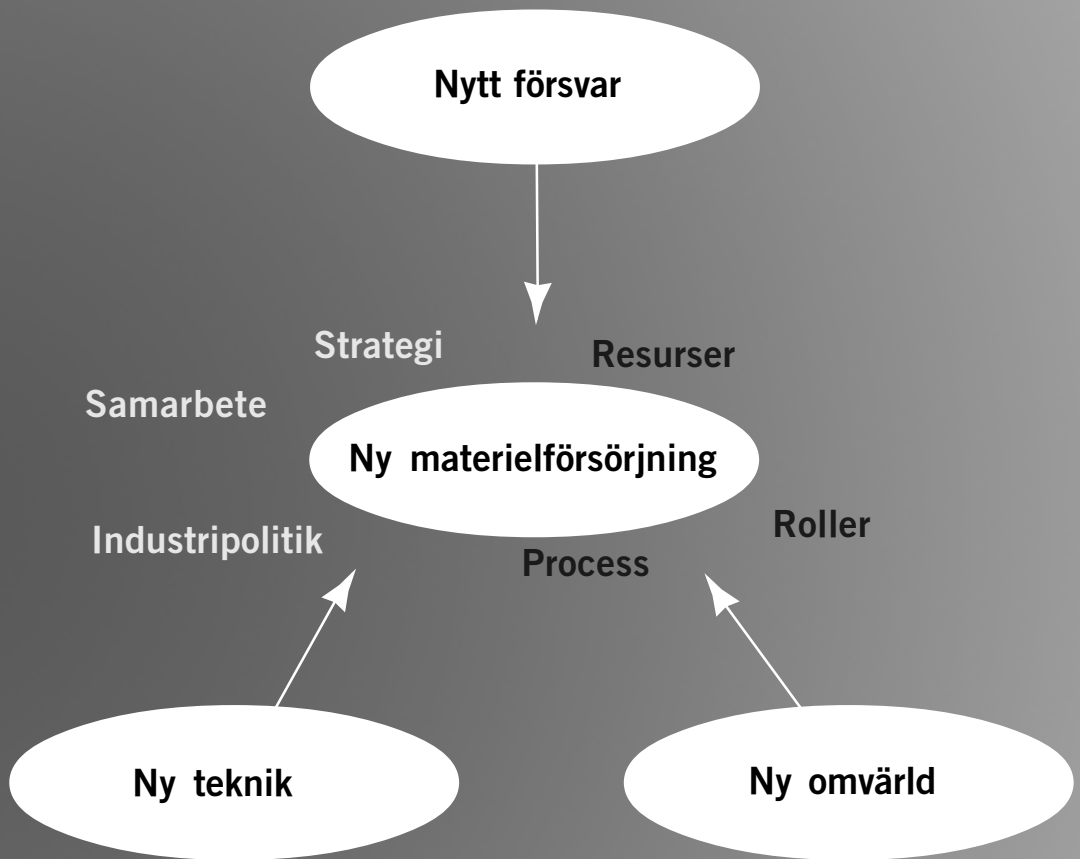


Försvarsmateriel på nya villkor



Slutbetänkande av Materieförsörjningsutredningen



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2001:21

Innehåll

Missiv	9
1 Sammanfattning.....	13
1.1 Nya villkor för det militära försvarets materieförsörjning	13
1.2 Åtgärder för att utveckla materieförsörjningen.....	14
1.3 Långsiktigt mål för försvarets materieförsörjning.....	27
2 Frågeställningar i slutbetänkandet	29
2.1 Utgångspunkter och bakgrund	29
2.2 Frågeställningar	31
3 Materieförsörjningen i olika perspektiv.....	33
3.1 Operativa behov och tekniska möjligheter	33
3.2 Flexibilitet och anpassning	36
3.2.1 Utgångspunkter	36
3.2.2 Sätt att genom materieförsörjningen anpassa försvarsförmågan	38
3.2.3 Handlingsfrihet i planeringen	40
3.2.4 Anskaffningsformernas betydelse för graden av bindningar	43
3.2.5 Förberedda förändringar	45
3.2.6 Möjligheter att genomföra anpassning.....	46
3.3 Effektiv process.....	47
3.3.1 Beslutskedjor, nätverk och ansvar	47

3.3.2	Upphandlingsformer.....	49
3.4	Internationellt samarbete	51
3.4.1	Förutsättningar för internationellt samarbete.....	51
3.4.2	Marknad och nationella intressen	53
3.4.3	Kompetens och kapacitet för samarbete.....	55
3.4.4	Samarbete om formulering av operativa krav på materiel	56
3.5	Industrins villkor	57
3.5.1	En politiskt styrd marknad.....	57
3.5.2	Inte bara tillverkningsindustri.....	58
3.5.3	Effekter av den ökande internationaliseringen	59
3.5.4	En förändrad roll för inhemsk industri	61
3.6	Teknikens möjligheter	65
3.6.1	Värdering och prövning av ny teknik	66
3.6.2	Behov av en gemensam arkitektur	67
3.6.3	Modellering och simulering.....	68
4	Åtgärder för att utveckla materieförsörjningen.....	69
4.1	Understryk den strategiska förändringen.....	69
4.2	Ändra materielprocessen så att större vikt läggs vid tidiga faser	71
4.2.1	Dagens beslutsprocess på statsmakternas nivå.....	71
4.2.2	Förslag till framtida besluts- och materielprocess	72
4.2.3	Skillnader i förhållande till nuvarande materielprocess.....	79
4.3	Gör regeringens ledning av materieförsörjningen för det militära försvaret mer aktiv	81
4.3.1	Dagens ledningsformer	81
4.3.2	Förslag till förstärkt ledning.....	82
4.4	Utveckla roller och samarbetsformer.....	84
4.4.1	Process	84
4.4.2	Organisation.....	85
4.4.3	Kompetens.....	87
4.5	Stärk insatser tidigt i processen	87
4.5.1	Dagens arbetsformer.....	87

4.5.2	Åtgärder för att stärka studieverksamhet m.m. i tidiga faser	88
4.6	Skärp hanteringen av osäkerheter och risker vid planering och genomförande av anskaffning	91
4.7	Utveckla fortlöpande upphandlingsformer	92
4.8	Stärk förmågan till internationellt samarbete.....	93
4.8.1	Inriktning och prioritering av samarbetet.....	93
4.8.2	Formulering av krav på operativ förmåga och funktion.....	95
4.8.3	Samarbete om anskaffning	96
4.9	Samverka med industrin i ett långsiktigt industripolitiskt perspektiv	96
4.10	Utnyttja resurserna effektivt.....	100
4.10.1	Avsätt tillräckliga resurser för tidiga faser	101
4.10.2	Ställ fortsatta krav på hög produktivitet	102
5	Nationell strategi för försvarets materielförsörjning	105
5.1	Behovet av en strategi	105
5.2	Förslag till strategi	106
Bilaga 1 Utredningens direktiv		113
Bilaga 2 Nuläge och förändringsfaktorer – huvuddragen i utredningens delbetänkande.....		117
	Den hittillsvarande materielförsörjningen	117
	Det nya försvaret.....	119
	Fördjupat internationellt samarbete	119
	Teknisk och industriell utveckling.....	121
	Ett nytt mönster växer fram.....	123
Bilaga 3 Materielförsörjning i andra länder		125
1	Storbritannien	125
1.1	Ett nytt system för materielförsörjning	125
1.2	Förbättringar i den nya materielförsörjningen	126

1.3	Erfarenheter och problem.....	130
1.4	Jämförelser med svenska förhållanden.....	131
2	Frankrike	133
2.1	Anskaffningsmyndigheten i centrum	133
2.2	Systemsamordning och långsiktsperspektiv	134
2.3	Relationer till industrin och till andra länder	135
2.4	Jämförelser med svenska förhållanden.....	135
3	USA	137
3.1	Grundläggande förutsättningar	137
3.2	Systemet för materieförsörjning	138
3.3	Tidigare reformarbete	139
3.4	Pågäende reformer av materieförsörjningen	140
3.5	En ny materielprocess	142
3.6	Internationellt samarbete på försvarsmaterielområdet	143
3.7	Erfarenheter och problem.....	144
3.8	Jämförelser med svenska förhållanden.....	145
4	Nederländerna.....	147
4.1	Huvuddragen i Nederländernas materieförsörjning	147
4.2	Jämförelser med svenska förhållanden.....	149
5	Norge	151
5.1	Nya villkor för materieförsörjningen	151
5.2	Näringspolitisk strategi för försvarsindustrin	151
5.3	Utveckling av processer och organisation	153
5.4	Jämförelser med svenska förhållanden.....	154

Bilaga 4 Andra utredningar	155
1 Från hot till skrot	155
1.1 Bakgrund.....	155
1.2 Slutsatser.....	156
1.2.1 Alltför begränsat ekonomiskt utrymme för ny materiel.....	156
1.2.2 Alltför hög årsvis tidsförskjutning.....	159
1.2.3 Otillräckliga anpassningsmöjligheter framöver	160
1.2.4 Otillräcklig insyn, uppföljning och kontroll	161
1.3 Riksrevisionsverkets förslag till åtgärder.....	162
1.3.1 Åtgärder för att säkerställa ett tillräckligt ekonomiskt utrymme för ny materiel	162
1.3.2 Åtgärder för att minska osäkerheten i tillväxt- och ominriktningsmöjligheter	163
1.3.3 Åtgärder för att förbättra beslutsunderlag, uppföljning och kontroll	164
1.3.4 Uppföljning av en styrande materielstrategi.....	165
2 Försvarsmyndigheternas internationella försvarsmaterielsamarbete	166
2.1 Det bilaterala samarbetet dominerar.....	166
2.2 Regeringskansliet är mer involverat i det bilaterala samarbetet.....	167
2.3 Behov av utvecklad styrning.....	168
2.4 Regeringens roll	168
2.5 Mycket av styrningen är informell.....	169
2.6 Behov av bättre och långsiktigare mål och strategier	169
2.7 Former för uppföljning och utvärdering.....	170
2.8 Prioriteringar av det internationella engagemanget.....	171
2.9 Försvarsdepartementets resurser	172
2.10 Växeltjänstgöring mellan Regeringskansliet och myndigheterna.....	173

3	Utredning avseende exportstöd	174
3.1	Bakgrund	174
3.2	Slutsatser och förslag till åtgärder	175
3.2.1	Regeringskansliets roll	175
3.2.2	Försvarsmyndigheternas roll.....	175
3.2.3	Ambassadernas och försvarsattachéorganisationens roll.....	177
3.2.4	Finansieringsfrågor	177
3.2.5	Exportkontroll, kompensationsåtaganden mm.....	178
4	Översyn av samordningen av stödet till försvarsmaterielexport inom Regeringskansliet	179
4.1	Bakgrund	179
4.2	Slutsatser och förslag.....	180

Missiv

Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet
Björn von Sydow

Försvarsmateriel på nya villkor

Slutbetänkande av Materieförsörjningsutredningen (Fö 2000:03)

Regeringen beslutade den 9 mars 2000 att en särskild utredare skall kartlägga nuläge och förändringsfaktorer vad gäller materieförsörjningen för det militära försvaret samt föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder (Dir. 2000:13).

I mars 2000 förordnades följande personer av chefen för Försvarsdepartementet att ingå i utredningen i de befattningar som anges:

Franzén, Göran	Sakkunnig Försvarsdepartementet	Särskild utredare
Backteman, Elisabeth	Departementssekreterare Finansdepartementet	Sakkunnig
Domeij, Maria	Kansliråd Försvarsdepartementet	Sakkunnig
Olson, Hans Christer	Förhandlingschef Näringsdepartementet	Sakkunnig

Elger, Hans	Överingenjör Försvarets forskningsanstalt	Expert
Görtz, Hans-Ove	Överstelöjtnant Försvarmakten	Expert
Hellstrand, Mats	Överste 1. gr. Försvarmakten	Expert
Näsström, Staffan	Generalmajor Försvarets materielverk	Expert
Lindgren, Fredrik	Forskare Försvarets forskningsanstalt	Sekreterare

Utredningen överlämnade den 14 juni 2000 ett delbetänkande *Det militära försvarets materielförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer* (SOU 2000:54). Övriga medverkande i arbetet med delbetänkandet samt hur detta arbete bedrevs redovisades i delbetänkandets missiv.

I september 2000 förordnades ambassadör Bengt Lundborg, Utrikesdepartementet som sakkunnig i utredningen.

I arbetet med slutbetänkandet har vidare fortlöpande medverkat avdelningsdirektör Dag Brising, Försvarets materielverk, laborator Anders Eriksson, Försvarets forskningsanstalt, numera Totalförsvarets forskningsinstitut och byrådirektör Andreas Savelli, Statskontoret. Den senare har varit ansvarig för det uppdrag som utredningen givit Statskontoret att biträda utredningen med en översyn och analys av roller, styrning och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter i materielförsörjningen för det militära försvaret. Två forskare vid Försvarets forskningsanstalt, Martin Lundmark och Mattias Axelson, har medverkat med beskrivning och analys av utveckling och trender inom försvarsindustrin och svensk materielförsörjning. Informatör Kristina Smith, Försvarsdepartementet, har utformat omslaget.

Utredningen har under arbetet med slutbetänkandet orienterat Försvarsberedningen om arbetets fortskridande och fört samtal med ett antal berörda befattningshavare inom Försvarsdepartementet.

Utredningen har fortlöpande samrått med den parallellt pågående utredningen *Översyn av forskning och utveckling för totalförsvaret*. På områden som berör båda utredningarna lämnar vi likartade förslag.

Utredningen har sedan delbetänkandet överlämnades haft överläggningar med ledningarna för Försvarmakten, Försvarets mate-

rieverk och Försvarets forskningsanstalt. Utredningen har också genomfört intervjuer med ett trettiotal befattningshavare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk som på olika nivåer är involverade i materielförsörjningens skilda faser.

Utredningen har också haft överläggningar med företrädare för ett antal företag med verksamhet inom försvarsområdet. Berörda företag har varit Saab AB och några av dess affärsområden, Ericsson Microwave Systems AB, Hägglunds Vehicle AB, samt Volvo Aero Corporation. Utredningen har därutöver medverkat i ett antal seminarier med bredare deltagande från försvarsindustrin i regi av Försvarsindustriföreningen, Gällöfstiftelsen och Försvarets materielverk. Utredningen har också tillsammans med Försvarets materielverk anordnat ett seminarium med deltagande från såväl försvarsindustri som civilt inriktad industri om utveckling av lednings- och informationssystem.

Utredningen har genom besök i andra länder skaffat sig en bild av hur materielförsörjningen bedrivs och utvecklas där. De länder som utredningen besökt med detta syfte är Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och USA. Utredningen har också haft diskussioner med den grupp som leder det nordiska materiel-samarbetet. Utredningen har deltagit i en internationell konferens i Paris om förutsättningar för samarbete om försvarsmateriel i Europa.

De centrala fackliga organisationerna har orienterats om utredningsarbetet samt fått tillfälle att framföra synpunkter.

Vi slutredovisar med denna rapport vårt arbete med att föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder för det militära försvarets materielförsörjning. Vi är eniga om förslagen.

Stockholm den 6 februari 2001

Göran Franzén

/Fredrik Lindgren

1 Sammanfattning

1.1 Nya villkor för det militära försvarets materieförsörjning

Villkoren för det militära försvarets materieförsörjning har under de senaste åren i grundläggande avseenden förändrats. Sverige har fått en ny försvarspolitik med en genomgripande omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar med uppgifter både nationellt och internationellt. Det internationella samarbetet om försvarsmateriel har vuxit starkt såväl mellanstatligt som mellan industrier. Vår traditionella svenska försvarsindustri har blivit en del av ett internationellt nätverk av industriell samverkan och gränsöverskridande ägarförhållanden. Den tekniska utvecklingen har medfört stora konsekvenser både för sättet att bedriva militär operativ verksamhet och för sättet att utveckla och producera försvarsmateriel.

Allt detta medför att materieförsörjningen till det militära försvaret behöver förändras i en mängd avseenden och anpassas till de nya förhållandena. Nu behöver vi materiel som kan användas för många olika uppgifter nationellt och internationellt i stället för materiel skräddarsydd för försvar mot invasion. Nu vill vi kunna anpassa försörjningen till successivt förändrade villkor och behov i stället för att som tidigare systematiskt och långsiktigt bygga upp ett försvar för en väl känd uppgift. Nu strävar vi efter samarbete i stället för att som tidigare så långt möjligt förlita oss på egna resurser. Allt detta vill vi dessutom genomföra med utnyttjande av ny teknik, ofta med civilt ursprung i stället för som tidigare speciellt utvecklad militär teknik.

1.2 Åtgärder för att utveckla materieförsörjningen

Materieförsörjningsutredningen lämnar ett antal förslag till åtgärder för att utveckla och effektivisera materieförsörjningen. Förslagen har utformats för att på ett enligt våra bedömanden balanserat sätt ta hänsyn till de många anspråk på materieförsörjningen som kan ställas utgående från olika perspektiv. Förslagen redovisas kortfattat i det följande.

Understryk den strategiska förändringen

För att de många olika aktörer som finns inom materieförsörjningen skall vara medvetna om landets samlade prioriteringar inom området behövs en övergripande strategi för materieförsörjningen och att statsmakterna tar ställning till den. Därmed skapas en grund för ett mer samordnat agerande från myndigheternas sida och en gemensam utgångspunkt för genomförandet av olika åtgärder för att utveckla materieförsörjningen. Samtidigt ges industrin en tydligare grund för sina strategiska val.

Regeringen måste emellertid gentemot myndigheterna inte bara peka ut målen utan också följa upp och utvärdera de förändringar som genomförs. Regeringen bör också regelbundet genomföra dialoger med industrin om förutsättningarna för dess verksamhet i Sverige och möjligheter att bidra till försvarets materieförsörjning och att medverka i det internationella samarbete som Sverige engagerar sig i.

Ändra materielprocessen så att större vikt läggs vid tidiga faser

Större vikt bör läggas vid tidiga faser i materieförsörjningen dvs. innan mer omfattande arbete lagts ned på teknisk specifikation, utveckling och tillverkning av aktuellt system. Utöver den beslutsprocess på statsmakternas nivå som redan finns med tyngdpunkt i redovisade materieförsörjningsplaner och regeringens godkännande av viktigare anskaffningsärenden och redovisning av dem i objektsramar bör följande moment tillkomma.

Regeringen bör i anslutning till försvarsbesluten ge en allmän inriktning av materieförsörjningen som riktar sig till alla inblandade aktörer vid såväl myndigheter som industri. Denna inriktning bör ha formen av en materielstrategi som i sina huvuddrag även beslutas av riksdagen.

För viktigare materielfunktioner bör olika handlingsvägar prövas inom en utvecklad materielprocess där större vikt än tidigare läggs vid tidiga faser. I dessa skall relevanta systemalternativ identifieras och värderas i syfte att få fram ett gott underlag före beslut om omfattande teknisk systemspecifikation och kostsam senare industriell produktutveckling och tillverkning.

Regeringen bör utöver att besluta om att genomföra en anskaffning också tidigare i processen fatta beslut om vägval med hänsyn till strategiska konsekvenser vad gäller t.ex. långsiktig handlingsfrihet, framtida förutsättningar för industriell verksamhet i landet och internationella beroenden.

Ökad vikt bör vidare läggas vid att skapa ett tydligt samband mellan den önskade utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga och kompetens å ena sidan och behov av funktion hos materielen å den andra. Materieförsörjningen fokuserar då inte de enskilda fysiska produkterna utan ses mer som en evolutionär utveckling av materielns funktion. Materiefunktionen kan tillgodoses genom att tillföra ny materiel, modifiera, behålla eller avveckla befintlig materiel och genom att utveckla samverkan mellan olika typer av materiel. För att sätta materiefunktionen i fokus krävs en tyngdpunktsförskjutning i myndigheternas arbete mot processens tidiga faser.

Materielprocessen bör omfatta följande faser:

Idéer om förnyad materiefunktion

Fortlöpande prövas sättet att lösa Försvarmaktens uppgifter och behovet av utvecklade materielfunktioner. Detta bör ske inom ramen för en av Försvarmakten inriktad studieverksamhet, knuten till det övergripande arbetet med att ta fram idébilder för Försvarmaktens utveckling. Därvid bör såväl nya tekniska möjligheter som behovet av samverkan mellan olika system beaktas. Erfarenheter från operativ verksamhet utgör en väsentlig grund för att finna bättre lösningar. Idéer om utveckling och förnyelse kan lika gärna handla om förnyelse av funktion genom t.ex. nya samverkansmöjligheter mellan system eller genom mjukvarubaserad förändring av systemegenskaper som om tillförande av nya självständiga fysiska produkter. Arbetet redovisas årligen för regeringen.

Värdering av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer

För utvalda viktiga materielfunktioner studeras det operativa värdet samt teknisk och ekonomisk realiserbarhet av olika principiella lösningar, systemarkitekturer och väsentliga teknikalternativ för att tillgodose funktionen. Därvid bör bl.a. finansieringsmöjligheter, underhållsmöjligheter och -kostnader samt framtida möjligheter att anpassa systemet till nya villkor beaktas.

Tänkbara anskaffningsformer bör prövas. Val mellan egenutveckling, utveckling i samverkan med andra länder eller anskaffning av redan utvecklade system eller vidareutveckling av befintliga system bör göras. Tänkbara samverkande länder och leverantörer bör kartläggas och värderas. I sammanhanget måste också värdet av befintliga system och deras eventuella utveckling övervägas.

Arbetet redovisas årligen för regeringen. För system som regeringen föreskrivit skall beslut att starta systemdefinition och demonstration underställas regeringen eller Regeringskansliet för prövning.

Systemdefinition och demonstration

I denna fas bedrivs ett arbete för att närmare definiera och demonstrera funktion och för att väga militära funktionskrav mot kostnader och tekniska möjligheter. Viktiga aspekter är systemarkitektur och möjligheter till samverkan med befintliga system samt val av teknik för kritiska funktioner. I arbetet ingår också att välja form för upphandling och leverantörer samt att överlägga med eventuella samverkande länder om funktionskrav och med industrin om lämplig utformning, konstruktion och tillverkning av systemet.

Försvarsmakten är beställare av arbetet som i regel genomförs av Försvarets materielverk och där leds av en projektledare. Projektledaren bör för viktiga system till sitt stöd ha en allsidigt sammansatt projektgrupp där militär, systemmässig, affärsmässig, tekniskt vetenskaplig, analytisk och, när konkurrenshänsyn medger, industriell kompetens ingår.

Arbetet skall utgöra underlag för Försvarsmaktens ställningstagande till hur anskaffningen bör drivas vidare. Det kan innebära att beställa produktutveckling eller att beställa tillverkning av ett system man tidigare låtit utveckla. Det kan också där så är lämpligt innebära att beställa ett på marknaden tillgängligt system eller att

beställa vidareutveckling av ett befintligt system eller eventuellt att enbart anskaffa någon enstaka demonstrator eller prototyp. Arbetet bör också innefatta överväganden om eventuell avveckling av befintliga system. För system som regeringen föreskrivit skall regeringens godkännande inhämtas innan anskaffningen genomförs.

Produktutveckling och tillverkning

Anskaffning av produkter (eller tjänster) kan ske antingen genom att först beställa utveckling och sedan tillverkning av produkten eller genom att direkt anskaffa en produkt från marknaden.

Produktutveckling och därtill knuten tjänsteproduktion och tillverkning upphandlas på Försvarmaktens uppdrag av Försvarets materielverk från industrin. I vissa fall kan Försvarets materielverk hantera upphandlingen med hjälp av en samarbetande organisation t.ex. OCCAR eller ett annat lands anskaffningsmyndighet. Materielverkets projektledare har ett sammanhållande ansvar med mandat att inom givna ramar göra erforderliga avvägningar. Beroende på möjligheterna att definiera produktens egenskaper och projektets omfattning och varaktighet samt marknadens karaktär kan upphandlingsformerna variera.

Modifiering

När materielen väl anskaffats är det väsentligt att fortlöpande pröva behovet att vidareutveckla funktionen. Vidareutveckling kan motiveras av förändrade uppgifter, vunna erfarenheter vid insats samt nya hot och risker. Vidareutveckling kan också motiveras av att den tekniska utvecklingen skapat nya möjligheter att utveckla materiefunktionen och att integrera olika materielsystem.

Avveckling

Även avveckling av materielen måste ägnas uppmärksamhet. En fråga som fortlöpande måste prövas är om ett fortsatt vidmakthållande av materielen är motiverat. Kostnader för drift och vidmakthållande behöver vägas mot det bidrag som materielen kan lämna till önskad operativ förmåga och kompetens hos det militära försvaret.

Operativ användning, drift och underhåll

Den materiel som tillförs materielstocken kommer i regel att användas i försvarets operativa verksamhet under lång tid. Sättet att tekniskt och taktiskt använda materielen, att få den att fungera tillsammans med andra system och att utbilda personal behöver fortlöpande utvecklas.

Det är väsentligt att materielen kan underhållas på ett kostnads-effektivt sätt så att den blir tillgänglig med begränsade underhållstider. För att uppnå en bra avvägning och ge det militära försvaret en totalt sett kostnadseffektiv tillgång till den materiel som behövs är det nödvändigt att beakta drift och vidmakthållande redan tidigt i materielprocessen.

Forskning och teknikutveckling m.m.

Forskning, teknikutveckling, studier, simulering, demonstrationer och försök utgör under hela materielprocessen väsentliga hjälpmedel för att finna nya lösningar och göra processen innovativ. Insatser av dessa slag behövs bl.a. för att skapa goda förutsättningar att anpassa materieförsörjningen till förändrade villkor, för att tydliggöra nya möjligheter och stimulera samarbete, för att säkerställa realiserbarhet och minska risker, för att främja en effektiv produktutveckling och produktion samt en effektiv operativ användning av systemen.

Gör regeringens ledning av materieförsörjningen för det militära försvaret mer aktiv

Regeringen får med den föreslagna beslutsordningen i materielprocessen spela en mer aktiv roll. För att regeringen skall kunna utöva en mer aktiv ledning och inriktning av materieförsörjningen och för att ställningstaganden i konkreta frågor skall ske ur ett strategiskt perspektiv bör Regeringskansliets, främst Försvarsdepartementets, kompetens och kapacitet förstärkas. En förstärkning är viktig för kvaliteten i de beslut som fattas om den mångmiljardverksamhet som materieförsörjningen årligen omfattar.

De svenska aktörerna behöver tala med en röst i det internationella samarbetet. Det finns behov av att utveckla formerna för samordning och informationsutbyte mellan berörda myndigheter och departement för att därigenom uppnå prioriterad samverkan.

Utveckla roller och samarbetsformer

Materieförsörjningens process bör utvecklas från dagens beslutskedja med många nivåer mot en mer nätverksbetonad lösning. Samtidigt är det viktigt att klargöra hur beslutsansvar är fördelat i nätverket så att materielprocessen kan styras och auktoritativa beslut kan fattas. Det brittiska systemet kan ge vägledning för en sådan förändring.

Samarbetet mellan Försvarmaktens strategiska inriktning (inklusive studieverksamhet, forskning och teknik) och materielverkets systemledning bör utvecklas. Detsamma gäller inom Försvarmakten samarbetet mellan den strategiska inriktningen av operativ förmåga och av materieförsörjningen i stort och den konkreta planeringen och ledningen av materieförsörjningen. Höghöghuset måste i sin ledning och genomförande av materieförsörjningen ha ett helhetsgrepp över såväl operativa behov och därtill knutna funktionskrav som ekonomiska förutsättningar och konsekvenser för industri och internationellt samarbete. Vidare bör samarbetet mellan materielverkets system- och projektledare och den militära kunden i vissa fall fördjupas för att utveckla dialogen om operativa och taktiska behov och hur de kan tillgodoseas med utvecklad systemfunktion.

Samarbetet mellan Försvarets materielverk och industrin är traditionellt väl utvecklat, men behöver anpassas till de förändrade roller för såväl materielverket som industrin som det starkt ökande internationella samarbetet medför. Industrins samarbete med de militära kunderna och med försvarets forskningsorgan behöver utvecklas.

Vi har inom utredningen övervägt alternativa sätt att dra gränsen mellan Försvarmaktens och materielverkets ansvar i materielprocessen eller att inlemma materielverket i Försvarmakten. Vi anser dock inte att sådana organisatoriska förändringar skulle lösa de problem som finns utan förordar ett fördjupat samarbete inom nuvarande organisatoriska ramar. Försvarets materielverk bör förbli en självständig myndighet med en styrelse som har tydligt ansvar för myndighetens kompetens och för att verksamheten bedrivs med kvalitet och effektivitet väl i paritet med motsvarande institutioner i andra länder. Ett av kvalitetskraven bör då vara att myndigheten skall ha väl utvecklade nätverk inte minst till den militära kunden.

Myndigheterna måste ha tillgång till tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna leda materieförsörjningen i alla dess

faser. Det kräver bl.a. överblick över utvecklingen i omvärlden, förmåga att formulera alternativ och värdera dem, förmåga att upphandla på ett kompetent sätt och att effektivt utnyttja materien i operativ verksamhet. I alla faser av materielförsörjningen måste det finnas en förmåga att samarbeta internationellt. Myndigheterna behöver för anskaffningen ha egen kompetens framför allt på höga systemnivåer. För sådana materielsystem som på lägre nivåer bygger upp den samlade operativa förmågan kan systemkompetenser i större utsträckning hämtas från långsiktigt pålitliga leverantörer inom industrin.

Stärk kompetens och kapacitet för insatser tidigt i processen

Regeringen har gjort bedömningen att en ökad satsning bör ske på forsknings- och utvecklingsprojekt samt anskaffning av demonstratorer och simulatorer. Det är angeläget att de framåtsyftande insatserna verkligen prioriteras, något som också understrykes av utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret*. De båda utredningarna lämnar på detta område liknande förslag.

Regeringen bör stärka sin uppföljning av vad som faktiskt genomförs. Möjligheterna till uppföljning bör förbättras genom att samlas all materielanknuten verksamhet som har långsiktigt kunskapsuppbyggande syfte under en gemensam anslagspost. Anslagsposten bör omfatta verksamhet inom den nuvarande anslagsposten för forskning och teknikutveckling inom anslaget 6.3 samt all övrig verksamhet inom detta anslag som inte avser något konkret objekt för vilket beslut om systemdefinition, produktutveckling eller tillverkning har fattats. Den studieverksamhet som Försvarsmakten själv genomför (inklusive operationsanalytiskt stöd) och som idag finansieras inom anslaget 6.1 bör även den föras till den föreslagna vidgade budgetposten för långsiktigt kunskapsuppbyggande under anslaget 6.3.

Ett sätt att stärka samarbetet i de tidiga faserna är att införa en ny studienivå mellan de övergripande perspektivstudierna och de studier som avser materielsystem. Studier på denna nivå kan t.ex. indelas i ledning och underrättelsetjänst, strategisk och operativ rörlighet, krishantering, luftunderstödda markoperationer, luftunderstödda sjöoperationer och luftförsvaret. Genom studier av detta slag kan en mer direkt bild skapas av hur utformningen av

materielsystemen påverkar den operativa förmågan och av hur systemen ömsesidigt samverkar.

Olika åtgärder bör vidtas för att vidga den flaskhals som den militära organisationens kapacitet att genomföra studier synes utgöra. Sätt att åstadkomma detta kan vara att lägga större ansvar på de medverkande myndigheterna Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut att leda och hålla samman studier. Även industrin bör i ökande utsträckning kunna bidra till studierna.

Skärp hanteringen av osäkerheter och risker vid planering och genomförande av anskaffning

Möda bör läggas ned på att söka öka säkerheten i planeringen, att analysera vilken handlingsfrihet som finns att förändra planerad verksamhet och att i förväg överväga hur uppdykande svårigheter skall hanteras. En för handlingsfriheten starkt styrande faktor är vilken form för anskaffning som används. Ledtider, bindningar, erforderliga seriestorlekar m.m. påverkas. Vid val av anskaffningsform bör därför dess betydelse för handlingsfriheten vägas in som en av flera för valet avgörande faktorer.

Vid överväganden om tillförande av större nya objekt i materielplanen bör värderingar och motiv för införandet uttryckligen omfatta också frågor om risker och hur de kan hanteras. De förslag som Riksrevisionsverket lämnat till åtgärder i syfte att minska de ekonomiska konsekvenserna av risker i materielanskaffningen bör prövas av myndigheterna. Det bör också övervägas att vidga ramen för anslagssparande och anslagskredit.

Utveckla fortlöpande upphandlingsformer

Traditionell upphandling med kravspecifikation och anbud kan inte alltid enkelt tillämpas för försvarsmateriel. Skälen till detta är flera. När systemen blir mycket komplexa är det inte möjligt att redan från början göra en tillräckligt detaljerad eller tydlig specifikation. Den ökande betydelsen av att försvarets olika system kan ledas effektivt och samverka med varandra gör också att kraven på systemen successivt måste förändras. Sådana förändringar blir ofta också nödvändiga genom att utbud och tillgång på komponenter och delsystem förändras snabbare än utveckling och produktion av

större försvarssystem kan genomföras. Ytterligare en komplikation utgör upphandling inom ramen för internationellt samarbete. Genom att den tekniska utvecklingen på det civila området blir allt viktigare för försvarstillämpningarna behöver de upphandlingsmetoder som används utvecklas för att stimulera utnyttjandet av civil teknik. Erfarenheter från civil upphandling av komplexa system bör utnyttjas för att utveckla upphandlingsmetoderna också inom försvaret.

För att kunna hantera upphandling under de skiftande villkor som gäller för olika typer av materielsystem inom försvaret med bibehållna anspråk på affärsmässighet måste upphandlingsformerna utvecklas och ofta skraddarsys till de speciella omständigheterna i respektive fall.

Försvarets materielverk bör lägga ned stor möda på att vidmakthålla sin som vi bedömer goda kompetens på området och satsa på att vidareutveckla den. Samarbete bör sökas med andra länder för att vi i Sverige skall kunna dra nytta av den utveckling på området som sker i många länder för närvarande. Den egna personalen bör utbildas, problemen bör diskuteras med industrin och inte minst bör en fortlöpande uppföljning göras av hur verksamheten bedrivs och av hur olika former fungerar i praktiken.

Stärk förmågan till internationellt samarbete

För att det internationella samarbetet skall kunna bedrivas effektivt är det väsentligt att det inriktas och prioriteras mot områden som har bäst förutsättningar att bli framgångsrika.

Samarbete med andra länder kan omfatta samverkan om utveckling av system men också export och import av redan utvecklade produkter och tjänster. Även export till och import från tredje part kan bli föremål för samarbete. Samarbetet kan vidare omfatta forskning och teknikutveckling, provning, utbildning, underhåll m.m. med anknytning till det direkta materielsamarbetet.

Samarbetet bör koncentreras till länder där det kan komma till uttryck i flera av materielförsörjningens olika faser från forskning, tidiga studier och värdering till anskaffning och drift samt där det kan omfatta både myndigheter och företag och flera teknikområden. Samverkansförhållanden med ett begränsat antal deltagare bedömer vi ha bäst förutsättningar till framgång och sådana bör därför eftersträvas.

För att tillgodose försvarets behov bör staten när svensk industri har förutsättningar att konkurrenskraftigt delta i ett projekt överväga att samverka om utveckling med andra länder. Vid utveckling av stora komplexa system bör Sverige i första hand samverka med industriellt ledande länder i Europa. Vi bör också eftersträva att inom utvalda områden samverka med USA. Vid utveckling av mindre och medelstora system bör Sverige också samverka med andra europeiska länder, inte minst med de nordiska länderna. Samarbete med länder i övrigt om utveckling bör ske med utgångspunkt i vad som främjar Sveriges tillgång till kvalificerad teknik och vidmakthållande av säkerhetspolitiskt värdefull industriell kompetens inom landet.

Import av kvalificerad materiel bör främst ske från länder med vilka Sverige har ett materielsamarbete i övrigt. Samarbete om anskaffning från tredje part, med därtill knuten samverkan om drift och underhåll bör främst ske med de nordiska länderna.

Såväl Sveriges förmåga som landets faktiska samverkan med andra länder om att formulera krav på operativ förmåga och funktion behöver utvecklas. Försvarsmakten bör därför fortsätta att fördjupa utbildning och träning för militär personal att genomföra ett sådant samarbete och Sverige bör söka träffa överenskommelser med oss närstående länder om sådant.

Sverige bör systematiskt söka utnyttja och ta tillvara erfarenheter från samarbetet inom Partnerskap för fred (PFP) och EU också för inriktningen av vår egen materielförsörjning. Andra multinationella fora bör också utnyttjas. Goda möjligheter bör finnas till samarbete med de nordiska länderna om vilka funktionskrav som olika operativa behov ställer på materielen.

Försvarets materielverk och andra inblandade myndigheter bör lägga ner fortsatt möda på att utveckla sina internationella nätverk, förändra arbetsprocesser och koordinera sina insatser.

Samverka med industrin i ett långsiktigt industripolitiskt perspektiv

Ett framgångsrikt samarbete med andra länder om försvarsmateriel utgör ett säkerhetspolitiskt motiverat grundläggande mål för materielförsörjningen. Därmed kan anspråken på säker tillgång till kvalificerad materiel för att lösa det militära försvarets uppgifter tillgodoses på bästa sätt. För att målet skall kunna nås är det viktigt att Sverige är kompetent och ligger på framkant både på myndig-

hetssidan och i industrin. Sverige behöver vara en intressant partner.

Statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en inom utvalda områden livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materieförsörjning i internationell samverkan. Regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.

Såväl utvecklingsuppdrag till svensk industri som åtaganden i multilaterala utvecklingsprojekt bör givetvis motiveras av det framtida försvarets behov. Samtidigt bör försvarets satsningar hos den inhemska industrin ske inom områden där industrin bedömer sig ha möjlighet att etablera och vidareutveckla en stark ställning internationellt. Begränsade resurser gör att Sverige måste välja att koncentrera satsningar till ett fåtal teknikområden. Vid val av projekt bör strävan vara att exploatera och vidareutveckla starka svenska nischer, inklusive civila sådana, hos såväl försvaret som industrin.

Satsningar på inhemskt verksam industri är därutöver i vissa fall nödvändiga därför att viss teknologi av sekretesskäl eller andra speciella skäl måste finnas inom landet.

Export av försvarsmateriel har säkerhets- och försvarspolitisk betydelse för Sverige genom att den bidrar till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens och kapacitet. Exportframgångar bidrar även till att den inhemska industrin uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten. Därmed skapas en grund för Sveriges materieförsörjning baserad på internationellt samarbete i vilket en konkurrenskraftig svensk industri deltar.

Aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel utomlands. Villkoren för att ta statens resurser i anspråk för en enskild exportsatsning bör vara att den har godkänts ur exportkontrollsynpunkt och att en föregående analys visar att satsningen är till nytta för staten i såväl säkerhets- och försvarspolitiska som ekonomiska termer. Då en framgångsrik export bör leda till en totalt sett säkrare och effektivare materieförsörjning är en selektiv satsning på exportfrämjande verksamhet finansierad inom det totala anslaget 6.3 väl motiverad. Det finns ett behov av att anpassa utformningen av exportstödet från en situation där inhemska produkter och system erbjuds andra länder till en situation där inhemsk industri i allt högre grad bidrar med delsystem i ett internationellt samarbete.

I samband med import och export av försvarsmateriel förekommer ofta kompensationsåtaganden, också kallad offset. Det ökande samarbetet mellan försvarsmyndigheter och försvarsindustrin som äger rum främst inom Europa leder till att förutsättningarna för offset mellan de samverkande länderna minskar. Trots detta påverkar frågan om offset fortfarande den i Sverige verksamma industrins villkor. Många länder använder offset för att allmänt stärka den egna industrin eller för att få tillgång till teknologi. Samtidigt anser många att offset totalt sett innebär ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Vi har inom utredningen inte närmare analyserat frågan om behov eller betydelse av offset. Det är dock vår uppfattning att frågan bör utredas närmare, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen av internationell praxis på området.

Staten bör också på ett mer generellt sätt skapa gynnsamma villkor för att förlägga försvarsindustriell verksamhet i Sverige. Detta kan ske genom att tillhandahålla en god infrastruktur. Tillgång till välutbildad personal inom områden som är viktiga inom försvarsrelevant industri är en viktig komponent i detta, en annan är tillgång till resultat från försvarsinriktad och annan forskning som kan omsättas i avancerad teknik- och produktutveckling.

Det är också viktigt att i sammanhanget uppmärksamma de allt tydligare samband som finns mellan militära och civila tillämpningar. Sektorövergripande satsningar på forskning och teknikutveckling blir därmed både möjliga och önskvärda. Detta gäller särskilt inom de informationstekniska och flygtekniska områdena. Såväl nationella program som Sveriges deltagande i EU:s forskningsprogram utgör viktiga instrument som bör utnyttjas för att nå synergieffekter.

Företag som traditionellt sett inte levererat produkter eller tjänster till försvarssektorn bör i större utsträckning engageras i materielförsörjningen, både som direkta leverantörer till försvaret och som underleverantörer till försvarsindustrin. Först och främst måste det uppfattas som intressant att engagera sig gentemot en försvarskund.

Det är för relationerna till industrin generellt sett viktigt att försvaret uppfattas som en kunnig kravställare med god förmåga att kommunicera behov och diskutera lösningar på komplexa problem. En grundförutsättning är förstås att det finns utsikter till lönsamhet i de satsningar som görs från företagets sida.

Utnyttja resurserna effektivt

Utvärdering av genomförd verksamhet är en väsentlig grund för en effektiv verksamhet. För att få bättre möjligheter till uppföljning och analys bör det ekonomiska redovisningssystemet utvecklas så att det bättre går att följa hur medlen för materielförsörjningen fördelas.

En relativ förskjutning av medelsanvändningen bör kunna ske mot de tidiga faser i materielförsörjningen som föregår systemdefinition och demonstration. Sådana insatser har stor betydelse för anpassningsförmågan och för att välja lösningar som bäst tillgodoser de operativa behoven.

Att Sverige ensamt driver större utvecklingsprojekt kommer i framtiden att vara sällsynt. Därmed borde utvecklingsandelen av medelsanvändningen kunna minska i synnerhet om vi köper redan utvecklade system på marknaden. I dessa fall kommer vi dock givetvis få betala för utvecklingen genom ett högre pris för produktionen.

För att kunna vara en intressant samarbetspartner internationellt behöver Sverige inom delområden ha en kvalificerad industri verksam inom landet. För att detta skall bli möjligt kommer det behövas såväl vissa utvecklingsuppdrag till denna industri som samarbete med andra länder om utvecklingsprojekt där i Sverige verksam industri deltar. I utvecklingsprojekt som klart stärker industrins marknadsposition, konkurrenskraft och möjligheter till senare lönsam försäljning bör industrin kunna satsa också egna resurser.

Även om utvecklingssatsningarna totalt sett kommer att minska måste deras andel av materielbudgeten därför kvarstå på en ansevärd nivå så länge Sverige har ambitioner att vara en kvalificerad partner i det internationella samarbetet.

Det är väsentligt att produktivetskraven på myndigheterna trots alla pågående förändringar upprätthålls. Materielverkets styrelse har ett särskilt ansvar att tillse att verksamheten bedrivs professionellt och effektivt och successivt utvecklas. Jämförelse med systerorganisationer i andra länder kan här utgöra ett medel för styrelsens bedömningar. Försvarsmakten bör som kund utvärdera nyttan av och kvaliteten på de tjänster som FMV utför inom ramen för materielförsörjningen.

Regeringen bör ställa tydliga krav på myndigheterna att utveckla kvalitativa och kvantitativa metoder för utvärdering och uppföljning av materielarbetets inriktning, omfattning, kostnader och re-

sultat, något som i synnerhet gäller för det internationella samarbetet.

1.3 Långsiktigt mål för försvarets materieförsörjning

Materieförsörjningsutredningen föreslår följande långsiktiga mål för materieförsörjningen till det militära försvaret.

Det militära försvaret skall 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 skall vara flexibelt användbar och successivt kunna anpassas till förändringar i hot och risker, i försvarets uppgifter, i tekniska möjligheter och i ekonomiska förutsättningar. Materielen skall utformas så att förband och system effektivt kan samverka såväl inom det svenska försvaret som vid insatser tillsammans med andra länder.

