

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 29 mars 2001 att en särskild utredare skulle genomföra en översyn av Försvarets materielverk i syfte att bedöma verkets resursutnyttjande och organisation. I uppdraget ingick också att bedöma de närmare konsekvenserna för Försvarets materielverk av ett genomförande av förslagen i betänkandena Försvarsmateriel på nya villkor (SOU 2001:21) och Forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 2001:22) samt de ställningstaganden som regeringen kunde komma att göra med anledning av betänkandena.

Regeringen beslutade den 27 mars 2002 om tilläggsdirektiv till utredningen.

Chefen för Försvarsdepartementet utsåg den 19 april generaldirektören Jan Tänneryd till särskild utredare. Den 25 april förordnades revisionsdirektören Claes Isander som sekreterare. Den 21 maj förordnades departementssekreterarna Sofie Hellström Rückert och Mikael Granholm som sakkunniga. Den 28 juni 2001 förordnades som experter brigadgeneralen Christer Lidström, översten av första graden Mats Hellstrand, överingenjören Hans Elger, kansli-rådet Maria Domeij, civilingenjören Dag Brising och direktören Anders Andersson. Avdelningsdirektören Christer Olauson och överstelöjtnanten Göran Lindstedt förordnades att vara experter från den 12 november respektive den 19 december. Förutom att vara expert har civilingenjören Dag Brising tjänstgjort som biträdande sekreterare i utredningen. Malin William-Olsson har varit utredningens assistent.

Utredningen har antagit namnet STYROM – Styrning och Organisation av Materieförsörjningen.

De centrala fackliga organisationerna har orienterats om utredningsarbetet samt fått tillfälle att framföra synpunkter. Vi får härmed överlämna betänkandet "STYROM – översyn av Försvarets Materielverk". Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Sakkunnige Sofie Hellström Rückert har avgivit särskilt yttrande.

Stockholm i april 2002,

Jan Tänneryd

/Claes Isander

Innehåll

1	Sammanfattning.....	11
2	Frågeställningar i betänkandet och utredningens genomförande	31
2.1	Ingångsvärden, utredningens direktiv och frågeställningar	31
2.2	Genomförande av utredningen.....	35
3	Ett förändrat försvar – en förändrad materielförsörjning.....	41
3.1	Det nya försvaret och dess ekonomi. Finansiering av materielförsörjning.....	41
3.1.1	Försvarsbesluten och regeringens inriktning för totalförsvaret	41
3.1.2	Omstruktureringens konsekvenser för materielförsörjningen	45
3.2	Det nya försvarets struktur och materielbehov.....	51
3.3	Ändrade förutsättningar för materielförsörjning.....	53
3.3.1	En ökad tyngdpunkt på FoT i de tidiga skedena i materielprocessen.....	54
3.3.2	Bibehållande av strategisk kompetens	59
3.3.3	Ett utökat materielsamarbete med andra länder	64
3.4	Statsmakternas styrning av Försvarets materielverk.....	67
3.4.1	Verksamhetsmål	67
3.4.2	Regeringens styrning av myndigheten.....	69
3.4.3	Regeringens uppföljning av myndighetens effektivitet	71
3.4.4	Försvarsdepartementets möjligheter till ägarstyrning.....	75

3.4.5	Styrelsens roll	76
3.5	Myndighetsledningens fokusering på anskaffningsrollen.....	79
3.5.1	Verkets ledningsorganisation och förändringar 1990–1999	79
3.5.2	Athéna-projektet och förändringar 1999–2003.....	81
3.5.3	Verksledningens inriktning mot kärnverksamheter	85
3.5.4	Verksledningens inriktning mot högre systemnivåer	89
3.5.5	Intäkts- och kostnadskrav på huvudenheterna.....	92
3.5.6	Verksledningens uppföljning av produktivitet och effektivitet.....	94
3.6	Styrning av materieförsörjningen	97
3.6.1	Uppdragsstyrningen och aktörernas olika roller.....	97
3.6.2	Finansiering och ekonomistyrning av materieförsörjningen.....	100
3.6.3	Regeringens styrning av materieförsörjningen.....	103
3.6.4	Försvarsmaktens uppdragsstyrning	108
3.6.5	Planering och uppdragsstyrning i ett anpassningsförsvar.....	113
3.6.6	Försvarets materielverks interna processer.....	123
4	Överväganden om framtidens försörjning med materiel för totalförsvaret	129
4.1	Behov av en ny process.....	129
4.1.1	Tidigare utredningsförslag.....	129
4.1.2	Sårbarhet och totalförsvaret.....	136
4.1.3	Slutsatser om övergripande krav på en ändrad process.....	140
4.2	En strategisk förändring.....	151
4.2.1	Industriell bas och teknikutveckling.....	151
4.2.2	Internationell utveckling inom materielområdet	154
4.2.3	Internationellt samarbete	155
4.3	En ändrad styrning från riksdag och regering.....	156
4.3.1	Ett ökat parlamentariskt inflytande	156
4.3.2	Fokusering på strategiska beslut	160
4.3.3	En ökad finansiell handlingsfrihet.....	163
4.4	En ändrad uppdragsstyrning.....	169
4.4.1	En mer sammanhållen planeringsprocess	170

4.4.2	Ett tydligare ansvar för beställare, utförare och leverantör.....	174
4.4.3	En ledning i termer av förmåga.....	181
4.4.4	En kunduppföljning av uppdragen.....	188
4.4.5	En mer uthållig professionell kompetens.....	190
4.4.6	En integration med övrigt totalförsvaret.....	194
4.5	Försvarets materielverk – en ändrad process.....	196
4.5.1	Förutsättningar för en effektiv process.....	196
4.5.2	Ett effektivt Materielverk – och mätning av effektivitet.....	200
4.5.3	En förändring av Materielverkets uppgifter.....	211
4.5.4	En förändring av uppdragsstyrningen.....	217
4.5.5	Resursanpassning i två reformer.....	227
4.5.6	En styrning av resurser genom efterfrågan.....	230
4.5.7	Ekonomistyrning och finansiering.....	236
4.6	Rätt beslut på rätt nivå.....	237
4.7	Förändringens innebörd.....	244
4.7.1	Central stabsprocess.....	245
4.7.2	Forskningsinriktning.....	247
4.7.3	Systemanalys.....	247
4.7.4	Projektdesign.....	248
4.7.5	Materielprojekt.....	248
4.7.6	Materiefördelning.....	249
5	Förslag om ändrad styrning.....	251
5.1	De finansiella styrformerna bör möjliggöra en större flexibilitet.....	251
5.2	Uppdragsstyrningen bör förbättras och ske med totalförsvarshänsyn.....	253
5.2.1	En funktion för långsiktig planering inom Försvarsmakten bör styra materieförsörjningen.....	253
5.2.2	Hotbilder och krav på totalförsvarets förmåga bör definieras gemensamt av Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten.....	254
5.2.3	Teknisk systemutveckling bör styras med förmågekrav.....	257
5.2.4	En funktionsdirektör bör leda utveckling och anskaffning.....	258
5.2.5	En projektledare bör ha ansvar och befogenhet att genomföra materieförsörjningen.....	260

5.2.6	Myndigheterna bör utveckla personalen för att arbeta integrerat.....	261
5.3	Insyn och transparens bör öka hos aktörerna.....	263
5.3.1	En årlig rapport till riksdagen bör införas	263
5.3.2	En materielberedning bör granska hela materieförsörjningsplanen	266
5.3.3	Regeringskansliet bör införa andra arbetsformer	268
5.4	Regeringens styrning av materieförsörjningen.....	270
5.5	Regeringens styrning av Försvarets materielverk.....	272
5.6	Försvarsmaktens uppdragsstyrning.....	273
5.7	Materielverkets produktion	275
6	Överväganden och förslag om ändrad resursanvändning.....	279
6.1	Resursernas fördelning på organisationer och processer	279
6.1.1	Nuvarande resurser	279
6.1.2	Materielstabsfunktionens resurser	286
6.2	Behov av ändrade kompetensprofiler och kapaciteter.....	289
6.2.1	Bakgrund.....	289
6.2.2	Vår sammanfattning av experternas bedömningar ...	291
6.2.3	Våra bedömningar	294
7	Förslag om ändrad organisation	299
7.1	Överväganden om organisationsalternativ.....	300
7.1.1	Materielverket.....	300
7.1.2	Andra myndigheter och Regeringskansliet.....	303
7.2	Utvärdering.....	304
7.2.1	Kriterier.....	304
7.2.2	Diskussion om alternativ för Försvarets materielverk	305
7.2.3	Slutsatser om konsekvenser för Materielverket	308
7.3	Ändrad organisation vid Regeringskansliet	309
7.4	Ändrad organisation vid Försvarets materielverk	310
7.5	Ändrad finansiering av Försvarets materielverk.....	312
7.6	Ändrad organisation vid Försvarmakten.....	313
7.7	Övergripande slutsatser av utredningens förslag.....	314

8	Konsekvenser av utredningens förslag.....	317
8.1	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	317
8.1.1	Riksdagen	318
8.1.2	Regeringskansliet, försvarsdepartementet.....	318
8.1.3	Försvarsmakten, Högkvarteret samt skolor och centra	319
8.1.4	Totalförsvarets forskningsinstitut	320
8.1.5	Försvarets materielverk	321
8.1.6	Krisberedskapsmyndigheten	322
8.1.7	Effekter på leverantörskostnader.....	323
8.1.8	Sammanställning av bedömda ekonomiska konsekvenser	323
8.2	Övriga konsekvenser.....	325
9	Genomförandefrågor	327
9.1	Prioriteringar	327
9.2	Tidsförhållanden.....	328
9.3	Ledning	329
	Särskilt yttrande.....	331
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv och tilläggsdirektiv	335
2	Sammanställning från seminarier om materieförsörjningen.....	341
3	Förteckning över underlagsrapporter.....	379
4	Tre framgångsrika materielprojekt.....	383
5	Vår modell av materieförsörjning.....	395
6	Översikt av Materielverkets organisation på lägre enhetsnivå	407

1 Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om styrning och organisation av materieförsörjningen ska enligt sina direktiv genomföra en översyn av Försvarets materielverk i syfte att bedöma verkets resursutnyttjande och organisation. I uppdraget har också ingått att bedöma konsekvenserna av att genomföra förslagen i betänkandena "Försvarsmateriel på nya villkor" samt "Forskning och utveckling för totalförsvaret", som överlämnades under år 2001. Uppdraget innebar också att bedöma hur regeringens styrning av Försvarets materielverk fungerar samt följa upp hur Försvarsmaktens uppdragsstyrning har utformats och hur den fungerar. I uppdraget har vidare ingått att lämna förslag till hur Försvarets materielverk ska kunna utnyttja resurserna effektivare och hur uppföljningen av effektiviteten kan utvecklas. Det var också av intresse att vi behandlade hur omvärldsförändringar kunde påverka den framtida utformningen av uppdragsstyrningen liksom erfarenheter från andra jämförbara länder.

Vi har tagit hänsyn till flera förändringsfaktorer. Naturliga utgångspunkter har varit statsmakternas beslut om de utredningar som nämnts i direktiven. En annan utgångspunkt har varit det militära försvarets ändrade struktur och uppgifter enligt regeringens och riksdagens beslut om det nya anpassningsförsvaret. Vi har tagit särskild hänsyn till behoven av åtgärder för att bibehålla statsmakternas handlingsfrihet vid en fortsatt snabb omstrukturering av såväl svensk som utlandsbaserad försvarsindustri. Vi har också haft skäl att överväga vilka konsekvenser som uppstår för styrning och ledning av materieförsörjningen då det mellanstatliga materielsamarbetet snabbt utvecklas, samtidigt som utvecklingen av de tekniska möjligheterna accelererar.

I linje med direktiven har vi valt att betrakta materieförsörjningen som en process. I denna process ska ett antal aktörer till-

sammans genom sin kompetens, resurser och samverkande besluts- och genomförandeprocesser försörja försvaret med materiel. Effektiviteten och ändamålsenligheten i en sådan process är beroende av att alla aktörer effektivt samverkar i processen.

Vi har också valt att behandla ett par frågeställningar ur ett totalförsvarsperspektiv, vilket innebär en utvidgning i förhållande till direktiven. Händelseutvecklingen i omvärlden har under utredningens gång tydliggjort att det på förhand kan vara svårt att fastställa gränserna mellan förberedelser för väpnat angrepp och svåra påfrestningar till följd av störningar i exempelvis infrastrukturella ledningssystem. Under utredningstiden har Försvarsberedningen överlämnat en rapport om samhällets förmåga att hantera olika typer av hot och risker. Den rapporten har också visat på behovet av samordning mellan olika slag av resurser inom totalförsvaret. Vår utredning har därför övervägt om denna utveckling bör få några konsekvenser för hur materielförsörjningen ordnas i ett anpassningsförsvar.

Förslag om ändrad styrning, organisation och resurser

Statsmakternas styrning fokuserar på vägvalen

Riksdagens insyn i frågor om försvarets materielförsörjning bör förstärkas. Årligen bör en granskningsrapport överlämnas till riksdagen om utvecklingen av effektiviteten i materielprocessen. Granskningen bör genomföras av en organisation som är oberoende av regeringen och myndigheterna och dess rapport bör publiceras.

Materielprocessens utformning bör medge att regeringen har full kontroll över alla avvägningar i materielplaneringen och över de avgörande besluten som långsiktigt påverkar totalförsvarets förmåga i ett anpassningsperspektiv. Regeringen bör därför besluta om alla väsentliga investeringar och också årligen fastställa den tioåriga materielplanen i sin helhet. Regeringen bör i regleringsbrev föreskriva att den fattar besluten när den sammanlagda anskaffningskostnaden för ett materielobjekt uppgår till minst en miljard kronor eller om beslutet avser en huvudleverantör i ett annat land. Regeringen beslutar också om investeringen avser ett materielsamarbete med andra länder. Förutom undantag för mycket långa investeringsperioder, överstigande tio år, bör beslut om övriga inve-

steringar delegeras till de beställande myndigheterna. Myndigheterna beslutar om beställningar till leverantörer efter det att investeringen beslutats. Regeringen behöver inte särskilt pröva beställningar till leverantörer.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) bör som stöd för regeringens fördjupade beredning införa ett värderingsorgan – Materielberedningen. Beredningens värdering bör avse alla väsentliga materielfrågor som påverkar totalförsvarets långsiktiga förmåga att lösa sina uppgifter. Beredningen bör ledas av en ordförande från Försvarsdepartementet och värdera förslag om väsentliga investeringar från Försvarmakten eller annan myndighet inom totalförsvaret. Ledamöter i beredningen bör representera de viktigaste funktionerna vid olika departement och från myndigheter med ansvar för de viktigaste delarna av materieförsörjningen. Regeringskansliet bör också införa andra arbetsformer. Regeringen bör i regleringsbrev ange att Regeringskansliet ska medverka i Försvarmaktens beredning av materielplanen och av enskilda större materielobjekt.

De finansiella styrmedlen ska bättre än hittills främja en effektiv användning av resurserna och minska behovet av likviditetsstyrning. Genom Materielberedningens allsidiga belysning och regeringens beslut om alla större materielinvesteringar, liksom om materielplanen i sin helhet, bör Försvarmakten bemyndigas att få ta i anspråk en anslagskredit om högst tio procent av anvisat anslag till materieförsörjning. Försvarmakten bör också ha möjlighet att disponera ett anslagssparande om högst tio procent av anvisat anslag. Anslagsförbrukningen ska vara balanserad mot medgivna anslag vid utgången av en försvarsbeslutsperiod. Regeringen bör också i speciella fall bemyndigas att tidigarelägga planerade investeringar i materielsystem genom att Försvarmakten, i särskilda fall, medges fleråriga lån i Riksgälden. Dessa lån ska knytas till ett visst objekt i en långsiktig investeringsplan och i sin helhet återbetalas genom avräkning mot anslag för de år som investeringen var planerad att göras.

Materielen anpassas till långsiktiga behov

Regeringen bör genom uppdrag i regleringsbrev styra de processer, som ska ta fram hotbilder för olika scenarier och alternativ för anpassningsperiodens längd.

Försvarsmakten bör för sina uppgifter genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs för att lösa ställda uppgifter. Regeringen har huvudansvaret för att fastställa de förmågor som olika verksamheter ska kunna uppnå för att lösa insatser som Sverige bör göra för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Styrning i förmågetermer bör utvecklas så att materieförsörjningen kan utgå från en beställning av materiell förmåga för att stödja en definierad operativ förmåga. Försvarsmakten bör upprätta ett heltäckande system med funktionsmålsättningar som grund för uppdrag om materieförsörjning. Ett samlat styrdokument med systemmålsättningar för försvarssystem bör utarbetas och läggas till grund för integrationskrav vid alla beslut om större investeringar i materielssystem.

Försvarsmaktens funktion för strategisk och långsiktig utveckling bör förstärkas och ha ett sammanhållet ansvar för att leda materieförsörjningens inriktning. Denna funktion bör därmed svara för såväl den långsiktiga studieverksamheten och perspektivplaneringen som kraven på förmåga på fem till tio års sikt. Funktionen bör därför göra avvägningar inom materielplanen mot befintliga materielssystem, svara för materielplanen i sin helhet i tidsperspektivet fem till tjugo år och lämna uppdrag till en annan funktion att genomföra anskaffning av viss förmåga.

Projekten blir styrande för att genomföra anskaffning

De materiella förmågorna vid Försvarsmakten definieras av funktionen för strategisk och långsiktig utveckling. Uppdrag om att genomföra anskaffning ska ledas av en Funktionsdirektör vid den ledningsenhet som är ansvarig för att leda genomförandet av materieförsörjningen. Funktionsdirektören är uppdragsgivare till en ledare för ett integrerat projekt team (IPT). I uppdraget ska Funktionsdirektören lämna befogenheter och resurser till IPT-ledaren att genomföra verksamheten. Funktionsdirektören ska då också ansvara för att följa upp att projektet följer de ramar som lämnats i uppdraget. IPT-ledaren ska rekryteras i en öppen urvalsprocess.

IPT-ledaren ska ha ansvar och befogenhet att genomföra materieförsörjningen. IPT-ledaren ska därför genom uppdraget ges ett formellt mandat att sammansätta den projektgrupp som ska genomföra uppdraget. Projektgruppen bemannas av kompetenser från Försvarets materielverk, Försvarmaktens Högkvarter, förband eller skolor, från Totalförsvarets forskningsinstitut och andra forskningsorgan, berörda industrier m.fl. Projektmedlemmar rekryteras med stöd av ledningsfunktionen vid Försvarets materielverk.

Då IPT-ledaren har slutit avtal med Funktionsdirektören disponerar hon eller han resurserna och rapporterar till Funktionsdirektören om projektets utveckling i termer av tid, kostnad och uppnått resultat. IPT-ledare ska förordnas för en tid av minst fem år och ansvarar för projekt från driftsättning till leveranstidpunkt. Inom sina ramar ska IPT-ledaren själv avgöra vilka resurser och kompetenser som behövs för att lösa uppdraget. Myndigheternas linjeorganisation ska understödja projektet med de resurser som IPT-ledaren efterfrågar. Sammantaget anser vi att det för Försvarmaktens behov kan behövas en organisation av 30 till 50 IPT som genomför materielprojekt. Varje projekt kan omfatta två eller flera samgrupperade materielsystem i varierande stadier av utveckling.

I Försvarets materielverk ska materielprojekten bli styrande för verksamhetens ledning, dimensionering och utveckling. Projektorganisationen utformas så att varje projekt består av ett antal delprojekt och sammanhålls i ett integrerat projektteam. Varje sådant IPT har ansvar för de samordnings- eller integrationsbehov, som finns för att säkerställa att en viss långsiktigt definierad förmåga uppnås, som Försvarmakten eller annan myndighet har beställt.

För att stödja det integrerade arbetssättet ska Försvarshögskolan eller annan utbildare få i uppdrag att utveckla och erbjuda en utbildning om projektarbete, projektledning, system- och arkitekturutveckling. Denna ska kunna genomföras integrerat för deltagare från industrin, Materielverket, Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och vid behov från andra myndigheter inom totalförsvaret. Utbildaren ska också efter beställning kunna stödja projekten med vidareutveckling av sina metoder och arbetssätt.

Försvarsmakten blir en starkare beställare

I linje med att regeringen prövar alla väsentliga investeringar och vägvalsbeslut bör antalet regeringsärenden som bereds vid myndigheter och departement väsentligt kunna minska. Med en ändrad delegeringsordning kan i huvudsak alla investeringar som understiger en miljard kronor beslutas av Försvarsmakten eller annan beställande myndighet. Antalet beslutstillfällen reduceras till två: att inleda ett materielprojekt respektive att påbörja en huvudinvestering.

För sitt funktionsområde ska Funktionsdirektören vid Försvarsmakten svara för att materielprojekt beställs och att projekten uppfyller beslutade ramar i termer av kvalitet, tid och kostnad samt att materielsystem uppfyller ställda krav på förmåga. Funktionsdirektören disponerar resurserna för materielanskaffning inom sitt funktionsområde och ansvarar inför myndighetschef och regeringen för anskaffningsverksamhetens effektivitet. Funktionsdirektören ska kunna besluta om ändrade krav på prestanda, tid och kostnad inom de ramar som mottagits i uppdraget. Funktionsdirektören bör inom sitt område vara föredragande i Materielberedningen i materielfrågor som den ska värdera.

Det ska åligga Funktionsdirektören att avtala med en IPT-ledare om uppföljning av materiel- och FoT-projekt inom sitt ansvarsområde. Försvarsmakten sammanställer sedan och rapporterar årsvis till regeringen indikatorer för alla pågående materielprojekt i termer av tid, kostnad och prestanda. Indikatorerna ska genom en jämförelse för alla projekt redovisa kostnadsökningar och förse- ningar samt en analys av orsaker om sådana konstaterats. Vi anser att regeringens nuvarande styrning och uppföljning av resursutnyttjande vid Försvarets materielverk därmed kan upphöra och ansvaret överförs till Försvarsmakten. Undantaget från detta utgörs av frågor om långsiktig kompetensutveckling, strategiskt stöd på uppdrag av regeringen liksom uppgifter om myndighetsförvaltning. Resurser för dessa uppgifter bör även fortsättningsvis styras av regeringen och myndighetsledningen.

En Risk- och Kvalitets Ledning ska införas vid Försvarsmakten. Den som vid Försvarsmakten är ansvarig för att sammanhålla genomförande av materieförsörjning ska ge ett uppdrag till Risk- och Kvalitets Ledning. Uppdraget innebär att oberoende av Funktionsdirektörer och IPT-ledare granska hur projekten styrs och hur tekniska och ekonomiska risker bedöms och kontrolleras i projek-

tens lösningsförslag. Denna oberoende riskbedömning ska vara genomförd innan myndighetschefen eller regeringen prövar anskaffningsärendet.

Behovet av kompetensutveckling inom materielförsörjningen har ökat inom Försvarmakten till följd av de senaste årens höga personalomsättning vid Högkvarteret. Vi vill understryka att Försvarmakten måste säkerställa att tillräckliga resurser och kompetens finns för ledningen av materielförsörjningen. Med hänsyn till verksamhetens omfattning och långsiktiga karaktär bedömer vi att det är olämpligt om Försvarmakten inte själv disponerar kompetent personal för denna ledning. Försvarmakten bör överväga att öka sin rekrytering av försvarsmaktsingenjörer och specialister inom vissa områden som operationsanalys och systemarkitektur. Genom en reformering av utbildningssystemet bör Försvarmakten också öppna för civila specialister inom forsknings-, teknik- och IT-områdena att genomgå en väsentligt avkortad militär utbildning med tyngdpunkt på operativa och taktiska krav och funktioner.

Totalförsvarets behov samordnas

Den nybildade Krisberedskapsmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs av totalförsvarets myndigheter på kort och lång sikt för att lösa ställda uppgifter. Studierna under Krisberedskapsmyndighetens ledning bör genomföras i samverkan med Försvarmakten för de områden där samma eller likartade hot kan definieras för det militära och det civila försvarets myndigheter. Krisberedskapsmyndigheten medverkar också i Försvarmaktens senare studier för att precisera konsekvenser för samhället i stort av de hotbilder som tagits fram i processen. Regeringen bör också tillföra myndigheternas hotbildsprocesser vissa grundvärden från sin säkerhetspolitiska bedömning.

Myndigheterna ska i inledningen av materielprocessen gemensamt analysera de krav på förmåga som bedöms vara likartade eller besläktade inom respektive verksamhetsområde. Från denna analys ska gemensamma respektive särskiljande detaljkrav på förmåga preciseras.

Regeringen bör ge ett särskilt uppdrag till Försvarets materielverk att utforma och certifiera gränssnitt för materielsystem som ska kunna samordnas mellan det militära och det civila totalförsva-

ret. I den utsträckning som Försvarmakten och Krisberedskapsmyndigheten kan identifiera likartade eller identiska funktionskrav på materielsystem ska dessa myndigheter samordna beställningar till Försvarets materielverk.

En planering ska kunna göras samordnat för totalförsvaret och det militära försvaret som avser långsiktig tillväxt i anpassningsperioder av olika längd. Regeringen bör också ge uppdrag till Försvarets materielverk om industriell kompetens. Uppdraget bör avse att årligen följa och till regeringen redovisa möjligheter till tillväxt av industriell kompetens och kapacitet i olika tidsperspektiv. Även Försvarmakten behöver ha möjlighet att avropa tjänster av Materielverket inom detta område.

Konsekvenser av förändringarna för organisation och resurser

Materieförsörjning inom försvaret är den enskilt största investeringsverksamheten i staten. Materiefrågorna kommer att få en ökad komplexitet som en konsekvens av fler överväganden om tidiga vägval, om investeringar i försök och demonstratorer, en ökad komplexitet i de tekniska utformningarna parat med internationella samarbeten och en industri under fortsatt omvandling. Vi anser att detta bör få uttryck i ett tydligt organisatoriskt fokus i Regeringskansliet som vi föreslår bör inrätta en särskild materielenhet i Försvarsdepartementet. Denna enhet bör också förstärkas med ett par personår i förhållande till de resurser som i dag arbetar med frågor om materieförsörjning. Vi föreslår att den kompetens som bör tillföras avser frågor om långsiktig teknikutveckling respektive om industriella villkor och förutsättningar.

Vi anser inte att våra förslag om ändrade styrformer medför behov av en ändrad organisatorisk indelning vid Försvarmakten. Emellertid bör dessa styrformer anpassas så att Försvarmakten redan från våren 2003 kan ta sitt fulla ansvar som beställare. Försvarmakten ska också i tillämpliga delar använda samma styrformer internt mellan Högkvarteret och dess logistikfunktion (FMLOG) som Försvarmakten tillämpar gentemot Försvarets materielverk.

Vi bedömer att Försvarmaktens resursbehov för verksamheten på tre års sikt kan minska med omkring 40 personår och cirka 30 miljoner kronor. Vi anser dock att resurser inom Högkvarteret måste omfördelas från den verksamhet som beställer och genomför

materieförsörjning till den strategiska bearbetningen av materielplanen. Vi anser också att bedömningen inkluderar de omkring 30 personår som enligt vårt förslag bör direkt medverka i varje bildat IPT. Vår bedömning grundas på att införande av uppdrags- och leverantörsdialoger i förmågetermer på ett par års sikt väsentligt minskar behoven för att styra och följa upp hur materieförsörjningen genomförs.

Försvarets materielverk ska successivt inrätta sin organisation mot en IPT-organisation med projektledningen i fokus. Resursanpassning ska i myndigheten ske genom en tydlig intern efterfrågan från projektens sida. Som en grundprincip ska myndighetsledningen genom delegering överlåta till ett IPT ansvar och befogenheter för kunddialog, för att avväga resursbehov och för att genomföra anskaffningsverksamheten. Merparten av Materielverket ska tillhöra denna projektorganisation som stöds av kompetenscentra där verksledningen utvecklar och dimensionerar stödorganisationen. Materielverkets styrelse och verksledning svarar för den långsiktiga kompetensutvecklingen av de resursspooler och den stödorganisation som efterfrågas av projektorganisationen. Vi bedömer att ett införande av förslagen om en ändrad styrning av materieförsörjningen avsevärt minskar antalet uppdrag och beställningar som ska hanteras. På en längre sikt bedömer vi att en styrning av resurserna genom IPT-organisationen resulterar i ett minskat behov av personal och konsulter för att genomföra uppdrag om anskaffning. Vi anser också att behoven av resurser kommer att minska genom att antalet beställningar minskar där det svenska försvaret är en ensam kund. I stort sett kommer dock oförändrade resurser att behövas för att genomföra studier, FoT-verksamhet och systemanalys. Sammantaget beräknar vi att resurserna vid Försvarets materielverk för att genomföra materielanskaffning successivt kan minska med omkring 350 till 400 personår i perioden 2004 till 2007. Behovet av ekonomiska resurser för myndighetens uppdrag beräknas successivt minska i perioden 2005 till 2007 med mellan 230 till 400 miljoner kronor per år.

Vi anser att en väsentlig utökning av resurserna bör ske för studiesamverkan och för genomförande av materielanknuten forskning och teknikutveckling vid ett genomförande av våra förslag. Vi bedömer att drygt 70 personår behöver tillföras som stöd för Försvarsmakten med inriktning mot studiesamverkan för framtagande av förmågekrav och funktionsmålsättningar, för studier om internationella insatser, hantering av olika typer av fredskriser, skydd

mot informationskrigsföring, utveckling av nätverksförsvaret samt för NBC-området inom totalförsvaret. Vi bedömer också att drygt 55 personer kan behöva förstärka teknikstödet till Forsvarsmakten. Detta avser främst resurser för systemanalys och riskreduktion med demonstratorer liksom för att använda civil FoT i utveckling av nätverksförsvaret. Vi anser inte att dessa behov behöver få några organisatoriska konsekvenser för Totalförsvarets forskningsinstitut. Sammantaget medför detta behov av de ekonomiska resurserna behöver förstärkas med omkring 140 till 150 miljoner kronor per år från år 2004. Redan från år 2003 behöver en mindre förstärkning göras.

Vi har bedömt de samlade ekonomiska effekterna vid samtliga aktörer, riksdagen, regeringen, Forsvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut samt Krisberedskapsmyndigheten. Vi bedömer att en mindre utökning med några tiotal miljoner kronor kan behövas under 2004. Vi beräknar att resurserna för materielprocessen därefter successivt kan minska med omkring 100 till 200 miljoner kronor från år 2005. Från år 2007 beräknar vi att de sammantagna resurserna kan minskas med mellan 250 till 400 miljoner kronor per år i förhållande till nuläget.

Förändringen genomförs successivt

Vi bedömer att statsmakternas möjligheter att styra anpassningsförsvarets utveckling med bibehållen handlingsfrihet och ökad effektivitet förbättras om huvuddelen av våra förslag genomförs samordnat. Regeringen bör initiera och samordna myndigheternas åtgärder så att inte exempelvis kortsiktiga likviditets- eller personalminskningsmål leder till en otillräcklig beredning i materieförserjningen.

Vi har utgått ifrån att år 2003 i sin helhet åtgär för att bereda våra förslag och genomföra förberedelser. Vi bedömer därvid att åtgärderna vid Försvarets materielverk kräver de mest omfattande förberedelserna. Vad det gäller arbetsformer och organisationsfrågor vid Regeringskansliet anser vi att dessa förslag behöver vara genomförda tidigt under år 2003 för att säkerställa en förstärkt ledning och att kompetens tillförs försvarsdepartementets beredning av vägval i materielfrågor. Vi anser att den föreslagna Materielberedningen som en inledande uppgift bör kunna stödja regeringens implementering av förslagen vid myndigheterna.

