

# Forskning och utveckling samt försvarslogistik

*– i det reformerade försvaret*

*Betänkande av Försvarsstrukturutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:36

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23572-0  
ISSN 0375-250X

# Förteckning över bilagorna

<b>Bilaga 3</b>	
Tidigare beslut och utredningar vad gäller Försvarets stödverksamheter .....	655
<b>Bilaga 4</b>	
Styrning och offentligt åtagande – en sammanställning och problematisering .....	691
<b>Bilaga 5</b>	
KI-modellens tillämpbarhet på forskning och utveckling inom försvarsektorn .....	735
<b>Bilaga 6</b>	
Analys av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och KTH .....	789
<b>Bilaga 7</b>	
Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad ansvarsfördelning .....	847
<b>Bilaga 8</b>	
Konsekvenser för systemstödet vid genomförande av Försvarsstrukturutredningens förslag .....	877
<b>Bilaga 9</b>	
Sammanfattning av PwC – bolagiseringsprövningar – bakgrund .....	919

**Bilaga 10**

**Sammanfattning av PwC – bolagiseringsprövning –  
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)..... 931**

Yttrande från FOI .....941

**Bilaga 11**

**Sammanfattning av PwC – bolagiseringsprövning –  
Försvarmaktens logistik..... 945**

Yttrande från Försvarmakten.....955

**Bilaga 12 och bilaga 13**

**Sammanfattning av PwC – bolagiseringsprövning –  
Försvarets materielverk (FMV) och FMV:s test- och  
evalueringsverksamhet (FMV T&E)..... 963**

**Försvarets materielverk (FMV)..... 965**

**FMV:s test- och evalueringsverksamhet (FMV T&E) ..... 975**

Yttrande från Försvarets materielverk .....983

## Tidigare beslut och utredningar vad gäller Försvarets stödverksamheter

Konsultrapport utarbetad på uppdrag av Förvarsstruktur-  
utredningen

Ulf Wennerberg Konsult AB

Stockholm i oktober 2010

## INNEHÅLL

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>658</b>
1. Uppdraget.....	659
2. Avgränsning och genomförande.....	660
3. Politiska beslut och förslag som avser stöd verksamheterna .....	661
3.1 Tiden före år 2004.....	661
3.2 2004 års försvarsbeslut .....	662
3.3 Skrivelsen om en ändamålsenlig styrning och förvaltning av försvaret .....	664
3.4 Utvärdering av 2004 års försvarsbeslut .....	665
3.5 2009 års inriktningsproposition.....	666
4. Riksrevisionens granskningar .....	668
5. Utredningar som har berört stödverksamheterna .....	670
5.1 2001 års materielförsörjnings- och forskningsutredningar .....	670
5.2 Organisationsöversyner under perioden 2002– 2004 .....	671
5.3 Utredningar om stödverksamheterna som har genomförts efter 2004 års försvarsbeslut .....	673
6. Utredningar vad gäller försvarets styrning .....	681
7. Övrigt utredningsarbete.....	683
Bilaga 1 .....	687

# Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att sammanfatta resultatet av de beslut och utredningar som har fattats respektive genomförts beträffande det militära försvarets stödverksamheter under senare år. Inom ramen för uppdraget har ett stort antal besluts- och utredningsdokument gått igenom. Tidsmässigt har genomgången avgränsats till 2000-talet och då framförallt dess senare del.

Under hela 2000-talet har såväl regeringen som olika utredningar efterlyst en bättre spårbarhet mellan å ena sidan Försvarmaktens uppgifter och å andra sidan inriktningen av materiel- och logistikförsörjningen. Man har också velat minska bindningarna i materielplaneringen och betonat möjligheterna att påverka beslut som tas i tidiga skeden av materielprocessen. Ytterligare en återkommande synpunkt har varit betoningen av det internationella samarbetet och behovet av att styra kunskapsutvecklingen mot vissa strategiska kompetenser och nischer.

I dessa avseenden har utvecklingen under 2000-talet präglats av en hög grad av kontinuitet. Detta gäller dock inte de ekonomiska krav som ställts på stödverksamheterna. I detta avseende medförde 2004 års försvarsbeslut ett trendbrott. Den ramreduktion som beslutades vid detta tillfälle skulle i stor utsträckning tas ut genom besparingar i stödverksamheterna. Besparingsperspektivet har sedan denna tid varit ett dominerande inslag i det förändringsarbete vad gäller stödverksamheterna som initierats från statsmaktsnivå.

Några månader efter 2004 års försvarsbeslut tillsattes Försvarsförvaltningsutredningen med uppgiften att föreslå åtgärder i syfte att reducera kostnaderna för försvarets lednings- och stödverksamheter med 2 miljarder kronor per år. Stödutredningen föreslog några år senare ytterligare 3 miljarder kronor i besparingar. Bedömningen att det var möjligt att spara de aktuella beloppen hade i princip redan gjorts på politisk nivå. Något tillspetsat kan man hävda att utredningarnas uppgift var begränsad till att fördela

besparingarna på olika anslagsområden och delverksamheter inom stödverksamheterna.

Beträffande myndighetsstrukturen inom stödverksamheten har bedömningarna gått isär under årens lopp. De organisationsöversyner som genomfördes under perioden 2002–2004 av FMV, FOI och FHS föreslog inga förändringar i myndighetsstrukturen. Inte heller Forsvarsförvaltningsutredningen föreslog några förändringar i myndighetsstrukturen. Förslaget att lägga samman stödmyndigheterna till en myndighet framfördes av Forsvarsberedningen i den rapport som redovisades i juni 2008. Regeringen tog dock delvis avstånd från Forsvarsberedningens förslag. Stödutredningen föreslog att FMV och FOI skulle avvecklas och att en ny stödmyndighet skulle bildas. Också beträffande de organisatoriska konsekvenserna av en utökad samordning av materiel- och logistikprocesserna har meningarna gått kraftigt isär.

## 1. Uppdraget

Syftet med denna rapport är att sammanfatta resultatet av de beslut och utredningar som har fattats respektive genomförts beträffande det militära försvarets stödverksamheter under senare år. Tonvikten har lagts på beslut och förslag som har gällt besparingsåtgärder samt struktur- och organisationsförändringar inom stödverksamheten. Avsikten är att materialet ska kunna bidra till de analyser som Forsvarsstrukturutredningen måste göra för att kunna redovisa förslag enligt utredningens direktiv.

Stödverksamhet kan avgränsas på olika sätt. Det saknas en allmänt accepterad definition av vad som är stödverksamhet respektive kärnverksamhet inom det militära försvaret. I det följande har beslut och utredningar som har berört eller har betydelse för materieförsörjnings- och logistikprocesserna samt för forsknings- och teknikutvecklingsverksamheten medtagits. Frågor om det militära försvarets personalförsörjning har inte berörts då dessa frågor inte omfattas av Forsvarsstrukturutredningens uppdrag.



## 2. Avgränsning och genomförande

Inom ramen för uppdraget har ett stort antal besluts- och utredningsdokument gått igenom. Det rör sig om propositioner och skrivelser till riksdagen inom Förvarsdepartementets ansvarsområde, bilaga 6 till budgetpropositionerna, Förvarsberedningens rapporter, övriga relevanta departementsutredningar och SOU:er inom Förvarsdepartementets ansvarsområde, Riksrevisionens granskningar med inriktning på stödverksamheten samt utredningar och utvärderingar som har genomförts av Statskontoret och Ekonomistyrningsverket och som berör stödverksamheten eller har betydelse för denna verksamhet.

Vid sidan av detta material har ett stort antal utredningar genomförts på myndighetsnivå beträffande materielförsörjnings- och logistikprocesserna samt forsknings- och teknikutvecklingsverksamheten. Det rör sig om utredningar som har genomförts av Förvarsmakten eller av någon av stödmyndigheterna (FMV, FOI, FHS, m.fl.). Detta material har inte medtagits i den redovisning som görs i det följande. Resultatet av dessa utredningar har dock ofta utnyttjats som underlag för regeringens propositioner inom försvarsområdet eller av utredningar som har genomförts inom Regeringskansliet eller kommittéväsendet.

En stor del av redovisningen avser förslag och bedömningar som har gjorts av olika utredningar. Anledningen är att det är detta material som har störst intresse då man ska ta ställning till vilka framtida åtgärder som kan komma ifråga beträffande stödverksamheten. Rapporten innehåller dock även en tillbakablick på viktigare politiska beslut som har fattats beträffande stödverksamheterna under senare år.

Tidsmässigt har genomgången avgränsats till 2000-talet och då framförallt dess senare del. Beslut och utredningar som ligger ett decennium eller mer tillbaka i tiden har utgått från förutsättningar som skiljer sig avsevärt från de som nu gäller och har därför begränsat intresse m.h.t. rapportens syfte.

2004 års försvarsbeslut medförde att förutsättningarna för det förändringsarbete som bedrivs beträffande stödverksamheterna förändrades i ett väsentligt avseende. Den sänkning av försvarets ekonomiska ramar som genomfördes i detta försvarsbeslut medförde att besparingsperspektivet fick en mycket framträdande plats i det förändringsarbete som genomfördes inom stödverksamheterna under efterföljande år. Detta är ytterligare ett skäl till att

tyngdpunkten i rapporten har lagts vid utvecklingen under senare delen av 2000-talet.

I det följande redovisas Förvarsberedningens rapporter i kapitel 3 (politiska beslut och förslag). Riksrevisionens granskningar redovisas i kapitel 4. Övriga utredningar redovisas i kapitlen 5–7.

En förteckning över det material som har gått igenom finns i *bilaga 1*.

### **3. Politiska beslut och förslag som avser stöd verksamheterna**

#### **3.1 Tiden före år 2004**

I prop. 2001/02:10 tog regeringen upp behovet av en samlad och övergripande strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning<sup>1</sup>. Utgångspunkten var bl.a. förslag som redovisats av Materielförsörjningsutredningen (SOU 2001:21) och Forskningsutredningen (SOU 2001:22). Till skillnad från utredningarna ansåg regeringen dock att det var väsentligt att skapa en sammanhållen strategi som omfattade såväl materielförsörjningen som forskningen. Utredningarna hade föreslagit separata strategier för dessa båda områden.

Ett väsentligt inslag i en samlad materielförsörjnings- och forskningsstrategi skulle enligt regeringen vara en bättre spårbarhet mellan utvecklingen inom materiel- och forskningsområdet och Försvarmaktens förändrade uppgifter. Ett annat inslag i strategin skulle vara kravet på ett bättre anpassningsförmåga och en större handlingsfrihet i materielplaneringen. De starka bindningarna i materielplaneringen uppfattades som ett stort problem. Det ansågs också vara väsentligt att skapa bättre möjligheter att påverka arbetet i tidiga faser av materielprocessen, bl.a. genom en ökad satsning på forskning. Vidare framhöll regeringen att Sverige borde satsa på att utveckla s.k. strategiska kompetenser inom ett antal teknikområden. Sådana kompetenser bedömdes vara ett viktigt inslag i arbetet på att utveckla Sveriges roll i ett utökat internationellt samarbete inom materielförsörjningsområdet.

Under 2000-talets första år togs också beslut om att avveckla underhållsregementena och att ersätta dessa med en ny organisationsenhet för Försvarmaktens underhållstjänst och stödverksam-

---

<sup>1</sup> Prop. 2001/02:10, s. 218ff.

het (FMLOG)<sup>2</sup>. FMLOG inrättades den 1 januari 2002. En annan organisationsförändring som genomfördes vid denna tid var sammanläggningen av Försvarets forskningsanstalt och Flygtekniska försöksanstalten till Totalförsvarets forskningsinstitut<sup>3</sup>. Detta skedde den 1 januari 2001.

### 3.2 2004 års försvarsbeslut

Inför 2004 års försvarsbeslut (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) tog även *Försvarsberedningen* upp behovet av en samlad materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret<sup>4</sup>. Beredningen såg också ett behov av att utöka det svenska industriella deltagandet i internationella samarbetsprojekt och att generellt utveckla det internationella försvarsmaterielsamarbetet. Försvarsberedningen ville dessutom få till stånd ett utökat samarbete mellan försvarsinriktad och civil FoU inom olika områden.

I ytterligare en rapport inför 2004 års försvarsbeslut återkommer Försvarsberedningen till dessa frågor men tar då även upp lednings- och förvaltningsfrågorna generellt inom det militära försvaret<sup>5</sup>. Beredningen konstaterade att kostnaderna för det militära försvarets samlade förvaltning – Försvarmaktens centrala och regionala ledning samt de totalförsvargemensamma myndigheterna – utgör en betydande del av den totala försvarsbudgeten. Mot bakgrund av förändringarna i det säkerhetspolitiska läget och de förändringar som Försvarmaktens insats- och grundorganisation har genomgått föreslår Försvarsberedningen en besparing på de befintliga totalförsvargemensamma myndigheternas driftbudgetar med 40 %.

Försvarsberedningen föreslår också en generell minskning av utgiftsområdets ekonomiska ram med 3 miljarder kronor<sup>6</sup>. Besparingen omfattar riktade besparingar inom tre områden på totalt 2 miljarder kronor samt en ospecificerad besparing om ytterligare en miljard kronor inom Försvarmakten. De tre områdena var de totalförsvargemensamma myndigheterna (1,5 miljarder kronor), Försvarmaktens centrala ledning (250 miljoner kr) och Försvarmaktens regionala verksamhet, m.m. (250 miljoner kr).

---

<sup>2</sup> Prop. 1999/2000:97, s. 5ff. och prop. 2000/01:113, s. 12ff.

<sup>3</sup> Prop. 1999/2000:97, s. 26ff.

<sup>4</sup> Ds 2003:34, s. 67ff.

<sup>5</sup> Ds 2004:30, s. 130 ff.

<sup>6</sup> Ds 2004:30, s. 155.

*Regeringen* utgick i den proposition som låg till grund för 2004 års försvarsbeslut (prop. 2004/05:5) från det förslag som några månader tidigare hade redovisats av Försvarsberedningen och föreslog att försvarets ekonomiska ramar skulle reduceras med 3 miljarder kronor under treårsperioden 2005–2007. Man föreslog också en omfattande nedläggning av organisationsenheter i Försvarsmaktens grundorganisation. I propositionen redovisade regeringen också ett förslag till samlad materielförsörjningsstrategi<sup>7</sup>. Strategin byggde på resonemang som tidigare hade redovisats i olika sammanhang och innehöll vad gäller materielförsörjningen krav på spårbarhet till Försvarsmaktens uppgifter, stegvisa anskaffningsbeslut, utökat internationellt samarbete, användning av försvarsmaktsgemensamma och interoperabla lösningar samt inriktning mot kortare serier vid upphandling av materiel. FoU-arbetet skulle i ökad omfattning inriktas mot vissa nischområden och ske i internationell samverkan<sup>8</sup>. Regeringen framhöll också att kopplingen mellan materielplaneringen, planeringen för forskning och utveckling och Försvarsmaktens framtida insatsorganisation inte var tillräckligt tydlig. Man underströk att kravet på spårbarhet även måste gälla för FoU-arbetet. De nationella nischerna omfattade nätverksbaserade ledningssystem, flygfarkoster, stridsfordonssystem, korträckviddiga bekämpningssystem och störningsokänsliga telekommunikationssystem.

I propositionen tog regeringen även upp de totalförsvarsgemensamma myndigheterna<sup>9</sup>. Man anslöt sig därvid från de besparingskrav som Försvarsberedningen hade föreslagit och meddelade att man hade för avsikt att tillsätta en utredning som skulle få till uppgift att pröva och lämna förslag till kostnadsminskningar vid de totalförsvarsgemensamma myndigheterna (Försvarsförvaltningsutredningen). Regeringen tog även upp de myndighetsöversyner som hade genomförts på regeringens uppdrag under perioden 2002–2004<sup>10</sup>. Man konstaterade därvid att översynerna inte har haft till uppgift att föreslå några besparingar i berörda myndigheters verksamhet och att de därför inte kunde användas som underlag vid genomförandet av de besparingar som Försvarsberedningen hade föreslagit. Regeringen konstaterade också att en stor del av de förslag som översynerna hade redovisat avsåg sådant som ligger inom respektive myndighets

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:5, s. 120ff.

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:5, s. 125ff.

<sup>9</sup> Prop. 2004/05:5, s. 95ff.

<sup>10</sup> STYROM-utredningen (SOU 2002:39), FOI-utredningen (SOU 2004:41) och Försvarshögskoleutredningen (SOU 2004:58). Se avsnitt 5.2 i denna rapport.

egen beslutskompetens. STYROM-utredningen kritiseras dessutom för att inte ha följt sina direktiv<sup>11</sup>. Av dessa skäl redovisas inga konkreta förslag i propositionen på grundval av de förslag som översynerna redovisade.

### 3.3 Skrivelsen om en ändamålsenlig styrning och förvaltning av försvaret

Försvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96) tillsattes omedelbart efter 2004 års försvarsbeslut och hade till uppgift att föreslå hur de besparingar som beslutats vad gäller stödverksamheterna skulle fördelas. Utredningen redovisade sina förslag i november 2005<sup>12</sup>. Samtidigt redovisade Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92) sina förslag vad gäller den framtida styrningen av försvaret<sup>13</sup>. Regeringen behandlade båda dessa utredningar i en skrivelse till riksdagen (skr. 2005/06/131) som redovisades i mars 2006.

I skrivelsen till riksdagen ställer sig regeringen i huvudsak bakom de förslag som redovisades av Försvarsförvaltningsutredningen<sup>14</sup>. Regeringen föreslog att Högkvarterets kostnader – exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten – skulle reduceras med 250 miljoner kr på årsbasis och att konsekvenserna av en samlokalisering av Högkvarteret och FMV skulle utredas. Man föreslog också att FoU-verksamheten vid FOI och FHS skulle reduceras med 500 miljoner kr per år och genomgå kraftiga omprioriteringar i förhållande till den verksamhet som bedrevs 2004. Beträffande materiel- och logistikfrågorna föreslog regeringen att materielprocessen borde vidareutvecklas i syfte att åstadkomma en bättre anpassning till insatsförsvaret och dess behov. Man ansåg också att det borde prövas om uppgifter – bl.a. inom logistiken – skulle kunna överföras från staten till industrin. Vidare föreslogs att FMV:s kostnader skulle minska med 900 miljoner kr per år.

I anslutning till Försvarsstyrningsutredningens förslag framhöll regeringen att ändamålen med anslagen inom utgiftsområde 6 borde förtydligas och att anslagsstrukturen bör ses över<sup>15</sup>. Regeringen ansåg också att en samlad resultatredovisning vad gäller försvaret bör redovisas för riksdagen och att budgetpropositionen bör

---

<sup>11</sup> Prop. 2004/05, s. 198.

<sup>12</sup> Se avsnitt 5.3 i denna rapport.

<sup>13</sup> Se kapitel 6 i denna rapport.

<sup>14</sup> Skr. 2005/06:131, s. 13ff.

<sup>15</sup> Skr. 2005/06:131, s. 4 ff.

kortas ned vad gäller resultatredovisningen. Modellen med avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet borde enligt regeringen behållas. Slutligen ansåg regeringen att rådet för insyn i Försvarmakten bör avskaffas.

### 3.4 Utvärdering av 2004 års försvarsbeslut

I en bilaga till 2009 års budgetproposition (prop. 2008/09:1, UO 6, bilaga 1) redovisar regeringen en utvärdering av 2004 års försvarsbeslut. Utvärderingen bygger bl.a. på underlag som har redovisats av Försvarsutskottet och – vad gäller uppföljningen av regeringens beslut med anledning av Försvarsförvaltningsutredningens förslag – på utvärderingar som har gjorts av Statskontoret.

Regeringen framhåller att huvudintrycket av utvärderingen är att Försvarmaktens förmågeutveckling, insatsorganisationens utveckling och genomförandet av internationella insatser i huvudsak har genomförts enligt de riktlinjer som lades fast i 2004 års försvarsbeslut. Beträffande materielförsörjningen konstaterar regeringen att implementeringen av 2004 års försvarspolitiska inriktning och de förslag som redovisades av Försvarsförvaltningsutredningen har nått olika långt inom olika områden. Arbetet med att minska bindningarna inom materielförsörjningen anses ha gått relativt långsamt. Även arbetet med att styra upp utvecklingsarbetet mot ett antal nationella nischer anses ha mött problem då det har varit svårt att avgränsa nischerna. Också arbetet med att förskjuta gränstorna gentemot industrin anses ha gått långsamt. Arbetet med utkontraktering av vissa uppgifter till industrin anses ha givit ett begränsat resultat.

Beträffande arbetet med att genomföra de besparingar som regeringen beslutade om på grundval av Försvarsförvaltningsutredningens förslag konstaterar regeringen att Statskontorets utvärderingar visar att regeringens besparingsmål i allt väsentligt bör kunna uppnås på utsatt tid. Kostnadsminskningen för berörda myndigheters verksamhet t.o.m. år 2007 uppgavs vara 1 544 miljoner kr uttryckt i 2004 års prisläge.

### 3.5 2009 års inriktningsproposition

*Försvarsberedningen* framhöll i juni 2008 att resurser måste frigöras för att finansiera de ökade utgifterna för försvarets operativa verksamhet. Frigörandet av resurser för den operativa verksamheten bör enligt *Försvarsberedningen* ske genom att nuvarande strukturer för stödverksamhet rationaliseras, omorganiserar eller avvecklas. Beredningen framhåller att nuvarande fördelning mellan operativ verksamhet och stödverksamhet måste förändras väsentligt till förmån för den operativa verksamheten<sup>16</sup>.

*Försvarsberedningen* bedömer att det finns en stor rationaliserings- och förändringspotential inom materiel- och logistikförsörjningen<sup>17</sup>. Beredningen framhåller vidare att statsmakterna måste få ökade möjligheter att utöva inflytande i tidiga skeden av ett materielprojekt. Av detta skäl bör man enligt beredningen införa stegvisa politiska beslut med i förväg definierade kontrollstationer i viktigare materielprojekt<sup>18</sup>.

*Försvarsberedningen* underströk att materielanskaffningen bör ske i enlighet med följande principer<sup>19</sup>:

1. Uppgradering av befintlig materiel ska väljas framför nyanskaffning om det är ekonomiskt försvarbart.
2. Om nyanskaffning är nödvändig ska färdigutvecklad och på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas.
3. Samutveckling av materiel (med andra länder) ska väljas framför egenutveckling om det är kostnadseffektivt. Andelen egenutvecklad materiel ska minskas.

Beträffande logistikförsörjningen konstaterade *Försvarsberedningen* att dagens organisation omfattar ett stort antal aktörer och att ansvarsfördelningen mellan dessa är oklar. Beredningen framhöll också betydelsen av privat-offentlig samverkan (OPS) och föreslog att Försvarsmakten bör anmodas att ta fram ett handlingsprogram för OPS-arbetet inom logistikens område<sup>20</sup>.

Vad gäller förvaltningsstrukturen inom stödområdet ansåg *Försvarsberedningen* att kvarvarande och relevant verksamhet inom

---

<sup>16</sup> Ds 2008:48, s. 25.

<sup>17</sup> Ds 2008:48, s. 76.

<sup>18</sup> Ds 2008:48, s. 77f.

<sup>19</sup> Ds 2008:48, s. 79f.

<sup>20</sup> Ds 2008:48, s. 82.

detta område på några års sikt bör kunna integreras i en ny sammanhållen myndighet<sup>21</sup>.