Vi skall dra fördel av den tekniska utvecklingen så att vårt försvar i internationell jämförelse håller hög kvalitet och kan lösa sina operativa uppgifter på ett effektivt sätt och med begränsade risker. Materieförsörjningen skall i grunden ske genom att Sverige deltar i ett internationellt samarbete på marknadsmässiga villkor. Därigenom kommer en arbetsfördelning och beroenden mellan parterna att uppstå. Genom samarbetet kommer försörjningssäkerheten att stärkas, kostnaderna att begränsas och kraftsamlade insatser att möjliggöras för att ta fram stora och komplexa system. Genom att vara en kompetent och framgångsrik part i detta samarbete skall Sverige säkerställa tillgång till kvalificerad materiel på ett kostnadseffektivt sätt. Sverige skall bygga sin position i det internationella samarbetet på kompetenta myndigheter, på en lönsam och inom delområden konkurrenskraftig industri och på landets allmänna tekniska och industriella styrka.

2 Frågeställningar i slutbetänkandet

Materieförsörjningsutredningen ska enligt sina direktiv kartlägga nuläge och förändringsfaktorer vad gäller materieförsörjningen för det militära försvaret samt föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder. Direktiven i sin helhet återges i bilaga 1.

Detta kapitel redovisar de frågeställningar som legat till grund för de förslag till utvecklings- och effektiviseringsåtgärder som utredningen redovisar i detta slutbetänkande.

2.1 Utgångspunkter och bakgrund

Utredningen redovisade i sitt delbetänkande *Det militära försvarets materieförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer* (SOU 2000:54) en beskrivning av materieförsörjningsprocessen med dess viktigaste aktörer och en analys av de villkor som påverkar materieförsörjningen. Huvuddelen av sammanfattningen återges i bilaga 2.

Den materieförsörjning som utredningen behandlar avser de olika sammanhängande verksamheter som genomförs för att förse det militära försvaret med materiel och vidmakthålla denna så att uppgifterna kan lösas. Med det militära försvaret avser vi därvid i detta sammanhang sådan verksamhet som Försvarsmakten med stöd av andra myndigheter och organisationer bedriver för att förbereda och genomföra sina fyra huvuduppgifter att

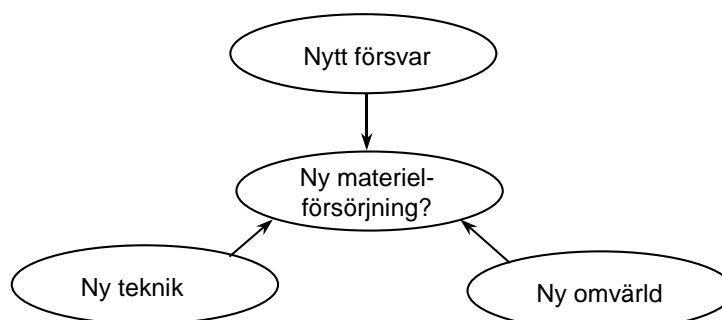
- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Vi behandlar i utredningen materieförsörjningen med hänsyn till alla skeden i ett materielsystemens livscyklar. En sådan livscykel omfattar normalt tidiga idéer följda av successiv precisering av anspråk på materielen, prioritering och planering, teknisk

specifikation och upphandling, industriell produktutveckling och produktion, drift och vidareutveckling och till sist avveckling.

Inblandade aktörer är främst regeringen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut (tidigare Försvarets forskningsanstalt och Flygtekniska försöksanstalten) och försvarsindustrin. Det internationella samarbetet är omfattande mellan såväl länder som företag.

Tre viktiga förändringsfaktorer som påverkar materielförsörjningen identifierades i utredningens delbetänkande. En faktor är det nya försvarets behov. Försvarmakten omvandlas från att nästan helt ha varit inriktat på att kunna möta ett invasionsföretag syftande till att ockupera landet till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa många olika typer av uppgifter såväl nationellt som internationellt. Den ökande internationaliseringen av försvarsindustrin jämte utvecklingen av det mellanstatliga samarbetet inom försvarsmaterielområdet är en annan faktor. En tredje faktor är den snabba tekniska utvecklingen, inte minst inom IT-området, som får genomslag även inom materielområdet.



I delbetänkandet beskrev vi också det nya mönster för Sveriges materielförsörjning som etablerats efter det kalla krigets slut. Under det kalla kriget strävade Sverige efter nationell självständighet i materielförsörjningen, utnyttjande av modern teknik och ett långsiktigt planerat och därmed effektivt resursutnyttjande i den inhemska försvarsindustrin. Det nya mönstret innebär att istället för nationella lösningar satsa på interoperabilitet och utveckling av materiel i internationellt samarbete. Detaljerade långsiktiga planer

för materielförsörjningen måste ersättas med en strategi som sätter förändringsmöjligheter i centrum och skapar optioner för framtiden. Strävan att ta tillvara fördelarna med att utnyttja modern teknik är fortsatt giltig.

Utredningen har sedan delbetänkandet publicerades besökt Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och USA för att studera hur man i dessa länder utvecklar sättet att förse försvaret med materiel. Erfarenheterna från dessa besök redovisas i bilaga 3. I alla länderna tillmäts formerna för materielförsörjningen stort intresse och en omfattande utveckling har skett på området. Problem som man söker hantera rör bl.a. långa cykeltider, kostnadskontroll, hur man skall få en effektiv process mellan nyttjare, anskaffare och industri, utnyttjande av ny och allt oftare civilt utvecklad teknik, relationer till industrin och internationellt samarbete.

Våra överväganden grundas också på ett antal andra utredningar som överlämnats till Materielförsörjningsutredningen, RRV:s utredning *Från hot till skrot* (RRV 2000:26), generalmajor Peter Lundbergs *Utredning avseende exportstöd*, ambassadör Bengt Lundborgs *Översyn av samordningen av stödet till försvarsmateriel-export* samt den utredning som vi själva initierat hos Statskontoret *Med världen i sikte – En studie av Sveriges internationella försvarsmaterielssamarbete* (Statskontoret 2000:46). Dessa utredningar beskrivs översiktligt i bilaga 4.

2.2 Frågeställningar

Enligt direktiven skall utredaren i den andra etappen av arbetet föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder vad avser materielförsörjningen.

Utöver de frågeställningar som direktiven anger har vi under utredningsarbetets gång funnit ytterligare ett antal frågeställningar som enligt vår mening har stor betydelse för materielförsörjningen och som vi därför också diskuterar. Sammantaget tar vi upp följande frågeställningar

- Hur skall militära behov tillräckligt snabbt och tydligt kunna påverka materielförsörjningen?
- Hur kan materielförsörjningen göras mer flexibel och anpassbar till förändrade säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, organisatoriska och tekniska förutsättningar och behov?

- Hur kan själva processen att hantera materielförsörjningen hos inblandade myndigheter göras mer effektiv?
- Hur kan det internationella samarbetet inom området stärkas?
- Hur bör statens politik gentemot i landet verksam försvarsindustri utformas?
- Hur bör ny teknik och nya tekniska möjligheter på ett effektivt sätt tas om hand och utnyttjas inom materielförsörjningen?
- Hur bör resursfördelningen i princip göras mellan olika faser av materielförsörjningen, från tidiga studier till avveckling?

Materielförsörjningen bör således enligt vår mening ta hänsyn till ett stort antal faktorer. En avvägning måste göras mellan de olika hänsyn som behöver tas. I de förslag till att utveckla materielförsörjningen och göra den mer effektiv som vi lämnar försöker vi göra en sådan avvägning.

I det följande kapitel 3 diskuterar vi i tur och ordning alla dessa frågeställningar. Frågan om resursfördelning belyses därvid inom ramen för de andra frågorna. I kapitel 4 redovisar vi våra förslag till åtgärder för att effektivisera och utveckla materielförsörjningen. I kapitel 5 lämnar vi ett förslag till strategi för materielförsörjningen.

Parallellt med Materielförsörjningsutredningen lämnar utredningen *Översyn av forskning och utveckling för totalförsvaret* sitt slutbetänkande *Forskning och utveckling för totalförsvaret – Överväganden och förslag till åtgärder* (SOU 2001:22).

3 Materieförsörjningen i olika perspektiv

I detta kapitel diskuteras materieförsörjningen ur ett antal mer eller mindre renodlade perspektiv. Avsikten är att diskutera behov och möjligheter och vad som vore en önskvärd utveckling med hänsyn till respektive perspektiv. Vi lämnar dock inga konkreta förslag i detta kapitel utan gör det först i kapitel 4 efter att där ha vägt samman de skilda perspektivens anspråk.

3.1 Operativa behov och tekniska möjligheter

Det grundläggande målet för materieförsörjningen måste vara att det militära försvaret på ett kostnadseffektivt och säkert sätt får tillgång till den samlade materielstock som det behöver för att lösa sina uppgifter. Det gäller då såväl att skapa förutsättningar för Försvarsmakten att nå avsedd operativ förmåga och kompetens i olika tidsperspektiv som att kunna utveckla förmågan med hänsyn till eventuellt förändrade förutsättningar och behov. För att det målet skall kunna nås är det väsentligt att materieförsörjningen genomförs med utgångspunkt i de operativa behoven.

Omvänt utgör möjligheterna att förändra materielstocken en avgörande faktor för på vilket sätt, hur snabbt och hur mycket den operativa förmågan kan förändras. Bestämmande är såväl arvet som tekniska och ekonomiska möjligheter till förnyelse.

Det arbete som bedrivs för att värdera och utveckla den militära operativa förmågan måste därför nära knytas till arbetet med att tillföra ny materiel, att vidareutveckla den befintliga materielen, att säkerställa samverkansmöjligheter (systemintegration) och att utveckla materiel. Operatörer och planerare måste samverka.

Tre viktiga faktorer bör således påverka utvecklingen av materielstocken, dels de behov som genereras av de militära uppgifterna och deras förändring, dels de möjligheter som skapas av den tekniska utvecklingen och dels de ekonomiska förutsättningarna.

Dessa faktorer analyseras och värderas framför allt inom ramen för Försvarsmaktens perspektivplanering, den studie- och försöksverksamhet som bedrivs under Försvarsmaktens ledning, materielverkets tidiga arbete med systemutformning samt en stor del av den verksamhet som bedrivs inom ramen för Försvarsmaktens program för forskning och teknik.

Dessa tidiga insatser är viktiga för att uppnå vad som brukar kallas spårbarhet. Därmed menas att det skall gå att identifiera vilka krav på materiell förnyelse som olika anspråk på att utveckla den operativa förmågan och kompetensen hos Försvarsmakten ställer. Det är för effektiviteten viktigt att kunna se att investeringar i materielssystem verkligen svarar mot angelägna operativa behov. En sådan analys bör dessutom inte bara påvisa att det finns ett samband av detta slag utan också att det handlar om en lösning som jämfört med tänkbara alternativ är kostnadseffektiv.

Ledtiderna för att ta fram ny materiel är i regel långa och materielen är normalt i tjänst en lång tid. Det går därför vid utveckling och anskaffning av materiel inte att enbart utgå från för tillfället aktuella operativa behov och ramvillkor utan det är nödvändigt att också kalkylera med tänkbara förändrade operativa behov och alternativa ekonomiska och andra villkor i framtiden. Som diskuteras i följande avsnitt 3.2 är ett sätt att hantera problemet att söka göra materielen flexibelt användbar och att skapa förutsättningar för framtida anpassning. Spårbarheten handlar därmed inte bara om spårbarhet till aktuella operativa behov utan också om spårbarhet till framtida tänkbara behov och villkor.

Behov av och möjligheter till utveckling och förnyelse av materielstocken måste naturligtvis också vägas mot andra anspråk och mot den tid och de ekonomiska resurser som behövs för att tillgodose dem. Det är dock för att säkerställa en god operativ förmåga väsentligt att anspråken på utveckling och förnyelse väger tungt i planeringen av materieförsörjningen. Det är också viktigt att skapa utrymme för förnyelse genom att avstå från befintlig materiel eller planerad tillförsel av sådan, som det med hänsyn till operativa behov, effekt och kostnader inte längre är motiverat att behålla. Hänsyn till olika organisatoriska intressen eller strävan att ersätta föråldrad materiel med ny av samma slag får inte bli styrande. Materieförsörjningsprocessen måste därför ge utrymme för och möjliggöra inflytande från ett strategiskt tänkande beträffande försvarets utveckling.

Den internationella utvecklingen inom materieförsörjningens område pekar på vikten av att stärka tidiga faser av materieförsörj-

ningen och att utveckla relationerna mellan beställare och industri. De stora förändringar som sker i försvarets uppgifter i de flesta länder med en förskjutning mot krishantering och från storskaliga krig kräver en anpassning bl.a. av materielen. Den tekniska utvecklingen med dess "revolution in military affairs" gör detsamma. För att närmare analysera dessa frågor används i ökande utsträckning andra typer av verktyg än fullskaliga prov med ny materiel. Det gäller t.ex. simulering och analyser för att värdera tilltänkta systems funktion. Det gäller teknikdemonstratorer för att praktiskt visa hur ny teknik och nya systemlösningar kan fungera. Det gäller experiment med nya lösningar i fältmässig miljö för att pröva och utveckla sättet att lösa de militära uppgifterna.

De särskilda anspråken på anpassningsförmåga hos det svenska försvaret kräver tidiga insatser av detta slag på större bredd än vad som svarar mot gällande plan för anskaffning. Tidiga insatser ger kunskap om åtgärder som kan vara lämpliga att genomföra i olika lägen och förbereder vidareutveckling eller förnyelse av materielen så att sådan snabbt kan genomföras efter beslut om genomförande. Detta diskuteras närmare i avsnitt Förberedda förändringar.

De tidiga insatserna innan en anskaffning konkretiseras kommer att medföra kostnader som av många kan uppfattas som mindre motiverade eftersom de inte direkt leder till en förbättrad materielstock utan endast ökar kunskaper och skapar handlingsfrihet. Erfarenheter bl.a. från USA talar dock för att en ökad satsning på tidiga insatser minskar risker och fördyringar i senare skeden. De kan också förväntas bidra till att den materiel som senare faktiskt anskaffas blir modernare, utnyttjar senaste tillgänglig teknik, blir billigare och inte minst för totalt satsade medel ger ett bättre bidrag till den operativa förmågan.

Vi har inom Materieförsörjningsutredningen funnit att särskilt Försvarsmaktens studieverksamhet kommit att urholkas under senare år. Det kan säkert finnas många anledningar till detta. Vi har vid vår granskning funnit att inriktningen av studierna är relativt väl genomarbetad och anpassad till det nya försvarets problem men att kapaciteten för att sedan genomföra studierna är begränsad. De många organisationsförändringarna tar mycken kraft och vakansläget är ofta besvärande. En försvärande faktor är också att beställande enhet i Högkvarteret inte är densamma som sedan skall ta emot resultatet av studierna. Uppföljning av studieverksamheten samt utvärdering och utnyttjande av dess resultat hämmas därmed.

Sammantaget pekar således ett antal faktorer på att det är angeläget att stärka de tidiga faser av materieförsörjningsprocessen

innan en anskaffning konkretiserats. Med hänsyn till den större effekt i de senare faserna som de tidiga insatserna bör leda till bör ökade tidiga insatser kunna finansieras av en något minskad satsning på faktisk anskaffning av materiel. Tidiga insatser av här diskuterat slag är relativt billiga jämfört med anskaffning i full skala.

Tidiga insatser i materieförsörjningsprocessen är också av betydelse för möjligheterna att göra långsiktiga bedömningar om tänkbara motståndares utrustning och operativa förmåga.

3.2 Flexibilitet och anpassning

3.2.1 Utgångspunkter

I proposition *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74, avsnitt 5.4.2) behandlas den fortsatta utvecklingen av förmågan till anpassning. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag:

”Förmågan till anpassning skall även fortsättningsvis tillmätas stor vikt vid utformningen av totalförsvarsresurserna.

Anpassningsförmågan skall förbättras genom att

- underrättelsetjänsten utvecklas med hänsyn till anpassningens behov,
- kunnandet utvecklas om olika typer av hot och hur de kan mötas,
- planer för anpassningsåtgärder utarbetas i ett femårs-perspektiv,
- åtgärder vidtas för att reducera bindningarna i personal och materiel och
- materieförsörjning i internationellt samarbete främjas.”

Regeringen gjorde i propositionen bedömningen:

”För att en anpassning av totalförsvarsförmågan skall kunna komma till stånd i tid, krävs förmåga att tidigt upptäcka och tolka omvärldsförändringar samt medvetenhet om vikten av tidiga beslut.

För att på ett effektivt sätt kunna genomföra anpassningsåtgärder behöver förberedelser göras såväl för att kunna tillföra nya försvarsförmågor som att minska ambitionen inom lägre prioriterade områden.

Anpassning kan ske inom befintliga eller förändrade ekonomiska ramar.”

I propositionen *Det nya försvaret* (prop. 1999/2000:30) preciseras innebörden av den omfattande reform som försvaret för närvarande genomgår. Denna reform kan i sig ses som en mycket omfattande anpassning till ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Propositionen anger i avsnitt 5.2 i vilka tidsperspektiv som olika typer av operativ förmåga skall uppnås eller kunna uppnås. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag vad avser uppgiften *försvara Sverige mot väpnat angrepp*:

” Försvarsmakten skall

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer och
- ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Försvarsmakten skall ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) kunna utveckla förmåga

- till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur och
- att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor.

Försvarsmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer.

Försvarsmakten skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år) kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp. ”

Riksdagen beslutade vad avser uppgiften att *bidra till fred och säkerhet i omvärlden*:

” Försvarsmakten skall

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsbevarande operationer som inledningsvis främst skall kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, trans-

- portresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närhet, men även globalt,
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsframtvigande operationer som främst skall kunna ske med markförband i Europa och dess närhet,
 - kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet som främst skall omfatta land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, främst i Europa och dess närhet och
 - ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och delta i övningsverksamhet som skall omfatta såväl mark- som sjö- och flygstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.
- På medellång sikt skall Försvarsmakten även
- kunna delta i begränsade fredsframtvigande operationer med markförband globalt och
 - kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och flygstridskrafter i vårt närområde.”

3.2.2 Sätt att genom materieförsörjningen anpassa försvarsförmågan

Inom materielområdet kan frågor om anpassning av försvarsförmågan ta sig många olika uttryck. Det kan i många fall vara möjligt att uppnå en förändrad försvarsförmåga med användande av redan befintlig materiel. Det kan t.ex. gälla att använda stridsfordon ursprungligen anskaffade och avsedda för försvar mot invasion av Sverige i stället inom ramen för internationella fredsfrämjande insatser. Personalen behöver då utbildas för sina nya uppgifter och stridsfordonen kan behöva viss ny utrustning. Transporter och underhåll behöver organiseras. I grunden kan dock stridsfordonen sägas vara flexibelt användbara för många olika uppgifter.

I andra fall kan det vara nödvändigt att genomföra en betydande modifiering och vidareutveckling av den befintliga materielen för att uppnå en ny förmåga. Ett stridsfordon kan t.ex. behöva förses med ett nytt robotvapen för att kunna verka på långa avstånd och ges nya sensorer, kommunikations- och informationsmöjligheter för att kunna inlemmas i ett nytt taktiskt ledningssystem.

I andra fall igen kan det handla om att skaffa fler enheter av ett redan utvecklat materielsystem för att därmed snabbt kunna sätta upp fler förband och stärka försvarsförmågan.

När det i stället handlar om sänkta ambitioner är det önskvärt att kunna avyttra överskottsmateriel för att frigöra resurser för andra ändamål. På motsvarande sätt är det önskvärt att utan höga kostnader kunna avbeställa materiel där behovet inte längre kvarstår och där leverans inte hunnit ske. På grund av de långsiktiga beroenden som ofta finns mellan kund och leverantör har detta dock visat sig svårt att uppnå. Även planer vad gäller ännu ej beställda anskaffningar kan behöva förändras, något som trots att kontraktbindning inte skett kan vara svårt nog genom de förväntningar som liggande planering skapat om förbättringar av olika slag.

Det kan också vara frågan om att utveckla försvarsförmågan genom att uppträda på ett nytt sätt som kräver en helt ny typ av materiel. Det kan t.ex. handla om att kombinera god spanings- och ledningsförmåga med förmåga till snabbt och flexibelt agerande. Då kan de traditionella stridsfordonen behöva ersättas av beväpnade helikoptrar.

Faktorer som påverkar möjligheterna att genomföra alla dessa olika typer av åtgärder är bl.a. bindningar i liggande kontrakt, graden av fritt planeringsutrymme, marknadens utbud, tillgång på kompetens och kapacitet att hantera nya projekt vid både myndigheter och industri, beslutsprocessernas smidighet, graden av förberedelser som gjorts i form av studier, demonstratorer, simulering och försök för att förbereda nya lösningar och alternativ samt inte minst av hur lätt befintlig materiel låter sig modifieras.

Möjligheter att anpassa försvarsförmågan kan således ställa många olika anspråk på materielen och materieförsörjningen. Materielen bör redan från början utformas så att den är flexibelt användbar. Den bör kunna modifieras och vidareutvecklas och tillföras nya funktioner. Vi bör kunna anskaffa redan utvecklade typer av materiel i större volymer. Vi bör kunna avyttra överskott av materiel, göra avbeställningar och ändra planering. Och vi bör givetvis snabbt och samtidigt väl övervägt kunna anskaffa helt nya typer av materiel, integrera nyanskaffad materiel med befintlig, köpa tjänster för att förbättra materielen och dess funktion och utveckla sättet att använda materielen.

Frågan är i vilken utsträckning som alla dessa anspråk på möjligheter att anpassa materielen och materieförsörjningen går att tillgodose. Realiserbarheten måste prövas, konsekvenser för andra

områden och kostnader måste övervägas. I det följande diskuterar vi tre gränssättande faktorer för anpassbarheten nämligen handlingsfriheten i planeringen, anskaffningsformerna och de förberedelser som görs för förändringar. Hur mycket försvaret skall satsa på förmåga till anpassning blir till sist en politisk avvägningsfråga.

3.2.3 Handlingsfrihet i planeringen

De problem som för närvarande upplevs när det gäller den pågående ominriktningen mot det nya försvaret är inte minst att handlingsfriheten inom gällande ekonomiska ramar är låg inom materielområdet. Den materiel som finns är till stora delar modern, men det ekonomiska utrymmet är under ett antal år begränsat för att genomföra förnyelseåtgärder. Sådana åtgärder kan t.ex. behövas för att utveckla interoperabilitet och förmågan att medverka till internationell krishantering. Planerad verksamhet domineras av åtgärder för att vidmakthålla befintlig materiel och att fullfölja tidigare beställd anskaffning. Detta är något som understryks bl.a. av Riksrevisionsverkets granskning av materieförsörjningen i rapporten *Från hot till skrot*.

Det är givetvis angeläget att för framtiden söka öka handlingsfriheten och att söka begränsa mängden av långsiktiga låsningar. Å andra sidan är det att förvänta att handlingsfriheten skall vara låg åren efter en större åtstramning av förutsättningarna för den materiella förnyelsen i förhållande till vad som tidigare lagts till grund för planeringen. Nu minskas den totala försvarsramen med ca 10 procent och den särskilda omräkningsfaktor (den s.k. teknikfaktorn) om 1,5 procent utöver den gängse pris- och löneomräkningen på anslaget för materielanskaffning upphör. Detta har hanterats genom att tidigare planerade åtgärder senarelagts eller utgått och genom att utrymmet för nya åtgärder starkt begränsats. Det har visat sig möjligt att på detta sätt anpassa verksamheten till de nya villkoren, även om konsekvenserna i form av förseningar, utebliven förnyelse och olyckliga avvägningar av många har upplevts som stora.

Riksrevisionsverket (RRV) pekar på ett antal risker för fördyringar och minskat utrymme för materieförsörjningen i framtiden och diskuterar åtgärder för att kunna minska de negativa ekonomiska konsekvenserna av dessa risker. Verket konstaterar att om Försvarsmaktens målbild 2010 skall kunna uppnås så är utrymmet för planerade anskaffningar som kan omplaneras begränsat. I syn-

nerhet gäller detta luftförsvarsdelen av materielplanen under åren 2000 – 2006. Verket pekar på vikten av att ha ett tillräckligt ekonomiskt utrymme för ny materiel, att minska osäkerheten i tillväxt- och ominriktningmöjligheter, att förbättra beslutsunderlag, uppföljning och kontroll och att utarbeta en mer styrande materielstrategi där också risker behandlas.

RRV understryker betydelsen av att analysera och redovisa den s.k. spårbarheten dvs. sambandet mellan den önskade operativa förmågan och tillförsel men också avveckling av materiel. Verket föreslår att möjligheterna att frigöra medel genom att sälja, byta eller leasa ut övertalig ny och modern materiel till andra länder särskilt prövas.

För att kunna hantera situationen anser RRV det också nödvändigt att skapa ökade möjligheter att kunna reservera medel inom materieförsörjningen och därigenom hantera variationer i leveransutfall. Därigenom skulle osäkerheter om vad som faktiskt kommer att levereras under ett budgetår kunna hanteras på annat sätt än genom s.k. förskjutningsplanering. Genom sådan förbereds för närvarande anskaffning i större omfattning än vad tillgängliga betalningsmedel ger utrymme för, vilket ibland när faktiska leveranser underskattats leder till omförhandlingar och fördyringar.

Många av de problem som RRV diskuterar och även kvantitativt belyser liknar vad vi inom Materieförsörjningsutredningen tagit upp i mer kvalitativ form. Vi delar verkets slutsats att det är angeläget att säkerställa en handlingsfrihet i planeringen och ett tillräckligt utrymme för en materiell förnyelse.

Det är enligt vår mening lämpligt att skilja på handlingsfriheten att ändra både planering och målbild å ena sidan och handlingsfrihet att hantera osäkerheter för att uppnå en given målbild å den andra. RRV diskuterar främst det senare.

En för optimistisk plan ger framför allt en felaktig bild om vad som är rimligt att uppnå med rådande ramvillkor. Detta utgör naturligtvis en nackdel i sig och leder ofta till fördyringar och förseningar och till en sämre operativ förmåga än vad som med en mer realistisk målbild från början hade varit möjligt att uppnå.

Det bör dock snarast ses som normalt att målbilden av många olika anledningar successivt och helt avsiktligt modifieras. Behov ändras, nya tekniska lösningar kan ge större effekt, förändrade kostnader kan motivera en annan avvägning etc. Handlingsfriheten att ändra planering och målbild kan sägas vara för liten om det inte är möjligt att ändra dessa utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan.

Reserver behövs framför allt för att i närtid hantera osäkerheter. Eftersom det i regel är svårt att på kort sikt förändra planerad verksamhet behövs reserver för att hantera osäkerheter om budgetutfallet. Reserver skapas idag genom möjligheter att utnyttja en anslagskredit som för närvarande uppgår till 3 procent av anslaget och möjligheter att föra med sig ett motsvarande anslagssparande från ett år till ett annat. Reserver kan också sägas skapas genom omförhandlingar av kontrakt med tidsförskjutningar av planerade leveranser, något som sker till priset av fördyringar. En större anslagskredit bör enligt RRV:s bedömning prövas.

På längre sikt är möjligheterna att förändra planerad verksamhet större. Det finns därför egentligen inget behov av reserver för att undvika ramöverskridanden. Däremot kan det vara ändamålsenligt att i planeringen av verksamheten på sikt använda sig av ett ekonomiskt utrymme i planen vars innehåll ej konkretiseras på enskilda objekt utan avsätts för förnyelse inom områden som efter genomförda studier, forskning, försök m.m. visar sig mest angeläget att satsa på.

För att materieförsörjningens aktörer skall sträva efter att öka handlingsfriheten i planeringen behövs incitament. Ur ett budgetperspektiv är naturligtvis försvarsbudgeten en integrerad del av statsbudgeten, vilket innebär att den omfattas av årligen återkommande överväganden om i vilken omfattning och för vilka ändamål som de statliga medlen skall användas. Ur ett försvarsperspektiv upplevs det dock som negativt om den statliga budgetprocessen leder till att avsatta reserver används för helt andra ändamål. Därmed skapas snarast incitament att binda upp så mycket som möjligt i stället för att skapa handlingsfrihet i den egna planeringen. Vad som för den överordnade nivån för ögonblicket kan förfalla vara en bättre avvägning kan därmed leda till ett långsiktigt ineffektivt och stelt resursutnyttjande.

Det måste dock noteras att inriktningen av försvaret främst styrs genom de regelbundna återkommande försvarsbesluten. Det kommande beslutet år 2001 avser tre år och innefattar även beslut om ekonomiska ramar. Detta ger försvaret en längre ekonomisk planeringshorisont än vad som gäller för de flesta andra delar av statsbudgeten.

Något som på sikt kan komma att påverka frågor om finansiering av försvarsmateriel är de förslag till utveckling av den ekonomiska styrningen som lämnats inom ramen för det så kallade VESTA-projektet (Ds 2000:63 *Ekonomisk styrning – Effektivitet och transparens*). De förslag till förändringar som presenteras i

rapporten berör bl.a. budgetdokumentens roll som styrdokument, dvs. den styrning som regeringen och riksdagen utövar i den årliga budgetprocessen. Förslagen avser på detta område beslut om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur, beslut om anslag, hantering av investeringar samt vissa nödvändiga förändringar av utgiftstakets konstruktion som en konsekvens av förslagen.

Utifrån Materieförsörjningsutredningens perspektiv är förslagen om framtida hantering av investeringar särskilt intressanta. Grundprinciperna i förslagen är att alla investeringar skall följa samma regler, att investeringar skall behandlas på samma sätt i budget och redovisning och finansieras antingen med lån i Riksgäldskontoret eller genom kapitaltillskott över anslag. I normalfallet skall anläggningstillgångar beläggas med avkastningskrav. Dessa principer är i vissa avseenden nya och får konsekvenser för hur investeringarna hanteras i den årliga budgetprocessen.

I det fortsatta utredningsarbetet i VESTA-projektet skall en detaljerad genomgång göras av förutsättningarna och möjligheterna att tillämpa ovanstående principer på enskilda politikområden. Detta arbete får utvisa om och hur principerna kan tillämpas på investeringar i försvarsmateriel.

3.2.4 Anskaffningsformernas betydelse för graden av bindningar

En fråga som har avgörande betydelse för hur snabbt planerade åtgärder inom ramen för materieförsörjningen kan förändras är de cykeltider som gäller för utveckling och produktion av materielen och hur omfattande och långvariga kontrakt som tecknas med leverantörerna. Cykeltider och kontraktsformer varierar starkt mellan olika typer av materiel och med olika marknadsförutsättningar.

Inköp av standardmateriel från en internationell marknad där Sverige är en av många kunder kan göras med korta cykeltider och utan långa kontraktsbindningar. Exempel kan vara anskaffning av personbilar. Större serier, särskilda arrangemang för underhåll m.m. kan medföra pris- och funktionsmässiga fördelar men medför då också längre cykler och bindningar. Det blir fråga om en avvägning mellan olika för- och nackdelar.

Ett sätt att minska bindningar genom investeringar i standardmateriel, kan vara att i stället för att anskaffa materielen köpa tjänsten att få materielen tillhandahållen för viss tid. Det kan också vara ett sätt att få underhåll utfört på ett professionellt och effek-

tivt sätt. Många länder prövar idag nya former för samarbete mellan statlig och privat verksamhet inom försvarssektorn. Det kan vara av intresse att pröva också i Sverige för att minska behovet av investeringar och egna specialister, öka handlingsfriheten genom anknytning till en civil marknad och möjligen också sänka kostnader.

Utveckling av komplexa system till speciella svenska krav kräver långa utvecklingstider. En efterföljande anskaffning från en industri som har Sverige som enda eller dominerande kund kräver också långa kontraktstider för att industrins risktagning och därmed prisnivån skall bli rimlig. Ett extremt exempel utgör anskaffning av stridsflygsystem som medför cykeltider och bindningar som kan uttryckas i decennier. Den handlingsfrihet som finns att avväga mot andra mål inom ramen för anskaffningar av detta slag hänför sig till gradskillnader inom en helhet som förblir mycket långsiktig.

Ett svenskt deltagande i internationella samarbetsprojekt där vi går samman med andra länder om utveckling och anskaffning av större system torde också vara förknippad med både långa cykler och långa bindningar. Erforderliga serier för vår del kan i detta fall dock bli mindre samtidigt som utvecklingskostnaderna, även om de totalt sett blir större, ändå kan fördelas på flera parter. Samarbetsprojekt kan därför förväntas medföra något lägre ekonomiska åtaganden än egenutvecklingar men snarast medföra längre cykeltider genom de långa tider som i regel erfordras för att komma överens om och leda mångnationella projekt.

Kortare cykeltider och begränsade kontraktstider kan uppnås om vi i stället anskaffar materiel som redan har utvecklats av andra länder och som tillverkas för många kunder. Nackdelar finns då i stället i att vi i ringa grad kan påverka systemutformningen, att vi får bristande insyn i systemets funktion och blir mer utlämnade åt marknadens tillgång på produkter och prissättning av dem.

Ytterligare problem med att anskaffa från en marknad sammanhänger med svårigheterna att få tillgång till all information om de produkter man anskaffar. Allt mer av systemens egenskaper bestäms av programvara och leverantörerna kan av kommersiella eller säkerhetspolitiska skäl vara ovilliga att ge en köpare tillgång till källkod. Därigenom skapas osäkerheter om systemens funktion och försvaras möjligheterna till vidareutveckling utan den ursprungliga leverantörens medverkan. I samarbetsprojekt kan insyn i en komplex systemfunktion och tillgången till källkod i allmänhet tillgodoses mycket bättre.

Handlingsfriheten i materieförsörjningen kommer alltså att sammanhålla med i vilken utsträckning som vi anser det väsentligt att själva påverka utformningen av materielen, att kunna utnyttja modern teknologi och att ha god leveranssäkerhet. Avstår vi från anspråk på dessa områden kan cykeltider och kontraktstider bli kortare.

3.2.5 Förberedda förändringar

Den just diskuterade handlingsfriheten i planeringen är en viktig faktor för de ekonomiska möjligheterna till anpassning. Vål så viktigt som att ha råd att genomföra en anpassning är att veta vad som behöver och kan göras för att förändra försvarsförmågan i olika lägen. En mängd åtgärder kan vidtas för att på olika sätt skapa en god uppfattning om utvecklingen i omvärlden och dess konsekvenser för Sveriges försvar och om möjligheter att på olika sätt utveckla och förändra försvarsförmågan. Särskilda åtgärder kan behöva vidtas för att säkerställa eller åtminstone förbättra tillgång till den kompetens som behövs.

Inom materieförsörjningen är det väsentligt att ha en överblick över den internationella utvecklingen av sättet att bedriva militär verksamhet och hur det beror av och påverkas av materielsystemens egenskaper. Den tekniska utvecklingen ger förutsättningar för nya militära tillämpningar. Möjligheterna ökar att militärt utnyttja den mycket snabba civila teknikutvecklingen särskilt inom informationsteknologin.

Vi måste kunna förstå vart utvecklingen är på väg och kunna bedöma vilka åtgärder som skulle kunna genomföras för att utveckla just det svenska försvarets operativa förmåga i olika avseenden. För att det skall vara möjligt måste vi bedriva en egen forsknings-, teknikutvecklings-, studie och försöksverksamhet. Egen kunskap och kompetens utgör också en nödvändig förutsättning för att kunna upprätthålla ett internationellt kontaktnät och vara en intressant samarbetspartner.

Det är viktigt att det finns ett sammanhängande system av verksamheter som tillsammans skapar anpassbarhet av försvarsförmågan. Inom ramen för materieförsörjningen bedrivs studier och försök, forskning och teknikutveckling med sikte på att kunna utveckla och anskaffa nya typer av materiel, modifiera befintlig materiel och lösa militära funktioner på ett nytt sätt. Dessa verksamheter måste som påpekats i föregående avsnitt 3.1 knytas

till den mer allmänna studie- och planeringsverksamhet som bedrivs inom ramen för Försvarmaktens perspektivplanering och annat underlagsarbete för långsiktiga försvarsbeslut. Det bör finnas en spårbarhet i materieförsörjningen från de mer övergripande målen och alternativen för försvarets utveckling i stort. Men det bör också finnas förslag och idéer, prövade och värderade lösningar från materieförsörjningens tidiga faser som underlag för de mer allmänna övervägandena.

Behovet av en god anpassningsförmåga är alltså ett av skälen till att lägga stor vikt vid materieförsörjningens tidiga faser. Lyckligtvis har den tekniska utvecklingen medfört nya möjligheter att med utnyttjande av modern teknik bedriva sådan verksamhet på ett effektivt sätt. Informationstekniken har skapat långt större möjligheter än tidigare att arbeta med simulering och modellering såväl på teknisk nivå som för att testa och värdera systemutformningar på högre systemnivåer inkluderande den operativa nivån. Det har blivit möjligt att testa nya tekniska lösningar med hjälp av demonstratorer och en blandning av försök, simulering och i vissa fall experimenterande i fältmässig taktisk miljö.

Förmåga till anpassning beror emellertid inte bara av god kunskap och goda förberedelser för att ta fram nya system. Av stor vikt är också att kunna vidareutveckla befintliga system. Genom vidareutveckling kan ofta den operativa funktionen av befintliga system förbättras högst avsevärt.

För att detta skall bli möjligt är det väsentligt att redan i utgångsläget planera för uppgraderings- och utvecklingsmöjligheter. Det kan ske genom att redan från början i detalj planera sådana förändringar. Men viktigare är kanske att ha en sådan systemuppbyggnad i stort, en sådan systemarkitektur, att den lämpar sig för senare förändringar. Ofta kan det handla om att modifiera mjukvara, byta ut delsystem eller tillföra nya. Viktiga aspekter är då att ha en modulariserad uppbyggnad, väl definierade och standardiserade gränssnitt för samverkan mellan delsystem, förberedda utrymmen och energiförsörjning för tillkommande utrustning etc.

3.2.6 Möjligheter att genomföra anpassning

För att faktiskt kunna genomföra anpassningsåtgärder är det givetvis av stor betydelse att också vid genomförandetillfället ha tillgång till tillräcklig systemkompetens för att kunna leda arbetet och att ha tillgång till den industriella kompetens och kapacitet som be-

hövs. Med en försvarsindustri som blir alltmer mångnationell och med komplexa system med många delsystem och komponenter är detta ingen självklarhet och i varje fall något som kan bli förenat med höga kostnader. Angelägna anpassningsåtgärder, t.ex. i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge eller till följd av ett tekniskt genombrott som skapat nya möjligheter, kan förväntas bli aktuella samtidigt inte bara i Sverige utan i ett flertal länder. Marknaden kan då i hög grad fungera på säljarens villkor och komma att styras av nationella hänsyn.

På vissa områden kommer en inhemsk industriell förmåga att vara nödvändig för att en anpassning skall kunna genomföras. Det gäller främst områden som av sekretesskäl är omöjliga att få insyn i eller som vi vill ha full kontroll över inom landet. I övrigt är det vår bedömning inom utredningen att Sverige i första hand måste söka säkerställa tillgång till industriell kompetens och kapacitet genom att utveckla ett förtroendefullt samarbete och bygga upp ett brett kontaktnät under normala fredstida förhållanden. Vi kommer knappast att i strikt mening kunna skapa ett ömsesidigt beroende mellan oss och alla de på materielområdet dominerande länderna. Ett etablerat samarbete med länder, som har likartade säkerhetspolitiska intressen som vi, skapar både förtroende och gemensamma värden. Samarbetet bör ha goda förutsättningar att fortsätta också under mer krisartade tider. Genom att vara en intressant samarbetspartner i fred skapar vi förutsättningar för att förbli det i kris. Ett etablerat samarbete i fred bör vara vägen till leveranssäkerhet i kris.

3.3 Effektiv process

3.3.1 Beslutskedjor, nätverk och ansvar

Den process som leder till att det militära försvaret försörjs med materiel är mycket komplex. Den sträcker sig för varje enskilt materielsystem i regel över lång tid och den berör en mängd olika instanser. Det är för att materieförsörjningen skall bli effektiv naturligtvis viktigt att denna process kan löpa någorlunda smidigt och att ansvarsförhållanden, roller och kommersiella villkor är utklarade. Samtidigt är det för materielens funktion i den militära verksamheten väsentligt att alla samband och beroenden har blivit övervägda och att systemet utformas på ett bra sätt för att bidra till den samlade operativa förmågan.

Allt detta gör att det angeläget att lägga ned en viss möda på att utforma materieförsörjningens process så att den blir effektiv. Det är också något som har stått i fokus för intresset i många länder under senare tid. Som framgår av redogörelserna i bilaga 3 har bl.a. USA och Storbritannien nyligen genomfört reformer på området.

En offentlig utredning som Materieförsörjningsutredningen med sina förhållandevis begränsade resurser har knappast möjlighet att i någon större detalj penetrera och värdera den process som för närvarande finns. Vad vi försökt att göra är att skaffa oss en uppfattning om hur medveten man är om processaspekterna och att få en bild av hur pass smidigt processen verkar fungera. Det vi kan komma fram till är snarare indikatorer som pekar i olika riktningar än en djupare värdering om hur processen bör förändras för att bli mer effektiv. Vi redovisar i det följande några iakttagelser.

Processen att anskaffa materiel formas främst kring en lång kedja av aktörer. Regeringen styr försvarspolitikens förverkligande. Försvarsmakten leder sin egen utveckling i stort i Högkvarteret genom Strategiledningen som inriktar varefter Krigsförbandsledningen planerar och styr materieförsörjningen. Försvarets materielverk sammanhåller på ett försvarsmaktsövergripande plan materieförsörjningen genom Systemledningen medan den konkreta ledningen av försörjningen med enskilda system sedan handhas av Produktionsledningen. Industrin genomför slutligen produktutveckling, konstruktion och produktion. Alla aktörerna i denna kedja har sina speciella roller och kompetenser. Till detta kommer stödjande bidrag från Försvarsmaktens kommandon, skolor och förband när det gäller studier m.m. samt från Totalförsvarets forskningsinstitut, andra forskningsorgan och industri när det gäller forskning och teknikutveckling. På flera nivåer finns också ett utlandssamarbete som skall inlemmas i den samlade processen.

Vägen är onekligen ganska lång i denna kedja. Skulle materieförsörjningen bedrivas i strikt successiva steg i kedjan skulle den bli omständlig, tidsödande och stel. Risken skulle vara stor att man i kedjans senare delar skulle ha föga förståelse för de överordnade målen. Omvänt skulle erfarenheter, idéer och lösningar som kommer fram i senare länkar ha svårt att återkopplas till de tidiga inriktande delarna av processen. Vissa effekter av detta slag kan iakttas men det görs också en hel del för att kortsluta processen och skapa kontakter av ett mer nätverksbetonat, informellt slag. Viktiga för att underlätta detta är de materielsystemansvariga på Högkvarteret respektive Försvarets materielverk.

3.3.2 Upphandlingsformer

En viktig fråga för effektiviteten i materieförsörjningen är utformningen av de upphandlingsformer som används. De mycket speciella förhållanden som råder inom försvarssektorn skiljer sig från marknadsvillkor i allmänhet. Leverantörerna är i varje fall av större system få och kunderna är i princip endast stater. Säkerhetspolitiska hänsyn begränsar öppenheten i marknaden. Frågor om sekretess och säkerhet har stort inflytande.

Att under dessa förutsättningar upprätthålla en effektiv upphandling med konkurrens och sunda kommersiella relationer har i många länder uppfattats som en utmaning. Reformen av olika slag har genomförts i syfte att öka konkurrens och pressa priser. De har bl.a. omfattat privatisering av försvarsindustri, långt driven konkurrensupphandling och särskilt i USA mycket höga krav på redovisning. Ibland har dessa strävanden dock inte medfört förväntade effekter. Långt driven konkurrens har medfört att de företag som vunnit anbudet inte förmått genomföra sina åtaganden. Det har visat sig nödvändigt att senare korrigera upphandlingens tidiga kravspecifikationer, vilket medfört höga tillkommande kostnader. Omständliga procedurer och försvarsspecifika krav har avhållit civila inriktade företag från att över huvud taget engagera sig i försvarsrelaterad verksamhet.