De förändringar som vi har föreslagit inom Försvarmakten bör vara helt genomförda under år 2003. De nya styrformerna, nedbrytning i förmågetermer och det organiserade funktionsansvaret ska kunna medföra att uppdrag kan ställas till de första bildade projektteamen i IPT-organisationen vid ingången av 2004. Samtidigt bör även de nödvändiga åtgärderna vara gjorda för att förstärka studieverksamheten och dess koppling till materielplanen.

Under år 2003 bör Försvarets materielverk genomföra samtliga förberedelser för en ny styrform. Detta inkluderar åtgärder för organisation, delegeringar, stödfunktioner, uppdragsdialog, uppföljning, personalrekrytering och stödsystem. Målet bör vara att de första omkring 5–6 bildade integrerade projektteamen ska kunna verka från ingången av år 2004. I den takt som nya materiel- och FoT-projekt initieras från Försvarmakten genom uppdrag från de Funktionsansvariga bildas successivt nya IPT innefattande både äldre och nyare systemuppdrag inom funktionsområdet. Materielverket bör planera för att all anskaffningsverksamhet leds och genomförs i projektorganisationen från ingången av år 2007.

Vi anser att det är av stor vikt att beakta sambanden mellan åtgärderna vid Försvarmakten och Materielverket om förslagen ska genomföras. Regeringen bör i så fall föreskriva i regleringsbrev att dessa myndigheter tidigt under år 2003 ska inkomma till regeringen med sin gemensamma planering för ett genomförande. Denna planering bör därvid värderas av den nybildade Materielberedningen samt därefter inkomma till regeringen för beslut om genomförande. Ett sådant beslut bör finnas vid ingången av det andra kvartalet år 2003 om myndigheternas förberedelser ska kunna avslutas detta år.

Varför behöver försvarets materielförsörjning förändras?

Ett ökat behov av politiska beslut om en snabb anpassning till ändrad nivå

Det militära försvarets förmåga att i närtid lösa omfattande försvarsuppgifter har kraftigt minskat genom de senaste försvarsbesluten. Detta är också en följd av statsmakternas säkerhetspolitiska bedömning av de tidsförhållanden som gäller för en ändrad hotbild mot landet. Myndigheterna ska därför räkna med att vår säkerhetsituation inte radikalt förändras på tio års sikt. Det är dock svårare än tidigare att bedöma när dessa hot tidsmässigt kan uppstå. Att producera nya materielsystem för det militära försvarets förmåga tar emellertid längre tid än så innan någon effekt finns vid förbanden. Statsmakterna behöver därför verktyg för att både tidigt kunna uppfatta relativt vaga omvärldssignaler som kan förebåda en säkerhetspolitisk förändring och för att på denna grund kunna genomföra förberedelser. Sådana förberedelser kan kräva en tidig insats av relativt måttligt ökade resurser för att i framtiden snabbt ge effekt i en ökad försvarsförmåga.

Framtiden medför svåra avvägningar som långsiktigt påverkar försvarets förmåga

För att genomföra den beslutade inriktningen för materielförsörjningen behöver delvis nya faktorer vägas in i besluten om investeringar i större materielsystem. Investeringsbesluten kan gälla åtskilliga miljarder kronor. Med utgångspunkt i försvarets behov av ny materiel har det hittills varit avgörande för besluten vilket nationellt behov som finns av att utveckla och anskaffa materielen.

I framtiden kommer avvägningar att behöva ske som komplicerar valet av anskaffningsalternativ. Förutom tid, kostnad och prestanda kan helt andra kriterier än hittills bli avgörande. Valet kommer ofta att stå mellan att välja helt olika system för att uppnå en viss förmåga. Valet kan också stå mellan en utveckling med en svenskbaserad huvudleverantör för att bevara en industriell förmåga mot ett alternativ där exempelvis anskaffning görs av ett färdigt system i ett annat land. Valet kan också komma att stå mellan att av näringspolitiska skäl välja en likvärdig lösning från en leverantör i Sverige mot att vi som en av flera intressenter ingår i ett materielsamarbete med andra länder. Valet kommer också att

medföra att andra risker med ett internationellt samarbete än som hittills varit vanliga ska vägas mot minskade kostnader då flera länder ska dela på anskaffningskostnaderna. Såväl strategiska överväganden om att bevara industriell förmåga inom landet, näringspolitiska skäl, säkerhetspolitiska överväganden som överväganden om mellanstatliga samarbeten kan förväntas spela in i besluten om investeringar. Det är naturligt att den politiska nivån fattar de avgörande besluten i dessa frågor.

Utfallet på anslag till materielförsörjningen blir svårare att förutsäga

Beslut om investeringar i materielförsörjning för det militära försvarets behov utgör statens största investeringsområde. Samtidigt är det viktigt att dessa långsiktiga beslut medför att moderna materielsystem levereras till Försvarmakten. Forskning och teknisk utveckling i samverkan mellan staten och näringslivet är av avgörande betydelse för att moderna system ska kunna levereras. Den stora ingrediensen av långa utvecklingstider gör att mycket omfattande utvecklingsarbete, tester och provverksamhet är nödvändiga delar för att systemen ska kunna tillgodogöras morgondagens teknologi och de tekniska och ekonomiska riskerna kunna bedömas och kontrolleras.

Vi anser att dagens system med kortsiktig likviditetsstyrning för att få materielanslaget i balans vid budgetårsskiftet leder till en onödigt misshushållning med statens resurser. Myndigheter och departement ägnar engagemang och resurser åt att kontrollera och försöka balansera anslagsutfallet för ett visst år. I sin strävan att balansera anslagen uppträder inte heller staten affärsmässigt kontra industrin, utan förskjuter betalningar. Dessa resurser borde i stället användas för att säkerställa en fördjupad prövning av centrala vägvalsfrågor och för att öka öppenhet och samarbete mellan myndighetsnivån och den politiska nivån.

Vi har också provat om en övergång till kortare produktionsserier och ett stegvist förfarande i utveckling av nya system kan medföra en säkrare likviditetsstyrning. Vi anser att motsatsen snarare är sannolik. Den accelererande tekniska utvecklingen med nya tekniska landvinningar kan leda till behov av justerade systemdefinitioner för att de slutliga lösningarna ska få en bra kvalitet då de levereras. I den framtida materielförsörjningen blir det viktigt att

genom samarbete med andra länder både dela på utvecklingskostnader och tillföra vårt land ny teknisk och industriell kompetens. Samtidigt får vi räkna med att priset för detta kan bli att Sverige som minoritetsdelägare i sådana samarbeten får anpassa sig till de tidsförhållanden och ekonomiska beslut som de länder som är huvudägare anser ska gälla. Erfarenheten visar också att samarbetsländer kan välja att minska sina finansieringsandelar eller helt lämna samarbetet. De kan också välja tidsförhållanden som dåligt överensstämmer med vår planering och pågående investeringar. Regeringens finansiella handlingsfrihet bör därför utvecklas så att den bättre stämmer överens med de förändrade villkor som ställs på materieförsörjningen.

Den hotbild som vi ska förbereda oss för är mer osäker

Tidigare dimensionerades vårt militära försvar för att med kort förvarning försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda vår territoriella integritet. Det militära försvaret ombildas nu för att lösa andra typer av uppgifter både inom och utom landet. Försvarsmakten ska också bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Den tid som bedöms finnas för förvarning är väsentligt utsträckt. Samtidigt blir det svårare att få en uppfattning om hur ett framtida hot mot landets säkerhet ser ut på lång sikt. Bilden av hoten blir också alltmer otydlig beroende på omvärldsutvecklingen. Hot kan utvecklas ur konflikter mellan etniska grupper, från terroristgrupperingars operationer eller från internationell kriminalitet. Det blir alltmer otydligt om hotet mot system i samhällets infrastruktur växer upp som inledning till ett begränsat eller omfattande militärt hot från en annan nations sida eller utgör är inledningen på en fredskris. Detta innebär att regeringens och myndigheternas hotbildsprocesser behöver samordnas och bilda utgångspunkt för materieförsörjning för både det militära försvaret och totalförsvaret i övrigt.

Vi måste beakta den tekniska utvecklingen och den industriella förändringen

En utgångspunkt i vår utredning är att Sveriges handlingsfrihet i alla säkerhetspolitiska avseenden ska bevaras. Samtidigt pågår internationellt en mycket snabb och omfattande omvandling av försvarsindustrin. Sedan ett par år tillbaka är stora delar av den industriella basen för materielförsörjningen i Sverige utlandsägd eller med starka ägarandelar för större koncerner baserade i andra länder. Det finns ett behov av att vi för lång tid framåt säkrar vår industriella och tekniska kompetens inom speciella strategiskt viktiga områden. Detta är sådana områden där vi annars får svårigheter att bevara vår handlingsfrihet eftersom andra länder har den nödvändiga förmågan. Ur ett internationellt perspektiv utgörs den industriella basen för vår materielförsörjning av små eller medelstora företag som kan byta ägarandelar, köpas upp eller avvecklas beroende på affärsmässiga överväganden i internationella koncerner. En hörnsten i en materielförsörjningsstrategi är därför att vi kan bevara våra möjligheter till en volymmässig och teknisk tillväxt vid en ändrad säkerhetspolitisk bedömning.

Vad ska en förändring uppnå?

Insyn och transparens behöver bli bättre för att underlätta anpassningsbeslut

Regeringens behov av att snabbt kunna ändra totalförsvarets inriktning och omfattning bör underlättas genom en ökad parlamentarisk insyn och öppenhet. Riksdagens insyn i frågor om försvarets materielförsörjning bör förstärkas av flera skäl. Det är svårbegripliga och komplicerade tekniska och ekonomiska samband som styr effekterna av de resurser som riksdagen beslutar om. Inför den årliga behandlingen av regeringens budgetförslag bör riksdagen förstärka sin insyn inom detta omfattande statliga investeringsområde, inte minst beroende på de komplicerade frågor av näringspolitisk och säkerhetspolitisk karaktär.

Regeringens uppföljning och kontroll bör utvecklas

Materieförsörjningen bör ordnas så att regeringen har full kontroll över de avgörande besluten där investeringar avvägs för att på mycket lång sikt avgöra försvarets samlade förmåga. Regeringen behöver underlag och instrument för att påverka materielprocessen där så krävs. Detta gäller främst beslut som påverkar möjligheter att tillgodose Sveriges behov av teknisk kompetens, bevaka tillgången av strategiskt viktig kompetens inom landet samt beslut om samarbete med andra länder. Arbetsformerna mellan Regeringskansliet och myndigheterna bör präglas av förtroende och insyn i respektive nivåns informationsbehov för att uppnå en ökad transparens mellan beslutsfattare, planerare och utvecklare. Dessa arbetsformer får emellertid inte ge något utrymme för tvekan om vem som har ansvaret för ett visst beslut. Regeringens styrning och uppföljning av effektiviteten i verksamheten och resursförbrukningen bör kunna minimeras. Det bör ordnas så att den som disponerar ett anslag för materieförsörjning också svarar för effektiviteten i anskaffningsverksamheten och har att till regeringen att redovisa både avvikelser från beslutade ramar och att redovisa åtgärder för att förbättra effektiviteten i verksamheten.

Det är av flera skäl lämpligt att antalet materielärenden som återrapporteras och handläggs av Försvarsdepartementet minskar. Besluten på regeringsnivån bör fokusera frågor som är av väsentlig finansiell betydelse för framtida anslagsutnyttjande och som påverkar regeringens strategiska inriktning för att tillgodose materieförsörjningen på sikt. Huvuddelen av regeringens uppföljning av Materielverkets resursutnyttjande bör upphöra och en väsentligt mindre resurser ägnas åt att följa upp likviditetsstyrning av årligt betalningsmedelsutfall. Antalet ärenden som hanteras på regeringsnivå bör kunna mer än halveras genom en ändrad delegeringsordning. Samtidigt krävs att Försvarsmakten svarar för materielplanen fullt ut inför regeringen, som bör fastställa den årliga framskrivningen av planen. Därigenom kan även Försvarsmaktens beredning avlastas samtidigt som Regeringen genom sin prövning av materielplanen i sin helhet erhåller en fullgod kontroll över utvecklingen på materielanslaget. Sammantaget bör beslut flyttas upp i beslutskedjan så att alla frågor av avgörande betydelse för försvarets långsiktiga utveckling prövas av regeringen medan övriga frågor kan hanteras inom ramen för det normala myndighetsansvaret. Väsentligt höjda beloppsgränser för regeringens prövning bör därför införas.

Flexibiliteten behöver kunna bli bättre

Regeringen behöver ha tillgång till finansiella styrmedel som underlättar beslut om en ändrad avvägning mellan olika typer av försvarsförmåga. De finansiella styrmedlen bör undanröja en ineffektiv administration av materielanslaget genom att tillåta större marginaler än hittills för att över- och underutnyttja medel för materielanskaffning. Styrmedlen bör i stället säkerställa att anslagsförbrukningen inte överskrider en flerårig ram anpassad till försvarsbeslutsperioderna. Samtidigt bör regeringens kontroll över medelsförbrukningen säkerställas även på kort sikt.

Regeringen bör också disponera finansiella styrmedel som möjliggör att i särskilda fall tidigare lägga väsentliga materielinvesteringar. Regeringen kan i dessa fall behöva utnyttja en lånefinansiering. Detta kan regeringen behöva använda för att undvika effektivitetsförluster vid myndigheterna och för att undvika oönskade effekter för försvarsindustrin i samband med beslut om ett internationellt samarbete. Vi bedömer att det i hög grad ligger i statsmakternas intresse att genom ett sådant instrument säkerställa att en långsiktig strategi kan infrias för försvaret utan onödiga ekonomiska förluster eller störningar i redan tidigare beslutad verksamhet. Den särskiljande omfattningen, långsiktigheten, komplexiteten och den internationella kopplingen motiverar att försvarssektorn i dessa fall får en särskild reglering bland statens investeringsverksamheter.

Anpassningsplaneringen behöver utvecklas

Behovet av anpassningsplanering ställer speciella krav på hur materieförsörjningen ordnas, särskilt för den industriella delen av processen. Regeringen och myndigheterna behöver kunna utveckla metoder som relativt behovet för olika beredskapsnivåer och i olika tidsperspektiv säkerställer tillgång till materiel och förnödenheter för totalförsvaret. Vid prövning av alternativa lösningar av ett anskaffningsbehov ska en bedömning kunna göras av konsekvenserna för industrin.

Hittills har kopplingen mellan Försvarmaktens långsiktiga strategiska planering och dess ledning av krigsorganisationen inte varit tillräckligt utvecklad. Sambandet mellan perspektivplaner och materielanskaffningsplaner har inte varit tydligt, varför materieför-

sörjningen i viss mån skett i ett eget spår. Även studieverksamhetens genomslag i materieförsörjningen behöver förbättras genom att de långsiktiga studierna genererar underlag för anskaffningsverksamheten. Vi anser att detta är en fråga om hur planerings- och materieförsörjningen styrs av Försvarmakten. En funktion inom Försvarmakten bör knyta ihop den långsiktiga forsknings- och utvecklingsverksamheten och perspektivplaneringen med ett uttalat ansvar för att utforma krav på materielsystem som införs i planeringen på fem till tjugo års sikt. Denna funktion bör ha ansvaret för att utarbeta den tioåriga materielplanen i sin helhet. Vi anser att denna funktion inom Försvarmakten bör förstärkas och att en kontinuitet på nyckelbefattningar bör åstadkommas.

Beställaren ska ha ett tydligt ansvar

Ansvaret för att sedan beställa och leda beställningar av nya eller ändrade materielsystem bör knytas till ett tydligt ansvar för genomförande och beslut. Sådana beställningar bör kopplas till befogenhet för personer inom Högkvarteret att sluta överenskommelser om uppdrag på hög systemnivå.

Sådana beställningar bör vara utformade i funktionstermer och krav på förmåga, där många och detaljerade beställningar undviks. Krav på förmåga bör tas fram i ett totalförsvarsperspektiv, där gemensamma behov av materieförsörjning och system kan identifieras och där det är lämpligt att pröva om en samordnad beställning kan vara rationell. Områden som övergripande ledningsförmåga, transporter, katastrofsjukvård, NBC-området m.fl. är exempel där en sådan samordning bör komma till stånd.

Ett principiellt ansvar läggs på beställande myndighet att både avtala om innehåll och ekonomi för de system som beställs samt att följa upp och åtgärda resultaten av anskaffningsverksamheten. Försvarmakten bör följa upp både leverantörernas och Materielverkets åtaganden och även analysera kvalitet, volym samt redovisa sin bedömning till regeringen. Vi anser att det är ett rimligt att beställaren har ett ansvar för att detaljerat följa upp förbrukningen av de omfattande resurserna för materieförsörjning – om man ska disponera anslaget.

Uppdragstagaren ska ha ett tydligt ansvar

En förändring av de nuvarande arbetsformerna i materieförsörjningen bör ha flera målsättningar. De ska understödja att materiel-system levereras inom de ramar som beslutet om huvudinvestering angav i termer av tid, kostnad och resultat. Arbets sättet ska vidare i större utsträckning än tidigare underlätta en evolutionär utveckling utan alltför förutbestämda krav på prestanda, plattformar och vapenverkan. Det ska vidare skära ner den tid som krävs för att ny teknologi ska kunna införas vid förbanden. Vi anser att en tydlig uppdragsmottagare där alla kompetenser som behövs samarbetar i projektform, ökar flexibiliteten och förkortar materielprocessen. Närbesläktade materielssystem som har integrationssamband mot beställarens krav på förmåga samgrupperas under en projektledare för ett integrerat projekt team (IPT). I dessa projekt bör ingå representanter för olika tekniska och kommersiella kärnkompetenser men också representanter för beställaren och från leverantören. Även om det bör finnas en renodlad relation mellan beställaren och projektteamet anser vi att det hos beställaren bör finnas en oberoende funktion som värderar tekniska och ekonomiska risker och kvalitet i de lösningar som projekten föreslår. Vi bedömer att en övergång till projektstyrning inom Försvarets materielverk både bidrar till bättre förutsättningar för en effektivare anskaffningsverksamhet och till en dimensionerande styrning av Materielverkets resurser och kompetensutveckling.

Sedan ett par år tillbaka genomför myndighetsledningen förändringar för att processorientera verksamheten vid Materielverket. Oavsett hur relationerna ordnas mellan beställare och materielprojekt, så krävs det processbeskrivningar. Vi bedömer att dessa processbeskrivningar kan anpassas till de arbetsformer som vi föreslår.

2 Frågeställningar i betänkandet och utredningens genomförande

Utredningen skall enligt sina direktiv genomföra en översyn av Försvarets materielverk i syfte att bedöma verkets styrning, resursutnyttjande och organisation. Utredaren skall också bedöma de närmare konsekvenserna för Försvarets materielverk av ett genomförande av förslagen i betänkandena "Försvarmateriel på nya villkor" (SOU 2001:21) och "Forskning och utveckling för totalförsvaret" (SOU 2001:22) samt de ställningstaganden som regeringen kan komma att göra med anledning av dessa betänkanden.

Detta kapitel redovisar våra utgångspunkter och frågeställningar samt hur vi genomfört utredningen som grund för bedömningar och förslag i betänkandet.

2.1 Ingångsvärden, utredningens direktiv och frågeställningar

Sveriges totalförsvaret har vid sekelskiftet i grunden påverkats av tre väsentliga förändringsfaktorer. Därmed påverkas också de processer och aktörer som arbetar med att förse det militära försvaret med materiel. Dessa förändringar utgör allmänna ingångsvärden för denna utredning, liksom för föregående utredningar om materieförsörjning samt forskning och utveckling för försvaret.

Genom riksdagens beslut om regeringens proposition "Det nya försvaret" (prop. 1999/2000:30) förändrades det militära försvarets uppgifter. Huvuduppgiften var tidigare främst att med korta förvarningstider försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda vår territoriella integritet. Försvarmakten utformades då för att med olika beredskapsnivåer som instrument kunna förhindra att ett överraskande anfall nådde framgång eller att ett mer omfattande invasionsföretag mot landet lyckades. Riksdagens beslut innebar en ändrad bedömning med en längre tid för anpassning till en ändrad

säkerhetspolitisk situation. Beslutet innebar också att det militära försvaret skulle ombildas till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa andra typer av uppgifter både nationellt och internationellt. Försvarsmakten skulle också med stöd av andra myndigheter och organisationer inom totalförsvaret lösa andra huvuduppgifter: att bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Under utredningstiden har utvecklingen i omvärlden fäst uppmärksamheten på den sista av nämnda uppgifter och dess koppling till hot mot viktiga samhällsfunktioner som totalförsvarets olika myndigheter skall kunna hantera i samverkan.

Vår utredning har en första utgångspunkt i riksdagens godkännande av regeringens förslag (prop 2001/02:10) om inriktning för matrielförsörjning. Denna skall bli mer flexibel samt kunna anpassas för att möta nya hot och förändrade krav. Den tidigare situationen med långsiktiga bindningar i utveckling och produktion av försvarssystem skall förändras. En ökad satsning skall ske på forsknings- och utvecklingsprojekt med användning av demonstratorer och simulatorer samtidigt som materielsystem anskaffas i betydligt kortare serier. Vid anskaffning av nya materielsystem skall nationella och internationella möjligheter till samverkan prioriteras.

Den andra viktiga faktorn som påverkar materieförsörjningsprocessen är den mycket snabba omstrukturering som har skett av den europeiska försvarsindustrin. I takt med att nära nog alla europeiska länder har minskat sina försvarsutgifter har en omfattande internationalisering ägt rum med köp, avtal och korsvist ägande över nationsgränser varvid några koncerner börjar dominera inom vissa produktområden. Denna utveckling har i hög grad påverkat den i Sverige baserade industrin. Exempelvis äger nu den brittiska koncernen BAE-SYSTEMS 35 % av Saab AB som bl.a. är huvudleverantör för Gripen-systemet och olika robotsystem. Hägglunds Vehicle i Örnsköldsvik som producerar stridsfordon för försvaret, ägs till 100 % av Alvis i Storbritannien. Kockums AB, sedan många år huvudleverantör åt den svenska marinen, är numera helägt av den tyska fartygsproducenten HDW. Samtidigt ägde Saab 25 % av HDW fram till hösten år 2001, då aktierna försålades. År 2000 förvärvade Saab Celsius, behöll robot- och elektronikdelarna inom Saabkoncernen samt avyttrade 100 % av Bofors Weapon Systems (artilleripjäser m.m.) till den amerikanska vapenleverantören United Defence.

Samtidigt med denna internationalisering av leverantörer inom försvarsindustrin pågår en snabb utveckling av det mellanstatliga samarbetet, dels genom multinationella utvecklings- och anskaffningsprojekt, dels genom ett europeiskt samarbete för ett likartat regelsystem och likartade samarbetsformer. Enligt riksdagens beslut om materielförsörjning och det nya försvaret borde mellanstatlig samverkan och ömsesidiga beroenden utvecklas ytterligare för svensk del.

Den tredje förändringsfaktorn utgörs av en accelererande utveckling inom tekniken som drivs av nya möjligheter inom elektronik och IT-områdena. System för elektroniska styrningsfunktioner samt datainsamling, bearbetning och presentation för beslutsstöd utgör allt större andelar av utvecklingskostnaderna för olika vapensystem. De möjliggör samtidigt att tekniska prestanda i materielsystemen kan förbättras i en snabbare takt.

Direktiven till vår utredning angav följande huvudsakliga utgångspunkter (direktiven återges i sin helhet i bilaga 1):

- Resursutnyttjande och organisation i Försvarets materielverk skall ses över. Av särskilt intresse är en bedömning av hur regeringens styrning av Försvarets materielverk och Försvarmaktens uppdragsstyrning fungerar. Även bedömningar av hur omvärldsförändringar kunde påverka den framtida utformningen av uppdragsstyrningen är intressanta.
- Vad det gällde Försvarets materielverks interna effektivitet, skall utredningen lämna förslag till hur verket skall kunna utnyttja resurserna effektivare samt hur uppföljningen av effektiviteten kan utvecklas. Därvid skall verkets interna utvecklingsarbete liksom erfarenheter från andra jämförbara länder beaktas.
- Utredningens enda restriktion är att Försvarets materielverk skall finnas även i fortsättningen som en fristående myndighet under regeringen. Utredningen kan föreslå förändringar i uppgiftsfördelningen mellan Försvarets materielverk, Försvarmakten eller annan myndighet liksom i kompetens- och rollfördelning mellan Försvarets materielverk och industrin.

I utredningen ingår också att bedöma konsekvenserna för Försvarets materielverk av andra utredningar. Dessa utredningar behandlar vissa frågor om Försvarmaktens centrala ledning, avseende

materielverkets provningsorganisation samt av den nya organisationen för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet.

Utredningen inledde sitt arbete genom att tillsammans med de sakkunniga göra en precisering av direktiven. Denna precisering ledde till att följande frågeställningar tas upp i betänkandet.

1. Finns det problem med statsmakternas hittillsvarande styrning av Försvarets materielverk och dess verksamhet eller i hur Försvarsmaktens styrning fungerat? Vilka konsekvenser får besluten om en ny process för materielförsörjning och en ny inriktning för forskning och utveckling inom totalförsvaret? Hur påverkas styrningen av den pågående strukturella omvandlingen av den internationella försvarsindustrin liksom av inriktningen mot ett ökat svenskt materielsamarbete med andra länder? Betänkandet behandlar dessa frågor i kapitel 4 och 5.
2. Finns det möjligheter till att Försvarets materielverk inre effektivitet kan förbättras? Kan användningen av verkets resurser förändras? Betänkandet behandlar dessa frågor i kapitel 6.
3. Hur påverkas organisationen av materielförsörjning – både internt Försvarets materielverk och som en följd av en eventuellt ändrad uppgiftsfördelning mellan aktörerna – av en ändrad styrning respektive en ändrad resursanvändning? Betänkandet behandlar dessa frågor i kapitel 7.

Vi har dessutom valt att behandla några problemställningar från ett totalförsvarsperspektiv. Denna utgångspunkt innebär en utvidgning i förhållande till direktivet. Utredningen har av två skäl ansett det vara väsentligt att totalförsvarsaspekten beaktas i överväganden. Händelseutvecklingen i omvärlden har under utredningens gång tydliggjort att gränserna mellan olika uppgifter inom totalförsvaret i praktiskt genomförande inte är enkla att fastställa på förhand. Vad som är förberedelse till ett väpnat angrepp och vad som är en svår påfrestning i fred till följd av störningar i tex. infrastrukturella ledningssystem kan vara svårt att fastställa. Sammantaget pekar detta på ett behov av ökad samverkan mellan totalförsvarets olika myndigheter. Under tiden för vår utredning har också Försvarsberedningen presenterat en rapport (Ds 2001:44) om samhällets förmåga att hantera krissituationer och behov av att resurser samordnas för att hantera olika typer av hot och risker. Vår utredning har bedömt att eventuella förändringar av den långsiktiga verksamhet som

materielprocessen utgör, rimligen inte kan bortse från sådana väsentliga samband mellan militärt försvar och civilt totalförsvar.

2.2 Genomförande av utredningen

Våra utgångspunkter vad det gäller övergång till en ny strategi för materieförsörjning och forskning och utveckling (FoU) för försvaret har varit regeringens beslut om utredningarna "Försvarsmateriel på nya villkor" (SOU 2001:21) samt "Forskning och utveckling för totalförsvaret" (SOU 2001:22). Ett antal andra utredningar har också beaktats vad det gäller konsekvenser av att en ny strategi införs. Dessa är RRV:s utredning "Från Hot till Skrot" (RRV 2000:26), Riksdagens revisorers rapport "Styrningen av försvarets materieförsörjning" (RR 2000/01:11) samt Sårbarhets- och säkerhetsutredningens "Säkerhet i en ny tid" (SOU 2001:41).

För att få en översiktlig problembild har utredningen genomfört ett antal inledande seminarier med ett hundratal representanter för Försvarets materielverk, Försvarsmakten och Kustbevakningen som beställare hos materielverket, försvarsindustrin som leverantörer samt från Totalförsvarets forskningsinstitut som leverantör både till Försvarsmakten och till Försvarets materielverk. En problembeskrivning från seminarierna finns i sammandrag i bilaga 2.

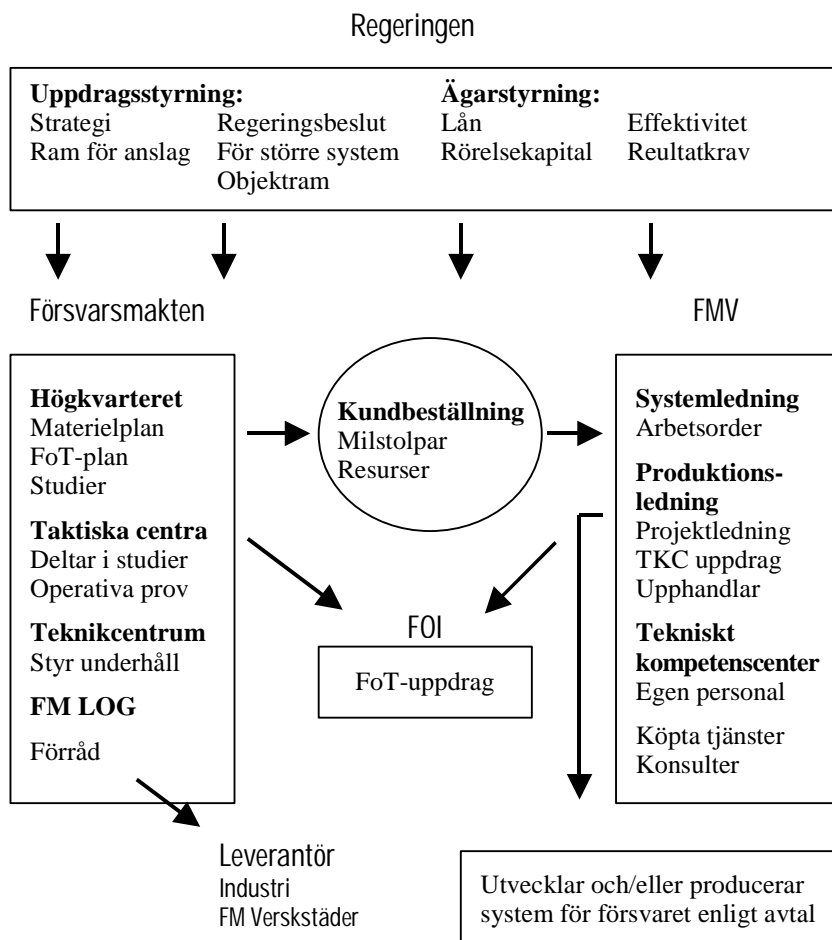
Vi har valt att använda ett angreppssätt där materieförsörjningen betraktas som en process. I denna process finns det ett antal aktörer som sammantagna genom sin kompetens, resurser och sina samverkande besluts- och genomförandeprocesser försörjer det militära försvaret med den materiel som skall motsvara behoven av operativ förmåga.

Regeringen styr inriktningen genom anslaget 6:2, materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling med tillhörande villkor. Regeringen har också för avsikt att besluta om en strategi för materieförsörjningen. Efter Försvarsmaktens återrapportering av sin långsiktiga anskaffningsplanering beslutar regeringen också om ekonomiska och andra ramar för större och väsentliga system som Försvarsmakten planerar i materielplanen eller i FoT-planen. Regeringen styr också materieförsörjningen genom sin "ägarstyrning" av Försvarets Materielverk. Detta gör regeringen genom att besluta om bemyndiganderam för Försvarsmakten (hur mycket statsmakterna kan skuldsättas för framtiden) och Materielverkets behov av rörelsekapital genom lån i riksgälden. Regeringen följer

också upp Materielverkets inre effektivitet i verksamheten genom krav på resultat och redovisningar i regleringsbrev.