*Regeringen* konstaterar i inriktningspropositionen att övergången till ett insatsförsvaret medför att såväl ledtider som ekonomiska bindningar inom materielförsörjningen måste reduceras. Man ansluter sig också till de principer beträffande materielanskaffningen som Försvarsberedningen har föreslagit<sup>22</sup>. Vad gäller logistiken konstaterar regeringen att insatsförsvaret skärper kraven på tillgänglighet och snabbhet. Man framhåller också att materiel- och logistikförsörjningsprocesserna bör samordnas<sup>23</sup>.

Beträffande försvarsforskningen konstaterar regeringen att en förändrad materielförsörjning med en mindre andel egenutvecklad materiel och en större andel färdigutvecklad materiel medför att den materiellära forskningen och teknikutvecklingen kan reduceras<sup>24</sup>. Regeringen betonar också att det internationella forskningssamarbetet är viktigt.

I likhet med Försvarsberedningen tar regeringen upp myndighetsstrukturen inom stödet till Försvarmakten<sup>25</sup>. Regeringens bedömning är att ytterligare effektiviseringar kan åstadkommas inom detta område. Däremot anser regeringen inte att det är lämpligt att skapa en enda myndighet för stödet till Försvarmakten. Regeringen konstaterar också att det finns anledning att fördjupa analysen av i vilka situationer som det är lämpligt att använda avgifts- respektive anslagsfinansiering inom stödverksamheterna. Om avgiftsfinansiering ska behållas anser regeringen att förbättrade metoder för att styra verksamheten bör utvecklas.

Vad gäller storleken på de besparingar som är möjliga att åstadkomma inom stödverksamheterna anser regeringen att det är nödvändigt att genomföra en noggrannare analys än vad Försvarsberedningen har gjort innan man kan klarlägga den exakta storleken på dessa besparingar<sup>26</sup>. Regeringen hänvisar till att man avser att återkomma till denna fråga i samband med 2010 års budgetproposition.

I 2010 års budgetproposition konstaterar regeringen att stödverksamheten måste effektiviseras och anpassas till den förändrade materielförsörjningsstrategin<sup>27</sup>. Man understryker att även För-

---

<sup>21</sup> Ds 2008:48, s. 89.

<sup>22</sup> Prop. 2008/09:140, s. 86ff.

<sup>23</sup> Prop. 2008/09:140, s. 91f.

<sup>24</sup> Prop. 2008/09:140, s. 97ff.

<sup>25</sup> Prop. 2008/09:140, s. 106f.

<sup>26</sup> Prop. 2008/09:140, s. 107.

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:1 UO 6, s. 20.



svarsmaktens centrala ledning behöver effektiviseras. Vad gäller materiel- och logistikförsörjningen framhåller regeringen att man överväger möjligheten att lägga samman huvuddelen av FMV:s verksamhet med den logistikverksamhet som bedrivs inom Försvarmakten<sup>28</sup>.

Vad gäller inriktningen av det fortsatta förändringsarbetet framhåller regeringen att den avser att tillsätta en eller flera genomförandekommittéer med uppdrag att föreslå hur stödet till Försvarmakten ska utformas. Regeringen konstaterar att föreslagna åtgärder beträffande stödverksamheterna ska resultera i kostnadsminskningar motsvarande 20–30 % av 2008 års kostnader för dessa verksamheter<sup>29</sup>.

Beträffande den framtida myndighetsstrukturen inom stödet till Försvarmakten framhåller regeringen att nuvarande struktur inom materiel- och logistikförsörjningen respektive forsknings- och utvecklingsverksamheten bör omstruktureras och effektiviseras. Regeringen framhåller att den avser att återkomma till denna fråga inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet<sup>30</sup>.

#### 4. Riksrevisionens granskningar

Riksrevisionen har genomfört tre granskningar som har berört det militära försvaret sedan år 2004. Två av dessa berör den stödverksamhet som omfattas av Förvaltningsstrukturkommitténs uppdrag. Den ena av dessa avsåg bindningar i materielplaneringen (2004)<sup>31</sup>, den andra avsåg inrättandet av FMLOG (2006)<sup>32</sup>. Dessutom pågår flera granskningar som beräknas bli klara under hösten 2010. År 2009 redovisades en granskning av försvarets personalförsörjning (RiR 2009:11).

2004 års granskning syftade till att belysa de bindningar som finns i materielplaneringen och de konsekvenser som dessa bindningar har haft för möjligheterna att förverkliga det försvarsbeslut som togs vid millennieskiftet. Granskningen syftade också till att undersöka vilka åtgärder som har vidtagits för att öka handlingsfriheten i materieförsörjningen. Ytterligare ett syfte var att under-

---

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:1 UO 6, s. 34.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:1 UO 6, s. 16.

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:1 UO 6, s. 50.

<sup>31</sup> RiR 2004:6. Materiel för miljarder. En granskning av försvarets materieförsörjning.

<sup>32</sup> RiR 2006:29. Reformen av försvarets logistik. Blev det billigare och effektivare?

söka om det internationella materielsamarbetet hade utvecklats i enlighet med statsmakternas uppdrag.

Riksrevisionen konstaterade att det finns starka bindningar i materielplaneringen och att möjligheterna att göra omprioriteringar är begränsade. Med hänsyn till materielanslagets storlek ansåg Riksrevisionen att det är viktigt att det politiska inflytandet över materieförsörjningen förstärks.

Riksrevisionen rekommenderade en rad åtgärder i syfte att utvidga det ekonomiska handlingsutrymmet i materielanskaffningen och att förbättra styrningen och uppföljningen av materielplaneringen. Vad gäller det internationella materielsamarbetet föreslog Riksrevisionen bl.a. att regeringen och försvarsmyndigheterna ska tydliggöra målen för deltagandet i internationella utvecklingsprojekt och att FMV ska redovisa erfarenheterna av varje internationellt materiel-samarbetsprojekt till Försvarsmakten och regeringen efter det att projekten har avslutats.

2006 års granskning avsåg FMLOG. Syftet med granskningen var att undersöka om bildandet av FMLOG har medfört att kostnaderna för verksamheten har minskat och om logistiken har blivit effektivare efter det att FMLOG bildades.

Riksrevisionens slutsats av granskningen var att kostnaderna för logistiken har minskat något men att logistiken vid tidpunkten för granskningen ännu inte var anpassad till den inriktning som fastställdes för försvaret. Riksrevisionen konstaterade också att förbanden har drabbats av merarbete till följd av FMLOG:s rationaliseringar. Man ansåg också att FMLOG:s verksamhet har konkurrensutsatts i alltför liten omfattning. Vidare ansågs FMLOG:s debiteringsnivå ligga på en alltför låg nivå. Nästan hälften av arbetstiden uppgavs åtgå till annat än direkt produktion åt kunder (utbildning, möten, friskvård, etc.).

Vidare ansåg Riksrevisionen att Högkvarterets styrning av FMLOG skett på ett sätt som inte avsetts då reformen genomfördes. Högkvarteret ansågs ha försökt att kombinera efterfrågestyrning med styrning genom ekonomiska ramar. Detta har i sin tur medfört oklarheter i ansvarsfördelningen. Vidare konstaterade Riksrevisionen att rollfördelningen mellan förbanden och FMLOG är oklar och att det finns s.k. bakre logistik även på vissa förband.

Mot denna bakgrund rekommenderade Riksrevisionen bl.a. att FMLOG i större utsträckning än nu bör utgå från förbandens efterfrågan på logistik, att Högkvarterets styrning av FMLOG bör

förändras och att Högkvarteret bör se till att FM LOG:s arbete med konkurrensutsättning av verksamheten intensifieras.

## 5. Utredningar som har berört stödverksamheterna

### 5.1 2001 års materielförsörjnings- och forskningsutredningar

Materielförsörjningsutredningen hade till uppgift att kartlägga nuläge och förändringsfaktorer inom materielförsörjningen och att föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder. Resultatet av arbetet redovisades två betänkanden (SOU 2000:54 och SOU 2001:21).

*Materielförsörjningsutredningen* hänvisar i sitt slutbetänkande till att villkoren för det militära försvarets materielförsörjning har förändrats i ett antal grundläggande avseenden sedan 1990-talets början. Utredningen konstaterar bl.a. att Sverige har förändrat sin försvarspolitik mot ett insatsförsvaret med uppgifter både nationellt och internationellt, att det internationella försvarsmaterielsamarbetet har utvecklats starkt och att den tekniska utvecklingen har haft stor betydelse för sättet att bedriva militär operativ verksamhet.

Utredningens förslag hade en rätt principiell karaktär. Man föreslog att materielförsörjningsprocessen skulle ändras så att större vikt skulle läggas vid tidiga faser i arbetet, att regeringens ledning av materielförsörjningen borde bli mer aktiv och att Forsvarsdepartementets kompetens och kapacitet inom detta område borde förstärkas. Dessutom borde ansvarsfördelningen och samarbetsformerna mellan olika aktörer inom materielförsörjningen utvecklas och förtydligas. Utredningen ansåg också att man borde lägga ned mer arbete på tidiga faser i materielförsörjningsprocessen och att nya upphandlingsformer borde tas fram inom materielförsörjningen. Man underströk också att det är viktigt att stärka det internationella samarbetet inom materielförsörjningsområdet och att samverka med försvarsindustrin i syfte att skapa goda förutsättningar för en konkurrenskraftig industri som kan hävda sig i det internationella samarbetet.

*Forskningsutredningen* redovisade också två betänkanden (SOU 2000:84 och SOU 2001:22). Forskningsutredningen redovisade sitt slutbetänkande nästan samtidigt som Materielförsörjningsutredningen och hade även ett visst samarbete med denna utredning.

Forskningsutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande att FoU-verksamheten har en central betydelse i ett läge då det råder stor osäkerhet om framtiden. Utredningen föreslog att regeringen

borde besluta om en FoU-strategi på statsmaktsnivå för försvarsforskningen och att ambitionsnivån inom området borde höjas väsentligt. I detta syfte föreslog utredningen att anslagen till FoU-verksamhet borde utökas med 500 Mkr per år.

Man föreslog också att Försvarsmakten och dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap skulle utarbeta en gemensam strategi avseende fyra forskningsområden (internationella insatser, skydd av samhällsviktig infrastruktur, informationsoperationer och NBC-frågor). Vidare föreslog Forskningsutredningen att det borde inrättas en FoU-beredning för totalförsvarets FoU-verksamhet inom Regeringskansliet. Beredningen borde ledas av försvarsministern.

## 5.2 Organisationsöversyner under perioden 2002–2004

Under perioden 2002–2004 genomfördes tre organisationsöversyner av stödmyndigheter av externa utredare på regeringens uppdrag. Den första av dessa var STYROM-utredningen som avsåg FMV<sup>33</sup>. De övriga var FOI-utredningen<sup>34</sup> och Försvarshögskoleutredningen<sup>35</sup>.

Som framgick av avsnitt 3.2 resulterade ingen av utredningarna i några förslag från regeringens sida i samband med 2004 års försvarsbeslut. Anledningen var bl.a. att ingen av utredningarna hade haft till uppdrag att redovisa besparingar i berörda myndigheters verksamhet.

*STYROM-utredningen* hade till uppgift att genomföra en översyn av FMV i syfte att belysa verkets resursutnyttjande och organisation. Utredningen ansåg att riksdagens insyn i frågor om försvarets materieförsörjning borde förbättras och att regeringen bör fastställa den tioåriga materielplanen i sin helhet. Dessutom föreslog utredningen att ett nytt beredningsorgan – Materielberedningen – borde inrättas i Försvarsdepartementet. Enligt utredningen borde Försvarsdepartementet dessutom inrätta en materielenhet med uppgift att handlägga materielfrågorna inom departementet.

Beträffande FMV föreslog utredningen att materielprojekten borde bli styrande för verksamhetens ledning, dimensionering och utveckling. I konsekvens härmed föreslog utredningen att FMV borde införa en projektorganisation. I syfte att stärka Försvars-

---

<sup>33</sup> SOU 2002:39. STYROM - Översyn av Försvarets materielverk.

<sup>34</sup> SOU 2004:41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn.

<sup>35</sup> SOU 2004:58. Försvarshögskolan. En översyn.

makten som beställare av materiel föreslog utredningen dessutom att man borde tillsätta en Funktionsdirektör inom Försvarsmakten med uppgift att beställa materiel och att följa upp pågående materielprojekt.

*FOI-utredningens* uppdrag var att utvärdera styrningen av FOI, myndighetens effektivitet och organisation, dess samverkan med civila aktörer och internationella forskningsorgan samt utnyttjandet av FOI:s forskningsresultat. Utredningen konstaterade att det fanns vissa problem vid överföringen av forskningsresultat till användarna men att de undersökningar av kundnytta som genomförts visade att FOI:s verksamhet över tiden blivit mer relevant ur kundernas perspektiv. Vad gäller styrningen av verksamheten ansåg FOI-utredningen att avgiftsfinansiering även fortsättningsvis bör vara huvudprincipen för FOI:s finansiering. Dialogen mellan beställarna och FOI ansågs fungera väl.

*Försvarshögskoleutredningen* hade ett uppdrag som liknade FOI-utredningens. Utredningens uppgift var att utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av FHS, granska skolans organisation och effektivitet samt belysa uppdragsgivarnas värdering av FHS kompetens och forskningsresultat.

Försvarshögskoleutredningen ansåg att FHS uppgifter samt uppgiftsfördelningen mellan skolan och andra myndigheter inte bör ändras. Avgiftsfinansiering borde enligt utredningen också i fortsättningen vara den huvudsakliga finansieringsformen. I övrigt ansågs regeringens övergripande styrning av FHS behöva förtydligas något. De utvärderingar som Försvarshögskoleutredningen initierat visade att FHS uppdragsgivare i allmänhet var nöjda med kvaliteten såväl på utbildningen som på forskningen. Utredningen konstaterade vidare att FHS har ett gott samarbete med flera universitet och högskolor men att detta samarbete borde utvecklas ytterligare. Detsamma ansågs gälla utbytet med andra länders försvarshögskolor.

De slutsatser som Försvarshögskoleutredningen redovisade baserade sig delvis på en översyn av FHS som *Statskontoret* genomfört på utredningens uppdrag<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Stkt 2004:2. Organisationsöversyn av Försvarshögskolan.

### 5.3 Utredningar om stödverksamheterna som har genomförts efter 2004 års försvarsbeslut

2004 års försvarsbeslut medförde att besparingsperspektivet kom att bli dominerande i de förändringar av stödverksamheterna som initierats från statsmaktsnivå från år 2005 och framåt. Förvaltningsstrukturkommittén är den tredje av de utredningar som har tillsatts sedan denna tidpunkt med uppgift att föreslå omfattande besparingar inom det militära försvarets stödverksamheter. De båda tidigare är Försvarsförvaltningsutredningen<sup>37</sup> och Stödutredningen<sup>38</sup>.

Bakgrunden till samtliga dessa utredningar har varit behovet av att anpassa stödverksamheten till försvarets förändrade inriktning och att föra över resurser från stödverksamhet till operativ verksamhet. Övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar har dessutom skärpt kraven på stödverksamheterna vad gäller tillgänglighet, snabbhet och effektivitet. Samtidigt har nya principer lagts fast för materieförsörjningen. Dessa principer har fått konsekvenser inte enbart för materiel- och logistikförsörjningen utan också för den forskning och teknikutveckling som tillgodoser behov inom det militära försvaret.

Statskontoret har på regeringens uppdrag granskat genomförandet av det beslut som regeringen fattade på grundval av de förslag som Försvarsförvaltningsutredningen redovisade. Statskontorets granskning genomfördes i tre omgångar (2007, 2008 och 2009). I den sista av dessa – som redovisades i juni 2009 – sammanfattas resultatet av genomförandearbetet<sup>39</sup>.

Stödutredningens rapport redovisades i maj 2009 och remissbehandlades under sommaren och förhösten 2009. En remissammanställning har utarbetats inom Försvarsdepartementet<sup>40</sup>. En kort sammanfattning av remissyttrandena redovisas längre fram i detta kapitel.

---

<sup>37</sup> SOU 2005:96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret.

<sup>38</sup> Fö 2009:A. Ett användbart och tillgängligt försvar.

<sup>39</sup> Stkt 2009:11. Omställning av det militära försvaret. Status i juni 2009.

<sup>40</sup> Fö 2009-09-29. Remissammanställning för rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar - Stödet till Försvarsmakten (Fö 2009:A).

## Försvarsförvaltningsutredningen

Försvarsförvaltningsutredningens (FFU) uppdrag var att genomföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret. I uppdraget ingick att föreslå kostnadsreduceringar i storleksordningen 2 miljarder kronor.

Beträffande Försvarsmaktens centrala ledning föreslog FFU att Högkvarterets organisation bör ses över och att antalet tjänster bör reduceras med 150–200 relativt den organisation som gällde den 1 juli 2005. Utredningen föreslog också att det reducerade Högkvarteret skulle samlokaliseras med FMV i Tre Vapen senast den 1 januari 2008.

Vad gäller materielförsörjningen föreslog FFU att denna verksamhet i ökad utsträckning bör inriktas mot utnyttjande av befintlig materiel och – vid nyanskaffning – materiel som finns på den internationella marknaden eller som utvecklas i samverkan med andra länder. Inslaget av egenutvecklad materiel kan härigenom minska.

FFU såg också en integrerad ledning av materielprocessen som en förutsättning för att den nya materielförsörjningsstrategin skulle kunna förverkligas. Med detta avsåg utredningen ett nära samarbete mellan Försvarsmakten och FMV i tidiga skeden av materielprocessen. Detta skulle göra det möjligt att eliminera dubbelkompetenser vid myndigheterna och att förkorta ledtiderna vid anskaffning av materiel.

FFU föreslog dessutom att statens ansvar inom materielförsörjningen skulle förskjutas mot åtgärder på högre systemnivåer medan industrins åtagande skulle utökas på lägre systemnivåer. Detta skulle resultera i en överföring av uppgifter till industrin.

Vidare föreslog FFU vissa åtgärder beträffande FMV:s test- och provverksamhet. Bl.a. skulle den flygprovning i Linköping som avsåg JAS-systemet sammanföras i en utförarorganisation.

FFU bedömde att dessa åtgärder skulle medföra en minskning av FMV:s kostnader med 900 miljoner kr per år fr.o.m. år 2008 (från 2 300 miljoner kr år 2004 till 1 400 miljoner kr år 2008). Kostnadsbasen 2 300 miljoner kr omfattar FMV:s totala personalkostnad (1 292 miljoner kr), den totala lokalkostnaden (178 miljoner kr), den totala resekostnaden (117 miljoner kr), myndighetsrelaterade tjänsteprodukter och övriga kostnader (227 miljoner kr) samt den totala kostnaden för resurskonsulter (508 miljoner kr).

Beträffande logistiken föreslog FFU att stora delar av FMLOG:s verksamhet skulle föras över till industrin. Särskilt gällde detta underhållsverksamheten inom teknikdivisionens

område. FFU föreslog också att en särskild avvecklingsorganisation skulle bildas med uppgift att avveckla övertalig försvarsmateriel med tillhörande förråd. Denna uppgift skulle vara slutförd den 31 december 2009.

FFU bedömde att det fanns en betydande potential för kostnadsminskningar inom FM LOG:s verksamhetsområde och att överföring av verksamhet från FM LOG är en förutsättning för att man ska kunna etablera systemhus vid industrin. Utredningen preciserade dock inte storleken på de kostnadsminskningar som skulle kunna uppnås.

Vad gäller försvarsforskningen konstaterade FFU att forsknings- och utvecklingsverksamheten vid FOI och FHS expanderat kraftigt under perioden 1997–2004. Efter en jämförelse med övriga nordiska länder konstaterade utredningen att den svenska försvarsforskningen är den i särklass mest omfattande.

FFU föreslog att verksamheten vid FOI skulle renodlas till teknisk och naturvetenskaplig forskning samt teknikutveckling medan forskningen vid FHS skulle renodlas till att omfatta samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning. Utredningen ansåg vidare att prioriteringar bör ske både i bredd och djup för den forskning och teknikutveckling som sker vid FOI, FMV och FHS. I linje med detta föreslog FFU ett antal riktlinjer för prioriteringen av forskningsverksamheten vid dessa myndigheter (sid. 60 f. i utredningens betänkande). Man konstaterade också att forsknings- och utvecklingsverksamheten vid FOI och FHS har expanderat kraftigt under perioden 1997–2004<sup>41</sup>.

Mot denna bakgrund föreslog FFU en kostnadsminskning för forskning vid FOI på 425 miljoner kr med år 2004 som bas. Detta belopp omfattar forskning som finansieras av Försvarsmakten och FMV eller direkt av regeringen. Motsvarande reduktion vid FHS föreslogs bli 75 miljoner kr.

Sammanfattningsvis föreslog FFU kostnadsreduceringar om totalt 2 110 miljoner kr t.o.m. 2008 i förhållande till utfallet år 2004. Av detta belopp hänförde sig 1 400 miljoner kr till kostnadsreduceringar inom områdena materielförsörjning och logistik samt forskning och utveckling. Fördelningen på anslag och myndigheter framgår av tabellen.

---

<sup>41</sup> Med 43 % vid FOI och med 44 % vid FHS uttryckt i fasta priser.



Anslag	Myndighet	Belopp (Mkr)	Anmärkning
6:1	FM	250	Högkvarteret
6:1	MUST	60	
6:1	FM	70	Fastighetsförvaltning
6:1	FortV	30	Fastighetsförvaltning
6:1	FHS	160	Officersutbildning
6:1	FHS	55	Forskning, utveckling och stöd, m.m.
6:2	FMV	900	
6:2	FOI	325	Forskning, teknikutveckling, utveckling, m.m.
6:2	FHS	20	Forskning och teknikutveckling
6:5	TPV	100	Mönstring
6:7	FRA	40	
6:8	FOI	100	Forskning
<b>Summa</b>		<b>2 110</b>	

FFU föreslog inga förändringar i myndighetsstrukturen. Beträffande denna fråga framhöll man att strukturfrågorna är viktiga men att samarbetet mellan myndigheterna är väl så viktigt. Man fäste också stor vikt vid en förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna och industrin. De jämförelser som FFU gjorde med försvarsförvaltningen i övriga nordiska länder visade på stora skillnader mellan länderna trots en likartad inriktning av respektive försvarsmakt. Som nämnts gällde detta inte minst försvarsforskningen.

### Statskontorets granskningar

Statskontoret genomförde tre granskningar av det omställningsarbete som följde efter det att regeringen hade tagit ställning till FFU:s förslag. Slutrapporten redovisades i juni 2009. Det rör sig om ett omställningsarbete som skulle resultera i besparingar om 2 miljarder kronor t.o.m. utgången av år 2008 (jämfört med utfallet för år 2004).

Statskontorets övergripande slutsats är att resurser motsvarande drygt 2 miljarder kronor har frigjorts inom stödverksamheterna. De åtgärder som har genomförts omfattar både minskade myndighetskostnader och en anpassning till förändrade beställningar från Försvarsmaktens sida. Samtliga berörda myndigheter utom FOI har genomfört de kostnadsreduceringar som följer av regeringens

ursprungliga beslut med anledning av FFU:s förslag. FOI har istället anpassat sig till den verksamhetsvolym som motsvarar Försvarsmaktens beställningar.

Omställningsarbetets resultat sammanfattas i nedanstående tabell. Alla belopp anges i miljoner kronor.