Under 1990-talet har det bl.a. i USA och Storbritannien vuxit fram en mer nyanserad syn på relationerna till industrin. Fortfarande är strävan efter konkurrens väsentlig, men vad som bedöms som konkurrenskraftigt är inte bara pris utan också andra faktorer. Strävan är att bygga mer långsiktiga samarbetsrelationer med industrin och att arbeta med andra metoder för att nå god effektivitet, bl.a. incitament, krav på konkurrens mellan underleverantörer och insyn.

Vi har inom Materieförsörjningsutredningen försökt att skaffa oss en bild av hur medvetet val av upphandlingsformer och arbets sätt görs av Försvarets materielverk. Vårt allmänna intryck är att medvetenheten är god, något som bl.a. tar sig uttryck i att sättet att genomföra upphandlingen varierar starkt mellan olika produktområden och att ansträngningar görs att öka effektiviteten. Den omorganisation som nyligen genomförts har bl.a. haft till syfte att med hjälp av en mer matrisbetonad organisation kunna utnyttja personalen effektivare och att få en tydligare rollfördelning mellan kund, upphandlare och leverantör. Det vi möjligen saknar är en

fortlöpande uppföljning av reformernas funktion i praktiken och utvärdering av upphandlingarnas effektivitet.

Huvuddelen av den upphandling som genomförs av Försvarets materielverk rör försvarsekretess eller försvarsprodukter och tjänster som inte har civil användning. Sådana upphandlingar regleras i 6 kap. lagen om offentlig upphandling (LOU). Det finns för närvarande två olika upphandlingsförfaranden enligt detta kapitel, förenklad upphandling och direktupphandling. Förenklad upphandling är huvudregeln och avvikelser från denna genom direktupphandling är endast tillåten vid låga upphandlingsvärden och "force majeure"-liknande förhållanden.

Förenklad upphandling innebär kortfattat att skriftliga anbud infordras genom annons eller skrivelse, varvid existerande konkurrens skall sökas i enlighet med lagens huvudregel om affärsmässighet. Den upphandlande enheten tillhandahåller anbudsgivarna ett förfrågningsunderlag med administrativa, kommersiella och tekniska villkor för upphandlingen. Anbudsgivarna ges skälig tid för att lämna anbud och därefter genomförs som regel en förhandling om villkoren i de mest förmånliga anbuden med aktuella anbudsgivare. Den anbudsgivare som uppfyller de för upphandlingen fastställda kvalifikationskraven och samtidigt lämnat det anbud som bäst uppfyller angivna utvärderingskriterier tilldelas upphandlingen.

När det föreligger försvars- och säkerhetspolitiska intressen som nödvändiggör upphandling på annat sätt än enligt 6 kap. LOU kan undantag från kapitlets bestämmelser medges. Sådana undantag får beslutas av regeringen eller den upphandlande enhet som för vissa fall fått delegation från regeringen att besluta om erforderliga undantag. I princip har denna möjlighet utnyttjats restriktivt och främst för att styra upphandlingar till viss industri där det bedöms finnas ett direkt behov av verksamhet för att kunna behålla eller utveckla för det militära försvaret väsentlig kompetens. Ungefär 5 procent av den totala andelen upphandlingar som Försvarets materielverk gör för Försvarmaktens behov sker med stöd av regeringsbeslut om undantag enligt 6 kap. 17§. Däremot utgör denna riktade upphandling ca 35 procent av den totala kostnaden.

Vad som utgör försvars- och säkerhetspolitiska intressen när det gäller försörjning med materiel till det svenska försvaret kan variera över tiden och utgår i första hand från de uttalanden som statsmakterna gör i anslutning till ett försvarsbeslut.

Vi har inom utredningen i våra kontakter med dem som praktiskt sysslar med upphandling av försvarsmateriel funnit delade

meningar om möjligheterna att med lagen som grund i alla lägen bedriva en effektiv upphandling. En del anser att lagen kan vara svår att tillämpa t.ex. i samband med utlandssamarbete eller evolutionär utveckling. Andra anser att de undantagsmöjligheter som lagen anger är tillräckliga för att upphandlingen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt och så att försvars- och säkerhetspolitiska intressen tillgodoses. Vi ansluter oss inom utredningen snarast till den senare bedömningen i synnerhet om möjligheterna till delegation utnyttjas. Det kan dock vara befogat att i framtiden pröva frågan i anslutning till den successiva utveckling av upphandlingsformerna som kan förväntas ske.

3.4 Internationellt samarbete

Den säkerhetspolitiska, försvarspolitiska och tekniska utvecklingen gör att det blir alltmer nödvändigt att samarbeta internationellt om försvarsmateriel. Frågan är hur ett sådant arbete bäst skall bedrivas från svensk utgångspunkt så att vi säkert och till rimliga livstidskostnader får tillgång till den materiel vi behöver.

3.4.1 Förutsättningar för internationellt samarbete

Marknaden för försvarsmateriel är i många avseenden speciell. De flesta länder har särskilda restriktioner som i olika avseenden reglerar handel och samarbete om försvarsmateriel. Protektionismen är fortfarande ganska stark av såväl säkerhetspolitiska som näringspolitiska skäl även om det finns en trend mot större öppenhet och ökat samarbete. De stora länderna och de stora företagen har en dominerande ställning och länder som Sverige kan ha svårt att inom ramen för samprojekt hävda sig, få gehör för sina önskemål och få sina behov tillgodosedda. En viktig förutsättning för att nå inflytande är att besitta en i internationell jämförelse hög kompetens i varje fall inom vissa teknikområden.

Sverige har dock en god utgångspunkt i att vi har kompetenta myndigheter och en kvalificerad industri med anseende att tillsammans kunna ta fram tekniskt kvalificerade produkter på ett kostnadseffektivt sätt. Det svenska försvaret har också visat sig väl kapabelt att medverka till de olika typer av krishantering som står i centrum för intresset idag. Den svenska marknaden är inte så stor, men Sverige kan ändå vara intressant som kund, samarbetspartner

och referens genom att vi länge visat god förmåga att utnyttja ny teknik för militära ändamål på ett kompetent och effektivt sätt. Sverige har tillsammans med Italien, Frankrike, Spanien, Storbritannien och Tyskland, den så kallade sexnationskretsen eller LoI-kretsen (efter den gemensamma avsiktsförklaringen, Letter of Intent, från år 1998), undertecknat ett ramavtal om olika åtgärder för att underlätta materielsamarbete. Sveriges medverkan kan ses som ett uttryck för att vi betraktas som en mycket kompetent aktör i Europa inom försvarsmaterielområdet.

En fördel för försvarsindustriell verksamhet i Sverige är också den starka internationella position som landets IT-industri har. Det informationsteknologiska innehållet i försvarssystem tenderar att bli allt större och möjligheterna att utnyttja civilt framtagen teknologi, civila komponenter och delsystem ökar.

Sveriges samarbetsmöjligheter begränsas möjligen i några fall av vår militära alliansfrihet, som – även om den inte är relevant i samband med krishantering – ändå i några länder som är medlemmar i Nato eller eftersträvar sådant medlemskap uppfattas som en viss nackdel. Många av de andra begränsande faktorer som kan finnas när det gäller sekretess och säkerhet, leveranssäkerhet, exportregler m.m. bör för sexnationskretsens del i stor utsträckning kunna hanteras av det ovan nämnda ramavtalet.

Tänkbara samarbetspartner värderar oss mot bakgrund av graden av uppslutning kring vår politik på försvars- och försvarsmaterielområdena. Man vill säkerställa att försörjningen till det egna landet eller samarbete med tredje part i framtiden inte skall kunna äventyras av bristande stabilitet i förutsättningarna för samarbetet med Sverige. Av betydelse är också Sveriges storlek och den bedömda långsiktiga överlevnaden hos i Sverige verksam industri och Sveriges möjligheter att långsiktigt tillhandahålla stöd till köpare av i Sverige utvecklad eller tillverkad materiel.

USA har visat intresse för viss förenkling av sitt synnerligen omfattande och svårhanterliga regelverk för samarbete om försvarsmateriel med andra länder. Det torde dock ännu vara lång väg att gå innan samarbete med USA går att genomföra utan en omfattande tillståndsprocedur och inträngande kontroll från amerikanska myndigheters sida. Den långtgående inblandningen från Kongressens sida och det faktum att export av försvarsmateriel utgör ett instrument för USA:s globala utrikespolitik kan ibland skapa viss tvekan om när anskaffning av materiel från USA kan ske och vilka leveransgarantier som kan påräknas. Samtidigt utgör våra

i regel med USA sammanfallande säkerhetspolitiska intressen en viss garanti för att våra behov kommer att tillgodoses.

För att ett internationellt samarbete om materiel skall utvecklas krävs många samverkande gynnsamma faktorer. Grundläggande för såväl politiskt sanktionerade samarbeten som för företags-samarbeten är att deltagarna måste uppleva att de vinner på samarbetet. En annan viktig faktor för samarbete mellan två eller flera nationer är att deltagande länder i huvudsak lyckats enas om funktions- och tidskrav och om fördelning av ansvar, insatser och kostnader i samarbetet.

En tredje är att ländernas regelverk är tillräckligt harmoniserade. En fjärde är att deltagande länder har förtroende för övriga deltagares vilja och förmåga att fullfölja samarbetet. För Sveriges del pekar det bl.a. på betydelsen av ett välutvecklat kontaktnät på alla nivåer, en beredvillighet att kompromissa om målsättningar och krav och att ensa regelverk. Särskilt viktigt för att vi skall kunna ligga på framkant i det internationella samarbetet är att Sverige totalt sett upplevs som en intressant partner. Om så inte är fallet torde vi som liten nation ha svårt att få tillgång till den mest kvalificerade och moderna materielen och komma långt bak i kön när efterfrågan i ett krisläge är stor.

3.4.2 Marknad och nationella intressen

En öppnare marknad för försvarsmateriel mellan med oss lika-sinnade länder bör ligga i Sveriges intresse. Förutsättningarna bör då öka för samverkan och strukturrationaliseringar mellan länderna med utgångspunkt i kommersiell bärkraft och kostnadseffektivitet. Ett nödvändigt villkor är dock att de samverkande länderna har likartade säkerhetspolitiska intressen och likartade värderingar så att inte skillnader t.ex. i synen på vapenexport eller upphandlings-principer hindrar marknadens funktion. Det nyss nämnda ramav-talet mellan sex nationer utgör ett tydligt uttryck för ländernas strävan att skapa en öppnare marknad för försvarsmateriel i Europa.

Samtidigt bör förväntningarna inte ställas för högt på att nationella hänsyn snabbt skulle försvinna i samarbete och handel med försvarsmateriel. Det kommer med all sannolikhet att för lång tid finnas överlagrade intressen i de flesta länder att säkra inhemska kompetens och kapacitet inom försvarsviktiga områden. Sådana intressen kommer att vara försvärande för etablerandet av en

marknad på rent kommersiella grunder i synnerhet som det alltid i slutändan är regeringar med politiska intressen som är kunder. Det är t.ex. ett vanligt förekommande krav i de samarbeten som etableras att de aktuella uppdragen att utveckla och producera det gemensamma projektet skall fördelas på ländernas industri i proportion till ländernas ekonomiska insats som köpare. Nationella intressen dominerar därmed i viss mån över vad som sannolikt vore tekniskt och ekonomiskt mest effektivt.

Även Sverige har givetvis nationella intressen av en i landet verksam försvarsindustri bl.a. för att därmed öka leveranssäkerheten i krislägen och säkerställa en anpassningsförmåga på materielområdet. Samtidigt är det för ett mindre land som Sverige mer uppenbart än för t.ex. de största länderna i Europa att ett utökat samarbete är absolut nödvändigt. Utan samarbete skulle vi inte få tillgång till den tekniska kunskap som behövs och skulle få orimliga kostnader för försvarets materieförsörjning.

Inom ramen för det regelverk om internationellt samarbete som Sverige överenskommer med andra länder om behöver därför den i landet verkamma försvarsindustrin ges goda förutsättningar. Den behöver kunna hävda sig i det internationella samarbetet och utveckla en långsiktig konkurrenskraft inom vissa nischer och därmed en förmåga att överleva. Inom andra områden behöver vi samtidigt vara öppna för att avstå från inhemsk industriell förmåga och i stället tillgodose våra behov på ett förhoppningsvis både kostnadseffektivt och säkert sätt genom ett väl etablerat samarbete med och köp från andra länder.

Den privata, delvis utlandsägda industri som finns i Sverige kommer givetvis att i första hand agera utifrån ägarnas intressen att kunna göra goda affärer. Vad som då kan tala till Sveriges förmån när det gäller att förlägga verksamheten just här är bl.a. tillgång till kompetent arbetskraft och kunnande både tekniskt och vad gäller militär verksamhet. Det är vidare tillgång till en referenskund och den styrka som ett statligt exportstöd kan ge.

Goda villkor för den i Sverige verkamma försvarsindustrin är således nödvändiga för att Sverige skall kunna etablera ett framgångsrikt samarbete med andra länder om försvarsmateriel. Det handlar om att vara en intressant partner för andra länder. För detta behövs en kombination av åtgärder. Det är viktigt att Sverige är kompetent och ligger på framkant både på myndighetssidan och i industrin. Det är viktigt att i Sverige verksam industri på de områden där man har förutsättningar att agera internationellt backas upp av Sverige som beställare och kompetent kund. Det är viktigt

att samarbeten mellan företag i andra länder har sin motsvarighet i samarbete mellan regeringarna. Det är viktigt att staten lämnar industrin exportstöd i stora affärer. Det är viktigt att de många inblandade aktörerna kan agera kraftsamlat och dra åt samma håll.

3.4.3 Kompetens och kapacitet för samarbete

Sveriges utlandssamarbete i försvarsrelaterade frågor har utvecklats synnerligen snabbt under det senaste decenniet. Det gäller vårt nära samarbete operativt i krishanteringsinsatser främst på Balkan. Det gäller vårt samarbete om att utveckla kompetens och kapacitet för gemensam krishantering inom såväl Natos Partnerskap för fred (PFF) som inom EU. Det gäller vårt snabbt växande samarbete om försvarsmateriel samt forsknings- och teknikutveckling såväl i multilaterala fora som i många bilaterala konstellationer. Sveriges internationella engagemang inom materielområdet har vi närmare beskrivit i delbetänkandet (SOU 2000:54, avsnitt 4.6).

Sedan delbetänkandet publicerades har det tidigare nämnda ramavtalet om åtgärder för att underlätta gränsöverskridande samarbete inom försvarsmaterielområdet undertecknats av sex europeiska länder, däribland Sverige (se avsnitt Förutsättningar för internationellt samarbete). Sverige har även blivit medlem i Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (WEAG) efter att ha varit observatör sedan 1997.

Den snabba utvecklingen gör att man kan befara att sektorns förmåga att genomföra alla dessa olika typer av insatser utgör en flaskhals. Den bild vi inom Materieförsörjningsutredningen skapat oss genom egna intervjuer och genom Statskontorets särskilda studie av hur vårt samarbete bedrivs pekar på tre bristområden.

För det första saknas en tillräckligt tydlig ledning, samordning och prioritering av de olika insatserna. Särskilt angeläget är att regeringens strategiska ledning kan bli tydligare. Möjligheterna till samarbete finns med ett stort antal länder och inom ett stort antal områden. Samtidigt är landets resurser för att faktiskt genomföra ett samarbete begränsade. Det är angeläget att söka nå en ökad effektivitet och ett ökat utbyte av utlandssamarbetet genom en prioritering av sådana områden och sådana länder där förutsättningarna är särskilt goda att nå framgång. Samarbetet skall ligga i Sveriges säkerhetspolitiska intresse, bidra till det svenska försvarets operativa förmåga och till en säker försörjning med modern materiel på ett kostnadseffektivt sätt.

Det multilaterala samarbetet upplevs ofta som ineffektivt då det i regel stora antalet deltagande länder gör det svårt att nå fram till konkreta samarbetsprojekt. Samtidigt utgör de multilaterala fora ett värdefullt instrument för att skapa överblick och knyta kontakter. Konkreta samarbetsprojekt bedrivs ofta mest effektivt bilateralt eller tillsammans med ett fåtal länder. En ny samarbetsform håller på att utvecklas inom OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement), där projektdeltagande utgör en förutsättning för medlemskap och där organisationen i sig ges en stark projektledande ställning.

För det andra är den engagerade personalen inte alltid så väl utbildad för och förberedd på denna typ av arbetsuppgifter som vore önskvärt för att kunna fungera effektivt. Det är därför viktigt att fortsatt satsa på utbildning och träning. Den snabbt ökande erfarenhetsbanken kommer här att kunna vara till god hjälp.

För det tredje finns det ett behov av att utveckla formerna för uppföljning och utvärdering av det internationella försvarsmaterielsamarbetet. Möjligheterna till bättre samordning, prioritering, strategisk ledning och mer operativa krav är avhängiga att aktörerna i större omfattning utvärderar och analyserar arbetets inriktning, kostnad och resultat.

3.4.4 Samarbete om formulering av operativa krav på materiel

För att länder gemensamt skall kunna driva en utveckling och tillverkning av ett materielsystem är det av stor vikt att man har en gemensam uppfattning om vilken roll som systemet skall spela i militär verksamhet, vilket i sin tur skapar en gemensam grund för att formulera operativa krav på materielsystem. Gemensam och ensad syn av vilka anspråk som bör ställas på materielen skapar förutsättningar för att begränsa kostnaderna för materielanskaffningen genom samarbete och gemensamma projekt med väl avvägda funktionskrav.

Sverige har genom sin alliansfrihet endast begränsad erfarenhet av internationellt fackmässigt militärt samarbete. En viss grund finns dock genom den möjlighet som ett antal svenska officerare haft att genomgå utbildning vid högre militära skolor i andra länder. Av stor vikt är givetvis också den praktiska erfarenhet som ett antal officerare fått genom de internationella insatser som Sverige deltagit i sedan lång tid.

En väsentlig kanal för att utveckla samarbetet är genom vår samverkan som partner med Nato inom PFF och då särskilt dess planeringsprocess (Planning and Review Process, PARP). En annan sådan kanal utgörs av det arbete som börjat bedrivas inom EU för att utveckla unionens gemensamma förmåga att utnyttja försvarsresurser för krishantering.

I inget av dessa fall är samarbetet primärt inriktat på materiel-frågor. Det syftar till att definiera behov av operativ förmåga, på att klarlägga möjligheter och vilja från olika länder att ställa olika typer av förband och andra resurser till förfogande. Det syftar också till överenskommelser om vilka krav som skall ställas på förmåga att samverka (interoperabilitet). Även om samarbetet inte direkt avser själva materielen ställer dock de överenskommelser som görs krav på materielens egenskaper som blir likartade för deltagande länder. Själva processen att komma fram till överenskommelser ger också en god inblick i hur deltagarna ser på behovet av och värderar olika typer av militär förmåga.

För ett lyckosamt samarbete om försvarsmateriel är det alltid väsentligt att deltagande länder i pågående och övervägda projekt också genomför ett samarbete när det gäller värdering av operativa och taktiska behov och deras inverkan på funktionskraven. Detta bör ske genom gemensamma studier och genom samverkan om värderingsmodeller och grunddata för sådana. Om samarbetet begränsas till en senare fas där funktionskraven är fastställda riskerar man stora svårigheter att enas eller att hamna i val av dyra lösningar för att allas krav skall kunna tillgodoses. Lika viktigt som att vid inhemsk upphandling ha nära kontakter och ömsesidiga hänsynstaganden mellan brukare, anskaffare och industri är det att ha medverkan från alla parter också i det internationella samarbetet om materieförsörjning.

3.5 Industrins villkor

3.5.1 En politiskt styrd marknad

Marknaden för försvarsmateriel, i Sverige såväl som utomlands, styrs ytterst av politiska beslut om investeringar i militär kapacitet. Därtill är utveckling, produktion och försäljning av försvarsmateriel i regel omgärdad av lagstiftning som reglerar villkoren för de företag som är verksamma inom området.

Statsmakternas beslut under åren 1999 och 2000 om det nya försvaret påverkar i flera avseenden villkoren för den i landet verk-samma försvarsindustrin. En grundläggande utgångspunkt är att framtida materielbeställningar från det svenska militära försvaret inte bedöms vara tillräckliga som hemmamarknad för en försvars-industri av dagens omfattning. Inriktningen är att på olika sätt, genom att bland annat utveckla förutsättningarna för mellanstatlig samverkan och ömsesidiga beroenden samt ge stöd till industrins exportansträngningar, förbättra möjligheterna för den inhemska försvarsindustrins närvaro på en internationell marknad.

Materieförsörjningen skall förändras från dagens situation med långsiktiga bindningar i form av omfattande tidsutsträckta serie-leveranser till en ökad satsning på forsknings- och utvecklings-projekt samt anskaffning av demonstratorer och simulatorer.

Den nuvarande inriktningen innebär också att ett deltagande i internationell samutveckling från statsmakterna, myndigheterna och industrin bör åstadkommas för sådana system som ingår i det framtida försvarets behov eller där sådan utveckling bidrar till att viktiga kompetensområden kan upprätthållas inom landet. Vidare bör en förändrad fördelning av affärsrisker åstadkommas genom att industrin i högre grad än i dag deltar i finansieringen av utveck-lingsprojekt. En ytterligare möjlighet att åstadkomma internatio-nella gemensamma utvecklingsprojekt är långsiktiga åtaganden mellan de samutvecklande länderna i kombination med industrins egensatsning och omstrukturering.

3.5.2 Inte bara tillverkningsindustri

Synen på försvarsmateriel – och därmed på försvarsindustrins leve-ranser – är traditionellt präglad av tunga utrustningar som artilleri-system, ubåtar och flygplan. Tjänsteleveranser, t.ex. av underhåll, har alltid spelat en viktig roll, men har traditionellt ändå tillmätts en underordnad betydelse i bilden av försvarets leverantörer. Del-vis beror detta säkert på att underhåll och liknande tjänster i hög grad producerats i myndigheternas egen regi. Idag berörs emeller-tid försvaret starkt av ett par allmänna tendenser som innebär krav på att dessa traditionella synsätt omprövas.

Den ena tendensen brukar förknippas med begreppet "outsour-cing". Istället för att en kund på traditionellt sätt köper in utrust-ning och bygger upp egen förmåga att handha denna har det på senare år blivit allt vanligare att upphandla funktioner av externa

leverantörer. Detta kan innebära att en leverantör sköter drift och underhåll av en anläggning eller utrustning som kunden fortfarande äger (t.ex. en telefonväxel), men också att leverantörsföretaget bär totalansvaret för att funktionen ifråga fungerar. För försvarsindustrins del kan detta betyda att man i större utsträckning behöver ta ansvar för materielens funktion under hela dess livslängd.

Den andra tendensen har att göra med IT-utvecklingen – att funktioner i allt högre grad realiserar i programvara och att information och programvara kan utbytas mellan olika system i allt högre hastigheter och fungera i olika systemmiljöer.

Försvarsindustrin har länge varit en utpräglad kunskapsindustri med en hög andel kvalificerade ingenjörer och fackarbetare. Kunskapen levereras emellertid traditionellt till kund inbyggd i de hårt integrerade system man producerar. Det är också viktigt i sammanhanget att försvarsindustrins vinster traditionellt sett kommer från serieleveranserna medan utveckling utförts som uppdrag på basis av kostnadstäckning. Detta gör sammantaget att tillverkning och leverans av fysiska produkter kommit att dominera bilden av försvarsindustrin på ett delvis missvisande sätt.

IT-utvecklingen gör nu att kunskapen blir mer fristående och flyttbar. Samma databaser – t.ex. mål- och miljödata – kan användas i många olika system. Denna utveckling innebär att förmågan att behärska system-av-systemfrågor blir allt viktigare. Tjänster och kunskap kommer att få en större betydelse för förmågan att leverera efterfrågade tekniska lösningar och applikationer. Försvarsindustrin kommer i ökande grad att behöva generera sina vinster genom försäljning av kunskapsintensiva tjänster.

Behovet av fysisk utrustning för försvarstillämpningar försvinner dock inte och fortfarande krävs det betydande industriell kompetens att konstruera och tillverka avancerade och komplexa produkter. Även om IT-utvecklingen har en betydande inverkan också på hur fysiska produkter konstrueras och tillverkas görs det viktiga framsteg även inom andra områden, t.ex. materialteknik, som bör omsättas i industriell kompetens och nyttiggöras för försvarstillämpningar.

3.5.3 Effekter av den ökande internationaliseringen

Omstruktureringen av den västliga försvarsindustrin efter det kalla krigets slut beskrevs i utredningens delbetänkande (SOU 2000:54,

avsnitt 6.2.1). Slutsatsen var att industrin internationaliseras i en allt snabbare grad och att även den i Sverige verksamma försvarsindustrin är en del av denna process. Formerna för internationaliseringen är såväl samarbetsprojekt och allianser som förändringar i ägande genom samgåenden och regelrätta uppköp.

Samarbete, allianser och ägande mellan företag i olika länder motiveras främst av att man vill kunna dela utvecklingskostnader, underlätta tillgång till utländsk teknologi och få tillträde till nya marknader. En konsekvens av det ökande antalet gränsöverskridande samarbeten och ägarförhållanden är ett framväxande komplext nätverk av bindningar mellan företag som är konkurrenter inom vissa områden och samarbetar inom andra. Exempelvis är de två ledande europiska försvarsföretagen inom flygområdet, BAE Systems och EADS, starkt hoplänkade i olika samarbetsprojekt och samriskbolag (*joint ventures*). Denna utveckling riskerar att negativt påverka möjligheterna till konkurrens på marknaden för försvarsmateriel. Å andra sidan kan sådana samarbeten inom Europa vara ett sätt att möta amerikansk konkurrens eller nationella monopol.

Internationaliseringen medför också att relationen mellan stater och industrin förändras då den nationella identiteten hos försvarsindustriföretag försvagas. Det blir exempelvis svårare för den enskilda staten att på egen hand påverka företagets inriktning och utveckling av system. Förändringen blir inte minst påtaglig för länder som under lång tid förlitat sig på en stark inhemsk försvarsindustri för huvuddelen sin materieförsörjning.

Efter en våg av konsolidering på båda sidor av Atlanten går det idag att skönja en struktur där sex företag, Boeing, Lockheed Martin och Raytheon i USA samt BAE Systems, EADS och Thales (hette tidigare Thomson-CSF) med europeisk hemvist, utvecklats till starka noder i ett globalt nätverk av försvarsföretag.

Generellt sett har företag med en central position i det internationella försvarsindustrinätverket större möjligheter att få tillgång till kompetens, teknologi och beställningar än företag med perifer position i nätverket. Detta innebär att för små och medelstora försvarsföretag kommer tillgången till projekt att till stor del att styras av deras relationer till någon eller några av de systemsammanhållande företagen och goda relationer till slutkunder.

För svenskt vidkommande är det väsentligt att rikta ansträngningarna mot ett begränsat antal områden där den inhemska försvarsindustrin har potential att vara internationellt konkurrenskraftig. För att utveckla sådana områden krävs långsiktiga sats-

ningar. Det önskade resultatet är att inom landet skapa ett antal starka nischer för att därigenom kunna etablera en stark position i det industriella nätverket och därmed lägga grunden för landets materieförsörjning i internationell samverkan. Utan en sådan position reduceras möjligheterna att nå framgångar på en internationell marknad.

I en situation när industrins internationalisering tilltar är det viktigt att peka på betydelsen av att villkoren för att bedriva försvarsindustriell verksamhet i Sverige är gynnsamma. Samhällets infrastruktur i form av tillgång till välutbildad personal är en viktig faktor vid lokalisering av högteknologisk industri. Tillgång till den militära användarmiljön och till resultat från försvarsforskning och annan forskning är andra. I Sverige finns även en avancerad IT- och kommunikationsindustri vars kunnande och teknologi i ökande utsträckning kan komma att utnyttjas i försvarstillämpningar. Möjligheten att utnyttja kompetens för såväl militära som civila produkter kan bidra till bevarande av en industriell bas i landet för militära ändamål.

3.5.4 En förändrad roll för inhemsk industri

Den politiska inriktningen att Sveriges materieförsörjning ska ske i internationell samverkan samt den ökande internationaliseringen av marknaden för försvarsmateriel förändrar på ett grundläggande sätt den inhemska industrins roll. Därutöver finns det ett antal faktorer som kan komma att påverka den inhemska försvarsindustrins roll i framtiden. Detta gäller industrins medverkan i samtliga faser av materieförsörjningen.

Relationerna mellan leverantör och kund måste differentieras beroende på vilken typ av upphandling som äger rum. Å ena sidan kommer komplexa projekt i en anda av evolutionär utveckling att kräva en mycket intim relation mellan de inblandade aktörerna. Å andra sidan så kan för svensk del en ökande grad av anskaffning av redan utvecklade materiel kräva en traditionell affärsmässigt strikt relation mellan köpare och säljare som är förenlig med upphandling i konkurrens. Det senare gäller framförallt för produkter med begränsade behov av modifiering innan de införs i Försvarsmakten.

Industrin önskar tillgång till användarmiljön i Försvarsmakten för att bättre förstå de taktiska och operativa behoven och för att kunna visa på de möjligheter som finns i de koncept som industrin

kan erbjuda. Detta ger också en möjlighet för industrin att tidigt kunna inrikta sina resurser för att ta fram tänkbara koncept.

Vid utveckling av komplexa system krävs en intensiv dialog och ett nära samarbete mellan leverantör och kund under hela utvecklingsprocessen. Dialogen omfattar bland annat krav på systemet, användaraspekter, kostnadsdrivande faktorer och frågor om teknisk realiserbarhet. Leverantörer som på förhand besitter kunskap om försvarets användarmiljö underlättar ett löpande och nära samarbete. Det är viktigt att uppdelningen mellan materielverkets roll som beställare till industrin och kund i formell mening och Försvarmaktens roll som faktisk användare och egentlig slutkund inte lägger hinder i vägen för breda kontaktytor mot industrin.

Det är viktigt att hitta lämpliga former för företagets deltagande i tidiga skeden, t.ex. i diskussioner kring koncept och idéer, utan att detta medför restriktioner för deltagande i ett senare upphandlingsskede. Gällande lagstiftning om offentlig upphandling (LOU) uppfattas av vissa som hindrande för industrins engagemang i tidiga faser (se avsnitt Upphandlingsformer).

En kvalificerad kund som har förmåga att delta i ett nära samarbete under utvecklingsfasen är också värdefull för det företag som utvecklar produkten. En kund som ställer höga krav men också har förståelse för vad som tekniskt är möjligt och ekonomiskt försvarbart bidrar till att utveckla konkurrenskraftiga produkter som kan vara intressanta även för andra. Genom att öka industrins insyn i dialogen om vart den taktiska och operativa utvecklingen är på väg och hur de materiella behoven därmed förändras skulle industrins applikationskunnande förstärkas.

Försvarsindustrins produktutveckling har traditionellt finansierats genom utvecklingsuppdrag som beställts av försvarsmyndigheterna. Kännetecknande för detta system är att kunden genom att betala utvecklingen burit risken i projektet. I en del fall, bl.a. JAS-projektet, har dock industrin tagit del av risken i utvecklingsprojekt. Utvecklingsarbetet har i regel följts av en seriebeställning av den färdigutvecklade produkten. I detta system har industrin i princip fått ersättning för sina kostnader under utvecklingsfasen och vinsten har istället genererats av påföljande serietillverkning samt, i gynnsamma fall, genom påföljande exportaffärer. Med politiska krav på en ökad egensatsning och egenfinansiering vid utveckling följer ett ökat risktagande för industrin. Detta måste industrin tillåtas att på något sätt kompensera sig för i sin prissättning.

Deltagande i bi- och multilaterala utvecklingsprojekt har fått en ökad betydelse de senaste åren. De höga kostnader som är förknippade med utveckling av nya generationer av försvarsmateriel är ett viktigt skäl till att länder går samman för att finansiera framtagandet av nya produkter. Antalet större utvecklingsprojekt har därmed reducerats. Det politiska inflytandet på försvarsmaterielområdet har hittills som regel yttrat sig i att företag från de berörda länderna i stort sett har fått andelar av utvecklingsuppdragen som motsvarar de egna regeringarnas satsningar. Teknisk kompetens eller industriell förmåga har inte varit styrande för fördelningen.

En stor andel av genomförda utvecklingsprojekt med flera länder inblandade har drabbats av förseningar och fördyringar. Omfattande förhandlingar och kompromissande mellan aktörerna har ökat cykeltiderna. I en situation med snabb teknisk utveckling löper de därför en risk att bli tekniskt obsoleta. Med rådande anpassningsfilosofi är det också olämpligt att binda sig till långsiktiga åtaganden i multilaterala projekt, som dessutom ofta tillåts fortleva av politiska skäl trots att de grundläggande förutsättningarna och behoven förändrats. Argumenten för att avstå deltagande i framtida liknande utvecklingsprojekt är många, men det finns andra skäl, inte minst för att stödja inhemsk industri, som kan motivera deltagande.

Ett skäl är att företag från länder som står utanför samarbetet i stort sett saknat möjligheter att konkurrera om delar av projektet. Inom områden där det är av politiska skäl bedöms viktigt att upprätthålla en inhemsk industriell förmåga kan deltagande motiveras för att säkra berörda kompetensområden. Genom att staten går in och binder sig långsiktigt i multilaterala utvecklingsprojekt styrks inhemska företags position som trovärdiga samarbetspartners. För- och nackdelar med olika anskaffningsformer, bl.a. deltagande i multilaterala materielprojekt, diskuteras också i avsnitt Anskaffningsformernas betydelse för graden av bindningar.

En fråga av stor betydelse för industrins ansträngningar att sälja på exportmarknaden är att ha stöd från regeringen. Det är även ett starkt försäljningsargument att det finns en referenskund som långsiktigt har bundit sig för produkten. För leverantören ger det trovärdighet i frågor om vidareutveckling och framtida tillgång till reservdelar. Även insatser där försvarsmyndigheterna på olika sätt direkt engageras, genom bland annat förevisningar och utbildning, bidrar starkt till möjligheterna att bearbeta potentiella kunder.

Motiven för staten att engagera sig i exportstödjande åtgärder är flera. Export av försvarsmateriel bidrar till att långsiktigt säker-

ställa en teknologisk och industriell bas för vidmakthållande och vidareutveckling av befintliga materielsystem och bidrar också till den inhemska industrins konkurrenskraft. Det finns också ett värde i att kundbasen för materiel som används i Försvarmakten breddas. Därigenom uppstår möjligheter att t.ex. dela kostnader för vidareutveckling, samordna utbildning och underhåll samt utbyta erfarenheter om användning. Utöver att kostnaderna över materielens livslängd kan slås ut på fler användare genereras även intäkter till staten i form av royalty vid exportförsäljning av produkter utvecklade inom landet för det svenska försvarets räkning. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är givetvis att aktuella projekt skall vara godkända ur exportkontrollsynpunkt.

Hittillsvarande exportstöd är främst utformat för att hantera en situation där aktuella materielobjekt är utvecklade och producerade i Sverige. Mot bakgrund av ett ökat internationellt samarbete mellan myndigheter och internationaliseringen av industrin kommer det i framtiden att utvecklas få stora system inom landet. I stället kommer inhemska industri i större utsträckning utveckla en del av ett större system. Det är därför nödvändigt att efterhand anpassa exportstödet till en situation där inhemska industri i regel kommer att bidra med delsystem i en större helhet. Som grund för detta krävs en samlad syn på internationellt samarbete och exportstöd ställt i relation till behoven för svensk materieförsörjning i stort. Även tillämpningen av reglerna för export av krigsmateriel måste utgå ifrån denna förändrade situation. Samarbete över gränserna inom området, inte minst genom ramavtalet mellan sex europeiska länder, leder samtidigt till att Sverige får ett utökat inflytande över frågor som rör export till tredje land.

Den kanske viktigaste aktuella tendensen inom försvarsmaterielområdet är den ökande betydelsen av civila teknologier. Den civila industrin utvecklar inom en mängd områden, inte minst inom elektronikindustrin, mer sofistikerade, mer kapabla och billigare teknologier än försvarsindustrin – och dessutom snabbare. Forskning och industriell utveckling av försvarsspecifika teknologier sker främst inom sådana teknikområden där det inte finns en omedelbar civil avsättning, exempelvis teknologi för signaturanpassning och de flesta områden som berör vapen och vapenverkan.

Den internationella utvecklingen inom försvarsindustrin och industrins ökande beroende av civila teknologier och kompetenser förändrar sannolikt dess roll i den framtida materieförsörjningen. För försvarsindustrin gäller det att bereda sig tillgång till civila teknologier genom utvecklade relationer till civila företag på de

villkor som den kommersiella marknaden kräver. Avgörande för konkurrenskraften blir förmågan att förstå de militära möjligheterna som nya teknologier och ny kunskap medför. Dessa insikter måste industrin använda för att utforma militära applikationer och för att konstruera militära system samt för att integrera dem till vad som brukar kallas system av system. Viktigt i detta sammanhang är att system utformas modulärt för att möjliggöra enkel uppgradering samt att alltmer funktionalitet realiserar i programvara (jfr avsnitt Inte bara tillverkningsindustri).

Med denna tolkning är det alltså applikationskunnandet som utgör grunden för en nationellt och internationellt konkurrenskraftig försvarsindustri. Försvarsindustrins konkurrenskraft skapas därmed mer av dess förmåga att utveckla kvalificerade tekniska lösningar än av en egen avancerad produktionsförmåga. Ur industriell synpunkt bör produktion av olika delar av försvarssystem förläggas där det tekniskt och affärsmässigt är mest effektivt. Den fortgående specialiseringen och utvecklingen av industriella nätverk skapar här nya möjligheter. Nationella säkerhetspolitiska överväganden och hänsyn till bl.a. sysselsättningen komplicerar dock bilden. Med hänvisning till bl.a. leveranssäkerhetsskäl och till behovet av att kunna genomföra anpassning av försvarsförmågan är det dock i allmänhet fortfarande så att stater med inhemsk försvarsindustri önskar vidmakthålla viss produktionskapacitet inom landet.

3.6 Teknikens möjligheter

Ett antal tendenser i den tekniska utvecklingen påverkar materieförsörjningen. Till dessa hör IT-utvecklingens genomslag och den ökande användningen av kommersiellt tillgänglig teknologi i militära system. En annan tendens är att materielens prestanda i ökande grad bestäms av mjukvara, vilket gör det möjligt att snabbt anpassa funktion utifrån förändrade behov och krav. Sammantaget förändrar detta förutsättningarna för hur produkter och tjänster utvecklas, anskaffas och nyttjas. En utförligare redovisning av hur materieförsörjningen påverkas av den tekniska utvecklingen finns i utredningens delbetänkande (SOU 2000:54, avsnitt 6.3).

Utvecklingskostnaderna för att ta fram nya generationer försvarsmateriel har ökat i takt med att systemen blir allt mer komplexa och utnyttjar allt mer avancerade teknologier. De flesta länder har varken råd eller den teknologiska förmågan att på egen hand utveckla större system. Sverige måste därför samverka inter-

nationellt för att på ett bra sätt få tillgång till ny teknik eller materiel som utnyttjar sådan teknik. Att i efterhand köpa färdigutvecklade system riskerar att medföra lägre modernitet, sämre insyn i systemens funktion och lägre leveranssäkerhet. Den civila teknologins allt större betydelse för försvarets system kräver också att försörjningsbasen breddas utanför den traditionella försvarsindustrin.

3.6.1 Värdering och prövning av ny teknik

Erfarenheter från krig och konflikter säger att den part som har tillgång till försvarsmateriel med nya egenskaper och förstår att utnyttja dem rätt kan skaffa sig stora taktiska och operativa fördelar. I senare års konflikter har betydelsen av bland annat ledningsöverlägsenhet och förmåga till precisionsbekämpning tydligt illustrerats.

Sveriges materieförsörjning har traditionellt kännetecknats av en strävan att utveckla materiel som bygger på kvalificerad teknik och på att utnyttja tekniska landvinningar i det militära försvaret. Denna inriktning är fortsatt giltig. Det är betydelsefullt att nya tekniska möjligheter, inte minst för samverkan mellan system i operationer, får större genomslag i materieförsörjningen. Det är viktigt att betona betydelsen av att exploatera innovationer för militär användning.

I exempelvis USA finns det en uttalad strävan att utnyttja den tekniska utvecklingen för att nå taktiska och operativa fördelar genom att snabbt omsätta tekniska framsteg i ny materiel. I den nya process för materieförsörjning som fastställdes i USA under år 2000 betonas just att nya tekniska möjligheter kan vara en tillräcklig avstamp för att inleda ett materielprojekt. Detta till skillnad från tidigare, där uppgiftsanknutna behov var det enda som kunde motivera att ett projekt initierades. Detta betyder självfallet inte att en långtgående utveckling av materiel som inte fyller något militärt behov tillåts fortgå, snarare att potentiellt intressant teknik ska ges en ordentlig prövning i ett militärt sammanhang.

Just att kunna demonstrera potentialen och begränsningarna i tänkbara tekniska lösningar är något som man förutom i USA också eftersträvar i Storbritannien och Frankrike. Gemensamt för dessa länder är inriktningen att lägga relativt stora resurser på tidiga demonstrationer och försök av teknologiska koncept och idéer. Här finns också inslag av att fältmässigt pröva och utvärdera ny teknik och samtidigt ha möjligheten att utveckla taktik med

hänsyn till nya typer av utrustning. Vi anser inom Materieförsörjningsutredningen att satsningar av detta slag i tidiga skeden är av stort värde för en materieförsörjning som ska stödja anpassning och flexibilitet.

3.6.2 Behov av en gemensam arkitektur

Försvarsmakten utvecklas för närvarande i en riktning som understryker betydelsen av samverkan mellan olika system, ett nätverkscentrerat försvar. Denna utveckling innebär också att den tekniska strukturen som behövs för att bedriva militär verksamhet förändras. Materielmässigt förskjuts fokus från plattformar till ett nätverk av sensorer, databaser och verkansenheter som binds samman av kommunikations-, informations- och ledningssystem. Den samlade materielstocken blir som helhet ett mycket komplext tekniskt system, ett system av system.

Som grund för detta komplexa system finns behov av en gemensam arkitektur där de ingående delarna kan inordnas så att helheten fungerar. Den samlade arkitekturen består i sin tur av olika delområden. En verksamhetsarkitektur kan omfatta en beskrivning av uppgifter, roller och informationsbehov. På en övergripande teknisk nivå går det att tala om en systemarkitektur som beskriver en uppdelning i delsystem och produkter. För att få olika delsystem att fungera tillsammans behövs en teknisk arkitektur som anger standarder och definierar gränssnitt. En informationsarkitektur omfattar bl.a. hur information ska struktureras och vilka format som ska användas.

En fungerande arkitektur skapar goda förutsättningar för evolutionär utveckling, modulär uppbyggnad och samtida förändringar i olika delar av det totala systemet, t.ex. för att införa ny teknik eller anpassa systemet till nya förhållanden. Integrerade arbetsformer för utveckling med många inblandade aktörer kräver bl.a. att gränssnitt och dataformat är gemensamma. Arkitekturen gör det möjligt för olika aktörer att på sin nivå utveckla olika delar av helheten. Det finns också skäl att utforma arkitekturer som är enhetliga över nationsgränser för att underlätta gemensam utveckling och andra gemensamma insatser inom materieförsörjningen.

Även ur ett livstidsperspektiv finns behov av en arkitektur som är lämpad för vidareutveckling och modifiering. Detta för att bl.a. underlätta att löpande kunna ersätta komponenter som föråldrats och inte längre finns kvar på marknaden. Det här är ett problem

som blir allt mer påtaglig i takt med att kommersiellt tillgängliga komponenter i en ökande omfattning utnyttjas i militära system.

3.6.3 Modellering och simulering

Modellering går i korthet ut på att förenklat avbilda ett befintligt eller tänkt objekt eller fenomen genom att beskriva dess viktigaste egenskaper. Med simulering avses vanligen att i datormiljö skapa förlopp där modeller av enskilda objekt samverkar. Exempel på faser där modellering och simulering kan användas vid utveckling av försvarsmateriel är vid formulering av tänkbar systemuppbyggnad, prövning och utvärdering av framtagna alternativ och stöd vid konstruktion. Modellering och simulering kan också användas för taktikutveckling, utbildningsändamål och vid övningar.