Myndigheternas process kan grovt schematisk beskrivas så, att Försvarmakten utformar en beställning på *vad* som ett forsknings-, utvecklings-, eller anskaffningsuppdrag skall åstadkomma, medan Materielverket respektive Totalförsvarets forskningsinstitut avgör *hur* detta skall anskaffas. Försvarets materielverk genomför därefter de kundbeställningar man emottagit genom en intern process som i slutänden leder till ett eller flera avtal mellan staten och leverantörer.

Figur 2.1. Aktörer och processer i materielförsörjningen



Våra överväganden i utredningen grundas främst på ett antal underlagsrapporter som granskat olika delar och aspekter på denna process. Dessa underlag har utarbetats av experter eller sekreterare i utredningen och har redovisats i promemorior till utredningen. I bilaga 3 finns en förteckning över samtliga underlagsrapporter. Följande underlagsrapporter har redovisats av experter eller sekreterare.

Sekreterarna har analyserat konsekvenserna för styrning och dimensionering av materielförsörjningen då en ny strategi införs. Analysen har avgränsats till förslag i tidigare nämnda utredningar

och de ställningstaganden som Regeringen har gjort under tiden för vår utredning.

Experterna från Försvarmakten respektive Försvarets materielverk har redovisat underlag om problem med och möjliga förbättringar i den tillämpade uppdragsstyrningen av materieförsörjningen. Experterna från Försvarmakten, Försvarets materielverk respektive från försvarsindustrin har redovisat underlag om problem med och möjliga förbättringar i statsmakternas styrning av materieförsörjningen liksom med regeringens ägarstyrning av Försvarets materielverk. Slutligen har experten från Totalförsvarets forskningsinstitut redovisat ett underlag med en jämförande analys av andra länders styrformer och deras organisation av processerna för försörjning med materiel från försvarsindustrin.

En kombination av mindre utredningar har genomförts för att bedöma processens effektivitet och vilka framgångsfaktorer i processen som skiljer lyckade systemutvecklingar från misslyckade. Som en grund för bedömningarna har en av sekreterarna redovisat en kartläggning av materielverkets interna processer. Med detta underlag som grund har Försvarmakten genomfört en fallstudie av framgångsfaktorer som överlämnats till utredningen. Till detta har experten från industrin i särskild ordning lämnat en bedömning av vilka framgångsfaktorer som ej var uppfyllda i projekt som misslyckats. Sekreterarna och Materielverkets expert har också lämnat separata underlag avseende Materielverkets arbete för att utveckla sina processer och sin organisation.

Utredningen har erhållit en rad underlag avseende nuläge och bedömda behov för en anpassning till den nya materieförsörjningsprocessen. Experternas underlag har omfattat både redovisning av resurser och kompetenser i den egna organisationen samt en översiktlig bedömning av behoven hos de olika aktörerna i processen. Framst har dessa bedömningar avsett behov vid Försvarets materielverk, Försvarmakten, FOI och vid Försvarsdepartementet. Sekreterarna har i särskild ordning kartlagt den nuvarande resursförbrukningen vid Försvarets materielverk.

Särskilda underlag har redovisats av experten från materielverket samt av utredningens sekreterare om de mått och metoder som används för att styra och följa upp en effektiv resursanvändning vid materielverket.

För vissa speciella frågor har ett par separata utredningar genomförts. En av dessa frågor har gällt utvärdering av alternativa finansieringsformer för en effektivare styrning av

materielanskaffning. Den andra frågan avsåg att belysa materielanskaffning i ett totalförsvarsperspektiv, varvid försvarsberedningens rapport år 2001, "Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering", samt Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande, "Säkerhet i en ny tid", (SOU 2001:41) utgjort utgångspunkter. Detta underlag redovisades av en expert från ÖCB.

Vid sidan av dessa arbeten har utredningen genomfört en rad intervjuer med myndighetschefer, ledningschefer samt olika funktionsansvariga vid materielverket såsom cheferna för kompetensförsörjning, funktionsledning och projektstyrning. Vid Försvarsmakten har intervjuer och diskussioner förts med bl.a. ansvariga inom Högkvarterets Strategiledning, Krigsförbandsledning samt den ansvarige projektledaren för FORGUS-projektet, som rör Försvarsmaktens nya organisation för underhållstjänst och stödverksamhet. Ett par intervjuer har också genomförts med chefen och handläggare vid Försvarsdepartementets militära enhet.

Utredningen har besökt Defence Procurement Agency i Bristol samt National Audit Office i London för diskussioner om Storbritanniens reform av sin materielförsörjning för försvaret. Vidare har vi haft överläggningar med representanter för Department of Defence i Stockholm för att inhämta information om den amerikanska reformen. Utredningen har vidare samverkat med Försvarsmaktens särskilde utredare Brigadgeneral Björn Andersson avseende hans uppdrag – central ledningsutredning – LU 02.

3 Ett förändrat försvar – en förändrad materieförsörjning

I detta kapitel redovisas de väsentliga grundvärden som vi utgått ifrån samt de konsekvenser dessa leder till för försvarets materieförsörjning.

3.1 Det nya försvaret och dess ekonomi. Finansiering av materieförsörjning

3.1.1 Försvarsbesluten och regeringens inriktning för totalförsvaret

År 1999 och våren 2000 beslutade riksdagen att genomföra en förändring av Sveriges försvar som utgör en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet. Den grundläggande säkerhetspolitiska bedömningen innebär att invasionshot mot landet inte ter sig möjliga inom en tioårsperiod, förutsatt att Sverige har en grundläggande förmåga att kunna möta militära hot och hantera andra risker både i fred och i krig. Riksdagens beslut om propositionen Det nya försvaret innebär att Försvarsmakten ska lösa uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp genom att bl.a. ha förmåga att

- möta intrång på vårt territorium. På kort sikt – inom högst ett år – ska Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Efter beslut om anpassningsåtgärder ska Försvarsmakten på medellång sikt – inom fem år efter beslut – kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer. Försvarsmakten ska på lång sikt – mer än tio år – kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp. I propositionen "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" (prop. 2001/02:10), har regeringen bedömt att den tioåriga

anpassningsperioden till en ändrad hotbild endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet då bedömdes vara något mer avlägset.

- minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel samt att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål.

Som en följd av denna förändrade inriktning av det militära försvaret beslöt statsmakterna i mars 2000 att genomföra en omfattande omstrukturering av Försvarmakten där stora delar av den dittillsvarande grund- och krigsorganisationen successivt avvecklas, anläggningar läggs ner och personal, fastigheter och materiel avvecklas. Med anledning av denna omstrukturering och reducering har ett stort överskott av förrådshållen materiel och andra förnödenheter uppstått, som den nya insatsorganisationen inte har något behov av. I huvudsak ska denna avveckling vara genomförd vid utgången av 2004. Följande exempel ur Försvarmaktens delårsrapport 2001 (HKV 23 386:69405) belyser omfattningen av denna omställning under åren 2000–2004:

- Av divisionsförband i krigsorganisationen avvecklas förnödenheter och anläggningar för bl.a. 13 staber, 18 haubitsbataljoner, 22 luftvärnsbataljoner, 11 ingenjörbataljoner, 20 jägarbataljoner och 26 fältsjukhus.
- Av förband i de nationella skyddsstyrkorna avvecklas förnödenheter och anläggningar för bl.a. 50 skyttebataljoner, 77 värnkompanier, 30 luftvärnskompanier och 30 ingenjör-/pionjärkompanier.
- Av armébrigadförband avvecklas eller omfördelas till insatsbataljoner förnödenheter och anläggningar för bl.a. 4 infanteribrigader, 3 norrlandsbrigader och 6 mekaniserade brigader.
- Av marinens stridsfartygsförband avvecklas förnödenheter och anläggningar för bl.a. 6 patrullbåtar, 3 minkrigsavdelningar, 4 minsvepningsförband, 6 isbrytare samt 2 ubåtar.
- Av kustartilleriet avvecklas bl.a. 2 amfibiebataljoner, 6 tunga och 9 lätta batterier, 6 kustförsvarsbataljoner och 6 amfibiekompanier.
- Inom flygvapnet avvecklas bl.a. 16 basbataljoner och 9 stridsflygdivisioner.

Riksdagens beslut om försvarets ändrade inriktning innebar samtidigt delvis ändrade uppgifter för Försvarsmakten, som ska ha förmåga att

- upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser, hantera informationskrigsföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer,
- i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsbevarande operationer som inledningsvis främst ska kunna ske med markförband, land- och sjöminröjningskapacitet m.m. främst i Europa och dess närhet, men även globalt,
- lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet främst i Europa och dess närhet, men också ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsframtvingande operationer främst med markförband i Europa och dess närhet,
- och på medellång sikt med markförband delta med sjö- och flygstridskrafter i fredsbevarande operationer i vårt närområde. Försvarsmakten ska också på medellång sikt med mindre styrkor kunna delta i fredsframtvingande operationer även globalt.

Regeringen har i propositionen ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret” vidareutvecklat sina slutsatser om vilken inriktning som den fortsatta omstruktureringen ska ha till följd av den internationella utvecklingen. Bedömningen kvarstår att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.

Försvarsmakten har också i uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt regeringen är en fullt rimlig tolkning av begreppet helhetssyn i beredskapssammanhang att tillgångar som byggts upp för ett ändamål – ett väpnat angrepp – helst också bör kunna användas för andra ändamål. Emellertid utgör Försvarsmakten enligt regeringen ett undantag när det gäller principen att åtgärder ska vidtas successivt i en hotskala från svåra påfrestningar till krig. Resurserna för Försvarsmakten dimensioneras och utformas primärt för uppgifterna att försvara landet vid väpnat angrepp och kunna genomföra fredsfrämjande insatser.

Totalförsvarets förmåga till anpassning är en fortsatt viktig del av den svenska försvarspolitik. Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden ska försvaret kunna förstärkas, reduceras eller på annat sätt förändras för att motsvara de krav som kan komma att ställas på försvaret. Det är regeringens uppfattning att vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen, och i former som vi själva väljer, trygga en handlingsfrihet för att både som enskild nation och i samverkan med andra länder kunna utveckla vårt samhälle.

Regeringen pekar i propositionen även på andra för den ändrade inriktningen betydelsefulla faktorer. Den bedömer att ett brett europeiskt och internationellt säkerhetssamarbete är viktigt för den globala säkerheten, inte minst för att trygga Sveriges egen säkerhet. Sverige ska därför verka aktivt internationellt i samverkan med andra stater för fred och en ökad säkerhet. Sveriges strävan är att samarbeta inom och medverka i FN, i Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) samt inom ramen för EU:s gemensamma krishanteringsförmåga. Vi samverkar även med NATO och flertalet europeiska stater inom ramen för Europeiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred. Vi har också ett regionalt och bilateralt samarbete med ett stort antal länder. Det ligger också i Sveriges intresse att förebygga konflikter till följd av regionala och lokala kriser som indirekt eller direkt kan beröra Sverige. Sverige ska därför vid behov delta civilt och militärt i krishantering.

Regeringen bedömer att hot mot de tekniska infrastruktursystemen kan få mycket allvarliga konsekvenser och ytterst kan få en säkerhetspolitisk dignitet. I takt med utvecklingen mot mer avancerade tekniska system som inbördes blir mer beroende av varandra, och i större utsträckning internationaliseras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Sårbarheten i vårt samhälle har ökat i takt med den tekniska utvecklingen. Beroendet av övergripande tekniska system har ökat alltmer. Det gäller elförsörjning och telekommunikationer men också transporter och varuförsörjning. I det moderna samhället är dessa tekniska system beroende av IT-stöd för att fungera, vilket i sin tur påverkar sårbarheten.

Såväl "Sårbarhets- och säkerhetsutredningen" (SOU 2001:41) som Försvarsberedningens senaste rapport (Ds 2001:44) pekar på behovet att vi alltmer beaktar den ökade sårbarheten i vårt samhälle vid planeringen av åtgärder inför svåra påfrestningar i fred och vid höjd beredskap. De senaste årens tekniska utveckling har inneburit att kriminella grupper, terrorister och icke identifierbara stater kan

utnyttja tekniken så att de utgör säkerhetshot. Terroristangreppet mot USA i september 2001 har tydliggjort denna hotbild och samtidigt påvisat att gränserna mellan fred, svåra påfrestningar i fred, kris och krig inte med nödvändighet tydligt kan urskiljas i framtiden.

3.1.2 Omstruktureringens konsekvenser för materieförsörjningen

I "Försvarsmateriel på nya villkor" föreslog materieförsörjningsutredningen långsiktiga mål för materieförsörjningen till det militära försvaret. Vi anser att en väsentlig del i förslaget är följande målsättning:

Det militära försvaret ska kostnadseffektivt och säkert förses med materiel så att det kan lösa sina uppgifter på ett så bra sätt som möjligt inom ramen för givna resurser. Försvarets materiel ska vara flexibelt användbar och successivt kunna anpassas till förändringar i hot och risker, i försvarets uppgifter, i tekniska möjligheter och i ekonomiska förutsättningar. (SOU 2001:21, s. 106)

Materieförsörjningen för det militära försvaret bör därmed, som en konsekvens av beslutad inriktning för totalförsvaret, också anpassas till ändrade behov. Vad det gäller det militära försvarets operativa förmåga måste materieförsörjningen anpassas till insatsförsvarets behov av att på kort sikt kunna flexibelt utveckla operativ förmåga med förband som har god rörlighet, bra skydd och en bra lednings- och bekämpningsförmåga för att möta hot om territoriella kränkningar, begränsade angrepp av insatsförband eller av hot om fjärrstridsmedel. Det militära försvaret ska också utveckla samverkansförmåga med andra länders förband i fredsbevarande eller fredsframtvängande operationer. Detta medför att materiel och förnödenheter samt utbildad personal måste utvecklas och tillföras förbanden för att de ska kunna samverka och lösa uppgifter tillsammans med andra länder och med motsvarande operativa förmåga.

Det ökade hotet mot samhällets infrastruktur medför att det militära försvarets förband och ledningsorgan måste tillföras materiel med utgångspunkt från en för totalförsvaret gemensam säkerhetspolitisk bedömning, som möjliggör att hela samhällets resurser utnyttjas med en högre effekt för att möta delvis nya hot. Främst avser detta skyddet mot olika typer av illegala ingrepp i IT-

system och informationskrigsoperationer. Detta gäller även hoten mot lednings- och kommunikationssystem och om olika typer av NBC-insatser. Utvecklingen av de tekniska infrastruktursystemen medför att de i allt större utsträckning ges en avancerad teknik, blir inbördes mer beroende av varandra samt får förändrade och internationella ägareförhållanden. Denna utveckling motiverar också ett ökat internationellt samarbete om skydd av infrastruktur.

Materieförsörjningen ska också säkerställa att de militära förbanden har materiel som medger en god kvalitativ operativ förmåga både på kort och lång sikt. Detta innebär att den materiel som utvecklas, vidmakthålls eller anskaffas genom produktion inom eller utom Sveriges gränser ska ha en tekniskt avancerad lösning och möjliggöra en kostnadseffektiv vidareutveckling. Detta medför i sig inget krav på en internationell samverkan för utveckling och anskaffning av militära system, men möjligheten till modernisering av materiell förmåga ökar om försvaret genom samverkan med andra länder får tillgång till sådan teknologi till rimliga kostnader.

Den säkerhetspolitiska bedömning som ligger till grund för försvarets omstrukturering förutsätter att försvaret kan genomföra anpassningsåtgärder vid en förändrad hotbild. Anpassningsförmågan ska förbättras genom en utvecklad underrättelsetjänst så att kunskap om olika typer av hot förbättras, genom planering av anpassningsåtgärder på femårs sikt samt genom att bindningar i personal och materiel reduceras. Den omfattande reduktionen av Försvarsmaktens grund- och krigsorganisation faller väl in i denna utveckling. Stora delar av krigsorganisationens materiel utvecklades och anskaffades under 1970- till 1990-talet och kan bedömas vara föråldrad i perspektivet 2010. Trots en av Försvarsmakten beräknad kostnad för utvecklingen under åren 1998–2001 om drygt 6 miljarder kronor (varav mer än hälften avser mark, anläggningar och lokaler som inte behövs) kommer reduktionerna att få ekonomiskt genomslag på försvarsanslaget först om ett par år.

Riksdagen beslöt (rskr 1998/99:224) att de ekonomiska ramarna för varje år i försvarsbeslutsperioden 2002–2004 för utgiftsområde 6, Totalförsvar ska vara 4 miljarder kronor lägre än den ram som riksdagen beslutade om våren 1996. För att finansiera kostnader för Försvarsmaktens strukturförändringar beslutade Riksdagen vidare våren 2000 om ett omställningsbidrag på 3 miljarder för år 2002 och en miljard för år 2003. Den ekonomiska planeringsramen åren 2002–2005 för Försvarsmakten framgår av Försvarsmaktens

regleringsbrev för år 2002 samt av de planeringsförutsättningar som regeringen beslutat om för tidsperioden 2003–2005.

Tabell 3.1. Anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Miljoner kronor. Prisläge år 2002.

Anslag 6:1 och 6:2 (mnkr)	År 2002	År 2003	År 2004	År 2005
Summa	42 477,2	39 620,9	38 649,7	38 649,7
därav 6:2	21 257,0	<i>Ej specificerat</i>	<i>Ej specificerat</i>	<i>Ej specificerat</i>

Statsmakterna har uppenbarligen bedömt att Sverige bör ha tillräckliga signalsystem för en tidig bedömning vid en eventuellt försämrad säkerhetspolitisk situation. Med planerade och förberedda anpassningsåtgärder, kan vi då utöka personal, organisation och anläggningar för att uppnå en tillräcklig förmåga hos totalförsvaret under en fem- respektive tioårsperiod. Samtidigt är emellertid en fem- respektive tioårstid en mycket kort period för att bedriva forskning, teknikutveckling, anskaffning och leverans av den materiel och de förnödenheter som erfordras för att en utökad krigsorganisation ska få en tillräcklig förmåga att försvara Sverige mot olika typer av angrepp.

Några exempel illustrerar de mycket långa tider som hittills krävts innan ett initierande beslut resulterar i leveranser, vilka senare – efter utbildning och övningsverksamhet – ökar förbandens förmåga. Den materiel som här exemplifierar tidsperspektivet kommer att tillföras det omstrukturerade försvaret och lösa flera uppgifter inom insatsförsvaret. Viss materiel ska också öka förmågan att delta i internationella insatser.

- 1994 beslöts att starta utveckling av den målsökande artillerigranaten BONUS, för att öka haubitsförbandens effekt i arméns system för indirekt eld. Med en planeringsram om totalt ca 1,2 miljarder kronor kunde utvecklingsarbetet avslutas och serieanskaffning beställas under år 2000. Leveranser beräknas påbörjas år 2002 och avslutas år 2006. Först 9 till 12 år efter påbörjad anskaffning kommer förbanden ha uppnått den förbättrade förmågan.

- 1995 beslöts att utveckla och anskaffa sex ytstridsfartyg av VISBY-klass med mångsidig förmåga för ubåtsjakt, minröjning, sjömålsbekämpning, spanings- och bevakningsuppgifter samt med en fullt utvecklad smygteknik. Systemet anskaffas både för uppgiften att hävda landets territoriella integritet, möta väpnat angrepp samt för internationella insatser. Med en planeringsram om drygt 8,6 miljarder kronor har under år 2000 beställning lagts på raketvapensystem, helikopterfunktion och minjaktmateriel och det första fartyget leveransprovas under 2001. Produktionen av fartyg nummer två fortsätter och alla system ska vara levererade t.o.m. 2009. Den avsedda förmågan kommer därför att uppnås vid marinförbanden med början 8 år efter beslut och med full effekt först efter 14 år om planen fullföljs.
- Beslut om utveckling och en första delserie om 30 flygplan av JAS Gripen-systemet fattades 1982. På kort sikt ska systemet kunna möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftvärnliga styrkor samt upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet. På längre sikt ska det kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära angreppshot. Från 2004 ska även uppgifter i internationell miljö kunna lösas. Med en planeringsram om högst 78,7 miljarder kronor ska ytterligare 174 stycken JAS 39 Gripen fullt utrustade och tekniskt vidareutvecklade system anskaffas. Med en leveranstakt av ca 16 till 17 flygplan per år hade 107 JAS 39 Gripen levererats till Försvarsmakten i september 2001 och slutleverans planeras till år 2007. Den fulla förmågan i systemet uppnås därmed först omkring 25 år efter beslut att starta projektet.

För att kunna möta krav på kortare tider än som indikeras av dessa exempel krävs att materielförsörjningen förändras så att en högre grad av anpassningsförmåga kan uppnås. I "Försvarsmateriel på nya villkor" redovisas flera vägar att både erhålla en kvalitativt god materiell förmåga, minska kostnaderna för materielförsörjningen och samtidigt klara av en flexibel anpassning till en förändrad säkerhetspolitisk bedömning. Materielförsörjningsutredningen utgår därvid från att riksdagsbeslutet om propositionen "Förändrad omvärld – omdanat försvar" genomförs vad det gäller förbättrad anpassningsförmåga genom ett tidigt beslutsunderlag om en förändrad hotbild. Genom en utvecklad underrättelsetjänst, förbättrat kunnande om olika hotbilder och hur de kan mötas samt planering

för anpassningsåtgärder kan den nödvändiga förvarningstiden skapas.

I princip föreslår materieförsörjningsutredningen en omfattande reform av processerna för materieförsörjning, som i huvudsak kan sammanfattas på följande sätt:

- Regering och Riksdagen bör utforma, följa upp och utvärdera en övergripande strategi för materieförsörjningen, för att skapa en grund för ett samordnat agerande från myndigheternas sida och som en tydligare grund för industrins strategiska val.
- Materieförsörjningsprocessen bör utvecklas så att större vikt än hittills läggs vid tidiga faser. Forskning, studier och teknikdemonstratorer inriktas för att i tidiga skeden få till stånd idégenerering. Därigenom skapas en insikt om en stor bredd av alternativa sätt att möta identifierade operativa behov och behov av anpassning. Beslut om vägval fattas tidigt av regeringen med hänsyn till konsekvenser av strategisk betydelse för anpassningsförsvaret såsom långsiktig handlingsfrihet, framtida industriella förutsättningar och internationella beroenden. Processen bör skapa ett tydligt samband mellan det militära försvarets operativa förmåga och behov av materiell funktion.
- Regeringen får genom den föreslagna beslutsordningen en mer aktiv roll för ledning och inriktning av materieförsörjningen och för ställningstaganden i konkreta frågor ur ett strategiskt perspektiv. Formerna för samordning mellan berörda myndigheter och departement behöver utvecklas, för att uppnå en av regeringen prioriterad samverkan bl.a. i det internationella samarbetet.
- Processen bör utvecklas från en beslutskedja med många nivåer till en mer nätverksbetonad lösning varvid det dock ska vara klaggjort hur beslutsansvaret är fördelat i nätverket. Samarbetet mellan aktörerna bör fördjupas.
- De framåtsyftande insatserna på forsknings- och utvecklingsprojekt samt anskaffning av demonstratorer och simulatorer bör prioriteras och uppföljning av de tidiga insatserna i processen stärkas. Samtidigt bör säkerheten i planeringen öka genom att osäkerhet och risker värderas, riskhantering planeras och anskaffningsformen och upphandlingsformen vägs in som faktorer som påverkar handlingsfriheten.

- För att tillgodose statens behov av samverkan med andra länder i utveckling och anskaffning, bör förmågan till samarbete med andra länder av en rad olika typer utvecklas genom internationella nätverk. Ett säkerhetspolitiskt grundläggande mål för materielförsörjningen är ett framgångsrikt samarbete med andra länder för att säkra tillgång till kvalificerad materiel och avancerad teknisk kompetens.
- Statens samverkan med i Sverige verksam industri bör ske med det långsiktiga målet att skapa förutsättningar för en livskraftig och konkurrenskraftig industri.

Sammantagna medför dessa förslag, vilka är utgångspunkter för vår utredning, att styrning, ansvarsfördelning och resurser inom materielförsörjningen påverkas. I en förändrad process bör dessa tre instrument vara samstämda mellan alla aktörer i processen, för att uppnå en effektiv materielförsörjning och möjligheter till anpassning till en förändrad säkerhetspolitisk bedömning.

Minskande anslag för materielförsörjning, ökande kostnader för tekniskt allt mer komplexa och avancerade system och en osäker hotbildsutveckling, ger statsmakterna starka skäl för en strävan mot ökad flexibilitet. Avvägning mellan kort- och långsiktiga behov blir i framtiden av avgörande betydelse för anpassningsförmågan och Sveriges strävan att i alla lägen trygga vår handlingsfrihet. Genom svåra avvägningar mellan vidmakthållande av befintlig materiel, utveckling och anskaffning för att säkerställa en kvalificerad teknisk industriell kompetens och materielsamarbeten med andra länder ska materielförsörjningen säkerställas även vid beslut om en väsentligt förändrad eller kraftigt utökad förmåga hos det militära försvaret redan på medellång sikt.

Finansieringsformen är här av viss betydelse för att styra försvarets materielförsörjning. Det finns i regeringens propositioner inga förslag som pekar på att det nuvarande systemet med årsvisa anslag i regleringsbrev och långsiktig skuldsättning genom bemyndigandesystemet ska förändras. Som påpekats av materielförsörjningsutredningen och redovisats av Riksrevisionsverket i rapporten *Från Hot till Skrot* (RRV 2000:23) är utrymmet för tillförsel av ny materiel under de närmaste fem åren begränsad bl.a. genom läsningar i beställningar under 1990-talet. Den flexibla styrning av materielförsörjningen som eftersträvas måste, om anpassning ska kunna ske, motsvaras av en reell ekonomisk handlingsfrihet för

statsmakterna att omprioritera mellan olika behov. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret framhåller regeringen vikten av att det, med statsmakternas inriktning som grund, måste finnas en flexibilitet i planering, utnyttjande och fördelning av resurser under kommande försvarsbeslutsperiod. Försvarsberedningen har i en rapport påpekat behovet av att undvika långsiktiga bindningar för att uppnå en flexibilitet i försvarsplaneringen, som medger att ekonomiska resurser kan identifieras och göras tillgängliga för anpassning både på kort och på lång sikt.

3.2 Det nya försvarets struktur och materielbehov.

Som ett led i omstruktureringen av det militära försvaret avses den hittillsvarande krigsorganisationen ersättas med en insatsorganisation med färre, men rörligare förband. Stora delar av denna organisation är redan på plats och har delvis övertagit den materiel som ingått i den förra krigsorganisationen. Den tillförs de kommande åren bl.a. den materiel som illustrerat anskaffningsperiodens längd under punkt 3.1.2 ovan. Sammantaget ingår i insatsorganisationen bl.a. 4 jägarbataljoner, 3 luftvärnsbataljoner, 6 brigadledning, 16 mekaniserade bataljoner, 12 markstridsbataljoner, 2 helikopterbataljoner, 2 ytstridsflottiljer, 1 ubåtsflottilj och 8 JAS 39-divisioner. Under de närmaste fyra till fem åren kommer huvuddelen av materielprocessen och materielanslaget ianspråkats för leveranser av tidigare beställd materiel som i huvudsak dimensionerats mot de krav på operativ förmåga som ställdes under 1990-talet med tillägg av krav på interoperabilitet och förmåga att delta i internationellt samverkande förband.

En omställning av materielprocessen krävs inte för att tillgodose detta materielbehov. Snarare krävs den för att tillgodose de krav som anpassningsförsvarets uppgifter ställer på förmåga till flexibilitet för att möta nya typer av hot, med en förmåga till flexibel tillväxt och med utnyttjande av en accelererande teknisk utveckling. Regeringen har i "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" givit en inriktning för en utveckling mot ett s.k. nätverksbaserat försvar. Inriktningen innebär att såväl utbildning som materielanskaffning måste anpassas till denna utveckling. Den ska medföra att utveckling inom IT-tekniken tas till vara för att i realtid tillföra information till staber och förband som ger en god omvärldsuppfattning. Genom en förbättrad ledningsförmåga möjliggörs effektivare insat-

ser vid rätt tillfälle. I propositionen anges också att vår förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden förstärks med ett rörligt och interoperativt nätverksbaserat försvar.

I de s.k. Forma/Lust-studierna under 1999 till 2001 har Totalförsvarets forskningsinstitut arbetat tillsammans med Försvarets materielverk, Försvarmaktens taktiska centra och med vissa försvarsindustrier. Dessa studier har lett till ett underlag som beskriver hur grundläggande faktorer som teknisk och säkerhetspolitisk utveckling påverkar det nya försvaret i perspektivet 2020 och bortom. Enligt studien bör det militära försvaret utvecklas för att ge ett informationsöverläge enligt det s.k. RMA-konceptet (Revolution in Military Affairs). Ett nytt sätt att tänka innebär att man genom att veta mer än motståndaren ska kunna fatta säkrare beslut, manövrera och välja mål bättre, bekämpa säkrare och skydda sig bättre.

Det nätverksförsvar som beskrivs innebär kortfattat att utspridda stridskrafter i flera dimensioner ska kunna integreras i nätverk och att genom informationsöverlägsenhet få dessa styrkor att samverka. Bekämpning sker med precisionsvapen eller annat system på rätt tid, plats och med en rätt avvägd insats. Skyddsförmågan ska vara heltäckande oavsett om den avser skydd mot militära vapen eller mot virus i datorer. Logistiken ska vara skräddarsydd och medge att rätt materiel och system är på plats i rätt tid och volym. Försvaret ska kunna hantera andra typer av hot. Till följd av organiserad kriminalitet eller terrorgrupper kan hot utvecklas till en tidigare okänd nivå när det gäller omfattning och våldsanvändning. Gränsen mellan svår påfrestning i fred och inledning till ett angrepp mot landet kan därvid vara svår att avgöra. Inom de närmaste 20 åren väntas revolutioner inom viktiga teknikområden som IT, bioteknik och materialteknik. Nya möjligheter öppnas för militära system att samverka i nätverk, sensorsystem får avsevärt bättre prestanda och de flesta vapen blir precisionsstyrda. Samtidigt fortsätter datorutvecklingen med hög hastighet.

Studien visar också att Försvarmakten måste ha nya förmågor som i dag delvis saknas. Det blir viktigt att kunna välja, verifiera, avbryta och dokumentera insatser. Förmågan att variera sin insats blir betydelsefull så att man kan avvärja en motståndare utan att tillfoga onödig skada. Interoperabilitet måste utvecklas så att olika typer av förband kan samverka, militära kontakter måste passa med civila och svenska passa med andra länders. Förmåga att skydda viktiga samhällsfunktioner som är koncentrerade till tätorter blir av

stor betydelse liksom att bekämpa en fiende utan att skada det samhälle och de människor man vill skydda. Vid insatser i Sverige måste insatsförbanden vara rörliga över hela landet, snabbt transporteras till hotade områden för att skapa en lokal överlägsenhet. Även vid insatser utanför Sverige krävs resurser för transporter och underhåll på långa avstånd.

I dagens materiellplaner finns relativt litet av den materiella förmåga som studien visat kommer att behövas. Detta sammanhänger med att regeringen och Försvarsmakten ännu inte kunnat koppla denna typ av långsiktiga perspektivstudier till krav på materiell förmåga. I syfte att åstadkomma en närmare koppling mellan framtida krav på operativ förmåga och materielsystemkrav har regeringen uppdragit åt Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk att föreslå funktionsplaner på en tillräckligt hög nivå där flera olika typer av stridskrafter kan lösa uppgifter som ingår som delar i en funktion. Därigenom avser regeringen få ett bättre underlag i vägval om operativ funktion eller anskaffningsstrategi.

