



Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Syftet med utredningen är att utforma en ändamålsenlig ordning för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,
- föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens krav på operativ förmåga,
- föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,
- föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade projekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas, och
- jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

Bakgrund

I propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) anförde regeringen att Försvarsmaktens behov av materiel ytterst bestäms av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materieförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Vidare anförde regeringen att processen för materieförsörjningen bör utformas så att insatsorganisationens behov och utformning kan tillgodoses över tiden med en förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Materieförsörjningen ska fokusera på åtgärder som krävs för att förbanden ska vara kompletta och användbara. Ledtider och ekonomiska bindningar i materieförsörjningsprocessen bör reduceras.

För att omhänderta inriktningspropositionens slutsatser tillsatte regeringen 2009 Försvarsstrukturutredningen (dir. 2010:45). Utredaren lämnade flera förslag om hur materieförsörjningen till Försvarsmakten borde förändras för att kunna effektiviseras och hantera insatsorganisationens krav (SOU 2011:36). Med utredarens förslag som grund fattade regeringen den 28 juni 2012 beslut om ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk när det gäller inköpsverksamhet, ledningsverksamhet och beställningsverksamhet. I beslutet gavs uppdrag till myndigheterna att föra över viss verksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk för att därigenom effektivisera försvarets stödverksamhet. Beslutet innebar även att beställningar från Försvarsmakten till Försvarets materielverk ska göras på högre systemnivåer, vilket medför beställningar som större helheter eller samlingsbeställningar.

Riksdagen har i olika sammanhang efterfrågat en utvecklad materielredovisning, senast i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2013. Regeringen har i Försvarsmaktens och Försvarets materielverks regleringsbrev för budgetåret 2013 utökat kraven på återredovisning av beslutade materielprojekt i syfte att stärka statsmakternas kontroll över

redan fattade investeringsbeslut. En investering kan omfatta alla skeden under ett materielsystems livslängd, från forskning och utveckling till avveckling.

Materielplaneringens brister

Nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå. Riksdagen beslutar om en ekonomisk ram för de anslag som avser materielinvesteringar, men varken riksdagen eller regeringen tar ställning till Försvarmaktens långsiktiga investeringsplanering. Först när Försvarmakten ber om regeringens tillstånd att genomföra en investering blir frågan ett ärende för regeringen. Det gör att regeringen inte påverkar den långsiktiga materielförsörjningen utan ställs inför beslut som sedan länge i praktiken är fattade av Försvarmakten och Försvarets materielverk. Valmöjligheterna för regeringen är därför mycket få. Det resulterar i sin tur i en detaljerad och omfattande kravställning från regeringen på beslutsunderlag vilket i sin tur leder till att den strategiska överblicken riskerar att gå förlorad utan att regeringens egentliga krav på strategisk inriktning av materielförsörjningen blir verklighet. Samtidigt försvårar nuvarande beslutprocess för myndigheterna att göra effektiva upphandlingar, såväl nationellt som tillsammans med andra nationer, eftersom beredningstiden kan bli lång innan beslut fattas och utfallet av beslutet är osäkert.

Riksdagens och regeringens behov av förbättrad materielredovisning och förbättrade beslutsunderlag ska tillgodoses inom ordinarie budgetprocess. Nuvarande ordning för beslut i materielärenden innebär att regeringen tar ställning till anskaffningen av enskilda objekt eller i vissa fall på systemnivå. Det saknas dock möjlighet att på en strategisk nivå ta ställning till en helhet för den kommande planeringsperioden. Det saknas även en tydlig koppling till de ekonomiska ramarna och den mer övergripande förmågeutvecklingen. Vidare försvårar dagens relation mellan materielplaneringsprocessen och budgetprocessen för regeringen att tydligt påverka materielinvesteringarna. Den gör det samtidigt svårt för

myndigheterna att hantera den styrning som kommer från regeringen. Ett problem med att besluta om en investering som ska genomföras om tio år är att det per definition innebär att ett stort antal viktiga faktorer inte är kända och därför behöver klarläggas före projektstart. Med nuvarande planeringsprocess är det svårt för regeringen att påverka vilka projekt som Försvarsmakten och Försvarets materielverk får börja projektera eller omfattningen av de projekt som påbörjas, eftersom det inte finns någon naturlig beslutsprocess för detta. Det finns heller ingen tydlig process för hur påbörjade projekt kan avbrytas eller omprioriteras.