En fördel med att använda modellering och simulering är att det blir möjligt att pröva och värdera alternativa tekniska lösningar och egenskaper i olika tillämpningar utan att ett fullskaligt system behöver tas fram. Detta bör i sin tur leda till att tekniska risker kan reduceras. Modellering och simulering underlättar även successiv utveckling i små steg. Utbildning och övning som genomförs i en virtuell miljö har fördelen att farliga situationer kan övas upprepade gånger utan att exponera den enskilde för fara.

En nackdel med modellering och simulering är att den initiala arbetsinsatsen och kostnaden för att skapa modeller och att säkerställa att simuleringen återger realistiska förlopp är relativt hög. Å andra sidan är det sedan möjligt att pröva en stor mängd alternativ jämfört med om fullskaleförsök skulle ha genomförts i motsvarande omfattning.

Genom att koppla ihop olika aktörer inom materieförsörjningen är möjligt att genomföra distribuerad simulering. Förutom att detta blir ett hjälpmedel för att samordna de utvecklingsinsatser som görs förstärks också möjligheten till informations-, kunskaps- och teknikspridning mellan olika aktörer.

4 Åtgärder för att utveckla materieförsörjningen

I detta kapitel redovisas ett antal förslag till åtgärder för att utveckla och effektivisera materieförsörjningen. Förslagen har utformats för att på ett enligt våra bedömanden balanserat sätt ta hänsyn till de anspråk på materieförsörjningen som kan ställas utgående från de olika perspektiv som redovisats tidigare i kapitel 3. Vi har därvid också sökt att ta hänsyn till de förändringsfaktorer vi diskuterade i delrapporten (se bilaga 2) och har övervägt i vilken utsträckning erfarenheter från andra länder (se bilaga 3) kan tillämpas för Sveriges del. Våra förslag bygger också på de andra utredningar som överlämnats till Materieförsörjningsutredningen och som beskrivs översiktligt i bilaga 4.

4.1 Understryk den strategiska förändringen

Materieförsörjningen till det militära försvaret utgör en mycket komplex och mångfacetterad verksamhet av stor ekonomisk omfattning. Den är till dominerande del av investeringskaraktär och får därmed för lång tid stora konsekvenser för försvarets möjligheter att verka. Den berör ett stort antal aktörer vid myndigheter och industri och har en mängd internationella förgreningar.

Samtidigt är det en verksamhet vars förutsättningar under de senaste åren i grundläggande avseenden har förändrats. Sverige har fått en ny försvarspolitik med en genomgripande omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar med uppgifter både nationellt och internationellt. Det internationella samarbetet om försvarsmateriel har vuxit starkt såväl mellanstatligt som mellan industrier. Vår traditionella svenska försvarsindustri har blivit en del av ett internationellt nätverk av industriell samverkan och gränsöverskridande ägarförhållanden. Den tekniska utvecklingen har medfört stora konsekvenser både för sättet att bedriva militär

operativ verksamhet och för sättet att utveckla och producera försvarsmateriel.

Allt detta medför att materieförsörjningen till det militära försvaret behöver förändras i en mängd avseenden och anpassas till de nya förhållandena. Det är en förändring som berör helheten och där åtgärder inom olika delområden är ömsesidigt beroende och påverkar varandra. Det handlar om en strategisk förändring av sättet att förse det militära försvaret med materiel. Nu behöver vi materiel som kan användas för många olika uppgifter nationellt och internationellt i stället för materiel skraddarsydd för försvar mot invasion. Nu vill vi kunna anpassa försörjningen till successivt förändrade villkor och behov i stället för att som tidigare systematiskt och långsiktigt bygga upp ett försvar för en väl känd uppgift. Nu strävar vi efter samarbete i stället för att som tidigare så långt möjligt förlita oss på egna resurser. Allt detta vill vi dessutom genomföra med utnyttjande av ny teknik, ofta med civilt ursprung i stället för som tidigare speciellt utvecklad militär teknik.

För att den genomgripande förändring som det är fråga om verkligen skall kunna genomföras effektivt och lyckosamt är det nödvändigt att alla inblandade parter är medvetna om förändringens strategiska karaktär. Anspråken blir stora på att statsmakterna utövar strategisk ledning av den nödvändiga omställningen.

För att de många olika aktörer som finns inom materieförsörjningen skall vara medvetna om landets samlade prioriteringar inom området behövs en övergripande strategi för materieförsörjningen och att statsmakterna tar ställning till den. Därmed skapas en grund för ett mer samordnat agerande från myndigheternas sida och en gemensam utgångspunkt för genomförandet av olika åtgärder för att utveckla materieförsörjningen. Samtidigt ges industrin en tydligare grund för sina strategiska val. Vi lämnar i kapitel 5 ett förslag till en nationell strategi för materieförsörjningen till det militära försvaret.

Regeringen måste emellertid gentemot myndigheterna inte bara peka ut målen utan också följa upp och utvärdera de förändringar som genomförs. Regeringen bör också regelbundet genomföra dialoger med industrin om förutsättningarna för dess verksamhet i Sverige och möjligheter att bidra till försvarets materieförsörjning och att medverka i det internationella samarbete som Sverige engagerar sig i.

I de beslut som fortlöpande fattas i enskilda ärenden är det väsentligt att kontrollera att de står i överensstämmelse med de strategiska målen för materieförsörjningens utveckling och an-

passning till de nya villkoren. På samma sätt bör beslut om att förändra materieförsörjningen inom olika delområden fattas mot bakgrund av en helhetssyn.

Sammantaget bör detta leda till en effektivare materieförsörjning och stärka Sveriges position i det internationella samarbetet.

4.2 Ändra materielprocessen så att större vikt läggs vid tidiga faser

4.2.1 Dagens beslutsprocess på statsmakternas nivå

Försvarmakten redovisar årligen på våren en materieförsörjningsplan till regeringen och under hösten en uppdatering av denna. Regeringen anger i regleringsbrev vilka anskaffningar i materieförsörjningsplanen som Försvarmakten ska förelägga för Regeringskansliets (Försvarsdepartementet) eller regeringens prövning innan beställning får ske.

De större materielobjekten i materieförsörjningsplanen styrs, följs upp och redovisas med hjälp av s.k. objektsramar. En objektsram består av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk ram samt en tidsram för den samlade investeringen. Regeringen informerar årligen riksdagen om utvecklingen inom respektive objektsram.

Beredningen av försvarsmaterielfrågor sker i stor utsträckning med hjälp av underlag som inhämtas genom utredningsuppdrag till försvarsmyndigheterna. Vidare ingår kontakter med näringslivet bl.a. rörande de strategiska förutsättningarna för materielproduktion inom landet och olika aspekter på industrins internationalisering.

Försvarsdepartementet genomför även regelbundna dialoger med Försvarmakten och Försvarets materielverk avseende materielanskaffningar och planering av materieförsörjningen.

Utrikesdepartementet svarar för samordning inom Regeringskansliet av säkerhetspolitiska aspekter på vårt utlandssamarbete. Försvarsdepartementet medverkar i stor utsträckning i det internationella säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. Utrikesdepartementet samordnar frågor om såväl främjande som kontroll av försvarsmaterielexporten. Näringsdepartementet samordnar näringspolitiska aspekter på materieförsörjningen.

4.2.2 Förslag till framtida besluts- och materielprocess

Beslutsprocessen på statsmakternas nivå bör lägga större vikt vid tidiga faser i materieförsörjningen dvs. innan mer omfattande arbete lagts ned på teknisk specifikation, utveckling och tillverkning av aktuellt system. Skälen till detta är bl.a. följande.

Allt mer komplexa system och tilltagande internationellt samarbete gör vägval i tidiga faser allt viktigare. I praktiken kommer de ofta att i hög grad bestämma handlingsmöjligheterna i senare faser. Det gäller sådana områden som val av huvudsakliga funktionskrav eller av anskaffningsform och eventuella samarbetspartner. Det är angeläget att sådana strategiska vägval med ofta både utrikes-, försvars- och näringspolitiska konsekvenser och med betydande ekonomisk innebörd fattas på statsmakternas nivå.

I de tidiga faserna bestäms vidare i hög grad hur ett materiel-system kan integreras med andra sådana till system av system för att lösa operativa uppgifter.

I det följande beskriver vi ett förslag till framtida process för att försörja försvaret med materiel.

Allmän inriktning av materieförsörjningen

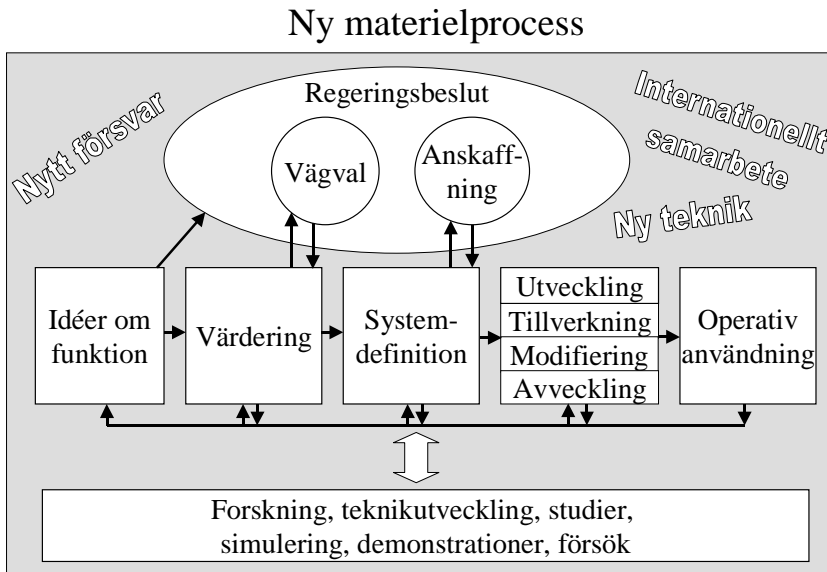
Regeringen ger en allmän inriktning av materieförsörjningen som riktar sig till alla inblandade aktörer vid såväl myndigheter som industri. Denna inriktning har formen av en materielstrategi som i sina huvuddrag även beslutas av riksdagen.

Försvarsmakten redovisar som tidigare årligen en samlad materieförsörjningsplan till regeringen. Regeringen ger som tidigare årliga anvisningar till myndigheterna i regleringsbrev. I dessa anges bl.a. i vilka fall som kommande beslut om systemdefinition och demonstration respektive om beställning av produktutveckling och tillverkning enligt nedan beskrivna modell skall föreläggas regeringen eller Regeringskansliet för prövning.

Liksom tidigare ges också vid behov särskilda utredningsuppdrag till myndigheterna. Regeringskansliet genomför regelbundna dialoger med myndigheterna och med företrädare för berörda delar av näringslivet. Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet är densamma som tidigare.

För viktigare system genomförs materieförsörjningen därutöver enligt följande process. Beskrivningen belyser särskilt hur stats-

makternas nivå bör komma in men redovisar för sammanhangets skull materielprocessen i dess helhet.



Idéer om förnyad materiefunktion

Utgående från Försvarsmaktens tänkbara framtida och nuvarande uppgifter och däremot svarande operativ förmåga och med hänsyn taget till ekonomiska begränsningar prövas fortlöpande sättet att lösa uppgifterna och behovet av utvecklade materiefunktioner. Detta bör ske inom ramen för en av Försvarsmakten inriktad studieverksamhet, knuten till det övergripande arbetet med att ta fram idébilder för Försvarsmaktens utveckling. Därvid bör såväl nya tekniska möjligheter som behovet av samverkan mellan olika system beaktas. Erfarenheter från operativ verksamhet utgör en väsentlig grund för att finna bättre lösningar. Idéer om utveckling och förnyelse kan lika gärna handla om förnyelse av funktion genom t.ex. nya samverkansmöjligheter mellan system eller genom mjukvarubaserad förändring av systemegenskaper som om tillförande av nya självständiga fysiska produkter.

Försvarsmakten bör bedriva arbetet i samverkan med Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut och med utnyttjande av ett internationellt nätverk. Även industrin bör ges möjligheter att bidra. Arbetet skall kunna inriktas utgående från systematiskt genererade idéer om framtida möjligheter samt erfarenheter från och utvärderingar av genomförd operativ verksamhet. Arbetet skall kunna stödjas av simulering, teknikdemonstrationer, experiment i fältmässig miljö, tillgång till kompetenta analytiker, forskare och tekniker samt av tjänster från industrin. När så är lämpligt bör direkt samarbete ske med andra länder. Arbetet syftar till sådan konkretisering och värdering att den kan ligga till grund för Försvarsmaktens beslut om vilka idéer om förnyelse av materiefunktioner som närmare skall studeras. Arbetet redovisas årligen för regeringen.

Värdering av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer

För utvalda viktiga materiefunktioner studeras det operativa värdet samt teknisk och ekonomisk realiserbarhet av olika principiella lösningar, systemarkitekturer och väsentliga teknikalternativ för att tillgodose funktionen. Därvid bör bl.a. finansieringsmöjligheter, risker, underhållsmöjligheter och -kostnader samt framtida möjligheter att anpassa systemet till nya villkor beaktas.

Tänkbara anskaffningsformer bör prövas. Val mellan egenutveckling, utveckling i samverkan med andra länder eller anskaffning av redan utvecklade system eller vidareutveckling av befintliga system bör göras. Tänkbara samverkande länder och leverantörer bör kartläggas och värderas. I sammanhanget måste också värdet av befintliga system och deras eventuella avveckling övervägas.

Det är väsentligt att belysa hur olika alternativ beträffande systemlösning och anskaffningsformer påverkar den framtida handlingsfriheten och möjligheterna till anpassning till förändrade förutsättningar. Viktigt är också att analysera hur olika vägval påverkar möjligheterna att tillgodose Sveriges behov av kompetenser av väsentlig betydelse för försvaret.

Värderingsarbetet under denna fas har sin tyngdpunkt i olika strategiska perspektiv. Ett första handlar om systemets roll och bidrag till utvecklingen av det militära försvarets samlade operativa förmåga. Ett andra handlar om systemets tekniska integration och förenlighet med utvecklingen av försvarets samlade materielstock. Ett tredje handlar om systemets och tänkbara anskaffningsformers

betydelse ur ett bredare försvars-, industri- och utrikespolitiskt perspektiv.

Arbetet bör utgå från idéfasens inriktning, knytas till Försvarsmaktens arbete med att utveckla krigsförbanden och ske i nära samverkan med Försvarets materielverk. Resultatet av arbetet under värderingsfasen skall utgöra underlag för Försvarsmaktens ställningstagande till hur processen skall drivas vidare. Det kan då såväl vara fråga om att fortsätta en anskaffningsprocess som att ytterligare fördjupa värderingen t.ex. med hjälp av en större demonstrator och försök i fältmässig miljö. Det kan också vara aktuellt att avbryta processen och använda hittillsvarande resultat som grund för eventuell framtida anpassning.

Arbetet redovisas årligen till regeringen. För system som regeringen föreskrivit skall beslut att starta systemdefinition och demonstration underställas regeringen eller Regeringskansliet för prövning.

Systemdefinition och demonstration

I denna fas bedrivs ett arbete för att närmare definiera och demonstrera funktion och för att väga militära funktionskrav mot kostnader och tekniska möjligheter. Viktiga aspekter är systemarkitektur och möjligheter till samverkan med befintliga system samt val av teknik för kritiska funktioner. I arbetet ingår också att välja form för upphandling och leverantörer samt att överlägga med eventuella samverkande länder om funktionskrav och med industrin om lämplig utformning, konstruktion och tillverkning av systemet. Strävan bör vara att ta till vara möjligheter att utnyttja civil teknik och i varje fall på delområden söka utnyttja leverantörer med primärt civil inriktning.

Systemdefinition och demonstration bidrar till att lösa upp osäkerheter och pröva realiserbarhet vilket gör senare faser säkrare, snabbare och billigare.

Försvarsmakten är beställare av arbetet som i regel genomförs av Försvarets materielverk och där leds av en projektledare. Projektledaren bör för viktiga system till sitt stöd ha en allsidigt sammansatt projektgrupp där militär, systemmässig, affärsässig, tekniskt vetenskaplig, analytisk och, när konkurrenshänsyn medger, industriell kompetens ingår. Modeller, simulering och demonstration av tidigare oprövade tekniska lösningar och metoder samt prov och försök bör användas för att minska risker och säkerställa funktio-

nalitet samt god kontroll över arbetsomfång, tid och kostnader i efterföljande produktutveckling och tillverkning. Industrin kan härvid medverka med tjänster. Under arbetet bör en fortlöpande balansering ske av funktionskrav, möjligheter till underhåll och vidareutveckling samt tid, kostnad och risk.

Arbetet skall utgöra underlag för Försvarmaktens ställningstagande till hur anskaffningen bör drivas vidare. Det kan innebära att beställa produktutveckling eller att beställa tillverkning av ett system man tidigare låtit utveckla. Det kan också där så är lämpligt innebära att beställa ett på marknaden tillgängligt system eller att beställa vidareutveckling av ett befintligt system eller eventuellt att enbart anskaffa någon enstaka demonstrator eller prototyp. Arbetet bör också innefatta överväganden om eventuell avveckling av befintliga system. För system som regeringen föreskrivit skall regeringens godkännande inhämtas innan anskaffningen genomförs.

Regeringen tar ställning till hur den fortsatta beslutsgången skall ske bl.a. till om objektsramar skall tillämpas och om ytterligare godkännanden erfordras av regeringen i senare steg av anskaffningsprocessen. Riksdagen orienteras årligen om hur arbetet framskrider inom beslutade objektsramar.

Produktutveckling och tillverkning

Anskaffning av produkter (eller tjänster) kan ske antingen genom att först beställa utveckling och sedan tillverkning av produkten eller genom att direkt anskaffa en produkt från marknaden.

Produktutveckling och därtill knuten tjänsteproduktion och tillverkning upphandlas på Försvarmaktens uppdrag av Försvarets materielverk från industrin. I vissa fall kan Försvarets materielverk hantera upphandlingen med hjälp av en samarbetande organisation t.ex. OCCAR eller ett annat lands anskaffningsmyndighet. Materielverkets projektledare har ett sammanhållande ansvar med mandat att inom givna ramar göra erforderliga avvägningar. Beroende på möjligheterna att definiera produktens egenskaper och projektets omfattning och varaktighet samt marknadens karaktär kan upphandlingsformerna variera.

För välkända typer av materiel och tjänster med begränsad komplexitet kan upphandling med väl definierade prestandakrav och fast pris vara en lämplig form. Verifiering och validering är materielverkets medel för att kontrollera industrins produkter. För att hänsyn tidigt skall tas till underhåll och drift kan det i vissa fall vara

lämpligt att i stället för att upphandla en fysisk produkt som levereras upphandla tjänsten att för viss tid tillhandahålla och underhålla produkten.

För mer komplexa produkter med stort innehåll av ny teknik kan i stället stegvis upphandling med optioner vara att föredra. Det kan också vara aktuellt att först under utvecklingsarbetets gång efterhand precisera funktionskrav (s.k. evolutionär utveckling). Det blir då fråga om en upprepad växling mellan systemdefinition och produktutveckling. Den snabba tekniska utvecklingen gör det angeläget att välja på marknaden tillgängliga delsystem och komponenter så sent som möjligt. Teknikval och tekniska prestanda blir främst industrins ansvar och medel för att nå avsedd funktionalitet. En fortlöpande samverkan behövs i dessa fall mellan brukare, anskaffare och leverantör. Incitament blir då betydelsefulla för att upprätthålla affärsmässigheten.

Alternativ och delfunktioner prövas ofta genom simulering innan fullskalig produktutveckling och tillverkning sker. Verifiering och validering blir för komplexa system väl så mycket medel för utvecklingen som för att kontrollera industrins produkter. Något som måste ägnas stor uppmärksamhet är att komplexa system verkligen kommer att fungera på ett fullt säkert sätt i drift. Detta gäller speciellt flygsäkerhet och informationssäkerhet.

För större system kommer i allmänhet produktutveckling och tillverkning att ske i olika former av internationellt samarbete. Det är en fördel om industri verksam i Sverige kan medverka i synnerhet inom områden med snabb teknisk utveckling. Därigenom fördjupas förståelsen för den militärtekniska utvecklingen och stärks säkerheten av leveranser till det svenska försvaret.

Sverige bör därför söka medverka redan i tidiga faser av internationella projekt där i Sverige verksam industri utvecklar kompetens och skapar komparativa fördelar för sitt deltagande. Regeringen bör spela en aktiv roll i utlandssamarbete, export och import av viktigare materielsystem.

I andra fall kan det ge större handlingsfrihet och medföra lägre risker att på den internationella marknaden upphandla redan färdigutvecklad materiel och i efterhand modifiera den till eventuella speciella svenska krav. På områden där av sekretess- eller andra skäl upphandling internationellt inte är möjlig kommer det att vara nödvändigt att utnyttja inhemsk industri för att tillgodose behoven.

Stor vikt bör läggas vid säkerheten i anskaffningsprocessen så att kostnads- och tidsramar kan innehållas och risker begränsas. Medel

för detta är dels ett väl genomfört förarbete innan upphandling sker dels affärsmässig upphandling och en fortlöpande uppföljning och analys av hur olika projekt fortlöper.

Modifiering

När materielen väl anskaffats är det väsentligt att fortlöpande pröva behovet att vidareutveckla funktionen. Vidareutveckling kan motiveras av förändrade uppgifter, vunna erfarenheter vid insats samt nya hot och risker. Vidareutveckling kan också motiveras av att den tekniska utvecklingen skapat nya möjligheter att utveckla materiefunktionen och att integrera olika materielsystem.

Modifiering och uppgradering av befintlig materiel kan många gånger ske genom att tillföra kompletterande delsystem och funktioner. För sådana uppdrag bör möjligheterna prövas att även utnyttja mindre företag och huvudsakligen civilt inriktad industri.

Avveckling

Även avveckling av materielen måste ägnas uppmärksamhet. En fråga som fortlöpande måste prövas är om ett fortsatt vidmakthållande av materielen är motiverat. Kostnader för drift och vidmakthållande behöver vägas mot det bidrag som materielen kan lämna till önskad operativ förmåga och kompetens hos det militära försvaret. I sammanhanget bör kostnaderna för den personal som behövs för att driva systemet beaktas och de intäkter som en eventuell försäljning kan ge vägas in. Med hänsyn till förändringar i uppgifter, tekniska möjligheter och ekonomi kan det många gånger vara lämpligt att avveckla materiel även om den rent tekniskt kan hållas funktionsduglig till rimliga kostnader. Spårbarhet till de operativa behoven är nödvändigt att ha aktuell under materieförsörjningens alla faser.

För att genomföra avvecklingen på ett kostnadseffektivt och miljömedvetet sätt kan det ofta vara lämpligt att utnyttja industrin.

Operativ användning, drift och underhåll

Den materiel som tillförs materielstocken kommer i regel att användas i försvarets operativa verksamhet under lång tid. Sättet att tekniskt och taktiskt använda materielen, att få den att fungera till-

sammans med andra system och att utbilda personal behöver fort-löpande utvecklas. Erfarenheter från den operativa användningen bör användas som grund för idéer om nya system och modifiering av befintliga.

Det är väsentligt att materielen kan underhållas på ett kostnads-effektivt sätt så att den blir tillgänglig med begränsade underhålls-tider. För att uppnå en bra avvägning och ge det militära försvaret en totalt sett kostnadseffektiv tillgång till den materiel som behövs är det nödvändigt att beakta drift och vidmakthållande redan tidigt i materielprocessen. Ofta är kostnaderna för drift och underhåll samt insatser för utbildning inklusive t.ex. utbildningssimulatorer väl så stora som de ursprungliga anskaffningskostnaderna.

För att få tillgång till den tekniska kompetens som behövs och för att begränsa kostnader är det ofta nödvändigt att centralisera eller att utnyttja industrin för underhållstjänster.

Forskning och teknikutveckling m.m.

Forskning, teknikutveckling, studier, simulering, demonstrationer och försök utgör under hela materielprocessen väsentliga hjälpme-del för att finna nya lösningar och göra processen innovativ. Insat-ser av dessa slag behövs bl.a. för att skapa goda förutsättningar att anpassa materieförsörjningen till förändrade villkor, för att tydlig-göra nya möjligheter och stimulera samarbete, för att säkerställa realiserbarhet och minska risker, för att främja en effektiv pro-duktutveckling och produktion samt en effektiv operativ använd-ning av systemen.

För en utförligare diskussion om forskning och teknik-utveckling m.m. hänvisar vi till utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret*.

4.2.3 Skillnader i förhållande till nuvarande materielprocess

Det förslag till ny materielprocess som vi lämnar skiljer sig från den tidigare processen framför allt genom att lägga större vikt vid idéskapande och tidiga principiella vägval samt att utveckla relatio-nerna mellan myndigheter och industri. I de tidiga faserna av pro-cessen skall relevanta systemalternativ identifieras och värderas i syfte att få fram ett gott underlag för strategiska vägval. Nya ar-betssätt under systemdefinition och demonstration bör skapa för-

utsättningar för en snabbare, säkrare och billigare industriell produktutveckling och tillverkning.

Regeringen engageras mer i de strategiska val som efterhand görs när ett materielprojekt i den tidiga processen successivt preciseras. Tanken är inte att regeringen härigenom skall överpröva de militära och tekniska värderingar som de ansvariga fackmyndigheterna gör. Däremot bör regeringen fatta beslut om vägval med hänsyn till strategiska konsekvenser vad gäller t.ex. långsiktig handlingsfrihet, framtida förutsättningar för industriell verksamhet i landet och internationella beroenden. En förutsättning för att detta skall kunna fungera väl är att Forsvarsdepartementets kompetens utvecklas att bereda frågor av detta slag.

Ökad vikt läggs genom den föreslagna materielprocessen vid att skapa ett tydligt samband mellan den önskade utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga och kompetens å ena sidan och behov av funktion hos materielen å den andra. Materieförsörjningen fokuserar då inte de enskilda fysiska produkterna utan ses mer som en evolutionär utveckling av materielens funktion. Materiefunktionen kan tillgodoses genom att tillföra ny materiel, modifiera, behålla eller avveckla befintlig materiel och genom att utveckla samverkan mellan olika typer av materiel. För att sätta materiefunktionen i fokus krävs en tyngdpunktsförskjutning i myndigheternas arbete mot processens tidiga faser.

Betoningen av de tidiga faserna syftar också till att lyfta fram frågor om möjligheter till anpassning av den operativa förmågan till nya behov och förutsättningar. För materieförsörjningens del handlar det dels om att beakta bindningar och handlingsfrihet i planeringen och dels om att skapa kunskaper och andra förutsättningar som underlättar framtida anpassning.

Ett ökat engagemang från regeringens sida i tidiga faser bör utgöra ett incitament för försvarsmyndigheterna att verkligen genomföra de studier, analyser och värderingar som behövs. Regeringen bör även kunna ställa hårdare krav på myndigheterna att bättre redovisa och utvärdera hittills genomförda aktiviteter. Regeringens efterfrågan minskar risken att de långsiktiga, handlingsfrihetsskapande aktiviteterna prioriteras bort till förmån för de mer omedelbara behoven.

Den nu föreslagna processen lägger också större vikt än tidigare vid att medvetet välja upphandlings- och samarbetsformer och relationer till industrin så att Sveriges materieförsörjning integreras mer med andra länders. Strävan är att säkra landets tillgång till modern och effektiv försvarsmateriel genom en utvecklad

internationell samverkan. I Sverige verksam industri bör medverka på ett konkurrenskraftigt sätt inom vissa teknikområden medan vi på andra områden drar fördel av andra länders kompetens och konkurrenskraft.

Upphandlingsformerna behöver i ännu högre grad än tidigare skraddarsys med hänsyn det aktuella systemets komplexitet, möjligheter att utnyttja civil teknik, marknadens karaktär, internationellt samarbete m.m. Affärsmässighet, uppföljning och riskhantering anpassade till förutsättningarna i olika fall har stor betydelse för en kostnadseffektiv och säker materieförsörjning.

Vi lägger i vårt förslag lägger ökad vikt vid att i processens olika faser utnyttja de tekniska möjligheter som finns att utan fullskaligt genomförande pröva nya möjligheter genom demonstration, modellering och simulering.

En allmän strävan med den föreslagna processen är vidare att där så är möjligt förskjuta ansvar för genomförande av olika moment i materieförsörjningen från myndigheter till industri. Industrin bör så långt konkurrenshänsyn medger ges insyn i och möjligheter att bidra till processens alla faser. Myndigheternas ansvar ligger främst på att leda anskaffningen genom alternativgenerering och urval tidigt i processen och att fortlöpande styra och kontrollera den därefter.

4.3 Gör regeringens ledning av materieförsörjningen för det militära försvaret mer aktiv

4.3.1 Dagens ledningsformer

Regeringen leder idag materieförsörjningen främst genom sin allmänna inriktning av försvarets planering och verksamhet samt genom att ta del av materieförsörjningsplanen och ta ställning till vissa föreslagna anskaffningar. I regleringsbrev anger regeringen vilka anskaffningar som skall föreläggas regeringen eller Regeringskansliet för prövning innan beställning får ske.

Regeringen är i regel också direkt inblandad i ledningen av viktigare internationella samarbetsprojekt om försvarsmateriel i vilka Sverige deltar.

4.3.2 Förslag till förstärkt ledning

Det militära försvarets materieförsörjning bestäms i praktiken i relativt stor utsträckning redan i tidiga faser av processen. Då prioriteras vilka funktioner som behöver utvecklas, då görs ansatser beträffande ambitionsnivåer, tider och kostnad, då klarläggs möjligheter till internationell samverkan och då klarläggs möjligheter till medverkan från i Sverige verksam industri. Ställningstaganden till vilka funktioner som skall övervägas för utveckling och förnyelse blir i praktiken styrande för vilka alternativ som kommer att stå till buds när det senare i processen blir aktuellt att göra en beställning. Därmed bestäms också i relativt hög grad vilken handlingsfrihet, flexibilitet och anpassningsförmåga som kommer att finnas. De tidiga vägvalen i processen kan därför inte enbart göras ur ett försvarsmaktsperspektiv utan måste också beakta vidare säkerhets- och försvarspolitiska och industriella aspekter.

Regeringen bör därför ha god insyn i de tidigare faserna av materieförsörjningen och för viktigare materiefunktioner ta ställning till förslag om att påbörja systemdefinition och demonstration.

I en materieförsörjning som alltmer kommer att internationaliseras är det väsentligt att Sverige kan uppträda på ett samlat sätt som en kompetent och trovärdig samarbetspartner. Sveriges intresse som sådan, som leverantör och köpare av försvarsmateriel, kommer att bedömas av omvärlden utifrån den samlade bilden av vårt politiska agerande, våra myndigheters kompetens samt kunande och livskraft hos i Sverige verksam försvarsindustri. För att Sverige skall kunna delta i samarbete med andra och i regel större länder är det väsentligt att vi vinnlägger oss om att som nation vara en intressant samarbetspartner. Därigenom kan vi få tillgång till modern materiel och utnyttja tekniska möjligheter och bygga upp ett ömsesidigt förtroende och gemensamma värden som borgar för att samarbetet skall hålla också i kristid. För att detta skall lyckas krävs det en medveten strategisk ledning från statsmakternas sida.

Regeringen behöver därför utveckla och hålla en strategi för materieförsörjningen levande genom att lägga den som grund för val och prioriteringar i den konkreta verksamheten. De svenska aktörerna behöver tala med en röst i det internationella samarbetet. Det finns behov av att utveckla formerna för samordning och informationsutbyte mellan berörda myndigheter och departement för att därigenom uppnå prioriterad samverkan.

Statskontoret föreslår i sin granskning av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete att en funktion inrättas på För-

svarsdepartementets enhet för det militära försvaret för att analysera och utveckla strategier för det internationella materielsamarbetet. Vi delar uppfattningen att Försvarsdepartementets förmåga till strategisk ledning behöver förstärkas.

Det är angeläget att Sverige kan uppträda enat och kraftsamlat i det internationella samarbetet på alla plan, tekniskt-vetenskapligt, industriellt och i anskaffning. Företagssamarbeten bör gå hand i hand med samarbeten mellan regeringar. Staten bör stötta industrins internationella försäljning och samverkan. Det är för vår ställning i det internationella samarbetet viktigt att vi i Sverige genom ett bra samarbete mellan beställande myndigheter och industri och genom insatser på forskning och teknik kan skapa teknikområden där vi globalt uppnår en ledande ställning.

Sammantaget ställer de stora förändringarna i materieförsörjningens villkor med kraftigt ökat internationellt samarbete mellanstatligt och industriellt stora och ökade anspråk på regeringens ledning.

För att regeringen skall kunna utöva en mer aktiv ledning och inriktning av materieförsörjningen och för att ställningstaganden i konkreta frågor skall ske ur ett strategiskt perspektiv behöver Regeringskansliets, främst Försvarsdepartementets, kompetens och kapacitet förstärkas. En förstärkning är viktig för kvaliteten i de beslut som fattas om den mångmiljardverksamhet som materieförsörjningen årligen omfattar. Det är nödvändigt för att materieförsörjningen skall kunna ske ur ett övervägt utrikes- och näringspolitiskt perspektiv. Det är avgörande för att Sverige skall uppnå en kostnadseffektiv och säker materieförsörjning i internationellt samarbete.

En utökning av Försvarsdepartementets resurser på området är väl motiverad med hänsyn till de effektivitetsvinster som den förväntas leda till och bör kunna finansieras genom omfördelning av medel från anslaget 6.3. Vad som i första hand behöver tillföras är en grupp inom Försvarsdepartementet som huvudsakligen ägnar sig åt materieförsörjningens långsiktiga inriktning. Den bör bl.a. analysera frågor om samband mellan operativa behov och materielens sammansättning, om handlingsfrihet, risker och anpassningsmöjligheter, om internationella samarbetsmöjligheter och beroenden, om inriktning av forskning och teknikutveckling och om förutsättningar för försvarsindustriell verksamhet i Sverige. Gruppen bör svara för att utforma en strategi för materieförsörjningen och föra en dialog om den med myndigheter, industri och andra länder. Några miljoner kronor per år i kostnad för att säkerställa en stra-

tegnisk ledning av en materieförsörjning av storleksordningen 20 miljarder kronor per år bedömer vi vara en mycket väl motiverad satsning.

Förstärkning av Förvarsdepartementets kompetens bör också ske genom lämplig rekrytering, ett ökat inslag av analys mer generellt i departementets eget arbete samt uppdrag till t.ex. Förvarsmakten i samverkan med Förvarets materielverk, Totalförvarets forskningsinstitut och Statskontoret att på olika sätt utvärdera och analysera olika aspekter av materieförsörjningen. Genom den tydligare strategiska inriktningen bör det i högre grad bli möjligt att delegera genomförande av utlandssamarbetet till myndigheterna och minska departementets inblandning i senare skeden av materielprocessen. Uppdrag till myndigheterna bör kunna rymmas inom deras respektive anslag. Ett sätt att åstadkomma en flexiblare kompetens- och resursallokering är också som Statskontoret påpekar att öka växel- och utbytestjänstgöringen mellan departement och myndigheter.

4.4 Utveckla roller och samarbetsformer

4.4.1 Process

Förvarets materieförsörjning formas som tidigare diskuterats främst kring en lång kedja av aktörer från statsmakterna till Förvarsmakten via olika delar av Högkvarteret till Förvarets materielverk och olika delar av verket till industrin. Till detta kommer stödjande bidrag från en mängd ytterligare aktörer inom och utom landet. Det finns en risk att materielprocessen blir svåröverskådlig och tungrodd med långa avstånd mellan olika aktörer och moment.

Vi har i utredningen uppfattningen att det är angeläget att ytterligare utveckla materieförsörjningens process från en beslutskedja mot en mer nätverksbetonad lösning. Samtidigt är det viktigt att klargöra hur beslutsansvar är fördelat i nätverket så att materielprocessen kan styras och auktoritativa beslut kan fattas. Det brittiska systemet med klart uttalat ansvar och delegering av befogenheter till enskilda individer i den militära ledningsorganisationen respektive till ledarna för anskaffningsorganisationens projektgrupper (Integrated Project Teams, IPT) gör ansvaret tydligt. Samtidigt bygger den brittiska processen i övrigt på att upprätthålla ett aktivt nätverk under hela processen mellan alla berörda parter.

Det svenska systemet bör kunna gå längre i brittisk riktning. Bland annat bör sambandet mellan Försvarmaktens strategiska inriktning (inklusive studieverksamhet, forskning och teknik) och materielverkets systemledning utvecklas. Detsamma gäller inom Försvarmakten sambandet mellan den strategiska inriktningen av operativ förmåga och materieförsörjningen i stort och den konkreta planeringen och ledningen av materieförsörjningen. Högkvarteret måste i sin ledning och genomförande av materieförsörjningen ha ett helhetsgrepp över såväl operativa behov och därtill knutna funktionskrav som ekonomiska förutsättningar och konsekvenser för industri och internationellt samarbete. Vidare bör samarbetet mellan materielverkets system- och projektledare och den militära kunden i vissa fall fördjupas för att utveckla dialogen om operativa och taktiska behov och hur de kan tillgodoses med utvecklad systemfunktion.

Samarbetet mellan Försvarets materielverk och industrin är traditionellt väl utvecklat, men behöver anpassas till de förändrade roller för såväl materielverket som industrin som det starkt ökande internationella samarbetet medför. Industrins samarbete med de militära kunderna och med försvarets forskningsorgan behöver utvecklas.

4.4.2 Organisation

Vi har inom utredningen övervägt alternativa sätt att dra gränsen mellan Försvarmaktens och materielverkets ansvar i materielprocessen. Vi bedömer dock att frågor om operativa behov och militära funktionskrav måste vara Försvarmaktens ansvar samtidigt som frågor om teknisk systemintegration är så nära förknippade med annan teknisk verksamhet att Försvarets materielverk här bör ha huvudansvaret. Samtidigt blir med den tekniska utvecklingen frågor om systemintegration allt viktigare också i ett operativt sammanhang. Detta kan tala för att föra över viss del av Systemledningen till Högkvarteret. En svårighet med detta kan vara att vidmakthålla den tekniska kompetensen hos personalen i Högkvarteret. Sannolikt kommer man också i praktiken att i relativt hög grad dubblera kompetenser, vilket inte förefaller effektivt.

Bästa lösningen bedömer vi i stället vara att lägga stor vikt vid samverkan. En sådan underlättas av växeltjänstgöring och av att myndigheterna för viss tid tillhandahåller specialister hos varandra. Officerare vid de tekniska myndigheterna behövs för att uttrycka

de militära operativa kraven och teknik- och systemspecialister vid Försvarsmakten behövs för att ange tekniska möjligheter och krav på systemintegration. Sättet att tillhandahålla operationsanalytiker kan här utgöra en modell.

Att organisatoriskt inlemma Försvarets materielverk i Försvarsmakten skulle kunna ses som ett sätt att underlätta samverkan och ge Försvarsmaktens ledning ett direkt inflytande över materielverkets verksamhet. Ett materielverk som en enhet inom Försvarsmakten skulle dock ändå förbli stort och behöva styras från Högkvarteret. Styrningen kan då ske genom uppdragsstyrning eller i mer direkt form. Styrning genom uppdrag med uppföljning av resultat motsvarar vad som redan idag är fallet. En sammanslagning skulle då i realiteten betyda föga, möjligen underlätta personalrotation som dock går att hantera även mellan myndigheter. Direkt styrning genom föreskrifter från Högkvarteret med kontroll av att de efterlevs riskerar att bli stel och byråkratisk och ställer mycket höga krav på mångsidig kompetens och detaljkunskap i Högkvarteret. Vår uppfattning är att en sådan centralstyrning går emot trenden när det gäller ledning av stora organisationer.

Vi förordar i stället att Försvarets materielverk förblir en självständig myndighet med en professionell styrelse som har tydligt ansvar för myndighetens kompetens och för att verksamheten bedrivs med kvalitet och effektivitet väl i paritet med motsvarande institutioner i andra länder. Ett av kvalitetskraven bör då vara att myndigheten skall ha väl utvecklade nätverk inte minst till den militära kunden.

Ett fristående Försvarets materielverk har dessutom ur regeringens synpunkt fördelen att det ger regeringen möjlighet att oberoende av Försvarsmakten föra en direkt dialog med verket. Därmed kan regeringen få materielfrågor belysta ur ett självständigt tekniskt, industriellt och anskaffningsmässigt perspektiv. Detta har betydelse för regeringens möjligheter att utöva en mer aktiv strategisk ledning av materieförsörjningen (jämför avsnitt Förslag till förstärkt ledning).

Skall några organisatoriska förändringar göras bör de snarast ligga inom området att flytta ut delar av verksamheten från materielverket till leverantörer i näringslivet. Detta är något som är en trend i många andra länders försvarsrelaterade verksamhet, inte minst i Tyskland som i stor skala övergår till att köpa tjänster på understödjande områden som inte utgör utpräglad militär verksamhet. Syftet med detta är att införa ett mått av konkurrens och

att också inom det militära området dra nytta av den effektivisering som skett i civil verksamhet av liknande slag.

4.4.3 Kompetens

Myndigheterna måste ha tillgång till tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna leda materieförsörjningen i alla dess faser. Det kräver bl.a. överblick över utvecklingen i omvärlden, förmåga att formulera alternativ och värdera dem, förmåga att upphandla på ett kompetent sätt och att effektivt utnyttja materielen i operativ verksamhet. I alla faser av materieförsörjningen måste det finnas en förmåga att samarbeta internationellt.

Myndigheterna behöver för anskaffningen ha egen kompetens framför allt på höga systemnivåer. Kompetensen behöver främst omfatta materielens betydelse för Försvarens förmåga att genomföra operationer till lands, till sjöss och i luften och att leda sådana operationer. Materielen behöver utformas så att alla typer av förband och system kan samverka och effektivt lösa sina uppgifter. Samverkan måste också kunna ske i internationell krishantering.

Materielverkets kompetens avseende materiel på hög systemnivå behöver också omfatta förmåga att värdera funktionen hos kritiska delsystem som bygger upp den samlade systemfunktionen. Vidare måste verket på en strategisk nivå kunna leda försvarets försörjning med ny teknik.

För sådana materielsystem som på lägre nivåer bygger upp den samlade operativa förmågan kan systemkompetenser i större utsträckning hämtas från långsiktigt pålitliga leverantörer inom industrin. Också för att leda tekniskt stöd till drift, underhåll och vidareutveckling av anskaffad materiel bör industrin i de flesta fall kunna spela en roll.

4.5 Stärk insatser tidigt i processen

4.5.1 Dagens arbetsformer

Försvarens långsiktiga tidiga insatser med anknytning till materieförsörjningen bedrivs i stor utsträckning inom ramen för den studieverksamhet som leds från Strategiledningen i Högkvarteret. Denna studieverksamhet är i sin tur knuten till dels perspektivplaneringen som syftar till att ta fram långsiktiga idébilder för Försvarens helhet dels Försvarens program för

forskning och teknik. Studierna som även kan omfatta studieförsök och experimenterande med demonstratorer genomförs främst vid taktiska kommandon, skolor och centra under en omfattande medverkan från andra myndigheter främst Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut samt i vissa fall även från industrin. Studierna är långsiktiga till sin karaktär och avser att ge ett underlag inför fastställande av materieförsörjningsplanen.

Med dessa studieresultat som utgångspunkt förekommer i senare stadier av processen, men innan serieanskaffning beslutats, ytterligare studier och försök bl.a. utvärdering av förslag till utformning, materiel- och organisationsförsök. Här kan även anskaffning av mer omfattande demonstratorer vara aktuell. Ett exempel på det senare är SMYGE-plattformen för att testa utformning av framtida ytattackfartyg med låg signatur.

Studieverksamheten har under 1990-talet av olika skäl kommit att urholkas jämfört med tidigare.

4.5.2 Åtgärder för att stärka studieverksamhet m.m. i tidiga faser

I propositionen om det nya försvaret gör regeringen bedömningen att en ökad satsning på forsknings- och utvecklingsprojekt samt anskaffning av demonstratorer och simulatorer bör ske. Därmed finns en tydlig inriktning om i vilken riktning förändringar bör ske. Vi har dock i vårt utredningsarbete funnit att det finns ett antal faktorer som motverkar ett realiserande av intentionerna.