Verksamhet	Resursmål enligt regeringen	Resultat Kostnadsreduktioner 2004–2008	Resultat Beställningsreduktioner 2004–2008
Central ledning och stödverksamhet	- 250	- 398	
Materielprocessen	- 900	- 967	
Forskning och teknikutveckling	- 500		- 402
Högre officersutbildning	- 70		- 93
Mönstringsförfarandet	- 95	- 90	
Fastighetsförvaltning	- 100	- 231	
Summa	- 1 915	- 1 686	- 495

Som framgår av tabellen har regeringens mål vad gäller kostnadsreduktioner och beställningsminskningar totalt sett överträffats. Statskontoret framhåller särskilt att FMV har reducerat sina kostnader i större utsträckning än vad som följer av regeringens uppdrag och att detta dessutom har skett ett år tidigare än vad regeringen beslutade.

Statskontoret konstaterar att det i vissa fall är oklart hur Försvarsmakten har tillgodogjort sig de minskade kostnaderna för stödverksamheten. Den samlade bedömningen är dock att de frigjorda medlen i allt väsentligt har kommit Försvarsmakten till del och att de har möjliggjort större satsningar på förbandsproduktion och insatser än vad som annars hade varit möjligt.

### Stödutredningen

Stödutredningens uppdrag var att se över stödet till Försvarsmakten med särskild inriktning mot materielförsörjnings- och logistikprocesserna. Stödutredningen skulle redovisa två alternativa kostnadsreduceringsnivåer: en på 20 % och en på 30 % av kostnaderna. I

direktiverna angavs också att utredningen i sina förslag inte behövde vara bunden till nuvarande organisatoriska lösningar.

Stödutredningen föreslår en kostnadsreduktion om 330 miljoner kr i Högkvarterets verksamhet fr.o.m. år 2012. Huvuddelen av besparingarna utgörs av en generell reduktion om 204 miljoner kr (personalminskningar, m.m.). Vidare föreslås åtgärder i syfte att minska Högkvarterets lokal- och driftskostnader med 116 miljoner kr (samlokalisering av det reducerade Högkvarteret och kvarvarande verksamhet vid FMV, m.m.). Dessutom föreslår utredningen att viss verksamhet ska överföras till Regeringskansliet och den nya stödmyndighet som föreslås.

Vad gäller materielförsörjningen föreslog Stödutredningen att FMV:s myndighetskostnad skulle reduceras med 435 miljoner kr på årsbasis fr.o.m. år 2011. Dessutom föreslog utredningen att 45 miljoner kr skulle överföras till en ny myndighet för exportstöd och försäljning av övertalig materiel. Härutöver skulle Försvarmaktens generella bidrag till provplatserna (basplattan) utgå fr.o.m. år 2011 vilket skulle ge en årlig kostnadsreduktion med 150 miljoner kr. Stödutredningen föreslog också att myndigheten FMV skulle avvecklas senast den 31 december 2011 och att kvarvarande verksamhet skulle inordnas i en ny stödmyndighet.

Stödutredningen motiverade dessa förslag med att FMV mot bakgrund av den nya materielförsörjningsstrategin fortfarande präglas av en alltför omfattande utvecklings-, planerings- och teknikutvecklingsverksamhet. Verksamhetsinriktningen borde enligt utredningen förskjutas från tekniskt utvecklingsarbete till affärsmässigt upphandlingsarbete. Reduceringen av test- och provverksamheten motiverades med att den nya materielförsörjningsstrategin minskar behovet av provning.

Beträffande Försvarmaktens logistikverksamhet redovisade Stödutredningen med nedanstående undantag inga egna förslag till kostnadsreduktioner. Man hänvisar till att logistikverksamheten i allt väsentligt är en uppgift för myndigheten Försvarmakten och att den bör vara så även i fortsättningen. Stödutredningen utgår av detta skäl från att Försvarmakten vidtar de åtgärder som behövs för att organisera logistikverksamheten på lämpligt sätt.

En stor del av Försvarmaktens logistikverksamhet bedrivs inom organisationsenheten FMLOG. I det underlag som Försvarmakten har redovisat till Stödutredningen anges att rationaliseringskravet på FMLOG är 75 miljoner kr per år under perioden 2009–2011. Stödutredningen föreslår att detta besparingskrav höjs till 100

miljoner kr per år för perioden 2010–2014. Detta motsvarar en total sänkning av kostnadsnivån med 500 miljoner kr vid slutet av perioden. Samtidigt uttalar utredningen att man har svårt att bedöma om den av Försvarsmakten redovisade generella kostnadsnivåsänkningen inom materiel- och logistikområdet med 600 miljoner kr fr.o.m. år 2013 är rimlig. Utredningen hänvisade också till Riksrevisionens slutsats i den granskning som genomfördes år 2006 av FMLOG. Enligt Riksrevisionen fanns det vid denna tidpunkt stora möjligheter att ytterligare öka resurseffektiviteten och att minska kostnaderna för FMLOG.

Stödutredningen tar också upp Försvarsmaktens OPS-verksamhet. Inom detta område föreslår utredningen att ansvaret för OPS-verksamheten flyttas från Försvarsmakten till FMV och att denna uppgift regleras i FMV:s instruktion. Man anser också att ambitionsnivån i OPS-arbetet bör sättas betydligt högre än vad som nu är fallet. Försvarsmakten räknar med en kostnadsreduktion på 50 miljoner kr fr.o.m. år 2013.

Med försvarsforskning avser Stödutredningen av staten finansierad forskning, teknikutveckling och annan utveckling som sker för det militära försvarets behov. Inom detta område föreslår Stödutredningen en minskning av kostnaderna med 20 % (1 200 miljoner kr per år). En stor del av kostnadsminskningen avser materielutveckling inom områden där beslut om serieanskaffning ännu inte har fattats (680 miljoner kr). I övrigt föreslår utredningen en inriktning av forsknings- och utvecklingsverksamheten till färre områden vilket bedöms ge besparingar på 490 miljoner kr.

Förslagen motiveras med att ett militärt försvar som eftersträvar systemlikhet med andra länder och som tillförs nya system genom anskaffning av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel inte har behov av forskning och utveckling i hittillsvarande omfattning.

För FOI medför Stödutredningens förslag att intäkterna från Försvarsmakten och FMV minskar från 749 miljoner kr år 2008 till 290 miljoner kr år 2011. Beloppet 290 miljoner kr överförs samtidigt till en ny anslagspost. Totalt reduceras FOI:s intäkter från 1 062 miljoner kr år 2008 till 603 miljoner kr år 2011. I likhet med FMV föreslogs FOI avvecklas den 31 december 2011. Kvarvarande verksamhet överförs till en ny stödmyndighet.

Sammanfattningsvis medför Stödutredningens förslag att kostnadsnivån för området forskning och utveckling sänks med 1 200 miljoner kr per år fr.o.m. år 2014 (uttryckt i 2008 års prisläge).

Motsvarande belopp för området materielförsörjning och logistik är 1 012 miljoner kr. Fördelningen på anslag och myndigheter av Stödutredningens förslag framgår av tabellen.

Anslag	Kostnads- reducering (Mkr)	Myndighet	Anmärkning
1.1	- 330	FM	Högkvarteret
1.1	- 500	FM	FM LOG
1.1	- 30	FOI/FHS	Forskning och utveckling
1.3	- 680	FMV/FOI	Forskning och utveckling
1.5	- 490	FMV/FOI/FHS	Forskning och utveckling
1.3 m.fl.	- 435	FMV	Myndighetskostnad
1.3/1.5	73	FMV	Justeringspost
1.4	- 150	FMV	Provplatser (basplattan)
1.1/1.7	- 330	FHS/FM	Officersutbildning
1.6	- 150	TPV	Rekrytering
Summa	- 3 022		

Stödutredningen föreslog också att kvarvarande verksamhet vid FMV och FOI skulle sammanföras i en ny stödmyndighet som inrättas senast den 1 januari 2012. Myndigheterna FMV och FOI skulle således avvecklas och en ny myndighet bildas. Detta förslag motiverades bl.a. med att man på detta sätt skapar en enda mottagare av Försvarsmaktens beställningar av forskning och utveckling. Utredningen föreslog härutöver att myndighetskostnaden för den nya stödmyndigheten övergångsvis skulle anslagsfinansieras.

### Remissyttranden över Stödutredningen

Ett sextiototal myndigheter, organisationer samt universitet och högskolor har yttrat sig över Stödutredningens rapport. De synpunkter som har framförts går åt olika håll och låter sig inte sammanfattas på något enkelt sätt. Detta beror delvis på att remissinstanserna har haft skilda utgångspunkter för sina bedömningar men också på att uppfattningarna i sakfrågorna skiljer sig en hel del.

Beträffande de besparingar som Stödutredningen föreslår är rätt många remissinstanser kritiska och anser att utredningen borde ha redovisat konsekvens- och riskbedömningar i större utsträckning än vad som har skett. Vissa remissinstanser – t.ex. Statskontoret –

anser dock att det kvarstår ett betydande utrymme för kostnadsreduceringar också efter de besparingar som har genomförts med anledning av FFU:s förslag. FMV redovisar ett alternativt besparingsprogram som myndigheten anser ger besparingar i storleksordningen 2 miljarder kronor.

Många remissinstanser har invändningar mot det förslag till ny stödmyndighet som Stödutredningen har redovisat. Anledningen är i första hand att berörda verksamheter anses vara alltför olika och att synergieffekterna av en sammanslagning anses vara alltför små i förhållande till de omställnings- och förändringskostnader som uppstår. Vad gäller forskningen understryker flera remissinstanser att man bör pröva möjligheterna att inrätta ett statligt branschforskningsinstitut för försvars- och säkerhetsforskning innan andra organisationslösningar prövas.

I sammanhanget kan konstateras att uppfattningarna går starkt isär mellan remissinstanserna i synen på hur materielförsörjnings- och logistikverksamheten bör organiseras. Försvarsmakten anser att man bör skapa en sammanhållen materielförsörjnings- och logistikverksamhet genom att inordna stora delar av FMV:s verksamhet i Försvarsmakten. FMV anser att FMLOG bör brytas ut ur Försvarsmakten och att verksamheten bör fördelas på olika instanser (inklusive näringslivet genom OPS-insatser).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) konstaterar att Stödutredningen inte har redovisat bedömningar av hur området krisberedskap, civilt försvar och skydd mot olyckor påverkas av utredningens förslag. Enligt MSB bedriver FOI, FHS och FMV verksamheter som har betydelse för detta område. MSB tar avstånd från Stödutredningens förslag att FHS organisatoriskt ska inordnas i det ordinarie universitets- och högskoleväsendet.

## 6. Utredningar vad gäller försvarets styrning

I det följande behandlas Försvarsstyrningsutredningens betänkande (SOU 2005:92) samt vissa utredningar som har genomförts av Statskontoret och Ekonomistyrningsverket och som avsett styrningen av försvaret. De utredningar som genomfördes av Statskontoret utfördes på uppdrag av Försvarsstyrningsutredningen<sup>42</sup>. Ekonomistyrnings-

---

<sup>42</sup> Stkt 2005:7. Riksdagens och regeringens styrning av försvaret. Stkt PM 2005. Försvarets styrning - styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet.

verkets utredning genomfördes på uppdrag av regeringen och avsåg Försvarmaktens interna styrning och kontroll<sup>43</sup>.

Utredningarna om försvarets styrning avser försvarsverksamheten som helhet. Stödverksamheterna berörs därför i första hand indirekt och då man behandlar styrformer som särskilt ofta används inom stödverksamheterna (avgiftsfinansiering, m.m.).

### Försvarsstyrningsutredningen

Försvarsstyrningens uppdrag var att analysera och värdera styr- och finansieringsformerna inom försvaret. Utredningen omfattade hela styrkedjan från riksdagen via regeringen till försvarets myndigheter.

Försvarsstyrningsutredningen gjorde en omfattande genomgång av styrningen av försvaret och konstaterade att styrningen är komplex och att det finns oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen. Utredningen fann dock ingen anledning att ändra på de grundläggande formerna för finansieringen av försvaret. Beträffande uppdragsstyrningen konstaterade Försvarsstyrningsutredningen att kritik har riktats mot denna styrform men att utredningen inte funnit någon bättre modell för styrningen av stödet till Försvarmakten.

I syfte att underlätta riksdagens styrning av försvaret föreslog Försvarsstyrningsutredningen att regeringen skulle överlämna en årlig resultatskrivelse till riksdagen. Utredningen ansåg också att budgetpropositionen borde kortas ned och enbart ta upp information som är relevant för riksdagens beslut.

Försvarsstyrningsutredningen ansåg vidare att regeringens styrning och uppföljning av försvaret borde stärkas. Utredningen framhöll att Försvarsdepartementet borde leda försvarsplaneringen. Detta förutsatte i sin tur att Försvarsdepartementets analys-, planerings- och styrformåga förstärks. Försvarsstyrningsutredningen föreslog också att regeringens detaljstyrning av Försvarmakten borde minska i vissa avseenden, bl.a. vid tillsättningen av befattningar i Högkvarteret.

Vad gäller Försvarmaktens interna styrning pekade utredningen på konflikter som uppstår mellan de båda styrmodeller som tillämpas (centraliserad uppdragsstyrning respektive interndebering inom ramen för en beställar-/utförarrelation). FMLOG redovisades som ett exempel på en verksamhet där konflikter av detta slag anses ha uppstått. Som nämnts såg Försvarsstyrningsutred-

---

<sup>43</sup> ESV 2008:19. Försvarmaktens interna styrning och kontroll.

ningen dock ingen anledning att ifrågasätta den avgiftsbaserade uppdragsstyrningsmodellen.

De utredningar som *Statskontoret* genomförde på uppdrag av Försvarsstyrningsutredningen berörde samma frågor som utredningen och behandlas därför inte närmare i det följande.

### Ekonomistyrningsverkets utredning

ESV:s utredning om Försvarsmaktens interna styrning och kontroll redovisades i maj 2008. Utredningen genomfördes på uppdrag av regeringen och avsåg i första hand Högkvarterets verksamhet.

ESV konstaterar att ekonomiska aspekter inte får ett tillräckligt genomslag i Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. ESV ansåg också att det finns brister i den ekonomiska rapporteringen och att den snabba personalomsättningen på ekonomiska nyckelbefattningar försvårar den interna styrningen och kontrollen. ESV konstaterade vidare att planering och uppföljning sker i olika strukturer vilket gör det svårt att konstatera avvikelser från den fastställda inriktningen. ESV ansåg också att det finns oklarheter i den organisation som tillämpades i Högkvarteret vid tidpunkten för granskningen.

Mot denna bakgrund föreslog ESV att generaldirektörens ställning bör stärkas och att rollerna inom Högkvarteret bör förtydligas. Vidare föreslog ESV att en förstärkt stabsfunktion borde inrättas direkt under generaldirektören. ESV ansåg också att Försvarsmakten borde lägga mer kraft på den ekonomiska uppföljningen och på att utveckla planerings- och uppföljningsprocessen.

## 7. Övrigt utredningsarbete

Som framgår av bilaga 1 har ett antal beslut och utredningar fattats respektive genomförts som avser det offentliga åtagandet. Dessa frågor kommer att belysas i särskild ordning för Förvaltningsstrukturkommitténs räkning av Statskontoret och tas därför inte upp här. Det kan räcka med att konstatera att de principer som regeringen lägger fast i den förvaltningspolitiska propositionen beträffande statliga myndigheters försäljningsverksamhet på konkurrensutsatta marknader kan få konsekvenser för vissa stödverk-



samheter<sup>44</sup>. I denna proposition behandlas också principerna för valet av verksamhetsform – myndighet, aktiebolag, stiftelse, förening, etc. – för den statliga verksamheten. Dessa principer är givetvis också tillämpliga på valet av verksamhetsform för försvarets stödverksamheter<sup>45</sup>.

Som nämndes inledningsvis i denna rapport har utredningar beträffande stödverksamheterna som genomförts på myndighetsnivå inte medtagits i rapporten. Undantaget är de granskningar och utredningar som Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har genomfört med inriktning på stödverksamheterna. Det finns dock anledning att betona att såväl Försvarmakten som stödmyndigheterna själva har genomfört ett stort antal utredningar beträffande stödverksamheterna eller olika delar av dessa. Detta gäller inte minst logistikområdet. Vad gäller faktabeskrivningar av stödverksamheten hämtade Stödutredningen in ett omfattande underlag från myndigheterna genom den myndighetsenkät som utredningen genomförde. Detta material beskriver läget i början av 2009 och är fortfarande i allt väsentligt aktuellt.

Det finns också anledning att erinra om den kartläggning som Förvarsutskottet lät genomföra år 2007 av den forskning och utveckling som bedrivs inom utskottets ansvarsområde<sup>46</sup>. Rapporten är uppdaterad t.o.m. årsskiftet 2007/2008 och tar även upp forskning som bedrivs för krisberedskapens och det civila försvarets behov.

## 8. Slutsatser

Omställningen av det militära försvaret från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret har pågått under hela 2000-talet. Denna omställning har i sin tur genererat krav på att stödverksamheterna ska anpassas i motsvarande mån. På senare år har dessa krav uttryckts som att det är angeläget att frigöra resurser inom stödverksamheterna och att överföra dessa resurser till den operativa verksamheten. Krav har också ställts på kortare ledtider, bättre tillgänglighet och i vissa avseenden högre kvalitet inom stödverksamheterna. Inom materieförsörjningen har inriktningen varit minskad egenutveckling och ett ökat inslag av anskaffning av färdigutvecklad materiel – gärna i

---

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:175. Si 61 ff.

<sup>45</sup> Prop. 2009/10:175. S. 105 ff.

<sup>46</sup> 2002/08:RFR8: Forskning och utveckling inom förvarsutskottets ansvarsområde.

samarbete med andra länder. Krav har också framställts på en bättre samordning mellan materiel- och logistikprocesserna.

Under hela 2000-talet har såväl regeringen som olika utredningar efterlyst en bättre spårbarhet mellan å ena sidan Försvarsmaktens uppgifter och å andra sidan inriktningen av materiel- och logistikförsörjningen. Man har också velat minska bindningarna i materielplaneringen och betonat möjligheterna att påverka beslut som tas i tidiga skeden av materielprocessen. Ytterligare en återkommande synpunkt har varit betoningen av det internationella samarbetet och behovet av att styra kunskapsutvecklingen mot vissa strategiska kompetenser och nischer.

I dessa avseenden har utvecklingen under 2000-talet präglats av en hög grad av kontinuitet. Detta gäller dock inte de ekonomiska krav som ställts på stödverksamheterna. I detta avseende medförde 2004 års försvarsbeslut ett trendbrott. Den ramreduktion som beslutades vid detta tillfälle skulle i stor utsträckning tas ut genom besparingar i stödverksamheterna. Besparingsperspektivet har sedan denna tid varit ett dominerande inslag i det förändringsarbete vad gäller stödverksamheterna som initierats från statsmaktsnivå.

Några månader efter 2004 års försvarsbeslut tillsattes Försvarsförvaltningsutredningen med uppgiften att föreslå åtgärder i syfte att reducera kostnaderna för försvarets lednings- och stödverksamheter med 2 miljarder kronor per år. Stödutredningen föreslog några år senare ytterligare 3 miljarder kronor i besparingar. I sammanhanget bör framhållas att de kostnadsreduceringar som föreslogs i dessa fall utgjordes av en kombination av rationaliseringar, volymeffekter och en förändrad ambitionsnivå. Bedömningen att det var möjligt att spara de aktuella beloppen hade i princip redan gjorts på politisk nivå. Något tillspetsat kan man hävda att utredningarnas uppgift var begränsad till att fördela besparingarna på olika anslagsområden och delverksamheter inom stödverksamheterna. Statskontorets utvärderingar visade att den politiska bedömningen vad gäller besparingsmöjligheterna var korrekt beträffande de förslag som redovisades av Försvarsförvaltningsutredningen. Stödutredningens förslag prövas däremot på nytt i en ny utredning (Förvaltningsstrukturkommittén).

Beträffande myndighetsstrukturen inom stödverksamheten har bedömningarna gått isär en hel del. De organisationsöversyner som genomfördes under perioden 2002–2004 av FMV, FOI och FHS föreslog inga förändringar i myndighetsstrukturen. Inte heller Försvarsförvaltningsutredningen föreslog några förändringar i myndig-

hetsstrukturen. Förslaget att lägga samman stödmyndigheterna till en myndighet framfördes av Försvarsberedningen i den rapport som redovisades i juni 2008. Regeringen tog dock delvis avstånd från Försvarsberedningens förslag. Stödutredningen föreslog att FMV och FOI skulle avvecklas och att en ny stödmyndighet skulle bildas. Som framgick av avsnitt 5.3 har meningarna också gått kraftigt isär beträffande de organisatoriska konsekvenserna av en utökad samordning av materiel- och logistikprocesserna.

De utredningar som genomfördes beträffande styrningen av försvaret medförde inte några långtgående förändringar av den grundläggande styrmodellen. I 2009 års inriktningsproposition konstaterade regeringen dock att det finns anledning att fördjupa analysen av i vilka situationer som det är lämpligt att använda avgifts- respektive anslagsfinansiering inom stödverksamheterna. Man ansåg också att förbättrade metoder för att styra dessa verksamheter bör utvecklas om avgiftsfinansieringen ska bibehållas som styrmetod. Det finns också anledning att påpeka att både Försvarsutskottet och Försvarsberedningen efterlyst bättre möjligheter att påverka utvecklingen i tidiga skeden av ett materielprojekt. Sammantaget visar detta att det finns ett visst missnöje på politisk nivå med möjligheterna att styra stödverksamheterna. Regeringens uppdrag till Ekonomistyrningsverket beträffande Försvarsmaktens interna styrning och kontroll kan ses som ytterligare ett symptom på detta.

Av denna rapport har framgått att ett stort antal utredningar har genomförts beträffande försvarets stödverksamheter. Även om alla förslag inte har genomförts har omställningstakten varit betydande med stora förändringar i berörda verksamheter som följd. Ekonomistyrningsverket påpekar i myndighetens remissvar på Stödutredningens rapport att det är viktigt att ge myndigheterna tid och möjlighet att realisera de nya ambitionerna. Det finns annars en risk att försvarsmyndigheterna hamnar i en situation där en ständig omställning till nya organisationslösningar utgör normaltillståndet. Detta resulterar enligt Ekonomistyrningsverket inte i en effektiv försvarsverksamhet. I sammanhanget bör också påpekas att genomförandet av Försvarsförvaltningsutredningens förslag visar att betydande besparingar kan genomföras med en bibehållen myndighetsstruktur. Det är därför väsentligt att noga pröva förslag som medför långtgående förändringar i myndighetsstrukturen och endast genomföra dessa om det kan påvisas att de är en nödvändig förutsättning för att eftersträvar besparingar kan uppnås.

## Bilaga 1

### Genomgångna beslutsdokument och utredningar

#### 1. Inledning

I det följande förtecknas de beslutsdokument och utredningar som har gått igenom inom ramen för arbetet med rapporten. Materialet är mycket omfattande och endast en del av dokumenten har sammanfattats och kommenterats i rapporttexten. Urvalsprincipen har varit att ta med det som har bedömts ha störst relevans för de stödverksamheter som omfattas av Försvarsstrukturutredningens uppdrag. M.h.t. de förändringar som har inträffat under 2000-talet har tyngdpunkten lagts på material som har tillkommit efter 2004 års försvarsbeslut. Materialet finns i sin helhet tillgängligt i digital form.