Det nya beställningsförfarandet där Försvarsmaktens beställningar till Försvarets materielverk sker på högre systemnivå kommer att leda till att myndigheternas framställningar till regeringen om materielinvesteringar ändras. Regeringen kommer att behöva hantera större system med hög komplexitet som påverkar en stor mängd angränsande system.

Den process som hanterar regeringens planering och beslut när det gäller försvarsmaterielinvesteringar behöver ses över för att det pågående förändringsarbetet ska förstärkas och bättre kunna stödja den strategi för materielförsörjning som riksdagen och regeringen har beslutat om (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) och regeringens beslut den 15 september 2011 (Fö2011/1381/MFI) om internationellt samarbete.

Uppdraget om en ny planeringsprocess för materielinvesteringar

Den planering som avser Försvarsmaktens materiel och anläggningar syftar ytterst till att uppfylla insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga och ska ha en utformning som gör det möjligt att omhänderta den av riksdagen och regeringen beslutade insatsorganisationens behov och prioriteringar över tid.

Utredningens övergripande uppdrag är att lämna förslag på en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.

Den nya ordningen bör utformas så att den bidrar till en bättre samordning mellan regeringens och försvarsmyndigheternas arbete inför investeringar i försvarsmateriel.

Avsikten är att ge regeringen en ändamålsenlig process för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt möjliggöra för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Den nya planeringsprocessen ska vidare möjliggöra en mer långsiktig styrning av materielinvesteringar med möjlighet för riksdagen och regeringen att fatta beslut om större helheter utan att statsmakternas kortsiktiga beslutsmandat begränsas.

Den nya ordningen för materielinvesteringar ska resultera i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen och vara i överrensstämmelse med budgetlagen. Därför behöver man se över möjligheterna att tillmötesgå behovet av ett samlat återkommande beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod. De ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen beslutat ska vara styrande i processen.

En ny process ska stödja långsiktiga beslut av statsmakterna med en tydlig spårbarhet till den beslutade insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Processen ska göra det möjligt för regeringen att tidigt påverka projekten samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående projektarbete.

En utvecklad process ska förbättra möjligheten för regeringen att följa upp projekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv. Den ska bidra till att minska de ekonomiska bindningarna kopplade till materieförsörjningen och förkorta ledtiderna från det att behov identifierats till dess materielen kan användas av förbanden. Vidare ska processen stödja de principer för materieförsörjning som regeringen redovisade propositionen (prop. 2008/09:140, s. 86) och regeringens beslut den 15 september 2011 (Fö2011/1381/MFI) om internationellt samarbete.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,

- föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga,
- föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,
- föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade projekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas,
- jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder,
- föreslå en förbättrad ordning för regeringens uppföljning av beslutade projekt,
- föreslå vilka fall som ska omfattas av krav på framställning till regeringen om bemyndigande för investering,
- se över behovet av analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt, och
- jämföra med planering och investeringar inom andra relevanta utgiftsområden.

Utredaren ska beskriva förslagets eventuella budgetära och ekonomiska konsekvenser och förslagets konsekvenser för riksdagens och regeringens finansiella styrning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom ramen för EU samt internationella samarbeten.

Utredaren ska även hålla sig informerad om pågående organisationsförändringar med anledning av regeringens beslut den 28 juni 2012 om effektivisering av försvarets stödverksamhet.

Utredaren ska följa införandet av ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118).

Utredaren ska informera Försvarsberedningen om sitt arbete. Utredaren ska samverka med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant. Vidare ska utredaren samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

(Försvarsdepartementet)