En svårighet är förknippad med det begränsade ekonomiska utrymmet för nya åtgärder i materielplanen. En annan sammanhänger med den tveksamhet som många känner för att satsa investeringsmedel på att skapa kunskap och handlingsfrihet för framtiden i stället för att använda dem för anskaffning av materiel som direkt stärker den operativa förmågan. En tredje svårighet kan vara det stora steget mellan perspektivplaneringens tankar beträffande Försvarmaktens utveckling i stort och de konkreta frågorna om materiell förnyelse.

Det är trots dessa svårigheter och hinder angeläget att de framåtsyftande insatserna verkligen prioriteras. De utgör en väsentlig del av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Vi lämnar i det följande förslag till åtgärder för att säkerställa att de framåtsyftande åtgärderna prioriteras. Förslagen överensstämmer nära med vad som

diskuteras inom utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret*.

Regeringen bör stärka sin uppföljning av vad som faktiskt genomförs. Detta bör utgöra en del av den aktivare ledning från regeringens sida som vi föreslagit i avsnitt Gör regeringens ledning av materieförsörjningen för det militära försvaret mer aktiv.

Möjligheterna till uppföljning bör förbättras genom att samla all materielanknuten verksamhet som har långsiktigt kunskapsuppbyggande syfte under en gemensam anslagspost. Anslagsposten bör omfatta verksamhet inom den nuvarande anslagsposten för forskning och teknikutveckling inom anslaget 6.3 samt all övrig verksamhet inom detta anslag som inte avser något konkret objekt för vilket beslut om systemdefinition, produktutveckling eller tillverkning har fattats. Exempel kan vara demonstratorer, utveckling av kompetens för anskaffning, uppbyggnad av simuleringsverktyg m.m. Den studieverksamhet som Försvarmakten själv genomför (inklusive operationsanalytiskt stöd) och som idag finansieras inom anslaget 6.1 bör även den föras till den föreslagna vidgade budgetposten för långsiktigt kunskapsuppbyggande under anslaget 6.3. Med hänsyn till studieverksamhetens strategiska betydelse bör regeringen begära en årlig redovisning av genomförda studier.

Samarbetet mellan Högkvarteret och Försvarets materielverk i de tidiga faserna bör utvecklas så att inte kontakterna som idag främst kanaliseras mellan genomförandeansvariga delar av Högkvarteret och produktionsansvariga vid Försvarets materielverk. Samarbetet bör i ökad grad inkludera också strategiskt ansvariga delar av Högkvarteret och Systemledningen på materielverket. Detta är väsentligt för att de operativa behoven skall få en tydligt styrande inverkan och för att den allt viktigare tekniska systemintegrationen skall komma till klart uttryck. Det är också väsentligt för att värderingen av olika alternativ skall ske mot bakgrund av ett bredare försörjningsperspektiv där konsekvenser för i Sverige verksam försvarsindustri liksom för internationella samarbeten och beroenden beaktas.

Ett sätt att stärka detta samarbete och att därvid också förbättra samverkan mellan olika delar av Högkvarteret är att införa en ny studienivå mellan de övergripande perspektivstudierna och de studier som avser materielsystem. Studier på denna nivå kan t.ex. indelas i ledning och underrättelsetjänst, strategisk och operativ rörlighet, krishantering, luftunderstödda markoperationer, luftunderstödda sjöoperationer och luftförsvaret. Genom studier av detta slag kan en mer direkt bild skapas av hur utformningen av materiel-

systemen påverkar den operativa förmågan och av hur systemen ömsesidigt samverkar.

Ett ytterligare sätt att stärka samarbetet är att myndigheterna gemensamt utvecklar en strategi för materieförsörjningen som ger en grund för vägval också i frågor om hur materieförsörjningen bör ske. En sådan strategi bör utgöra en vidareutveckling och konkretisering av den strategi på statsmakternas nivå som vi föreslår.

Olika åtgärder bör vidtas för att vidga den flaskhals som den militära organisationens kapacitet att genomföra studier synes utgöra. Sätt att åstadkomma detta kan vara att lägga större ansvar på de medverkande myndigheterna Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut att leda och hålla samman studier. Försvarmakten tillhandahåller då den militära fackkompetensen. Behovet av sådana åtgärder accentueras ytterligare av den ökande internationaliseringen också av studieverksamheten.

Det bör i vissa fall också vara möjligt att lägga studieuppdrag på industrin och köpa tjänster från industrin som stöd i de tidiga stadierna av materielprocessen. Om detta sker i stadier innan några konkreta materielprojekt hunnit ta form bör det knappast behöva äventyra affärsmissigheten i en eventuellt följande upphandling av produkter. Det ömsesidiga informationsutbytet mellan myndigheter och industrin i de tidiga utforskande faserna av materieförsörjningen bör vara till ömsesidig nytta och ses som en del av det nätverksknytande som är nödvändigt för att hantera komplexa processer och system.

Något som också bör eftersträvas är att utveckla gemensamma metoder och verktyg för att genomföra studier och värderingar av alternativ. Särskilt angeläget är att simuleringsverktyg av olika slag byggs upp med en gemensam arkitektur som grund så att de kan samverka och utnyttjas för flera ändamål. För ytterligare förslag på åtgärder som syftar till att förstärka området modellering och simulering hänvisar vi till utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret*.

Det är givetvis väsentligt att forskning och teknikutveckling på ett systematiskt och målmedvetet sätt inriktas och utnyttjas särskilt för materieförsörjningens behov i tidiga faser men också för att ha ett tekniskt och vetenskapligt underlag för värdering i senare faser. Vi avstår dock från att här närmare ta upp dessa frågor eftersom de parallellt behandlas av den nyss nämnda utredningen.

4.6 Skärp hanteringen av osäkerheter och risker vid planering och genomförande av anskaffning

Materieförsörjningen till det militära försvaret är förknippad med osäkerheter och risker av olika slag som medför att planerad verksamhet ibland inte kan genomföras. Detta medför ofta missbedömningar av vad som faktiskt kan uppnås, fördyringar och förseningar samt att det ekonomiska utrymmet för långsiktiga åtgärder blir beskuret.

Möda bör läggas ned på att söka öka säkerheten i planeringen, att analysera vilken handlingsfrihet som finns att förändra planerad verksamhet och att i förväg överväga hur uppdykande svårigheter skall hanteras. En för handlingsfriheten starkt styrande faktor är vilken form för anskaffning som används. Ledtider, bindningar, erforderliga seriestorlekar m.m. påverkas. Vid val av anskaffningsform bör därför dess betydelse för handlingsfriheten vägas in som en av flera för valet avgörande faktorer.

Vid överväganden om tillförande av större nya objekt i materielplanen bör värderingar och motiv för införandet uttryckligen omfatta också frågor om risker och hur de kan hanteras. Vid värdering av den samlade materielplanen bör en känslighetsanalys göras av hur en förändrad ekonomisk ram skulle förändra planen. RRV har i sin rapport *Från hot till skrot* (RRV 2000:23) lämnat ett antal förslag till åtgärder i syfte att minska de ekonomiska konsekvenserna av risker i materielanskaffningen.

Vi anser att de förslag som RRV lämnat bör prövas av myndigheterna. De bör kunna leda till en säkrare och effektivare materieförsörjning, även om vi bedömer att trots alla ansträngningar betydande osäkerheter kommer att kvarstå och nya krav och omständigheter ständigt kommer att tillföras. De måste då hanteras med en beredskap för att förändra både plan och målbild. Särskilt viktiga finner vi förslagen att formulera en strategi för materieförsörjningen, att beakta möjligheterna att frigöra medel genom avveckling av materiel, att tydligt behandla risker i materieförsörjningen och att utveckla formerna för att använda reserver.

Osäkerheter om i vilken takt den planerade materieförsörjningen kan genomföras medför i sin tur osäkerheter om det kortsiktiga behovet av betalningsmedel. Detta hanteras idag dels genom att utnyttja möjligheterna till anslagssparande respektive att få anslagskredit dels genom så kallad förskjutningsplanering. Det bör övervägas att vidga ramen för anslagssparande och anslagskredit.

4.7 Utveckla fortlöpande upphandlingsformer

Traditionellt har upphandlingen av försvarsmateriel skett genom att industrin lämnat anbud på produktutveckling och tillverkning av produkter i enlighet med specificerade krav på tekniska prestanda och andra givna villkor. Avtal har sedan träffats på affärsmässiga grunder utgående från offererade priser och möjligheter att tillgodose de ställda kraven. Denna metod har varit användbar för materielsystem som inte varit alltför komplexa och som kunnat fungera självständigt.

Nu kan denna upphandlingsform inte alltid tillämpas på detta enkla sätt. Som vi ytterligare utvecklar i avsnitt Utveckla fortlöpande upphandlingsformer behöver upphandlingsformerna variera starkt. Skälen till detta är flera. När systemen blir mycket komplexa är det inte möjligt att redan från början göra en tillräckligt detaljerad eller tydlig specifikation. Anspråken på systemet måste i stället växa fram under utvecklingsarbetets gång i en dialog mellan brukare, anskaffare och producent. Arbetet bedrivs ofta i flera steg där de tidigare omfattar simulering av egenskaper och värdering i modeller av olika slag snarare än framtagning av fysiska produkter och verifiering av deras prestanda.

Den ökande betydelsen av att försvarets olika system kan ledas effektivt och samverka med varandra gör också att kraven på systemen successivt måste förändras. Sådana förändringar blir ofta också nödvändiga genom att utbud och tillgång på komponenter och delsystem förändras snabbare än utveckling och produktion av större försvarssystem kan genomföras. Ytterligare en komplikation utgör upphandling inom ramen för internationellt samarbete. Olika regelsystem och olika kultur försvårar då ofta upphandlingsarbetet.

Genom att den tekniska utvecklingen på det civila området blir allt viktigare för försvarstillämpningarna behöver de upphandlingsmetoder som används utvecklas för att stimulera utnyttjandet av civil teknik. Erfarenheter från civil upphandling av komplexa system bör utnyttjas för att utveckla upphandlingsmetoderna också inom försvaret.

För att kunna hantera upphandling under de skiftande villkor som gäller för olika typer av materielsystem inom försvaret med bibehållna anspråk på affärsmässighet måste upphandlingsformerna utvecklas och ofta skräddarsys till de speciella omständigheterna i respektive fall.

Vi anser det angeläget att Försvarets materielverk lägger ned stor möda på att vidmakthålla sin som vi bedömer goda kompetens på området och satsar på att vidareutveckla den. Samarbete bör sökas med andra länder för att vi i Sverige skall kunna dra nytta av den utveckling på området som sker i många länder för närvarande. Den egna personalen bör utbildas, problemen bör diskuteras med industrin och inte minst bör en fortlöpande uppföljning göras av hur verksamheten bedrivs och av hur olika former fungerar i praktiken.

Regeringen bör begära att Försvarets materielverk redovisar på vilket sätt man utvecklar sin professionalism som upphandlare och att man låter utvärdera den i ett internationellt perspektiv.

4.8 Stärk förmågan till internationellt samarbete

4.8.1 Inriktning och prioritering av samarbetet

För att det internationella samarbetet skall kunna bedrivas effektivt är det väsentligt att det inriktas och prioriteras mot områden som har bäst förutsättningar att bli framgångsrika.

Samarbete med andra länder kan omfatta samverkan om utveckling av system men också export och import av redan utvecklade produkter och tjänster. Även export till och import från tredje part kan bli föremål för samarbete. Det kan vidare omfatta forskning och teknikutveckling, provning, utbildning, underhåll m.m. med anknytning till det direkta materielsamarbetet.

Samarbetet bör koncentreras till länder där det kan komma till uttryck i flera av materieförsörjningens olika faser från forskning, tidiga studier och värdering till anskaffning och drift samt där det kan omfatta både myndigheter och företag och flera teknikområden. Samverkansförhållanden med ett begränsat antal deltagare bedömer vi ha bäst förutsättningar till framgång och sådana bör därför eftersträvas.

För att tillgodose försvarets behov bör staten när svensk industri har förutsättningar att konkurrenskraftigt delta i ett projekt överväga att samverka om utveckling med andra länder. Vid utveckling av stora komplexa system bör Sverige i första hand samverka med industriellt ledande länder i Europa. Vi bör också eftersträva att inom utvalda områden samverka med USA. Vid utveckling av mindre och medelstora system bör Sverige också samverka med andra europeiska länder, inte minst med de nordiska länderna.

Samarbete med länder i övrigt om utveckling bör ske med utgångspunkt i vad som främjar Sveriges tillgång till kvalificerad teknik och vidmakthållande av säkerhetspolitiskt värdefull industriell kompetens inom landet. Inom specialområden kan härvid även länder utanför Europa och USA vara av intresse.

Import av kvalificerad materiel bör främst ske från länder med vilka Sverige har ett materielsamarbete i övrigt. Samarbete om anskaffning från tredje part, med därtill knuten samverkan om drift och underhåll bör främst ske med de nordiska länderna.

Samtidigt som prioriteringar är nödvändiga är det angeläget att ha en sådan bredd i det internationella samarbetet att vi kan upprätthålla en viss konkurrens och inte ensidigt blir beroende av samarbete med ett enda land. För de mest komplexa systemen kan detta dock visa sig omöjligt genom den långtgående gränsöverskridande konsolideringen av industrin som håller på att ske. Desto viktigare blir då ett samarbete mellan industrins kunder för att skapa en tillräckligt stark motpart.

Genom ett mångsidigt – militärt, tekniskt-vetenskapligt, industriellt – väl etablerat internationellt samarbete kan Sverige förbättra förutsättningarna för en god materieförsörjning också i lägen med ökande efterfrågan och bristande utbud. Vi utgår från att USA inte vill göra sig ensidigt beroende av Sverige som leverantör av viktiga materielsystem för försvaret. För de europeiska länderna bör detta dock i många fall te sig acceptabelt genom vårt medlemskap i EU, vårt starka engagemang i gemensam krishantering med Nato, vårt medlemskap i WEAG, undertecknande av ramavtalet mellan sex nationer i Europa om materielsamarbete, närmande till OCCAR m.m. Av stor vikt är givetvis också att vi har tillgång till hög kompetens och en kvalificerad industri.

Ett ömsesidigt beroende kan knappast bli absolut. Ett väl etablerat och förtroendefullt samarbete med länder som har liknande säkerhetspolitiska intressen som Sverige bör dock ha goda förutsättningar att bestå också i en krissituation med ökande efterfrågan. Därmed bör leveranser till Sverige kunna upprätthållas. En inhemskt verksam industri med internationell konkurrenskraft och export medför i sig en starkt försörjningssäkerhet också för Sveriges del.

4.8.2 Formulering av krav på operativ förmåga och funktion

Ett fackmässigt militärt samarbete på ett tidigt stadium med andra länder är avgörande för att vi skall kunna nå god förmåga till samverkan i faktiska insatser. Genom samarbetet skapas förutsättningar för att kunna nå en gemensam uppfattning om anspråken på operativ förmåga, hur den befintliga förmågan behöver utvecklas och vilka krav som bör ställas på olika militära funktioner. Därmed läggs också grunden för att effektivt kunna samverka om utveckling och anskaffning av materielsystem.

Vår bedömning inom Materieförsörjningsutredningen är att såväl Sveriges förmåga som landets faktiska samverkan med andra länder om att formulera krav på operativ förmåga och funktion behöver utvecklas. Försvarsmakten bör därför fortsätta att fördjupa utbildning och träning för militär personal att genomföra ett sådant samarbete och Sverige bör söka träffa överenskommelser med oss närstående länder om sådant. Det är också viktigt att samarbeten i värderingsfrågor t.ex. i form av gemensamma värderings- och simuleringsmodeller etableras.

Sverige bör systematiskt söka utnyttja och ta tillvara erfarenheter från samarbetet inom PFF och EU också för inriktningen av vår egen materieförsörjning. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 uppmärksammades behovet av att ensa militära krav samt samordna planering och anskaffning av försvarsmateriel.

Andra multinationella fora bör givetvis också utnyttjas för att skapa överblick över hur man i olika länder ser på sina operativa behov och på behovet av militära system för att tillgodose dem. Av särskilt intresse i sammanhanget bedömer vi vara det arbete som bedrivs för att fortsatt harmonisera funktionskrav (*harmonisation of military requirements*) inom det europeiska sexnationsarbetet samt det motsvarande arbete som bedrivs inom WEAG.

Goda möjligheter bör finnas till samarbete med de nordiska länderna om vilka funktionskrav som olika operativa behov ställer på materielen. Såväl vårt nära samarbete i internationella insatser som likartade förhållanden i våra respektive försvarsmakter gör att ett sådant samarbete bör vara till god ömsesidig nytta och underlätta både gemensamma insatser och samverkan om materieförsörjning.

4.8.3 Samarbete om anskaffning

Sveriges traditionella form för anskaffning av försvarsmateriel har varit att upphandla utveckling och produktion från inhemsk industri. Villkoren är nu i avgörande grad förändrade och kräver upphandling från internationellt verksamma industrier under hänsyn också till möjligheterna för i Sverige verksam industri att vara lönsam och konkurrenskraftig inom vissa teknikområden. Förmåga att göra gemensamma insatser med andra länder blir ett krav. Allt detta kräver en grundläggande attitydförändring hos dem som anskaffar materielen. Vår bedömning är att dessa nya attityder ännu inte har fått fullt genomslag.

Försvarets materielverk och andra inblandade myndigheter bör därför lägga ner fortsatt möda på att utveckla sina internationella nätverk, förändra arbetsprocesser och koordinera sina insatser. Samarbetmöjligheter och utländska alternativ bör uppmärksammas tidigt, utbyte av tjänstemän med andra länders myndigheter bör uppmuntras, förhandlingskunnande bör utvecklas etc. Strävan bör också vara att aktivt verka för att pröva samarbetsmöjligheter och öka effektiviteten i samarbetsprojekt genom systematiska överläggningar med tänkbara samarbetsländer och i multilaterala fora som sexnationskretsen, WEAG, OCCAR, den nordiska samarbetskretsen m.fl. En förutsättning för att detta skall kunna ske effektivt är att Försvarsmakten i tillräcklig utsträckning ger uppdrag till myndigheterna med detta syfte.

4.9 Samverka med industrin i ett långsiktigt industripolitiskt perspektiv

Ett framgångsrikt samarbete med andra länder om försvarsmateriel utgör ett säkerhetspolitiskt motiverat grundläggande mål för materieförsörjningen. Därmed kan anspråken på säker tillgång till kvalificerad materiel för att lösa det militära försvarets uppgifter tillgodoses på bästa sätt. För att målet skall kunna nås är det viktigt att Sverige är kompetent och ligger på framkant både på myndighetssidan och i industrin. Sverige behöver vara en intressant partner.

Statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en inom utvalda områden livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materieförsörjning i internationell

samverkan. Regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.

Såväl utvecklingsuppdrag till svensk industri som åtaganden i multilaterala utvecklingsprojekt bör givetvis motiveras av det framtida försvarets behov. Samtidigt bör försvarets satsningar hos den inhemska industrin ske inom områden där industrin bedömer sig ha möjlighet att etablera och vidareutveckla en stark ställning internationellt. Begränsade resurser gör att Sverige måste välja att koncentrera satsningar till ett fåtal teknikområden. Vid val av projekt bör strävan vara att exploatera och vidareutveckla starka svenska nischer, inklusive civila sådana, hos såväl försvaret som industrin.

Satsningar på inhemskt verksam industri är därutöver i vissa fall nödvändiga därför att viss teknologi av sekretesskäl eller andra speciella skäl måste finnas inom landet.

Tillgång till användarmiljön är viktig för att industrin ska förstå de krav som ställs på materielen när den utnyttjas. Genom att underlätta för relevant och intresserad industri att få insyn i faktiskt operativt utnyttjande av försvarets förband och materielsystem ökar förståelsen för de krav som ställs på materielen idag. För att också bygga upp en förståelse av framtida krav på materiel bör industrin ges möjlighet att följa den dialog om taktisk och operativ utveckling som pågår om framtida utformning och utnyttjande av försvarets resurser.

Aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel utomlands. Värdet av att kunna hänvisa till en referenskund är stort, inte minst för att trovärdigt kunna hävda möjligheterna till vidareutveckling och tillgång till reservdelar för system med lång förväntad livslängd.

Den "Utredning avseende exportstöd" (dnr Fö1999/2242/MIL) som överlämnats till Materieförsörjningsutredningen lyfter fram att export av försvarsmateriel har säkerhets- och försvarspolitisk betydelse för Sverige. (Utredningen refereras i bilaga 4, avsnitt 3.) Detta gäller inte minst genom att exporten bidrar till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens och kapacitet att underhålla, vidareutveckla och anpassa Försvarsmaktens materiel. Exportframgångar bidrar även till att den inhemska industrin uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten och stärker dess position i ett gränsöverskridande nätverk av försvarsindustrier, vilket är en viktig grund för att etablera långsiktiga relationer som ökar leveranssäkerheten. Staten har därmed ett egen-

intresse i att företagens exportsatsningar blir framgångsrika och utredaren föreslår därför att staten normalt skall finansiera sitt eget engagemang i exportverksamheten fram till dess att kontrakt skrivs. Finansiering av statens åtaganden efter ett eventuellt kontrakt bör, beroende på hur åtagandet avtalats, finansieras av kunden direkt till staten eller indirekt via den exporterande industrin.

Enligt vår mening i Materieförsörjningsutredningen bör villkoren för att ta statens resurser i anspråk för en enskild exportsatsning vara att den har godkänts ur exportkontrollsynpunkt och att en föregående analys visar att satsningen är till nytta för staten i såväl säkerhets- och försvarspolitiska som ekonomiska termer. Vi delar utredarens förslag om principerna för finansiering, men vill ytterligare betona att statens stöd till industrins exportansträngningar bör riktas selektivt i syfte att långsiktigt kunna vidmakthålla prioriterade teknik- och kompetensområden inom landet. Då en framgångsrik export bör leda till en totalt sett säkrare och effektivare materieförsörjning är en selektiv satsning på exportfrämjande verksamhet finansierad inom det totala anslaget 6.3 väl motiverad. I sammanhanget bör också beaktas den royalty som kan erhållas vid export. Medel för exportfrämjande verksamhet bör avsättas i budgetarbetet. Inom ramen för den förstärkta ledningen inom Regeringskansliet, främst Forsvarsdepartementet, som vi föreslår i avsnitt Förslag till förstärkt ledning skapas förutsättningar att tydligt ta ställning till när stöd bör lämnas till industrins exportansträngningar.

Forsvarsmyndigheterna har som en uppgift att stödja svensk försvarsindustri när det gäller exportfrämjande verksamhet. De insatser som genomförs är ofta svåra att avgränsa från annan verksamhet, till exempel när Forsvarsmakten genomför förevisningar av materiel och besöksutbyten inom ramen för förbandsverksamheten. Det är därför rimligt att inte särfinansiera denna verksamhet. Det finns dock anledning att begära sådan redovisning från myndigheterna som gör det möjligt att få en kvantitativ uppskattning om myndigheternas samlade insatser för att främja exporten.

Den ovan nämnda utredningen avseende exportstöd och den utredning om Regeringskansliets samordning av exportstödet som överlämnats till Materieförsörjningsutredningen (se referat i bilaga 4, avsnitt 4) innehåller flera förslag om organisatoriska åtgärder för att bättre kunna inrikta, leda och samordna statens exportstödande åtgärder. Dessa förslag bör hanteras i samband med den förstärkning av ledningen av materieförsörjningen inom Regeringskansliet som vi föreslår.

Det finns ett behov av att anpassa utformningen av exportstödet från en situation där inhemska produkter och system erbjuds andra länder till en situation där inhemsk industri i allt högre grad bidrar med delsystem i ett internationellt samarbete.

I samband med import och export av försvarsmateriel förekommer ofta kompensationsåtaganden, också kallad offset. Det ökande samarbetet mellan försvarsmyndigheter och försvarsindustrin som äger rum främst inom Europa leder till att förutsättningarna för offset mellan de samverkande länderna minskar. Trots detta påverkar frågan om offset fortfarande den i Sverige verksamma industrins villkor. Många länder använder offset för att allmänt stärka den egna industrin eller för att få tillgång till teknologi. Samtidigt anser många att offset totalt sett innebär ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Vi har inom utredningen inte närmare analyserat frågan om behov eller betydelse av offset. Det är dock vår uppfattning att frågan bör utredas närmare, bl.a. mot bakgrund av utvecklingen av internationell praxis på området.

Staten bör också på ett mer generellt sätt skapa gynnsamma villkor för att förlägga försvarsindustriell verksamhet i Sverige. Detta kan ske genom att tillhandahålla en god infrastruktur. Tillgång till välutbildad personal inom områden som är viktiga inom försvarsrelevant industri är en viktig komponent i detta, en annan är tillgång till resultat från försvarsinriktad och annan forskning som kan omsättas i avancerad teknik- och produktutveckling.

Regeringen bör vidare fortsatt verka för att sådana mellanstatliga avtal som underlättar gränsöverskridande samarbete mellan företag inom försvarsmaterielområdet kommer till stånd. De regelverk som omgärdar industriellt samarbete bör harmoniseras så långt som möjligt när det gäller länder som vi i övrigt har ett nära säkerhetssamarbete med.

Det är också viktigt att i sammanhanget uppmärksamma de allt tydligare samband som finns mellan militära och civila tillämpningar. Sektorövergripande satsningar på forskning och teknikutveckling blir därmed både möjliga och önskvärda. Detta gäller särskilt inom de informationstekniska och flygtekniska områdena. Såväl nationella program som Sveriges deltagande i EU:s forskningsprogram utgör viktiga instrument som bör utnyttjas för att nå synergieffekter.

Företag som traditionellt sett inte levererat produkter eller tjänster till försvarssektorn bör i större utsträckning engageras i materieförsörjningen, både som direkta leverantörer till försvaret och som underleverantörer till försvarsindustrin. Särskilda militära

specifikationer på komponent- och produktnivå och militära tekniska standarder bör undvikas så långt det är möjligt. Först och främst måste det uppfattas som intressant att engagera sig gentemot en försvarskund.

Det är för relationerna till industrin generellt sett viktigt att försvaret uppfattas som en kunnig kravställare med god förmåga att kommunicera behov och diskutera lösningar på komplexa problem. En grundförutsättning är förstås att det finns utsikter till lönsamhet i de satsningar som görs från företagets sida.

4.10 Utnyttja resurserna effektivt

Materieförsörjningen genomförs huvudsakligen inom ramen för anslaget 6.3, Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling, under statsbudgetens utgiftsområde 6. Över anslaget 6.3 finansieras utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av anslagsfinansierade anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Anslaget används också för finansiering av det nationella flygtekniska forskningsprogrammet.

Över anslaget finansieras verksamhet avseende materieförsörjningen vid Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Försvarmaktens personalkostnader för materieförsörjning samt nyttjande av materielen finansieras av anslaget 6.1, Förbandsverksamhet och beredskap m.m.

Det har med de redovisningsrutiner som finns varit svårt att få fram material som belyser hur medelsförbrukningen fördelar sig på olika typer av ändamål eller hur den utvecklats över tiden. För att få bättre möjligheter till uppföljning och analys bör det ekonomiska redovisningssystemet utvecklas så att det bättre går att följa hur medlen fördelas. En uppdelning kan t.ex. göras på olika typer av materiel, på olika faser av försörjningsprocessen, på myndigheter respektive industri och på samarbete med olika länder.

Materieförsörjningsutredningen har inte kunnat göra någon detaljerad granskning av resursavvägningen eller kunnat pröva skäligheten av olika insatser för att upprätthålla olika typer av kompetens eller genomföra olika typer av upphandling. Vi gör dock följande mer allmänna prioriteringar.

4.10.1 Avsätt tillräckliga resurser för tidiga faser

Den totala ekonomiska omfattningen av materieförsörjningen kommer med nuvarande inriktning av försvarspolitiken att minska under de närmaste åren. Vi gör inom utredningen bedömningen att trots detta en relativ förskjutning av medelsanvändningen bör kunna ske mot de faser i materieförsörjningen som föregår systemdefinition och demonstration. Sådana insatser har stor betydelse för anpassningsförmågan och för att välja lösningar som bäst tillgodoser de operativa behoven. I avsnitt Åtgärder för att stärka studieverksamhet m.m. i tidiga faser har vi föreslagit att medel för alla tidiga insatser skall samlas i en särskild anslagspost.

Även insatser under systemdefinition och demonstration är viktiga för att ha god kontroll på prestanda, kostnader och risker och skapa förutsättningar för en senare effektiv, snabb och säker produktutveckling, tillverkning och tjänsteproduktion vid industri. Ökade insatser före systemdefinition och demonstration bör därför inte ske på bekostnad av insatser under just denna fas utan genom att något begränsa resurserna för alla efterföljande faser. Insatserna under systemdefinition och demonstration bör avvägas med hänsyn till deras förväntade betydelse för den totala kostnadseffektiviteten i den aktuella anskaffningen.

En väsentlig avvägning i materieförsörjningen sker mellan satsningar på utveckling respektive på produktion av materiel. Med den stora andel av materielen som tidigare levererats från svensk industri har det varit nödvändigt att en förhållandevis stor andel av tillgängliga medel använts för utveckling. Industrin har inte själv kunnat ta risken att satsa egna medel på stora utvecklingsobjekt utan att ha en garanterad kund, varför staten varit beställare av sådan utveckling.

Att Sverige ensamt driver större utvecklingsprojekt kommer i framtiden att vara sällsynt. Därmed borde utvecklingsandelen av medelsanvändningen kunna minska i synnerhet om vi köper redan utvecklade system på marknaden. I dessa fall kommer vi dock givetvis få betala för utvecklingen genom ett högre pris för produktionen.

För att kunna vara en intressant samarbetspartner internationellt behöver Sverige inom delområden ha en kvalificerad industri verksam inom landet. För att detta skall bli möjligt kommer det behövas såväl vissa utvecklingsuppdrag till denna industri som samarbete med andra länder om utvecklingsprojekt där i Sverige verksam industri deltar. I utvecklingsprojekt som klart stärker industrins

marknadsposition, konkurrenskraft och möjligheter till senare lönsam försäljning bör industrin kunna satsa också egna resurser.

Även om utvecklingsåtgärder totalt sett kommer att minska måste deras andel av materielbudgeten därför kvarstå på en ansevärd nivå så länge Sverige har ambitioner att vara en kvalificerad partner i det internationella samarbetet. Också teknikutvecklingsuppdrag och uppdrag att utveckla demonstratorer kan medverka till att stärka industrins insikt om militära behov och utvecklingstendenser och därmed stärka dess internationella konkurrenskraft.

4.10.2 Ställ fortsatta krav på hög produktivitet

Försvarets materielverk håller på att genomföra en utveckling av verksamheten och samtidigt en minskning av den egna personalen med ungefär 20 procent. Därtill kommer en stor personalomsättning, både inom Försvarets materielverk och industrin, betingat av den rådande högkonjunkturen. Detta i kombination med ännu kanske inte helt utvecklade arbetsätt i den nya organisationen har lett till svårigheter för Försvarets materielverk att genomföra projekt i önskvärd takt och omfattning. Det kommer sannolikt att ta viss tid att skapa en lämplig kompetensstruktur och stabilitet i verksamheten. Nya upphandlingsformer, koncentration på högre systemnivåer, utökat utlandssamarbete m.m. ställer krav på förmåga till förändring och anpassning till nya villkor.

Samtidigt noterar vi i utredningen att materielverkets myndighetsuppdrag ger verket en helt dominerande ställning som upphandlare av materiel till det militära försvaret. Det är därför väsentligt att produktivitetskraven trots alla pågående förändringar upprätthålls. Materielverkets styrelse har ett särskilt ansvar att tillse att verksamheten bedrivs professionellt och effektivt och successivt utvecklas. Jämförelse med systerorganisationer i andra länder kan här utgöra ett medel för styrelsens bedömningar. Försvarsmakten bör som kund utvärdera nyttan av och kvaliteten på de tjänster som Försvarets materielverk utför inom ramen för materieförsörjningen.

Det är svårt att bedöma hur stort Försvarsmaktens eget bidrag (finansierat över anslaget 6.1) är till den samlade materieförsörjningen. Dels är det en definitionsfråga, dels saknas en redovisning i sådana termer. Vi har inom utredningen pekat på att vi anser att Försvarsmaktens studieverksamhet blivit för urholkad

under 1990-talets omorganisationer och neddragningar av personalvolymen. Om bristerna i studieverksamheten är ett resultat av totalt sett otillräckliga resurser eller om studierna bara blivit för nedprioriterade är svårt att bedöma. Vi anser det dock inte rimligt att nu rekommendera någon förändring av den samlade officerskårens storlek för att studierna skall bli bättre utan hänvisar till de typer av åtgärder som redovisats i det tidigare avsnittet Åtgärder för att stärka studieverksamhet m.m. i tidiga faser.

Utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret* lämnar parallellt med vår utredning förslag till hur forskning och utveckling m.m. bör styras och utvärderas.

Regeringen bör ställa tydliga krav på myndigheterna att utveckla kvalitativa och kvantitativa metoder för utvärdering och uppföljning av materielarbetets inriktning, omfattning, kostnader och resultat, något som i synnerhet gäller för det internationella samarbetet.

5 Nationell strategi för försvarets materieförsörjning

5.1 Behovet av en strategi

För att de många olika aktörer som finns inom materieförsörjningen skall vara medvetna om landets samlade prioriteringar inom området behövs en övergripande strategi för materieförsörjningen och att statsmakterna tar ställning till den. Därmed skapas en grund för ett mer samordnat agerande från myndigheternas sida och en gemensam utgångspunkt för genomförandet av olika åtgärder för att utveckla materieförsörjningen. Samtidigt ges industrin en tydligare grund för sina strategiska val.

En sådan strategi bör vara tillräckligt allmängiltig och långsiktig för att kunna utgöra vägledning för åtgärder som genomförs under ett antal år och vars konsekvenser sträcker sig ännu längre in i framtiden. Den bör således uppvisa en stabilitet och inte ändras för ofta. Å andra sidan måste strategin givetvis prövas mot de viktigare förändringar som sker i omvärlden och vid behov anpassas. En rimlig avvägning mellan kontinuitet och anpassning kan vara att se över en strategi för materieförsörjningen i anslutning till försvarsbesluten.

I det följande redovisar vi ett förslag till strategi som skulle kunna ingå i nästa försvarsbeslutsproposition och vad gäller inriktningen i stort beslutas av riksdagen. Det är en ansats som utgår från de beslut som riksdagen våren 2000 fattat om materieförsörjningens inriktning med anledning av regeringens förslag i propositionen *Det nya försvaret* (prop. 1999/2000:30 avsnitt 5.5.2).

Enligt riksdagens beslut skall Försvarsmaktens anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar samt inriktning av forskning och teknikutveckling ha sådan flexibilitet att den kan utgöra en integrerad del av Försvarsmaktens förmåga att kunna anpassas mot nya hot och risker som kan uppstå i framtiden.

Forskning och teknikutveckling samt utveckling och anskaffning av ny försvarsmateriel skall vidare enligt beslutet inriktas så

att de tillgodoser Försvarsmaktens förnyelse. Nationell och internationell interoperabilitet skall prioriteras.

Vi ser ingen anledning att föreslå någon ändring av riksdagens beslut om materieförsörjningens inriktning, men har i vårt förslag till strategi utvecklat beslutets innebörd.

Vårt förslag utgår också från de bedömningar avseende materieförsörjningen som regeringen redovisade i propositionen. I det förslag vi lämnar till materielstrategi har vi preciserat och vissa fall nyanserat de bedömningar som regeringen gjorde.

Vårt förslag till strategi har därutöver utformats mot bakgrund av de erfarenheter som utredningsarbetet givit och de konkreta förslag vi lämnar i övrigt. För att förslaget skall kunna leda fram till en väl förankrad strategi, som blir till vägledning för materieförsörjningens många aktörer, är det väsentligt att det blir föremål för en bred granskning och remissbehandling. En samordning bör dessutom ske med de förslag som lämnas av den parallella utredningen *Översyn av forskning och utveckling för totalförsvaret*.

5.2 Förslag till strategi

Långsiktigt mål

Det militära försvaret skall 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 skall vara flexibelt användbar och successivt kunna anpassas till förändringar i hot och risker, i försvarets uppgifter, i tekniska möjligheter och i ekonomiska förutsättningar. Materielen skall utformas så att förband och system effektivt kan samverka såväl inom det svenska försvaret som vid insatser tillsammans med andra länder.

Vi skall dra fördel av den tekniska utvecklingen så att vårt försvar i internationell jämförelse håller hög kvalitet och kan lösa sina operativa uppgifter på ett effektivt sätt och med begränsade risker. Materieförsörjningen skall i grunden ske genom att Sverige deltar i ett internationellt samarbete på marknadsmässiga villkor. Därigenom kommer en arbetsfördelning och beroenden mellan parterna att uppstå. Genom samarbetet kommer försörjningssäkerheten att stärkas, kostnaderna att begränsas och kraftsamlade insatser att möjliggöras för att ta fram stora och komplexa system. Genom att vara en kompetent och framgångsrik part i detta samarbete skall Sverige säkerställa tillgång till kvalificerad materiel på ett kostnads-

effektivt sätt. Sverige skall bygga sin position i det internationella samarbetet på kompetenta myndigheter, på en lönsam och inom delområden konkurrenskraftig industri och på landets allmänna tekniska och industriella styrka.

Försvarsmaktens behov av omprövning och förnyelse

Materieförsörjningen måste sätta omprövning, förnyelse och utveckling av den operativa förmågan i centrum. Den måste ta sin utgångspunkt i att kostnadseffektivt bidra till detta mål under tekniska, ekonomiska och andra villkor som fortlöpande förändras.

Under de närmaste åren är det av särskild vikt att materieförsörjningen stöder en utveckling av det militära försvarets förmåga att lösa ett brett spektrum av uppgifter inom ramen för utvecklingen av EU:s förmåga och Natos förmåga att tillsammans med partnerländer hantera kriser. Vidare måste förmågan säkerställas att möta tänkbara angrepp med tekniskt kvalificerade eller okonventionella metoder mot mål i Sverige. Anskaffning av nya materielsystem och vidareutveckling av befintliga bör ske så att lednings- och samverkansmöjligheter förbättras. Så långt möjligt bör systemen göras så flexibla, operativt rörliga och modulärt uppbyggda att de kan användas för flera operativa uppgifter såväl nationellt som internationellt.

Anpassningsförmåga

Särskild vikt bör läggas vid att planera materieförsörjningen så att en anpassning till nya behov, möjligheter och villkor underlättas. Det kan göras genom att skapa handlingsfrihet i planeringen, genom att förbereda anpassningsåtgärder och genom att säkra tillgången till leverantörer.

Handlingsfrihet i planeringen kräver möjligheter för att förändra planerad verksamhet så att en anpassning snabbt kan ske utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan i övrigt. Det gör det angeläget att söka begränsa långsiktiga åtaganden, att förkorta ledtider och att minska risker för fördyringar och förseningar som urholkar utrymmet för nya åtgärder.

Samtidigt går det inte att driva anspråken på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till eller mycket höga kostnader för kvalificerad materiel. För att försvaret skall få säker till-

gång till kvalificerad materiel måste materielförsörjningen ske med ett långsiktigt perspektiv och omfatta vissa satsningar på mångåriga utvecklings- och anskaffningsprojekt. Detta kommer att medföra såväl bindningar som ett visst risktagande.

Materielförsörjningen måste därför utformas med en rimlig avvägning mellan anspråken på handlingsfrihet resp. på långsiktiga satsningar inom utvalda områden. De närmsta åren bör anskaffningsformer i ökad grad väljas som ger handlingsfrihet för framtiden t.ex. genom köp av standardprodukter på marknaden och genom användning av optioner. Planeringen behöver så snart som möjligt förändras i riktning mot ökat utrymme för på kort till medellång sikt nyttillkommande åtgärder. På medellång till lång sikt bör den innehålla ett ännu ej objektspecificerat ekonomiskt utrymme för framtida alternativa anskaffningsmöjligheter. Risker bör kalkyleras så att de kan hanteras på ett förberett sätt och så långt möjligt successivt reduceras.

Anpassningsförmåga måste också skapas genom att *förbereda anpassningsåtgärder*. Det behövs långsiktiga satsningar för att förbereda och underlätta framtida anpassning av materielstocken och utveckling av materielens funktion. Sådana förberedelser bör omfatta forskning, teknikutveckling, studier, simulering, demonstration, försök och experiment för att pröva alternativ och hitta nya lösningar. De system som anskaffas måste redan från början utformas för att underlätta framtida modifiering och vidareutveckling.

För att anpassning av materielen skall kunna genomföras krävs *tillgång till leverantörer* med industriell kompetens och kapacitet. Genomförandet måste bygga på leveranser från både svensk och utländsk industri. Genom ett mångsidigt – militärt, tekniskt-vetenskapligt, industriellt – väl etablerat internationellt samarbete kan Sverige förbättra förutsättningarna för en god materielförsörjning också i lägen med ökande efterfrågan och bristande utbud.

Internationellt samarbete

Sverige bör i sin försörjning med försvarsmateriel sträva efter långsiktigt internationellt samarbete grundat på politiska, försvarstekniska och kommersiella relationer. Det kan omfatta samverkan om utveckling av system men också export och import av tjänster och utvecklade produkter. Även export till och import från tredje part kan bli föremål för samarbete. Samarbetet kan vidare omfatta

forskning och teknikutveckling, provning, utbildning, underhåll m.m. med anknytning till det direkta materielsamarbetet.

Samarbetet bör koncentreras till länder där det kan komma till uttryck i flera av materieförsörjningens olika faser från forskning, tidiga studier och värdering till anskaffning och drift samt där det kan omfatta både myndigheter och företag och flera teknikområden. Samverkansförhållanden med ett begränsat antal deltagare bedömer vi ha bäst förutsättningar till framgång och sådana bör därför eftersträvas.

För att tillgodose försvarets behov bör staten när svensk industri har förutsättningar att konkurrenskraftigt delta i ett projekt överväga att samverka om utveckling med andra länder. Vid utveckling av stora komplexa system bör Sverige i första hand samverka med industriellt ledande länder i Europa. Vi bör också eftersträva att inom utvalda områden samverka med USA. Vid utveckling av mindre och medelstora system bör Sverige också samverka med andra europeiska länder, inte minst med de nordiska länderna. Samarbete med länder i övrigt om utveckling bör ske med utgångspunkt i vad som främjar Sveriges tillgång till kvalificerad teknik och vidmakthållande av säkerhetspolitiskt värdefull industriell kompetens inom landet.

Import av kvalificerad materiel bör främst ske från länder med vilka Sverige har ett materielsamarbete i övrigt. Samarbete om anskaffning från tredje part, med därtill knuten samverkan om drift och underhåll bör främst ske med de nordiska länderna.

Statens relationer till försvarsindustrin

Sverige bör verka för en öppnare marknad för försvarsmateriel mellan de likasinnade länder med vilka vi samarbetar om säkerhet. Genom fortsatta överenskommelser med andra länder bör Sverige förenkla regelverken för samarbete om försvarsmateriel. Inom ramen för de regelverk för sådant samarbete som utvecklas bör staten främja möjligheterna för i Sverige verksam industri av betydelse för försvaret att hävda sig på den internationella marknaden. Det är industrins ansvar att välja vilka områden och nischer som man vill satsa på. Dessa val kommer att styras av marknadsmässiga överväganden i ofta mångnationella företag.

Industriell kompetens behöver inte inom alla områden finnas inom landet. Strävan bör i stället vara att skapa tillgång till den kompetens som behövs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt

genom samarbeten och köp av tjänster och färdiga produkter på marknaden. För att kunna nå detta mål måste Sverige vara en intressant partner med en sammantaget hög professionalitet vid myndigheter och industri och en djupare inhemsk industriell kompetens inom utvalda områden. Inhemsk industriell kompetens kan dock inom vissa områden vara nödvändig av sekretess- eller andra skäl. Strävan bör vara att ta tillvara landets komparativa fördelar inom civil teknisk och industriell verksamhet också inom försvarsområdet.

Staten bör stödja i Sverige verksam försvarsindustri genom att delta i internationella utvecklingsprojekt. Industrins samarbete bör stödjas genom mellanstatliga avtal om samarbete inom bl.a. forskning- och teknikutveckling. Staten bör för viktiga system lämna stöd i anslutning till företagens exportansträngningar. Detta kan bland annat ske genom att tillhandahålla en referens med hjälp av berörda myndigheter.