#### 2. Propositioner – Försvarsdepartementet

Prop. 1999/00:97. *Vissa organisatoriska frågor inom Försvarsmakten, m.m.*

Prop. 2000/01:113. *Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret, m.m.*

Prop. 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar.*

Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*

Skr. 2005/06:131. *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret.*

Prop. 2006/07:64. *Högskoleutbildning av officerare, m.m.*

Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*

#### 3. Bilaga 6 till budgetpropositionen

UO 6 Försvar i budgetpropositionerna för åren 2004/05, 2005/06, 2006/07, 2007/08, 2008/09 och 2009/10 har gått igenom.

#### 4. Försvarsberedningens rapporter

- Ds 2003:8. *Säkrare granskning – osäker värld*. Februari 2003.  
Ds 2003:34. *Vårt militära försvar – vilja och vägval*. Juni 2003.  
Ds 2004:30. *Försvar för en ny tid*. Juni 2004.  
Ds 2006:1. *En strategi för Sveriges säkerhet*. Januari 2006.  
Ds 2007:46. *Säkerhet i samverkan*. December 2007.  
Ds 2008:48. *Försvar i användning*. Juni 2008.

#### 5. Rapporter från riksdagen - Försvarsutskottet

- 2007/08:RFR 8: *Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde*. Januari 2008.

#### 6. Utredningar, m.m. - Försvarsdepartementet

- SOU 2000:54. *Det militära försvarets materieförsörjning. Nuläge och förändringsfaktorer*. Materieförsörjningsutredningen. Maj 2000.  
SOU 2000:84. *Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering*. Forskningsutredningen. Augusti 2000.  
SOU 2001:21. *Försvarsmateriel på nya villkor*. Materieförsörjningsutredningen. Februari 2001.  
SOU 2001:22. *Forskning och utveckling för totalförsvaret. Överväganden och förslag till åtgärder*. Forskningsutredningen. Februari 2001.  
SOU 2002:39. *STYROM - Översyn av Försvarets materielverk*. STYROM-utredningen. April 2002.  
SOU 2004:41. *Totalförsvarets forskningsinstitut*. En översyn. FOI-utredningen. Mars 2004.  
SOU 2004:58. *Försvarshögskolan*. En översyn. Försvarshögskoleutredningen. Maj 2004.  
SOU 2005:92. *Styrningen av insatsförsvaret*. Försvarsstyrningsutredningen. November 2005.  
SOU 2005:96. *En effektiv förvaltning av insatsförsvaret*. Försvarsförvaltningsutredningen. November 2005.  
Fö 2009A. *Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten*. Stödutredningen. Maj 2009.

*Remissammanställning för rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten. (Fö 2009:A). Försvarsdepartementet. September 2009.*

## **7. Riksrevisionens granskningar vad gäller det militära försvaret**

RiR 2004:6. *Materiel för miljarder. En granskning av försvarets materielförsörjning.* Riksrevisionen. Mars 2004.

RiR 2006:29. *Reformen av Försvarets logistik. Blev det billigare och effektivare?* Riksrevisionen. December 2006.

RiR 2009:11. *Försvarsmaktens personalförsörjning - med fokus på officersförsörjningen.* Riksrevisionen. Juni 2009.

## **8. Statskontoret – rapporter vad gäller det militära försvaret**

2004:2. *Organisationsöversyn av Försvarshögskolan.* Statskontoret. Januari 2004.

2005:7. *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret.* Statskontoret. Februari 2005.

PM 2005. *Försvarets styrning - styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet.* Statskontoret. Mars 2005.

PM 2007. *Omställning av det militära försvaret. Status i juni 2007.* Statskontoret. Juni 2007.

PM 2008. *Omställning av det militära försvaret. Status i mars 2008.* Statskontoret. Mars 2008.

2009:11. *Omställning av det militära försvaret. Status i juni 2009.* Statskontoret. Juni 2009.

PM 2009. *Granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO) – Status i december 2009.* Statskontoret. December 2009.

## **9. Ekonomistyrningsverket – rapporter vad gäller det militära försvaret, m.m.**

ESV 2005:10. *Styrningen av försvaret.* Mars 2005.

ESV 2005:18. *Projekt FM LOG PT.* Juni 2005.

ESV 2006:15. Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? April 2006.

ESV 2006:16. Effektivare statlig administration. April 2006.

ESV 2008:19. *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*. Ekonomistyrningsverket. Maj 2008.

## 10. Vissa beslutsdokument och utredningar som berör det offentliga åtagandet

Nedanstående dokument har gått igenom men redovisas inte i rapporten. Anledningen är att Försvarsstrukturutredningen har uppdragit åt Statskontoret att gå igenom och analysera utredningar inom detta område. Dokumenten berör statliga myndigheters försäljningsverksamhet på konkurrensutsatta marknader och de principer som gäller inom statsförvaltningen för valet av verksamhetsform (myndighet, aktiebolag, stiftelse, förening, etc.). Några av dokumenten berör dessutom olika aspekter på bildandet av s.k. branschforskningsinstitut.

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Förvaltningskommittén. December 2008.

SOU 2008:118B. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilagor. Förvaltningskommittén. December 2008.

Stkt 2008:1. *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*. Statskontoret. Februari 2008.

Ds 2007:39. *Handlingsplan för en ny institutssektor*. Juli 2007.

Sverker Sörlin. *En ny institutssektor*. KTH 2006.

Försvarsindustriföreningens yttrande över Sörlins rapport. 2006-12-20.

Styrning och offentligt åtagande  
– en sammanställning och problematisering

PM upprättad av Försvarsstrukturutredningens sekretariat



## Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>695</b>
1.1 Uppgiften .....	695
1.2 Arbetssättet .....	695
<b>2 Styrningen av statsförvaltningen och försvaret .....</b>	<b>696</b>
2.1 Regeringens syn på generella förvaltnings- och styrningsfrågor .....	696
2.1.1 Styrningen av statsförvaltningen .....	697
2.1.2 Statsförvaltningens organisering på central nivå .....	698
2.1.3 Statsförvaltningens effektivitet .....	699
2.2 Bakgrund – analyser och förslag rörande styrningen .....	700
2.2.1 Förklaring i historien .....	700
2.2.2 Problemen i dag och förslagen på förbättringar .....	701
2.3 Försvarets utveckling och styrning .....	704
2.3.1 Programbudgetering och mål- och resultatstyrning .....	704
2.3.2 Ny organisationsstruktur .....	705
2.3.3 Nya problem uppstod och behövde lösas .....	705
2.3.4 Förändringar gjordes, men kritiken fortsatte .....	707
2.3.5 Ytterligare en utredning .....	707
2.4 Regeringens styrning av försvaret 2005 – .....	709
<b>3 Det offentliga åtagandet .....</b>	<b>712</b>
3.1 Regeringens generella syn på inriktning och omfattning .....	712
3.2 ... och synen gällande försvarsområdet .....	713
3.3 Problematisering och diskussion om det offentliga åtagandet .....	713

<b>4</b>	<b>Formerna för statlig verksamhet .....</b>	<b>715</b>
4.1	Regeringens syn på verksamhetsform.....	715
4.2	Andra former än myndighet i staten.....	716
4.2.1	En annan relation mellan huvudman och utförare kräver annan styrning .....	716
4.2.2	Behov av omfattande styrning kan ge mindre ekonomiska fördelar .....	718
4.2.3	Grunden för inrättandet av verksamheten bör också beaktas .....	719
4.3	Bolag som associationsform .....	719
4.3.1	Varför bolag? .....	719
4.3.2	Innebörden av en bolagiseringsprocess .....	720
4.3.3	Förutsättningar för att en bolagisering ska vara lämplig .....	721
<b>5</b>	<b>Statlig konkurrensutsatt verksamhet .....</b>	<b>723</b>
5.1	Regeringens syn på konkurrens.....	723
5.2	Allmän diskussion (Förvaltningskommittén) .....	724
<b>6</b>	<b>Analys och diskussion .....</b>	<b>727</b>
6.1	Statsmakternas styrning.....	727
6.2	Försvarsmaktens styrning.....	730
6.3	Övergripande styrningsfrågor .....	731

# Inledning

## 1.1 Uppgiften

Statskontoret har fått till uppgift att inom ramen för ett stabsbiträde till Försvarsstrukturutredningen inventera och sammanställa generella utgångspunkter och inriktning i fråga om statsmakternas styrning av statlig och statligt finansierade verksamheter. Särskild betoning ska läggas vid en beskrivning av

- konkurrensutsatta verksamheter,
- andra associationsformer än myndighet och
- utvecklingen av styrningen inom försvaret under 2000-talet

Arbetet ska dokumenteras i en skriftlig PM<sup>1</sup>.

## 1.2 Arbetsättet

Innehållet i denna PM bygger främst på vissa större utredningar och propositioner av betydelse för området, exempelvis Styrutredningen, Förvaltningskommittén och Försvarsstyrningsutredningen samt budgetpropositioner och särpropositioner på försvarsområdet. PM:en är uppdelad på avsnitten *Styrningen av statsförvaltningen och försvaret* (2), *Offentligt åtagande* (3), *Formerna för statlig verksamhet* (4), *Statlig konkurrensutsatt verksamhet* (5). Avslutningsvis diskuteras och problematiseras PM:ens innehåll i avsnitt *Analys och diskussion* (6). En bilaga med utsnitt från källunderlagen finns även tillgänglig.

---

<sup>1</sup> Denna bilaga utgör PM:en i sin helhet.

## 2 Styrningen av statsförvaltningen och försvaret

### 2.1 Regeringens syn på generella förvaltnings- och styrningsfrågor

I den förvaltningspolitiska propositionen redovisar regeringen sin syn på statsförvaltningen och styrningen av den. Regeringen tar i detta sammanhang ställning till flera av de förslag som styrunderingen och förvaltningskommittén presenterat.

Regeringen presenterar målet för förvaltningspolitiken som: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”

Regeringen anför bl.a. att en av de viktigaste uppgifterna för statsförvaltningen är att tillföra kunskap till den politiska beslutsprocessen, såväl i Sverige som EU. I anslutning till detta avser regeringen vidareutveckla arbetet med de oberoende myndighetsanalyserna.

I propositionen listas bland annat åtgärder för

- Formerna för hur samordnade inköp kan effektiviseras
- Myndigheternas arbete med att koncentrera eller samordna stödverksamhet vidareutvecklas
- Statliga myndigheter ska senast vid utgången av 2013 kunna hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt
- En mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling tas fram.
- En strategi för statens styrning, inklusive vilken informationsförsörjning som behövs för att staten ska kunna bedriva en långsiktig och samlad styrning av den kommunala sektorn, tas fram.

### 2.1.1 Styrningen av statsförvaltningen

#### En sammanhållen och verksamhetsanpassad styrning

Regeringen lyfter bland annat fram att statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. En väl fungerande styrning förutsätter därför kunskap om olika professioners förståelse av sin verksamhet och vilka mål och mått som är lämpliga för att stödja syftet med verksamheten.

Regeringen menar vidare att styrningen i så hög grad som möjligt bör vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Olika styrformer kan kombineras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör också vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv.

Även om förståelsen för olikheterna i statsförvaltningen lyfts fram så vill regeringen också peka på att samordning är av vikt för att undvika fragmentering av förvaltningen, suboptimering av statens resurser och att det blir oklart för medborgarna vart de ska vända sig i vissa frågor. Människor får inte komma i kläm på grund av hur staten är organiserad. Medborgare, företagare och kommuner förväntar sig att staten ska uppträda samordnat. Samordning underlättas av en helhetsinriktad styrning som har ett tydligt medborgarperspektiv.

Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser samt med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen får inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn.

Regeringen påpekar vidare att styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk, men ger ingen närmare beskrivning av vad detta innebär.

#### Uppföljning, utvärdering och kontroll

När det gäller beslutsunderlaget menar regeringen att det kan fordras en djupare analys av hur ändamålsenlig en viss organisering är eller hur effektiva processerna inom ett område eller i en myn-

dighet är. Sådana analyser utförs som regel av någon annan än berörd myndighet för att ge en opartisk bedömning. Stabsmyndigheter ska även med kort varsel kunna förse regeringen med nödvändiga underlag.

Grundläggande omprövningar av olika verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser m.fl. Kommittéväsendet har en viktig funktion i att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och ska därför användas strategiskt i detta syfte.

## 2.1.2 Statsförvaltningens organisering på central nivå

### Tydlig ansvars-, roll- och uppgiftsfördelning

Enligt regeringen bör den statliga förvaltningen vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Statliga myndigheter bör heller inte (i motsats till Förvaltningskommitténs förslag) inrättas med ett tidsbegränsat mandat.

Regeringen menar vidare att ett inslag i förändringsarbetet har varit att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att bl.a. skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Syftet med organisationsförändringarna är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen.

Regeringen gör dock inget ställningstagande kring på vilket sätt regeringens utvärderingsresurser ska organiseras, utan konstaterar endast att dessa är fördelade på många olika myndigheter och att det inom vissa områden finns fristående utvärderingsmyndigheter och inom andra inte. Regeringen menar att skillnaderna bl.a. beror på att regeringens behov av information skiljer sig åt, t.ex. beroende på verksamheternas olikheter vad avser ekonomisk omfattning och risk.

Att skapa större och färre myndigheter med vidgade uppdrag kan bidra till att skapa förutsättningar för en minskad sektorisering och fragmentering av förvaltningen samt skapa bättre förutsättningar för samverkan och helhetsperspektiv. Genom en mera

överskådlig förvaltning förenklas kontakterna för medborgare, kommuner och företag.

### Genomförande av organisations- och strukturförändringar

Processerna för organisationsförändringar bör vara effektiva och väl fungerande. Regeringen har tagit initiativ till en översyn av det stöd som finns inför och under genomförandet av förändringarna.

Vid en organisationsförändring som innebär att verksamhet upphör bör huvudregeln vara att en särskild avvecklare ges i uppdrag att avveckla verksamheten.

Förändringstakten i förvaltningen ställer krav på löpande uppföljning och systematisk utvärdering för att säkerställa om avsedda resultat uppnås. Ökad vikt kommer därför att läggas vid uppföljnings- och utvärderingsinsatser.

#### 2.1.3 Statsförvaltningens effektivitet

Regeringen menar att myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen. Det bör vara möjligt att uppnå ytterligare effektivitetsvinster, genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion.

Regeringen pekar på att det vid det här laget finns många exempel i offentlig sektor, bl.a. från vården, som visar vilka avsevärda kvalitets- och produktivitetsvinster som går att göra med förändrad produktionslogik. Det är därför angeläget att denna typ av innovativt arbete ges utrymme och sprids till flera delar i den offentliga förvaltningen. Målet är att få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning. En del i detta arbete är fortsatta omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet. En annan del är att utveckla den statliga styrningen.

Regeringen bedömer att det är viktigt att utvecklingen på marknaden följs parallellt med att samordningen i staten förbättras. Statsförvaltningen bör tillvarata det kunnande som finns hos mark-

nadsaktörer när det gäller utveckling av olika typer av tjänster, bl.a. administrativa stödtjänster. I takt med att en väl fungerande marknad utvecklas bör delar av verksamhetsstödet kunna utföras av tredjepartsleverantörer för att därigenom skapa maximala effektivitets- och kvalitetsvinster för staten. Det bör också vara en strävan att förenkla och anpassa regelverk och rutiner så att färre stödtjänster kräver specialiserad kompetens, och så att de i stället kan tillhandahållas av marknadsaktörer i konkurrens.

För framtida strategiska ställningstaganden är det viktigt att dokumentera erfarenheter från försök och att analysera hur besparings- och effektiviseringspotentialen realiseras i praktiken. ESV kommer också – i syfte att påskynda en effektivisering – ges i uppdrag att undersöka de administrativa kostnaderna hos statliga myndigheter.

## **2.2 Bakgrund – analyser och förslag rörande styrningen**

### **2.2.1 Förklaring i historien**

Dagen styrning och de problem som nu uppmärksammas i olika utredningar har sin grund bl.a. i statsförvaltningens utveckling och synen på hur den ska styras. Resultatstyrningen började utvecklas redan på 1960-talet, fick sitt stora genomslag i slutet av 1970-talet och fick nya influenser av idéerna bakom New Public Management (NPM) i början av 1990-talet. Vad detta har inneburit i stort är att styrningen av förvaltningen har blivit allt mer delegerad till myndigheterna själva. Statsmakterna har släppt detaljstyrningen och gått över till övergripande mål- och budgetstyrning, men i gengäld har kraven på återrapportering och beställningen av beslutsunderlag ökat. Regleringsbrevet, med dess mål och återrapporteringskrav, har fått rollen som regeringens centrala styrdokument. Andra tendenser är att man sökt att aggregera den samlade statliga verksamheten och att budgeterna blivit ettårig i stället för treåriga. Budgetprocessen och verksamhetsstrukturens tre nivåer har verkat likriktande, medan det funnits diskussioner om behovet av verksamhetsanpassad styrning.

NPM förde även med sig en mindre strikt syn på hur verksamheten skulle utföras. Exempelvis bröts gränserna mellan vad som skulle göras inom privat respektive offentlig sektor och synen



på service och kundorientering slog igenom även i offentlig verksamhet.

### 2.2.2 Problemen i dag och förslagen på förbättringar

Styrtredningen pekar bl.a. ut målen och beslutsunderlagen som problemområden. Ända sedan resultatstyrningens början har utredningar riktat kritik mot formuleringen av målen. Kritiken mot övergripande och oprecisa mål har förts fram i många studier. Styrtredningen pekar på att målen är mycket skiftande i alla nivåer och att de snarare är fleråriga än av årlig karaktär. De vanligaste målen rör yttre samhällseffekter. Ett problem är att de övergripande effektmålen tappar styrande kraft om det finns mer prestationsnära mål eller processinriktade mål samtidigt. Målstrukturen är komplex och de kausala sambanden mellan olika mål är sällan explicit beskrivna. Enligt styrtredningen är också instruktionerna och regleringsbrevet alltför lika.

Åtterrapporeringskraven kan å sin sida vara både enkla och svåra, allmänna och specifika. En del kräver omfattande utvärderingar.

Skälen till kraven är att (1) det finns behov av information om hur myndighetens verksamhet utvecklas. (I detta fall har RK en god bild av hur informationen ska utnyttjas), (2) informationen är bra att ha för att besvara frågor, (3) styra verksamheten.

När det gäller mängden beslutsunderlag och information menar styrtredningen att regeringen får en korseld av informationsinflöde, där den dominerande källan är myndigheterna. Informationsflödet utgörs snarare av analyser, rapporter och andra beslutsunderlag än årsredovisningar och beslutsunderlag. Det mesta av informationen kommer från berörd myndighet. Detta faktum finns det olika åsikter om. Vissa ser gärna ett oberoende och breddat underlag, medan andra menar att skilda bilder bara innebär hanteringsmässiga problem. Enligt styrtredningen finns liten kunskap om kvaliteten på myndigheternas information. Informationen är ofta detaljerad och av myndighetsintern karaktär samtidigt som myndigheterna inte får återkoppling på den.

Budgetprocessen påverkar hanteringen av informationen. Även regeringens rapportering till riksdagen blir detaljerad och omfattande. Detaljstyrningen är en paradox. I och med att regeringen inte prioriterar mellan alla mål och krav, återstår det för de enskilda

myndigheterna att göra det. Mål och återrapporteringskrav har en slagsida åt det som kan mätas och andra mål negligeras och trängs undan.

Även Förvaltningskommittén hade synpunkter på beslutsunderlaget. Kommittén menade att granskningen av myndigheternas verksamhet – och därmed politikens utfall – behöver fördjupas. Självständighets- och kompetensskäl talar för att verksamheten bör bedrivas både av statliga och av i olika avseenden fristående organ samt inom ramen för internationellt samarbete. Olika slags analys- och utvärderingsverksamhet är också ett nödvändigt steg i styrningen av myndigheterna.

Underlaget för regeringens och riksdagens prövning av den offentliga verksamheten bör komma från olika källor: myndigheter, oberoende akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser. En viktig konsekvens som rör statsförvaltningens struktur, är att det behövs ett väl-täckande nät av myndigheter och andra organ som har till uppgift att utvärdera och analysera offentliga insatser, även på eget initiativ.

Inom vissa delar av den statliga förvaltningen saknas fristående utvärderingsmyndigheter. Enligt kommittén finns det skäl att överväga om det bör skapas någon eller några sådana myndigheter. Samtidigt anser kommittén inte att det måste finnas särskilda utvärderingsmyndigheter på samtliga områden. Med tanke på den ekonomiska omfattningen och verksamheternas stora betydelse för samhället anser Förvaltningskommittén att regeringen bör överväga att bilda fristående utvärderingsfunktioner för försvars- respektive energiområdet. Förutsättningarna och motiven bör analyseras i särskild ordning, liksom hur verksamheterna bör organiseras.

Styrtredningens förslag är att:

- Styrningen ska bejaka skillnader mellan olika områden och myndigheter
- Mer kraft bör läggas på den strategiska styrningen än den ett-åriga
- Myndigheterna bör kunna redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna på de uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.
- Verksamhetsstrukturen avskaffas

Även Förvaltningskommittén menar att regeringens styrning av myndigheterna i högre utsträckning än hittills bör anpassas till de olika sakområdenas karaktär. De olika formerna för styrning som regeringen disponerar bör aktivt utnyttjas: däribland resultat-, resurs-, procedur-, utnämnings- och organisationsstyrning. Detta kan även innebära att regeringen behöver återta styrningen av frågor som i dag är delegerade till myndigheterna, men också att behovet av att direkt styra verksamheten minskar.

Styrutredningen har även gjort ställningstaganden i vissa generella styrningsfrågor. Nedan redovisas ett urval av ställningstaganden av särskilt intresse:

- Uppdraget till myndigheterna bör formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.
- Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter.
- Föreställningen att hela den statliga verksamheten ska prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller kan det förväntas att omfattande omprövningar normalt görs inom ramen för den årliga budgetprocessen.
- Det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den ska användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.
- Informationskraven på myndigheterna ska tydligare än i dag kopplas till de uppgifter myndigheterna har.
- Myndigheterna bör i sina årsredovisningar kunna redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för enskilda prestationer.
- Komplexa kartläggningar av olika samband mellan kostnader och resultat måste ske ad hoc och med acceptering av stor osäkerhet.

Även Förvaltningskommittén har gett förslag rörande styrningen av förvaltningen. Exempelvis bör lagform användas för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Samtidigt ska utformningen och innehållet i dessa bestämmelser medge att regeringen kan styra myndigheterna på ett för varje område ändamålsenligt sätt.

För att ytterligare förbättra förutsättningarna för och kontinuiteten i regeringens styrning av myndigheterna, föreslår kommittén även att det i departementen tillsätts en opolitisk chefstjänsteman, som stöd för den politiska ledningen.

### Den statliga förvaltningens struktur

Förvaltningskommittén anser att organisationen av myndigheterna på försvarsområdet fortsatt bör ses över, liksom organisationen av myndigheterna med uppgifter inom fastighetsförvaltning, länsstyrelserna och museerna. I många fall har myndighetsstrukturen ändrats genom att myndigheter med liknande uppgifter och funktioner har slagits samman. Syftet har ofta varit att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Förvaltningskommittén bedömer att det kan finnas skäl att göra ytterligare förändringar med den typen av motiv. De faktiska effekterna av sådana förändringar behöver dock följas upp bättre.

## 2.3 Försvarets utveckling och styrning

Styrningen av försvaret har naturligtvis kopplingar till styrningen av statsförvaltningen generellt, men det finns även sektorsspecifika faktorer av betydelse. För att åskådliggöra de särskilda förhållanden som finns när det gäller styrningen av försvaret måste man beskriva hur försvarsförvaltningen och styrningen av den har utvecklats över tiden. Därför får historiken också en förhållandevis stor plats i detta avsnitt.