Sammantaget innebär dessa behov att styrning och samordning av materielförsörjningen i Sverige behöver utvecklas. Tidsperspektivet för en sådan förändring är att den bör införas successivt under de närmaste åren för att kunna resultera i förändrade förmågor i ett längre perspektiv.

3.3 Ändrade förutsättningar för materielförsörjning

På längre sikt behövs en materiell förnyelse för att hantera de nya typer av hot som tidigare redovisats under punkt 3.2. Samtidigt är handlingsfriheten inom gällande ekonomiska ramar låg under den pågående och den följande försvarsbeslutsperioden. Det är därför angeläget att begränsa de långsiktiga lösningarna i materielbeställningar för att öka statsmakternas möjligheter till en flexibel styrning av totalförsvarets resurser. Det kan samtidigt vara så att långsiktiga åtaganden blir nödvändiga om ett internationellt materiel-samarbete med Sverige som deltagare ska kunna etableras.

”Försvarsmateriel på nya villkor” redovisar ett antal förslag för att möjliggöra en ökad handlingsfrihet. Tre viktiga sådana förslagsområden, som i hög grad påverkar hur materielprocessen måste styras, organiseras och genomföras, är följande.

- Öka tyngden på forskning och teknikutveckling (FoT) i de tidiga skedena av materielprocessen genom bl.a. ökad användning av demonstratorer och simulatorer. Insatser i tidiga skeden av denna karaktär ska bidra till att identifiera en större mängd handlingsmöjligheter. Därigenom syftar man till att reducera de tekniska och ekonomiska riskerna och minska den ekonomiska investeringen för att åstadkomma samverkan mellan olika vapensystem. Även utredningen "Forskning och utveckling för totalförsvaret" (SOU 2001:22) betonar demonstratorverksamhet i de tidiga skedena av FoU-processen som ett nödvändigt komplement till hittillsvarande forskning och teknikutveckling.
- Behåll strategiskt viktig kompetens vid myndigheter och inom i landet baserad försvarsindustri. Därigenom ska statsmakterna säkerställa att Sverige även fortsättningsvis har tillgång till teknisk kompetens för beställning, utveckling och produktion av avancerade system. Vid behov av anpassning till en förändrad säkerhetspolitisk situation, blir den industriella förmågan en nyckelfaktor för regeringens handlingsfrihet.
- Utöka samarbetet med andra länder för forskning, utveckling och produktion av nya system som ger försvaret förmåga att hantera nya typer av hot. Ett syfte med detta samarbete är att reducera kostnader för utveckling och produktion genom att flera länder delar på dessa. Samtidigt syftar denna internationalisering till att Sverige tidigt ska få tillgång till och kompetens inom nya teknikområden av avgörande betydelse för försvarets framtida förmåga.

Vi redovisar nedan vår uppfattning om nuläget inom dessa tre områden.

3.3.1 En ökad tyngdpunkt på FoT i de tidiga skedena i materielprocessen.

En ändrad framtida besluts- och materielprocess föreslogs i "Försvarsmateriel på nya villkor" som lägger en större tyngdpunkt än tidigare vid de tidiga faserna i materieförsörjningen, innan beslut om vägval mellan olika handlingsalternativ har tagits och ett mer omfattande arbete lagts ner på ett visst materielsystem. Gemensamt

för dessa tidiga faser är den viktiga roll för att stödja arbetet som intas av FoT-verksamhet, som förs vidare mot tillämpningarna genom simulering, teknikdemonstratorer och försöksverksamhet i fältmässig miljö.

Försvarsmaktens studieverksamhet ska ta fram idébilder för sin utveckling i perspektivet 20 år och senare, som en grund för perspektivplaneringen. Inom denna ram föreslogs en systematisk generering av idéer om framtida möjligheter kopplade till erfarenheter av genomförd operativ verksamhet. Med stöd av simulatorer och demonstratorer ska idéer om förnyelse utvecklas. Dessa ger möjlighet att beakta nya tekniska möjligheter, behov av samverkan mellan olika system och möjligheter till förändring av egenskaper i befintliga system. Denna idéfas förutsätter att fältförband, operationsanalytiker, forskare och tekniker från myndigheter och industrin samverkar. Demonstratorer och simulatorer medverkar till att konkretisera och värdera olika idéer om materielssystemutveckling och vilka förmågor som ett förändrat materielinnehåll ska kunna ge försvaret.

I en andra fas föreslogs en värdering av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer. Därvid studeras för valda materiefunktioner det operativa värdet, den tekniska och ekonomiska realiserbarheten, systemens arkitektur samt olika teknikalternativ för att tillgodose en viss förmåga som studerats i idéfasen. I denna fas värderas också hur olika alternativa systemlösningar påverkar den framtida handlingsfriheten och möjligheterna till anpassning till ändrade förutsättningar. Denna värderingsfas ska leda fram till underlag för beslut om en fortsatt process. Ett alternativ kan vara att fortsätta en anskaffningsprocess genom att närmare definiera systemet, avväga kostnader mot militära funktionskrav och demonstrera systemets funktioner för att minska riskerna vid ett beslut om att driva anskaffningen vidare. Ett annat alternativ kan vara att fördjupa värderingsunderlaget genom att skaffa en mer avancerad demonstrator eller bedriva försök på fältförband eller i fältmässig miljö. Värderingen kan också leda till att processen avbryts.

I en tredje fas föreslogs systemdefinition och demonstration genomföras för att mer detaljerat avväga militära krav på förmåga, mot kostnader och teknisk realiserbarhet. Regeringen föreslogs besluta om start av denna fas för de väsentligaste systemen. Detta skede är främst till för att minska projektriskerna och göra senare faser säkrare, snabbare och genomförbara till lägre kostnader än annars. Arbetet genomförs enligt förslaget av en sammansatt grupp

med militär, systemmässig, affärsmässig, tekniskt vetenskaplig, analytisk och industriell kompetens. Arbetet ska leda fram till ett underlag för ett anskaffningsbeslut. I arbetet behövs verktyg för att minska anskaffningsrisker – såväl tekniska som ekonomiska – samt säkerställa teknisk realiserbarhet av specificerade funktioner. Centrala verktyg i denna fas är modellering, simulering och demonstration samt prov och försök.

Av "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" framgår regeringens ställningstagande i frågor rörande tidiga skeden i anskaffningsprocessen. Av propositionen framgår följande:

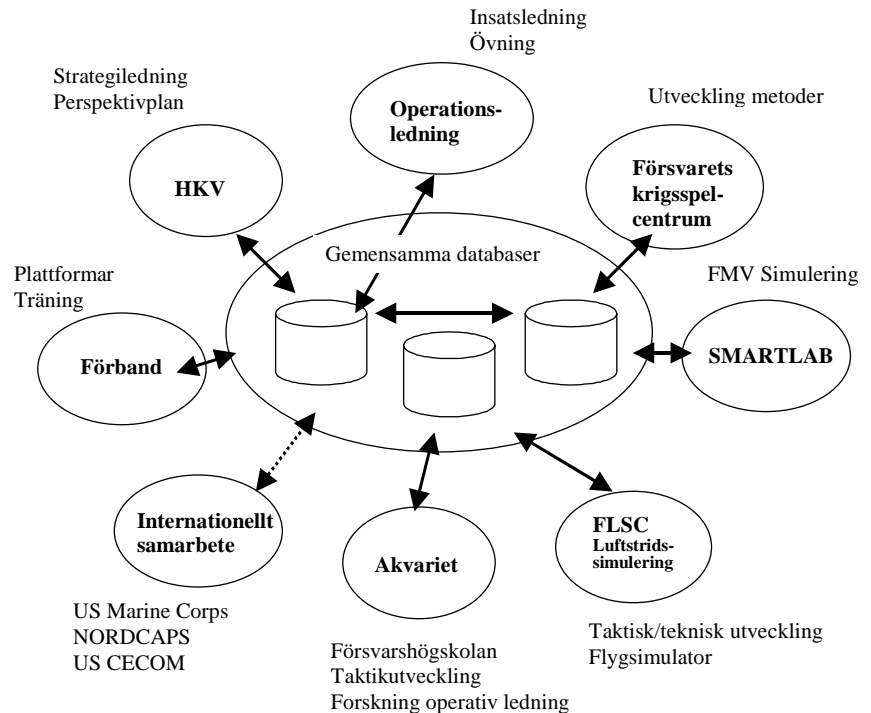
- Det är angeläget att begränsa långsiktiga åtaganden i materielanskaffningen och minska risken för fördyringar och förseningar som minskar utrymmet för nya projekt. En ökad satsning på forskning och teknikutveckling bidrar till en ökad handlingsfrihet.
- Större vikt bör läggas vid materieförsörjningens tidiga faser för att öka möjligheterna att identifiera och värdera alternativa handlingsvägar innan beslut fattas.
- Det finns starka skäl för att ta fram en samlad strategi för materieförsörjning och forskning som omfattar allt från teknisk forskning och utveckling till anskaffning, vidmakthållande, vidareutveckling och avveckling av materiel. Strategin ska också innefatta vad som krävs av tillgång till leverantörer med industriell kompetens och kapacitet för att anpassning av materielen ska kunna genomföras.
- Utvecklingen mot en flexibel insatsorganisation, för att möta förändrade krav på förmåga, kan innebära en inriktning till nya system genom bl.a. en ökad satsning på försöksverksamhet och demonstratorer.
- Industrin får en ökande roll som leverantör av tjänster inom ramen för systemintegration, demonstratorer och simulering bl.a. till följd av utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar och den ökade tonvikten på tidiga faser.
- En av grundförutsättningarna för ett nätverksorienterat försvar är att teknikutvecklingen tillvaratas för att ge ledningsorganisationen ett kvalificerat ledningsstöd. Ett arbete med att tekniskt lägga grunden för ett nätverksorienterat försvar har

inletts inom Försvarsmakten. Ett viktigt område är utformningen av ledningsplatser och ledningsstöd.

- Insatsorganisationen måste successivt förnyas för att skapa handlingsfrihet att möta militärtekniska förändringar och möjliggöra anpassning. För denna förnyelse behövs ett kontinuerligt arbete med studier, materiel- och förbandsförsök, teknik- och taktikdemonstratorer, samt utveckling av operativ förmåga, taktik och stridsteknik.

Försvaret har sedan lång tid tillbaka byggt upp och utnyttjat simulatorer och provningsanläggningar, samt utnyttjat försvarets olika skolor för att utveckla, verifiera, validera och taktiskt utprova ny materiel. Det som nu realiseras är nytt, såtillvida att IT-utvecklingen nu möjliggjort att datorer kan utnyttjas till lägre kostnader. Därigenom förbättras möjligheten att tidigt i processen och med stor precision simulera olika typer av materiella förmågor, som underlag för vägval innan större investeringar görs i materielprojekt. Uppbyggnad av den tekniska plattformen för denna verksamhet pågår, men kan ännu anses ha några år kvar innan tekniken kan utnyttjas till sin fulla kapacitet. I november år 2001 invigde Försvaret materielverk ett modellerings- och simuleringscenter, SMART LAB, där datorer utnyttjas för att bygga simuleringar under de tre tidiga faserna i materielprocessen: idé-, värderings- och systemdefinitionsskedena. Vid Försvarsmyndigheterna pågår uppbyggnad av en nätstruktur som redan hösten 2001 medger viss simuleringsbaserad övning och utprovning även med deltagande av andra länders försvarsmakter. Följande sammankoppling av olika databaser och funktioner håller på att byggas upp.

Figur 3.1. Försvarsmaktens planerade struktur för simuleringsbaserad verksamhet



För att simulerings-/demonstratorkapaciteten ska bli fullt utbyggd krävs att den redan befintliga tekniken byggs samman i ett ackrediterat nätverk med IT-säkerhetsfunktioner och kryptering inbyggd. Dessutom erfordras att de olika aktörerna i processerna utformar besluts- och verksamhetsprocesser som utnyttjar den tekniska potentialen. Redan i dag finns ett utbyte med US CECOM (US Communication and Electronic Command), för utveckling av sensorer och plattformar i framtida stridslednings- och underrättelsenät. På våren år 2003 kommer Försvarets materielverk att redovisa ett förslag till fortsatt utbyggnad av verksamheten. En samverkan med motsvarande simuleringsresurser inom svensk industri är planerad. Sammantaget kan det bedömas att det här beskrivna konceptet kommer att ta ytterligare omkring fyra till fem år innan det är fullt utbyggt. De frågor som måste lösas avseende kommunikation och samverkan i denna typ av nät är i stort de samma som ändå måste lösas för att utveckla det nätverksbaserade

försvar, vilket regeringen beslutat ska gälla för försvarets långsiktiga inriktning.

3.3.2 Bibehållande av strategisk kompetens

I betänkandet "Försvarsmateriel på nya villkor" anges att angelägna anpassningsåtgärder, t.ex. i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge eller till följd av ett tekniskt genombrott, kan leda till en efterfrågan som gör att materieförsörjning i hög grad kan komma att styras av nationella hänsyn och fungera på säljarens villkor. Det blir därför nödvändigt med en industriell förmåga baserad i Sverige, om en anpassning ska kunna genomföras. Det gäller främst strategiska teknikområden som vi av sekretesskäl inte kan få insyn i eller som Sverige vill ha full kontroll över.

Regeringen redovisar i "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" sin syn på hur behoven av strategisk kompetens för materieförsörjningen ska tillgodoses. Det är å ena sidan angeläget att öka handlingsfriheten i planeringen, så att långsiktiga åtaganden begränsas. Å andra sidan kan för långt drivna krav på handlingsfrihet medföra risker för bristande tillgång till materiel eller alltför höga kostnader. Fortfarande måste stora delar av materieförsörjningen ske i ett långsiktigt perspektiv. Detta gäller inte minst när Sverige ska delta i internationella samarbetsprojekt. Tillgång till nationell och internationell kompetens i forsknings- och utvecklingshänseende, samt myndighets- och industrikompetens, är väsentlig för handlingsfriheten i bl.a. anpassningshänseendet. Regeringen preciserar i propositionen vad som ingår i begreppet strategisk kompetens. Det som avses är kompetens som rör specifikt svenska förhållanden (särskilt förhållanden i Östersjön), sådana kompetensområden som man omgärdar av hög sekretess såväl nationellt som internationellt samt områden som är av väsentlig betydelse försvarets förmåga till anpassning till nya typer av hot och uppgifter.

På regeringens uppdrag redovisade Försvarets materielverk i november 2000 ett förslag till hur en strategi för tillgången till strategiska kompetenser kan säkerställas. Regeringen ansåg att förslagen bör beaktas bl.a. i arbetet med att ta fram en samlad strategi för forskning och materieförsörjning. Förslagen innebar att behoven bör beaktas i budgetprocessen, att en årlig analys bör göras av behov respektive tillgång till strategisk kompetens samt att anskaffningsförberedande arbeten ska beakta dessa behov. Reger-

ingen har följt upp denna inriktning genom att i regleringsbrevet till Försvarsmakten för år 2002 föreskriva att Försvarsmakten ska planera forskning och teknikutveckling, samt försörjning med materiel, så att behovet av strategisk kompetens tillgodoses. Vad det gäller Försvarsmaktens tioåriga materieförsörjningsplan föreskriver regeringen i regleringsbrevet att en beskrivning ska redovisas av på vilket sätt behovet av strategisk kompetens tillgodosetts.

För att påverka processen i riktning mot att säkerställa strategisk kompetens har Försvarets materielverk under år 2000 också tecknat kompetensavtal med SAAB-koncernen. Avsikten är att följa upp den industriella förmågan i olika avseenden, bl.a. integration med andra länders industriella förmåga. Förhandlingar pågår med samma syfte, för att under år 2002 teckna avtal med andra väsentliga delar av försvarsindustrin i landet. Avtalen anses också förbereda en strävan mot att industrin ska åta sig ett mer heltäckande ansvar för materielsystem på detaljerade nivåer, medan Försvarets materielverk bör fokusera på högre systemnivåer. Avtalen ålägger statsmakterna och företagen att årligen gemensamt analysera kompetensläget, samt vid behov ta fram förslag till särskilda kompetensutvecklande åtgärder för företaget och dess dotterbolag.

Den strategiska kompetensen utgör delar av områden inom nio utpekade teknikområden. Tidigare har en grund med förmågor på större bredd ingått i begreppet – den s.k. strategiska grunden – men regeringen har i "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" angett att den strategiska grunden inte längre bör ingå i begreppet strategisk kompetens. Försvarets materielverk redovisar i sin rapport (FMV GD 03900:39805/00) verksamhetens art och omfattning inom de nio områdena. I nedanstående översikt har materielverkets rapport kompletterats med uppgifter, som vår utredning inhämtat om försvarsindustrins uppfattning om sina resurser för forskning, utveckling och produktion inom respektive område. Av tabellen framgår att en omfattande forskning och industrianknuten utveckling finns inom områdena vapentechnik, telekrigsteknik och ledningssystemteknik. En begränsad tillgång till kompetens finns inom områdena informationskrigsteknik, systemteknik för obemannade farkoster samt området NBC-skydd. Som tidigare redovisats är inte minst dessa senare teknikområden av väsentlig betydelse för utveckling av det nätverksförsvar som regeringen har beslutat om.

Tabell 3.2. Tillgång till strategisk kompetens inom teknikområden

Omfattning av verksamhet	Kompletterande verksamhet inom myndigheter och näringsliv	Försvarsindustrins uppfattning om sina resurser och kompetens	Myndigheters verksamhet dominerar	Försvarsindustrins uppfattning om sina resurser och kompetens
Omfattande Omsätter >100 mnkr per år	1. Ledningssystemteknik 3. Telekrigsteknik (inkl. sensorer och målsökare) 4. Signaturanpassningsteknik 5. Undervattensteknik 6. Vapentechnik och ballistiskt skydd	Mycket stora Stora Stora Stora Mycket stora	7. Skydd mot NBC-stridsmedel	Mycket små
Begränsad Omsätter <50 mnkr per år	2. Informationskrigsteknik 8. Människa System interaktion (MSI) 9. Systemteknik för obemannade farkoster	Små Stora Små		

Industrin har till vår utredning framfört följande kommentarer rörande sina resurser och sin kompetens inom dessa teknikområden.

Resurserna inom området informationskrigsteknik är för närvarande små, men är under uppbyggnad eftersom en snabb teknisk utveckling inom försvaret för närvarande sker inom området. En övergång till ett mer nätverksbaserat försvar kräver en ökad satsning inom detta område. Den svenska telekomindustrin torde vara en viktig tillgång i denna utveckling.

Teknikområdet signaturanpassningsteknik representeras i flera försvarsindustrier av kvalificerade specialister. Även om numerären av personal inom detta område är relativt låg, så måste den tekniska förmågan inom signaturområdet värderas som stor. Signaturkraven inom projekt som JAS 39 Gripen, korvett Visby, undervattensfartyg, torpeder, tysta radarstationer etc. vittnar om detta. Teknikområdet skydd mot NBC har kompetensen väsentligen inom Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens räddningsverk och Statens strålskyddsinstitut. Flertalet svenska materiellprojekt har avancerade lösningar för gränssnittet människa och maskin. Kompetensen är god inom industrin men spilttrad på ett flertal projekt. Resurserna är små för närvarande inom teknikområdet systemteknik för obemannade farkoster. Emellertid har industrin sedan lång tid till-

baka deltagit i att ta fram delsystem för kommunikation med och styrning av flygande farkoster med delvis likvärdig teknik. Därtill besitter industrin en betydande förmåga inom området systemintegration av komplexa system. Denna förmåga har i hög grad byggts upp inom avancerade farkost- och ledningssystem som utvecklats på uppdrag av det svenska försvaret.

I begreppet "den strategiska grunden" ingår förmåga att i olika avseenden kunna driva och vidmakthålla befintlig materiel i fred, kris och krig, att kunna fungera som kompetent kund och kravställare vid anskaffning. Vidare ingår att på hela bredden av försvaret viktiga områden kunna följa, förstå och värdera den tekniska och taktiska utvecklingen på alla områden som har eller bedöms få en avgörande betydelse för försvarets operativa förmåga. Den strategiska kompetensen inom de nio teknikområdena är ur industriell synpunkt att betrakta som nischkompetenser men innebär tillgång till en kvalificerad, tillämpningsinriktad teknisk utvecklingskompetens.

De strategiska kompetenser, som definierats, kan förutsättas vara finansierade av anslag inom försvarsramen eller genom egenfinansierad kompetensuppbyggnad inom industrin. Samtidigt är såväl den strategiska kompetensen som den strategiska grunden beroende av en allmänt stödjande kompetens, skapad på marknadsmässiga villkor. Denna stödjande kompetens kan genereras inom ramen för försvarets samlade materieförsörjning eller inom ramen för näringslivets teknikutveckling.

Inriktningen är att Sverige ska bibehålla strategisk kompetens inom landet för att möjliggöra en anpassning till en ändrad säkerhetspolitisk bedömning. Vi bedömer att en sådan inriktning förutsätter att den industriella kompetensen över huvud taget finns kvar i Sverige. Möjligheterna minskar annars att flexibelt anpassa försvarets förmåga vid en ändrad säkerhetspolitisk bedömning.

Vi har tidigare exemplifierat den omfattande internationalisering av industrier för utveckling och produktion av militära system, som skett de senaste åren. Till denna bild ska läggas att i Sverige baserad försvarsindustri består av, i internationellt perspektiv, relativt små företag. Deras verksamhet kan ägarna i stället för att behålla, välja att sälja, avveckla eller flytta till annan del av koncernen i samband med omstrukturering, för att uppnå en bättre marknadsposition och lönsamhet på samma sätt som sker inom annan civil utlandsägd och svenskägd industri i dag. "Försvarsmateriel på nya villkor" konstaterar rörande industrins internationalisering bl.a. att relatio-

nen mellan stater och industrin förändras, då den nationella identiteten hos försvarsindustrin försvagas. Det blir svårare för den enskilda staten att på egen hand påverka företagens inriktning och utveckling av system. Följande belyser de storleksordningar som bör beaktas i samband med statsmakternas strategiska val för att säkerställa tillgång till strategisk kompetens i ett anpassningsläge:

- Hägglunds som producerar bandvagnar och stridsfordon i Sverige omsatte 1999 omkring 145 miljoner US Dollar. Omsättningen var därmed ca 40 % av den brittiska huvudägarens Alvis omsättning för militära system och motsvarade drygt 5 % av försäljningen av militära system för stridsfordonsproducenten Finmeccanica ingående i den italienska IRI-koncernen.
- Kockums försäljning av militära system uppgick 1999 till något mindre än 90 miljoner US Dollar. Detta motsvarade omkring 20 % av den tyska huvudägaren HDW:s försäljning av militära system, drygt 15 % av det brittiska BAE SYSTEMS Marine och mindre än 3 % av försäljningen i den amerikanska koncernen Litton.
- Saab-koncernen omsatte omkring två tredjedelar av sin försäljning för produktområden militära system. Dess försäljning till främst det svenska försvaret uppgick 1999 till ca 740 miljoner US Dollar. Detta motsvarade mindre än 5 % av den brittiska samarbetspartnern och delägaren BAE Systems försäljning och drygt 4 % av den amerikanska flygproducenten Lockheed Martins försäljning av militära system.

En industriledare har belyst problemet med att bevara industriell kompetens för ett anpassningsförsvar på följande sätt:

Industrin måste producera. Det är en del av framtiden – annars är man slut. Industrin kan inte enbart göra demonstratorer. När taget går måste man välja att vara med eller inte. Detta kan innebära att det blir nödvändigt med ett större långsiktigt åtagande.

3.3.3 Ett utökat materielsamarbete med andra länder

Utredningen om "Materielförsörjning på nya villkor" lämnar ett antal förslag, som sammantagna syftar till att stärka förmågan till internationellt samarbete. Utgångspunkten är att Sverige i ett samarbete om utveckling och produktion med andra länder ska erhålla tillgång till kvalificerad teknik och kunna vidmakthålla säkerhetspolitisk värdefull industriell kompetens inom landet. Ett sådant materielsamarbete syftar också till att utvecklings- och produktionskostnader för kvalificerade system ska kunna delas mellan flera länder samt att leveranssäkerheten i en anpassningssituation ska säkerställas genom ett kvalificerat samarbete.

I propositionen "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" redovisar regeringen hur det internationella samarbetet bör utvecklas för svensk del. För vissa frågor lämnar regeringen i regleringsbrev för år 2002 preciserade uppdrag inom området till myndigheterna. Nedan följer en komprimerad sammanställning av regeringens inriktning och åtgärder:

- Sverige bör, för att försörja det militära försvaret med materiel, sträva efter långsiktigt internationellt samarbete. För att bl.a. öka möjligheterna att anpassa materielen och främja inhemsk kompetensuppbyggnad, bör samarbetet koncentreras till länder och områden där det kan omfatta flera av materielförsörjningens faser. Fortsatt gynnsamma förutsättningar bör eftersträvas för inhemsk industris deltagande i internationella samarbetsprojekt och fortsatt vikt bör läggas vid att utveckla möjligheterna för inhemsk försvarsindustri att exportera försvarsmateriel.
- Landets resurser bör koncentreras och samordnas i syfte att Sverige ska vara en kompetent och attraktiv partner i internationella projekt på hög teknisk nivå. För att möjliggöra leveranser i en krissituation bör Sverige fortsätta att satsa på det väl etablerade och förtroendefulla samarbete vi har med vissa länder.
- Regeringen anser att strävan bör vara att aktivt förbättra samarbetsmöjligheterna och effektiviteten i samarbetsprojekt, genom deltagande i forum som sexnationerskretsen, Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (WEAG), organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Europa (OCCAR) och den nordiska samarbetskretsen (NORDAC). En särskild arbets-

grupp behandlar samarbetet med USA avseende exportregler och exportlicenser för amerikansk teknologi och materiel gentemot tredje land.

- Enligt regeringens bedömning är export av materiel gynnsamt för Sveriges forskning och teknikutveckling och därmed för inhemsk försvarsindustris utvecklingsmöjligheter. Det finns också ett värde i att kundbasen breddas för materiel som används i Försvarsmakten. Därigenom uppstår möjligheter att dela kostnader för vidareutveckling, samordna utbildning och underhåll samt utbyta erfarenheter av materielens användning.
- I regleringsbrev för Försvarets materielverk för år 2002 anges att verket bl.a. vid alla större materielanskaffningar ska pröva möjligheterna till internationellt samarbete. Materielverket ska också ha goda kunskaper i försvarsindustrifrågor samt om möjligheterna till och förutsättningarna för internationellt materiel-samarbete. Verket ska också lämna regeringen stöd till det s.k. "sexnationersinitiativet", för att underlätta omstrukturen av europeisk försvarsindustri samt leda det svenska samarbetet med USA vad gäller exportlicenser m.m.
- I regleringsbrev för år 2002 anges att Försvarsmakten ska stödja Regeringskansliet i dess arbete med förhandlingar om allmänna säkerhetsskyddsavtal med andra länder. Vidare ska Försvarsmakten i budgetunderlaget för år 2003 ange och motivera myndighetens möjligheter och begränsningar att lämna exportstöd till svensk industri samt ange omfattningen av sådant internationellt samarbete inom försvarsmaterielområdet som myndigheten utför på uppdrag av regeringen.

Under åren 2000 till 2001 har en rad samarbeten med denna inriktning påbörjats eller genomförts. Exempelvis ingicks 2001 ett nordiskt generellt avtal mellan Sverige, Norge, Finland och Danmark om att skapa en gemensam struktur för att underlätta industriell verksamhet och för att främja konkurrenskraftigare nordiska försvarsindustrier. Avtalet ingicks i anslutning till avtalet om bildandet av det nordiska ammunitionsföretaget NAMMO AS med delar från dåvarande Celsius i Sverige, Patria Oy i Finland och Raufoss i Norge. På våren samma år godkände Sveriges riksdag också ett ramavtal mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin (sexnationssamarbetet).

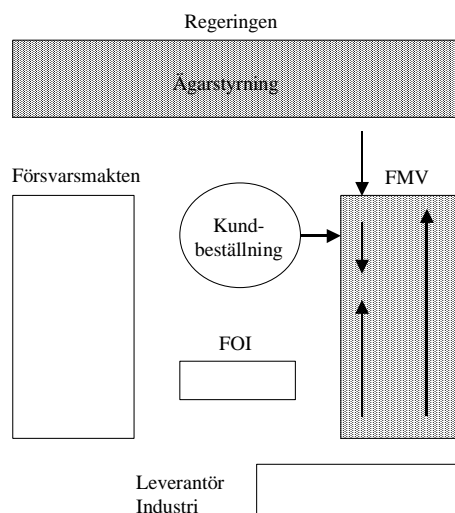
Beträffande materielsystem, har Sverige under år 2001 slutit flera avtal både bilateralt och multilateralt. I september 2001 beslöt Sverige tillsammans med Finland och Norge att gemensamt upphandla standardhelikoptrar för sina respektive försvar. För svensk del beslöts anskaffning av 18 medeltunga helikoptrar för både markoperationer och sjöoperativ verksamhet. Beslutet innebar samtidigt att Saab-koncernen kan räkna med en väsentlig beställning av det taktiska system, som ska utvecklas och produceras för den svenska delen av leveranserna. I sammanhanget kan också nämnas det sedan tidigare år pågående samarbetet med Norge och Danmark om utveckling av ubåtar, det s.k. VIKING-projektet, samt de multinationella projekteten för anskaffning av jaktrobotarna IRIS-T och METEOR för flygplansplattformar, däribland JAS 39-flygplanet.

Rörande JAS 39-systemet tecknade de svenska och ungerska regeringarna i december 2001 ett Memorandum of Understanding om leasing av 14 svenska Gripenflygplan. Efter erbjudande om off-set samt med stöd av de svenska och brittiska exportkreditnämnderna inledde Tjeckien i december 2001 förhandlingar med Saab om köp av 24 stycken Gripen. Under november 2001 slöt den svenska regeringen tillsammans med Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland ett avtal om att inleda ett omfattande och långsiktigt teknik- och demonstratorprogram för de operativa krav som i ett tjugoårsperspektiv behöver ställas för att möta de militära kraven på förmåga med flygsystem.

Regeringen har också pekat på kopplingen mellan materielförsörjning och deltagande i internationellt fredsbevarande samarbete, det senare som en av flera huvuduppgifter för Försvarsmakten. Exempel på dessa verksamheter som Sverige deltagit i under hösten 2001 är EU:s militära kapacitetskonferens, som avser möjligheter att täcka brister avseende EU:s krishanteringsförmåga för att den ska kunna verka operativt.

3.4 Statsmakternas styrning av Försvarets materielverk

Den sedan mitten av 1990-talet införda intäktsfinansieringen av Försvarets materielverk har resulterat i att myndighetens styrning har delats upp. Kunden – främst Försvarmakten – bestämmer vad myndigheten ska åstadkomma genom uppdrag och kundbeställningar. Ägaren – regeringen – anger de övergripande målen samt utvärderar hur väl materielverket uppfyller dessa mål.



3.4.1 Verksamhetsmål

Målet för materielverket är enligt regleringsbrev för 2002 att genom en kostnadseffektiv, affärsmässig och säker materieförsörjning bidra till att stärka Försvarmaktens operativa förmåga. Försvarets materielverk ska också, inom ramen för gällande inriktning, stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.

Som en del av den förändrade inriktningen för materieförsörjningen har vissa förskjutningar skett i de verksamhetsmål som regeringen angett i regleringsbrev. Av regleringsbreven framgår sedan år 2000 att verket ska fortsätta att anpassa verksamheten till förändrade omvärldsförutsättningar och härvid bistå Försvarmakten i dess planering för förmåga till anpassning. Verket ska också vid alla större materielanskaffningar pröva möjligheterna till internationellt samarbete, ha goda kunskaper i försvarsindustrifrågor samt om förutsättningar för internationellt materielsamarbete. Försvarmakten ska stödjas för att öka och fördjupa det internationella samarbetet inom försvarsmaterielområdet och för att underlätta svensk försvarsindustris deltagande i internationella samarbetsprojekt.