När industrin blir mer internationaliserad och dess kunder blir fler är det rimligt att industrin i högre grad än i dag deltar i satsningen på utvecklingsprojekt och bär en större affärsrisk. Målet bör vara att industrin av egen kraft skall kunna utveckla konkurrenskraftiga produkter. Industrins vilja och förmåga att göra detta sammanhänger med dess bedömning av den framtida marknaden. Ett väl fungerande samarbete mellan köparländer och samordnade krav på systemens funktion bör ge förutsättningar för ett ökat engagemang från industrin. En egensatsning från industrins sida i ett internationellt utvecklingssamarbete utgör ett mått på industrins värdering av sin egen konkurrenskraft.

Staten bör skapa gynnsamma villkor för att förlägga försvarsindustriell verksamhet i Sverige genom att tillhandahålla en god infrastruktur. Staten bör främja forskning och teknikutveckling och tillgång på kompetent personal inom för försvarsindustrin väsentliga basområden.

Myndigheternas kompetens

Myndigheterna måste ha tillgång till tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna leda materieförsörjningen i alla dess faser. Det kräver bl.a. överblick över utvecklingen i omvärlden, förmåga att formulera alternativ och värdera dem, förmåga att upphandla på ett kompetent sätt och att effektivt utnyttja materielen i operativ

verksamhet. I alla faser av materieförsörjningen måste det finnas en förmåga att samarbeta internationellt.

Myndigheterna behöver ha egen kompetens framför allt på höga systemnivåer. Kompetensen behöver främst omfatta materielens betydelse för Försvarsmaktens förmåga att genomföra operationer till lands, till sjöss och i luften och att leda sådana operationer. Materielen behöver utformas så att alla typer av förband och system kan samverka och effektivt lösa sina uppgifter. Samverkan måste också kunna ske i internationell krishantering.

Myndigheternas kompetens avseende materiel på hög systemnivå behöver också omfatta förmåga att värdera funktionen hos kritiska delsystem som bygger upp den samlade systemfunktionen. Vidare måste myndigheterna på en strategisk nivå kunna leda försvarets försörjning med ny teknik.

För sådana materielsystem som på lägre nivåer bygger upp den samlade operativa förmågan kan systemkompetenser i större utsträckning hämtas från långsiktigt pålitliga leverantörer inom industrin. Också för att leda tekniskt stöd till drift, underhåll och vidareutveckling av anskaffad materiel bör industrin i de flesta fall kunna spela en roll.

Upphandlingsformer

De upphandlingsformer som används måste fortlöpande utvecklas och anpassas till de nya villkoren för materieförsörjningen till det militära försvaret. En fråga av övergripande betydelse är att upphandlingen måste ske med en tillräckligt bred syn på hur de militära systemen kan samverka som ett system av system i komplexa operationer. Det kommer allt mer bli fråga om att träffa val mellan att själv utveckla och anskaffa ett system, att göra detta tillsammans med andra kunder och att köpa vad andra redan utvecklat. Det kommer också att behöva träffas val mellan att upphandla med hjälp av anbudsförfaranden från huvudleverantörer, mer stegvisa upphandlingar och vad som brukar kallas evolutionär upphandling där målsättningar och systemfunktion successivt klarläggs under upphandlingens gång. Formerna för att väga funktionskrav, kostnader och risker mot varandra behöver utvecklas liksom för uppföljning och kontroll av industrins arbete.

Vad som kan bedömas vara mest effektivt kommer att bero av en mängd faktorer som marknadens karaktär, systemens komplexitet, takten i den tekniska utvecklingen, vikten av att ge förutsättningar

för i Sverige verksam industri att konkurrera, bedömningar av risker m.m. Det är väsentligt att upphandlingsformerna skräddarsys till förutsättningarna och att myndigheterna vidmakthåller en god professionalism för att göra detta. En fortlöpande uppföljning av hur planerad materieförsörjning kan fullföljas och av erfarenheter från genomförda upphandlingar utgör en viktig förutsättning för att kunna hålla en sådan professionalism vital.

Livstidsperspektiv

Livslängden för militär materiel omfattar normalt åtskilliga år. Möjligheterna att under några få år genomföra en radikal förnyelse av materielstocken är av ekonomiska skäl små. Det blir därför väsentligt att den befintliga materielen kan underhållas på ett effektivt sätt och att den utan alltför stora kostnader kan vidareutvecklas så att den förblir operativt användbar. En fortlöpande utvärdering av den befintliga materielens funktion bör ske och erfarenheter från dess operativa användning bör tas tillvara. När den befintliga materielen inte längre svarar mot eller kan anpassas till aktuella behov bör den avvecklas för att därigenom frigöra resurser för förnyelse.

Materieförsörjningen bör därför hela tiden ske med ett livstidsperspektiv för ögonen. Anskaffningskostnader måste vägas mot kostnader för underhåll och drift. Ursprungliga prestanda måste vägas mot möjligheter till vidareutveckling. Avveckling måste vägas mot förnyelse.

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Kommittédirektiv



Översyn av materielförsörjningen för det militära försvaret

Dir.
2000:13

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga nuläge och förändringsfaktorer vad gäller materielförsörjningen för det militära försvaret samt föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder.

Bakgrund

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Överstyrelsen för civil beredskap och Försvarets forskningsanstalt överlämnade i oktober 1998 rapporten Försörjning med materiel och anläggningar samt vissa försörjningsberedskapsfrågor till regeringen (dnr Fo98/2108/MIL). I rapporten redovisade de fyra myndigheterna en gemensam syn på frågor om Försvarmaktens försörjning med materiel, däri inbegripet internationellt samarbete inom materielområdet samt materielanskaffning i en anpassningssituation.

Regeringen uppdrog i februari 1999 åt Försvarets materielverk att i samverkan med Försvarsmakten, övriga berörda försvarsmyndigheter och svensk försvarsindustri samt SWEDAC utreda och lämna förslag i frågor rörande provningsresurser för Försvarsmaktens behov.

Regeringen överlämnade i mars 1999 propositionen Förändrad omvärld - omdanat försvar till riksdagen (prop. 1998/99:74). I propositionen redovisade regeringen som sin bedömning att ett samlat utvecklings- och effektiviseringsarbete avseende materieförsörjningsprocessen bör påbörjas under 1999.

Försvarsmakten överlämnade i juni 1999 en materielplan till regeringen (dnr Fö1999/1389/MIL, Fö1999/1390/MIL).

Regeringen uppdrog i juni 1999 åt Försvarets materielverk att dels redovisa vilka konsekvenser som Försvarsmaktens materielplan kan komma att få för försvarsindustrin och för det internationella samarbetet inom materielområdet, dels i samråd med Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarets Forskningsanstalt och Flygtekniska försöksanstalten föreslå vilka strategiska kompetenser som Sverige bör ha tillgång till, hur dessa skall säkerställas samt i vilken omfattning och var de skall finnas. Försvarets materielverk redovisade uppdragen till regeringen i oktober 1999 (dnr Fö1999/2111/MIL, Fö1999/2220/MIL).

Försvarsmakten överlämnade i november 1999 en reviderad materielplan till regeringen (dnr Fö1999/1389/MIL, Fö1999/1390/MIL).

Regeringen överlämnade i november 1999 propositionen Det nya försvaret till riksdagen (prop. 1999/2000:30). I propositionen lägger regeringen fram förslag om bl.a. inriktning av Försvarsmaktens anskaffning av materiel samt forskning och teknikutveckling. Riksdagen väntas besluta med anledning av propositionen i mars 2000.

Regeringen uppdrog i juli 1999 åt en särskild utredare att genomföra en översyn av nuvarande organisation och resurser för stöd för försvarsmaterielexport inom Försvarsdepartementets ansvarsområde samt utifrån denna översyn föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra verksamheten. Utredaren överlämnade i oktober 1999 sitt förslag till regeringen (dnr Fö1999/2242/MIL). Förslaget är under beredning i Regeringskansliet.

Riksrevisionsverket bedriver f.n. granskningsprojektet Från Hot till Skrot, som berör Försvarsmaktens materieförsörjning. Verket bedömer att projektet kommer att slutredovisas i april 2000.

Under senare tid har betydande förändringar skett i försvarsindustristrukturen, såväl i Sverige som internationellt.

Uppdraget

Utredaren skall i en första etapp, mot ovan angiven bakgrund, kartlägga och analysera dels den nuvarande materieförsörjningen, dels sådana förändringsfaktorer som bedöms ha betydelse för materieförsörjningens fortsatta utveckling.

Utredaren skall i en andra etapp, mot ovan angiven bakgrund, föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder vad avser materieförsörjningen. Därvid skall utredaren bl.a. överväga

- hur materieförsörjningen kan göras mer flexibel och anpassbar till förändrade säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, organisatoriska och tekniska förutsättningar och behov,
- hur det internationella samarbetet inom området kan stärkas,
- hur resursfördelningen i princip bör göras mellan olika faser av materieförsörjningen, från tidiga studier till avveckling.

Arbetets bedrivande

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med berörda myndigheter och med den parallella översynen av forskning och utveckling inom totalförsvaret. Försvarsberedningen skall fortlöpande informeras om arbetet.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt arbete i etapp ett senast den 15 juni 2000 och sitt arbete i etapp två senast den 28 februari 2001.

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2 Nuläge och förändringsfaktorer – huvuddragen i utredningens delbetänkande

Materieförsörjningsutredningen har till uppgift att kartlägga nuläge och förändringsfaktorer vad gäller materieförsörjningen för det militära försvaret samt att föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder. Den första delen av detta uppdrag har vi redovisat i delbetänkandet *Det militära försvarets materieförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer* (SOU 2000:54).

I det följande återgers huvuddragen i delbetänkandet med tyngdpunkt på dess karaktäristik av förändringsfaktorer och analys av deras konsekvenser för materieförsörjningen. För en utförligare beskrivning av hur den hittillsvarande materieförsörjningen gått till hänvisar vi till det fullständiga delbetänkandet.

Den hittillsvarande materieförsörjningen

I delbetänkandet beskrev vi den hittillsvarande materieförsörjningen genom att dela in den i ett antal skeden. Genom studier, forskning och teknikutveckling analyseras på ett tidigt stadium behov och prövas nya möjligheter. Åtgärder för att tillgodose behoven prioriteras i en materieförsörjningsplan. Beställningar läggs sedan efter specificering ut att i de flesta fall först utveckla och sedan tillverka materiel. Produkternas avsedda egenskaper verifieras och valideras varefter materielen tas i drift och underhålls. Det kan bli aktuellt att genomlöpa de olika skedena igen för vidareutveckling och modifiering innan materielen till sist avvecklas.

De olika skedena illustreras i följande figur:

I delbetänkandet beskrivs de viktigaste aktörer som hittills varit engagerade i materielförsörjningen. De utgörs av statsmakterna, Försvarmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV), Försvarets forskningsanstalt (FOA), Flygtekniska försöksanstalten (FFA) och den industri verksam i Sverige som utvecklar och producerar försvarsmateriel. Materielförsörjningen har också i hög grad påverkats av internationellt samarbete i olika former. Myndigheternas och industrins hittillsvarande roller i de olika skedena illustreras översiktligt i nedanstående tabell.

Myndigheternas och industrins roller

Skede	FM	FMV	FOA FFA	Industrin
Studier	H	M	M	B
Planering	H	M		
Beställning	M	H	M	B
Utveckling	B	B	M	H
Tillverkning				H
Verif o valid	M	H	B	M
Drift o uh	H	M	B	B
Avveckling	H	M		B

H = huvudroll M = medverkar B = bidrar

I delbetänkandets kapitel 4 beskrivs statsmakternas sätt att agera samt myndigheternas egen syn på sina roller och sin verksamhet inom ramen för materielförsörjningens olika skeden. Vidare beskrivs olika organ för internationellt samarbete och de för materielförsörjningen viktigaste industrierna.

I delbetänkandets kapitel 5 beskrivs översiktligt hur de för närvarande ca 20 miljarder kronor per år som satsas på materielförsörjningen används. Vidare ges en bild av vilka resurser och kompetenser som de olika myndigheterna disponerar för att hantera sina uppgifter inom materielförsörjningen.

Det nya försvaret

Totalförsvaret håller på att omvandlas från att nästan helt ha varit inriktat på att kunna möta ett invasionsföretag syftande till att ockupera landet till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa många olika typer av uppgifter såväl nationellt som internationellt. De resurser vi skapar ska vara flexibelt användbara i den utformning de ges idag samtidigt som det ska finnas goda möjligheter att anpassa försvarsförmågan till förändrade säkerhetspolitiska förhållanden, till nya uppgifter att lösa, till ändrade ekonomiska villkor, till nya tekniska möjligheter till både verkan och motverkan etc.

Genom att förmågan till anpassning i det nya säkerhetspolitiska läget givits hög prioritet måste även de materiella resurserna kunna anpassas genom modifiering och vidareutveckling av befintlig materiel eller genom nyanskaffning. För att detta ska kunna ske på ett snabbt och effektivt sätt krävs förberedelser dels för att kunna definiera och prioritera vad som i olika lägen behöver göras, dels för att säkerställa tillgång till leverantörer och produktionskapacitet. Det blir väsentligt att utnyttja de förutsättningar som den tekniska utvecklingen ger att successivt och stegvis utveckla och producera materiel och utforma den så att en förmåga till anpassning redan från början byggs in.

Sammantaget ställer det nya försvaret anspråk på att materielen är mer mångsidigt användbar än tidigare och att den kan sättas in, brukas och underhållas i samverkan med andra länder i många skiftande miljöer i allt från övervakande till fredsframtvingande uppgifter. Förmågan till anpassning och leveranssäkerheten i lägen med höjd efterfrågan bör främjas genom att vi ökar vårt internationella samarbete om materiel på ett sätt som innefattar ömsesidiga beroenden.

Fördjupat internationellt samarbete

Sedan det kalla krigets slut har försvarssatsningarna i de flesta västländer reducerats och den samlade efterfrågan på försvarsmateriel minskat vilket medfört att den tillgängliga försvarsindustriella kapaciteten blivit större än efterfrågan. Det har därför funnits ett starkt tryck under 1990-talet på att omstrukturera och rationalisera försvarsindustrin och på att öka den internationella samverkan för att göra materieförsörjningen mer rationell.

Jämfört med USA har utvecklingen av den europeiska samarbetsstrukturen gått långsamt. Insikten om behovet av ett ökat europeiskt samarbete har i praktisk politik ofta förenats med hänsyn till nationella intressen, både näringspolitiska och säkerhetspolitiska. Under de allra senaste åren har det i Europa dock skett betydande förändringar i samarbete och struktur för materielförsörjningen såväl på det industriella som på det mellanstatliga planet.

På det industriella planet syns detta mest tydligt inom flygområdet där två poler kan urskiljas kring European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) respektive kring BAE Systems och Saab.

Inom Nato och dess samarbete med partnerländer inom partnerskap för fred (PFF) har behovet av att utveckla försvarsförmågan fått ökad uppmärksamhet under år 1999 (Defence Capabilities Initiative, DCI). Inom Nato sker försvarsmaterielsamarbetet framförallt inom Conference of National Armaments Directors (CNAD).

Med Amsterdamfördragets ikraftträdande och toppmötena i Köln och Helsingfors har också utvecklingen av europeiska försvarsresurser för krishantering börjat konkretiseras inom EU.

Försvarsministrarna i Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland undertecknade i juli 1998 en gemensam avsiktsförklaring (Letter of Intent, LoI) i syfte att underlätta en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

Sverige har under 1990-talet breddat sitt redan tidigare existerande samarbete om försvarsmateriel till fler områden och till fler länder. Vi har också efter det kalla krigets slut engagerat oss alltmer i samarbete i olika multinationella fora, t.ex. i Western European Armaments Group (WEAG), som partnerland i CNAD och i det nämnda LoI-samarbetet.

Även det nordiska samarbetet om försvarsmateriel har utvecklats under senare år. Sedan 1994 finns ett ramavtal om sådant samarbete. Syftet är att nå ekonomiska, tekniska och industriella fördelar. Samarbetet utvecklas främst i ett antal arbetsgrupper. För närvarande står frågan om en gemensam nordisk upphandling av helikoptrar och gemensamma studier av ett nytt ubåtssystem i fokus.

Den svenska materielförsörjningen kommer att behöva ansluta till de förnyelseområden som aktualiseras inom ramen för Natos och EU:s utveckling av den gemensamma samlade förmågan till krishantering. I många fall kommer anskaffningen att ske från transnationella industriella aktörer. Avvägningar och val som vi

kommer att ställas inför kommer att bl.a. beröra våra relationer till europeiska respektive amerikanska partner och i vilken utsträckning som vi ska anpassa egna behov och planer till förhållandena i andra länder.

Vi kommer också att behöva väga ett långsiktigt engagemang i internationellt samarbete mot en mer obunden roll som köpare av vad marknaden erbjuder. Ett långtgående engagemang i internationellt samarbete ger sannolikt bättre förutsättningar för industrin i Sverige att fortleva och skapa sig en konkurrenskraftig position. Det ger också Sverige större inflytande och bör främja leveranssäkerheten. Men det medför sannolikt också större bindningar genom omfattande och långsiktig avtalsreglering och mångåriga gemensamma projekt.

Inom ramen för de senaste årens beslut om inriktning av försvarspolitiken har successivt ett antal teknikområden valts ut och specificerats där det alltjämt är nödvändigt att säkerställa tillgång till kompetens, så kallad strategisk kompetens. För att Sveriges materielförsörjning ska kunna ske i internationellt samarbete med ömsesidiga beroenden är det nödvändigt att det inom nischer finns kvar försvarsindustri som är verksam i Sverige och samtidigt har en långsiktigt internationellt konkurrenskraftig position. Villkoren för industrins utlandssamverkan och exportmöjligheter har i sammanhanget stor betydelse.

Det står sammanfattningsvis helt klart att Sverige för sin materielförsörjning i långt större utsträckning än tidigare kommer att vara beroende av samarbete med andra länder och av exportmöjligheter för den i Sverige verksamma försvarsindustrin.

Teknisk och industriell utveckling

Den militära högteknologin och det etablerade mönstret för militär materielförsörjning har under 1990-talet alltmer framgångsrikt utmanats från den kommersiella teknologins sida. Denna utmaning har successivt utvecklats från att endast visa på möjligheter att uppnå samma effekt till lägre kostnad, till att också ange sätt att uppnå mer avancerad militär funktionalitet än vad efterkrigstidens traditionella mönster för militär materielförsörjning tillätit.

Det har bl.a. inneburit att man även inom den militära högteknologin i ökande utsträckning använder sig av produkter som är tillgängliga på den kommersiella marknaden – så kallade COTS (Commercial off the shelf).

En mer genomgripande förändring hänger samman med vad som brukar kallas nätverksekonomin. Verksamhet i nätverk utgör en viktig aspekt på både teknisk och affärsorganisatorisk nivå.

Genom att IT-utvecklingen under de senaste två årtiondena gått mot ett litet antal standardplattformar spridda globalt och i alla tillämpningar har vi fått radikalt förbättrade möjligheter att kommunicera över både tekniska, organisatoriska och geografiska gränser. Särskilt viktig är utvecklingen av Internet som har skapat en enhetlig nätverksstandard för nästan alla tillämpningsområden.

Denna utveckling har skapat en förändringspotential som ännu till stor del återstår att utnyttja. Inte minst gäller detta möjligheter att snabbt ta fram nya produkter och tjänster.

I framväxten av nätverksekonomin har USA hittills spelat en dominerande roll. Denna dominans är ännu mer uttalad när det gäller att militärt utnyttja de nya möjligheterna. Områden som påverkas i hög grad är ledning, underrättelseverksamhet, vapenstyrning och graderad verkan. Det går att med modern nätverksbaserad teknik hämta aktuell information från en mängd olika sensorer och andra källor och använda den för att styra och leda egen verksamhet så att resurserna utnyttjas långt mer effektivt än tidigare. Det går också att åstadkomma en helt annan precision i vapeninsatser än tidigare. En del av utvecklingen är också att andra insatsformer än traditionell vapenverkan ökar i betydelse, t.ex. telekrigföring och "IT-vapen".

Informationstekniken och nätverksekonomin skapar och kräver nya sätt att ta fram försvarsmateriel. Tidigare skedde det i hierarkiska system där man systematiskt definierade sina behov och samlat styrde framtagandet av ny materiel. Dagens komplexa system och snabba förändringar kräver en annan typ av utveckling som mer karakteriseras av flexibilitet och samverkan i nätverk. De militära systemen innehåller komponenter som används för en mängd olika ändamål, främst civila, och som ständigt får nya egenskaper och prestanda. Detta kräver en öppenhet för fortlöpande vidareutveckling.

Genom modellering och simulering kan samtidigt nya lösningar och egenskaper provas och värderas utan att utveckling av fullskalesystem behöver ske. Utvecklingen kan göras i små steg i olika delsystem i taget med en ständig anpassning till nya förhållanden som hade varit helt omöjliga att förutse eller hantera genom en detaljerad centralt styrd specifikation i förväg. Förmågan till successiv anpassning, vare sig det gäller till nya tekniska komponenter eller till nya operativa uppgifter, blir en väl så

väsentlig egenskap hos informationsälderns försvarssystem som deras ursprungligt definierade prestanda.

Ett nytt mönster växer fram

Under det kalla kriget präglades materielförsörjningen i Sverige av vissa grundläggande utgångspunkter för vad som bäst ansågs främja landets säkerhetspolitiska intressen och utgöra det bästa sättet att medverka till uppbyggnaden av ett starkt försvar. Vi strävade efter nationell självständighet, modern teknik och ett långsiktigt planerat och därmed effektivt resursutnyttjande.

En första grundläggande utgångspunkt var att vi borde eftersträva att utveckla och tillverka försvarsmaterielen inom landet. Därmed skulle vi undvika beroende av andra länder, något som kunde inskränka våra möjligheter att föra en trovärdig neutralitetspolitik. I tider av oro skulle ett oberoende av utlandet säkerställa fortsatta möjligheter till nyanskaffning av materiel och till vidmakthållande av den befintliga.

En andra för materielförsörjningen styrande utgångspunkt var att det lönade sig att vara tekniskt överlägsen och att utnyttja nya tekniska och taktiska idéer och möjligheter.

En tredje styrande utgångspunkt var att det bedömdes kostnads- effektivt att ha en långsiktig planering som grund för anskaffningsprocessen så att resursutnyttjandet i industrin kunde bli rationellt och verksamheten kunde planeras så att väsentlig kompetens kunde vidmakthållas.

Nu är det dock inte längre möjligt att förse försvaret med modern och tekniskt avancerad materiel genom en långsiktig, självständig och väsentligen inhemsk materielförsörjning. Vi behöver ett nytt mönster för materielförsörjningen.

Sverige är fortfarande militärt alliansfritt med innebörden att vi inte ingår några avtal om ömsesidiga försvarsgarantier i händelse av väpnat angrepp. Men i dagens säkerhetspolitiska läge finns inte längre något behov av att vi i övrigt avstår från allt försvars- och säkerhetsrelaterat samarbete med andra länder. Tvärtom har vi funnit att det ligger klart i vårt eget säkerhetspolitiska intresse att samverka med andra länder om gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering.

Mot den bakgrunden är det naturligt att samverka också inom området materielförsörjning med de länder med vilka vi i övrigt har ett nära säkerhetssamarbete. Därmed fördjupas och stärks

banden för säkerhetssamarbetet och leveranssäkerheten också i tider av ökad efterfrågan samtidigt som bättre förutsättningar skapas för en effektiv operativ samverkan i insatser för krishantering. Vidare kan materieförsörjningen göras mer kostnadseffektiv för alla.

Även om vi har anledning att ompröva vår strikt nationella profilering är det fortfarande väsentligt att ha modern materiel som utnyttjar ny teknik. Fortfarande säger erfarenheter från krig och konflikter att den part har stor fördel som har tillgång till försvarsmateriel med nya egenskaper och förstår att utnyttja dem för att nå taktiska och operativa fördelar. För att kunna uppnå detta måste vi med dagens komplexa system och snabba tekniska utveckling samverka internationellt.

Vår gamla strävan att lägga en långsiktig planering till grund för resursutnyttjande vid industrin och åtgärder för att utveckla och vidmakthålla kompetenser går därmed inte längre att upprätthålla på samma sätt som tidigare. Det är inte längre möjligt att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för materieförsörjningen genom planer som anger i detalj när olika typer av materiel ska anskaffas. Vi kan inte längre långsiktigt lägga fast vad som ska anskaffas utan får i stället utgå från en strategi som sätter förändringsmöjligheter i centrum och skapar optioner för framtiden. Även en sådan strategi måste dock omfatta en långsiktig uppbyggnad av såväl relationer som kompetenser.

Nu måste vi alltså planera med nya utgångspunkter för vilka grundläggande drag i materieförsörjningen som bäst främjar våra säkerhetspolitiska intressen och bäst kan bidra till att utveckla försvarets operativa förmåga.

Materielen ska tas fram i internationellt samarbete. Den ska flexibelt kunna brukas för många olika uppgifter och i samverkan med andra länder. Vi ska fortsatt ta tillvara de stora fördelarna med att utnyttja modern teknik. Vi ska sätta anspråken på flexibilitet och anpassningsförmåga i fokus.

Bilaga 3 Materieförsörjning i andra länder

I denna bilaga redovisas hur man hanterar materieförsörjningen i fem länder, Storbritannien, Frankrike, USA, Nederländerna och Norge. Avsikten är att därmed få en grund för jämförelser med förhållandena i Sverige och tänkbar utveckling av den svenska materieförsörjningen. Urvalet har gjorts med hänsyn till att de tre första länderna nyligen genomfört större reformer av sina system för materieförsörjning. Nederländerna har vi bedömt intressant för en jämförelse eftersom det är ett tekniskt och industriellt utvecklat land inte alltför mycket större än Sverige men utan en omfattande försvarsindustri. Norge är intressant som nordiskt grannland.

1 Storbritannien

1.1 Ett nytt system för materieförsörjning

Storbritannien har sedan år 1998 och som ett led i labourregeringens försvarsreform (*Strategic Defence Review*) infört betydande förändringar i sättet att hantera försvarets materieförsörjning. De nya angreppssätten beskrivs med slagordet *Smart Procurement*. Begreppet håller nu på att ändras till *Smart Acquisition* för att markera att det inte bara handlar om själva anskaffningen utan om hela processen från att formulera anspråk på operativ förmåga, via anskaffning av system för att tillfredsställa dessa anspråk, till drift och underhåll av systemen och slutligen deras avveckling.

Bakgrunden till förändringarna var enligt Strategic Defence Review att man upplevt brister i det tidigare systemet. Bland upplevda problem nämndes långa tidsutdräkter för införande av nya system, kostnadsöverdrag och förseningar samt problem med tillgänglighet och underhåll. De tidigare processerna hade svagheter genom att man inte satsat tillräckligt på att reducera risker i tidiga faser av projekt, vilket medfört stora kostnader senare. Vidare hade förmågan varit dålig att balansera kostnader, tid och prestanda mot varandra i tidiga stadier av projekt. Samma formella processer hade använts för vitt skilda typer av system, delegering av beslutsrätt till projektledare hade varit otillräcklig och incitamenten hade varit otillräckliga för såväl leverantörer som egen personal.

Den organisatoriska bilden hade varit splittrad med många olika delar av försvarsdepartementet ansvariga för olika funktioner och en påtaglig rivalitet mellan försvarsgrenarna. Beslutsprocesserna hade varit mycket utdragna och komplicerade.

1.2 Förbättringar i den nya materieförsörjningen

För att komma tillrätta med problemen har en hel rad åtgärder genomförts. De omfattar främst följande områden:

- införande av Integrated Project Teams,
- förenklade beslutsprocesser,
- livstidsperspektiv,
- kunden görs tydlig,
- moderna metoder för management,
- nya relationer till industrin.

Integrated Project Teams

Mest omtalat är införandet av Integrated Project Teams (IPT). Sådana har införts för ca 140 projektområden i olika stadier av livscykeln. Drygt 80 avser ursprunglig anskaffning och hanteras av *Defence Procurement Agency (DPA)* och drygt 50 avser underhåll av anskaffade system och hanteras av *Defence Logistics Organisation (DLO)*. En IPT leds av en chef med långtgående beslutsbefogenheter inom givna ekonomiska ramar och anspråk på systemets operativa funktion (*equipment capabilities*).

Ansvarsområdet för en IPT kan omfatta flera olika produkter som samverkar till att skapa den operativa funktionen. Genom en

IPT samlas på en hand ansvar för att omsätta anspråk på operativ funktion till prestandakrav på produkter som anskaffas, för att driva anskaffningsprocessen, för avtal, finansiering och underhåll. I en IPT finns medlemmar som representerar kunden, experter på projektledning, teknik, ekonomi, underhåll m.m. samt – utom under konkurrensupphandling – representanter för industrin. En IPT följer ett projekt under dess livstid, dock med ett successivt utbyte av personal.

Beslutsprocessen förenklas

Den tidigare beslutsprocessen innehöll successiva centrala beslut i fyra steg före produktion av ett nytt system. Dessa har nu reducerats till två ganska tidigt i processen. Ett inledande beslut (*Initial Gate*) fattas efter en *Concept Phase* som fastlägger anspråken på att utveckla en viss operativ funktion och klarlägger tänkbara sätt att tillgodose anspråken. I en följande *Assessment Phase* utvärderas tänkbara sätt att tillgodose det operativa behovet, varvid olika principiella systemlösningar och kostnader värderas i ett livstidsperspektiv och teknisk realiserbarhet prövas. I denna fas medverkar en IPT. Efter denna andra fas fattas det avgörande beslutet för det aktuella materielsystemet (*Main Gate*).

Ansvar för det fortsatta genomförandet ligger sedan inom beslutade ramar hos en IPT. Den fortsatta processen indelas i faserna demonstration, som omfattar mer detaljerad specifikation och leverantörsväl, industriell utveckling och produktion (manufacture), samt drift vid förband. För att begränsa risker och öka säkerheten i materieförsörjningen har man ambitionen att ca 15 procent av de totala anskaffningskostnaderna skall avse studier, demonstrationer m.m. före slutlig upphandling av ett system från industrin. I praktiken är det dock snarast hälften idag.

Livstidsperspektiv

Något som starkt understryks är betydelsen av att ha ett livstidsperspektiv på materieförsörjningen. Det tar sig bland annat uttryck i att underhållsansvariga ges möjligheter att påverka alla faser i materieförsörjningen. Frågor om hur den operativa funktionen skall kunna upprätthållas under ett systems hela livslängd uppmärksammas tidigt. Man lägger vikt vid att säkerställa

tillförlitlighet och vid att göra systemen lätta att underhålla. Livstidskostnader beaktas vid design och val av system.

Stora ansträngningar görs också för att göra själva underhållsarbetet mer effektivt. De tidigare försvarsgrensvisa underhållsorganisationerna har slagits ihop till en och en mängd åtgärder har vidtagits för att förenkla procedurer, minska förrådshållning, minska byråkrati, förkorta genomloppstider m.m. Sammantaget räknar man med att detta skall leda till en besparing på 20 procent till år 2005.

Kunden görs tydlig

Materieförsörjningens kund görs tydlig. Inom försvarsstaben, som är en del av det centrala försvarsdepartementet, finns en *Deputy Chief of Defence Staff* med ansvar för *Equipment Capability* med rollen att vara materieförsörjningens centrala kund. Under honom finns fyra *Capability Managers* med ansvar för var sitt huvudområde av operativ förmåga. Till ledningen av den centrala kundens verksamhet knyts också generaldirektörerna för *Research and Technology* samt för *Equipment*, den senare med ett samlat administrativt ansvar för försvarets materiel.

Det första av de nämnda huvudområdena *Strategic Deployment* har huvudsakligen marin inriktning och omfattar operationer både över och under vatten men också lufttransporter. Det andra *Strike* är inriktat mot luftoperationer såväl över ett stridsområde som mot mål på stort djup. Det tredje *Manoeuvre* är inriktat mot olika aspekter av markoperationer, direkt och indirekt stridskontakt, taktisk rörlighet och olika typer av understöd och specialfunktioner. Det fjärde *Information Superiority* är inriktat mot ledning, informationssystem, övervakning, spaning och mållokalisering. Varje huvudområde är uppdelat i ett antal underområden med *Directors of Equipment Capability* som chefer. Varje sådan director har i sin tur sina samarbetsparter och uppdragstagare i ett antal IPT.

Den centrala kunden har ansvar för att utarbeta en balanserad, sammanhängande och ekonomiskt genomförbar materielplan och för att hantera belutsprocessen avseende materiel. I uppgiften ingår också ansvar för inriktning av tillämpad forskning samt att hålla uppsikt över det befintliga materielbeståndet. Målsättningen med att skapa den centrala kunden är att peka ut en enskild individ som ansvarig för anspråken på operativ funktion. Strävan är att väga

ihop ansvar för materielen, planering och finansiering och att träffa avvägda investeringsbeslut baserade på livstidskostnader. Utgångspunkten skall vara försvarets operativa behov, inte olika organisationsenheters ambitioner. Man vill ha klara relationer mellan kund och leverantör och skapa en mer flexibel, mindre byråkratisk process.

En *Director of Equipment Capability* har viss egen personal men arbetar också med arbetsgrupper med bred representation från olika intressenter i den aktuella operativa funktionen t.ex. allierade, industrin, akademiker, DPA, DLO, brukare och underhållsansvariga samt projektteam avseende angränsande funktionsområden. En *Director of Equipment Capability* lägger tillsammans med ledaren för en IPT fram förslag till beslut om ett projekt. Den senare ansvarar sedan för att det genomförs inom beslutade ramar.

När ett system anskaffats övergår kundansvaret till brukaren, dvs. till ledningen för den enhet som skall ta systemet i operativt bruk. Systemet med dessa så kallade andra kunder är ännu inte fullt utvecklat.

Moderna metoder för management

Det brittiska försvarsministeriet lägger stor vikt vid att fortlöpande utveckla metoder och processer för att hantera olika moment i materieförsörjningen så att de svarar mot moderna metoder för management. För att nå detta mål har man bland annat en omfattande satsning på utbildning och träning av personal och satsar även i övrigt på informations- och kontaktverksamhet t.ex. i form av en fyllig internetbaserad hemsida om *the Acquisition Management System*.

Nya relationer till industrin

Relationerna till industrin förändras. Tidigare underströks konkurrens och affärsmässighet mycket starkt som en reaktion mot ännu tidigare förhållningssätt till industrin som ansågs i för hög utsträckning ha tillgodosett industrins intressen. Nu svänger pendeln i viss utsträckning tillbaka även om upphandling i konkurrens fortfarande utgör en hörnsten. Men man vill också skapa öppna och tillitsfulla relationer till industrin. Industrin ska ges större insyn i och förståelse för försvarets behov och begränsande

faktorer för materieförsörjningen. Genom ett närmare samarbete med industrin redan i tidiga stadier vill man nå bättre avvägning mellan prestanda, tid och kostnader. Samarbetet med industrin tar sig många uttryck. Utöver upphandling i konkurrens omfattar det bland annat tillskapandet av incitament, gemensamma arbetsgrupper, överenskommelser om uppförandekoder och vinstdelning.

Industrisamarbetet skall i princip kunna omfatta även samarbete med utländsk industri. Det har hittills främst utvecklats inom ramen för OCCAR-projekt. Dess former är ännu inte så utvecklade. En förutsättning för att det skall kunna fungera torde vara att samarbetande länders processer och beslutsformer nära överensstämmer med dem som tillämpas inom *Smart Procurement*.

1.3 Erfarenheter och problem

Det är nödvändigt att vid värdering av *Smart Procurement* komma ihåg att de nya metoderna är mycket nyligen införda. De lanserades först sommaren 1998 varefter viss försöksverksamhet påbörjades. Det tidigare till Försvarsministeriet hörande *Procurement Executive* ombildades våren 1999 till det fristående *Defence Procurement Agency* och försvarsgrenarnas underhållsorganisationer slogs ihop till den gemensamma *Defence Logistics Organisation* år 2000. Inom ministeriet tillskapades den nya organisationsenheten för *Equipment Capabilities*. Stora förändringar i såväl organisation som i sättet att arbeta har alltså nyligen genomförts och det är givetvis för tidigt att utvärdera vad förändringarna medfört. Stora ansträngningar har gjorts för att genomföra denna förändring, t.ex. har den letts av en ca 100 man stark organisationsenhet i ministeriet.

I rapporteringen från hittills genomförd verksamhet finns åtskilliga exempel på identifierade möjligheter att öka effektivitet, genomföra besparingar och snabba upp processer. Ännu handlar det dock i huvudsak om förväntningar snarare än om redovisade utfall. Det finns också en hel del rapporter om kulturkrockar, misstro och skepticism något som också är att förvänta i samband med en så omfattande systemförändring som det är fråga om. I den offentliga debatt som förekommit har det inte minst ifrågasatts om det är möjligt att med sådan snabbhet genomdriva den stora förändring i materieförsörjningens kultur som erfordras hos både myndigheter och leverantörer.

Sammantaget har vi i Materieförsörjningsutredningen ändå imponerats av den kraft, målmedvetenhet och bredd som präglar införandet av *Smart Procurement* i Storbritannien.

1.4 Jämförelser med svenska förhållanden

De brittiska problem som man vill komma åt med införande av *Smart Procurement* är främst långa tidsutdräcker för införande av nya system, kostnadsöverdrag och förseningar samt problem med tillgänglighet och underhåll. Man vill åstadkomma förbättringar genom att göra materieförsörjningsprocessen mer effektiv med klarare ansvar, enklare beslutsformer, minskade risker, livstidsperspektiv och fördjupade relationer till industrin.

De brittiska lösningarna är anpassade till de upplevda problemen och den brittiska organisationen och förvaltningskulturen. Många av de brittiska problemen har sin motsvarighet även i Sverige men skillnader i organisation och förvaltningskultur gör att lösningarna inte alltid är direkt överförbara. Storbritannien är i de flesta avseenden ungefär tio gånger så stort som Sverige och kan därmed ha andra ambitioner för sin materieförsörjning, sin inhemska industri och för sitt internationella samarbete än vad Sverige kan. *Smart Procurement* sätter heller inte så tydligt de frågor i fokus som vi i Materieförsörjningsutredningen identifierat som centrala för Sveriges del. Viktigt för Sverige är att öka flexibilitet och anpassbarhet, att utveckla det internationella samarbetet och att på ett effektivt sätt ta hänsyn till och utnyttja den tekniska utvecklingen.

Det hindrar inte att det ändå kan finnas mycket att lära av den genomgripande brittiska reformen av materieförsörjningen.

Den nära samverkan mellan olika intressenter i en IPT som införs i Storbritannien har i varje fall i vissa avseenden redan länge funnits i Sverige genom materielverkets nära kontakter med industrin och det nära samarbetet mellan olika myndigheter bland annat i studiegrupper av olika slag. Det är dock ett samarbete som har kommit att upprepas under senare år bland annat genom den militära organisationens bristande kapacitet och ett ibland onödigt stelt uppdragssystem. Det finns skäl att på nytt stärka detta samarbete i Sverige särskilt när det gäller materieförsörjningens tidiga faser. Om det också bör inkludera en ökad tidig medverkan från industrin kan diskuteras. Det torde i varje fall vara svårt att hantera en sådan medverkan i ett läge när en ökande andel av

materielen sannolikt kommer att anskaffas från utländska eller i varje fall mångnationella företag med verksamhet på många andra håll än i Sverige.

Den förenklade brittiska beslutsprocessen med koncentration på ett fåtal ganska tidiga centrala ställningstaganden kan vara skäl att överföra till svenska förhållanden. Materieförsörjningen blir allt mer internationaliserad och kommer att beröra frågor av både säkerhetspolitisk, försvarspolitisk och näringspolitisk karaktär. Det finns därför skäl att föra upp materielfrågorna till beslut på regeringsnivå i tidiga skeden, när strategiska valmöjligheter fortfarande står öppna. Detta framstår som väl så angeläget som att slutligt bekräfta ett anskaffningsbeslut när de strategiska valen i praktiken redan är gjorda.

Det kan också finnas skäl att söka dra lärdom av det brittiska sättet att skapa en tydlig central kund som kan artikulera och avväga de operativa anspråken på materielens egenskaper. I Högkvarteret är ansvaret idag delat mellan Strategiledningen och Krigsförbandsledningen och är beroende av en studieverksamhet som har resursmässiga problem.

Det brittiska understrykandet av livstidsperspektivet och behovet av att tidigt beakta frågor om underhåll, vidareutveckling och tillgänglighet kan också vara skäl att närmare studera och ta lärdom av. Hänsyn till livstidskostnader har visserligen länge utgjort en ingrediens i svensk materieförsörjning men den mycket breda och starka brittiska ansatsen kan vara värd ett närmare studium.

2 Frankrike

Som i de flesta länder i Europa har försvarspolitiken i Frankrike under slutet av 1980-talet undergått en stor förändring. Försvaret av det egna territoriet har fått en mer begränsad roll för försvarets utformning medan förmågan att intervensera tillmätts ökad vikt. Som en del i dessa förändringar har även sättet att försörja försvaret med materiel utvecklats. Ett viktigt syfte med detta var att begränsa kostnaderna för materieförsörjningen. Man ansåg det också angeläget att lägga ökad vikt vid att utforma den samlade mängden av materielsystem på ett sammanhängande sätt så att försvarets många olika uppgifter kan lösas effektivt och med utnyttjande av ny teknik. Frankrike lägger också stor vikt vid att bygga upp en europeisk struktur för materieförsörjning.

2.1 Anskaffningsmyndigheten i centrum

Den franska anskaffningsmyndigheten DGA (*Délégation Générale pour l'Armement*) utgör en central och betydelsefull del av det franska försvarsministeriet med ansvar för de flesta aspekter av materieförsörjningen utom formulering av de operativa kraven. Organisationen har totalt ca 20 000 anställda och hanterar materieförsörjning för närmare 100 miljarder kr. per år. Inom organisationen ryms utöver de ca 7 000 personer som handlägger myndighetsuppgifter ca 10 000 som sysslar med utvärdering och provning och drygt 3 000 som sysslar med flygunderhåll. Frankrike har också, fast numera utanför DGA, en statlig varvsindustri med över 16 000 anställda.

I centrum för DGA:s organisation står tre enheter, en som hanterar alla anskaffningsprogram (DSA), en som svarar för anskaffningsmetoder och kvalitet och tillhandahåller experter till anskaffningsprogrammen (DPM) och en som svarar för systemsamordning och långsiktsperspektiv (DSP). Det finns ett flertal stabsorgan och stödfunktioner bland annat en enhet för samarbete och industrifrågor (DCI) och en för att stödja export från fransk industri (DRI). Den omfattande organisationen för utvärdering och provning (DCE) bedriver teknisk utvärdering, genomför simuleringar samt provar och utvärderar system inom de flesta områden av försvarsintresse.

Anskaffning av ett viktigare materielsystem omfattar normalt följande faser. Utgående från operativa behov och tekniska möjlig-

heter formulerar DGA tillsammans med de operativa staberna i en förberedande fas projektets karaktär och gör en första grov kostnadsuppskattning. Efter beslut på ministernivå och med en utforskande militär målsättning som grund följer sedan utformning och definition av projektet. Därvid definieras programmets egenskaper och valideras tekniska val mot bakgrund av kostnads-mål. Detta arbete bedrivs inom en integrerad projektgrupp. Parallellt sker en successiv precisering av de militära kraven i en preliminär målsättning och senare en referensmålsättning inför start av utveckling och produktion vid industrin. Den industriella fasen startas först efter omsorgsfulla förberedelser men genomförs sedan så snabbt som möjligt. Beslut att gå vidare fattas i flera steg under processen på minister- eller DGA-nivå.

2.2 Systemsamordning och långsiktsperspektiv

Särskilda insatser för systemsamordning och långsiktsperspektiv genomförs på ett projektövergripande plan och i nära samarbete mellan DGA och de militära staberna. DGA svarar för det tekniska sammanhanget mellan olika materielsystem – den operativa förmågens systemarkitektur – medan staberna svarar för sammanhanget i de operativa kraven. Man arbetar med ett upp till trettioårigt perspektiv som uppdateras årligen. Långsiktstudierna beaktar tänkbar geopolitisk och försvarspolitisk utveckling, förutsebara hot och möjliga tekniska genombrott samt uppskattningar av ekonomiska faktorer. Man arbetar med åtta områden av operativ förmåga, nämligen avskräckning, ledning och underrättelsetjänst, strategisk och taktisk rörlighet, angrepp på djupet, luft/landstrid och dess ledning, luft/sjöstrid och dess ledning, luft/rymdstrid och dess ledning samt beredskap.