### 2.3.1 Programbudgetering och mål- och resultatstyrning

Med programbudgeteringen på 1970-talet skulle statsmakternas styrning gå från att vara produktionsinriktad till att bli resultat-inriktad. Inom försvaret skulle krigsförbanden vara centrum för planering och genomförande i stället för antalet officerare och värnpliktiga. Förband med liknande verksamhet lades samman i olika delprogram under de tre huvudprogrammen 1–3, dvs Arméförband, Marinförband och Flygvapenförband. Forskning och utveckling och den centrala försvarsledning lades under huvudprogram 5, Operativ ledning. De s.k. gemensamma myndigheterna och service-

organen som Försvarets materielverk, Värnpliktsverket och fortifikationsförvaltningen lades under ett eget huvudprogram (5). På denna programstruktur lades en produktionsstruktur som delades in i Ledning och förbandsverksamhet, Materielanskaffning, Anskaffning av anläggningar samt Forskning och Utveckling. Program och produktion sammankopplades via uppdrag.

### 2.3.2 Ny organisationsstruktur

Men försvaret hade också sina särskilda utmaningar. LEMO-utredningen i början av 1990-talet resulterade i en stor omstrukturering av försvaret. Utredningen föreslog att regering och riksdag skulle formulera de säkerhets- och försvarspolitiska målen och sedan skulle regeringen beställa den krigsorganisation som skulle finnas. Programmen 1–4 slogs ihop till Försvarsmakten, vilket även innebar att ett 100-tal försvarsmyndigheter blev en. Därmed försvann en del av styrningsproblematiken som bl.a. berodde på dessa myndigheters självständiga ställning. Försvarsmakten blev ansvarig för krigsförbandsproduktionen gentemot regeringen. Stöd- och produktionsmyndigheterna under program 5 skulle styras med uppdrag från Försvarsmakten. Regeringen skulle styra stödmyndigheterna genom ägarstyrning, vilket innebär att följa upp att resurserna utnyttjas väl, att strukturen är rationell och styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade. Denna form av uppdragsstyrning är en ovanlig lösning inom statsförvaltningen.

### 2.3.3 Nya problem uppstod och behövde lösas

#### Styrningsglapp, detaljstyrning, och svag ÖB

UTFÖR-utredningen som utvärderade LEMO-reformen pekade på flera problem i styrning och uppföljning. Krigsorganisationen var visserligen i fokus, men möjligheterna att styra och kontrollera hade minskat. Det fanns ett styrningsglapp mellan uppgifter och dimensioneringen av krigsorganisationen. Detaljstyrningen (på krigsförbandsnivå) ökade inte styrförmågan och hindrade ansvarsutkrävande. Kontroll och styrning krävdes av både förmåga och produktion. Resultatmått (mått på effekt i form av förmåga och produktivitet) saknades och Försvarsmaktens ledningssystem försvårade mätning. Ansvaret för förmåga och produktivitet var otyd-

ligt. ÖB var svag i realiteten i förhållande till cheferna för armén, marinen och flyget.

### Uppdragsstyrningen gav både för- och nackdelar

Uppdragsstyrningen förde med sig både fördelar och nackdelar. De nya förutsättningarna hade klargjort ansvarsförhållanden och styrvägar samt underlättat uppföljningen av verksamheten. Men byråkratin hade ökat. Försvarsmakten såg det som ett skäl till att inordna stödmyndigheterna under Försvarsmakten, medan stödmyndigheterna pekade på att de täta personalbytena på Försvarsmaktens högkvarter var en del i förklaringen till att kompetensen och långsiktigheten i beställningarna hade minskat. Dubbelkompetenser hade därutöver uppstått då Försvarsmakten sökt bygga upp kunskap i de olika uppdragsområdena.

### Förändringar i styrning, organisation och uppföljning måste till

UTFÖR gav i sitt slutbetänkande ett antal förslag angående försvarets ledning och organisation. Utredaren ville att Statsmaktens styrning av Försvarsmakten skulle utvecklas och inriktas mot förmåga (krigsorganisationen) och produktivitet (produktionsorganisationen)<sup>2</sup>. Försvarsmaktens kompetens och förmåga att styra Försvarets materielverk borde förstärkas för att uppnå en ökad tydlighet i fråga om ansvar och befogenheter. Detta borde ske genom att beställarkompetensen ökade. Försvarsdepartementets resurser för ekonomisk uppföljning av myndigheterna skulle förbättras, liksom Försvarsmaktens ekonomiska uppföljning och redovisning till regeringen. Utveckling av jämförbara mått och tidsserier borde genomföras. Permanenta organ borde inrättas för analys av hot mot Sverige respektive för bedömning och mätning av totalförsvarets förmåga och produktivitet.

---

<sup>2</sup> *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd* (SOU 1996:123).

### 2.3.4 Förändringar gjordes, men kritiken fortsatte

Under andra halvan av 1990-talet gjordes vissa ändringar. Arbetsgrupper och utvecklingsarbete initierades för att förbättra styrningen. Bland annat formulerades krav på operativ förmåga och ägarstyrningen definierades som uppföljning av och kravställning på stödmyndigheternas produktionsapparat. Ett insynsråd inrättades också i Försvarmakten.

Men kritiken av styrningen av fortsatte. Riksdagens försvarsutskott klagade på att styrningsglappet måste fyllas och menade att riksdagen måste ges förutsättningar att utöva sin finansmakt. FOA menade att Försvarmaktens återrapportering var dåligt anpassad till regeringens och riksdagens behov. Riksdagens revisorer pekade på att Försvarmaktens uppdragsstyrning av stödmyndigheterna var bristfällig och att styrningen komplicerades av regeringens styrning av stödmyndigheterna. Revisorerna menade också att det fanns problem med Försvarmaktens interna styrning och personalomsättning samt ansvarsfördelningen och inriktningen på arbetet inom högkvarteret. Även ESV pekade på brister och menade att en samlande drivkraft för ekonomistyrning saknades inom Försvarmakten.

### 2.3.5 Ytterligare en utredning

Under 2004 (Dir 2004:12) tillsattes Försvarsstyrningsutredningen, efter påtryckningar från riksdagen, för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Utredningen bekräftade den problembild som de tidigare utredningarna hade målat upp.

#### Riksdagens styrning

För att ge riksdagen bättre möjlighet att utöva sin finansmakt föreslog utredningen att ett nytt anslag för försvarsforskning skulle upprättas och att beslut om viktigare materielobjekt skulle underställas riksdagen. Vidare borde BP kortas och endast ta upp innehåll och resultat som har betydelse för riksdagens beslut. Strategisk försvarsinformation och tillståndet i insatsorganisationen borde redovisas tydligare. En resultatskrivelse borde tillställas riksdagen årligen. Redovisningen i skrivelsen och i BP skulle göras i en verk-

samhetsstruktur motsvarande olika delar av den operativa förmågan.

### **Regeringens myndighetsstyrning**

Regeringens styrning av framförallt Försvarmakten var mycket detaljerad och innehöll många mål. Utredningen föreslog därför att mål, prioriteringar, uppdrag och återrapporteringskrav skulle reduceras. Regeringen borde fatta beslut om mål i termer av årsvisa bidrag till den operativa förmågan. Vidare menade utredningen att regeringen borde vara restriktiv med beslut om indragna anslags-sparanden och limiter samt att det borde övervägas att Försvarmakten själva får besluta om ekonomidirektör, chefsjurist och personalchef. Insynsrådet borde avskaffas då det inte har kunnat uppfylla sitt mandat och resurser som behövs för att göra det inte bedömdes kunna hittas.

### **Regeringens sektorsstyrning**

Regeringens styrning av sektorn i sin helhet hade enligt utredningen brister. Mål och verksamhetsindelning gav ingen helhetsstyrning, ägarstyrningen var otillräcklig och Försvarmakten hade endast fått en begränsad delegering av styrningen. Spelreglerna mellan myndigheterna var därtill oklara. Utredningen föreslog ett samordningsorgan för försvarssektorn, att målen för stödmyndigheterna skulle ses över, att ägarstyrningen skulle ges en mer framskjuten plats, att en förvaltningschef skulle tillsättas, och en tydligare avgränsning av stödmyndigheternas tjänsteproduktion.

Regeringens roll i förhållande till Försvarmakten behövde också ändras. Försvarsdepartementet borde leda försvarsplaneringen och borde därför öka sin analys-, planerings- och styrförmåga.

### **Modellen med avgiftsfinansierad uppdragsstyrning**

Försvarmaktens uppdragsstyrning var inte optimal. Försvarmakten ifrågasatte sällan kostnader eller utvärderade tjänsterna, beställarkompetensen påverkades negativt av personalrörligheten, beställningsprocessen var ibland omständlig och vissa, viktiga



frågor om rollfördelning, kvalitetssäkring m.m. hanterades inte i samordningsavtalen. Utredningen kunde dock inte se att det fanns en lämpligare modell för att hantera relationen mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna. Tillämpningen av modellen borde dock utvecklas. Försvarsmakten borde säkra beställarkompetensen och beställningsprocessen samt se över samordningsavtalen.

### **Försvarsmaktens interndeberingsmodell**

Enligt utredningen hade användningen av systemet med interndebering inom Försvarsmakten gett fördelar i form av mer tid för kärnverksamhet och bättre kvalitet i underhållstjänster. Men det kom i konflikt med det centraliserade styrsystemet. Incitament för kostnadseffektivitet försvann därmed. Högkvarterets styrning av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) och förbanden var också i vissa fall bristfällig och oklar. Det gällde bl.a. spelreglerna och rollerna för förbanden och FMLOG, men också ansvarsutkrävande och till vem styrsignalerna gick. Planeringsprocessen i interndeberingssystemet var komplicerad och resurskrävande, vilket gav liten tid för uppföljning. De principer som tillämpas för prisättning och överkapacitet hos FMLOG bidrog till att syftena med interndeberingssystemet inte kunde uppfyllas. Det saknades också ett ekonomiskt perspektiv på förbanden, vilket påverkade möjligheterna att koppla ihop verksamhet och ekonomi. Det resulterade i att ansvar inte utkrävdes av chefer vid förbanden i tillräcklig utsträckning.

Utredningen föreslog att Försvarsmakten skulle delegera ansvaret för förhandlingen om hyror och lokaler, låta FMLOG balansera över- och underskott mellan åren, förenkla planeringsprocessen samt systematiskt pröva vilken underhålls- och stödverksamhet som ska bedrivas inom myndigheten. Högkvarteret borde också ta över FMLOG:s uppgift att begränsa/kontrollera förbandens beställningar.

## **2.4 Regeringens styrning av försvaret 2005 –**

Regeringen vidtog en del åtgärder med anledning av Försvarsstyrningsutredningen. Dessa redovisades till riksdagen i skrivelse 2005/06:131. Enligt skrivelsen skulle regeringen förbättra

redovisningen av operativ förmåga, materielobjekt och budgeterade utgifter under anslagen samt återkomma med förslag på en ny anslagsstruktur. En samlad resultatredovisning skulle lämnas vid lämpligt tillfälle, BP skulle kortas och fokuseras. Insynsrådet avskaffades.

I följande budget- och särpropositioner gjordes även andra insatser. Bland annat utökades antalet anslag från två till fem under loppet av ett par år. Vissa omflyttningar gjordes också mellan anslag. Den utlovade bättre redovisningen rörande beställningsmyndiganden och spårbarheten i materielanskaffningen redovisades fr.o.m. 2007 och arbetet med materielredovisningen fortsatte därefter. En arbetsgrupp på RK arbetade också med att öka möjligheterna för statsmakterna att styra över materieförsörjningsprocessen och öka spårbarheten mellan uppgifter, förmåga samt materieförsörjning.

Regeringen påbörjar också en diskussion om att åstadkomma ytterligare effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen. Här är dock regeringen tydlig och pekar på att det inte är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet. Den nuvarande strukturen har funnits under lång tid och förändringarna har varit begränsade trots en ny inriktning för försvaret. Vid översynen måste stordriftsfördelar ställas mot fördelar med myndigheter med avgränsat men specialiserat kunnande.

Regeringen för på samma sätt ett resonemang om att det krävs en avvägning kring fördelarna med en ändrad finansieringsmodell. Å ena sidan kan mer anslagsfinansiering för myndigheterna innebära att regering och riksdag tydligare kan styra tilldelning och uppföljning av medel. Samtidigt innebär det att regeringen tar på sig en beställarroll som i dagsläget är överfört till den som använder tjänsten. En översyn av myndighetsstrukturen fordrar därför en ytterligare analys av i vilka situationer och för vilka verksamheter en fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig respektive när anslagsfinansiering är det mest effektiva. Vid ett bibehållande av avgiftsfinansiering bör förbättrade metoder utvecklas för att styra verksamheten.

Regeringens uppföljning av Försvarsmaktens ekonomiska situation stärktes också genom att ESV i omgångar fått i uppdrag att identifiera problem gällande Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. Försvarsdepartementet fick också förstärkningsresurser för att öka kapaciteten inom styrning, uppföljning och analys av myndigheterna inom utgiftsområde 6. En bakgrund till detta var bl.a. Försvarsmakten svårigheter att redovisa vad pengarna från

FFU-omställningen använts till samt den bristande balansen i ekonomin under 2008. Regeringen har i samband med detta påpekat vikten av att myndigheterna kan härleda kostnadsreduktioner och ändamål för frigjorda medel. Regeringen redovisar också att man tänker följa Försvarmaktens implementering av ESV:s förslag noggrant. Regeringen understryker också vikten av att myndigheterna lämnar rättvisande prognoser över förbrukningen på anslagen.

Regeringen har, bl.a. mot bakgrund av ställningstagandet i den förvaltningspolitiska propositionen, bedrivit ett arbete i syfte att utveckla den strategiska styrningen av myndigheter och verksamheter inom försvaret. Uppföljningen mot målen pekas ut som en viktig del i arbetet. Regeringen beslutade också att återinrätta insynsrådet i Försvarmakten, med representation från övriga samhällssektorer, för att utöva insyn i verksamheten och stödja myndighetschefen med rådgivande kompetens. Något uttalat motiv anges inte, men frågan tas upp redan i prop 2008/09:140.

## 3 Det offentliga åtagandet

### 3.1 Regeringens generella syn på inriktning och omfattning .....

Regeringens syn på det offentliga och statliga åtagandets inriktning och omfattning är inte specifikt definierad. Det finns en övergripande syn på att renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom ytterligare omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet. Uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman. Nyttillkommande uppgifter bör noga prövas om de kan utföras av befintliga myndigheter. Prövningen av motiven för offentligt eller statligt åtagande har historiskt varit nära kopplat till kraven på en effektivare förvaltning och har betraktats som ett verktyg för att kunna möta behovet av besparingar. Diskussionerna kring det statliga åtagandet kom i början av 90-talet just i samband med det vid den tidpunkten kraftiga underskottet i statens finanser.

Regeringen gör dock inget ställningstagande om vad som ska betraktas som statlig kärnverksamhet eller inte. Åtminstone inte i betydelsen av vilka uppgifter staten ska genomföra i samhället i stort. Däremot resonerar regeringen om stöd- kontra kärnverksamhet och menar att eftersom den administrativa stödverksamheten inte är en del av en myndighets kärnverksamhet behöver den inte alltid utföras av myndigheten själv. I dessa fall bör statliga myndigheter utnyttja möjligheterna att effektivisera administration och annan stödverksamhet genom att hitta andra lösningar än att utföra den i egen regi (ex.vis. lokalvård).

Samtidigt ger dock regeringen uttryck för att all stödverksamhet inte behöver ha någon alternativ utförare och instämmer i den bedömning som gjorts av Stabsutredningen att möjligheterna att på kort sikt lägga över ekonomi- och personaladministrativa uppgifter på aktörer utanför statsförvaltningen inte bör överskattas. Det gäller inte minst den statliga ekonomistyrningen som kräver en specialiserad kompetens. Utredningen konstaterade att något brett marknadsutbud som alternativ till det inomstatliga inte finns för närvarande. Dessutom bör alla möjligheter till samordning inom den statliga sektorn genom standardiserade arbetssätt m.m. först tas tillvara för att effekterna i form av kostnadsminskningar ska bli de maximala vid en eventuell utkontraktering till marknaden.

### 3.2 ... och synen gällande försvarsområdet

När det gäller försvarsområdet kan man konstatera att regeringen redan i direktiven till LEMO-utredningen hade beskrivit arbetet med att stabilisera ekonomin och att förhindra att den offentliga sektorn ökade i storlek. Regeringen pekade i detta sammanhang också på att den fortsatta förnyelsen av offentlig sektor innefattade bland annat att diskutera alternativa finansieringsformer för förvaltningen och omprövning av verksamhet (Dir 1991:44).

Regeringen anser att all verksamhet inom utgiftsområde 6 löpande bör provas utifrån att de bedrivs effektivt och med godushållning. Ambitionen är att fokusera på kärnverksamheterna och kontinuerligt pröva annan verksamhet.

I detta sammanhang kan konstateras att Stödutredningens och Försvarsstrukturutredningens uppdrag har haft skrivningar där för- och nackdelar med privata och offentliga lösningar ska analyseras. Prövningen har varit starkt sammankopplad med frigörandet av resurser och effektivisering, vilket också belyses av följande formulering i BP 2009: ”I syfte att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande inom försvarssektorn kan köp av tjänster från såväl offentliga som privata aktörer inom området stöd och logistik vara en alternativ lösning”. Däremot ingick denna typ av formuleringar varken i Försvarsstyrnings- eller i Försvarsförvaltningsutredningens direktiv.

### 3.3 Problematisering och diskussion om det offentliga åtagandet

Den översiktliga hållningen som regeringen har, försvaras av Förvaltningskommittén som i sitt betänkande diskuterar innehållet och formen på det offentliga åtagandet. Kommittén anser att frågan om vad som bör vara statliga myndighetsuppgifter rimligen bör besvaras utifrån en pragmatisk ansats. Utifrån en given politisk ambition vid en viss tidpunkt bör en bedömning göras av de enskilda samhällsområdenas art och förutsättningar, innan det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter närmare preciseras.

Samtidigt pekar kommittén på att det statliga åtagandet innehåller åtminstone fem myndighetsuppgifter som över tiden uppvisar en hög grad av beständighet: att svara för det militära försvaret, polisväsendet, rättsväsendet, utrikesrepresentationen och

skatteväsendet. I inget av de fem fallen, menar kommittén, torde någon annan aktör än staten kunna fullgöra uppgifterna och samtidigt uppfylla tillräckliga krav på önskvärda effekter, medborgerlig tillit och insyn, rättsäkerhet och representativitet.

Staten kan härutöver lösa många uppgifter. En prövning av det statliga (offentliga) åtagandet på olika samhällsområden bör göras i samband med större översyner.

### Generella effektiviseringar och besparingar

Förvaltningskommittén pekar i likhet med regeringen på att en prövning av det offentliga åtagandet kan tjäna som grund för effektiviseringar och besparingar. Ett förslag är att regeringen bjuder in det privata näringslivet att lämna förslag på att driva statliga verksamheter genom s.k. utmaningsrätt.

Det finns enligt kommittén utrymme för effektiviseringar och besparingar i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster. Om denna potential utnyttjas kan väsentliga finansiella besparingar uppnås. Hittills har de möjligheter till effektivisering som förutsätter samverkan över myndighetsgränserna endast utnyttjas marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament.

Besparingsmöjligheter finns enligt Förvaltningskommittén bl.a. inom det ekonomi- och personaladministrativa området. Men det finns andra områden där en koncentration av hanteringen skulle kunna innebära ännu större effektiviseringar och besparingar, såsom IT-drift. I många fall har det belagts – i Sverige och utomlands – att konkurrensutsättning av vissa tjänster påtagligt har minskat kostnaderna för verksamheten. Vanligen är det dock graden av konkurrens i sig som är avgörande för effekterna på effektivitet i produktionen, och inte om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi (hänvisning till ESV, 2006a).

## 4 Formerna för statlig verksamhet

### 4.1 Regeringens syn på verksamhetsform

Regeringen för i den förvaltningspolitiska propositionen en diskussion om i vilken form den statliga verksamheten ska bedrivas. Regeringen tydliggör att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet. Det bör tydligt redovisas vilka överväganden som föranleder att myndighetsuppgifter anförtros till enskilda. Valet av annan organisationsform än myndighet bör omprövas med viss regelbundenhet. Inom många områden är de kompletterande insatserna av enskilda organ dock av stort värde. Formerna och de rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgifter till enskilda bör inte förändras.

Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses genom myndighetsformen. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn. Den enskilde ska kunna åberopa författningar och utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Myndighetsformen ger en tydlig ansvarskedja: myndighetens ledning ansvarar inför regeringen som ansvarar inför riksdagen. Myndighetsformen är också flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningar. Regeringen värnar en hög grad av autonomi för myndigheterna. Myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen.

Det kan finnas goda skäl att anförtro privaträttsliga organ förvaltningsuppgifter, t.ex. när behovet av flexibilitet och effektivitet inte på ett bra sätt kan tillgodoses i myndighetsformen. Man bör därvid som huvudprincip skilja mellan å ena sidan styrande och policyinriktade uppgifter och å andra sidan ett operativt genomförande av tjänster som faller inom det allmännas ansvar. I det förra fallet bör myndighetsformen alltid vara huvudregel. När det gäller operativt genomförande kan det oftare vara påkallat att sådana uppgifter utförs av enskilda. På detta sätt tillvaratas på bästa sätt de särdrag som kännetecknar myndigheter och privaträttsliga organ.

Regeringen delar Förvaltningskommitténs uppfattning att det bör iakttas viss försiktighet när uppgifter anförtros andra organ än statliga myndigheter. Detta gäller både då sådana organ anförtros

uppgifter som innebär myndighetsutövning, dvs. som faller under 11 kap. 6 § regeringsformen tredje stycket andra meningen, och när sådana organ på andra sätt involveras i förvaltningens arbete.

Ovan angivna skäl för myndighetsformen bör vara vägledande när man överväger att lägga förvaltningsuppgifter på enskilda, oavsett om de innefattar myndighetsutövning eller inte. En annan organisationsform bör vidare väljas endast när regeringen eller riksdagen bedömer att en sådan form är mer ändamålsenlig och bidrar till att just den aktuella uppgiften löses på ett bättre sätt.

Krav på rättssäkerhet, effektivitet och insyn måste alltid tillgodoses när förvaltningsuppgifter anförtros enskilda. Regeringen delar Förvaltningskommitténs uppfattning att regeringen och riksdagen, i varje enskilt fall när en förvaltningsuppgift anförtros på en enskild, bör ta ställning till i vilken utsträckning det offentlighetsrättsliga regelverket ska vara tillämpligt. Beslut om att lägga ut förvaltningsuppgifter på enskilda ska alltid föregås av noggranna överväganden. Verksamhetens karaktär bör alltid vara avgörande för valet av organisationsform. Konsekvenser av valet av organisationsform måste beaktas, så att statsmakterna inte avhänder sig möjligheter till styrning, insyn och kontroll av de verksamheter för vilka man ansvarar.

Det bör kontinuerligt följas upp hur uppgifter anförtros enskilda. I samband med att verksamheter som lagts ut på enskilda organ ses över, bör man alltid göra en förnyad bedömning av i vilken organisationsform verksamheten bör bedrivas. Om inte särskilda skäl talar för att verksamheten även fortsatt bör bedrivas i enskild form, bör uppgifterna överföras till en myndighet.