Regeringen målstyr verksamheten i stort genom den generella verksförordningen (1995:1322), instruktionen för Försvarets materielverk (1996:103), de årliga regleringsbrevens samt genom särskilda uppdrag till verket i olika materiefrågor där underlag krävs.

Försvarets materielverk är sedan 1995/96 en avgiftsfinansierad myndighet där verksamhetens innehåll styrs av den sedan 1996 införda uppdragsstyrningen från beställare. Uppdragsstyrning innebär att uppdragsgivarna, främst Försvarsmakten, styr vad verksamheten ska genomföra men inte hur. Regeringens s.k. ägarstyrning är i systemet ett komplement som avser ge styrning och uppföljning av att verket utvecklas till en kompetent och effektiv utförare av de beställningar som man tar emot.

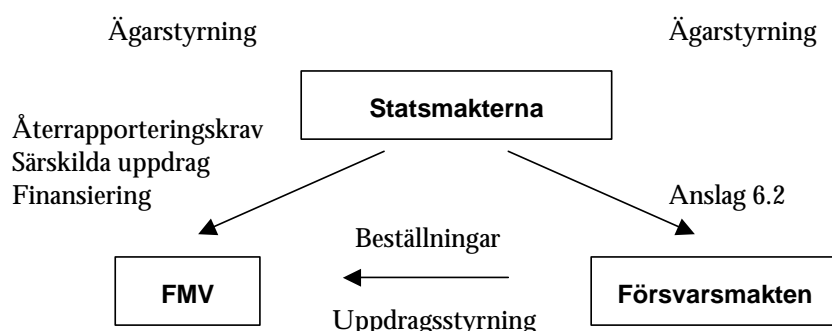
Myndighetens uppdrag domineras helt av uppgiften att stödja Försvarsmakten. Av de totala avgiftsintäkterna år 2000 om 19 836 miljoner kronor omsatte andra kunder än Försvarsmakten mindre än 340 miljoner kronor varav

- omkring 15,8 miljoner kronor för tjänster åt andra länder – Australien, Frankrike, Italien, Canada, Storbritannien och Tyskland – för kvalitetssäkring och provning vid Robotförsöksplats Norrland i Vidsel,
- omkring 81,6 miljoner kronor för uppdrag från statliga myndigheter och affärsverk inom materielområdet. Avser främst Överstyrelsen för civil beredskap, Luftfartsverket, Fortifikationsverket samt Kustbevakningen,
- omkring 234,4 miljoner kronor för uppdrag inom materielområdet från privata företag, främst Kockums, BMLV, Bofors Defense och Saab.

3.4.2 Regeringens styrning av myndigheten

Regeringen styr formellt vad materielprocessen ska åstadkomma genom krav på budgetunderlag och beslut i regleringsbrev för anslaget 6:2 till Försvarsmakten. Långsiktigt styr också regeringen materielanskaffningen genom att ange inriktningen för åren därefter. Regeringen ger också fleråriga ramar för Försvarsmaktens befogenhet att lägga beställningar, s.k. bemyndiganden. Regeringen föreskriver också vilka av anskaffningarna i den tioåriga materielplanen som ska godkännas och följas upp av regeringen. Försvarsmakten styr därefter verksamheten vid Försvarets materielverk genom uppdrag med åtföljande finansiering. Denna indirekta styrning av verksamheten vid Försvarets materielverk sker inom ramen för hela anskaffningsprocessen och behandlas vidare i avsnitt 3.4.5.

Figur 3.3. Ägarstyrning och uppdragsstyrning



Regeringens "ägarstyrning" av Försvarets materielverk sker formellt i instruktion och regleringsbrev där regeringen anger mål- och resultatkrav samt krav på återrapportering för uppföljning av verksamheter i termer av prestationer och effekter kopplade till medelsförbrukning. Ägarstyrning sker också genom att regeringen i regleringsbrev anger finansiella parametrar som i huvudsak innehåller:

- Myndighetens investeringsplan (mellan 118 och 180 miljoner kr per år 2001–2004).
- Låneram i Riksgälden för utestående förskott och tillkommande förskottsbetalningar till leverantörer (13 miljarder kronor för 2002).

- Räntekontokredit i riksgälden samt föreskrift för räntebindning av räntekonto i Riksgälden (8,5 miljoner kronor för 2002).
- Föreskrifter om valutariskhantering genom terminssäkring i Riksgälden eller användning av valutakonton.

Regeringen styr även genom att reglera myndighetens kommersiella verksamhet i lagen om offentlig upphandling (LOU), genom exportkreditnämndens verksamhet samt genom undantag från kapitalförsörjningsförordningen rörande överskott vid avveckling av materiel.

Under de senaste åren har regeringen i olika särskilda frågor också styrt materielanskaffningen genom riktade handlingsregler och särskilda uppdrag i regleringsbrevet. Regeringen påverkar därigenom i ökad utsträckning genom handlingsregler till både Försvarmakten och Försvarets materielverk vad materielverket ska genomföra. Exempelvis har Försvarmakten för år 2000 uppdrag att vid beställning av materiel och forskning utnyttja möjligheterna till internationellt samarbete. Till anslaget för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling finns fogade specificerade anslagsposter där beloppsgränser anges som Försvarmakten ska betala till Försvarets materielverk respektive till Totalförsvarets forskningsinstitut för internationell verksamhet som utförs på uppdrag av regeringen. Samtidigt anger regeringen i regleringsbrev, att Försvarets materielverk ska pröva möjligheterna till internationellt samarbete vid alla större materielanskaffningar.

Ett annat exempel på styrning genom riktade uppdrag till både Försvarmakten och Försvarets materielverk finns inom industriella området. För år 2002 ska materieförsörjning och forskning och teknikutveckling av Försvarmakten planeras så att behovet av strategisk kompetens tillgodoses. I den långsiktiga materieförsörjningsplanen ska Försvarmakten beskriva på vilket sätt behovet av strategisk kompetens tillgodosetts. Parallellt har Försvarets materielverk av regeringen i uppdrag att bevaka tillgången till strategisk kompetens, följa utvecklingen inom försvarsindustri samt vara berett att för Försvarsdepartementet redovisa förändringar inom industrin och bedömningar av dessa förändringars konsekvenser för Försvarmaktens materieförsörjning.

Formellt styr ägaren också genom att utse styrelse för myndigheten. Styrelsen är en styrelse med s.k. fullt ansvar för ledning av myndigheten, medan generaldirektören enligt förordning (SFS1996:103) ansvarar för den löpande förvaltningen. Styrelsen

ska löpande följa upp och pröva verksamheten samt göra de åtgärder som krävs. Den ska förutom att se till att regeringen får ett tillräckligt underlag för att bedöma myndighetens omfattning och inriktning också pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i samklang med verksamhetens syfte.

Viktiga underlag för styrning inhämtas också genom kontakter på handläggarnivå och informell samverkan i ett antal forum.

3.4.3 Regeringens uppföljning av myndighetens effektivitet

Verksamhetsuppföljningen inom Försvarets materielverk anpassas till de krav på återrapportering som regeringen ställer i regleringsbrev. En del av regeringens uppföljningskrav har karaktären av effektivitetsmått, men förutsätter ofta att data över flera år kan jämföras. Andra krav rör uppföljning mot verksamhetsmål, utgör redovisning av särskilda utredningsuppdrag eller avser redovisningsdata för kontroll av utfallet mot givna ramar. Följande är de effektivitetsmått eller resultatindikatorer som regeringen har tillämpat de senaste åren.

- **Statistik över milstolpar**

Leveranser som Försvarets materielverk kan fakturera Försvarsmakten är knutna till s.k. milstolpar där delar av en kundbeställning är levererad. För dessa milstolpar i uppdragsflödet mellan Försvarsmakten och materielverket ska materielverket redovisa andelen milstolpar som uppfylls inom överenskommen tid och andelen avtal med Försvarsmakten som omförhandlats. Statistik ska också levereras över vilka andelar av leverantörsavtalen som gällt för beställningar till upparbetade kostnader, respektive med fast pris som grund.

Dessa resultatmätt ger över flera år en bild över hur myndigheten stödjer kunden i produktionen. Det kan sägas vara mått på materieförsörjningens kriterier tid och kostnad. Vad det gäller sättet att mäta kostnad ingår inte över- och underutnyttjande av ramen för milstolpar och objekt som en oberoende variabel. Måtten ger därför vare sig information om huruvida uppdragens materiella prestanda uppnåtts eller inte uppnåtts till planerad eller lägre kostnad eller om milstolpar uppnåtts inom budgeterad ram.

Milstolpar är i sig ett styrinstrument eftersom de utgör grunden för materielverkets fakturering och belastning av materielanslaget. Till följd av att materielverket, i samråd med Försvarsmakten, inför bokslutet år 2000 omförhandlade gällande leverantörsavtal till en uppdelning i fler milstolpar kunde ett väsentligt anslagsunderskridande undvikas. Detta förhållande uppmärksammades av Riksrevisionsverket i den årliga revisionen av Försvarets materielverk. I revisionsberättelsen för det året påpekade revisorerna att tillvägagångssättet knappast var förenligt med god sed. Regeringen har för år 2001 angett att sådan milstolpfakturering med koncentration vid årsskiftet ska undvikas. Det ska emellertid noteras att utfallet vid mätning av milstolpseffektivitet inte ensidigt är ett resultat av relationen Försvarsmakten – Materielverket, utan också påverkas av industrins förmåga att infria ingångna avtal.

- **Statistik över upphandling, fakturering m.m.**

Ett annat mått som återrapporterats avseende myndighetens inre effektivitet är den genomsnittliga tiden för fakturering, dvs. den tid som förflyter från tidpunkten då myndigheten fått en prestation godkänd av kunden (milstolpe uppnådd) till dess att en faktura har avsänts. Ett mått av annan karaktär, som mer

rör den ”yttre effektiviteten” är den andel av nya upphandlingar som genomförts i konkurrens.

Inget av dessa resultatmått kan anses ge relevanta mått på inre effektivitet eller produktivitet. Detta sammanhänger med att längden på den genomsnittliga tiden för att fakturera en godkänd milstolpe medför relativt låga kostnader relativt den tidsperiod som förflyter från det att en leverantör erhållit ett förskott till dess att leverantören fakturerat myndigheten för en slutförd prestation. Inte heller det mått som avser graden av konkurrens i upphandlingen kan isolerat ses som ett relevant mått på effektivitet. En upphandling i form av förhandlingsupphandling med en svenskbaserad leverantör för att bibehålla strategisk kompetens eller för att säkerställa ett internationellt samarbete skulle avläsas som en reducerad effektivitet om måttet användes på detta sätt. Regeringen har i regleringsbrev för år 2002 strukit återrapportering av dessa resultatmått.

- **Nyckeltal**

För att bedöma materielverkets inre effektivitet har regeringen under flera år begärt in redovisning av ett antal nyckeltal.

- Utveckling av timkostnad under året. Genomsnittlig timkostnad under året/genomsnittlig timkostnad föregående år.
- Utbildning. Summa utbildningsdagar/antal årsarbetare.
- Lokalkostnad. Total lokalkostnad/antal årsarbetare.
- Lokalyta. Total lokalarea/antal årsarbetare.
- Konsultkostnader. Summa kostnader externa konsulter/summa personalkostnad.
- Styckkostnad. Total kostnad för prestationer/antal prestationer.

Även om en längre serie för dessa data har erhållits är det svårt att se hur en analys av dem skulle kunna leda till åtgärder som förbättrar myndighetens effektivitet. Den genomsnittliga timkostnaden sjunker om materielverket tvingas ersätta erfaren kvalificerad personal med nyanställda. På motsvarande sätt är varken antalet utbildningsdagar eller lokalyta väsentliga mått jämfört med om Försvarets materielverk genomsnittligt kan medverka till att en större andel av materielsystemen inryms i objektramarna och samtidigt uppnår eller överträffar den specificerade prestandan/förmågan. Exempelvis motsvarar en 50-procentig utökning

eller minskning av lokalkostnaderna för år 2000 drygt 7 promille av myndighetens kostnader för leverantörsavtalen i materieförsörjningen. Inte heller styckkostnad för prestationer är ett mått som kan användas för uppföljning. Detta beror på att definitionen på prestation eller milstolpe direkt sammanhänger med systemdefinitionen. Prestationerna blir därför inte jämförbara om inte systemnivå beaktas. Regeringen har i regleringsbrev för år 2002 strukit dessa uppföljningskrav.

Regeringen har i regleringsbrev för år 2002 påbörjat en ny inriktning av uppföljning och återrapportering. I regleringsbrevet till Försvarets materielverk anges att myndigheten ska redovisa vidtagna åtgärder för att öka förutsättningarna för ett bättre omdöme om Materielverkets tjänster bland kunderna. Myndigheten ska också redovisa sin bedömning av resultatet av dessa åtgärder. För att uppnå bättre förutsättningar för en övergripande styrning av Materielverkets effektivitet skulle detta krav behöva kompletteras med krav på beställaren – främst Försvarsmakten – att följa upp och återredovisa materieförsörjningen i termer av tid, kostnad, prestanda och det förädlingsvärde som Försvarets materielverk tillfört i anskaffning av enskilda materielsystem.

3.4.4 Försvarsdepartementets möjligheter till ägarstyrning

Försvarsdepartementets styrning av materieförsörjning för försvaret är en uppgift för departementets militära enhet. Av drygt tio personår vid Regeringskansliet som direkt arbetar med frågor inom materielområdet, kan högst omkring ett personår beräknas avse regeringskansliets ägarstyrning av myndigheten Försvarets materielverk, medan resten arbetar med materieförsörjningen i sin helhet, såsom strategier inom området, investeringar som sker efter regeringsbeslut, internationella och bilaterala samarbeten, exportstöd m.m. Eftersom materieförsörjning i sig är en komplex verksamhet, som dessutom har direkt samband med utformning och krav på Försvarmaktens förmågor att uppfylla ställda krav, är det naturligt att departementet behöver verktyg som ger överblick av hur produktivitet och effektivitet utvecklas.

I FOA-rapporten "Den problematiska styrningen" (FOA-R, 00 01611-170-SE) från september år 2000 studerar forskarna relationen mellan Försvarsdepartementet och Försvarmakten. De drar i rapporten flera slutsatser rörande styrformerna, vilka om de bedöms vara riktiga bör leda till förändring. Enligt rapporten hade Försvarsdepartementet genom sina återrapporteringskrav huvudsakligen efterfrågat grunddata om åtgärder. Den efterfrågade informationen tolkade forskarna som kontroll av att något skett, och inte som information för att förstå de bakomliggande åtgärderna. Försvarsdepartementets styrproblem sammanfattades bl.a. med att det saknades kontinuitet och tydlighet i återrapporteringen, att det fanns oklara samband mellan operativ förmåga, produktion och kostnader samt att Försvarmaktens dokument var mycket omfattande och svåra att förstå för mottagarna. Väsentliga inslag i styrproblemen ansågs vara misstro och bristande kunskap om förhållanden som rör Försvarmakten.

Förklaringar till att departementets tjänstemän upplevde otillräcklig information ansågs vara en bristande kunskap om Försvarmaktens verksamhet och om vad som är möjligt att få svar på. Det bedömdes att det fanns en föreställning om enkla samband för en verksamhet utan enkla samband och misstankar om att Försvarmakten undanhöll information. Återrapporteringskraven var kontrollinriktade men behoven förståelseinriktade. De grunddata som efterfrågats krävde analys för att dra slutsatser, men sådan kapacitet var alltför begränsad på departementet. Från Försvarmaktens sida fann forskarna att målstyrningen hade väsentliga inslag av

detaljstyrning. Till följd av krav på en omfattande och detaljerad återrapportering kunde ansvarsfördelningen uppfattas som diffus och undergräva ansvaret för myndighetens självständiga kontroll. Användningen av nyckeltal och tidsserier hade inte nått en sådan nivå att den upplevdes som meningsfull för någon av parterna.

Totalförsvarets forskningsinstitut genomförde under 2001 en uppföljande analys inriktad mot återrapporteringskraven i regleringsbrevet för Försvarsmakten (PM 2001-10-16). En slutsats av analysen är att återrapporteringen har ett par dominerande syften. De är främst till för att kontrollera den förvaltningsmässiga styrningen av myndigheten, få in information till handläggare och regering samt att belysa politiskt relevanta frågor. Det senare framkommer ofta som en följd av frågor från försvarsutskottet som tenderar att vara av detaljerad natur.

Återrapporteringskravens detaljeringsgrad kan starkt variera, vilket inte är helt oberoende från handläggarens vana, intresse och individuella behov. En hög detaljeringsgrad i det som återrapporteras riskerar att kräva stor analyskraft vid försvarsdepartementet. Detta kan gälla för att dra slutsatser från grunddata som har formen av t.ex. redogörelser över ett antal aktiviteter under året.

Eftersom huvuddelen av dessa frågor rör komplexiteten i kopplingarna mellan Försvarsmaktens operativa förmågor och materiella förmågor, kan dessa frågeställningar i viss utsträckning bedömas relevanta även vad gäller uppföljning av Materielverkets verksamhet.

3.4.5 Styrelsens roll

Styrelsen i Försvarets materielverk ansvarar för myndighetens verksamhet och ska fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs. Den ska i övrigt se till att regeringen får det underlag som den behöver, för att ta ställning till omfattningen i och inriktningen av verksamheten. I övrigt ansvarar den för att

- pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten,
- biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade, samt

- besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag åtgärder med anledning av revisionsrapporter, intern revision samt föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Enligt Statskontorets granskning av styrelsefunktionen (Statskontoret 2000:9) fanns det ett huvudargument för att införa styrelser med fullt ansvar i myndigheter som tidigare har haft styrelser med begränsat ansvar. Syftet var att komma ifrån den otydlighet i ansvarsförhållanden, både mellan regeringen och myndigheterna och mellan styrelser och myndighetscheferna. Regeringskansliet bedömde 1996 att styrelse med fullt ansvar var lämplig för Försvarets materielverk: "Försvarets materielverk är helt avgiftsfinansierat och uppdragsstyrt i huvudsak av Försvarsmakten. Verksamheten lämpar sig väl att ledas av en styrelse med fullt ansvar då man har ett stort finansiellt och självständigt ansvar".

Följande slutsatser ansåg Statskontoret i sin rapport gälla generellt där styrelser med fullt ansvar införts. Införande av styrelser med fullt ansvar hade inte påverkat regeringens övriga styrning av myndigheterna genom instruktioner, regleringsbrev, särskilda uppdrag m.m. Regeringen styr också informellt genom direktkontakt med myndighetscheferna, och inte med styrelseordförandena. "Ågardirektiv" till styrelsen förekommer knappast alls från departementen. Verksamhets- och förvaltningsansvar utkrävs av myndighetscheferna och inte av styrelserna trots att det är styrelserna som formellt leder myndigheterna. Därmed visade utvärderingen att ledningsformen – styrelse med fullt ansvar – hittills inte har varit ett ändamålsenligt redskap för att uppnå en effektivare styrning av statlig verksamhet. Styrelse med fullt ansvar har dock varit ett redskap för att uppnå en effektiv förvaltning av statlig verksamhet genom att den bidrar till att stärka myndigheternas ledningsfunktioner och komplettera de verkställande ledningarna genom en större ledningsauktoritet och skarpare fokusering på strategiska frågor. Benämningen "med fullt ansvar" saknar emellertid täckning, både principiellt och i praktiken.

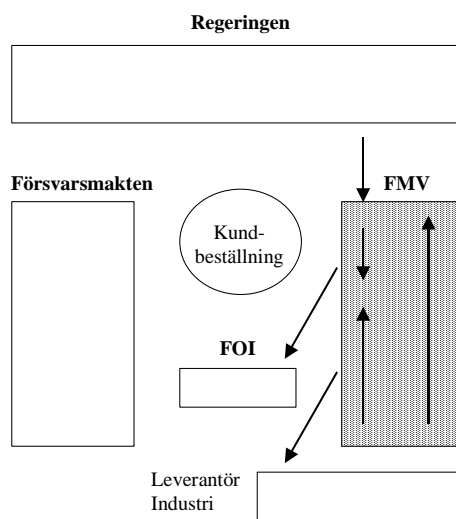
Det som avgör valet av ledningsform bör vara vilket beslutsmandat som är möjligt att delegera till myndigheten och vilket beslutsmandat som regeringen i praktiken också är villig att delegera. Ju större mått av delegering, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar. Ett annat kriterium för val av styrelse med fullt ansvar är vilka frihetsgrader som myndigheten har i sin verksamhet, givet

lagreglering och andra verksamhetsförutsättningar, och därmed vilket utrymme som det finns för myndighetsledningens strategiska vägval när det gäller medlen. Ju större mått av frihet, desto starkare motiv för styrelse med fullt ansvar. Om förutsättningarna för myndighetens verksamhet är komplexa ökar myndighetens behov av en stärkt och professionell ledningsfunktion. Ju mer komplex en verksamhet är, desto starkare motiv för en styrelse med fullt ansvar.

Enligt vår bedömning är samma slutsatser tillämpliga för styrelsens funktion i Materielverkets verksamhet. Försvarets materielverks styrelse kan anses utgöra en förstärkning av myndighetsledningen genom att vara ett stöd för generaldirektören. Vi har trots detta inte kunnat finna att styrelsen i någon större utsträckning kan påverka vare sig myndighetens strategiska inriktning eller effektivisering av verksamheten. Inte heller genomför den någon egentlig kontroll och styrning av verksamheten i egenskap av regeringens ombud. Detta är också naturligt, eftersom regeringen ger de finansiella ramarna för verksamheten medan Försvarmakten, och även regeringen indirekt, genom uppdragsstyrning helt styr verksamhetens omfattning och innehåll.

3.5 Myndighetsledningens fokusering på anskaffningsrollen

Försvarets materielverk har under 1990-talet genomgått flera organisatoriska förändringar och drivit projekt för processförändringar. Dessa har dels syftat till rationaliseringar i arbetssättet, dels till att anpassa verksamheten till grundläggande omvärldsförändringar såsom övergången från att vara ägarföreträdare till att bli uppdragsstyrd av det militära försvaret. Övergången till ett i grunden förändrat totalförsvar och med stor anpassningsförmåga är den pågående förändring som myndigheten nu anpassar sin verksamhet till.



3.5.1 Verkets ledningsorganisation och förändringar 1990–1999

Materielverket leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Materielverkets generaldirektör är chef för myndigheten och ansvarar för och leder verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Verket har under 1990-talet genomgått flera organisationsförändringar delvis betingade av övergången till beställar-/utförarmodellen i relationen till Försvarsmakten, men i ännu högre grad med mål att underlätta verkets operativa ledning, effektivisera verksamheten samt minska myndighetens kostnader. Före 1993 organiserades verket i sex huvudavdelningar, varav en vardera för armémateriel, marinmateriel respektive flygmateriel. Gemensamma tekniska avdelningar fanns inom de tre försvarsgrensorienterade huvudavdelningarna för vapen, robot, elektronik, fartyg, flygplan med flera områden. En ny organisationsöversyn gjordes 1993–1996 med mål att minska myndighetskostnaderna vid oför-

ändrad uppdragsvolym. Organisatoriskt resulterade översynen i en Generaldirektörens Stab samt 18 fristående enheter där tre stycken försvarsgrensorienterade materielledningar skulle vara uppdragsmottagare från Försvarsmakten och uppdragsgivare till de 15 självständiga resultatenheterna.

I och med att Försvarsmakten fick ansvaret för materielanslaget och genom uppdrag styrde verkets verksamhet beslutades samtidigt en ledningsöversyn i syfte att underlätta den operativa ledningen av verket. En organisationsjustering gjordes 1996–1999 där fyra divisioner och en stabsfunktion ersatte den tidigare organisationen. Förutom gemensamma staber och en division för lednings- och försörjningssystem fanns fortfarande en divisionsindelning präglad av en inriktning mot armé-, marin- och flygledningarna inom Försvarsmakten.

Materielverket har under 1990-talet genomfört särskilda besparingsprogram i samband med översynerna av ledningsorganisationen. År 1993 fastställde verket ett mål som innebar att de årliga driftkostnaderna skulle minskas med 295 miljoner kronor (466 miljoner kronor i prisläge 1996). Målet skulle nås till 1997 och genomföras genom minskning av verksgemensamma omkostnader, koncentration till verkets kärnområden samt minskning av de årliga resekostnaderna. Vid utgången av 1996 redovisade myndigheten i årsredovisningen att en besparing om 550 miljoner kronor eller 19 % av driftkostnaderna uppnåtts med hänsyn tagen till nya och ändrade uppdrag. Sedan 1998 har regeringen ålagt myndigheten att genom rationaliseringar minska omkostnadsfaktureringen från totalt 1 536 miljoner kronor 1996 med 45, 95 och 135 miljoner kronor för åren 1998, 1999 respektive år 2000. I årsredovisningen för år 2000 redovisade verket att lägre omkostnader om ca 369 miljoner kronor och 20 % av prisomräknade omkostnader 1996. Vår utredning beräknar att dessa förändringar under 1990-talet har resulterat i följande utveckling av antalet årsarbetskrafter och andra resurser i materielverkets verksamhet:

Tabell 3.3. Antalet personår (medeltal över året)

	92/93	93/94	94/95	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Antal personår	2 950	2 789	2 614	2 556 ⁴⁾	2 581	2 540	2 435	2 144	2 103

Tabell 3.4. Interna och externa resurser i Försvarets materielverks verksamhet. Kostnader anges omräknat till prisläge 2001 ⁵⁾

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Personal, mnkr	1 299 ⁴⁾	1 251	1 256	1 202 ¹⁾	1 149	1 136
Konsulter, mnkr ²⁾	1 705 ⁴⁾	1 830	1 745	1 759	1 758	1 932
Personal + konsulter för anskaffning, mnkr	3 004 ⁴⁾	3 081	3 001	2 961	2 907	3 068
Använda resurser, mnkr ³⁾	4 037 ⁴⁾	3 997	4 324	4 168	4 234	4 541

1) Exklusive en omstruktureringskostnad om 180 mnkr.

2) Konsulter för medverkan i materielanskaffning.

3) Endast medräknat kostnader för personal, lokaler, konsulttjänster för medverkan i materielanskaffning samt övriga konsulttjänster. Övriga kostnader i årsredovisning, bl.a. vissa avskrivningskostnader, har bedömts vara jämförelsestörande för verksamhetsutvecklingen i stort beroende på omdefinition av resursslagen.

4) Kostnader för budgetåret 1995/96 omräknat från 18 till 12 månader.

5) Grundvärden för de olika resursslagen har hämtats från Materielverkets årsredovisningar. Därvid har för jämförelsens skull de justerade jämförelsevärdena från efterföljande årsredovisning använts.

3.5.2 Athéna-projektet och förändringar 1999–2003

Under 1999 initierade verksledningen en genomgripande verksamhets- och organisationsöversyn kallad Athéna-projektet. Översynen initierades av försvarets förändrade inriktning enligt besluten av Riksdagen och regeringen. Besluten innebar en tyngdpunkt på tidiga skeden, fokusering på operativ förmåga, evolutionär utveckling och mindre av materielanknuten detaljspecifikation i leverantörsavtal. Översynen innebar att verksamheten före 2004 skulle etablera en tydlig kundnytta till Försvarsmakten, ha endast en systemledning inom Försvarets materielverk, arbeta processinriktat med internuppdrag från systemledning till produktionsledning samt göra organisationen mer kompetensinriktad. Samtidigt gällde

som mål att minska antalet medarbetare i Stockholm med 450 årsarbetskrafter och verkets omkostnader med minst 230 miljoner kronor i prisläge 1998.

Verket anser att projektmålen har uppnåtts vad gäller såväl resurser, ekonomi som organisation samt att nya processer och arbets sätt är under införande och bedöms vara införda senast 2004. Organisatoriskt blev resultatet två staber och två ledningar. I staberna samlades dels sedvanliga myndighetsfunktioner för kompetensförsörjning, ekonomi, information m.m. dels en myndighets specifik stab för säkerhetsskydd, juridik, utlandsverksamhet och patentverksamhet. Systemledningen bildades för uppgiften att vara kundytta mot externa kunder och bevaka teknikutveckling, industristruktur, internationell utveckling och tekniska hotbilder. Produktionsledningen hade huvuduppgiften att förse Försvarsmaktens förband med materiel och efterfrågade tjänster. All materiel-systemrelaterad produktion skulle ledas av denna organisation och tillhandahålla teknisk, kommersiell och projektstöd kompetens till hela produktionsprocessen genom efterfrågan från systemledningen. I produktionsledningen ingick också nästan all teknisk kompetens. År 2001 separerades den tekniska kompetensen från produktionsledningen i syfte att renodla roller och ansvar. Därefter finns följande grundläggande interna roll- och uppdragsfördelning internt inom Försvarets materielverk med följande ungefärliga resurser år 2001.

- **Ledningsstaben och Stab juridik – ca 280 personår varav Juridik 30**
Svarar även för gemensam *service*, bl.a. att tillhandahålla lokaler och IS/IT-stöd.
- **Systemledning – ca 170 personår**
Utgör verkets strategiska affärsledning och ansvarar för avtal mot kunder. Ska som intern *kravställare* svara för samordning och koordinering av samtliga produktkrav. Svarar för materiel-systemens funktion, prestanda, kostnad och tidsplanering i ett livscykelperspektiv. Ska även som *genomförare* svara för framtagning av strategiunderlag och särskilda utredningar för materieförsörjningen på uppdrag av Regeringen/Försvarsmakten.

- **Produktionsledning (ProdL) – ca 700 personår**
Svarar som verkets *genomförare* på uppdrag av systemledningen för produktion av tekniska system och produkter som ingår i Försvarsmaktens förband. Svarar för projektledning, affärsmässighet och avtal med leverantörer. Ska som *resurshållare* tillhandahålla kompetens för projektstyrning, ledning av validering och verifiering samt kommersiell kompetens till hela Försvarets materielverk. Ska också tillhandahålla fysiska provresurser.
- **Tekniskt kompetenscentrum (TKC) – ca 900 personår**
Ska som *resurshållare* svara för att tillhandahålla efterfrågad teknisk kompetens. Svarar för utveckling av teknisk kärnkompetens och kompetenssäkring av efterfrågade tekniska resurser, såväl egna som konsulter för genomförande av produktionen. Upphandlar konsulter för att täcka egna brister. Per januari 2002 överfördes Reservmaterielenheter med omkring 185 personer till Försvarsmaktens nybildade logistikenhet, FMLOG.

Under år 2002 planerar verket dessutom inrätta en sjätte huvudenhet benämnd *Kommersiell ledning*, vilket bedöms innebära att uppgifter i leverantörsgrensytan flyttas från produktionsledningen.

Som projekt avslutades Athéna vid årsskiftet 2000/2001 och förändringsprocessen drivs vidare i den nya organisationen. Den mest omfattande delen av förändringsarbetet innebär att etablera ett gemensamt processororienterat arbetssätt som bygger på en kompetensorienterad organisation för hela Försvarets materielverk. Flera mål gäller för förändringsarbetet. Utvecklingen av verket ska ske genom att ett ensat kund- och flödesorienterat arbetssätt införs, liksom en ny och förenklad styrmodell. Resurserna och verkets kompetenser ska anpassas till den framtida efterfrågan. Förutsättningar ska skapas för en IS/IT-struktur som ännu bättre stöder verksamheten. Slutligen ska verksamheter avyttras som inte är verkets kärnområden.