Som stöd för den långsiktiga verksamheten bedrivs under central styrning försvarsgrensgemensamma projekt och strukturerande analyser. Syftet är att pröva och analysera nya möjligheter att tillgodose militära behov och att demonstrera avancerad och innovativ teknik. I detta arbete kan samarbete ske med andra länder. Utvald industri och statliga laboratorier medverkar.

2.3 Relationer till industrin och till andra länder

Jämfört med tidigare strävar man med det nu införda systemet för materieförsörjning efter att få en tydligare boskillnad mellan DGA och industrin med affärsmässiga relationer mellan kund och leverantör. Den franska statens ägarandel i försvarsindustrin har successivt reducerats, även om man inte helt vill avstå från sitt inflytande utan i regel kvarstår som en stor ägare men utan egen majoritet. DGA för en aktiv dialog med industrin och strävar efter ett strategiskt partnerskap. Dock vill man inte att industrin skall vara inblandad i tidiga skeden av konkreta projekt när krav formuleras.

Industrins privatisering har motiverats med att den är nödvändig för att möjliggöra en gränsöverskridande omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin. En sådan anser man behövs för att kunna möta en upplevd eller hotande amerikansk dominans och konkurrens. Inom ett fåtal teknikområden, bland annat kärnvapenrelaterade, kommer inhemsk industri även fortsättningsvis att vara den enda tänkbara leverantören. Inom majoriteten av teknik- och produktområden eftersträvar man ett europeiskt samarbete. För standardprodukter eftersträvas köp från hyllan.

För att kunna möta en samlad europeisk försvarsindustri anser man det nödvändigt att samarbeta också mellan de europeiska regeringarna. Framsteg i sådant samarbete måste utvecklas parallellt med industrins konsolidering. Man ser i Frankrike OCCAR som det för närvarande främsta instrumentet för detta. Den långsiktiga visionen är att Europa när det gäller försvarsmateriel skall vara tekniskt och industriellt starkt, vara självständigt när det gäller försörjning och beslut och ha en rättvis fördelning av kompetens och kapacitet. Materieförsörjningen bör vara en del av det europeiska försvarssamarbetet och en del av den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten inom Nato.

2.4 Jämförelser med svenska förhållanden

Den franska politiken när det gäller materieförsörjning har historiskt haft en liknande inriktning som den svenska med en stark inriktning mot försörjning från en inhemsk industri och ett statligt inflytande över industrin. Nu förändras politiken liksom i Sverige mot privatisering och ökad internationell samverkan. Många problem och frågeställningar som aktualiseras blir därför

likartade i de båda länderna även om man också måste beakta skillnaderna i både ländernas och deras industriers storlek.

Även om Frankrike är öppet för samarbete är det också helt klart att man lägger stor vikt vid att behålla en stark och inhemsk industri med hjälp av detta samarbete. Man anser att ett tekniskt avancerat och välutrustat försvar är väsentligt för att de väpnade styrkorna skall kunna lösa mångfalden av tänkbara uppgifter väl. Tillgång till avancerad kunskap inom landet och en vital inhemsk industri i samverkan med andra länder i Europa är medlet att nå detta mål.

Denna inriktning liknar den svenska med skillnaden att vi är öppnare för samarbete också med USA, något som man dock inte heller i Frankrike är helt främmande för även om man vill samarbeta från en styrkeposition.

Värt att notera är det sätt på vilket man bedriver ett omfattande och nära samarbete mellan de militära staberna och DGA för att nå en god systemsamordning i olika operativa förmågor och skapa ett långsiktigt perspektiv för materieförsörjningen. Liksom i Storbritannien och USA lägger man också stor vikt vid tidiga faser i materieförsörjningen och vid att den politiska nivån engagerar sig tidigt.

I Frankrike har DGA ett mycket starkt direkt inflytande över forskning och teknikinsatser och anser detta mycket väsentligt för att kunna förse det franska försvaret med materiel av hög kvalitet. En stor del av verksamheten tillhör DGA organisatoriskt. I Storbritannien håller man i stället på att privatisera delar av sektorns statliga forskningsorgan. Resten styrs primärt från den militära nivån och utnyttjas mycket för stabernas behov av studier och värdering, men stöd lämnas också åt den brittiska anskaffningsorganisationen DPA. Det finns i Storbritannien en kritik mot att man inte satsar tillräckligt på långsiktig teknisk utveckling.

I Sverige inriktar Försvarsmakten i samverkan med berörda myndigheter programmet för forskning och teknik. Resultat och kunnande utnyttjas av såväl Försvarsmakten som av Försvarets materielverk och i vissa fall industrin. Det kan finnas skäl att närmare överväga sambandet mellan inriktning av försvarsforskningen och förekomsten av en inhemsk industri och statens relationer till den. Frankrikes sätt att styra och utnyttja forskningen kan sammanhålla med en vilja att relativt detaljerat styra och kontrollera industrins verksamhet och utveckla dess kompetens. I Storbritannien liksom i USA vill man ge industrin ett större eget ansvar och upphandla med hjälp av funktionskrav.

3 USA

Förenta staterna är det land i världen som i absoluta tal satsar mest resurser på försvaret och har som uttrycklig ambition att vara teknologiskt överlägset relativt alla potentiella fiender. Detta är en anledning till att studera systemet för materieförsörjning i USA. För Sveriges del är dessutom USA den enskilt största utländska källan till militär teknologi och en viktig exportmarknad för svensk försvarsmateriel.

3.1 Grundläggande förutsättningar

Konstitutionen som ligger till grund för det politiska systemet i USA präglas av strävan att undvika maktkoncentration. Detta yttrar sig i den tydliga maktdelningen mellan å ena sidan de federala organen och delstaterna och å andra sidan de inbördes väl utmejslade rollerna mellan de politiska federala organen kongressen, presidenten och Högsta domstolen. De grundläggande principerna för maktdelning återspeglas även i USA:s system för materieförsörjning.

Det primära ansvaret för försvarspolitikens utformning och därmed också strategin för materieförsörjning har Försvarsdepartementet (*Department of Defense, DoD*) under försvarsministerns ledning. I Pentagon finns även den integrerade försvarsledningen (*Joint Chiefs of Staff*). Kongressen godkänner och finansierar försvarets verksamhet och utövar i många frågor sin rätt att styra detaljer i försvarsbudgeten. Ett viktigt skäl till detta är att kontrollen över den federala budgeten, varav försvarsbudgeten utgör en avsevärd andel, är ett av kongressens främsta maktmedel. Kongressen använder försvarsbudgeten och sin lagstiftande makt inom försvarsområdet, inklusive materieförsörjningen, för att nå såväl regionalpolitiska mål som allmänpolitiska mål, t.ex. inom områden som jämställdhet, minoritetsfrågor och miljöfrågor.

Det amerikanska politiska systemet präglas av en öppen dragkamp om resurser och inflytande mellan olika intressen inom och mellan politiska organ, administration, myndigheter och andra grupper. Dragkampen mellan starka intressegrupper inom försvarssektorn, framförallt försvarsgrenarna, genomsyrar i hög grad även materieförsörjningen. Försvarsdepartementet har en egen analys-

enhet på central nivå för att ur regeringens synvinkel kunna utvärdera föreslagna och pågående materielprogram och balansera de argument som framförs i debatten.

USA:s försvarsbudget är idag världens ojämförligt största och utgör mer än en tredjedel av världens samlade försvarssatsningar. Den överstiger med råge de samlade satsningarna i Europa och ligger även högt som andel av BNP jämfört med andra industrialiserade länder. Den inhemska försvarsindustriella basen har kapacitet att utveckla, producera och vidmakthålla alla viktigare typer av materiel. Resultatet är, trots de intressemotsättningar som kräver sin beskärda del av energin i ett redan komplext system, att USA genom sin storlek och samlade resurser idag kan uppvisa en mycket hög militär kapacitet baserad inte minst på teknologiskt avancerad materiel.

3.2 Systemet för materieförsörjning

Under försvarsministern finns det en särskild statssekreterare för materieförsörjning (*Under Secretary of Defense, Acquisition, Technology & Logistics*). Denne har ett antal ställföreträdare med ansvar för olika policyområden inom materieförsörjningen.

Den faktiska anskaffningen av materiel är decentraliserad till försvarsgrenarna där den genomförs i särskilda enheter för upphandling. Inom respektive försvarsgren finns ett antal programområden som i sin tur består av ett antal materielprojekt. De grundläggande principerna och regelverken är desamma för de olika försvarsgrenarna.

Utöver tillämpliga delar av konstitutionen och de federala lagarna i stort finns ett federalt regelverk för all offentlig upphandling. Ett särskilt tillägg behandlar försvarsområdet i stort och därutöver finns även kompletterande regelverk för respektive försvarsgren. Ovanstående regelverk styr formerna för upphandling. Innehåll och omfattning av upphandlingen styrs av kongressen genom dess budget- och lagstiftningsarbete. Kongressen avgör varje år fördelningen av resurser mellan försvarsgrenarna och kan i detalj avgöra hur mycket pengar de enskilda större pågående och planerade materielprojekten ska tilldelas för nästkommande budgetår.

Fyra grundläggande principer styr genomförandet av själva anskaffningsprocessen: upphandling ska ske i konkurrens öppen för alla, val av leverantör ska ske utan politiskt inflytande, för

företag som vill ifrågasätta en upphandling finns ett system för protester och via regelverket för upphandling genomförs vissa sociala program. Undantag till grundprincipen om konkurrens görs med hänvisning till bland annat gällande lagstiftning, skyndsamma behov och nationella säkerhetsintressen. Till lagar av särskilt intresse för andra länder är den så kallade "Buy American Act" som gör att utländska potentiella leverantörer behandlas ofördelaktigt vid värdering av lämnade offerter. För företag från länder med särskilda bilaterala avtal kan undantag göras från denna lagstiftning.

3.3 Tidigare reformarbete

Reformerna inom systemet för materieförsörjning under 1990-talet har rönt stor uppmärksamhet och huvuddragen i arbetet kan identifieras även i andra länders ansträngningar att utveckla processen. Insatser för att reformera materieförsörjningen är dock långt ifrån någon ny företeelse i USA, snarare har reformarbetet varit ständigt pågående sedan 1960-talet, förvisso med skiftande förtecken.

De komplexa rymdprogram som genomfördes på 1960-talet gjorde att systemsammanhållande och systemsäkerhet blev nyckelbegrepp även vid utveckling av större försvarssystem. Under 1970-talet utmärktes förändringsarbetet av att skapa metoder för en effektiv projektledning och ökad kostnadskontroll. Under 1980-talets militära upprustning fanns det resurser att genomföra såväl omfattande anskaffning som satsningar inför framtiden och förändringstrycket i processtermer var lågt. Kostnadsutvecklingen i materielprojekt accelererade utan att några konkreta åtgärder sattes in och stora förseningar var legio.

I början av 1990-talet med det kalla krigets slut förändrades förutsättningarna för materieförsörjningen dramatiskt. Försvarsanslagen sänktes och anskaffningen av försvarsmateriel reduceras kraftigt. Försvarsindustrin stod med en betydande överkapacitet och en omstrukturering av den inhemska försvarsindustrin bedömdes nödvändig. Konsolideringen av försvarsindustrin uppmuntrades aktivt från regeringshåll. Ett bredare spektrum av militära uppgifter förändrade även efterfrågan i fråga om typ av materiel. Bland annat i syfte att hantera kostnadsutvecklingen började materiel i större utsträckning upphandlas utifrån krav på prestanda istället för detaljerade specifikationer.

3.4 Pågående reformer av materieförsörjningen

De aktuella reformansträngningarna som redovisas nedan sammanfattas under begreppet *Acquisition Reform*. Utgångspunkterna är flera, inte minst vill man komma tillrätta med klassiska problem som långa cykeltider och ökande kostnader. Därutöver betonar man i USA en strävan att hantera den snabba utvecklingen av civila teknologier som kan användas för militära ändamål.

Ytterligare en central utgångspunkt för att förändra metoderna för materieförsörjning är den syn på framtida militärt utnyttjande av resurser som går under beteckningen *Revolution in Military Affairs (RMA)* och som manifesterats bland annat i idébilderna *Joint Vision 2010/2020*. Nya typer av försvarsförmågor kräver en förnyelse av materielstocken, som dessutom börjat åldras sedan anskaffningen reducerades efter kalla krigets slut.

Reduktion av cykeltider

Ett viktigt mål är att snabbt kunna omsätta ny och demonstrerad teknologi till operativa enheter på fältet genom kraftigt reducerade cykeltider, och detta utan att vänta tills den fulländade tekniska lösningen är utvecklad. För större system ska den genomsnittliga cykeltiden reduceras med hälften. Genom att vara flexibla i de operativa kraven på materielen och samtidigt löpande avväga tekniskt genomförbara lösningar mot kostnader skapar myndigheterna "tillräckligt" bra lösningar på kortare tid. Teknik och prestanda utvecklas kontinuerligt i en evolutionär och inkrementell process.

En annan satsning som görs för att reducera cykeltiderna är att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja kommersiella metoder och processer för exempelvis upphandlingsförfaranden, projektstyrning och materialflöden

Ett av argumenten bakom målet att snabbt realisera nya teknologier på fältet bygger på antagandet att allt mer avancerade byggstenar finns tillgängliga för alla på kommersiell basis – och att USA därför måste vara snabbare än potentiella motståndare i att omsätta ny teknologi på fältet. Frågan är väl förstas om inte USA i grunden har en överlägsen förmåga att integrera dessa byggstenar till fungerande system, jämfört med de aktörer som idag utmålats som de främsta hoten (s.k. "states of concern", terrorister m.fl.)

Reduktion av livscykelkostnad

För att kunna genomföra en modernisering av materielstocken utan att den totala försvarsramen höjs måste utrymme för nyinvesteringar skapas genom att den totala livscykelkostnaden reduceras. En åtgärd är att likställa livscykelkostnader med prestanda som styrande parameter i materielprojekt. Ansträngningar görs även för att bättre samordna anskaffning med senare faser och inte minst öka synligheten av kostnaderna för drift, underhåll och vidareutveckling.

Utnyttja civil teknologi och civila företag

Försvarssektorn har inom många områden gått från att ha varit ledande teknologiskt till att istället följa den civila utvecklingen, inte minst inom IT-området. I USA uttrycks en tydlig ambition att utnyttja kommersiellt utvecklad teknologi för militära ändamål.

Ett sätt att nå dit är att riva hinder för civila företag att konkurrera om försvarskontrakt och reducera militära specifikationer och standarder. Emellertid har man identifierat svårigheter att överhuvudtaget få civila företag intresserade av försvarskontrakt. Försvaret som kund uppfattas som byråkratisk och krånglig. Beroende på konjunkturen är det också en fråga om var det är mest lönsamt att försöka få avsättning för sina produkter.

Stora ansträngningar görs också för att befria arvet, den befintliga materielstocken, från militära specifikationer och på så sätt öppna såväl för civila tekniska lösningar som leverantörer. Åtgärderna genomförs i syfte att sänka kostnaderna för drift, underhåll och framtida vidareutveckling.

Ökad interoperabilitet

Strävan att öka interoperabiliteten, såväl inom USA:s försvarsmakt som i multinationella operationer, är något som man anser måste genomsyra materieförsörjningen för att få full effekt. En åtgärd som diskuteras är att införa interoperabilitet som en fjärde parameter för värdering, styrning och uppföljning av materielprojekt, utöver de traditionellt styrande parametrarna tid, kostnad och prestanda.

Satsning på tidiga skeden i processen

Det finns ett antal åtgärder som går ut på att förstärka de tidiga skedena i processen. Motiven är flera och förutom att reducera totalkostnad och den totala utvecklingstiden motiveras åtgärderna i de tidigare faserna av en vilja att reducera risker i materielprojekt.

Till inslagen hör s.k. *Advanced Concept Technology Demonstrations (ACTD)* för att demonstrera nya tekniska idéer och s.k. *Battle labs* för att fältmässigt pröva och utvärdera tekniska lösningar och samtidigt kunna utveckla taktik med hänsyn till nya typer av utrustning. Ett centralt inslag är att från tidigt skede i utvecklingen och därefter kontinuerligt koppla in användare i utvecklingsprocessen. Modeller och simulering är andra verktyg som lyfts fram för att reducera tid och kostnader, men inte minst för att reducera risker.

3.5 En ny materielprocess

Försvarsdepartementet har under hösten år 2000 presenterat en ny materielprocess som ska kunna tillämpas med stor flexibilitet. Genomförandet ska variera utifrån förutsättningarna för det enskilda projektet. Den största skillnaden mot den tidigare processen är att man betonar att den kan inledas vid vilken som helst av de ingående milstolparna beroende på dels hur väl behovet är känt, dels beroende på hur mogna de tekniska lösningarna är.

Ytterligare en skillnad mot tidigare är att man trycker på att nya tekniska möjligheter kan vara en tillräcklig avstamp för att inleda ett materielprojekt. Tidigare var användarnas uttryckta behov det enda som kunde motivera att ett projekt initierades.

Processen är utformad för att avspegla de åtgärder som tillsammans konstituerar *Acquisition Reform*. Här inryms t.ex. större satsningar i tidiga skeden (se ovan) för att teknologier ska vara mer mogna innan beslut om fullständig utveckling fattas.

Den bygger på fyra faser och inleds med vad som kallas koncept- och teknologiutveckling. Därefter följer systemutveckling och demonstration. Den tredje fasen omfattar produktion och driftsättning av materielen, följt av användning, underhåll och vidmakthållande i den fjärde. Processen kan initieras vid varje av de tre första faserna beroende på i vilken grad behov och tillgänglig teknik kunnat identifieras.

Centrala beslut fattas vid milstolpar inför nästa fas. På vilken nivå beslut om fortsatt inriktning för verksamheten fattas beror främst på hur stora kostnader besluten är förknippade med. Det kan också finnas särskilda skäl att föra upp även små projekt på hög nivå. Resurstilldelningen till större program prövas årligen i kongressen. I ett begränsat antal fall finns det också ett förenklat förfarande där kongressen beslutar om fleråriga ramar.

För att samordna alla väsentliga aktiviteter i materielprocessen förbättra projektledning, skapa mer flexibilitet i kravställandet och reducera ledtider skapas multifunktionella team, IPT (*Integrated Product Teams*). För varje materielprojekt finns tre olika typer av IPT, ett på övergripande nivå, ett på programnivå och ett på projektnivå. Gemensamt för de olika IPT:erna är att de är rådgivande på respektive nivå.

Ett viktigt inslag för att korta ledtiderna är att kostnader och förväntad tidsåtgång löpande avvägs mot prestanda, som traditionellt sett har varit ett ramvillkor och odiskutabelt krav. Det har inrättats en central funktion med befogenheter att avväga krav mot tid och kostnad för materielprojekt och fatta beslut i sådana frågor. Inom denna funktion prövas dels att krav på ett visst system eller grupp av system är relevanta i ett större sammanhang, dels om förändringar i kravbilden kan accepteras för att möta angiven tid och/eller budget. Representationen på den högsta nivån består bland annat av de ställföreträdande försvarsgrenscheferna. Även frågor om interoperabilitet mellan försvarsgrenarna avvägs inom denna grupp. Det finns också motsvarande grupper för försvarsgrensöverskridande avvägningar på lägre nivåer som beredningsorgan och beslutsfattare efter delegering.

3.6 Internationellt samarbete på försvarsmaterielområdet

Föreanta staternas agerande i frågor vad gäller samarbete inom materielområdet bestäms ytterst av aktuella säkerhetspolitiska mål. Stöd i form militär utbildning och försäljning av försvarsmateriel med statlig inblandning till ca 120 av världens länder är ett av USA:s instrument för att understödja landets säkerhetspolitiska strävanden.

Viljan att begränsa spridning av känslig teknologi till oönskade aktörer är en stark drivkraft som präglar regelverket för samarbete och generellt sett gör det påtagligt krävande att samverka om t.ex.

utveckling av försvarsmateriel. Den pågående processen som går under beteckningen *Defense Trade Security Initiative (DTSI)* har gjort det tydligt att den amerikanska lagstiftningen på området är sådan att det är en stor utmaning att förenkla förfarandet för samarbete även med de allra närmast allierade som Storbritannien och Australien. Möjligheterna till intimt och effektivt materiel-samarbete med Sverige, som sedan länge haft ett omfattande militärteknologiskt utbyte med USA, har genom DTSI formellt sett försämrats. I vilken mån detta får faktiskt genomslag och negativt kommer att påverka samarbetet med USA är ännu för tidigt att säga.

Generellt sett uttrycks i USA en öppenhet för samarbeten med allierade och andra vänligt sinnade stater inom materielområdet. Man bör dock ha i minnet att det finns ett starkt förbehåll i att detta förutsätts ske på USA:s villkor. Inte minst är USA som exportmarknad omgärdad av ett antal lagar och regler (bl.a. den tidigare nämnda "Buy American Act") som försvårar för utländska leverantörer att få kontrakt på försvarsmateriel. Inom teknikområden som bedöms viktiga nöjer sig USA inte heller med samarbeten som grund för försörjning utan bygger själva upp en inhemsk kompetens och förmåga.

Ett problemområde som uppmärksammas i USA och som uppfattas som allt mer komplicerande i internationella samarbeten är tillgång till källkod i programvara och hantering av intellektuella rättigheter i stort.

3.7 Erfarenheter och problem

De aktuella reformerna av upphandlingssystemet innebär omfattande förändringar inte bara av organisation utan också stora kulturella och metodmässiga förändringar. Ett behov som därför tydligt uppmärksammas är en bred omskolning av berörd personal. Omfattande utbildningsinsatser genomförs och planeras för att nya metoder för att genomföra materielprojekt och upphandling faktiskt ska få fäste i verksamheten.

Ett inslag i att effektivisera materieförsörjningen över hela livscykeln har varit att öka inslaget av privata entreprenörer inom underhållsområdet samt för drift av anläggningar. En fråga som väckts vid ett flertal tillfällen är hur man ska hantera närvaron av civila entreprenörer i stridszoner.

Den långt gångna konsolideringen av systemsammanhållande inhemsk försvarsindustri har skapat en oro inom administrationen för hur konkurrensen ska kunna upprätthållas för komplexa system. Ansträngningar görs för att kompensera den bristande konkurrensen på systemnivå med att upprätthålla konkurrens på delsystemnivå genom att bland annat ställa krav på huvudleverantörer om detta. Emellertid tycks utvecklingen även på delsystemnivån gå mot allt färre industriella aktörer. En åtgärd som lyfts fram för att behålla konkurrens på systemnivån är att uppmuntra transatlantiska samarbeten för större system.

3.8 Jämförelser med svenska förhållanden

Förhållandena i USA skiljer sig i nästan alla avseenden från förutsättningarna för svensk materieförsörjning. Förutom att storleksordningen på försvarsatsningarna skiljer sig med en faktor 40 är de konstitutionella förutsättningarna vitt skilda. En översättning av USA:s erfarenheter och de metoder som utvecklas där måste därför göras med stor försiktighet.

Det finns dock ett antal inslag i reformarbetet som är värdefulla att överväga även för svensk del. Ett område av stort värde för en materieförsörjning som ska stödja anpassning och flexibilitet är de stora satsningar som görs på tidiga prövningar av teknologiska koncept och idéer för att illustrera potential och begränsningar i tänkbara tekniska lösningar. Även strävan att tidigt demonstrera teknik och systemidéer under fältmässiga förhållanden är något som bör utvecklas i Sverige.

Av värde är också den dynamiska synen på kontraktsformer för materielprojekt, helt enkelt att anpassa kontrakt, villkor och relationer till leverantören efter typ av materiel. Ytterligare ett viktigt inslag att ta efter är att öka inslaget av incitament för leverantören som bygger på att risker såväl som vinster delas mellan leverantör och beställare.

Något som också bör prövas är hur materieförsörjningen likt i USA kan förändras i riktning mot upphandling av tjänster och funktionalitet snarare än fysiska produkter med specificerade tekniska prestanda. Här är det viktigt att komma ihåg att köp av tjänster kräver väsentligt annorlunda metoder och kontraktsformer jämfört med upphandling av produkter. En sådan utveckling leder dock bland annat till en lägre grad av transparens i leverantörernas kostnadsbild, vilket måste hanteras på något sätt. I en materiel-

försörjning där strävan är att inblandade myndigheter ska engagera sig på högre systemnivåer är en utveckling mot att i högre grad köpa tjänster och funktionalitet ett givet inslag.

4 Nederländerna

4.1 Huvuddragen i Nederländernas materieförsörjning

I likhet med flertalet västländer har Nederländerna efter det kalla krigets slut anpassat sitt försvar för att möta nya uppgifter och krav. Deltagande i internationell krishantering ses idag som den främsta dimensionerande uppgiften och utveckling av denna förmåga är ett prioriterat område. Reformerna under 1990-talet har reducerat försvaret volymmässigt, men har inte inneburit någon genomgripande förändring av ledningsfunktioner eller den traditionella uppdelningen i försvarsgrenar. Inte heller det nederländska systemet för materieförsörjning har i någon större utsträckning förändrats efter det kalla krigets slut.

Av den totala försvarsbudgeten används årligen cirka 20 procent för investeringar i ny materiel. Den inhemska försvarsindustrin är med några undantag begränsad till ytfartyg och marina ledningssystem. Med undantag av dessa områden anskaffas försvarsmateriel utomlands, vanligast genom konkurrensupphandling av befintliga system och produkter. I vissa fall deltar Nederländerna även i bi- eller multilaterala utvecklingsprojekt. Vad gäller export av försvarsmateriel utgör denna endast ca 0,1 procent av Nederländernas totala export.

Inom försvarsdepartementet är det enheten för materielfrågor (*Directoraat-Generaal Materieel*) som har det övergripande ansvaret för materieförsörjningen. Respektive försvarsgren har var sin upphandlande myndighet och därutöver finns ett fjärde organ för upphandling av försvarsmaktsgemensam utrustning, bland annat IT-system och sjukvårdsmateriel.

De materielbehov som försvarsgrenarna formulerar förs via departementets högste tjänsteman (*Secretaris-generaal*) till politisk nivå för avvägning och godkännande. Beroende på investeringens storlek och typ av materiel tillämpas sedan olika förfaranden för själva anskaffningen. För projekt överstigande ca 20 miljoner kronor i initial investering tillämpas en formell urvals- och anskaffningsprocess. Grundprincipen för anskaffning är central styrning och inriktning med decentraliserat ansvar för genomförande. Beslut om anskaffning fattas beroende på storlek av regeringen, försvarsministern eller försvarsgrenscheferna.

Processen är indelad i ett antal tydliga faser: formulering av krav, preliminär studie, huvudstudie, förberedelser för anskaffning, anskaffning samt utvärdering. Efter varje genomfört steg informeras parlamentet genom rapporter. Som underlag för att godkänna budgeten gör parlamentet även en årlig genomgång av pågående materielprojekt. Utvärdering genomförs i projekt större än ca 2 miljarder kronor. För projekt mindre än 20 miljoner kronor tillämpas förenklat förfarande där militära chefer kan bemyndigas att genomföra upphandling utan krav på löpande återrapportering.

Nederländerna ställer krav på kompensationsåtaganden (s.k. *offset*) vid alla utlandsaffärer större än ca 25 miljoner kronor. Först och främst är strävan att åtagandet ska ske i form av deltagande från den inhemska industrin i större materielprojekt. Motiven till kraven på offset är främst näringspolitiska och ekonomiministeriet har ett stort inflytande i denna process och är även med och finansierar. Försvaret strävar efter att få bort kompensationsåtagandena då de generellt fördyrar materieförsörjningen.

De resurser som satsas på försvarsrelaterad forskning och utveckling motiveras, utöver att stödja försvarsmaktens utveckling i stort, främst av strävan att vara en kvalificerad köpare av materiel. Satsningarna görs selektivt och med tre olika ambitionsnivåer beroende på teknikområde. Den grundläggande nivån är att över hela bredden av landets behov vara en kvalificerad köpare av system. Den andra ambitionsnivån är att inom vissa områden oberoende kunna specificera materielsystem. Som aktuellt exempel anges ledningssystem, men områdena på denna nivå varierar över tiden. Inom ett fåtal områden, främst olika marina tillämpningar, är ambitionen att självständigt inom landet kunna designa och utforma system.

Vid köp av materiel, bland annat plattformar, från större Nato-länder har materielen anskaffats utan att andra justeringar gjorts än sådana som varit nödvändiga för att ny och befintlig materiel ska fungera ihop. Nederländerna ger här uttryck för en pragmatisk syn på den egna rollen som ett mindre land inom Nato när det gäller att hävda specifika krav på den materiel som anskaffas. Nederländerna har även ett nära militärt samarbete med såväl grannländerna Tyskland och Belgien som Storbritannien vilket ytterligare ökar intresset av att uppträda med gemensam materiel. Som exempel på samarbeten kan nämnas den med tyskarna gemensamma armékåren och den med britterna gemensamma amfibiestyrkan.

När de egenskaper och prestanda som efterfrågats inte funnits tillgängliga på marknaden har Nederländerna valt att delta i bi- eller multilaterala utvecklingsprojekt. Ett pågående multilateralt projekt är helikoptern NH-90, där Nederländerna deltar tillsammans med Tyskland, Frankrike och Italien. Nederländerna deltar även i samarbetet kring flygprogrammet *Joint Strike Fighter* som ett led i förberedelserna för att ersätta befintliga flyg av typen F-16. Inom en nära framtid avgörs om detta samarbete skall fortsätta eller om Nederländerna i stället skall inrikta sig på ett i Europa tillverkat flygplan efter F-16.

Nederländerna fäster stor vikt vid internationellt materiel-samarbete, inom bland annat Nato och WEAG, med utgångspunkten att uppnå effektivitet i anskaffningen. Nederländerna har under flera år deltagit i arbetet inom OCCAR, dock utan status som medlem. Kravet för fullt medlemskap är deltagande i en gemensam upphandling och det tänkta stridsfordonsprojektet som landet avser att delta i har av olika skäl blivit försenat. Inte minst inom forskning och teknikutveckling pekar Nederländerna på en hög avkastning från de resurser som satsas på samarbete med andra länder.

Synen på inriktningen av det internationella samarbetet skiljer sig mellan de två största regeringspartierna. Högerliberalerna prioriterar historiska band med Nato och den transatlantiska länken, medan socialdemokraterna mer än tidigare betonar vikten av ett närmare europeiskt samarbete. Utbytet med USA på materielområdet har de senaste åren också minskat, bland annat för att reducera beroendet av politiska beslut i USA i fråga om materielsamarbeten.

4.2 Jämförelser med svenska förhållanden

Nederländerna har under lång tid levt med ambitionen att utrusta sina förband med kvalificerad materiel i en situation där det inte funnits en inhemsk försvarsindustriell bas utom inom vissa nischer. Detta kräver att man är en kvalificerad köpare av materiel i ett mycket bredare spektrum av produkter än vad den inhemska industrin omfattar. Förutom ett fåtal områden där ambitionen är att självständigt kunna designa och utforma system är grundkravet att vara en kvalificerad köpare över hela bredden av landets behov. Därutöver pekas över tiden ett antal områden ut där Nederländerna strävar efter förmåga att oberoende kunna specificera

materielsystem. Förutom att ambitionen som köpare uttrycks på tre olika nivåer är det också av intresse att notera att det främst är genom att genomföra selektiva satsningar inom militär forskning och teknikutveckling som ambitionerna förverkligas.

Det är också av intresse att notera att Nederländerna trots sin numera begränsade inhemska försvarsindustri och trots att det rimligen medför långsiktiga bindningar har ett intresse av att delta i samarbete med andra länder om utveckling och anskaffning av materiel. De politiska och försvarsmässiga fördelarna väger tydligen tungt.

5 Norge

5.1 Nya villkor för materieförsörjningen

Vi har vid diskussioner med företrädare för Norges Försvarsdepartement funnit stora likheter mellan den norska och vår egen bedömning av förändringsfaktorer, problem och behov av åtgärder för att utveckla materieförsörjningen.

Norge håller som Sverige på att genomföra en omfattande förändring av försvaret och försvarspolitiken. Under år 2000 har Forsvarssjefen presenterat *Forsvarsstudie 2000* och det tvärpolitiskt sammansatta Forsvarspolitisk utvalg redovisat sin syn på den framtida försvarspolitiken. Båda studierna lägger minskad vikt vid det traditionella invasionsförsvaret. I stället förordas ett kompakt, effektivt och teknologiskt avancerat försvar med ökad fokus på allierat och internationellt samarbete.

För materielens del kan förändringarna förväntas medföra anspråk på:

- högre kvalitet och bättre skydd,
- större kompatibilitet med allierade länders materiel och
- anskaffning i mindre serier.

Den norska försvarsindustrin ställs inför nya utmaningar genom att utveckling och leverans av materiel på rent nationell basis blir mindre aktuell. Försvarsindustrin blir ännu mer än tidigare beroende av att delta i internationellt materielsamarbete.

5.2 Näringspolitisk strategi för försvarsindustrin

Norge har sedan ett flertal år en långsiktig näringspolitisk strategi som grund för försvarets anskaffning. Syftet har varit att skapa goda förutsättningar för att norsk industri ska kunna medverka till så stor del som möjligt av försvarets anskaffningar. Sin senaste utformning fick strategin genom Stortingsproposisjon nr. 59 (1997-98) Kap. 2 *Nasjonal strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri*.

De medel som står till buds för att påverka industrins förutsättningar är främst försvarets anskaffningar, krav på motköp, statens ägande av industrin samt internationellt samarbete om försvarsmateriel och teknologi. Försvarets överkommando och

Forsvarets forskningsinstitut bistår departementet i utövandet av näringspolitiken. Forsyningskommandoene svarar för genomförandet av de enskilda projekten och den konkreta anskaffningen. Forskningsinstitutet bistår försvaret bland annat med utvecklingen av operativa koncept och samarbetar med norsk industri om utveckling av tekniska lösningar.

Strategin för ett koordinerat samarbete mellan myndigheter och försvarsindustrin tar sin utgångspunkt i planerad anskaffning. Man kategoriserar större anskaffningar i systemleveranser från utlandet, internationella systemleveranser med norskt bi- eller multilateralt deltagande samt köp i Norge. Strävan är att finna strategiska kopplingar som kan vidareutveckla norsk försvarsindustri. En förutsättning är konkurrensförmåga från den norska industrins sida och att myndigheterna kräver att industrin samarbetar och organiserar sig så att detta kan åstadkommas.

Vid systemleveranser från utlandet är strävan att utnyttja motköp för specifika både civila och militära ändamål, för att skapa nya marknader för existerande produkter och för att skapa tillgång till ny teknologi och produkter till industrin. En indelning görs i tre huvudproduktområden vapen med ammunition och sprängmedel, kommunikations- och sensorsystem samt mekanisk industri, fordon och fartyg.

Vid internationella systemleveranser med norskt deltagande är strävan att möjliggöra del- och systemleveranser med hjälp av existerande norsk teknologi eller där sådan kan utvecklas och utnyttjas inom industrin.

Vid köp från norsk industri är en avgörande förutsättning konkurrensförmåga.

Strategiska kopplingar mellan olika områden eftersträvas. Köp i Norge ökar samtidigt möjligheterna för norsk industri att exportera. Tillgång till ny teknologi och produkter är nödvändig för utveckling. Detta kräver koncentrerad och inom landet koordinerad norsk utveckling.

Olika samarbetsformer har etablerats mellan berörda departement, myndigheter och företag. Särskild vikt läggs vid ett tidigt integrerat samarbete mellan Forsvaret, industrin och Forsvarets forskningsinstitut.

Forsvarets forskningsinstitut pekar i sina analyser av strategin bland annat på att industrins internationella samarbete måste öka dramatiskt om försvarsproduktion skall kunna upprätthållas inom landet. Detta kräver i sin tur trovärdiga och långsiktiga investeringsplaner.

5.3 Utveckling av processer och organisation

Norge håller på att utveckla sina processer och sin organisation för att försörja försvaret med materiel. Liksom i många andra länder lägger man vikt vid att driva projekten effektivt och att ha ett nära samarbete mellan olika intressenter och specialister i integrerade projektgrupper (Integrated Project Teams). Därigenom vill man bland annat reducera anskaffningskostnaderna och främja möjligheter till nationella leveranser.

En omorganisation av Forsvarets överkommando pågår och en gemensam Forsvarets Logistikkorganisasjon upprättas i stället för de tidigare försvarsgrensvisa Forsyningskommandoene. Strukturutveckling, planering och budgetstyrning hanteras centralt i Forsvarets överkommando medan generalinspektörerna för försvarsgrenarna genomför verksamheten bland annat anskaffningen av materiel. De är därvid kunder och finansiärer till Logistikkorganisasjonen, där olika projektledare sedan spelar en central roll.

Ett utredningsarbete bedrivs för närvarande för att stärka ett tidigt integrerat samarbete. En utredningsgrupp med deltagare från Forsvaret, Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitut och industrin presenterade hösten 2000 ett förslag som kommer att prövas i ett pilotprojekt med start våren 2001.

Förslaget behandlar bland annat former för samarbete och konkurrens i olika skeden av materielprocessen. Denna indelas i konceptfas, definitionsfas, utvecklingsfas och produktions-/anskaffningsfas. Man diskuterar olika alternativ för hur långt flera företag skall kunna medverka i tidiga stadier av processen innan upphandling i konkurrens och val av leverantör görs. I ett alternativ väljs leverantör redan efter konceptfasen. I ett annat först efter definitionsfasen.

Strävan bör enligt förslaget vara att upp till 10 procent av totalkostnaderna skall läggas ned före beslut om utveckling och produktion. Informationsutbytet med industrin bör öka och industrin bör inbjudas att delta i koncept- och idébetonade projekt vid myndigheterna.

Ett arbete bedrivs också vid Forsvarets forskningsinstitut för att utveckla upphandlings- och kontraktsformer vid upphandling av tekniskt komplicerade och komplexa system där det är svårt att formulera specifikationer och krav före industrins deltagande.

5.4 Jämförelser med svenska förhållanden

Likheterna mellan norska och svenska förhållanden är uppenbara på de flesta områden. Erfarenheter och idéer till lösningar bör därför på ett fruktbart sätt kunna delas. Några olikheter kan dock behöva påpekas vid en jämförelse mellan ländernas system för materieförsörjning.

Den norska försvarsindustrin är inte lika mångsidig eller omfattande som den svenska. Detta gör att förutsättningarna också för internationellt samarbete blir delvis olika. Norge har å andra sidan genom sitt Natomedlemskap en lång tradition av samarbete inom alliansen om utformningen av försvaret. Det bör dock noteras att Nato i ringa utsträckning hanterar just materieförsörjning utan detta är främst medlemmarnas nationella angelägenheter.

Frågor som tillmäts stor vikt i Norge är att de operativa samverkansmöjligheterna skall vara goda med allierade. Det har länge varit viktigt att allierade skall ha goda förutsättningar att operera i Norge. Idag spelar Norges förmåga att – med de relativt små insatser som kan bli aktuella – effektivt samverka med allierade och partner i krishantering en viktig roll också vid val och utformning av materielen.

Norges mycket medvetna och organiserade näringspolitiska insatser delvis över sektorgränserna i samband med materielanskaffningen kan vara värda att uppmärksamma också i Sverige. Det norska arbete som bedrivs för att utveckla upphandlingsformer bör vara av intresse i första hand för Försvarets materielverk.

Bilaga 4 Andra utredningar

1 Från hot till skrot

Riksrevisionsverket har inom ramen för sin effektivitetsrevision genomfört en granskning av försvarets materielanskaffning. Arbetet har hösten 2000 redovisats i rapporten *Från hot till skrot* (RRV 2000:23). Arbetet har genomförts av projektledaren för granskningen Eero Marttinen och enhetschef Göran Hyltander. I det följande ges ett sammanfattande referat av rapporten.

1.1 Bakgrund

Försvarets nuvarande materielsatsning påbörjades under 1980-talet, i en tid med relativt stabila omvärldsfaktorer och ett över flera decennier i stort sett oförändrat invasionshot.

Nära relationer hade sedan lång tid utvecklats mellan Försvarmakten som beställare, Försvarets materielverk som verkställare av anskaffning och svensk industri som huvudleverantör av både utveckling av materielsystem och producent av relativt långa serier. Ett uttalat industri- och säkerhetspolitiskt engagemang från regeringen gav ytterligare förutsättningar för långsiktiga åtaganden.

Den nuvarande materielsatsningen påbörjades för flygvapnet år 1982 genom beslutet att utveckla JAS-flygplanet och beslutades för resten av Försvarmakten i försvarsbesluten 1987, 1992 och 1996. Genom dessa beslut har det ekonomiska utrymmet fram till år 2010 i huvudsak inplanerats.

Bemyndiganderamen växte under 1990-talet från 19 till 90 miljarder kronor. Materielanslaget har under de senaste två decennierna vuxit från ca en tredjedel till ca hälften av den militära

utgiftsramen. Det ekonomiska utrymmet för varken inplanerad eller beställd materiel är ca 3 procent (6 miljarder kronor) av de kommande tio årens totalt tillgängliga medel för anskaffning av materiel.

En rad ändrade säkerhetspolitiska, industriella, tekniska och ekonomiska förutsättningar har inträffat under 1990-talet. De har lett till att Sverige successivt beslutat att sänka beredskapen och att minska krigsorganisationen och försvarsutgifterna.

Genom de förändringar som skett har betydande delar av det så kallade "arvet" av materiel blivit övertaligt. Det består av den befintliga materiel som inte behövs, den ej behövliga men beställda och ännu inte levererade materielen samt tidigare planerad materiel som inte behövs enligt den nya målbilden.

Den nuvarande planeringssituationen har ställt problemen med långsiktiga bindningar i planeringen på sin spets. Försvarsmakten bedömde år 1999 att industrin inte skulle klara att vidmakthålla kvarvarande system om avbeställning skulle ske av t.ex. JAS 39, stridsvagn Leopard eller stridsbåt 90. Under det första decenniet av 2000-talet kommer därför delar av försvarsbudgeten att få användas för betalning av ny och modern men i förhållande till dagens behov delvis övertalig materiel.

Den förändrade situationen har lett till förändrade materielkrav och behov av en ändrad materielstrategi samt ändrat arbetssätt. Riksrevisionsverkets granskning visar att det ännu inte finns en samlad och tillräckligt styrande strategi för den framtida materielanskaffningen inom försvaret. Verket bedömer att kvarvarande luckor i strategin och de risker som därmed uppstår är tidskritiska och måste åtgärdas med prioritet.

1.2 Slutsatser

1.2.1 Alltför begränsat ekonomiskt utrymme för ny materiel

Det finns enligt Riksrevisionsverket en betydande risk att anskaffningen av den nödvändiga nya materielen enligt Försvarsmaktens målbild 2010 inte genomförs tillfullo på grund av kostnadsökningar utöver index för beställningar enligt tidigare beslut och bristande flexibilitet i materielplaneringen. Det helt oinvecklade utrymmet på 6 miljarder kronor under åren 2006–2010 måste då i stället användas för att täcka brist på penningmedel för redan

beställd verksamhet samt för annan militär verksamhet som t.ex. internationella insatser.

Riskområden

Risken för att utrymmet för ny materiel blir för litet kan förknippas med följande faktorer.

Kostnadsutvecklingen för materiel

Samma snabba kostnadsutveckling för försvarsmateriel som mellan åren 1992 och 1990 leder till att avsatta medel för materielanskaffning inte räcker till utan stora omprioriteringar för såväl äldre som nyare materiel. Verkets beräkningar visar på årliga fördyringar under 1980- och 1990-talen på 2-3 procent per år utöver försvarsprisindex. Det är därför inte orimligt att räkna med fördyringar på 2 procent även under innevarande decennium. En fördyring av detta slag skulle i materielplanen för perioden 2000-2010 innebära att materiel för 16 av planens 222 miljarder kronor måste utgå ur planen eller förskjutas bortom år 2010.