## **4.2 Andra former än myndighet i staten**

### **4.2.1 En annan relation mellan huvudman och utförare kräver annan styrning**

ESV:s kartläggning visar att det finns 579 organ med statligt åtagande som inte är myndigheter. Inom Forsvarsdepartementets område är det 25 organ, varav 19 är ideella föreningar som verkar inom frivilligförsvaret.

Regeringsformen tillåter att privaträttsliga verksamhetsformer används för den statliga förvaltningsorganisationen. ESV menar dock att när staten överlämnar åtaganden till privaträttsliga organ



innebär det att förutsättningarna för statens styrning av verksamheten skiljer sig i jämförelse med när det är myndigheter som utför verksamheten. Verksamhet som utförs i myndighetsorganisationen omfattas av det offentlighetsreglerade regelverket som reglerar frågor om bl.a. organisation och statens förhållande till enskilda medborgare. Privaträttsliga organ styrs av andra regelverk och annan praxis. Men Regeringsformen stadgar också att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen.

Förvaltningskommittén resonerar att den huvudsakliga (men inte alltid helt överensstämmande) intressegemenskap som kan förutsättas i relationen mellan regeringen och myndigheterna, inte kan förutsättas mellan en offentlig myndighet och en privat – normalt vinstdrivande – aktör. Detta är viktigt att väga in vid den organisatoriska utformningen inom olika områden där staten på något sätt är verksam.

Vid en överlåtelse av förvaltningsuppgifter till andra organ än myndigheter anser Förvaltningskommittén att det är viktigt att väga in vilka krav som ställs på insyn och kontroll i verksamheten och vilken handlingsfrihet som staten är beredd att ge till en privat utförare. En annan viktig fråga att överväga är vilka förutsättningar och vilken förmåga som staten har att i olika avseenden precisera och följa upp leveransen av den produkt eller tjänst som ska upphandlas och de transaktionskostnader som är förknippade med detta.

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

Detta ställer i vissa delar andra organisatoriska och personella krav än vad som är fallet i en traditionell myndighetsverksamhet.

ESV föreslår i rapporten *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ* (ESV 2009:30) ett antal principer som är utformade för att ge regeringen ett stöd i dess styrning, uppfölj-

ning och kontroll av verksamhet som utförs av privaträttsliga organ för statens räkning.

- Utgångspunkten för styrning, uppföljning och kontroll bör därför vara att verksamheten omfattas av samma förvaltningsprinciper som gäller för statlig verksamhet som bedrivs i myndighetsorganisationen.
- För statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ och som omfattar myndighetsutövning bör samma krav gälla som för myndigheter avseende ärendenas handläggning, rätt för enskilda att få sin sak prövad samt krav på offentlighet och sekretess. I de fall avsteg från delar i det offentliga regelverket görs anser ESV att detta bör motiveras särskilt.
- Styrning, uppföljning och kontroll ska avse den verksamhet som organet utför för statens räkning, inte organet i sig. Styrningen ska anpassas efter verksamhetens förutsättningar. Det sistnämnda specificeras exempelvis med att uppdraget till organet ska vara tydligt och att lämpliga styrmedel ska användas.
- Den styrning, uppföljning och kontroll som beslutats i det enskilda fallet ska beakta kostnadseffektivitet för båda parter.

#### **4.2.2 Behov av omfattande styrning kan ge mindre ekonomiska fördelar**

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

Möjligheterna att minska kostnaderna för olika tjänster måste därför i det enskilda fallet vägas mot statens, kommunernas och medborgarnas intresse av att kontrollera processen, medlen och kvaliteten i en verksamhet. Till detta kommer allmänna krav på insyn som bör kunna ställas på offentligt finansierad och reglerad

verksamhet. Möjligheterna att styra och kontrollera olika delar av en verksamhet – delar som ur en synpunkt kan betraktas som ett underordnat medel – kan ur en annan synpunkt vara väl så viktig som det övergripande målet.

#### **4.2.3 Grunden för inrättandet av verksamheten bör också beaktas**

Vid sidan av hänsyn som handlar om möjligheter till styrning m.m., anser Förvaltningskommittén att det finns flera faktorer som bör övervägas när formen för statlig verksamhet ska bestämmas. Vissa faktorer kan ha varit en utgångspunkt för att en verksamhet över huvud har blivit ett offentligt åtagande. Exempel på detta kan vara behovet av att iaktta vissa procedurregler, möjligheter till insyn eller krav på likabehandling av medborgare med olika förutsättningar. En till Försvarsstrukturutredningen direkt relaterad faktor, är de eventuella särskilda säkerhets- och integritetskrav som kan förhindra att viss verksamhet bedrivs av annan än en statlig myndighet, som regeringen hänvisar till i direktivet (Dir. 2010:45).

### **4.3 Bolag som associationsform**

En särskild associationsform som Försvarsstrukturutredningen har haft anledning att överväga är bolaget. Eftersom en utförlig sammanställning av förutsättningar för bolag i statlig regi redan presenterats i utredningens PM *Förändrat gränssnitt mellan offentligt och privat inom det militära försvaret?* (PM 2010-10-12), kommer detta avsnitt att endast kortfattat beskriva olika konsekvenser på styrningen och relationen mellan statsmakterna och utföraren.

#### **4.3.1 Varför bolag?**

Utöver de tidigare angivna skälen för att frånga myndighetsformen, dvs effektivitets- och åtagandeskäl så konstaterar bolagsutredningen i sitt betänkande (2007:78) att det också kan finnas konkurrensskäl som talar för att bolagisera en myndighets uppdragsverksamhet. En väl fungerande konkurrens mellan producenter av en vara eller tjänst främjar effektiviteten i resursanvändningen i såväl statisk som dynamisk betydelse. Konkurrens tvingar före-

tagen att pressa sina produktionskostnader, förmår dem att bättre än rivalerna tillfredsställa kundernas behov, samt vara kreativa och finna nya och bättre produktionsmetoder och produkter.

För att bolagisering ska vara aktuell menar statsmakterna dock att flera kriterier bör vara uppfyllda<sup>3</sup>:

1. Konkurrensen på marknaden bör fungera
2. Verksamheten bör vara av betydande omfattning
3. En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts
4. Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben
5. Målet för verksamheten bör vara vinst

#### 4.3.2 Innebörden av en bolagiseringsprocess

##### Förändring av juridisk person

En bolagisering av statlig verksamhet innebär att verksamheten får status av egen juridisk person och lyder under aktiebolagslagen<sup>4</sup>. Detta är en skillnad jämfört med myndigheternas status, som innebär att det är staten som är den juridiska personen. Alla aktiebolag lyder under samma lagar, oavsett vilken huvudman som äger dem.

##### Ändrade ekonomiska villkor

En överföring av en verksamhet från myndighetsform till aktiebolagsform innebär vidare andra ekonomiska villkor. Ändringen av finansiering innebär att riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt genom att bevilja ändamål och storlek på anslagen försvinner. Ombildningen från myndighet till bolag innebär i princip att staten säljer eller överför organisationen med dess tillgångar och skulder till aktiebolaget. Som ersättning erhåller staten aktier i bolaget. Ett aktiebolag är också mer sårbart i och med att det är tvunget att själv bära sina egna kostnader och riskerar därmed att försättas i konkurs.

---

<sup>3</sup> Prop. 1992/93:10 bil 1, bet. 1992/93:F, U 10 respektive F, U 20, rskr. 1992/93:189.

<sup>4</sup> Aktiebolagslagen (2005:551).

## Tydligare fokus på att verksamheten ska drivas i vinstsyfte

En bolagisering av en myndighets affärsverksamhet skapar en ökad tydlighet på att verksamheten ska drivas för att göra skillnaden mellan intäkter och kostnader så stor som möjligt. Bolagsordningen kan dock uttrycka att bolaget ska ha någon form av samhällsuppdrag eller ta särskilda hänsyn. Vidare kan en verksamhet med stöd av lag ha kvar uppgifter som innebär myndighetsutövning efter en bolagisering.

### 4.3.3 Förutsättningar för att en bolagisering ska vara lämplig

Potentialen att upphandla verksamhet på entreprenad varierar från område till område. Upphandling av tjänster måste ske i former som säkerställer de offentlighetsrättsliga förvaltningsprinciperna och myndigheternas integritet. En risk vid upphandling är att entreprenören inte lyckas fullfölja avtalet på ett tillfredsställande sätt eller helt enkelt går i konkurs. Det offentliga är då som huvudman ansvarig för att medborgarna trots allt får den service de har rätt att kräva. Entreprenörers eventuella fallissemang kan öka kostnaderna för det offentliga.

För att minska denna risk måste upphandlingen skötas professionellt. Det innebär bl.a. förmåga att bedöma olika anbuds rimlighet samt att bedöma entreprenörens kompetens. Det ställs med andra ord höga krav på beställaren och upphandlingen kan i vissa fall bli mycket resurskrävande.

Sammanfattningsvis måste flera förutsättningar vara uppfyllda för att konkurrensutsättning ska leda till effektivitetsvinster. Ur ett styrningsperspektiv bör följande kriterier vara uppfyllda, enligt ESV<sup>5</sup>:

- verksamheten måste kunna skiljas ut från övrig verksamhet,
- innehållet i tjänsterna måste kunna specificeras och följas upp,
- det måste finnas en fungerande marknad och
- den offentliga huvudmannen måste ha nödvändig kompetens att upphandla området.

---

<sup>5</sup> ESV – Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan?

### All verksamhet lämpar sig inte för konkurrensutsättning

Statens möjligheter att styra en verksamhet påverkas av en bolagisering, men huruvida detta är problematiskt beror på verksamhetens karaktär och inriktning. För verksamheter, framförallt sådana där det är svårt att specificera prestationer och produkter, kan det vara problematiskt att ställa upp relevanta och mätbara mål. Det kan också vara besvärligt att fånga upp resultatet av verksamheten på ett rättvisande och tydligt sätt. Sådana verksamheter kan inte enbart styras med hjälp av resultatstyrning, utan statsmakterna använder även t.ex. uppdragsstyrning, informell styrning och utnämningmakten. Verksamheter av denna typ kan vara mindre lämpliga att lägga ut på privata aktörer. Detsamma gäller för verksamheter där utförarens oberoende anses viktigt. Upphandlingen av tjänster måste naturligtvis ske i former som säkerställer de offentlighetsrättsliga förvaltningsprinciperna.

Bolagiseringsutredningen menar att det däremot för en verksamhet som inte primärt styrs av politiska mål eller uppgifter, som inte innebär myndighetsutövning och som agerar på en väl fungerande marknad med konkurrens, inte finns någon anledning att vara orolig för att en bolagisering ska hota demokrati, rätts-säkerhet eller effektivitet.

## 5 Statlig konkurrensutsatt verksamhet

### 5.1 Regeringens syn på konkurrens

Regeringen uttrycker en restriktiv syn på myndigheternas säljverksamhet och menar att det finns en risk att marknadens expansion och utveckling hämmas, vilket påverkar samhällsekonomin negativt. Detta och renodling av statlig verksamhet motiverar enligt regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör bedriva säljverksamhet på marknaden. Regeringen avser därför att se över myndigheternas instruktioner i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de bedriver på marknaden och för att förbättra regeringens möjligheter till kontroll och styrning av densamma. En översyn av myndigheternas redovisning av intäkter och kostnader från varor och tjänster som säljs på marknaden ska också göras. Regeringen avser även att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma.

Regeringen pekar på att det finns möjliga undantag. Det kan t.ex. handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk teckning. Inriktningen är dock att omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet bör fortsätta att minska.

Enligt Statskontoret (2008:1) verkade 109 myndigheter på konkurrensutsatta marknader 2006. Den totala volymen konkurrensutsatt verksamhet för samma år uppskattas till cirka 25 miljarder kronor. Försvarsområdets del av det var totalt 2,9 miljarder kronor, i huvudsak FMV:s upphandling och inköpssamordning.

Myndighet	Belopp 2006 (tkr)	Andel av totala intäkter	Verksamhet
Pliktverket	24 862	8,0	Utredningsverksamhet
FOI	78 000	6,6	Uppdragsforskning, FoU, Provnings- och kontrollverksamhet samt laboratorietjänster
FMV	2 658 185	13,6	Upphandling, inköpssamordning
FM	9 000	0,0	Varuförsäljning
FHS	102 000	28,8	Utbildningsverksamhet, uppdragsutbildning, uppdragsforskning, FoU, Analyser, Konferenser, Seminarier
Fortifika- tionsverket	34 951	1,4	Fastighetsförvaltning, städning
Summa	2 906 998		

**Källa:** Statskontoret 2008:1

Regeringens bedömning är att det är angeläget att kunna följa utvecklingen över tiden och mäta den eftersträlvade minskningen av myndigheternas säljverksamhet.

## 5.2 Allmän diskussion (Förvaltningskommittén)

Regeringen har till stor del utgått från Förvaltningskommitténs förslag. Kommittén resonerar att problemen handlar om att statliga myndigheter i många fall har en klart dominerande ställning på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader. Andra skillnader mellan myndigheter och privata aktörer handlar om tillgången till data, finansiella villkor, tidigare monopolstatus, risk för korssubventionering, upphandlingsregler, prissättning, vinstkrav eller inte.



Om myndigheten exempelvis har myndighetsutövande funktioner som berör området där den konkurrerar, finns det risk för att det kan uppstå intressekonflikter. Problem kan även uppstå när statliga myndigheter internt tillämpar beställar- utförarmodellen samtidigt som de uppträder som både köpare och säljare på konkurrensutsatta marknader. Myndigheten utsätter alltså den egna utförarenheten för konkurrens i samband med beställarenhetens upphandling. Det kan uppstå intressekonflikter och jävsituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag. I vissa fall tilldelas den egna myndighetens utförarenhet uppdrag utan att de föregås av någon anbudsgivning eller konkurrens. I andra fall får utförarenheten uppdrag i konkurrens med privata företag. Många gånger ligger då anbuden från utförarenheten avsevärt lägre än de privata företagens anbud. Kommitténs uppfattning är att köp av varor och tjänster mellan statliga myndigheter bör omfattas av de principer som gäller för upphandling i allmänhet.

Enligt kommitténs bedömning är det inte möjligt och heller inte önskvärt att forma om statliga förvaltningsmyndigheter för att uppnå konkurrensneutralitet. Det finns heller inte något externt motiv till att en statlig förvaltningsmyndighet ska fungera som ett privat företag. Syftet med att inrätta statliga förvaltningsmyndigheter är inte att de ska vara eller sträva efter att efterlikna privata företag. Statliga förvaltningsmyndigheter ska lösa uppgifter inom ramen för det statliga åtagandet.

Förvaltningskommittén anser att det är viktigt att skilja på de varor och tjänster inom ramen för uppdragsverksamheten som är det interna debiteringssystemet i statsförvaltningen, där varorna och tjänsterna inte är konkurrensutsatta, och den del av uppdragsverksamheten som innebär att de statliga förvaltningsmyndigheterna säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Förvaltningskommittén konstaterar att omfattningen av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter är stor. Köpare av dessa varor och tjänster är både privata aktörer och statliga myndigheter. Det innebär att avgiftsintäkterna kommer både från andra statliga myndigheter och från köpare utanför statsförvaltningen. Ofta kan även inriktningen av de varor och tjänster som säljs i konkurrens med privata företag ifrågasättas. I många fall är dessutom varorna och tjänsterna artfrämmande för både den säljande myndighetens egna och även andra statliga myndigheternas kärnverksamheter, t.ex. hotell- och restaurangverksamhet, städning, tele-

fonitjänster, tryckproduktion, konferenser, uthyrning av lokaler och varuförsäljning. Avsaknaden av en regel innebär dessutom att det för t.ex. en företagare som känner sig utsatt för osund och snedvridande konkurrens inte finns någon sådan regel att hänvisa till i sina klagomål och kritik.

Förvaltningskommittén bedömer därför att det finns ett stort behov av ett regelverk i frågan. Regeln bör klargöra statsmakternas principiella beslut och inriktning för vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Kommittén ger en definition på vad som är en konkurrensutsatt marknad (SOU 2008:118, s. 124). För befintliga och potentiella konkurrenter medför ökad öppenhet att de varor och tjänster som den statliga aktören säljer och den marknad eller de marknader som denne befinner sig på blir tydligare. Det blir då lättare att ta ställning till detta i det egna agerandet på marknaden eller marknaderna. Öppenhet minskar även risken för att den konkurrensutsatta verksamheten subventioneras med andra medel.

## 6 Analys och diskussion

Försvarsstrukturutredningens uppgift, i korthet, är att föreslå hur stödverksamheten ska reduceras och organiseras, hur samordning och styrning av logistik- och materielförsörjningen ska utformas samt hur forskning och utveckling kan rationaliseras. I detta avsnitt diskuteras vilka styrningsfrågor som kan bli aktuella utifrån direktiven och hur de förhåller sig till statsmakternas och de olika utredningarnas syn i de ovanstående avsnitten.

### 6.1 Statsmakternas styrning

Ändringar i organisationen i form av flytt av uppgifter mellan myndigheter kan ge upphov till andra styrningsrelaterade ändringar. Exempel på sådana är ändringar i mål och finansieringsformer.

#### Anslag och verksamhetsstruktur

I linje med resultatstyrningen principer borde Försvarsmakten ha möjlighet att fritt disponera hur de olika resurserna (personal, materiel, utveckling m.m.) ska användas för att uppnå målen med insatsorganisationen. Detta talar för ett enda anslag som tillställs Försvarsmakten, och så var också fallet efter LEMO:s omstrukturering. Efter några år frångick man dock detta. Trenden har de senaste åren varit ett ökat antal anslag, som en följd av riksdagens krav på att kunna utöva sin finansmakt. Riksdag och regering fattar dessutom beslut om anskaffning av vissa materielobjekt. Samtidigt finns det från statsmakternas sida ett behov av kontroll och styrning som inte bara manifesterar sig i antalet anslag, utan också i krav på redovisning av olika andra uppgifter, exempelvis antal värnpliktiga/kontraktanställda, hyreskostnader m.m. Hur anslagen än delas upp och hur väl de än rimmar med verksamheten kommer redovisning av andra uppgifter i en annan ledd troligen att efterfrågas. Detta ställer stora krav på Försvarsmaktens förmåga att kunna redovisa relevant underlag.

## Försvaret som helhet

Regeringen har en grundläggande inställning att beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv och att specialisering och sektorisering inte får leda till fragmentering och suboptimering. Försvarsstyrningsutredningen har uppmärksammat problem med att det militära försvaret består av flera fristående myndigheter som gemensamt ska arbeta för att uppnå målen. En alternativ organisering av försvaret hade varit att all nödvändig verksamhet inkluderats i Försvarsmakten. Nu har regeringen uttalat sig mot att all verksamhet ska läggas in i Försvarsmakten. I och med detta är det regeringen som har ansvaret för att styra försvaret som en koncern, eftersom övriga myndigheter är självständiga i förhållande till Försvarsmakten. ÖB har ingen beslutsrätt över de myndigheter som ska leverera tjänster som behövs för produktionen av insatsförsvaret. Enligt Försvarsstyrningsutredningen styr dock inte regeringen helheten i tillräcklig utsträckning. Ett exempel på bristen på helhetsstyrning är hur mål sätts för de andra myndigheterna och hur deras verksamhet följs upp av regeringen. Det är också oklart hur de olika myndigheternas verksamhet faller in under nuvarande anslags- och verksamhetsstrukturen. Redovisningsstrukturen i myndigheterna är heller inte ensad och någon konsoliderad bild av försvarsverksamheten kan därför inte ges. Ett förslag om ny organisationsstruktur kan därför också behöva ta verksamhets-, anslags- och redovisningsstruktur i beaktande.

En annan del i helhetsperspektivet utgörs av att de så kallade stödmyndigheterna inte endast ger stöd åt Försvarsmakten. Även MSB, Kustbevakningen och andra myndigheter använder sig av en del av de tjänster som FOI, FMV och FHS erbjuder. I remissvaren till Stödutredningen har detta kommit till uttryck. I direktivet till Försvarsstrukturutredningen står endast att hänsyn ska tas till Försvarsmaktens behov av stöd, men förändringar kan också drabba andra beställares behov. Förslag på eventuella strukturförändringar och rationaliseringar kommer därför att behöva bedöma konsekvenser även för andra myndigheter än de närmast berörda.

## Privatisering av försvarsverksamhet

Regeringens och riksdagens styrningsmöjligheter kan också komma att påverkas av en eventuell privatisering av verksamhet. Regeringens syn på privatisering eller på en annan form än myndighet för statlig verksamhet är väldigt tudelad. Å ena sidan finns en stark uttalad princip om att verksamhet som inte är kärnverksamhet bör kunna privatiseras samt att myndigheter inte bör syssla med konkurrensutsatt verksamhet. Å andra sidan finns en mycket restriktiv och försiktig hållning när det gäller privatisering av kärnverksamheten. Vad som ska ses som kärnverksamhet definieras inte, vilket inte hjälper Försvarsstrukturutredningens avvägningar, men det är uppenbart att regeringen inte lättvindigt vill avsäga sig kontrollen över verksamheten. Det är många krav och kriterier som ska uppfyllas och prickas av. Detta gäller inte bara villkor kopplade till marknadens funktion, utan även styrning och kontroll. Som Förvaltningskommittén pekar på kan det behov av styrning som staten fortsättningsvis har av sin verksamhet, oavsett om utföraren är ett företag eller en myndighet, vara densamma. Detta kan i sin tur påverka effektiviseringsmöjligheter vid en privatisering. För försvaret gäller dessutom höga krav på säkerhet, vilket skrivningen i utredningens direktiv anger. En privatisering kan också leda till att riksdagens finansmakt minskar (styrningen genom anslag). Vid en avvägning av om försvarsverksamhet ska utföras av myndighet eller bolag måste ett resonemang kring detta föras och konsekvenser beskrivas.

## Beslutsunderlag och kontrollkraft

En viktig förutsättning för att styrning ska kunna utövas är att det finns ett tillfredsställande beslutsunderlag till grund för avväganden. Det har i samband med utredningens arbete, likväl som i samband med tidigare utredningar, uppdragats att Försvarsmakten har problem med att leverera tillförlitliga underlag. Regeringen kan i viss utsträckning få kompletterande information från andra myndigheter, men samtidigt är det bara Försvarsmakten som kan ha helhetsperspektivet över det militära försvaret. Regeringen har under senare år skärpt sin kontroll över Försvarsmakten genom uppdrag till ESV och genom att utöka Försvarsdepartementets analys- och styrningsförmåga. Statskontoret har även fått en del uppdrag som

handlat om att följa genomförandet av olika utvecklings- och rationaliseringsprojekt. Frågan är om det behövs ytterligare åtgärder. Här kan en diskussion om ett särskilt utvärderingsorgan bli aktuell. Förvaltningskommittén antyder att det med hänsyn till försvarsområdets storlek och vikt borde finnas ett sådant utvärderingsorgan. Stödutredningen ville i sin tur föra särskilda resurser till Statskontoret för att utföra utvärderingar inom försvarsområdet. Tidigare har det på försvarsområdet funnits en myndighet som arbetat med rationaliseringar, Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI). Det lades ned 1991 med hänvisning till budgetnedskärningar och att verksamheten liknade den vid en konsultfirma (lite oklart vad regeringen menar här).