Senhösten år 2001 kan förändringsprocessen bedömas ha lett till följande resultat. Processororientering av myndigheten initierades genom att den nya organisationen med roller och uppgifter infördes. Samtidigt skapades grunden till processernas utformning genom att projektet utvecklade en processkarta, som dock behöver förbättras för att kunna utgöra ett stöd för medarbetarna på Materielverket. De beskrivna processerna saknade tydliga beskrivningar för delar av verksamheten och komplexiteten i verksamheten var

inte tillräckligt omhändertagen i de processer som utvecklats. Det kan bedömas att det finns godkända och för alla medarbetare tillgängliga processbeskrivningar för omkring 75 % av verksamheten. Arbetet med att förtydliga en ny och förenklad styrmodell pågår. En verifierings- och valideringsprocess tillämpas innan processbeskrivningarna m.m. fastställs, för att ställda kvalitetskrav ska uppfyllas. Arbetet fortsätter med att förtydliga ledningsmodellen för uppdragsledning med främst beslutsbefogenheter för olika befattningar. Sedan projektet avslutades beslöts att processbeskrivningarna skulle anpassas mot ett antal ISO-standards för att ge stöd av internationellt vedertagna principer i den fortsatta utvecklingen av arbetsmetoder. De nya processbeskrivningarna började gälla från april 2001.

Utöver ett antal informationstillfällen i syfte att nå all personal planerades en fördjupad utbildning avseende processororienteringen och det förändrade arbetssättet. Beroende på bristande kvalitet i processutformningen kunde inte utbildningen genomföras utan sköts upp för att genomföras vid senare tidpunkt. Efter projektet har ett antal chefsseminarier genomförts liksom viss utbildning för de kritiska processerna. Sammantaget bedömer Materielverket att det tar till år 2004 innan myndigheten kan sägas vara processororienterad i sin helhet.

Den omfattande verksamhetsförändring som Försvarets materielverk genomgår har samtidigt lett till problem att effektuera de beställningar som verket fått av uppdragsgivaren. Sålunda har under åren 2000 och det första halvåret år 2001 antalet kundbeställningar från Försvarsmakten som effektuerats i tid sjunkit. Detta sammanhänger bland annat med att myndighetens förändring av verksamhet och arbetssätt har lett till en oönskad förlust av kompetent personal som i den nya strukturen kan bli svår att återbesätta. Nyrekrytering och konsultinsatser har inte kunnat kompensera för denna försvagning av verkets kompetens. Verksledningen har mött svårigheter med att i hela verket förankra den avsedda och genomgripande förändringen i arbetssätt. Inom en del avdelningar finns ännu en tendens att lösa uppgifterna med sin tidigare metodik, opåverkade av ledningens processororientering. Ur industrins perspektiv har det under förändringsprocessen rått en stor osäkerhet om fördelningen av ansvar och befogenheter inom verket. Från industrins sida upplevs det att projektstyrningen inom Materielverket var betydligt mer kraftfull tidigare.

3.5.3 Verksledningens inriktning mot kärnverksamheter

Materielverket anger i sin verksamhetsplan för år 2001, att ett av flera verksamhetsmål för myndigheten är att utveckla kärnverksamheter och kärnkompetenser samt att minska insatserna inom övriga områden. Målet innebär att man fokuserar på systemkompetens och att ”verksamheten präglas av affärsmässighet, systemtänkande, gott ledarskap, helhetssyn och effektivitet”. En koncentration mot huvuduppgiften att stödja det militära försvarets anskaffningsverksamhet inleddes i mitten av 1990-talet.

Redan före övergången till avgiftsfinansiering, vid utgången av budgetåret 1993/94, övergick försvarets verkstäder till Försvarmakten. Verkstadsdriften som dittills varit intäktsfinansierad hade en omsättning om drygt 3,4 miljarder kronor. Antalet anställda vid materielverket minskade genom att Försvarmakten övertog omkring 200 anställda.

Följande verksamheter fanns vid ingången av 1995/96 som inte direkt kan kopplas till uppdraget att stödja kunderna i anskaffning av materiel, men kan anses rymmas inom det vidare begreppet materielförsörjning och förvaltning. De har gemensamt att dessa uppgifter inte har starka samband med materielverkets roll i den nya strategin för materielförsörjning, sådan den framgår av regeringens proposition ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret”. Avgiftsintäkterna för Försvarets materielverk uppgick till 29 567 miljoner kronor för det förlängda budgetåret 1995/96 (18 månader). Detta ska jämföras med omslutningen av nedanstående verksamheter som samma år uppgick till något mindre än tio procent av verkets intäkter.

- Verksamhetsgren Reservmaterielförsörjning (RESMAT) med intäkter om 1 254 miljoner kronor och något mer än 180 personer 1995/96. Verksamheten hade som mål att förse Försvarmakten med reservmateriel och säkerställa tillgänglighet och funktionalitet med god ekonomi. Krav på försörjningssäkerhet skulle tillgodoses under fred, beredskap, mobilisering och krig. I huvudsak omfattade verksamheten försörjning av reservdelar till försvarets förband och verkstäder, civila krigsmaterielproducerande industrier samt till mindre del utländska försvarsverksamheter.

- Verksamhetsgren Drivmedelsförsörjning med intäkter om 620 miljoner kronor 1995/96. Verksamheten hade som mål att på ett affärsmässigt sätt tillgodose Försvarsmaktens behov av drivmedel och oljor samt säkerställa ett minimibestand och dess tillgänglighet. Verksamheten genomfördes genom bl.a. anskaffning, omsättning och uppföljning av kvalitet av flygfotogen, motorbensin samt dieselbrännolja för fordon och fartyg.
- Verksamhetsgrenen övrigt, Förvaltningskontoret i Karlstad med intäkter om 24 miljoner kronor 1995/96 och drygt 51 personer. Verksamheten omfattade serviceuppdrag såsom telekommunikation, lokalvård, postuppdrag och vaktmästeri, kontorsmateriel m.m. åt omkring 25 myndigheter och företag i Karolinen i Karlstad.
- Verksamhetsgrenen övrigt, Provningsverksamhet med intäkter om 960 miljoner kronor 1995/96 och omkring 450 anställda (år 1999). Verksamheten omfattade verifiering och provning av svensk försvarsmateriel men även av materiel från utländska kunder. I uppdragen kan ingå deltagande i tekniska studier, simulatoranskaffning, tekniskt- taktiska prov såväl som skjutningar med olika typer av vapensystem. Verksamheten bedrivs främst vid provanläggningar i Malmslätt, Karlsborg, Vidsel i Norrbotten och Torhamn i Blekinge.
- Verksamhetsgrenen övrigt, Patentverksamheten med intäkter om 13 miljoner kronor 1995/96. Verksamheten är ett gemensamt patentorgan för Forsvarsdepartementets myndigheter och hade till mindre del även uppdrag från kunder utanför försvaret, t.ex. Vägverket, Banverket, SJ och Vattenfall. Förutom patentfrågor ingår andra immaterialrättsliga frågor som mönsterärenden, varumärken, upphovsrätt, intrång och förvärv av uppfinningar. Även behov av försvarssekretess för uppfinningar inom krigsmaterielområdet prövas av denna verksamhet.

Följande förändringar har skett av dessa verksamheter sedan 1995. Förvaltningskontoret i Karolinen med ca 50 anställda avvecklades per den 30 juni 1996 då verksamheten överläts till privata företag som då övertog huvuddelen av personalen, maskiner och inventarier för verksamheten.

Under 1997 genomfördes tillsammans med Försvarsmakten en utredning av försörjningen med reservmateriel samt påbörjades

förberedelser för en överföring av reservmateriellaget till Försvarsmakten. Vad det gällde provningsverksamheten konstaterade man 1997 ett kapacitetsöverskott trots en stor omfattning på verksamheten detta år. Materielverket sökte då vägar att få en mer samordnad användning med provresurser vid svensk industri.

I januari 1998 uppdragsfinansierades reservmaterieförsörjningen och Försvarsmakten övertog reservmateriel- och drivmedelslagren med bokförda värden 1997 om 6,5 respektive 0,6 miljarder kronor. Samtidigt övertog Försvarsmakten materielverkets verksamhet i Karlstad med (under 1997) omkring 40 anställda, och upprättade i dess ställe Försvarsmaktens underhållscentrum. Enligt regeringens beslut omlokaliseras verksamheten Drivmedelsförsörjning tillsammans med miljöfrågor, transportadministration, administrativt stöd och teknikkokumentation vid årsskiftet 1998/99 till Arboga med avsikt att successivt byggas ut till 92 personår från januari år 2000. Under året föreslog Försvarets materielverk också att regeringen borde utreda det framtida behovet av provningsresurser med bl.a. hänsyn till Försvarsmaktens ändrade inriktning.

Under 1999 fick en utomstående utredare i uppdrag av Materielverket att utreda de svenska provningsresurserna som underlag till förslag om en framtida struktur. Samtidigt förändrade myndigheten provverksamhetens inriktning. Från att primärt genomföra provningar skulle verksamheten bli ett kvalificerat kompetenscentrum för verifiering och validering, som tidigt i projekten medverkade för att säkerställa leverantörernas åtaganden om verifiering och validering. En omstrukturering påbörjades också för att minska myndighetens provningsresurser med sammantaget cirka 70 personår under främst åren 2000 och 2001.

Under år 2000 utreddes reservmaterieförsörjningen, vilket ledde till att myndigheten i december samma år beslöt att inriktningen var att huvuddelen av verksamheten skulle överföras till Försvarsmakten. Försvarsmakten har därefter under år 2001 genomfört ett projekt för att bilda organisationen FMLOG, som ska svara för allt administrativt och tekniskt stöd till Försvarsmaktens förband, inklusive försörjning med reservmateriel.

Utredaren om den framtida provverksamheten i Sverige, lämnade sin rapport till materielverkets ledning i december 1999. Av rapporten framgick att resurserna i förhållande till de framtida provresursbehoven var överdimensionerade vilket har resulterat i en otillfredsställande ekonomi. Utredaren ställde upp ett antal urvalskriterier för de framtida behoven. Provresurserna ska säkerställa tillgång

till en uthållig och nationellt säkerhetskritisk resurs. Varje provplats bör vara specialiserad på ett visst teknikområde och dubblering av samma resurser bör undvikas. En tillräcklig beläggningsvolym måste säkerställas vid de bäst lämpade provplatserna i Sverige och lägsta möjliga totalkostnad uppnås. Möjligheter att lägga provuppdrag utomlands bör uppmärksammas. Provning kommer att ingå som en del av ett ökat försvarssamarbete, där Sverige måste vara berett att lägga uppdrag i andra länder för att få provningsuppdrag från utlandet. Sverige bör därvid undvika subventioner till den egna provverksamheten och i stället söka säkerställa unika provresurser, som är attraktiva internationellt, även vid full kostnadstäckning. Trovärdighet och opartiskhet i relation till kunder och leverantörer bör säkerställas vid provning. Man bör emellertid försöka utveckla formerna så att industrins resurser kan användas i en ökad utsträckning, utan att opartiskhet ifrågasätts. Även nya möjligheter att anlita provresurser utomlands bör uppmärksammas. Utredaren lämnade förslag till en omstrukturering av verksamheten. Materielverket har vid årsskiftet 2001/2002 initierat åtgärder som kan förbättra ekonomin i verksamheten.

Sammantaget kan vi konstatera att Försvarets materielverk de senaste åren inlett en omfattande omstrukturering av verksamheten och att denna ännu pågår. Därvid sker väsentligen en anpassning till en ny inriktning av materieförsörjningen, både genom processorin-tering av myndighetens kärnverksamhet och genom att förvaltnings- och resurshållaruppgifter för driftsatta system överförs i annan regi, genom avtal med andra resurshållare eller till Försvarmakten. Av de resursmässigt tunga områdena år 1995/96 med denna karaktär återstår vid ingången av 2002 endast provverksamheten. Enligt vår bedömning är denna utveckling helt i linje med materielverkets uppgifter och roll i en framtida process för materieförsörjningen. De hittills genomförda förändringarna har emellertid ännu inte resulterat i någon större förändring av verkets resurser för att genomföra kärnverksamheten. Materielverkets resurser för denna verksamhet har under perioden 1996–2000 varierat med som mest 5 procent kring ett medelvärde om ca 4,1 miljarder kronor beräknat i fast prisläge.

I sammanhanget bör man beakta att kostnaderna finns kvar för de under perioden till Försvarmakten överförda verksamheterna. För år 2001 ökar dessutom resursutnyttjandet med ca 300 miljoner kronor, till största delen som en konsekvens av ett ökat konsultutnyttjande.

Vi bedömer därför att resursutnyttjandet vid myndigheterna för den totala materieförsörjningsprocessen snarare har ökat än minskat.

3.5.4 Verksledningens inriktning mot högre systemnivåer

Försvarsmaktens materielplan utgår från ett fortlöpande behov av ny materiel. Delar av materielstocken utökas, ersätts eller modifieras i olika steg beroende på statsmakternas beslut om krav på operativ förmåga, liksom av inriktning i form av antal och olika typer av krigsförband. Som vi tidigare redovisat kommer dessutom behov av anpassningsförmåga och långsiktig inriktning för materieförsörjningen att få en ökande inverkan på materielplanen. Försvarsmaktens materiel används i försvarssystem. Den ingående materielen kan ses som en kombination av en mängd komponenter till ett samfungerande system. Det stora antalet komponenter gör det nödvändigt att bygga system i mindre delar och integrera dessa till allt större system, så kallade komplexa system.

Ledningen för Försvarets materielverk har inlett en inriktning för verket mot att stödja Försvarmakten på högre systemnivåer, samt om möjligt överlåta till försvarsindustrin ett större ansvar för arbetet på de lägre nivåerna. Denna inriktning medför att myndigheten i större utsträckning preciserar operativa systemkrav och i mindre utsträckning i detalj specificerar vilka funktionella krav och prestandakrav som leverantörerna ska uppfylla på komponentnivån. Uppdragsflödet kan karaktäriseras med följande systemnivåer och exempel ur en kartläggning för vår utredning.

1. Försvarssystem

En utformning av system där en sammansättning av personal, information och anpassade tekniska system ska kunna realisera de efterfrågade militära förmågorna för ett operativt scenario eller strategisk typsituation. Exempel på uppdrag till materielverket på denna nivå kan vara studier av systemutformning för olika försvarsuppgifter, modellering och simulering för flygvapensystem 2000, teknikstudier inom det för Försvarmakten gemensamma området samt en resursuppbyggnad för modellering och simulering på denna systemnivå. Till denna nivå räknas också uppdrag inom allmänt ledningsstöd till Försvarmaktens materielstabsfunktion.

2. Flerfunktionellt system

Större kombination av tekniska materielsystem. Kompletterande realisering med betydande samverkan mellan systemen. Uppdrag till materielverket på denna nivå kan ha stora variationer i omfattning. Det kan vara studier och teknologiuppdrag som syftar till ett flerkomponentigt system, vidmakthållandeåtgärder eller en komplett anskaffning av ett flerkomponentigt system. Exempel på uppdrag på denna nivå kan vara att vidmakthålla luftvärnsrobotsystem 70, anskaffa en ökad förmåga i sjöstridssystem baserat på nya fartyg i korvettklass (VISBY), ett utvecklingssteg på undervattenssystems förmåga baserat på en ny ubåtsklass (VIKING) samt teknikstudier och systemuppbyggnad för den gemensamma torpedmaterielen i sjöstridssystemen. Till denna nivå räknas också uppdrag att göra mindre utredningar och sammanhålla teknisk kompetens över hela livscykeln.

3. Tekniskt Materielsystem

Kallas även ett enkomponentssystem och är operativt brukbart i sig, till skillnad mot de delsystem det är uppbyggt av. Det innebär också att speciella stödsystem för underhåll och drift kan ingå. Uppdrag till materielverket kan vara att anskaffa ett komplett system eller att samlat införa modifieringar på delsystem, som syftar till en ändrad funktionalitet. Även här är variationen stor i arbetsomfattning. Exempel på materieluppdrag på denna nivå är studier och anskaffning av personligt NBC-skydd inom armén, att anskaffa artillerilokaliseringsradar, studier och projektering av minfartyg, anskaffa och integrera delsystem i korvett VISBY, anskaffa båtar för amfibieförband samt att delta i utveckling av jaktrobot IRIS-T för JAS 39-systemet.

4. Delsystem

Anskaffning och modifieringsåtgärder. Uppdrag som syftar till ändrad funktionalitet på denna nivå. Exempel på uppdrag på denna nivå är att vidmakthålla kikarsikte till finkalibersystem, att utprova robotsystem 23 (BAMSE), vidmakthålla elverk, anskaffa vinschar till helikopter 4, anskaffa datorer till rörlig brigad, modifiera robotpjäs för amfibieförband samt utveckla av drift- och underhållssystem för flygvapnets ledningssystem (STIC). Den part som är ansvarig för systemintegrationen får sedan delsystem eller åtgärder på delsystem levererade.

5. Komponenter

Anskaffning av komponenter som inte utgör delsystem. Kan också vara fristående materielanknutna tjänster. Exempel på uppdrag till materielverket på denna nivå är tvätt av patroner och hylsor till artilleriammunition, anskaffa komponenter till tunga hjulfordon, anskaffa flamskydd och ekolod till kustkorpvet, mörkerutrustning till helikopter 9, kryptokort för signalskydd, avropsavtal för möbler till Försvarmakten samt skjutning av granatkastarammunitionen STRIX på uppdrag av förband.

Vi bedömer att Materielverkets inriktning medför att många uppdrag på nivå 4 och 5 samt vissa uppdrag på systemnivå 3 kommer att överlåtas åt leverantörer på marknaden. Myndigheten ska dock även fortsättningsvis besitta kompetens och resurser för att utvärdera offerter, affärsmässigt genomföra upphandling och beställning samt verifiera och validera levererade materielsystem på systemnivå 3 och 2. Även systemarbete på nivå 1 bedömer vi bli efterfrågat i större utsträckning när försvarets ändrade inriktning genomförs. En sådan utveckling innebär principiellt att industrin måste vara beredd att ta på sig ett större leverantörsansvar än vad som hittills varit fallet.

Med ledning av statistik från åren 2000 och 2001 beräknar vi att myndighetens personal har arbetat fördelat på de olika systemnivåerna enligt följande tabell. Underlaget för år 2001 har avsett perioden januari till september och för jämförelsens skull uppräknats till helår. Uppgifterna om tidsåtgång kommer från materielverkets tidsredovisning och avser den anställda personalen samt motsvarande personalkostnad.

Tabell 3.5. Utfall arbetad tid, personalkostnad samt antal kunduppdrag fördelat på systemnivåer.

Systemnivå	Antal timmar år 2000 (avrundat till 10 000-tal)	Antal timmar år 2001 (helår)	Kostnad år 2000, mnkr	Antal uppdrag år 2000
1	110 000	120 000	72	53
2	720 000	880 000	475	657
3	760 000	800 000	503	803
4	430 000	280 000	283	823
5	70 000	30 000	48	202
<i>Summa</i>	<i>2 090 000</i>	<i>2 110 000</i>	<i>1 381</i>	<i>2 538</i>

Enligt tabellen kan man dra slutsatsen att en viss förskjutning av myndighetens arbetssätt mot högre systemnivåer har givit utslag i dessa beräkningar. Omkring 2000 anställda, exklusive verksledning och staber arbetade vid myndigheten åren 2000 och 2001. Av dessa debiterade omkring en fjärdedel eller 500 årsarbetskrafter tid mot de lägre systemnivåerna 4 och 5 år 2000. Denna andel hade år 2001 sjunkit till omkring 15 procent eller 300 årsarbetskrafter. Vi bedömer att denna utveckling kan och bör fortsätta. Den här använda klassificeringen av uppdragen i systemnivåer hade inte gjorts av materielverket före vår utredning och måste bedömas vara relativt osäker. Det ska också observeras att systemnivåerna 4 och 5 innehåller åtskillig arbetstid för komponenter och specialisttjänster för vidmakthållande av system i förbandsdrift samt även särskild medverkan i övningar och undervisning på uppdrag av Försvarmaktens förband och skolor. För systemnivå 3 är en del av tiden nödvändig för förhandlingar och kontrakt vid upphandling, och en del är verksamhet som sammanhänger med detaljerat specifikations- och uppföljningsarbete. Proportionerna mellan dessa delar är det med myndighetens uppföljningssystem inte möjligt att uttala sig om.

3.5.5 Intäkts- och kostnadskrav på huvudenheterna

Försvarets materielverk ska över tiden redovisa ett ekonomiskt nollresultat. Detta uppnår verket genom ett planerings- och uppföljningssystem där externa intäkter från Försvarmakten och andra kunder för varor, tjänster och finansiella intäkter ska mot-

svara kostnader för levererade varor, tjänster och finansiella kostnader kopplade till beställningar. Vad det gäller kostnader för Materielverkets personal, lokaler och drift liksom den interna utvecklingsverksamheten ska den motsvaras av intäkter som erhållits genom en timdebitering för myndighetens arbetsinsats.

Ledningens ekonomistyrning följer i huvudsak en normal modell för kostnads- intäktsstyrning inom avgiftsfinansierade myndigheter. Verksledningen genomför årligen en verksamhetsplanering där myndighetens möjliga verksamhet det kommande året kostnadsberäknas och vägs mot regeringens eventuella besparingskrav, kundernas önskemål och de egna prognoserna för att uppnå en balans. Verksamhetsmål enligt strategiplanen kostnadsberäknas därvid som investeringsförslag respektive som externa verksamhetskostnader. De totala kostnaderna för Materielverkets personal, lokaler, drift av myndigheten och interna utvecklingskostnader jämförs med de beräknade debiteringsbara timmarna och ett timpris beräknas. I en avvägning bryter sedan verksledningen ner kostnader, intäkter och debiterbar tid till huvudenhet och enhetsnivå så att den planerade verksamheten går emot ett nollresultat.

I verksledningens uppföljning ingår förnyad avvägning av intäkts- och kostnadskrav samt debiterbar tid som huvudenheterna ska uppnå. Därvid åsätts per huvudenhet ett intäktskrav och ett kostnadstak samt ett mål för antal timmar som ska debiteras kunden. Som ett exempel på detta kan anges verksledningens ställningstagande till Systemledningens intäkter och kostnader för år 2001. Verksledningen beslöt, med ledning av halvårsutfallet i juni år 2001, att huvudenheten skulle uppfylla ett intäktskrav för år 2001 om 146 miljoner kronor med debitering av omkring 210 000 arbetade timmar samtidigt som huvudenheten ålades ett kostnadstak om 126 miljoner kronor. Mellanskillnaden var huvudenhetens bidrag till internuppdrag för myndighetens ledning, administration och interna utvecklingsuppdrag. Motsvarande resultatkrav lämnades för alla huvudenheter i syfte att öka intäkterna och minska kostnaderna.

Det finns dock inslag av kundstyrning av myndighetens ekonomiska resurser på myndighetsnivån. Således sker förhandling och samråd med Försvarsmakten innan en förändring av timpriset genomförs enligt de ambitioner, som uttrycks i samordningsavtalet mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten. Enligt avtalet ansvarar Materielverket generellt för att prissättningen görs så att ekonomiskt nollresultat eftersträvas för varje beställning. Dessa

timpriser är ett genomsnittspris för hela myndighetens personal och är oberoende av vilken huvudenhet som utför beställningen. Undantaget gäller provningsverksamheten där timpriset är omkring nio procent lägre än för debiterad tid inom övrig verksamhet. Antalet debiterade timmar för milstolpen resovisas på faktura liksom total debiterad kostnad för Materielverkets personal.

3.5.6 Verksledningens uppföljning av produktivitet och effektivitet

Försvarets materielverk har sedan början av 1990-talet bedrivit ett arbete med höga ambitioner inom området effektivitetsmätning. Från 1994 hade organisationen en god bredd och bedrev arbete med att öka kvaliteten på mätningarna. I samband med beslutet att processororientera arbetssättet flyttades fokus i verksamheten samtidigt som flera drivande personer, som tidigare arbetat med frågorna, lämnade organisationen. Materielverket tillämpar ett antal resultatindikatorer för att mäta produktivitetsutvecklingen, dvs. för att undersöka om man gör saker på rätt sätt där man mäter den mängd resurser som åtgår för att framställa en eller flera tjänsteprestationer. I dessa indikatorer tar man inte direkt hänsyn till behovet eller efterfrågan av tjänsterna.

Följande kostnadsrelaterade indikatorer användes av verksledningen. För externa kunder mättes andelen redovisad tid i förhållande till budgeterad tid. För en period mättes den procentandel som kostnadsutfallen för avtalade uppdrag hade, av periodens prognos för uppdragen. För en period ställdes kostnadsutfall per linjenhet i relation till fastställd periodiserad budget. På motsvarande sätt mättes för uppdragen utfallet i relation till avtalade resurser. Vad det gällde investeringar, mättes procentandelen för utbetalningar av godkänd budget. På samma sätt som man enligt regeringens återrapporteringskrav mätte milstolpeeffektiviteten i kundbeställningar, mättes motsvarande beloppsmässiga andel klara milstolpar i relation till avtalade interna uppdrag.

En rad indikatorer användes för att mäta kompetensutvecklingens resultat vid myndigheten. För detta behov användes mått för att periodvis följa upp bemanningsläge, personalomsättning, rekryteringstid, andel nyanställda som inte lämnat myndigheten inom två år från anställning, andel personal med aktuella kompetensutvecklingsplaner m.fl. Vad det gällde verksamhets- och

processutveckling användes främst mått för personalens deltagande, såsom andel redovisad tid för verksamhetsutveckling och antal förbättringsförslag.

Under de senaste åren har TEMO på uppdrag av Materielverket genomfört en kundundersökning riktad mot Försvarmakten och övriga kunder, exempelvis Sjöfartsverket. Syftet med undersökningen har varit att mäta hur nöjda kunderna är med de tjänster som utförs och att identifiera orsaker och ge underlag till eventuella förbättringsåtgärder. De svarande får ange betyg i en skala från 1 till 5 för ett antal frågor inom flera huvudområden. Bland dessa områden finns allmän kompetens, affärsmässigt agerande, prognoser och planeringsunderlag, beslutsstöd, rådgivning, kostnader m.m. Regeringen har lagt viss vikt vid denna indikator för kundnöjdhet och angett att denna bör förbättras. Eftersom kundenkäten inte inriktar sig mot en värdering av om efterfrågad kvalitet och prestanda har uppnåtts, är det tveksamt om den kan ses som mer än ett komplement till myndighetens egna interna uppföljning. Som ett komplement kan det vara av ett visst värde.

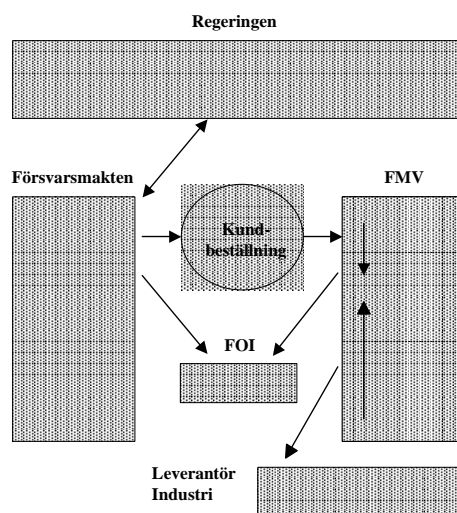
Vid Försvarets materielverk pågår ett arbete för att förbättra instrumenten för uppföljning av effektivitet och produktivitet. Vad det gäller effektivitetsmått finns ett krav i samordningsavtalet att Materielverket ska kunna presentera information om handläggningsläge, ackumulerad kostnad samt bedömd utveckling i förhållande till plan även vid andra tillfällen än vid del- och slutleverans. Detta kan ge en bild av måluppfyllelse och effektivitet i respektive projekt. Möjligen går det att summera läget i alla beställningar för att erhålla ett totalmått på effektivitet. Enligt vår uppfattning ska en sådan redovisning även tydligt särredovisa materielverkets särkostnader, räntekostnader, leverantörskostnader för insatsvaror, för konsultarbeten m.m. I praktiken skulle en sådan uppföljning innebära att en s.k. earned value –metodik kan tillämpas i relationen mellan beställare och kund. En sådan särredovisning skulle möjliggöra, att man kunde genomföra en isolerad analys av kostnader för den del av överenskommen prestation som Materielverket utför. Earned value innebär att värdet av det faktiskt genomförda arbetet på ett uppdrag beräknas i förhållande till uppdragets plan. Värde tillväxten för det utförda arbetet jämförs och analyseras mot de upparbetade kostnaderna. Denna metod tillämpas sedan flera år tillbaka och i en ökande utsträckning i Materielverkets leverantörsavtal för att tidigt få indikationer om problem hos leverantören.

Materielverket överväger att införa förbättrade modeller för produktivitetmätning. Utgångspunkten är därvid att använda relationen mellan täckningsbidrag exklusive material för respektive prestation och output i form av kostnadsutfall. Täckningsbidraget slår då igenom med samma vikt över tiden vilket innebär att resultaten blir jämförbara för en viss prestation på flera års sikt. Ett problem anges vara att få den datafångst som behövs som indata i modellen. Vi bedömer att ett sådant instrument möjligen kan bli värdefullt för myndighetsledningens uppföljning och analys av resursfördelning för olika prestationer. Om en earned value uppföljning ska införas mellan Försvarmakten och Materielverket, med syftet att införa en god effektivitetsuppföljning, bör dessutom analysen av Materielverkets resursandel och värdetillväxt för en viss prestation skiljas ut från leverantörsledet.

Vi bedömer att de indikatorer som hittills använts av verksamheten, mer bör ses som komplement till metoder som bör utvecklas för kundstyrd effektivitetsuppföljning. Även regeringens fokus i uppföljningen bör läggas på redovisning av denna effektivitetsuppföljning.

3.6 Styrning av materieförsörjningen

Processen för materieförsörjning preciserar successivt vilken materiel som behöver förnyas och hur den ska realiseras. Styrningen kan beskrivas som svar på frågorna "vad, varför, hur och i vilken omfattning?". Försvarsmakten ska i processen besvara frågorna "vad och varför?" för att uppnå bästa försvarsförmåga. Försvarets materielverk har huvudansvaret för att besvara frågorna "när, var och hur?" för att åstadkomma kostnadseffektiva lösningar. Statsmakternas ansvar är att besluta om omfattning utifrån en allsidig försvarspolitisk bedömning. En effektiv materieförsörjning förutsätter att alla led i processen samarbetar effektivt.



3.6.1 Uppdragsstyrningen och aktörernas olika roller

Den 1 juli 1994 bildades den nya myndigheten Försvarsmakten efter ett av flera förslag från *Utredningen om lednings- och myndighetsorganisation i försvaret (LEMO)*. Utredningen föreslog inom Materielverkets verksamhetsområden att verkstadsrörelsen i sin helhet överfördes till Försvarsmaktens ansvar som ett samlat ansvars- och resultatområde. I en skrivelse 1993 föreslog LEMO vidare en ändrad roll- och ansvarsfördelning mellan regeringen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Huvuddelen av verksamheten vid Materielverket skulle bli uppdragsstyrd och avgiftsfinansierad. De utmärkande dragen för denna verksamhetsmässiga och finansiella uppdragsstyrning som därmed infördes, är i allt väsentligt giltiga ännu i början av 2002.

LEMO förordade en fördelning av roller och uppgifter som kopplats till ett livscykelperspektiv för materielomsättning i sex skeden. Dessa var:

- studier,
- utredning,
- projektering,
- tillverkning,
- vidmakthållande samt
- avveckling.