Dyrare övrig verksamhet

Övrig planerad verksamhet inom Försvarsmakten (förbandsverksamhet respektive fredsfrämjande insatser) kan dessutom behöva överskrida budgeterade ramar i försvarsmaktsplanen. Risk finns enligt Riksrevisionsverkets bedömning att personalkostnaderna blir högre än budgeterat. De medel som budgeterats för den internationella verksamheten är inte tillräckliga för nu aktuell omfattning av verksamheten. Ytterligare antaganden som innehåller risker rör budgeterade medel för värnpliktsutbildning och förbandsövningar som skall bedrivas i ökad omfattning.

Osäker anskaffningsmiljö

Fördyringar kan också komma att uppstå till följd av en alltmer komplex och osäker anskaffningsmiljö. Det gäller den ökande graden av systemintegration, det relativt nya förfarandet med demonstratorer m.m. samt den internationella och avsevärt mer

komplexa anskaffningsmiljön framöver. Risken är att detta leder till en försämrad styrning och kontroll från de ansvariga materielanskaffarna.

Dålig spårbarhet

Det finns också en risk att befintlig materiel som inte svarar mot de nya kraven behålls alltför länge i insatsförsvaret på grund av låg spårbarhet mellan enskilda anskaffningar och försvarsförmåga. Försvarsmyndigheterna måste omgående analysera och redovisa hur planerade och redan gjorda investeringar i materiel bidrar till att förbättra förmågan i krigsförbanden och vilken materiel som kan avvecklas. Så länge detta inte skett finns risk att annan materiel med lägre prioritet behålls eller tillförs försvaret.

Bundna reserver

Utrymmet för ny materiel riskerar även att krympa beroende på att man i allt fler större projekt lägger in ökade reserver för oförutsedda händelser. Det är inte rationellt med reserver i varje projekt, eftersom oförutsedda händelser inte inträffar i alla anskaffningar. Omfattande bundna reserver i projekt minskar utrymmet för anskaffning av ny materiel och försvårar de nödvändiga omprioriteringar som kan behöva göras i senare skeden.

För långsam avveckling

Kostnaderna för avveckling av materiel kan slutligen komma att inkräkta på utrymmet för nyanskaffning. Resurser för en snabb avveckling finns inte inplanerade i tillräcklig omfattning. Kostnaderna för underhåll m.m. kan därigenom komma att öka.

Små möjligheter till omplanering

Att säkerställa ett ekonomiskt utrymme för ny materiel är avgörande för att Försvarsmakten skall kunna uppnå sin målbild 2010. Redan beställd materiel är enligt Försvarsmakten svår att omplanera på grund av kontraktsvillkor och behov av att bevara en förtroendefull relation mellan försvaret och dess leverantörer.

Planerade beställningar är till stora delar logiskt bundna till redan gjorda beställningar och innehåller även långsiktiga åtaganden för att behålla kompetens i landet eller för att fullfölja ett internationellt utvecklingssamarbete.

Riksrevisionsverkets granskning visar att luftförsvarsdelen av materielplanen inte medger utrymme för omplanering under åren 2000–2006 om målbilden 2010 skall kunna uppnås. För åren 2007–2010 finns ett begränsat utrymme av planerade anskaffningar som kan omplaneras.

Markstridskrafterna har fler åtskilda materielsystem som dock måste kunna samverka vid skilda typer av insatser. Skall målbild 2010 kunna uppfyllas finns enligt Riksrevisionsverkets granskning även här ett begränsat utrymme för planerade anskaffningar som kan omplaneras. En omplanering skulle ge direkt negativa effekter på krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter.

Det kommer med stor sannolikhet att behöva bli väsentliga förändringar i framtida beställda och planerade anskaffningar. Behovet av en väsentligt ökad flexibilitet är stort. De möjligheter som för närvarande inte utnyttjas för att uppnå detta är att sälja, byta eller leasa ut större mängder övertalig materiel till andra länders försvarsmakter.

1.2.2 Alltför hög årsvis tidsförskjutning

Genom att störningar av olika slag inträffar kan leveranser inte alltid ske eller beställningar läggas ut i den takt som materielplanen anger. Anspråken på medel ett visst år blir då mindre än vad kontrakt eller vad ursprungliga planer anger. För att ändå hålla uppe takten i materielanskaffningen förbereder Försvarmakten anskaffning i större omfattning än vad tillgängliga betalningsmedel för ett visst år räcker till. Denna teknik kallas förskjutningsplanering (i vissa sammanhang har den benämnts överplanering).

Den årsvisa förskjutningen av beställd och planerad materiel är idag hög. Det är relativt långt kvar till regeringens och Försvarmaktens uttryckta mål att väsentligt minska denna tidsförskjutning.

För närvarande förskjutningsplaneras över 4 miljarder kronor per år eller drygt 20 procent av materielanslaget. Målet är att halvera förskjutningen till 10 procent. Om mer beställd materiel än prognostiserat går till fakturering under det innevarande eller det kommande året måste man – av likviditetsskäl – tillfälligt avbryta

eller senarelägga annan verksamhet som planeras bli färdig under samma år. Riksrevisionsverkets granskning har visat att redan beställd materiel har omförhandlats och tidsförskjutits av sådana skäl med ökade kostnader som följd.

Regeringens årliga samlade budgetprövning kan innebära att reserver hos myndigheter prövas mot aktuella angelägna behov. Försvarsmaktens nödvändiga reserver för t.ex. ännu inte identifierade behov har ingen särställning vid en sådan prövning, vilket är ett problem för den långsiktiga planeringen vid Försvarsmakten och kan bidra till suboptimering.

Om den årsvisa förskjutningen skall minskas till ca 10 procent behöver säkerheten i planeringen ökas väsentligt. Bland annat behövs bättre beslutsunderlag i fråga om kostnader, tider m.m., enhetlig verksamhetsuppföljning enligt en så kallad earned-value-metod eller liknande samt mindre långsiktiga bindningar och kortare anskaffningsserier.

1.2.3 Otillräckliga anpassningsmöjligheter framöver

Minskande beställningsvolymerna och försvarsindustrins internationella omstrukturering gör det oklart i vilka avseenden som den kvalificerade inhemska försvarsindustriella förmågan räcker till för planerad tillväxt och ominriktning. Det är också osäkert i vilka avseenden som åtgärder måste vidtas för att komplettera denna förmåga. Det sammanhänger bland annat med att det är oklart i vilken grad som strategisk kompetens skall upprätthållas av försvarsindustrin eller av myndigheter.

Det är vidare ännu inte klargjort i vilken grad som utvecklings- och produktionskompetens eller enbart beställarkompetens skall finnas inom dessa områden. I materielverkets utredning från 1999 hade kostnaderna för att säkerställa rekommenderade nivåer på strategisk kompetens inte klargjorts, trots de högst betydande ekonomiska konsekvenserna.

Det är också oklart om internationellt materielsamarbete leder till att tillgången på strategisk kompetens för Sveriges del säkras i tillräcklig utsträckning (dvs. om ömsesidiga beroenden faktiskt kan skapas).

En samlad bedömning av kostnader och risker för att upprätthålla nödvändiga strategiska kompetenser som skall möjliggöra en anpassning till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge har ännu inte gjorts. Bedömningar av risker eller av hur industriella och mellan-

statliga partners kan förväntas agera i framtiden saknas i stor utsträckning. Sverige blir en förhållandevis liten aktör i ett internationellt perspektiv på materielmarknaden.

Vid internationellt materielsamarbete föreligger en viss risk för långsiktiga bindningar samtidigt som risken för fördyringar, avbrutna utvecklingsarbeten eller försenade leveranser snarare ökar än minskar.

Det gäller att identifiera, analysera och bevaka utvecklingen för de riskfaktorer som har nämnts ovan även om det inte helt går att klarlägga samtliga.

1.2.4 Otillräcklig insyn, uppföljning och kontroll

Sverige kan i internationellt materielsamarbete få acceptera att ny materiel anskaffas som inte uppfyller kostnads- och prestandakrav för förband enligt Försvarmaktens målbild 2010 på grund av bristande möjligheter till insyn och påverkan. Den svenska erfarenheten av försvarsmaterielsamverkan på industrinivå är ännu relativt outvecklad. Insyn och kontroll behöver förbättras bland annat för att kunna säkra leveranser i ett krisläge.

Bristande kostnadskontroll kan uppstå om inte redovisningskraven på objektsramar ökar och nuvarande uppföljningssystem utvecklas. Dessa svagheter får större konsekvenser framöver i internationella samarbetsprojekt än tidigare då man haft väl etablerade och nära relationer med nationell industri.

Produktionsledningssystemet vid Försvarets materielverk medger idag inte en fortlöpande dokumentation av förändringar i prestanda, funktionsändringar, systemarkitektur eller tider. Därför erhålls ingen automatisk koppling mellan redovisnings- och faktureringsystemet, samt mellan milstolpar och redovisning av objektsramar. Uppföljningssystemet är inte konstruerat för att enkelt följa upp ett projekt från start till projektslut.

Risk finns att svenska myndigheter får ett informationsunderläge och riskerar bristande kostnadskontroll i den ekonomiska uppföljningen vid snabba och omfattande förändringar vid internationell flerpartssamverkan.

1.3 Riksrevisionsverkets förslag till åtgärder

Åtgärderna syftar främst till att minimera de negativa ekonomiska konsekvenserna av de mest tidskritiska riskerna i materielanskaffningen. Riksrevisionsverket bedömer att bristerna måste åtgärdas de närmaste tre åren om uppgifterna relativt Försvarmaktens målbild 2010 skall kunna lösas. Alternativt kommer försvarsramen inte att kunna innehållas.

1.3.1 Åtgärder för att säkerställa ett tillräckligt ekonomiskt utrymme för ny materiel

Ökad spårbarhet m.m.

Analyser och redovisningar av spårbarheten, dvs. hur planerade och redan gjorda investeringar i materiel bidrar till att förbättra förmågan i krigsförbanden och vilken materiel som kan avvecklas, är ett mycket centralt instrument vid anskaffningen av ny och avvecklingen av övertalig materiel. Försvarmakten bör omgående intensifiera och förstärka detta arbete. Möjligheterna att sälja, byta eller leasa ut större mängder övertalig materiel till andra länder bör därefter särskilt prövas.

Ökade möjligheter att reservera medel

För att kunna hantera situationen är det också nödvändigt att kunna skapa ökade möjligheter att reservera medel inom materielanskaffningen. Olägenheterna med den omfattande tidsförskjutningen i materielplanen har belysts ovan. Förutom åtgärder för att minska tidsförseningar och förbättra beslutsunderlaget i materielplanen bör ett alternativ till sådan tidsförskjutning prövas. Det är att i ökad grad kunna spara anslagsmedel till nästkommande år eller att utnyttja en anslagskredit.

Möjligheterna till ökat anslagssparande och anslagskredit på försvarsområdet eller att på annat sätt reservera medel så att de i allt väsentligt inte kan tas i anspråk för annat i regeringens årliga budgetprövningar (förutsatt att inte regering och riksdag ändrar säkerhetspolitik, målbild eller anskaffningsplaner) bör utredas.

Icke objektbundna reserver

Omfattande projektbundna reserver minskar utrymmet för anskaffning av ny materiel och försvårar de nödvändiga omprioriteringar som kan behöva göras i senare skeden. Enbart i materielanskaffningar med objektsramar finns för närvarande ca 2 miljarder kronor avsatta i reserver. Även i övriga anskaffningsprojekt torde reserver i skilda former finnas avsatta. Därför kan enligt Riksrevisionsverkets mening Försvarmakten behöva öka avsättningen till icke objektbundna reserver i relation till reserver i objektsramar och i andra projekt.

Bemyndiganderamar

Tidigare styrdes materielanskaffningen i huvudsak genom bemyndiganden. Framöver skall regeringen även styra materielanskaffningen genom så kallade objektsramar. På sikt skall den allra största delen av materielanslaget omfattas av sådana ramar, dvs. objektsramarna kan komma att omfatta bortåt 200 miljarder kronor. Objektsramarna innehåller även ekonomiskt utrymme för planerad verksamhet bortom det innevarande året. När objektsramar blir det mest betydelsefulla styrmedlet på materielområdet kan det således bli oklart vad myndigheterna har befogenhet att besluta om bland annat i fråga om framtida planerade anskaffningar. Styrningen med bemyndiganden bör därför ses över.

1.3.2 Åtgärder för att minska osäkerheten i tillväxt- och ominriktningmöjligheter

En samlad bedömning av kostnader och risker för att upprätthålla nödvändiga strategiska kompetenser som skall möjliggöra en anpassning till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge bör göras. Det gäller att identifiera, analysera och bevaka de risker som nämnts tidigare.

Följande anpassningsåtgärder bör ingå i en sådan samlad bedömning.

De ekonomiska konsekvenserna av att få tillgång till alternativa strategiska kompetenser bör klargöras. Det gäller även i vilken grad internationell kompetens finns tillgänglig och till vilka kostnader dessa kan säkerställas.

Även det ömsesidiga beroendet m.m. i internationella projekt bör klarläggas. Det gäller bland annat riskbedömning, fördyrande faktorer, förseningar, möjligheter att lämna ingånget arbete vid fördyringar/förseningar samt sist men inte minst kriterier för att avväga tvingande ambitionsändringar. Rapportering bör ske i samlad form och på sådant sätt att erfarenheter och lärdomar kan dras av turerna i pågående och genomförda samarbetsprojekt. För att internationella samarbetsprojekt skall kunna förlöpa på ett tillfredsställande sätt behöver insyn och kontroll säkerställas. Detta är av vitalt säkerhetsintresse i samband med försvarssamarbete.

1.3.3 Åtgärder för att förbättra beslutsunderlag, uppföljning och kontroll

Försvarsmakten bör avsevärt förstärka den studie- och analysverksamhet som föregår en anskaffning av materiel. I sådana studier bör kostnaderna för alternativa teknikprestationer beräknas. I materielplanen bör, förutom det icke planerade utrymmet, företrädesvis finnas projekt baserade på systematiska kostnadsberäkningar. Bland alternativen bör finnas både köp av färdiga produkter, utveckling, leasing, byte och vidmakthållande av äldre system.

En förbättrad prognosverksamhet behövs för hur kostnader, tider, verksamhet m.m. för objekt i materielplanen utvecklas ("early warning systems"). Planer och budgetar bör automatiskt kunna uppdateras med hänsyn till ändrade förutsättningar, utfall m.m. För bättre prognoser behövs ett projektuppföljningssystem.

Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör i varje större anskaffning regelmässigt följa upp upphandlings- och anskaffningsstrategierna.

Redovisningskraven på objektsramarna bör skärpas. Krav bör kunna ställas på versionshantering. Projekt som styrs med objektsramar måste fortlöpande kunna dokumentera förändringar i kostnader, prestanda, förändringar i systemomfång eller avtalade tider. En automatisk koppling mellan redovisnings- och faktureringsystemet samt mellan milstolpsrapporteringen och redovisningen av objektsramar bör även finnas.

För att skapa ökad kontinuitet och ett tydligt ansvar i anskaffningen och för att utveckla den svenska modellen i en internationell anskaffningsmiljö bör Försvarsmakten i samarbete med Försvarets materielverk pröva att använda sig av integrerade

produktteam. Erfarenheter av sådana integrerade team finns bland annat i Storbritannien inom deras modell för "smart procurement". Dessa erfarenheter bör följas upp.

Försvarsmakten bör utveckla informationsstödet så att en enhetlig uppföljningsmetod för projektverksamhet finns inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Materielverket bör kräva att en "earned value" metod eller motsvarande tillämpas av företagen i de avtal som ingås framöver vid anskaffningen av materiel.

För att kunna följa upp och utvärdera anskaffningar bör Försvarsmakten i samarbete med Försvarets materielverk regelmässigt se till att det för varje större materielanskaffning finns a) investeringskalkyl (förkalkyl) som inkluderar väsentliga ekonomiska och andra konsekvenser för flera alternativ eller ett nollalternativ, b) efterkalkyl inklusive utvärdering av avvikelser gentemot ursprunglig investeringskalkyl.

1.3.4 Uppföljning av en styrande materielstrategi

Försvarsmakten bör utarbeta en mer styrande materiel-försörjningsstrategi, i vilken åtgärder för att hantera de risker som Riksrevisionsverket identifierat i sin granskning övervägs. Åtgärderna bör regelbundet följas upp och genomförandet kontrolleras för att kunna förbättra materielanskaffningens effektivitet. En viktig förutsättning för att göra detta är att återkommande kontrollera strategins utgångspunkter, mål och handlingsplaner. Materielstrategin bör brytas ned i operativt tidsbestämda mål och handlingsplaner som kan följas upp.

2 Försvarsmyndigheternas internationella försvarsmaterielsamarbete

Statskontoret har på uppdrag av Materieförsörjningsutredningen studerat den svenska statsförvaltningens deltagande i internationella bilaterala och multilaterala försvarsmaterielsamarbeten. Det övergripande syftet med studien har varit att kartlägga inriktningen och omfattningen av det svenska deltagandet samt att analysera om formerna för styrning, samordning och ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna i den svenska statsförvaltningen är ändamålsenliga och effektiva. Ansvarig för studiens genomförande har varit byrådirektör Andreas Savelli.

Statskontorets rapport, *Med världen i sikte – en studie av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete* (2000:46), visar att det svenska försvarsmaterielsamarbetet i många avseenden är framgångsrikt. Inte minst visar Sveriges deltagande i sexnations-samarbetet att Sverige har gott internationellt renommé och är attraktivt att samarbeta med. I studien har dock framkommit att det finns brister som kan hämma effektiviteten i samarbetet. Statskontoret pekar bland annat på att:

- det finns behov av att utveckla formerna för styrning och samordning i samband med det internationella samarbetet,
- regeringen bör komma in i ett tidigare skede av det internationella samarbetet än vad som idag är fallet,
- det finns ett behov av utveckla bättre och långsiktigare mål och strategier för det internationella samarbetet,
- formerna för uppföljning och utvärdering av det internationella samarbetet kan förbättras.

2.1 Det bilaterala samarbetet dominerar

Av Statskontorets studie framgår att den absoluta merparten av det internationella materielsamarbetet, både vad gäller resurser och projekt, än så länge utgörs av bilaterala kontakter och projekt. Mycket av det multilaterala arbetet befinner sig ännu på en mera diskussionsbaserad nivå medan det bilaterala samarbetet innehåller

avsevärt mera konkreta projekt om forskning och utveckling, gemensamma inköp, utbildning, exportsamarbeten m.m. Detta innebär dock inte att det multilaterala materielsamarbetet är mindre betydelsefullt. Det är viktigt för Sverige att vara representerat i de multilaterala organen. Detta beror inte minst på att de kontakter som knyts i dessa organ ofta är en inkörsport till gynnsamma bilaterala forsknings-, samordnings- och materielanskaffningsprojekt.

2.2 Regeringskansliet är mer involverat i det bilaterala samarbetet

Det bilaterala arbetet är reglerat av mellanstatliga avtal och Regeringskansliet är avsevärt mera involverat i det bilaterala arbetet vad gäller styrning och deltagande i förhandlingar. Regeringskansliet svarar för instruktionsgivning, samordning och utnämning av svenska representanter i det övergripande bilaterala utbytet.

Det multilaterala samarbetet är i mindre omfattning reglerat av avtal som är bindande för regeringen. Det multilaterala materielsamarbetet är även i större utsträckning delegerat till myndighetsnivå vad gäller både deltagande, styrning och samordning. För flera av de multilaterala organen har regeringen gett myndigheterna generella bemyndiganden att delta på områden som är viktiga för respektive myndighet.

Det har inte legat inom ramen för Statskontorets uppdrag att bedöma om det svenska engagemangets inriktning och omfattning är ändamålsenligt. Vad som dock kan konstateras är att det svenska engagemanget är relativt omfattande vad gäller både antalet bilaterala avtal (Memorandum of Understanding, MOU) och multilaterala organ. Den utveckling som flera bedömare förutspår är att det multilaterala arbetet kommer att öka i omfång de närmaste åren.

Regeringskansliet och myndigheterna bör därför göra en noggrann avvägning mellan bilateralt och multilateralt arbete och mellan ett brett angreppssätt och färre och djupare samarbeten. Dessa frågor måste analyseras i förhållande till tillgängliga resurser och de mål som finns för materieförsörjningen. Statskontoret pekar särskilt på vikten av att det i större utsträckning än idag förs en diskussion om vilka verktyg och metoder som kan utvecklas för att ställa befintliga resurser i relation till prioriteringar och uppnådda resultat.

2.3 Behov av utvecklad styrning

Av Statskontorets studie framgår att flertalet av de intervjuade departements- och myndighetsrepresentanterna bedömer att principerna för styrning, gränsdragning och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet och myndigheter i huvudsak är väl avvägda. I enlighet med de styrprinciper Försvarsdepartementet fastställt och de olika avtalsnivåer som finns för det bilaterala arbetet deltar departementet på den mellanstatliga nivån medan myndigheternas roll ökar i och med att samarbetet konkretiseras och frågorna blir mer expertbetonade. Eftersom det multilaterala arbetet i större utsträckning än det bilaterala redan på inledningsstadiet befinner sig på en mera expertbetonad nivå uppfattas det även som naturligt att regeringen delegerat ansvaret för flera av de multilaterala organen till myndigheterna.

Även om den övergripande ansvarsfördelningen upplevs som ändamålsenlig framkommer kritik i studien om den löpande styrningen av det internationella försvarsmaterielsamarbetet. Statskontorets bedömning är att styrprocesserna mellan såväl departement och myndigheter som internt i myndigheterna är svaga och kan utvecklas. Ett enhetligt och fast svenskt agerande på olika nivåer i det internationella materielsamarbetet kräver tydligare styrning på övergripande politisk nivå och väl utvecklade myndighetsinterna rutiner.

2.4 Regeringens roll

En förutsättning för att stärka den övergripande styrningen är enligt Statskontorets bedömning att Regeringskansliet spelar en aktiv roll i ett tidigare skede av en förhandlings- och avtalsprocess än vad som idag är fallet. När en myndighet begär tillstånd att påbörja nya förhandlingar, ingå avtal eller på annat sätt fördjupa ett samarbete har Regeringskansliet idag i många fall att ta ställning till i princip färdiga underlag. Regeringskansliets roll blir att reagera snarare än att på ett tidigt stadium påverka inriktningen. Statskontoret föreslår därför att regeringen ser över möjligheterna till att i större omfattning utfärda tidiga inriktningsbeslut. Vidare bör det vara möjligt att tydligare reglera och ställa krav på att myndigheterna kontinuerligt skall samråda med Regeringskansliet.

2.5 Mycket av styrningen är informell

Statskontoret konstaterar att både relationen mellan departement och myndigheter och den myndighetsinterna styrningen i samband med både det bilaterala och multilaterala samarbetet idag är av relativt informell karaktär. De informella kontakterna har ett stort värde när det gäller att upprätthålla en levande och kontinuerlig kontakt mellan departement och myndigheter. Det informella inslaget bör dock inte ersätta formella rutiner utan snarare ses som ett komplement. Statskontorets bedömning är att det ur aspekter som tydlighet och kontinuitet finns ett värde i att utveckla regeringens styrning och myndigheternas interna rutiner vad gäller instruktionsgivning och återrapportering både i det bilaterala och multilaterala arbetet.

I studien framhåller intervjuade chefstjänstemän och personer med koordinerings- och planeringsansvar inom myndigheterna att styrningen ibland brustit och att det i större omfattning borde finnas mer formella rutiner. Även intervjuade departements-tjänstemän har tryckt på betydelsen av att utveckla regeringens styrning och de myndighetsinterna rutinerna.

Det är enligt Statskontoret av vikt att myndigheterna ser över de brister som finns i de interna rutinerna. Hittills har en mera formell myndighetsintern instruktionsgivning och återrapportering överlag varit begränsad och i vissa fall obefintlig. Det är därför av högsta vikt att myndigheterna värnar om och fullföljer det arbete som inletts med att bättre strukturera rutinerna för främst det multilaterala arbetet.

2.6 Behov av bättre och långsiktigare mål och strategier

Enligt Statskontorets finns det ett behov av att utveckla de övergripande målen och strategierna för det svenska internationella försvarsmaterielsamarbetet. Statskontorets bedömning är att det i många fall saknas en mera övergripande strategi, långsiktighet och policy från regeringens sida när det gäller inriktning och mål i det internationella materielsamarbetet. Det vilar ett stort ansvar på regeringen att se över de brister som framkommit rörande mål och strategier men även myndigheterna har en viktig roll att spela.

Departements- och myndighetsrepresentanter har i Statskontorets studie pekat på brister i strategi och policy. Kritiken gäller dock inte enbart regeringen. Både myndighets- och departements-

tjänstemän har tryckt på att den berörda statsförvaltningen som helhet saknar en gemensamt utarbetad och förankrad grund att stå på när det gäller att driva svenska ståndpunkter och strategier i internationella förhandlingar.

I syfte att stärka Försvarsdepartementets förmåga att utarbeta strategier och operativa mål föreslår Statskontoret att det inrättas en analysfunktion på Försvarsdepartementets enhet för det militära försvaret. Denna funktion, bestående av förslagsvis ett par heltidstjänster, bör ha specifikt ansvar för att operativt analysera och utveckla strategier för det internationella materielsamarbetet. En stärkt strategikapacitet på Försvarsdepartementet bör även ge förutsättningar för departementet att stärka den övergripande styrningen och komma in tidigare i samarbetsprocessen.

2.7 Former för uppföljning och utvärdering

I studien har även framkommit att det både på departements- och myndighetsnivå i många fall saknas en samlad bild av det svenska engagemangets inriktning, omfattning och status.

Det finns idag, enligt flera bedömningar från både departements- och myndighetsföreträdare, en risk för onödigt dubbelarbete och att Sverige inte driver en konsekvent linje och talar med en röst i olika organ. Berörda departement och myndigheter måste arbeta mera integrerat, något som förutsätter bättre utvecklade metoder för att överblicka och samordna olika myndigheters deltagande och insatser.

Det är ur både effektivitets- och trovärdighetssynpunkt nödvändigt att tala med en röst oavsett vem som företräder statsförvaltningen. Behovet av att samordna och prioritera positioner som Sverige intar i olika internationella organ blir starkare och svenska ståndpunkter måste vara förankrade i hela förvaltningen.

Enligt Statskontoret är bristen på överblick och utvärdering inte tillfredsställande. Formerna för återrapportering och utvärdering av det svenska deltagandet bör ses över och rutinerna utvecklas.

För att åstadkomma detta behövs utvecklingsinsatser på flera plan. Enligt Statskontoret bör bland annat redovisningen och uppföljningen av det svenska deltagandet i det internationella materielsamarbetet utvecklas från myndigheternas sida. Myndigheterna är idag ålagda att i sina årsredovisningar rapportera det internationella arbetet. Enligt Statskontoret är detta inte tillräckligt för att ge en heltäckande bild av kostnader och resultat. Stats-

kontoret föreslår därför att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att utarbeta tydligare rutiner och verktyg för såväl kvantitativ som kvalitativ uppföljning av den internationella verksamhetens inriktning, kostnad och resultat.

2.8 Prioriteringar av det internationella engagemanget

Ett viktigt syfte med det internationella materielsamarbetet är att på både lång och kort sikt skapa och upprätthålla nätverk. I detta ligger en avvägning mellan ett brett deltagande där Sverige synliggörs på så många arenor som möjligt och ett mera avgränsat angreppssätt mot några få viktiga länder och frågor.

I studien framförs från både departements- och myndighetshåll kritik mot såväl bristande resurser som otillfredsställande prioriteringar i samband med det internationella engagemanget.

I studien framkommer att Försvarsdepartementet och myndigheterna i många fall har olika synsätt på prioriteringsfrågan och bredden på insatserna. Från myndighetshåll framhålls att departementet har en allt för bred ambitionsnivå och att det vore önskvärt att i större utsträckning selektera och fördjupa insatserna på några avgränsade områden och länder. Försvarsdepartementets intervjuade representanter delar delvis uppfattningen att departementet skulle kunna utveckla och bli tydligare i sina prioriteringar. Samtidigt poängteras att det mesta av prioriteringarna är upp till myndigheterna själva att göra.

För ett litet land som Sverige är möjligheterna att driva samtliga frågor på den internationella arenan begränsade. Det blir därmed nödvändigt att släppa vissa frågor för att kunna koncentrera sig på områden och länder som bedöms som strategiskt viktiga att driva. Detta kräver tydliga prioriteringar både på övergripande politisk nivå och på myndighetsnivå. Statskontorets bedömning är att sådana prioriteringar till viss del saknas i det internationella arbetet och att både Regeringskansliet och myndigheter behöver utveckla formerna för långsiktiga och strategiska prioriteringar. Förutsättningarna för sådana prioriteringar är i sin tur avhängiga en tydligt preciserad målbild och strategi för vad Sverige vill uppnå både på kort och lång sikt.

2.9 Försvarsdepartementets resurser

I stort sett samtliga av de Förvarsmakts- och stödmyndighetsföreträdare som Statskontoret intervjuat har framhållit att den svenska statsförvaltningens organisering av det internationella materielarbetet måste stärkas resursmässigt. Myndigheterna framhåller i synnerhet behovet av att Försvarsdepartementet stärks personalmässigt. Bland annat poängteras det att beredningstiderna i Regeringskansliet ibland upplevs som långa när myndigheterna hemställer om avtal eller bemyndiganden att fördjupa ett internationellt samarbete. Vidare framhålls att en personalmässig förstärkning av Försvarsdepartementet krävs för att ge departementstjänstemännen möjligheter att ägna mera tid åt strategiska och långsiktiga frågor.

Även från Försvarsdepartementets sida framhålls behovet av ytterligare resurser och att personalstyrkan inte räcker till för att med kraft och framförhållning styra det internationella materiel-samarbetet.

Statskontoret föreslår i studien att möjlighet delegera mera uppgifter till myndigheterna för att frigöra resurser på Försvarsdepartementet utreds. Det är av vikt att konsekvenserna av en sådan omstrukturering noggrant genomlysas med avseende på vilka uppgifter och befogenheter som bör delegeras, styrningsfrågor m.m.

Möjligheten att vid behov, och inom ramen för befintliga medel, styra om resurser till det internationella arbetet bör vara större på stora myndigheter som Förvarsmakten, Försvarets forskningsanstalt och Försvarets materielverk än på Försvarsdepartementet. Genom att i större utsträckning t.ex. delegera ordförandeskap och sekreterarskap i MOU-kommissionerna till myndigheterna kan Försvarsdepartementet få resurser till bättre styrning och att arbeta med mera långsiktiga och strategiska frågor.

Åtminstone på kort sikt gör dock Statskontoret bedömningen att en ökad delegering av uppgifter till myndighetsnivå inte är en tillräcklig åtgärd. Statskontoret förordar därför att Försvarsdepartementet stärks något personalmässigt.

2.10 Växeltjänstgöring mellan Regeringskansliet och myndigheterna

Vad avser kompetensbehov betonar samtliga av de tjänstemän Statskontoret intervjuat att den tekniska kompetensen och sakkunskapen är mycket hög i Sverige. Sverige ligger i många avseenden långt framme och det är attraktivt för många länder att samarbeta med Sverige. Många av de intervjuade tjänstemännen menar dock att det finns behov av ett bättre kunskaps- och kompetensutbyte mellan aktörerna.

Dels ur kompetensutvecklingssynpunkt, dels för att skapa förutsättningar för en flexiblere kompetens- och resursallokering föreslår Statskontoret att det utarbetas konkreta åtgärder, t.ex. individuella program, för ökad växel- och utbytestjänstgöring mellan departement och myndigheter.

Andra behov som framförs i studien rör förhandlingserfarenhet, förmågan att skapa och bibehålla nätverk och att på ett tidigt stadium mer aktivt föra fram svenska intressen. Svenska aktörer bör i större utsträckning verka för att skapa kontakter och på ett tidigare stadium komma in i strategiska dialoger med intressanta länder och aktörer.

3 Utredning avseende exportstöd

Regeringen gav den 1 juli 1999 en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av nuvarande organisation och resurser för stöd för försvarsmaterielexport inom Försvarsdepartementets ansvarsområde samt att föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra verksamheten. Utredaren, generalmajor Peter Lundberg, lämnade sitt förslag till regeringen den 4 oktober 1999 (diarienummer Fö1999/2242/MIL). Utredningen refereras nedan i sammanfattning.

3.1 Bakgrund

Den svenska staten lämnar på olika sätt stöd till svensk industris exportansträngningar baserat på ett intresse för Sverige som nation att främja svensk export. Handelsbalans, sysselsättning etc. är några motiv för statligt engagemang i exportarbetet. Det statliga engagemanget kanaliseras via ett antal olika funktioner såsom medverkan på hög politisk nivå, UD:s exportfrämjande verksamhet, exportrådet, exportkreditnämnden m.m.

Specifikt för försvarsmaterielexport finns det utöver de ovan beskrivna allmängiltiga motiven ytterligare skäl att stödja exportindustrin. Dessa motiv är i grunden av försvars- och säkerhetspolitisk karaktär. Ett sådant motiv är att export av försvarsprodukter är av synnerlig betydelse för att den svenska försvarsindustrin skall kunna behålla den teknologiska och industriella bas som är nödvändig för att säkerställa drift, anpassning och vidareutveckling av till det svenska försvaret levererade system. Ytterligare motiv är att staten kan påräkna royaltyintäkter vid export av system där utvecklingen bekostats av staten och att kostnader för vidareutveckling kan delas mellan flera användare. Därutöver torde försäljning av svenska försvarssystem till länder/regioner, som är av betydelse för svenska säkerhetsintressen, ha ett långsiktigt säkerhetspolitiskt värde.

3.2 Slutsatser och förslag till åtgärder

3.2.1 Regeringskansliets roll

Utredningen har identifierat ett behov av ökad koordination och styrning i uppdragskedjan från Regeringskansli till försvarsmyndigheter och industri.

Modellen med en exportsamordnare inom Regeringskansliet fungerar väl, men utveckling av koordinations- och referensgruppernas (KRG) arbetsformer samt viss utökning av resurser bedöms önskvärd. Utredningen tar inte ställning till det kvantitativa behovet av utökade resurser inom Regeringskansliet, men viss resursförstärkning hos såväl exportsamordnaren på Utrikesdepartementet som inom Försvarsdepartementet bedöms erforderlig.

En förändring av nuvarande modell för koordinations- och referensgrupper föreslås på så sätt att Regeringskansliets centrala koordinationsorgan, i ett och samma forum hanterar samtliga prioriterade försvarssystem och aktuella marknader.

Statens samlade exportstöd bör i ökad omfattning prioriteras, styras och koordineras utifrån en långsiktig och strategisk exportstödsplan upprättad i samarbete med den exporterande industrin. En vidareutvecklad KRG-funktion enligt ovan utgör den naturliga organisationen för utarbetande av en sådan strategisk plan.

Försvarsdepartementet föreslås svara för den övergripande koordinationen mellan försvarsmyndigheterna, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt, genom fördelning av generella ansvarsområden och fördelning av budget. En tydlig rollfördelning, som på bästa sätt tillvaratar respektive myndighets ordinarie kärnkompetenser bör göras i syfte att undvika uppbyggnad av dubbelkompetens. I övrigt förutsätts myndigheterna svara för sin inbördes koordination genom sedvanlig myndighetssamverkan.

3.2.2 Försvarsmyndigheternas roll

Det bedöms inte motiverat eller lämpligt att bygga upp en exklusiv exportstödsorganisation vid sidan av de nu etablerade myndigheter. Den svenska försvarsmaterielexporten bedöms inte vara av den omfattningen att detta skulle vara rationellt. Ett balanserat utnyttjande av tillgängliga resurser med vissa selektiva

resursförstärkningar och tillvaratagande av synergieffekter med försvarsmyndigheternas ordinarie verksamhet torde vara det mest resurseffektiva sättet att lösa exportstödsuppgifterna för myndigheterna.

Vad gäller försvarsmyndigheternas resursbehov bör detta klarläggas efter det att metodiken för styrning och prioritering av verksamheten utvecklats i enlighet med vad som föreslås ovan. Dagens resurstilldelning borde kunna utgöra en rimlig utgångspunkt för en sådan översyn av resursbehovet. En förbättrad styrmodell bedöms kunna bidra till ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser samt förhindrande av dubbelarbete mellan och inom de berörda myndigheterna. Principerna för användning av tilldelade medel för referensmyndighetsuppgifter är i dagsläget inte helt klara. Rena myndighetsuppgifter inom området internationell verksamhet bör hållas isär från referensmyndighetsuppgifter.

Oberoende av hur detta utreds vidare är dock bedömningen att en utökning av dagens resurser för exportstöd vid de berörda myndigheterna erfordras om försvarsindustrins behov skall tillgodoses. För de projekt där exportavtal tecknats är det väsentligt att myndigheterna ges möjlighet att inom ramen för kundfinansierade åtaganden temporärt bygga upp de resurser som erfordras utan begränsning av eventuella personal- och löneramar.

Försvarsmyndigheterna bör så långt möjligt ges generella mandat att agera inom ramen för givna uppdrag och i enlighet med en fastställd långsiktig strategisk plan.

Försvarsmyndigheterna förutsätts svara för kontakterna med försvarsindustrin beträffande genomförande av den exportstödsverksamhet som berör myndigheterna syftande till löpande koordination och reglering av olika sorts åtaganden. Försvarets materielverk bör vara sammanhållande för kommersiella frågor och kommersiella åtaganden gentemot industrin. Samarbete mellan myndigheter och industri rörande exportstöd bör regleras genom principavtal enligt den modell som finns etablerad mellan materielverket och Industrigruppen JAS.

Det finns situationer då industrin av olika skäl inte förfogar över resurser och/eller kompetenser, vilka normalt skulle kunna anses utgöra naturliga industriella resurser och kompetenser, och då man av olika skäl inte har möjlighet att anskaffa dessa inom den tid som står till buds. Vid sådana fall bör industrin genom förhyrning av materiel respektive tillfällig anställning av personal från t.ex. Försvarsmakten eller Försvarets materielverk på kommersiella

grunder och för begränsad tid kunna erbjudas möjlighet att anskaffa de erforderliga resurserna och/eller kompetenserna. Försvarsmakten, Högkvarteret, bedöms behöva förstärka sin sammanhållande roll beträffande Försvarsmaktens samlade medverkan i exportverksamhet.

3.2.3 Ambassadernas och försvarsattachéorganisationens roll

Ambassaderna inklusive försvarsattachéorganisationen utgör en viktig del av den svenska statens exportstödande funktion vad gäller försvarsmateriel.

För försvarsattachéorganisationen föreslås en översyn av ledningsprinciperna på så sätt att försvarsattachéverksamheten dimensioneras och inriktas så att samtliga intressenters behov bättre kan tillgodoses utan att behöva ändra på nuvarande organisationstillhörighet. Förslaget grundar sig på en liknande modell använd inom det brittiska systemet.

3.2.4 Finansieringsfrågor

Baserat på att den svenska staten har ett eget intresse av export av viss försvarsmateriel bör det statliga exportstödet vad avser försvarsmateriel finansieras över statsbudgeten. Det är väsentligt att enskilda exportprojekt analyseras och värderas med avseende på exportnytta innan staten satsar resurser på projektet. Möjligheten att återföra royaltyintäkter från försäljning av försvarsmateriel direkt till statens exportstödsbudget bör övervägas.

Finansiering av statens åtaganden efter ett eventuellt kontrakt, bör som grundregel finansieras av kunden direkt till staten eller indirekt via den exporterande industrin, beroende på hur åtagandet avtalats. I det fall bilaterala avtal på regerings- eller myndighetsnivå blir upprättade som en följd av en exportaffär bör dock respektive land svara för sina respektive kostnader för samarbetet. Detta bör bygga på att samarbetet bedöms vara till ömsesidig nytta för de samarbetande länderna.

Av samma skäl som beträffande finansiering, bör staten svara för sitt eget ansvar och sin egen risk vid medverkan i exportverksamhet.

3.2.5 Exportkontroll, kompensationsåtaganden mm.

Det svenska systemet för exportkontroll fungerar väl och är på ett lämpligt sätt avgränsat från exportstödande verksamhet.

Det etablerade samarbetet med USA rörande reexport till tredje land av USA-teknologi i JAS 39 Gripen inom ramen för arbetsgruppen Defense Export Working Committee (DEWC) bör utvecklas genom att arbetsgruppen ges mer generella uppgifter och Försvarets materielverk, som myndighetsuppgift, tilldelas uppgiften att sammanhålla verksamheten på svensk sida.

Staten bör normalt inte svara för försäljning av försvarsmateriel till utländsk kund. Undantag bör dock kunna göras om kunden ställer som krav att ha svenska staten som motpart. Överskottsmateriel bör i vissa fall försäljas genom svenska statens försorg.

Frågan om offset och motköpsaffärer som en del i statligt exportstöd bör utredas ytterligare.

4 Översyn av samordningen av stödet till försvarsmaterielexport inom Regeringskansliet

Statssekreterargruppen för samråd om försvarsmaterielfrågor beslöt den 11 juni 1999 att en intern genomgång skulle göras av rutiner, organisation och koordinering av stödet inom regeringskansliet för export av svensk försvarsmateriel. Som ansvarig för översynen utsågs samordnaren av försvarsmaterielexport, ambassadör Bengt Lundborg, UD-EIM. Denna översyn skulle samordnas med det uppdrag som generalmajor Peter Lundberg erhållit att se över nuvarande organisation och resurser för exportstöd inom Försvarsdepartementets ansvarsområde.

Genomgången överlämnades till Försvarsdepartementet den 11 oktober 1999 och berörde behovet av stöd, stödets former, organisation, inriktning, informationsflöde och resurser.

4.1 Bakgrund

I *prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse* konstaterades att det var viktigt att regeringen och svenska myndigheter på ett aktivt och strukturerat sätt stödde försvarsindustrins exportansträngningar, under förutsättning att exporten stod i överensstämmelse med riktlinjerna för svensk försvarsmaterielexport.

Inom regeringskansliet bildades därför 1996 en statssekreterargrupp för samråd om försvarsmaterielfrågor och en tjänst tillsattes för samordning inom regeringskansliet av stödet till försvarsmaterielexporten. Denna tjänst är placerad vid UD:s enhet för exportfrämjande och inre marknaden (EIM). Två undergrupper till statssekreterargruppen upprättades samtidigt, en för försvarsindustri (FIND-gruppen) som leds av Försvarsdepartementet samt en för försvarsmaterielexport som leds av UD. Dessutom har olika samråds- och projektgrupper inom regeringskansliet, myndighetsfären och med deltagande av industrin tillsatts.

Försvarsutskottet anmodade i sitt *betänkande 1998/99:FöU1* regeringen att i en situation med en vikande internationell marknad för försvarsmateriel och skärpt konkurrenssituation vidta

ytterligare åtgärder i syfte att skapa bättre förutsättningar för angelägna exportframgångar för viktiga försvarsmaterielprojekt.

4.2 Slutsatser och förslag

Utredningen konstaterade att det i ännu högre grad än tidigare är försvarspolitiskt viktigt att stödja svensk försvarsmaterielexport. Export av större försvarssystem kräver regerings- eller myndighetsstöd. Det finns för detta ett tydligt politiskt mandat. Inom regeringskansliet, ambassaderna och myndighetssfären berörs ett större antal tjänstemän av denna verksamhet vilket understryker behovet av prioritering och samordning. Det ökande internationella samarbetet ställer nya krav på kompetens och resurser. Utredningen föreslog följande åtgärder:

- Den år 1996 upprättade statssekreterargruppen för försvarsindustrifrågor borde i ökad utsträckning användas för policydiskussioner och prioriteringar. De två undergrupperna, försvarsindustri- och exportgruppen, kunde slås ihop och utgöra ett förstärkt beredningsorgan till statssekreterargruppen.
- För det löpande exportstödet borde ökad effektivitet skapas genom nya riktlinjer och instruktioner för beslutsfattande, samordning, prioritering och informationsgivning.
- Försvarsattachéverksamheten borde byggas ut för att öka den internationella erfarenheten inom Försvarsmakten och för att underlätta kontakterna med länder som köpt eller kan tänkas köpa större svenska vapensystem.
- Det föreslogs att ytterligare koordinations- och referensgrupper (KRG) skulle inrättas.