## 6.2 Försvarsmaktens styrning

### Vikten av beställarkompetens

Försvarsmaktens förutsättningar för styrning förändras när strukturer och arbetssätt ändras. Med den nuvarande konstruktionen med en del av produktionen utanför myndigheten måste Försvarsmakten vara en god beställare av tjänster från de andra myndigheterna. Både UTFÖR och Försvarsstyrningsutredningen har dock pekat på att Försvarsmaktens beställarkompetens har haft brister. Exempelvis ifrågasätter Försvarsmakten sällan kostnader eller utvärderar tjänster, även om man haft möjligheter till det. Den höga personalrörligheten inom Försvarsmakten har också varit ett problem, eftersom det tar tid att bygga upp beställarkompetens. Samordningen och samarbetet mellan myndigheterna försvåras, som nämndes ovan, av att myndigheterna är självständiga. De har egna mål för sin produktion och hur de ska utveckla sina tjänster. I viss mån kan regeringen kompensera för detta. Men ju mer av produktionen som ligger utanför Försvarsmaktens direkta kontroll, desto större krav ställs på beställarkompetensen.

Frågan är också hur förutsättningarna påverkas av en eventuell bolagisering. ESV och Förvaltningskommittén tar upp vikten av beställarkompetens när det gäller att lägga ut verksamhet på privata aktörer. Det blir troligare ännu större behov av att Försvarsmakten har en god beställarkompetens. Med bolag som utförare är det viktigt att avtalet mellan staten och bolaget tar med alla de aspekter som är nödvändiga för att leveranserna ska hålla den kvalitet som

krävs och ske på ett sätt som ger tillräcklig insyn och kontroll. Försvarsmakten kommer att stå mer ensam i ett sånt läge, eftersom regeringen inte kan gå in och styra bolaget på det sätt som de i dag kan styra myndigheterna. Exempelvis skulle inte regeringen kunna begära att bolaget skär ner på kostnaderna på det sätt som krävdes utifrån Försvarsförvaltningsutredningens förslag.

### Delegerad styrning?

Inom Försvarsmakten används när det gäller FMLOG:s verksamhet en interndeberingsmodell för att få ökat fokus på kostnaderna. Problemet som Försvarsstyrningsutredningen uppmärksammat är att Försvarsmakten inte tillämpat modellen fullt ut, utan har kombinerat den med central styrning av verksamheten, och därmed har syftena med modellen heller inte uppfyllts i alla delar. Om målet med interndeberingsystemet är effektivisering (enligt Försvarsstyrningsutredningen var målet oklart) är det möjligt att det är bättre att förlägga FMLOG:s verksamhet utanför myndigheten.

Försvarsstyrningsutredningen föreslog ett mer delegerat ansvar för de olika förbanden, exempelvis att hyror skulle förhandlas lokalt. På så sätt skulle kopplingen mellan ekonomi och verksamhet göras tydligare inom Försvarsmakten. Samtidigt pekar en ny rapport från Riksrevisionen (2010:20) på att det delegerade arbetssättet i samband med uppbyggandet av NBG gjorde att kostnaderna överskreds och de centrala planerna frångicks. När uppbyggandet av en sammanhållen logistik- och materielförsörjning övervägs bör den här typen av problematik uppmärksammas. Ska styrningen vara delegerad eller centraliserad? Vilka för- och nackdelar kan respektive alternativ innebära?

## 6.3 Övergripande styrningsfrågor

### Anslags- eller avgiftsfinansiering av stödverksamheten?

Regeringen har pekat på att det i en översyn av myndighetsstrukturen på försvarsområdet fordras en ytterligare analys av i vilka situationer och för vilka verksamheter en fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig respektive när anslagsfinansiering är det

mest effektiva. (Detta framgår dock inte av Försvarsstrukturutredningens direktiv).

Frågan om styr- och finansieringsmodell aktualiseras på försvarsområdet pga lösningen att organisera verksamhet som Försvarsmakten behöver för sin produktion av insatsförsvaret utanför myndigheten. Därmed behövs styr- och finansieringsformer som håller ihop de olika myndigheterna.

Med dagens styrsystem, där Försvarsmakten beställer tjänster av andra myndigheter och betalar avgifter för det, har Försvarsmakten möjlighet att dimensionera hur mycket som ska läggas på dessa tjänster. Syftet med att införa denna typ av uppdragsstyrning med avgiftsfinansiering var att det skulle bli en tydligare anpassning av stödmyndigheternas tjänster och dimensionering till vad Försvarsmakten behövde, en ökad kostnadsmedvetenhet (och på sikt även kostnadseffektivitet) samt en avvägning mellan kostnader och nytta hos beställaren.

En anslagsfinansiering av stödmyndigheterna innebär i stället att statsmakterna tar ansvaret för hur mycket stödverksamheten får kosta totalt. Beslutet om dimensioneringen fattas då längre bort från verksamheten. Så länge uppdragsstyrningen fortfarande gäller, d.v.s. att Försvarsmakten beställer de tjänster som behövs, finns incitament för att innehållet i tjänsterna blir relevant. Samtidig blir dock stödmyndigheterna inte lika beroende av Försvarsmakten för att få intäkter. De kommer att ha sina anslag oberoende av vilka tjänster som efterfrågas och hur bra de svarar upp mot denna efterfrågan. Dessutom blir det stödmyndighetens uppgift att prioritera mellan sina beställare när ramen är begränsad. För att få en ”ren” styrning brukar man därför oftast vilja att pengarna och beställningarna kommer från samma håll. Vid organisationsförändringar behöver därför denna fråga belysas.

Avgiftsfinansieringen leder även till andra incitament. I och med att stödmyndigheterna får erbjuda sina tjänster till andra, kan detta leda till att de utökar sin verksamhets omfattning och inriktning. Å ena sidan kan detta innebära att overheadkostnader minskar, vilket förhoppningsvis kommer Försvarsmakten till del. Å andra sidan kan det innebära att stödmyndigheterna börjar ägna kraft åt annat än sina kärnuppgifter och börjar konkurrera med andra utförare, statliga såväl som privata. Försvarsstyrningsutredningen har påpekat att det i stödmyndigheternas instruktioner funnits olika skrivningar kring tillhandahållandet av tjänster till andra beställare och att regeringen bör ta ställning till vilka verksamheter stödmyndigheterna ska



bedriva och hur det ska regleras i instruktionen. För Försvarsstrukturutredningens kan denna fråga också bli aktuell i och med ändrade ansvarsförhållanden mellan myndigheterna.

## KI-modellens tillämpbarhet på forskning och utveckling inom försvarssektorn

Dnr 2010/221-5

Statskontoret

# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>737</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>739</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>741</b>
Uppdraget.....	741
Några utgångspunkter/avgränsningar .....	741
Tillvägagångssätt .....	743
Läsanvisning .....	743
<b>Karolinska Institutet</b> .....	<b>744</b>
Övergripande beskrivning .....	744
Organisation.....	744
Verksamhet.....	744
Samverkan med Stockholms Läns Landsting .....	746
Karolinska Institutets innovationssystem .....	746
Aktörer inom universitetsförvaltningen.....	747
Karolinska Institutet Holding AB (KIHAB) .....	747
Några övriga frågor .....	750
Holdingbolag i anslutning till lärosäten .....	750
Läraryrskommittén .....	751
Offentlig upphandling.....	752
<b>FOI</b> .....	<b>754</b>
Uppdrag och uppgifter .....	754
Finansiering .....	755
Verksamhet.....	756
Kompetenser .....	756
Forskningens karaktär .....	756
Internationella samarbeten.....	757
Kommersialisering .....	757
Vem äger resultaten av uppdragsforskningen?.....	757

Hur arbetar FOI med kommersialisering? .....	758
Frågan om försvarspatent .....	759
<b>FHS .....</b>	<b>761</b>
Uppdrag och uppgifter.....	761
Finansiering.....	762
Verksamhet .....	763
Inledning.....	763
Forskning.....	764
Utbildning .....	765
Utökad examensrätt .....	766
<b>Analys och diskussion .....</b>	<b>768</b>
Möjliga synergier .....	768
Likheter och skillnader mellan FOI och FHS.....	768
Myndigheternas syn på möjliga synergier.....	770
Myndigheternas syn på organisationsform.....	772
Diskussion och slutsatser .....	773
KI-modellens tillämpbarhet .....	775
Paralleller med Karolinska Institutet .....	776
Upphandling .....	777
Myndigheternas uppfattning .....	777
Diskussion och slutsatser .....	778
<b>Slutsatser och förslag .....</b>	<b>781</b>
Ökade synergier.....	781
KI-modellens tillämpbarhet .....	782
<b>Källor .....</b>	<b>783</b>
Muntliga .....	783
Skriftliga .....	783
Uppdraget .....	786

## Sammanfattning

Denna PM utgör den skriftliga avrapporteringen av ett uppdrag som Statskontoret efter överenskommelse genomfört åt Försvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01). Statskontoret har arbetat med uppdraget från mitten av november till mitten av december 2010.

Inom uppdraget har Statskontoret övergripande analyserat två frågeställningar. Den första handlar om hur ökade synergier mellan FOI:s och FHS verksamheter eventuellt kan uppnås. Här är Statskontorets slutsats att den lämpligaste vägen för att realisera de synergier som kan finnas är att ytterligare pröva olika möjligheter att stärka nätverket mellan FOI och FHS samt deras primära uppdragsgivare Regeringskansliet, Försvarsmakten och MSB. Ett sätt att i praktiken göra detta kan vara att etablera en gemensam centrumbildning inom det säkerhetspolitiska området. Möjligheten att föra vissa verksamheter från FOI till FHS har övervägts. Statskontoret har dock bedömt att detta inte skulle leda till några ekonomiska besparingar, att verksamhetsvinsterna är osäkra samt att det skulle inverka menligt på FOI:s möjligheter att utföra sitt uppdrag.

Slutligen har Statskontoret i denna del bedömt att möjligheterna att stärka FHS samverkan med andra lärosäten nationellt och internationellt ytterligare bör undersökas. Detta för att öka möjligheterna för FHS att få utökad examensrätt.

Karolinska Institutet (KI) arbetar med ett holdingbolag för att kommersialisera vissa av de upptäckter som görs i forskningsverksamheten. Den andra frågeställningen i Statskontorets uppdrag är om denna modell kan användas för att i ökad utsträckning nyttiggöra forskningsresultaten inom försvarsområdet. Här gör Statskontoret bedömningen att det inte vore rationellt och kostnadseffektivt för FOI och/eller FHS att starta ett eget holdingbolag för att kommersialisera gjorda upptäckter. Statskontoret föreslår i stället att framför allt FOI etablerar ett samarbete med befintlig innovationsverksamhet vid något lärosäte, förslagsvis KTH. Vidare kan en ökning av de pre-kommersiella aktiviteterna inom FOI prövas, för att eventuellt öka den mängd upptäckter som går vidare till kommersialisering i den form som ligger i holdingbolagstanken.

De huvudsakliga skälen för Statskontorets bedömning i denna del är dels forskningsvolymen och att det antal upptäckter som ett eget holdingbolag skulle ha att arbeta med skulle bli för få, dels de förutsättningar som gäller för FOI i jämförelse med ett universitet som KI.

## Inledning

Försvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01) har hos Statskontoret hemställt om biträde, vilket Statskontoret också beslutat lämna. Denna PM utgör den skriftliga avrapporteringen inom ramen för denna överenskommelse. Under arbetets gång har flera muntliga avstämningar och en löpande diskussion skett mellan utredningen och Statskontoret.

### Uppdraget

Det uppdrag Statskontoret efter överenskommelse biträtt Försvarsstrukturutredningen med återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Själva uppdragsformuleringen lyder som följer:

*Statskontoret ska biträda Försvarsstrukturutredningen med en övergripande analys av hurvida en organisatorisk modell liknande den som tillämpas vid Karolinska Institutet (KI) också skulle kunna tillämpas för den samlade forskning och utbildning som i dag bedrivs vid FOI respektive FHS. I denna analys ska särskilt beaktas dels möjliga synergier i forskning och utbildning, dels möjligheter för forskning att i ökad utsträckning nyttiggöras inom försvarsområdet för utbildning samt för kommersiella ändamål.*

Statskontoret började arbeta med uppdraget i mitten av november 2010. I enlighet med träffad överenskommelse har Statskontoret muntligt redovisat analys och slutsatser för utredningen vid ett möte den 9 december 2010.

### Några utgångspunkter/avgränsningar

Utöver den skriftliga formuleringen av uppdraget har Statskontoret också i dialog med utredningen kommit överens om några utgångspunkter för uppdraget. En sådan utgångspunkt är en precisering av vad som avses med uppdragsformuleringens hänvisning till den organisatoriska modell som tillämpas vid KI – nämligen KI:s sätt att arbeta med ett holdingbolag för att patentera och kommersialisera de upptäckter som görs i forskningsverksamheten. Det är också detta som avses med uttrycket "KI-modellen".

Utredningen och Statskontoret har även kommit överens om ett antal andra utgångspunkter. Dessa kan också i mångt och mycket ses som avgränsningar, föranledda inte minst av den korta tid som stått till förfogande för uppdraget. Huvuddelen av dessa utgångspunkter/avgränsningar formulerades inför arbetet med uppdraget, men de har också löpande behandlats i dialogen mellan Statskontoret och utredningen under arbetets gång.

- Den diskussion som förs kommer att vara huvudsakligen principiell och pröva om KI-modellen kan vara tillämpbar i den aktuella situationen. Inga detaljerade förslag eller beräkningar kommer att lämnas.
- KI kommer att beskrivas men huvudsakligen utifrån redan befintligt skriftligt material från KI (informationsbroschyrer, årsredovisningar, etc.).
- Fenomenet *Holdingsbolag vid universitet* kommer att behandlas i viss utsträckning, och utifrån befintligt material.
- FHS respektive FOI:s olika förutsättningar och uppdrag kommer att beröras kort. I den mån analysen identifierar områden/uppgifter där konsekvenser kan uppstå av en organisationsförändring kommer detta att påpekas. Om möjligt kommer också potentiella sätt att hantera dessa konsekvenser att diskuteras. Någon djupare analys kommer dock inte att göras av vare sig konsekvenser eller möjliga sätt att hantera dessa.
- Områden där forskningen/kompetensen hos FOI respektive FHS förefaller överlappa varandra kommer att identifieras och kort diskuteras. Områdena kommer dock sannolikt att vara ganska brett definierade och några definitiva ställningstaganden till huruvida "överlappet" i praktiken finns kommer inte att göras.
- De diskussioner som förs kommer att ha synergimöjligheter som en utgångspunkt.
- Olika typer av utbildning (grundutbildning, uppdragsutbildning) respektive forskning ("fri, forskarstyrd forskning" respektive uppdragsforskning respektive mer konsultliknande verksamhet) kommer att beröras. I detta kommer aspekten om examensrätt för forskarutbildning också att tas upp.



- Frågan om tillvaratagande och nyttiggörande av immateriella rättigheter kommer att beröras. I detta avses också det så kallade lärarundantaget tas upp. Någon omfattande juridisk analys kommer dock inte att göras.

### Tillvägagångssätt

Arbetet med uppdraget inleddes med en genomgång av skriftligt material kring berörda organisationer och aktuella frågeställningar. Efter hand har samtal och intervjuer också genomförts med såväl representanter för de berörda organisationerna som andra aktörer.

Kvalitetssäkring har skett dels genom Statskontorets interna rutiner, dels genom att berörda myndigheter (inklusive KI) fått ta del av utkast till beskrivningar av respektive organisation, dess verksamhet och uppfattning i vissa centrala frågor. De kommentarer myndigheterna lämnat har arbetats in i denna slutliga version av PM:n. Slutligen har också en löpande dialog förts med kommittén, i syfte att överföra resultat, pröva tankar och säkerställa relevansen i arbetet.

Uppdraget har genomförts av Jörgen Lindström.

### Läsanvisning

Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel som beskriver KI, med särskild betoning på det innovationssystem som där finns och på verksamheten hos holdingbolaget Karolinska Institutet Holding AB. Detta kapitel diskuterar också några övriga frågeställningar av betydelse för uppdraget och med koppling till förutsättningarna för den kommersialiseringsverksamhet som bedrivs vid KI.

Därefter följer två kapitel som beskriver FOI respektive FHS. Dessa kapitel innehåller bland annat en genomgång av respektive organisations uppdrag så som det beskrivs i lagar och förordningar, instruktioner och regleringsbrev. Vidare behandlas bland annat hur de finansierar sin verksamhet och inom vilka forskningsområden de är verksamma.

Dessa beskrivningar ligger sedan till grund för ett kapitel med analys och diskussion kring uppdragets frågeställningar. Slutligen presenteras de slutsatser som dragits i ett eget kapitel.

# Karolinska Institutet<sup>1</sup>

Karolinska Institutet (KI) grundades 1810 och formulerar sitt uppdrag som att genom forskning och utbildning bidra till att förbättra människors hälsa. KI är Sveriges enda helt medicinska universitet och landets största centrum för medicinsk utbildning och forskning<sup>2</sup>. I det följande ges först en övergripande beskrivning av KI:s organisation och verksamhet, inklusive den samverkan KI har med Stockholms läns landsting. Därefter följer en beskrivning av KI:s innovationssystem, och slutligen behandlas några övriga frågor som är av betydelse för Statskontorets uppdrag och i vidare mening knyter an till KI:s verksamhet.

## Övergripande beskrivning

### Organisation

KI:s organisation<sup>3</sup> grundas på de lagar och regler som återfinns i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Överst finns en styrelse, i KI:s fall benämnd Konsistoriet. Under konsistoriet svarar rektor för ledning och utveckling av verksamheten, med prorektor som ställföreträdare. Det finns också en universitetsdirektör som under rektor har det övergripande ansvaret för verksamheten i administrativt, rättsligt och ekonomiskt avseende.

Under konsistoriet och rektor finns också tre styrelser, vilka svarar för ledningen av KI:s grundläggande verksamheter. Dessa är Styrelsen för forskning, Styrelsen för forskarutbildning och Styrelsen för utbildning. Själva genomförandet av forskning och utbildning sker sedan vid ett antal institutioner.

### Verksamhet

KI har en omfattande verksamhet vilket kan illustreras med några tal från år 2009: Man hade då totalt 5 595 helårsstudenter, 3 875 anställda och närmare 5 miljarder kronor i intäkter, varav drygt 2 miljarder

---

<sup>1</sup> Där inte annat anges härrör uppgifterna i detta avsnitt från Karolinska Institutets årsredovisning för 2009.

<sup>2</sup> *Karolinska Institutet – ett medicinskt universitet*, en informationsbroschyr från KI.

<sup>3</sup> Denna genomgång av organisationen baseras på "Organisationsplan för Karolinska Institutet (KI)", Fastställd av konsistoriet 2001-02-21. Reviderad 2008-05-26." Dnr 2042/08-010.

kronor var direkta statliga anslag. Som framgår ovan finns tre grundläggande verksamheter vid KI; utbildning, forskning och forskarutbildning.

### **Bred utbildningsverksamhet**

KI har en mycket bred utbildningsverksamhet inom medicin och hälso- och sjukvårdsområdet. Under år 2009 genomfördes t.ex. utbildning inom 40 olika programutbildningar, framför allt med tyngdpunkt på utbildningar som leder till yrkesexamen. Det kan i detta sammanhang noteras att så kallad verksamhetsförlagd utbildning utgör en stor del av flertalet av KI:s utbildningsprogram.

KI driver också uppdragsutbildning, en verksamhet som under år 2009 omsatte 56,6 miljoner kronor. De huvudsakliga kunderna är kommuner och landsting (29 % av intäkterna under år 2009), svenska företag (25 %), övriga statliga myndigheter (19 %) och universitet och högskolor (18 %).

### **Omfattande forskning**

Forskningen vid KI spänner över hela skalan från grundforskning till patientnära forskning. Total omsatte forskningsverksamheten under år 2009 cirka fyra miljarder kronor, varav 567 miljoner klassificeras som uppdragsverksamhet. Av de totala intäkterna i forskningsverksamheten var 67 % (2,7 miljarder kronor) extern finansiering och resterande del statsanslag. Intressant att notera är att de externa medlen fördelade sig relativt jämnt på olika grupper av finansiärer. Sålunda stod gruppen Stiftelser och organisationer för 24 % av den externa forskningsfinansieringen men grupperna Kommuner och landsting (20 %), Forskningsråd (18 %) och Utländska finansiärer (17 %) kom inte långt efter.

### **Stora volymer i forskarutbildningen**

KI:s volymer i forskarutbildningen är stora. Under år 2009 examinerades 392 doktorer, vilket enligt en informationsbroschyr från KI innebär att man står för cirka 12 % av den svenska högskolans forskarutbildning.

## Samverkan med Stockholms Läns Landsting

KI har sedan den 1 januari 2008 en samverkansorganisation med Stockholms läns landsting (SLL). Denna samverkan organiseras på två nivåer. På koncernövergripande nivå finns en så kallad Ledningsgrupp KI/SLL, samt tre samverkansorgan för det strategiska arbetet inom forskning, utbildning respektive infrastruktur. På den mer verksamhetsnära nivån finns sedan en serie partssammansatta så kallade FoUU-grupper (Forskning och utveckling, utbildning).

En del av denna samverkansorganisation är Centrum för klinisk utbildning (CKU), som har det övergripande ansvaret och samordnande ansvaret för KI:s verksamhetsförlagda utbildning inom länets hälso- och sjukvård. Ett annat konkret exempel på samverkan är att KI den 1 januari 2009 övertog verksamheten, inklusive närmare 200 medarbetare, vid Centrum för folkhälsa från SLL. I och med detta fick KI också i uppdrag från SLL att ansvara för folkhälsovetenskapliga insatser av olika slag.

KI betecknar själva den samverkan som förekommer med SLL som långtgående, avseende gemensam prioritering av de samlade resurserna för forskning, utbildning och utveckling<sup>4</sup>.

Den samverkan som förekommer är dock inte unik för KI/SLL utan motsvarande förhållande mellan universitet och landsting finns på många håll i landet. Universiteten har ett ansvar för medicinsk forskning och utbildning men universitetssjukhusen – med landstingen som huvudman – har också en avgörande roll för såväl forskning och utbildning, som för att nya behandlingsmetoder och andra resultat kommer till användning i vården. Staten stöder också universitetens forskning och utbildning i vården genom den så kallade ALF-ersättningen.

## Karolinska Institutets innovationssystem

Vid KI har ett övergripande innovationssystem skapats för att kunna värdera, utveckla och kommersialisera intressanta upptäckter inom områdena *life science* och *medicinteknik*. I detta system finns aktörer såväl inom universitetsförvaltningen som inom det av KI helägda holdingbolaget Karolinska Institutet Holding AB (KIHAB).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Karolinska Institutet (2009), *Strategi 2012 – Karolinska Institutets utvecklingsstrategi 2010–2012*, Dnr 05728/2009.

<sup>5</sup> Det finns förvisso också aktörer utanför KI som på olika sätt stödjer innovationsarbete och som KI – liksom andra universitet och högskolor – samarbetar med och kan få stöd från.

## Aktörer inom universitetsförvaltningen

Inom universitetsramen finns två enheter som arbetar pre-kommersiellt med innovation och entreprenörskap. År 2009 fick KI och sju andra lärosäten i uppdrag av Utbildningsdepartementet att inrätta så kallade innovationskontor<sup>6</sup>. Dessa finansieras av departementet och lärosätet gemensamt och ska arbeta för att stimulera forskare och studenter till fler innovationer och ökad samverkan med näringslivet. KI:s innovationskontor påbörjade sin verksamhet den 1 november 2010.

Som en akademisk enhet inom KI finns även *Unit för Bioentrepreneurship* som bland annat anordnar utbildningar i entreprenörskap.