Regeringen skulle ta ställning till omfattning av materielomsättning och fatta beslut om övergångar mellan skedena. Regeringen skulle basera sina beslut på Försvarmaktens bedömda behov och tillgång på ekonomiska resurser. Regeringen skulle också i beslutet väga in säkerhetspolitiska bedömningar, industripolitiska överväganden, arbetsmarknadspolitiska hänsynstaganden samt lämplighet av utlandssamarbete med möjligheter till respektive åtaganden om motköp. Regeringen styrde den sammantagna materieförsörjningen genom att till Försvarmakten föreskriva vilka slag av anskaffningar som skulle prövas av regeringen eller genom att ange de anskaffningar som skulle underställas regeringen för prövning och beslut.

Försvarmakten skulle leda studie- och utredningsarbetet avseende materiel och för myndighetsnivån besluta om projektering eller om seriebeställning. Under anskaffningsprocessen skulle Försvarmakten leda produktionen så att personal och organisation kunde använda materielen då den levererades. Som statens ägarföreträdare skulle Försvarmakten också tillgångsredovisa materielen samt använda, förrådshålla och underhålla materielen för att dess funktion skulle bibehållas. Beslut om att avveckla materiel lägs också på Försvarmakten. Försvarmakten disponerade anslag för materielanskaffning och skulle genom uppdrag till Försvarets materielverk styra materieförsörjningen.

Försvarets materielverk skulle på Försvarmaktens uppdrag medverka i större eller mindre utsträckning i alla skeden av processen. Som underlag för studier skulle myndigheten svara för att insamla, bearbeta och tillföra kunskaper och erfarenheter från vårt eget land och från utlandet. Man skulle svara för tekniska och ekonomiska

realiserbarhetsstudier av idéer till nya vapensystem. Myndigheten skulle ha en huvudroll under projekterings- och tillverkningskedena genom att svara för kravspecifiering inför projektering och tillverkning, leda och samordna projektering och tillverkning hos industrin samt svara för affärsmässighet och den inköpstekniska delen av anskaffningen genom att anbud inhämtades och beställningar lades ut på leverantörer. Vid leverans skulle myndigheten ansvara för att provning och kontroll genomfördes, att betalningar gjordes samt att förslag till underhållsföreskrifter utformades. Under vidmakthållandeskedet skulle Materielverket svara för att materielen identifierades, beskrevs och registrerades i Försvarsmaktens materielredovisningssystem. Man skulle också ansvara för att tekniskt systemstöd lämnades till krigsförbandschefer och att materielen följdes upp med åtgärdsförslag vid behov. Slutligen skulle myndigheten föreslå vilken materiel som borde avvecklas med ledning av utvecklingen av krigsorganisationen och materielplanerna.

Dävarande *Försvarets Forskningsanstalt* (föregångaren till Totalförsvarets Forskningsinstitut) skulle på uppdrag från Försvarsmakten eller Materielverket ge stöd särskilt i tidiga skeden genom att tillföra kvalificerat teknisk kompetens. Uppdragen skulle sammanfattningsvis inom materielområdet avse underlag om den tekniska utvecklingens strategiska konsekvenser och inverkan på potentiella hot mot landet. Uppdragen kunde även i de inledande skedena i processen gälla idéer till vapensystem och bedömningar av tänkbara prestanda liksom kostnader för möjliga systemlösningar.

Industrin, oavsett om den är baserad i Sverige eller utomlands, tillhandahåller försvarsmateriel efter beställningar från Försvarets materielverk. Beställningarna kan innebära att lämna tekniskt eller ekonomiskt underlag till studie- och utredningsarbetet. Efter upphandling och beställning av Materielverket genomför industrin huvuddelen av konstruktionsarbetet och utvecklar prototyper. Vid utvecklingsprojekt slutför industrin sedan konstruktionsarbete och genomför serietillverkning, vilket kan ske efter en eller flera förnyade upphandlingar och beställningar. Underhållsarbeten eller moderniseringar av levererad materiel görs efter särskilda beställningar.

LEMO räknade också med att regeringen behövde direkta kontakter i frågor, som inte särskilt avsåg enskilda anskaffningsärenden, behövde direkta kontakter med den tekniska och kommersi-

ella expertisen i en fristående anskaffningsmyndighet. På direkta uppdrag från regeringen till Försvarets materielverk skulle expertis medverka i frågor som t.ex. rörde att underlätta försvarsindustrins export, samverkan med andra staters anskaffningsmyndigheter, utbildning av utländska kunder till försvarsindustrin, möjligheter till åtaganden om motköp samt att överblicka den svenska försvarsindustrins situation.

3.6.2 Finansiering och ekonomistyrning av materieförsörjningen

Ekonomi för att säkerställa materieförsörjningen inom försvaret bereds inför varje försvarsbeslut på såväl myndighets- som regerings- och riksdagsnivå. Den i försvarsbeslut fastlagda ekonomiska nivån bryts sedan ner i samband med regeringens årliga budgetarbete och presenteras i budgetpropositionen. Riksdagens ställningstagande till budgetpropositionen omsätts sedan i regeringens regleringsbrev till Försvarmakten med olika bestämmelser vid anskaffning av materiel. Här regleras både beloppsgränser och tidsgränser samt andra villkor som är relaterade till olika objekt.

I regleringsbrevet är det militära försvaret nedbrutet i ett antal anslag. De dominerande anslagen inom försvarssektorn utgörs i dag av anslag A1 (Försvarmaktens årliga driftanslag) samt anslag A3 (Försvarmaktens årliga investeringsanslag för materiel).

Utöver anslag finns i såväl budgetproposition som regleringsbrev även bemyndigandesystemet som ett annat ekonomiskt styrmedel. Riksdagen beslutar om bemyndiganden så att det blir möjligt för regeringen och myndigheter att göra långsiktiga åtaganden som går utöver det anvisade anslaget. Detta styrinstrument är nödvändigt för att kunna garantera leverantörer framtida betalningar för materielsystem där beställningarna avser flera år. Komplicerade stora serie- och delbeställningar (exempelvis JAS 39-projektet) kan ha en tidsperiod som väsentligt överstiger 10 år mellan beställning och slutleverans.

Verksamheten under anslaget till materiel m.m. är dels beroende av anslagets nivå, dels av Försvarmaktens långsiktiga planering av materieförsörjningen i materielplanen. I ett tioårsperspektiv planeras vilka materielsystem som ska nyanskaffas, vidmakthållas, respektive avvecklas. De årliga utbetalningarna och den totala kostnadsramen beräknas samt vilka beställningsbemyndiganden som

behövs för att Försvarsmakten, och i nästa led, Försvarets materielverk ska kunna lägga fleråriga beställningar till leverantörer. Försvarsmaktens process för att ta fram materielplanen innebär, samtidigt som planering sker, även en prioritering mellan olika materielbehov över tiden för att behoven ska rymmas inom anslaget ram. I sin planering räknar Försvarsmakten med en från planeringsåret prolongerad nivå på anslaget om inte regering och Riksdagen fattat beslut om ökning eller minskning av anslaget.

Följande utdrag ur regleringsbrev för år 2002 samt Försvarsmaktens budgetunderlag åren 2001–2010 (avser materielplanen totalt) belyser relationen mellan årliga anslag, bemyndiganden och total materielplan.

21 257 miljoner kronor	Ramanslag A3 för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling för år 2002.
19 977 miljoner kronor	Del av ramanslag A3 för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel (ram) för år 2002.
79 400 miljoner kronor	Bemyndiganderam för beställningar av materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling sammantaget för beställningar vid utgången av 2002.
195 600 miljoner kronor	Försvarsmaktens förslag till materielplan åren 2002–2011 (avser endast materiel).

All finansiering av materielförsörjningen sker via anslaget A3. Försvarets materielverk finansierar hela sin verksamhet via avgifter. Dessa avgifter beräknas för varje prestation som levereras till Försvarsmakten. Prestationerna beställs av Försvarsmakten i form av kundbeställningar och återredovisas vid leverans i motsvarande termer.

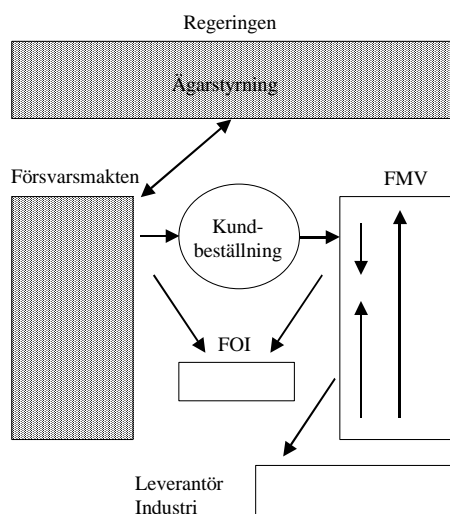
En kundbeställning är uppbyggd så att önskade leveranser är definierade i milstolpar (delleveranser). Beställningen innehåller normalt många milstolpar och ska innehålla minst en milstolpe per år. Antalet kundbeställningar är mellan 600 och 2 000 per år. Deras

sammanlagda värde är för närvarande ca 74 miljarder kronor. Detta belopp ska kunna täckas av medgivna bemyndiganden. Prestationerna i milstolpen kan variera med allt ifrån en rapport om en studie till ett JAS 39-flygplan. Försvarets materielverk får fakturera först när Försvarmakten har godkänt en milstolpe. Anslaget belastas i samband med att Materielverket fakturerar Försvarmakten.

Under ett budgetår godkänns ungefär 2 000 stycken prestationer av milstolpar. Försvarets materielverk lämnar beställningar till industrin. Dessa är betydligt mer nedbrutna och åtföljda av kravspecifikationer än vad Försvarmaktens kundbeställningar är, vilket innebär att industrins fakturering gentemot Försvarets materielverk är ca 70 000 fakturor under ett år.

3.6.3 Regeringens styrning av materieförsörjningen

Regeringen styr materieförsörjningen på flera nivåer. På den strategiska nivån kommer det i framtiden att ske genom beslut om en övergripande strategi för materieförsörjning. Samma långsiktiga karaktär har krav på Försvarmakten i regleringsbrev för år 2002 att redovisa vilka åtgärder inom forskning och teknikutveckling som bidragit till operativ förmåga, kompetenser och anpassningsförmåga. Materielplanen styr Försvarsdepartementet genom fleråriga s.k. objektramar för större materielssystem där innehåll, resurser och tidsperiod anges. För ett visst år styr regeringen genom att ange de posten för materielanskaffning totalt och genom att besluta om alla enskilda investeringar över viss beloppsgräns innan beställning får ske.



Regeringen styr materielplanens *långsiktiga inriktning* genom direktiv i regleringsbrev. Således föreskriver regeringen att utgångspunkten för materieförsörjning, forskning och teknikutveckling ska vara behovet av kompetens och operativ förmåga samt de däri ingående kraven på anpassningsförmåga. Vid beställning av materiel och forskning ska Försvarmakten utnyttja möjligheter till internationellt samarbete. Dessutom ska Försvarmakten så långt som möjligt planera i serier med stegvis utveckling och med utnyttjande av simulering och demonstratorer. Planeringen ska också göras så att behovet av strategisk kompetens tillgodoses. Regeringen föreskriver också att Försvarmakten ska redovisa den tioåriga materielplanen, med särredovisning av materielobjekt om 50 miljoner kronor eller mer.

Regeringen styr de *disponibla resurserna* för ett visst år för materieförsörjning genom att ange den ekonomiska ramen för anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel som sammantaget kan disponeras av Försvarmakten. På flerårsbasis styrs materielplanen genom bemyndiganden där belopp anges för samtliga

ekonomiska förpliktelser som gäller som ram vid utgången av ett budgetår.

Regeringen styr *beslut i enskilda materielobjekt* genom att föreskriva att Försvarsmakten ska anmäla dem till regeringen innan beställning görs. För år 2002 ska sådan anmälan göras, och regeringen pröva om beslut om beställning tas på regeringsnivå, om materielobjektet uppfyller något av följande kriterier:

- Den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 100 miljoner kronor och det avser vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning av materiel.
- Den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 20 miljoner kronor och det avser beställning av forsknings- eller teknikutvecklingsprojekt.
- Studier och utvecklingsprojekt m.m. som kan medföra ett strategiskt vägval avseende Försvarsmaktens framtida inriktning.

Regeringen styr också *beslut om beställning* av enskilda materielobjekt genom att särskilt ange att de ska prövas av regeringen efter hemställan av Försvarsmakten. För år 2002 är sådana materielsystem bl.a. utveckling av projektdefinitionsfas och prototypframtagning av splitterskyddad granatkastare 120 (AMOS) och serieanskaffning av jaktrobot IRIS-T till JAS 39 Gripen. För andra särskilt preciserade system överläter regeringen beslutet om beställning till Försvarsmakten, som dock ska anmäla om man avser anskaffa objektet under året. Exempel på sådana objekt för år 2002 är tilläggsutveckling till den första fasen av ledningssystemets tekniska delar, liksom utveckling av obemannad flygfarkost (UAV) för medelhög höjd.

Regeringen styr också *enskilda materielsystems fleråriga utveckling* genom objektramar. En objektram innehåller ett materielobjekts planerade och genomförda verksamhet, tidsperiod samt planeringsram i aktuellt prisläge. Försvarsmakten ska per objektram årligen redovisa genomförd och planerad verksamhet, förslag till förändringar av fastställda ramar och förslag till nya objektramar. Redovisningar av genomförd verksamhet ska omfatta såväl ekonomiskt utfall som avvikelser i förhållande till plan. Särredovisning ska ske av ekonomiska reserver inom ramen, omkostnader för Försvarets materielverk samt räntekostnader för förskott till industrin.

Dessutom ska omfattningen av industribeställningar framgå. Redovisningen ska också ske underindelad i delsystem. Exempelvis ska för år 2002 objektramerna för målsökande artillerigranat BONUS redovisas indelad i utvecklingsarbete, anskaffning av serieförberedelser och anskaffning av granater. Objektramarna gäller i prisläge år 2002 för följande objekt och period från 1993/94 till år 2010. Enligt Försvarsmaktsplanen från år 2001 styrdes nästan 80 % av utgifterna i materielplanen genom objektramar.

Tabell 3.6. Objektramar år 2002

Planeringsram, mnkr	Period	Materiellt innehåll
1 684	1998 – 2008	Splitterskyddad 12 cm granatkastare AMOS. Utveckling o anskaffning
1 306	1994 – 2006	Måldetekterande artillerigranat BONUS. Utveckling o anskaffning
11 838	1994 – 2007	Stridsfordon 90. Studier, anskaffning, integrering och modifiering
10 766	1994 – 2010	Stridsvagn 121/122 LEOPARD. Anskaffning och modifiering
1 370	1993 – 2005	Torpeder. Utveckling, anskaffning och vidareutveckling
8 883	1995 – 2009	Korvett av VISBY-klass. Studier, projektering, utveckling och anskaffning
615	1998 – 2008	Artillerilokaliseringsradar ARTE 740. Utveckling och anskaffning
3 351	1985 – 2005	Flygburet radarsystem FSR 890. Utveckling och anskaffning av radarsystem och flygplan
80 236	1997 – 2009	JAS 39 Gripen. Utveckling, anskaffning, anpassning och vidareutveckling
<i>Ca 120 000</i>	<i>1994 – 2010</i>	<i>SUMMA OBJEKT ÅR 2002</i>

Försvarsdepartementets styrning av materieförsörjningen präglas i hög grad av den reformerade budgetprocessen. Regeringens införande av budgetlag och utgiftstak har medfört en stram budgetpolitik där i princip budgetrestriktioner inte ska överskridas. Som helhet har regeringen därigenom framgångsrikt styrt anslagen bl.a. genom införande av en budgeteringsmarginal om cirka 3 miljarder kronor på hela statsbudgeten. För materieförsörjningen inom försvaret anslagsfinansieras materieförsörjningen med en medgiven

kredit eller anslagssparande om 3 procent eller omkring 670 miljoner kronor. Mycket av Försvarsdepartementets styrmetoder och verksamhet under ett budgetår fokuserar på uppföljning och kontroll av att även utgifterna för materielanskaffning håller sig inom beslutade anslagsramar. För beslut med långsiktig inverkan på anslagsbelastningen är den successivt införda beslutordningen med regeringsbeslut om beställningar och fleråriga objektramar ett uttryck för regeringens ambition att kontrollera att statens risktagning i materielanskaffningen är rimlig och att underlag finns för politiska bedömningar i alla relevanta avseenden. Detta regeringens ansvar för kontroll av statens risk i materielanskaffningen anser vår utredning ligger väl i linje med LEMO-utredningens intentioner.

Regeringens styrformer kan fram till slutet av 1990-talet bedömas vara väl avpassade till den dittills rådande situationen. I en tid med relativt stabil omvärlds- och hotbild, med successiv omsättning av materielstocken till teknisk och taktisk förnyelse och med dimensionering för en relativt stabil svensk säkerhetspolitik var avvägningen av försvarsanslagen mot behoven inom andra utgiftsområden och fredsorganisationens utformning de centrala frågorna för Försvarsdepartementet.

Även under denna period fanns, och finns fortfarande, ett grundläggande problem med materieförsörjningen. Detta problem är kopplat till dess finansiering med direktavskrivna utgifter som belastar ett årligt anslag och till materielanskaffningens karaktär av långsiktiga investeringar i utvecklings- och tillverkningsprojekt för materielssystem. Materieförsörjning utgör en komplex verksamhet med långa projekt som är svåra att uppskatta i tid, kostnader liksom om de erforderliga kvalitéerna kan uppnås. För ett enskilt år blir det av dessa skäl svårt att budgetera utgifterna.

Materieförsörjningen är till sin natur behäftad med olika typer av osäkerheter och mycket av såväl regeringens styrformer som myndigheternas beredning och processer går ut på att minska dessa osäkerheter. Materielprocessen i sig kan beskrivas som ett antal skeden för att successivt minska risker och osäkerhet inför beslutet om att anskaffa viss typ av materiel eller för att genomföra anskaffning av en lämplig materielmängd för en viss period.

Redan i planeringen av en materielanskaffning kan det finnas tendenser till underskattning av kostnader när det föreligger brist på ekonomiska resurser och olika intressenter är angelägna att få med just sina objekt i planerna. Det kan vara lättare att ett objekt

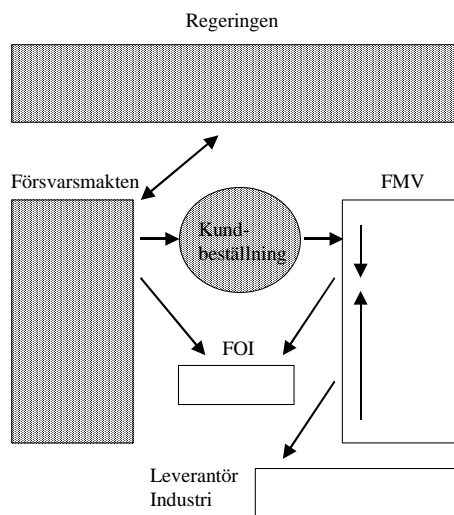
kommer in i planen om inte den angivna kostnaden är för stor. Även regeringens beloppsgränser för anmälningsärenden kan ge ett sådant oönskat incitament. Andra orsaker till kostnadsöverdrag kan vara bristfälliga förkalkyler och offerter som inte genomarbetats med tillräcklig kvalitet. En för låg bedömning av kostnader kan också vara orsakad av att tillräcklig kunskap inte fanns vid projekteringen. I avancerade utvecklingsprojekt, med ny eller ännu ej fullt utvecklad teknik och där såväl svenska som internationella erfarenheter är begränsade, blir budgeteringsproblemet mycket svårt. I projekt med utlandssamarbete tillkommer ytterligare risker för att en eller flera av deltagarländerna under projekttiden kan ändra nivån på sitt finansiella deltagande, ställa särskilda krav eller t.o.m. helt dra sig ur. Andra exempel på störningar under konstruktions- och tillverkningskedan kan vara strejker vid utländsk industri, kvalitetsstörning i en serieleverans eller oväntade tekniska problem hos en leverantör. Sammantaget måste den ekonomiska styrningen medge en flexibilitet som tar hänsyn till dessa risker för förskjutningar och kostnadsökningar av planerad produktion.

Hittills har Försvarsmakten och Försvarets materielverk arbetat med en s.k. förskjutningsplanering för att ekonomiskt möta förskjutningar av planerad produktion. Under 1999 var förskjutningarna omkring 20 procent av planerat anslag för materielanskaffning. Förskjutningarna kan bedömas samvariera med osäkerheten i den fastlagda materielplanen och varierar över tiden. Tidigare har de varit omkring 30 procent av årsanslaget. En materielplan som innehåller många och stora utvecklingsprojekt är mer osäkra ur budgetsynvinkel än en materielplan med en större andel färdigutvecklad serieproduktion. Regeringen ställde före år 2002 som mål att denna förskjutningsplanering skulle reduceras till hälften, vilket i princip innebar att målet var att Försvarsmakten skulle åstadkomma en materielplan som på årsbasis var dubbelt så säker som tidigare.

Försvarsdepartementets styrmedel kan fram till år 2000 sägas ha haft en inriktning mot reaktiv uppföljning och kontroll mot ekonomiska ramvillkor snarare än en proaktiv medverkan i och styrning av materieförsörjningens bidrag till den samlade försvarsförmågan. För att medge ett snabbt genomslag av regeringsbeslut i ett anpassningsförsvar bör dessa styrmedel förändras. Vi har noterat att det sedan år 2001 har pågått en verksamhet inom Försvarsdepartementet för att finna andra styrformer. Dessa ska bättre än tidigare motsvara det primära ansvaret för att avväga omfatt-

ningen av förmågor i ett anpassningsförsvar, som med nödvändighet åligger regeringen.

3.6.4 Försvarsmaktens uppdragsstyrning



Försvarsmakten styr långsiktigt materielansaffningen genom den avvägning mellan olika behov som sker i framtagningen av den långsiktiga försvarsmaktsplanen och den långsiktiga materielplanen för de materiella delarna. Försvarsmakten disponerar anslaget för detta och styr anskaffning och uppgradering, liksom avveckling, genom kundbeställningar till Försvarets materielverk.

Försvarsmakten genomför sin grundläggande och långsiktiga analys- och planeringsverksamhet inom ramen för perspektivplaneringen. Denna planering avser förhållanden från 10 till mer än 20 år framåt i tiden och ska utgöra grunden för avvägningar mellan olika utvecklingsalternativ inom freds- och krigsorganisation, operativ och taktisk utveckling samt mellan olika typer av investeringar i materiell förnyelse. Inom perspektivplaneringens ram bedrivs studieverksamhet, där utvecklingen bedöms och värderas inom teknik, säkerhetspolitik, utveckling av operativa och taktiska doktriner, samhällsutveckling i omvärlden och med olika scenarion för framtida konflikter. Perspektivplaneringen baseras på studie- och forskningsverksamhet både inom och utom Försvarsmakten.

Studieverksamheten leds av strategiledningen vid Försvarsmakten och ska sammantaget tillgodose Försvarsmaktens behov av underlag för utveckling och kunskapsuppbyggnad. Baserat på studiernas resultat ska en inriktning kunna ges för den samlade Försvarsmaktens utveckling på lång och medellång sikt. Som en särskild uppgift från regeringen gäller att perspektivplaneringen ska

leda till ett fördjupat underlag till regeringen inför kommande försvarsbeslut och avse Försvarsmaktens utveckling i ett tio-årsperspektiv. Följande schematiska bild kan beskriva kopplingarna mellan perspektivplanering och materieförsörjning:

Tabell 3.7. Perspektivplanering och materieförsörjning

Perspektivplanering Studieverksamhet	Materieförsörjning och materielanknuten forskning och teknikutveckling
<p>Bedömning av omvärldsutveckling:</p> <ul style="list-style-type: none"> – studier av framtida hot, risker och konflikter – studier av säkerhetspolitik – studier av operativa o. taktiska doktriners utveckling – studier av teknisk utveckling – bedömningar o studier 	<p>← Bidrar med studier av långsiktig utveckling av tekniska system (FoT-plan)</p> <p>Materielunderrättelseverksamhet</p>
<p>Utformning av idébilder på 20 års sikt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – utformning av strategiska och operativa koncept – behov av förmågor – utformning av hur förmågor byggs upp av funktioner – förbandsstrukturer för olika insatsbehov 	<p>← Bidrar med realiserbarhetsprövning genom studier och simuleringa (FoT-plan)</p>
<p>Analys av idébilder mot mål och möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> – säkerhetspolitiska mål – försvarsmaktens uppgifter för olika huvudändamål – krav på operativ förmåga – övergångsmöjligheter och anpassning från nuläge till idébilder 	
<p>Utformning av målbild på 10 års sikt</p> <ul style="list-style-type: none"> – doktrin och förmåga uppdateras – krav preciseras på utveckling av funktioner svarande mot förmåga – krav preciseras på utveckling av förband med organisation, personal, utbildning samt ledning – krav på materiell förmåga 	<p>→ Studier av olika sätt att uppnå materiell förmåga. Alternativa systemlösningar Tekniska realiserbarhetsstudier</p>
<p>Utformning av Försvarsmaktsplan</p> <ul style="list-style-type: none"> – avvägning av kort- och långsiktiga behov 	<p>← Utformning av materielplan</p> <ul style="list-style-type: none"> – investeringsplan – systemdefinitioner <p>↓</p> <p>Genomför materieförsörjning</p>

För år 2002 anger regeringen i regleringsbrev att Försvarsmakten ska redovisa en tioårig forsknings- och teknikutvecklingsplan (FoT-plan), med årsvis redovisning för de första fem åren samt översiktligt för resten av perioden. Inom materielområdet ger Försvarsmakten vissa uppdrag till Försvarets materielverk om teknikutveckling och materielanknuten forskning samt till Totalförsvarets forskningsinstitut för forskning och teknikutveckling enligt en årlig plan. Förutom den medverkan som erfordras av forskare, tekniker och systemutvecklare i studieverksamheten krävs en omfattande medverkan av Högkvarterets krigsförbandsledning, de taktiska centra och av Försvarsmaktens skolor och förband.

Som framgår av ovanstående bild ska perspektivplaneringen ge uttryck för Försvarsmaktens behov i termer av operativ förmågeutveckling och ett dimensionerande behov av funktioner, system och förbandsstrukturer. Efter en avvägning mot kort och långsiktiga behov och ekonomisk nivå ska underlaget kunna resultera i en Försvarsmaktsplan på 10 års sikt. Perspektivplaneringen ska således i princip också fastställa de krav på materiell förmågeutveckling som gäller på medellång och lång sikt. Kraven omsätts i materielplanen i avvägda investeringsobjekt och vidmakthållandenivåer under en 10-årsperiod. Parallellt med en planering för materieförsörjning framtas också planer för utveckling av personal, organisation och utbildning.

Materielplanen revideras årligen genom en kontinuerlig process, innan den fastställs som ett av Försvarsmaktens ledningsbeslut och redovisas som ett av flera budgetunderlag till regeringen. Grunden för materielplaneringen är Överbefälhavarens beslut om verksamhetsinriktning, försvarsmaktsplan och uppdrag till Högkvarterets Krigsförbandsledning. Planeringsprocessen innebär att behov av materielinvesteringar i en första fas identifieras i ett längre tidsperspektiv. Detta görs i samverkan med sakavdelningar för operativ verksamhet inom områdena mark, sjö, luft, väder, underhåll och ledning. I en värderingsfas omprövas och prioriteras de kortsiktiga behoven och de materielobjekt som finns i föregående års plan korrigeras för beslut under året samt omräknas till det aktuella årets prisläge. Därefter avvägs och prioriteras de långsiktiga behoven mot varandra och inom ramen för de resursramar som ställts av regeringen i planerings- och budgetdirektiv. Efter en fördjupad planeringsdialog, där omfattning, betalningsplan och verksamhetens innehåll justeras, fastställs planen i slutet av avvägningsfasen. Försvarets materielverk medverkar i planeringsprocessen genom att

understödja med tekniskt och ekonomiskt planeringsunderlag, såväl för den långsiktiga planeringen som för betalningsutfallen för beställda leveranser.

Först i och med att ett materielssystem finns upptaget i en fastställd plan finns det ekonomiska resurser avdelade och tidsatta för att påbörja en utrednings- och anskaffningsverksamhet. Genom processen för materielplanen bör det finnas ett relativt detaljerat underlag som grund för offertdialog med Förvarets materielverk. Krigsförbandsledningen ansvarar för arbetet med den årliga materielplanen och för genomförande av materieförsörjningen i samverkan med sakavdelningarna. Endast chefen för Krigsförbandsledningen vid Högkvarteret har rätten att besluta om beställning av centralt vidtagen materieförsörjning, anläggningsförsörjning liksom om beställning av tekniska tjänster för Försvarets räkning. Chefen för Strategiledningen beslutar dock om beställningar av studier, forskning och teknikutveckling till Förvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra uppdragstagare.

Försvarmakten disponerar, med undantag av särskilt angivna poster i regleringsbrev, anslag för att genomföra materieförsörjningen och beställer i uppdrag tjänster och anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel och förnödenheter av Förvarets materielverk. Försvarmakten styr genom beställningar vad Förvarets materielverk ska producera, varvid denna senare myndighet erhåller sin finansiering genom att fakturera Försvarmakten för utförda prestationer.

Hur kundbeställning ska gå till regleras i ett samordningsavtal mellan Försvarmakten och Förvarets materielverk. I det senaste avtalet från juni år 2001 regleras relationerna. Som grundläggande principer gäller att Materielverket ska täcka samtliga sina kostnader genom avgifter och varken få ekonomiskt överskott eller underskott av verksamheten. Den ekonomiska risken ligger m.a.o. helt på Försvarmakten. Vad det gäller frågan om effektivitet i Materielverkets verksamhet, förutsätter samordningsavtalet att respektive myndighets rationaliserings- och förändringstakt behandlas av regeringen. Förvarets materielverk företräder statens intressen gentemot leverantörer och företräder Försvarmakten i upphandlingsärenden, såväl före som efter att leverans har skett, i de fall upphandling har skett genom uppdrag till Förvarets materielverk. En väsentlig del av samordningsavtalet reglerar samverkan. Avtalet förutsätter ett förtroendefullt samarbete som innefattar fortlöpande kompetensutbyte varvid parterna ska främja personalutbyte

mellan myndigheterna. Myndighetskontakter på andra nivåer än beslutsnivåer betecknas som en naturlig del av relationerna under planering, beredning, genomförande och uppföljning. Samordningsavtalet anger även att parterna tillsammans ska skapa förutsättningar för att teknisk kompetens inom prioriterade områden kan upprätthållas vid Materielverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Fortifikationsverket och delar av försvarsindustrin.

Försvarsmakten initierar beställning till Försvarets materielverk genom en offertförfrågan där materielplanen utgör grunden. En offertförfrågan ska innehålla tydliga beskrivningar av uppgift, resurser och handlingsregler, så att dialog och offertarbete ska kunna påbörjas. Försvarets materielverk lämnar sedan offert för vilken Försvarsmakten kan besluta om beställning. Denna ska alltid vara skriftlig. Både offert och beställningar ska grundas på en uppdelning i en eller flera milstolpar, där det för varje milstolpe anges vilken prestation som ska utföras, pris för prestationen samt när prestationen ska vara uppnådd. Försvarsmaktens beställning utgör överenskommelse mellan parterna om prestations innehåll, leveranstid och pris. Underleverantör inom Försvarsmakten kan utnyttjas antingen genom att Försvarsmakten gör en sådan riktad upphandling eller genom att Materielverket föreslår det i offert. Från år 2002 bör med beteckningen underleverantör inom Försvarsmakten främst menas verkstäderna inom den nybildade organisationsenheten FMLOG, även om det inte särskilt anges.

