka som är aktiva inom de olika områdena för exportstödet.

Den *generella marknadsföringen* sker till stor del inom det allmänna exportfrämjandets organisation, genom de svenska ambassaderna och Exportrådet liksom företagets egna marknadsföringsresurser. För försvarsmaterielexport finns också Försvarsmaktens attachéer som stödresurs vilka agerar med andra nätverk än den reguljära ambassad- och exportrådspersonalen. Försvarsattachéerna har en väsentlig roll inte bara som informationskälla, utan också för att utveckla goda relationer med kundlandets användare och vara referent på platsen för de system som svenska försvaret använder.

Marknadsföringen handlar också om resor och besöksmottagning som såväl Försvarsmakten, FMV och FOI som Regeringskansliet, främst Försvarsdepartementet men även Utrikesdepartementet och andra departement, avdelar resurser för. Expertis från dessa myndigheter deltar likaså vid seminarier och konferenser och anordnar deltagande vid försvarsindustriella mässor.

Till skillnad från konkurrerande länder har Sverige inte s.k. försvarsmaterielattachéer placerade vid ambassader. Vid den svenska ambassaden i Washington DC finns emellertid en tjänsteman från FMV vilken i huvudsak hanterar exportlicenser och tillämpningen av amerikanska exportkontrollregler (ITAR) vid svensk tredje-landsexport. Dessutom finns ett så kallat MoU-kontor placerat vid den svenska ambassaden i Washington DC (verksamheten utgår från ett svensk-amerikanskt "Memorandum of Understanding" från 1980-talet, därav namnet) med drygt två årsarbetskrafter vilka är samfinansierade av Utrikesdepartementet

och ett antal försvarsindustrier och som arbetar med främjande av försvarsindustriell handel mellan och USA och Sverige.

De mer generella främjandetjänster, bemannade av tjänstemän från Försvarsdepartementet, som i början av 2000-talet placerades ut vid ett antal ambassader av betydelse för försvarsmaterielexport, har inte fått några ersättare när stationeringen avslutades.

Till den mer generella delen av exportstödet får också huvuddelen av de närmare 30 s.k. MoU-kommissionerna räknas (bilaterala samarbetskommittéer som bygger på ett "Memorandum of Understanding" som identifierar möjliga samarbetsområden), och dessa kommittéer är viktiga instrument i kampanjer (se nedan). Dessa leds av från FMV utlånad personal till Försvarsdepartementet och sätts samman av representanter från Försvarsmakten, FMV och FOI.

För koordinering och i första hand för att stödja regelrätta *kampanjer* finns den informella s.k. KRG-strukturen (Koordinerings- och Referensgrupp) vilken möts dels i ett forum bestående av berörda försvarsmyndigheter och ISP, dels i ett forum där både myndigheter och industri deltar. KRG bildades 1993 i syfte att stödja Gripen-export, men det finns i dag tre olika KRG-format för större materielområden och där de större företagen i Sverige deltar.

KRG-strukturen möts vid behov, i regel tre till fyra gånger per år, och leds i dag av en ambassadör för försvarsmaterielexport. Mötena handlar i första hand om att söka samordna och försäkra sig om att i tiden närliggande stödåtgärder genomförs. Det kan gälla besöksinbjudningar, resor, statliga stödbrev, demonstrationer av materielsystem, underlag för dialog med kunden om vilka åtaganden som kan komma att göras från den svenska statens sida, underlag till regeringsbeslut m.m. Några beslut fattas inte i formell mening vid dessa möten, men de utgör viktiga informations- och samordningstillfällen.

Varje vecka genomförs därtill ett möte på Försvarsdepartementets militära enhet där företrädare för Försvarsmakten, FMV och FOI deltar liksom Utrikesdepartementets främjandeambassadör. Dessa möten fokuserar på den närstående operativa verksamheten i första hand. Samordningsmöten på myndighetsnivå sker också regelbundet mellan Försvarsmakten och FMV liksom mellan FMV och ISP. FMV och Riksgälden diskuterar vid behov finansiering och valutasäkring m.m. vid G2G-affärer.

Försäljning av övertalig materiel sker inom avdelningen för försäljning och export inom FMV och sker på uppdrag av och finansieras av Försvarsmakten.

### **Nuvarande omfattning och finansiering av exportstöd och försäljning**

De intäkter som staten erhåller vid export med industrin som försäljare brukar definieras som royalties. Därutöver kan en större fördelningsbas för industrins omkostnader erhållas samt möjlighet till delning av investeringar för utbildning, underhåll och vidareutveckling tillsammans med en exportkund. Vid statlig försäljning av övertalig materiel sker ett direkt återförande till statskassan på gjorda investeringar och man undviker kostnader för avveckling.

Den nuvarande verksamheten är till största delen anslagsfinansierad inom ramen för de tre myndigheterna Försvarsmakten, FMV och FOI. Detta har traditionellt sin bakgrund i att staten har ett egenintresse i och nytta av exporten.