Utvecklings- och produktionsuppdrag med långa uppdragstider ska innehålla minst en milstolpe per år. Milstolpen ska alltid innehålla en prestation för att kunna faktureras av Försvarets materielverk. Exempel på prestationer kan vara

- delrapport eller slutrapport vid studieskeden,
- delrapport, slutrapport och offert till nästa steg vid projekteringsskeden,
- delrapport, utvecklad prototyp och offert till nästa steg vid utvecklingsskeden,
- utveckling, verifiering/validering, leverans av förserie och offert till nästa steg,
- leverans, dokumentation, utbildningsmaterial, reservdelar och kurser i leveransskeden.

3.6.5 Planering och uppdragsstyrning i ett anpassningsförsvar

Berörda myndighetsledningarna är på det hela taget överens om att Försvarsmaktens uppdragsstyrning av Försvarets materielverk i stort sett börjar bli ett väl fungerande system. Uppdragsstyrningen har utvecklats sedan den infördes 1994 och medfört att parterna agerar mer affärsmässigt med en successivt förbättrad uppföljning av timpriser, debiteringsgrad och uppnådda resultat. En korrekt dialog om leverans- och giltighetstider för offerter och beställningar har utvecklats. De svagheter som identifierats rör mera Försvarsmaktens kompetens och resurser för att fylla funktionen som en effektiv beställare. Samtidigt anser Försvarsmakten att det är oklara roller i dag mellan Försvarsmakten och Materielverket, främst vad det gäller ansvaret för inledande studier och projektering innan ett anskaffningsprojekt inleds.

En rad utredningar och rapporter har under de senaste åren granskats och värderats. Försvarsmaktens planeringsmodell samt fördelar och nackdelar med den tillämpning av uppdragsstyrning som gäller mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Förutom de utredningar som vi angett under punkt 3 kan nämnas "Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur" (SOU 1996:23), som också granskade ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Huvuddelen av de brister som framkommit i olika utvärderingar, eller som framgår av det underlag som vår utredning inhämtat, avser den arbetsfördelning, de resurser och den organisation som hittills tillämpats. I ett senare avsnitt 4, om framtidens försörjning med materiel för totalförsvaret, återkommer vi till aktuella problem inom ramen för nuvarande planeringsprocess och uppdragsmodell. Vi försöker här först redovisa och kommentera sådana problem som i en högre grad sammanhänger med principutformningen av planeringsprocessen och uppdragssystemet som sådant, liksom problem relaterade till fördelningen av ansvar och befogenheter mellan myndigheterna. Vi behandlar dem i följande problemområden: effektivitetskrav i styrningen av Försvarets materielverk, nya avvägningsfaktorer i materielprocessen, tydlighet och flexibilitet i ansvarsfördelningen under besluts- och genomförandeskedan, administration och kostnader för finansiering samt långsiktig handlingsfrihet.

Effektivitetskrav i uppdragsstyrningen

Uppdragsstyrningen av verksamheten inom Försvarets materielverk förutsätter att den kan följas upp och påverkas av den som disponerar resurserna, dvs. beställaren. En effektiv styrning från kunden förutsätter också att han kan mäta förädlingsvärdet som utföraren tillför och ställa krav på lägre priser.

I sin granskning konstaterar Riksdagens revisorer (2000/01:11) att Försvarmakten med hjälp av avgiftsfinansiering har fått ett större inflytande över materielfrågorna och att en utvecklad dialog mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk har givit tydligare roller för beställare och utförare. Revisorerna anser att avgiftsfinansiering ska leda till att verksamheten vid den utförande myndigheten blir mer efterfrågestyrd, medan den monopolsituation som genom regeringens ansvarsfördelning i regleringsbrev och förordningar råder mellan myndigheterna, begränsar valfriheten. Revisorerna anser att myndigheternas valfrihet kan öka och föreslår att regeringen undersöker om myndigheterna ska kunna vända sig till andra länders försvarsmyndigheter i anskaffningsärenden. Därigenom bedömer Riksdagens revisorer att förutsättningarna ökar för att avgiftsfinansiering leder till en effektivare och mer efterfrågestyrd försörjning.

Enligt vår bedömning var intentionerna i LEMO-reformen i första hand att myndigheterna skulle etablera tydliga roller som beställare och utförare, med en detaljerad uppdelning av kompetens- och verksamhetsansvar. Avgiftsfinansiering medförde att befogenheter och ansvar koncentrerades till beställaren, så att Försvarmakten skulle kunna etablera en ledning av materieförsörjningen i egen regi. Stödmyndigheten Försvarets materielverk skulle ha en konsultativ roll där uppdragsstyrningen är metoden för att i dialog styra arbetsinsatserna. Vi har inte kunnat finna att det varit ett tungt skäl när uppdragsstyrningen infördes att avgiftsfinansiering ska leda till att verksamheten blir mer efterfrågestyrd. Snarare är den en fråga om förbättrad effektivitet vid utnyttjandet av resurserna. Det är inte enkelt att avgöra om en konkurrensutsättning av Försvarets materielverk, där ett mer marknadsliknande förhållande införs, skulle kunna leda till en effektivare verksamhet. Detta sammanhänger med de mycket olika förutsättningar, organisation och principer för redovisning som olika länders anskaffande organ arbetar med. LEMO avsåg inte att en kommersiell relation i meningen köp och försäljning skulle råda mellan Försvarmakten

och Försvarets materielverk. Meningen var att Försvarets materielverk varken kunde och inte heller skulle ta några ekonomiska risker i förhållande till Försvarsmakten. Enligt vår bedömning stödjer inte heller utredningarna om materieförsörjningens nya inriktning en sådan ändring av uppdragsstyrningen. Analysen av den tydliga utvecklingen mot internationalisering inom försvarsmaterielområdet och regeringens strategiska inriktning med anledning av denna förändring, medför att Sveriges myndigheter måste kunna agera samlat och även i harmoni med berörd industri i Sverige. Ett nära samarbete i hela uppdragskedjan från riksdag fram till kommersiella avtal med industrin väger tyngre, än att av effektivitetsskäl efterlikna affärsmässig konkurrens mellan olika länders myndigheter.

Som vi redovisat under punkt 3.4.3 finns det i uppdragsstyrningen ett behov av metoder för att mäta och återredovisa effektivitet i de tjänster som Materielverket utför på uppdrag av Försvarsmakten. Dessa mått bör knytas till uppdragen, följas upp av beställare och utförare och dessa bör vara överens om sättet att mäta. Detta medför att Försvarsmakten bör åläggas att utforma metoder, följa upp resultaten och redovisa en väl underbyggd bedömning av utförarens effektivitet till regeringen. I regeringens regleringsbrev för år 2002 är denna uppgift i stället lagd på Försvarets materielverk, som därigenom fått i uppgift att bedöma hur den egna kostnadsproduktiviteten har utvecklats över de senaste åren. I uppdragsmodellen bör Försvarsmakten under regeringen ha ett ansvar för effektiviteten i användning av samtliga resurser som disponeras, både för materieförsörjning och för annan verksamhet. I annat fall medför regeringens ägarstyrning av en viss del av kostnaderna för materieförsörjning – den påverkbara del som avser det förädlingsvärde som Materielverket tillför – att Försvarsmaktens ansvar blir otydligt och att effektiviteten i processen kan ifrågasättas.

Nya avvägningsfaktorer

Den nya inriktning som regering och Riksdag fastställt för materieförsörjning har också påverkat tillämpningen av uppdragsstyrningen. En betydelsefull och väsentlig förändring för att lösa det nya anpassningsförsvarets uppgifter är, att anpassning över huvud taget kan genomföras i rätt tid efter politiska beslut om en ny säkerhetspolitisk bedömning. Regeringen har i slutet av år 2001

gjort flera åtgärder för att skapa sig ett beslutsunderlag. Genom regeringsuppdrag 2001-12-20, direkt till Försvarets materielverk ska man analysera möjligheterna att skapa förutsättningar för en i Sverige verksam och konkurrenskraftig industri för försvarsmateriel. Försvarets materielverk ska beskriva industrins villkor och internationella konkurrenskraft i dagsläget och föreslå regeringen åtgärder för att skapa goda förutsättningar för industrin, för exportansträngningar och för ett ökat internationellt samarbete. Samtidigt gav regeringen Totalförsvarets forskningsinstitut i uppdrag att kartlägga och se över möjligheterna till ett bättre internationellt materiel- och teknologiförsörjningssamarbete. Båda uppdragen ska redovisas hösten år 2002.

I regleringsbrevet för år 2002 ger regeringen Försvarsmakten i uppgift att varen 2003 redovisa perspektivplaneringen. Därvid ska kopplingen framgå mellan omvärldsutveckling, säkerhetspolitiska mål och försvarspolitisk inriktning till krav på operativ förmåga, kompetenser och stridskrafternas utformning. Samtidigt ska avvägning redovisas till en anpassning på medellång och lång sikt där anpassningsprincipen utgör en integrerad del i perspektivplanen. Perspektivplaneringen ska också beakta utvecklingen av det mellanstatliga materielsamarbetet. Försvarsmakten har i sin planering av materieförsörjningen att beskriva på vilket sätt behovet av strategisk kompetens tillgodosetts. Till Försvarets materielverk ges uppgiften att följa utvecklingen inom svensk industri samt möjligheterna och förutsättningarna för ett internationellt materielsamarbete. Materielverket får också uppgiften att vid alla större materielanskaffningar pröva möjligheten till internationellt samarbete.

Regeringen har med dessa förhållandevis direkta åtgärder sökt skapa förutsättningar för ett snabbt genomförande av materieförsörjningens nya inriktning. Samtidigt medför regeringens styrning av materieförsörjningen tydliga ingrepp i den hittillsvarande ansvars- och arbetsfördelningen i uppdragssystemet. Regeringen har med uppgifterna inte begränsat sig till att avgöra i vilken omfattning materieförsörjning ska ske, utan till del avgjort varför den ska ske och hur den ska ske. Försvarsmakten, som ska lösa huvuduppgifter för det militära försvaret, ska i planeringen samtidigt svara för att Sveriges behov av industriell kompetens tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Inom ramen för sin styrning av Försvarets materielverk har regeringen samtidigt lagt uppdrag som direkt påverkar Försvarsmaktens uppgift att förse organisationen med materiefunktioner och till sin karaktär i faktiska materielprojekt

ofta kan bli styrande för avgörande beslut. Utvecklingen indikerar att den nya inriktningen för totalförsvaret får svårt att verka med de gränser som uppdragsstyrningen skapade då den reformerade processen infördes i mitten av 1990-talet.

I en ny anskaffningsprocess blir forskningens inriktning, Sveriges internationella materielsamarbete med andra länder, industrins förutsättningar och försvarets långsiktiga handlingsfrihet strategiskt viktiga frågor, där de viktiga vägvalen görs i de tidiga faserna av anskaffningsprocessen. En tidig styrning och politiska ställningstaganden måste starkt påverka de strategiska vägvalen, för att säkerställa statsmakternas inflytande över dimensionerande krav. Den hittillsvarande uppdragsmodellen för regeringens och myndigheternas berednings- och beslutsprocess har svårt att motsvara dessa behov.

Tydlighet och flexibilitet i ansvarsfördelningen

Flera av utredningarna har inom materieförsörjningens område tagit upp olika problem som kan anses vara kopplade till den arbetsfördelning som tillämpats genom uppdragsstyrningen. UTFÖR-utredningen ansåg 1996 att uppdragsstyrningen innehöll en motsättning, genom att Försvarmakten och Försvarets materielverk skulle ha ett nära samarbete samtidigt som relationen skulle präglas av affärsmässighet och en klar ansvarsfördelning. Enligt UTFÖR blev det svårt att urskilja respektive myndighets ansvar och mäta vad respektive myndighet bidrog med i materieförsörjningen.

En uppfattning som framfördes av Riksdagens revisorer är att Försvarmakten fram till Högkvarterets omorganisation åren 1998 och 2000 var en svag beställare, präglad av försvarsgrenstänkande och med en otillräcklig beställarfunktion. De menade dock att inrättande av Högkvarterets Krigsförbandsledning har utvecklat Försvarmaktens styrning, kontroll och beställarkompetens. Revisorerna bedömde att myndigheterna därmed har fått tydligare roller som beställare och utförare.

Tillkomsten av samarbetsavtal med en tydlig ansvarsfördelning inom Försvarmakten för beställningar motsvaras av ett sammanhållet kundansvar för offerter hos Systemledningen vid Försvarets materielverk. Enligt vår bedömning har detta visat att uppdragsmodellen i sig inte står i motsatsförhållande till en tydlig

ansvarsfördelning, utan att detta snarare var en följd av hur den tillämpades under de första åren.

Som framgått av tidigare redovisning, består materieförsörjningen av ett stort antal sekventiella processer redan då man går igenom regeringens och Försvarmaktens beredning och beslut. Till detta ska läggas de processer som Försvarets materielverk nu utvecklar och som medför ett antal interna besluts- och beredningsprocesser. Både Materieförsörjningsutredningen och översynen av forskning och utveckling inom totalförsvaret bedömer att denna process blir ett hinder då materieförsörjningen ska anpassas till en ny inriktning och nya behov. Materieförsörjningsutredningen föreslår i stället en nätverksorienterad process där erforderlig kompetens från Försvarmakten, Försvarets materielverk, forskningsvärlden och industrin samverkar i utveckling av materiel-system, vid behov även med utländska samarbetspartners eller leverantörer. Riksdagens revisorer ansåg att det är oklart vilka roller och vilket ansvar som statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha för att förverkliga den nya inriktningen. Samtidigt bedömdes internationella samarbeten med både företag och regeringar i andra länder, liksom inriktningen mot en ökad flexibilitet för olika alternativ i tidiga skeden av materielprocessen, ställa höga krav på en tydlig ansvarsfördelning.

Vår utredning delar denna uppfattning och bedömer samtidigt att planerings- och genomförandeprocessens nuvarande utformning är en följd av den myndighetsstruktur och fördelning av uppgifter mellan myndigheter som hittillsvarande uppdragsmodell förutsätter. Om arbetsformerna ska förändras bör därför arbetsfördelningen ändras mellan myndigheterna eller uppdragsstyrningen anpassas till ändrade arbetsformer. Oberoende av vilken väg som väljs måste ansvar, resurser, och befogenhet entydigt kunna identifieras.

Administration och kostnader för finansiering

Den avgiftsfinansiering som infördes samtidigt med uppdragsstyrningen medförde samtidigt ett extra behov av rörelsekapital för att finansiera verksamheten samt särskilda resurser för ekonomiadministration. Detta sammanhänger med att leverantörer fakturerar Försvarets materielverk för förnödenheter och tjänster, medan Materielverket fakturerar mot en kundbeställning från

Försvarsmakten. Kundbeställningen är vanligen sammansatt av ett antal delleveranser från en eller flera leverantörer, materielverkets egen arbetade tid, delar av lokalkostnad, konsultstöd m.m. samt av ränta på kapital. Räntekostnader för löpande kredit i Riksgäldskontoret består till del av förskott till leverantörer och uppgår de senaste åren till storleksordningen 400 till 440 miljoner kronor per år. Dessa räntekostnader kan anses vara oberoende av om Försvarsmakten direktbetalar leverantörer eller om det är Försvarets materielverk som genom avgiftsfinansiering svarar för förskotten till leverantörer. I materieförsörjningens kostnader för leverantörsfakturor och de egna driftkostnaderna tillkommer dock en räntekostnad för räntekonto i Riksgälden som uppgår till omkring 165 miljoner kronor per år. En större del av dessa kostnader beror på upparbetade kostnader som betalats till leverantörer innan kundbeställningen kan faktureras Försvarsmakten. Dessa räntekostnader är en följd av avgiftsfinansieringen och tillför inte materielen något förädlingsvärde jämfört med om Försvarsmakten direkt skulle betala leverantörsfakturorna. Det kan i sammanhanget noteras att LEMO-utredningen ansåg att "de ekonomiska förhållandena mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör ordnas på ett sådant sätt att Försvarets materielverk egentligen inte behöver något eget rörelsekapital för betalningar till industrin".

Flera granskningar har tagit upp att regeringens styrning av anslagen har medfört en brist på ekonomisk flexibilitet över budgetårsgränserna vilket medför problem att hantera osäkerheter i materieförsörjningen. Som en följd av detta skulle myndigheterna ha genomfört fördyrande omförhandlingar och lagt ner betydande resurser för att parera förändringar i anskaffningen, allt i syfte att träffa nära den medgivna anslagsnivån. En uppskattning som lämnats till vår utredning är att omkring tio personår sammantaget skulle läggas ner vid myndigheterna på att styra verksamheten mot en viss anslagsnivå. De hårda likviditetskraven kan ha medverkat till att både myndigheterna och regeringen lägger för stor vikt vid att inte avvika från anslagsnivån och för liten vid affärsmässighet i anskaffningen och förmågan i organisationen att inte avvika från beslutade objektramar. Strängt taget kan detta bedömas vara ett problem med regeringens styrning och inte med uppdragssystemet som sådant.

Vi bedömer emellertid att den långa sekventiella berednings- och beslutsprocessen och att det otillräckliga informationsutbytet

mellan aktörerna är en följd av den nuvarande uppdragsstyrningen och ansvarsfördelningen. I viss utsträckning kan detta ha medverkat till problemets uppkomst. Inom ramen för det nuvarande systemet kan ett sparande uppstå eller ett överskridande av anslaget ske med stora belopp. Detta beror på att materieförsörjningen till sin karaktär hanterar stora belopp, med många leverantörer som kan råka ut för produktionsstörningar. Försvarsmakten kan vara osäker på hur regeringen hanterar ett uppkommet anslagssparande och kan befara långsiktiga konsekvenser av att ett eventuellt anslagssparande ställs till regeringens disposition eller att följande års anslag kan komma att reduceras. En effektiv materielprocess bör bygga på klara spelregler där det finns ett stort förtroende mellan de olika aktörerna. De ansträngningar som nu görs varje år, kan tyda på en osäkerhet om ett eventuellt anslagssparande får behållas för att täcka kostnader för förskjutet verksamhet. Sammantaget pekar detta på att den politiska nivåns resurser och medverkan i processen måste inriktas mot ett tidigt deltagande för utbyte av information och för att inhämta bakomliggande överväganden och vägval som görs i myndigheternas processer.

Långsiktig handlingsfrihet

Riksrevisionsverket och Materieförsörjningsutredningen har uppmärksammat att en stor andel av de framtida anslagsbehoven i den långsiktiga materielplanen är ianspråktaga av redan lagda beställningar, planerade följdbeställningar eller verksamhet som följer av tidigare levererade system. Samtidigt finns det ett uttalat behov i ett anpassningsförsvar att kunna ändra inriktning och omfattning – till en lägre eller högre nivå – med relativt kort tid för genomslag i materieförsörjningen. Försvarsdepartementet har också reagerat på detta ändrade behov. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret har regeringen bedömt det vara väsentligt att uppnå en ökad flexibilitet i materielanskaffningen. Även på medellång sikt bör det finnas utrymme för omprioriteringar med hänsyn till alternativa behov. Det ekonomiska utrymme i materielplanen, som inte är specificerat i materielobjekt bör därför planeras så att det successivt ökar till en större andel längre fram i tiden. Samma syfte – att öka den framtida handlingsfriheten – bedömer vi vara regeringens avsikt med att i regleringsbrev för år 2002 ange att Försvarsmakten så långt möj-

ligt ska planera materielanskaffning i serier med stegvis utveckling och med utnyttjande av simulering och demonstratorer.

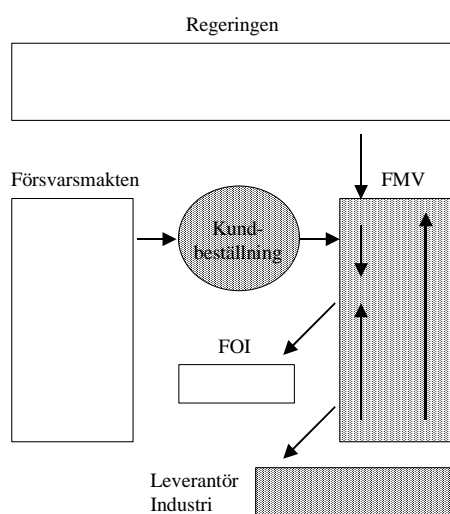
Enligt utredningens bedömning finns det för hittillsvarande behov sammantaget, ett fungerande system för planering och genomförande av materieförsörjningen genom uppdragsstyrning av Försvarets materielverk. Eventuella förändringar av denna uppdragsstyrning måste därför kunna medföra en bättre verkansgrad i de olika processerna och i högre grad kunna tillgodose de krav på en ökad flexibilitet som ett anpassningsförsvar ställer. För att möjliggöra en sådan effekt måste uppdragsstyrningen medge följande:

- Uppdragen ska kunna genomföras genom ett nära samarbete i hela kedjan från Riksdagen och fram till de kommersiella leverantörerna. Samtidigt ska beställande myndighet ha ett uttalat ansvar för att mäta och till regeringen återredovisa effektiviteten i de tjänster som Försvarets materielverk utför. Beställaren bör fastställa de mått och metoder som ska användas av bägge parter och resultaten redovisas mot de beställningar som görs inom definierade materielsystemuppdrag oavsett om uppdragen avser FoT –uppdrag i ett inledande skede eller en beställning av ett definierat materielsystem.
- En långtgående samverkan mellan olika aktörer och myndigheter i processen ska möjliggöras. Den ska samtidigt säkerställa att oklarhet inte uppstår vad det gäller ansvaret för olika beslut och processer mellan regeringen och myndigheter samt myndigheter sinsemellan. Styrningen och ansvarsfördelningen ska säkerställa att politiska ställningstaganden starkt påverkar de tidiga faserna i processen, där försvarets långsiktiga handlingsfrihet avgörs i strategiskt viktiga frågor.
- Arbetsformerna ska kunna ändras till att mer underlätta en samverkan mellan olika kompetenser mot ett visst definierat uppdragsmål och mindre kräva en sekventiell berednings- och beslutsprocess mellan regering och olika myndigheter. I den grad som arbetsformerna bedöms möjliga och lämpliga att förändra i denna riktning ska uppdragsstyrningen anpassas till detta eller ansvarsfördelningen kunna förändras.

- Om möjligt bör en ändrad uppdragsstyrning möjliggöra att merkostnader för avgiftsfinansiering elimineras eller minskar. Administrativt är det en fördel om förenkling kan ske. En ändrad uppdragsstyrning bör bygga på klara ekonomiska styrregler och arbetsformer som medger insyn, öppenhet och förtroende mellan handläggare vid regeringskansliet och vid olika myndigheter. Ett tydligt ansvar för olika nivåers nödvändiga beslut ska inte stå i konflikt med medverkan i processer för att inhämta bakomliggande överväganden eller vägval som görs i den föregående beredningen vid myndigheterna.

3.6.6 Försvarets materielverks interna processer

Försvarets materielverk ansvarar för att på beställarens uppdrag anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel. Myndigheten är helt avgiftsfinansierad och genomför uppdrag på främst Försvarsmaktens uppdrag men även för andra myndigheter och företag. Materielverket ska dessutom i olika avseenden stödja Försvarsmakten inom materielområdet och även på uppdrag direkt stödja regeringskansliet, särskilt i frågor som rör materielsamarbete med andra länder, export och försvarsindustri. Verksamheten ska genomföras genom en kostnadseffektiv, affärsmässig och säker materieförsörjning.



Försvarsmakten behöver stöd för att översätta sina operativa behov till konsekvenser i form av ändringar, nytillskott eller avveckling av materiel i sina försvarssystem. Detta medför att Försvarsmakten och Försvarets materielverk behöver ett nära samarbete för att bestämma krav och systemarkitektur på en hög systemnivå. Detta arbete sker iterativt och styrs genom successiva beslut om fördjupade underlag. Försvarsmaktens beställningar syftar ofta till betydande förändringar på försvarssystemnivå. Detta medför i dessa fall många upphandlingar av anskaffningar till ett antal berörda tekniska system men också av ett antal stödtjänster. En uppdragsdialog genomförs mellan myndigheterna kring Försvarsmaktens beslut vilken resulterar i en projektering. Detta innebär överenskommelser om vad Försvarets materielverk ska genomföra i egen regi och vad leverantörer ska utföra. Överenskommelsen innefattar också vad Materielverket ska komplettera med efter leveranser från industrin, t.ex. validering av levererad materiel, stöd vid driftsättning i Försvarsmaktens förband och utbildningsstöd.

Försvarets materielverk fakturerar kunden mot beställning då en milstolpe uppnåtts. Som leveransprodukt finns det i regel ett

dokument som verifierar att myndigheten utfört sina överenskomna uppgifter, att fysisk leverans till Försvarsmakten skett av leverantörer och att staten i förekommande fall tillförsäkrats optioner, immateriella rättigheter och garantier.

Försvarets materielverk deltar i högre eller mindre grad i alla aktivitetsområden under livscykeln för ett tekniskt system, från det att kraven börjar utformas till dess att materielsystemet avvecklas. De faser där Materielverkets medverkan är tyngst är de skeden då systemarkitekturen inklusive systemsamband utformas, under verifiering och validering av materielen, vid driftsättning och utbildning samt vid avveckling.

I ett livscykelperspektiv ingår tunga krav på kvalitetsstyrning på systemsäkerhet för att materielen ska få användas operativt. För all säkerhetspåverkande materiel måste det finnas tillgång till godkända designkompetenser, som är godkända mot kvalitetsstandards och har rättigheter till konstruktionerna. Detta designansvar måste också över livscykeln kunna överlätas när företag med sådan verksamhet upphör eller överläts. Försvarets materielverk ställer krav på verksamhetssäkerhet både hos alla berörda leverantörer och i sin egen verksamhet. Ett viktigt mål för Materielverket är att principer med certifiering och auktorisation ska kunna tillämpas generellt i ett normverk av internationellt accepterade standards.

Verksamhetsutvecklingen har inriktats mot ett processororienterat arbetssätt och en certifiering av verksamhetssystemet enligt ISO-standards för kvalitetsstyrning. Det nuvarande arbetet på processutformning syftar mot en gemensam huvudproduktprocess för alla produkter, vilket bedöms medföra ett enhetligt arbetssätt som gör verksamheten effektivare. Syftet är också att arbetet i processer ska kunna ske effektivt i internationella materielsamarbeten, genom att processerna har sin motsvarighet i arbetssätt i andra länders motsvarande organisationer.

Verksledningen vid Försvarets materielverk inriktar långsiktigt verksamheten för att i varierande grad utnyttja egna resurser eller leverantörer för att stödja Försvarsmakten genom arbete inom de tidigare nämnda s.k. systemnivåerna. För att verka med integrerade lednings-, mark-, sjö- och luftförsvarsstyrkor i s.k. försvarssystem, nivå 1, ska Försvarsmakten kunna planera för och disponera sin totala materiel som en kombination av olika tekniska system. Dessa ska kunna samverka och vara flexibelt utformade för att passa olika behov. Försvarsmaktens uppgifter

blir mindre konkreta på längre sikt. För den mycket långsiktiga beredskapen och den framtida förmågan att kunna lösa uppgifter på stor bredd innehåller den strategiska inriktningen ett stort inslag av experimentell verksamhet, exempelvis förbandsprov och demonstratorverksamhet för att simulera framtida försvarssystem. En större flexibilitet i sammansättningen av försvarssystem ska också uppnås genom nätverksstruktur och modulär systemuppbyggnad. Utvecklingssystem på denna nivå behövs också för att utveckla systemkärnan till det framtida nätverksförsvaret.

På de tekniska systemnivåerna, ska systemen vara modulära och förberedda för att kunna sammansättas på olika sätt för att kunna möta olika beredskapssituationer. Nivå 2-system är komplexa tekniska system för väpnade insatser i luftmiljöer, kust- och havsmiljöer, markmiljöer respektive för operativ ledning, informationskrig eller för robusta samhällsfunktioner. Dessa system ska kunna volymanpassas utan att deras samfunktion behöver ändras. Systemkonstruktionerna på denna nivå behöver en framsynt utformning i grunden. Det är viktigt att det verifieras att de kan förverkligas, och i vilken takt det kan ske. Systemfunktionernas ändamålsenlighet för uppgifter i det korta perspektivet ska också påvisas (valideras) för användningen i dagens insatsförband. Förnyad verifiering och validering måste ske vid större förändringar av de ingående delarna. Nivå 2-systemen är komplexa integrationer av ett antal tekniska materielsystem på nivå 3. Nivå 3-systemen kan utgöras av större eller mindre plattformsbaserade system med integrerade vapen-, underrättelse- och kommunikationsenheter. Ett annat exempel på tekniskt system på denna nivå är anpassningar till ett gemensamt nätverk, dvs. ett antal tekniska krav som ska utgöra en standard för nätverksberoende funktioner i vart och ett av systemen. Inriktningen är att Försvarets materielverk egen regi ska stödja Försvarmakten i systemering och styrning av systemkonfigurationerna, medan företag anlitas på konsultbasis för industriellt systemkonstruktionsarbete. Vad det gäller system på nivå 3, dvs. de integrerade materielsystem som t.ex. baseras på en vapenbärare eller utgör ett komplett personburet system, är inriktningen att industriföretag i huvudsak bör svara för ett kundanpassat systemeringsarbete och åta sig det samlade integrationspaketet samt kunna utföra kompletta systemleveranser. Detta gäller också delsystem, nivå 4, som i sig kan vara rela-

tivt komplexa integrationer av tekniskt avancerade komponenter.

Såväl Utredningen om forskning och utveckling inom totalförsvaret som Materielförsörjningsutredningen betonar starkt vikten av att materielprocessen görs mer flexibel och bedrivs i en ökad utsträckning i form av kortare serier och med ett större inslag av demonstratorer, simulatorer och modulär systemuppbyggnad i nätverk. Den anskaffning som följer på ett utvecklingsuppdrag kan vara mycket begränsad till omfattning och volym. Kanske ska endast det omedelbara behovet av taktisk- organisatorisk- och teknisk utveckling tillgodoses medan fortsättningen begränsas till att avse kompletterande utvecklingsidéer inom de ramvillkor som ställs av operativa krav eller säkerhetspolitiska bedömningar.

Enligt vår bedömning bör brukaren Försvarsmakten avgöra vad som behövs av materiell förmåga, med utgångspunkt från den inriktning som regeringen ger och som bl.a. avser särskilda krav på anpassningsförmåga. Det är svårt att se några hinder i uppdragssystemet som sådant för utföraren Försvarets materielverk, att offerera kunden hur behoven ska tillgodoses. Materielförsörjningen bör därför planeras så att en inledande studie- och projekteringsfas ofta innehåller en bedömning av teknisk realiserbarhet inklusive systemsamband till högre och sidordnade nivåer för system och delsystem där nyutveckling kan förutses. Detta skede stöds av en riskminimering genom utnyttjande av fördjupade tekniska studier, demonstratorer och simuleringar samt en öppen systemarkitektur i samverkan med industrins FoT-verksamhet. Den materielanknutna FoT-verksamheten som syftar till att minska risker i utvecklingen av nya materielprojekt bör därför såväl i planer som i resurstermer integreras i materielförsörjningen. Endast den övergripande FoU-verksamheten bör planeras och styras separat. Uppdragssystemet bör därför tillgodose följande behov.

Såväl resurser, planering som styrning för den materielanknutna FoT-verksamheten ska vara integrerad med materielförsörjningens. I besluten om vilka materielssystem som ska realiseras och till vilken realiserbarhetsnivå ska omfattningen och behoven av förmåga hos försvaret vara styrande. Liksom i fallet med mer eller mindre renodlade anskaffningar av färdiga systemlösningar, blir därmed den politiska nivåns prövning av

materielplanens långsiktiga innehåll avgörande för vägvalen såväl för materielanknuten FoT som för materielinvesteringar.