FMV har det som gängse benämns ”100-miljonersanslaget”<sup>231</sup> för internationellt materielsamarbete och exportstöd (inkluderar även IT-cerifiering) vilket 2008 omfattade ca 105 miljoner kronor. Förra året hade FMV kostnader för cirka 33 miljoner och sysselsatte ett knappt trettiotal årsarbetskrafter inom exportstöd (i verksamhet före ett kontrakt). Aktiviteter enbart vad avser Gripenförsäljning genomfördes i Brasilien, Bulgarien, Danmark, Indien, Kroatien, Nederländerna, Norge, Rumänien och Schweiz. Inom land- och sjöområdena bedrevs exportstödande verksamhet bland annat för stridsfordon 90, robot 15, flygande spaningsradar 890, NLAW och andra materielsystem. I verksamheten ingår att hålla berörda utländska myndigheter informerade om pågående aktiviteter och att ordna nödvändiga licenser och tillstånd från såväl svenska som utländska myndigheter. Därutöver hade man cirka 12 miljoner i kostnader för försäljning av övertalig materiel, vilket bekostades av Försvarsmakten samt 11 miljoner för MoU-kommissionernas verksamhet – vilken till stor del är att karaktärisera som exportstöd – vilket belastade ”100-miljonersanslaget”.

---

<sup>231</sup> Anslag 1.12 Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m., anslagspost 1

I FMV:s redovisning bekostar ”100-miljonersanslaget” utgifter fram till offertarbetet. Därefter organiseras ett separat projekt och en redovisningsenhet. Om inget kontrakt erhålls, balanseras kostnaden på FMV:s resultaträkning. Enligt en uppskattning av FMV åtgår för närvarande drygt 40 årsarbetskrafter inom organisationen för att följa upp försäljningarna respektive leasingen av Gripen-systemet till Tjeckien, Ungern och Thailand, vilka skedde med staten i form av FMV som kontraktspart. Dessa finansieras av de vunna kontrakten.

FOI:s exportstödande verksamhet består till största delen av deltagande vid besök, särskilt utländska besök vid enheten för stridssimulering FLSC. Finansieringen kommer normalt från det företag eller myndighet som framställt om stödet, men FOI har ett anslag<sup>232</sup> i vilket bland annat ingår exportstöd på regeringens uppdrag, men som inte är särredovisad i förhållande till materielsamarbete.

För Försvarsmakten har det med nuvarande redovisningssystem inte varit möjligt att redovisa verksamhetens omfattning i årsarbetskrafter eller kostnader. Principen är att myndigheten efter framställan från industrin eller FMV genomför stöd och står för engagerad personals grundlön medan industrin får ersätta merkostnader (resor, traktamenten, övertid etc)<sup>233</sup>. Vad gäller utnyttjande av materiel synes en bedömning ske från fall till fall i vad utsträckning aktiviteten samtidigt kan sägas utgöra t. ex. övning för den egna personalen och därmed inte ”merkostnad”.

Enligt utredningens beräkningar var Försvarsmakten 2008 engagerad i exportstöd åtminstone vad gäller ett tjugotal företag i Sverige (varav fem inom SAAB-koncernen) och antalet ärenden uppgick till ett hundratal, två tredjedelar inom mark- och sjöområdet och en tredjedel inom flygområdet. Typiska aktiviteter var utlåning och demonstration av materiel, provverksamhet och utvärderingar, återförsäljning av övertalig materiel samt resor och besöksinbjudningar.

Utan tvekan är exportstödet till flygsystemen det över tiden mest omfattande och resurskrävande exportstödet också för Försvarsmakten, både därför att staten agerat försäljare och därmed drivit kampanjer (Gripenförsäljningen/leasingen till Ungern, Tjeckien och Thailand) och därför att Försvarsmakten efter det att kontrakt slutits ansvarar för pilot-, tekniker, och

<sup>232</sup> Anslaget 1:9 Totalförsvarets forskningsinstitut, anslagspost 4, 16 miljoner kronor.

<sup>233</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2008, bilaga 5 s. 16

logistikutbildning. Enligt vad utredningen erfarit, uppgår enbart utbildningsverksamheten av piloter och tekniker inom flygvapnet till följd av försäljningarna/leasingen av Gripen-systemet till Sydafrika, Ungern och Tjeckien till ett femtontal årsarbetskrafter (utbildning till följd av försäljningen till Thailand har ännu inte påbörjats). Men också inom marinen var verksamheten under år 2008 betydande och engagerade cirka 20 årsarbetskrafter enbart inom ubåtsförsäljningen till Singapore (benämnd "Northern Light").

Utredningen utgår ifrån att Försvarsmaktens engagemang totalt sett och räknat i årsarbetskrafter och anslagsutnyttjande och infrastruktur är omfattande och totalt sett större än FMV:s. Under 2008 var totalt sett betydligt mer än 100 årsarbetskrafter engagerade inom exportverksamhet vid försvarsmyndigheterna.