## Karolinska Institutet Holding AB (KIHAB)

Stora delar av KI:s innovationssystem, och särskilt de kommersiella delarna, leds och förvaltas av KIHAB.<sup>7</sup> Detta är ett av KI helägt bolag som i sin tur driver verksamhet genom ett antal helägda dotterbolag.

Enligt sin bolagsordning ska KIHAB ”äga, försälja och förvalta aktier och andelar i hel- eller delägda projekt- och tjänstebolag, vars syfte ska vara att beskriva forsknings- och utvecklingsarbete syftande till kommersiell exploatering av projekt och kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamhet vid Karolinska Institutet [...]”.

Ytterst syftar KIHAB:s verksamhet till att på kommersiella villkor överföra kunnande och upptäckter från KI till näringslivet och samhället i vid mening så att detta kommer till tillämpning. Affärsidén uttrycks i följande punkter<sup>8</sup>

---

Särskilt kan nämnas Innovationsbron, Vinnova och Tillväxtverket. Dessa lämnas dock utanför denna diskussion.

<sup>6</sup> Förutom KI finns innovationskontor vid universiteten i Uppsala, Lund, Umeå, och Linköping samt vid Kungliga tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola. Dessutom har Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet och Mittuniversitetet ett gemensamt innovationskontor.

<sup>7</sup> Den följande genomgången av KIHAB baseras primärt på bolagets årsredovisning för år 2009, dess delårsrapport Januari-September 2010 samt på en intervju med dess VD Folke Meijer (2010-11-24).

<sup>8</sup> Karolinska Institutet (2009), *Ägardirektiv för Karolinska Institutet Holding AB*, reviderat av konsistoriet 2009-06-01, Dnr 2417/2009-010.

- Etablera dotterbolag som behövs i KI:s relationer med omvärlden.
- Erbjud delägarskap i nya lovande företag som etableras av KI:s forskare eller studenter.
- Bistå dotterbolag och intressebolag med tjänster inom bolagsadministration.
- Förvalta innehav av värdepapper.

KIHAB har fem aktiva, helägda dotterbolag:

- *Karolinska Institutet Innovations AB (KIAB)*, bildades år 1996 och är därmed det äldsta dotterbolaget i KIHAB. KIAB granskar och utvärderar forskningsprojekt och de som bedöms ha en kommersiell potential erbjuds sedan hjälp under hela utvecklingsprocessen. Projekten har ofta sitt ursprung i KI:s forskningsverksamhet men KIAB utvärderar även projekt från andra svenska och nordiska universitet. När KIAB arbetar med projekt från andra lärosäten än KI gör man det som regel med ett specifikt avtal för varje gång, möjligen med bas i ett mer generellt *Letter of Intent* mellan KI och det aktuella lärosätet.
- *Karolinska Institutet Science Park AB*, hyr ut lokaler till i dag drygt 50 företag samt arbetar med att ge dessa företag olika former av stöd.
- *Karolinska Institutet University Press AB*, ett förlag som bildades 2005 och sedan dess har gett ut ett 25-tal titlar.
- *Karolinska Institutet Health Management AB*, bildades under 2008 och ska bedriva verksamhet inom hälsofrämjande inom samhälls- och arbetsliv.
- *University Accomodation Center AB*, bedriver uthyrning av lägenheter och rum i andra hand till utländska gästforskare och studenter i Stockholm.

De två förstnämnda bolagen ingår i KI:s innovationssystem. Det gör också bolaget *Karolinska Development AB (KD)*, i vilket KIHAB äger 12 % av aktiekapitalet<sup>9</sup>. Detta bolag förvaltar en portfölj med cirka 40 bolag varav merparten baseras på forskning genomförd vid nordiska universitet, förädlad och utvecklad kommersiellt

---

<sup>9</sup> KIHAB har 35 % av rösterna. Totalt sett har KD cirka 700 aktieägare, majoriteten svenska institutioner och privatpersoner.

genom KIAB. KD har ett så kallat *deal flow*-avtal med KIAB och får därigenom förstahandsrätten till innovationer som passerar genom KIAB.

Långsiktigt strävar KIHAB efter en affärsmodell där alla dotterbolagen uppvisar vinst. Ett steg på vägen dit är en situation där man visserligen har ett visst rörelseunderskott men kan kompensera detta genom utdelningar från aktieinnehavet. I dagsläget täcks dock rörelseunderskottet genom att aktier avyttras. För år 2009 hade koncernen en nettoomsättning på cirka 60 miljoner kronor och man gjorde en rörelseförlust på 1,6 miljoner kronor. I årsredovisningen för år 2009 uppskattas marknadsvärdet på KIHAB:s aktieportfölj till cirka 240 miljoner kronor. Medeltalet anställda i koncernen var under året 34.

Det bör noteras att KIAB sedan man startade verksamheten år 1996 har utvärderat mer än 1 100 akademiska upptäckter. Detta har lett till att ett 40-tal bolag har startats och att omkring 30 licensavtal slutits. Under år 2009 utvärderades 88 nya projekt varav endast tre accepterades för vidare exploatering. Hälften av produktidéerna kom från andra universitet.<sup>10</sup>

I anslutning till denna diskussion kan noteras att det krävs en omfattande forskningsverksamhet för att få någon volym på kommersialiseringen. KI anger som en tumregel för den typ av kommersialiseringens verksamhet som KIHAB bedriver att det årligen krävs en halv miljard kronor i forskningsmedel för att generera tio projektidéer. Av dessa tio idéer kommer sedan en att bedömas som kommersialiserbar och gå vidare till de inledande stegen i en sådan process. En viss andel av dessa kommer sedan att falla bort och aldrig bli någon kommersiell produkt men det föreligger inga uppgifter kring hur stor denna andel är. Vidare: I KI:s fall är majoriteten av den aktuella forskningen (den halva miljarden) att klassa som grundforskning, finansierad med anslag eller bidragsmedel. Mer tillämpad forskning genererar enligt KI inte "rätt" typ av patenterbara resultat och för uppdragsforskning tillfaller resultaten som regel uppdragsgivaren (även om detta inte kan betraktas som en generell regel; det är beroende på avtalskonstruktionen och kan se ut på många olika sätt)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> KIAB samarbetar med sina motsvarigheter vid universiteten i Umeå, Uppsala, Lund och Göteborg samt med Kungliga Tekniska Högskolan. Projekt har även förekommit från Chalmers, samt från universiteten i Linköping och Stockholm.

<sup>11</sup> Intervju, KIHAB, 2010-11-24.

## Några övriga frågor

### Holdingbolag i anslutning till lärosäten

Den konstruktion KI har med ett holdingbolag knutet till lärosätet för att arbeta med kommersialisering av forskningsresultat är som sådan inte unik. Samtliga svenska universitet och ett antal av högskolorna har motsvarande konstruktion och sammanlagt finns holdingbolag vid ett femtontal lärosäten. I samtliga fall är det statens bolag – och lyder under aktiebolagslagen – men det aktuella lärosätet agerar som statens företrädare.

De första elva holdingbolagen bildades av regeringen i två omgångar under åren 1994 och 1995. De fick då mellan fyra och tio miljoner kronor i startkapital<sup>12</sup> och hänvisades i övrigt till framför allt de dåvarande Teknikbrostiftelserna för ytterligare stöd. KI fick fem miljoner kronor i startkapital men uppger att 50 miljoner hade varit mer ”verklighetsanpassat”<sup>13</sup>.

Avseende storlek, verksamhetsinriktning med mera är variationerna mellan bolagen stora. Statskontoret har inte haft tillgång till några helt aktuella uppgifter men av den så kallade Holdingbolagsutredningen från november 2006 framgår att dessa bolag huvudsakligen ägnar sig åt kommersialisering av spetsforskning samt allmänna entreprenörsaktiviteter. Också andra typer av uppgifter förekommer dock, bland vilka utredningen som viktigast framhåller professionell utbildningsverksamhet, konsulting respektive uppdragsforskning<sup>14</sup>.

Vad gäller storlek på såväl omsättning som tillgångar är skillnaderna mellan bolagen betydande. Av Holdingbolagsutredningen framgår att verksamheten vid KI vid den tiden och i dessa avseenden var avsevärt större än vid övriga lärosäten. Storleksuppgifterna kan dock inte ses isolerade – de beror bland annat av hur lärosätena organiserat sitt arbete med den så kallade tredje uppgiften<sup>15</sup> generellt sett, samt av vilken affärsmodell holdingbolagen använder. KIHAB gör t.ex. saker mot ägarandel i de bolag som startas vilket medför en stor balansomslutning. Enligt intervjuuppgifter från KI är de bolag som i dag har relativt sett stor verksamhet – vid sidan av KI – bolagen i/vid Lund, Göteborg, KTH,

---

<sup>12</sup> Riksrevisionsverket (2001), *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*, RRV 2001:11.

<sup>13</sup> Mail 2010-12-09.

<sup>14</sup> *Åtgärder för en effektivare Holdingbolagsstruktur*, dnr U2006/8271/UH.

<sup>15</sup> Det vill säga uppgiften att vid sidan om att bedriva utbildning och forskning också samverka med det omgivande samhället.



Uppsala, Umeå och i viss utsträckning Linköping samt Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Även Chalmers i Göteborg bedriver en omfattande kommersialiseringsverksamhet, dock inte genom ett holdingbolag.<sup>16</sup>

## Läraryndantaget

Enligt lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar så har en arbetsgivare i normalfallet ensamrätten till ett verk eller en uppfinning som en anställd skapat i sitt arbete. Undantag görs dock för "[l]ärare vid universitet, högskolor eller andra inrättningar som tillhör undervisningsväsendet [...]". Detta så kallade läraryndantag är ett av skälen bakom bildandet av de holdingbolag som finns vid lärosätena. Eftersom rätten till en upptäckt är den enskilde forskarens behövs en stödstruktur som kan hjälpa denne med processen kring patentering och kommersialisering. Holdingbolagen är en del i denna stödstruktur<sup>17</sup>.

Läraryndantaget är enligt KI av mycket stor vikt i den tidiga kommersialiseringen, eftersom denna process förutsätter medverkan av den eller de som gjort den upptäckt som ska kommersialiseras<sup>18</sup>. Att dessa då äger rätten till upptäckten och att man därigenom kan arbeta med individuella incitament i den vidare utvecklingen är av stor betydelse för möjligheterna till framgång<sup>19</sup>.

Det ska dock noteras att läraryndantagets roll är omdiskuterad, bland annat eftersom det sägs kunna leda till att lärosätena inte själva engagerar sig tillräckligt mycket i kommersialiseringsarbetet<sup>20</sup>. Inte heller bland forskarna har bilden varit entydig. I en enkät som Riksrevisionsverket år 2001 riktade till samtliga forskare vid tekniska, naturvetenskapliga och medicinska fakulteter vid de elva lärosäten som då hade holdingbolag, instämde visserligen 43 % i påståendet att "[o]m läraryndantaget avskaffades skulle färre forskningsresultat kommersialiseras". Men det kan

---

<sup>16</sup> Intervju, KIHAB, 2010-11-24.

<sup>17</sup> Henrekson, M. & Rosenberg, N. (2000), *Akademiskt entreprenörskap*, SNS

<sup>18</sup> Intervju, KIHAB, 2010-11-24.

<sup>19</sup> Enligt uppgift (Folke Meijer, KIHAB, 2010-11-24) arbetar KIAB bland annat med en modell där forskaren/forskarna vid en kommersiell framgång får 60 % av vinsten och KIAB resterande 40 %.

<sup>20</sup> Henrekson, M. & Rosenberg, N. (2000), *Akademiskt entreprenörskap*, SNS.

noteras att lika många (41 %) inte tog ställning och att 16 % av de som svarade faktiskt tog avstånd från detta påstående<sup>21</sup>.

Här kan slutligen också noteras att det i bestämmelserna om rätten till arbetstagares uppfinningar framgår att de ska tillämpas på sådana lärare vid Försvarsmaktens skolor som är yrkesofficerare. Det vill säga för dessa individer gäller inte lärarundantaget. På fråga från Statskontoret har FHS uppgett att de inte vet vad som gäller för de yrkesofficerare som är verksamma där.

### Offentlig upphandling

Tidigare ingick i KIHAB-koncernen (dock inte i KI:s innovations-system) också bolaget *KI Education AB* som sysslade med samordning och förmedling av uppdragsutbildning. Denna verksamhet har dock sedan 1 september 2009 flyttats in i universitetsförvaltningen. Bakgrunden<sup>22</sup> till detta beslut var en dom i Regeringsrätten<sup>23</sup> enligt vilken en offentlig aktör var tvungen att tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) även i det fall man upphandlade från ett eget ägt bolag.

KI Education sålde uppdragsutbildning till landsting, kommuner och andra. Utbildningen gavs dock av KI (inte minst eftersom examensrätten ligger där, inte hos bolaget) varför bolaget i princip utförde en mäklartjänst åt KI. Den aktuella domen tolkades av KI som att man skulle vara tvungen att upphandla denna mäklartjänst via LOU och då valde man i stället att ta in denna verksamhet i universitetsförvaltningen. I juli 2010 infördes en tillfällig bestämmelse, det så kallade Teckal-undantaget, i LOU<sup>24</sup>. Bestämmelsen är tillfällig och upphör den 1 januari 2013. Teckal-undantaget innebär att en upphandlande myndighet – under vissa förutsättningar – inte behöver tillämpa LOU när den anskaffar varor eller tjänster från en juridisk person som myndigheten helt eller delvis innehar eller är medlem i. Regeringen har uttalat att det inte är givet i det längre tidsperspektivet att statliga och kommunala företag ska kunna undantas från kravet på att konkurrensutsättas<sup>25</sup>. Redan nu ska ett inköp från ett statligt eller kommunalt bolag föregås av en

<sup>21</sup> Riksrevisionsverket (2001), *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*, RRV 2001:11.

<sup>22</sup> KIHAB:s årsredovisning för 2009.

<sup>23</sup> Se RÅ 2008 ref. 26.

<sup>24</sup> Ds 2009:36, Upphandling från statliga och kommunala företag.

<sup>25</sup> Dir. 2009:81, s. 6.

prövning om huruvida Teckal-förutsättningarna är uppfyllda. Det har framförts kritik mot att denna prövning sker i alltför liten omfattning<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Andersson, B. (2010), *Överkörd i rätten*, Dagens Nyheter, 2010-12-03.

# FOI

## Uppdrag och uppgifter

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, har enligt sin instruktion till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Vidare anges att myndigheten ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret, liksom att man särskilt ska verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning. Två mer specifika uppgifter framgår också i instruktionen, dels att FOI ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, dels att man på uppdrag av Förvarsexportmyndigheten ska bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn<sup>27</sup>.

Vad gäller FOI:s uppdrag framgår vidare av myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2010 följande uppgifter:

- FOI ska bedriva forskning/analysstöd för regeringens behov, inom kompetensområdena *försvar och krishanteringsförmåga* respektive *säkerhetspolitik och strategisk analys*.
- FOI ska tillgodose behov av forskning, kompetens och resursutveckling hos uppdragsgivare inom krisberedskapsområdet.
- FOI ska bedriva forskning avseende skydd mot och hot från CBRN-ämnen. Man ska säkerställa att grundkompetens och förmåga upprätthålls för att kunna utföra oberoende bedömningar rörande CBRN-hotet och tidigt upptäcka förändringar av detta genom att följa den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. Såväl Förvarsmakten som MSB ska höras inför fastställande av verksamhetsförslag inför år 2011.
- FOI ska kunna bistå Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) med teknisk sakkunskap i frågor om massförstörelsevapen och vapenbärare samt bidra till att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på dessa områden.

---

<sup>27</sup> Förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

## Finansiering

FOI:s verksamhet finansieras med anslag, bidrag samt avgifter och ersättningar. I sin årsredovisning redovisar myndigheten de två senare posterna sammantaget som ”uppdragsverksamheten”. En sammanställning ser ut enligt nedan:

**Tabell 1 FOI 2009 (verksamhetsintäkter ur årsredovisningen, tkr)**

<b>Anslag</b>				
UO 5, Anslag 1:6, ap 4	32 959			
UO 6, Anslag 1:9, ap 1	43 398			
UO 6, Anslag 1:9, ap 4	16 450	92 807	9 %	
<b>Bidrag</b>				
Statliga myndigheter	58 452			
Privata org och EU	32 521			
Lönebidrag	105	91 078	8 %	
<b>Avgifter och ersättningar</b>				
Försvarmakten	583 598			
FMV	176 102			
MSB	13 392			
FHS	526			
Övriga myndigheter/affärsverk	37 484			
Övriga svenska kunder	33 886			
Övriga utländska kunder	49 228	894 216	83 %	
<b>Totalt</b>		<b>1 078 01</b>	<b>100</b>	

Tabell 1: FOI intäkter år 2009 (Källa: FOI Årsredovisning för 2009).

Det kan noteras att CBRN-forskningen vid FOI sedan 1 juli 2010 är helt anslagsfinansierad vilket innebär att man för 2010 också har 50 miljoner kronor från UO 6, Anslag 1:9, ap 2<sup>28</sup>. Denna verksamhet ingick år 2009 i uppdragsverksamheten.

Vidare bör noteras att en stor andel av Försvarmaktens köp av uppdragsforskning från FOI ligger inom ramen för FoT-processen (Forskning och Teknikutveckling) och resulterar i den så kallade

<sup>28</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut, regeringsbeslut 2010-07-01.

samlingsbeställningen. Denna omfattade år 2009 runt 100 projekt och cirka 450 miljoner kronor<sup>29</sup>. FOI gör i sin årsredovisning för år 2009 en åtskillnad mellan kunskapsuppbyggnad och kunskaps-tillämpning, samt skriver att kunskapsuppbyggnaden främst sker i projekt inom just samlingsbeställningen. Kunskaps-tillämpningen sker sedan primärt genom enskilda uppdrag från kunderna.

## Verksamhet

### Kompetenser

FOI bedriver verksamhet över ett stort kompetensfält som kan beskrivas på flera olika sätt. Internt arbetar myndigheten med 29 stycken kompetensklossar som en fast indelning. Externt kan man aggregera den samlade kompetensen på olika sätt och variera beskrivningen något beroende på sammanhang<sup>30</sup>. I anslutning till Försvarsstrukturkommitténs arbete – och därmed av vikt för denna utredning – förekommer en indelning i tio forskningsområden:

- Modellering och simulering
- Sensorer och signaturanpassning
- Ledning och MSI
- Undervattensteknik
- Vapen och skydd
- Telekrig
- Flygteknik
- CBRN och miljö
- Samhällsanalytisk forskning och metodstöd
- Nedrustning och hotvärdering

### Forskningens karaktär

FOI:s verksamhet ska bedrivas med vetenskaplig kvalitet även om det primära syftet för FOI inte är att positionera sig i vissa angivna akademiska fält. Kärnan i verksamheten är snarare förmågan att integrera olika kompetenser med hög kvalitet i samma uppdrag<sup>31</sup>. Den forskning som bedrivs är i hög utsträckning av tillämpad karaktär

---

<sup>29</sup> Möte Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU, 2010-11-30.

<sup>30</sup> Samtal, FOI, 2010-12-03.

<sup>31</sup> Intervju, FOI, 2010-11-25.

(i motsats till grundforskning), med uppdragsgivarna och inte vetenskapssamhället som primära mottagare av resultaten/kunskapen. FOI söker (och tilldelas) också medel från traditionella forskningsfinansiärer, man publicerar i viss utsträckning i vetenskapliga tidskrifter, samt genomför externa kvalitetsgranskningar av sin verksamhet för att vara en attraktiv forskningspartner med andra länder.

### **Internationella samarbeten**

Av myndighetens årsredovisning för år 2009 framgår att FOI deltar i flera internationella sammanhang, såväl multilaterala som bilaterala. Deltagandet i samarbetsforum som EDA och NATO finansieras enligt FOI i allt väsentligt via uppdragen från huvudkunderna. Viss del av den internationella verksamheten finansieras också via anslag.<sup>32</sup>

FOI anger vidare att utgångspunkten för deltagandet i bilaterala samarbetsprojekt är behov som finns i uppdragen från huvudkunderna. Även kostnadsdelning och tillgång till kunskap och kompetens hos andra aktörer anges som starka drivkrafter. I vissa fall motiverar FOI de internationella samarbetena med informationsinhämtning om betydelsefulla utvecklingstendenser i vår omvärld. Slutligen anges att det också förekommer flera fall där vissa utländska kunder köper kunskap direkt av FOI.

### **Kommersialisering**

#### **Vem äger resultaten av uppdragsforskningen?**

Särskilt med tanke på den dominans uppdragsforskning har i FOI:s verksamhet är det av stor betydelse hur och i vilken omfattning FOI:s resultat kan kommersialiseras, samt av vem och på vilka villkor de resultat som uppnås kan utnyttjas. Här är situationen den att FOI äger de resultat som kommer fram som ett resultat av den uppdragsforskning man bedriver åt Försvarmakten och FMV. Detta framgår, enligt FOI, av de övergripande avtal som finns med respektive organisation<sup>33</sup>. Försvarmakten respektive FMV har dock nyttjanderätt till resultaten och det åligger FOI att säkerställa

<sup>32</sup> Intervju FOI, 2010-11-25.

<sup>33</sup> Mellan FOI och Försvarmakten finns ett Samordningsavtal. Mellan FOI och FMV finns ett Ramavtal. Mail 2010-11-29.

att denna nyttjanderätt kvarstår (om önskemål finns) vid eventuell överlåtelse/upplåtelse av rätten till annan aktör.

För andra uppdragsgivare än Försvarmakten och FMV strävar FOI efter motsvarande situation, det vill säga att resultaten ”om ej annat avtalas” ska vara FOI:s egendom, medan uppdragsgivaren har rätt att för eget bruk nyttja resultaten.<sup>34</sup>

### Hur arbetar FOI med kommersialisering?

FOI är beroende av uppdragsintäkter och arbetar därför på alla organisatoriska nivåer och på flera sätt med kommersialisering och med att nå nya kunder. På myndighetsövergripande nivå finns fyra så kallade marknadsområdesgrupper för att koordinera dessa insatser:

- Försvarmakten med stödmyndigheter
- Regeringskansliet och civila myndigheter
- Näringsliv
- Forskningsfinansiärer

Av särskilt intresse för denna PM är arbetet med att finna vägar att kommersialisera gjorda upptäckter. Här kan först konstateras att FOI i dag har i storleksordningen fem licensavtal och ett hundratal patent<sup>35</sup>. Man arbetar med en genomgång av patentportföljen i det uttalade syftet att minska den. Under de senaste två åren har FOI lämnat in cirka tio ansökningar om patent årligen till det organ som har att hantera detta<sup>36</sup>. Detta är färre än tidigare.

FOI har genom åren prövat flera olika vägar för att öka kommersialiseringen av gjorda upptäckter; både med egna interna organisationsenheter och genom anlita externa aktörer. För närvarande hanteras frågan primärt i marknadsområdesgruppen Näringsliv och med visst avtalsreglerat stöd av STING, en så kallad inkubatorverksamhet med starka kopplingar till Kungliga Tekniska Högskolans innovationssystem<sup>37</sup>. Huvudsakligen utgörs detta stöd i dag av vad FOI beskriver som affärscoaching. Med detta avses att STING bland annat agerar som en samtalspartner i frågor kring hur olika erbjudanden/idéer inom FOI:s uppdragsverksamhet kan

---

<sup>34</sup> Detta framgår av FOI:s så kallade Allmänna villkor som tillämpas vid uppdragsavtal.

<sup>35</sup> Intervju, FOI, 2009-11-25.

<sup>36</sup> Försvarets patentorgan eller mer formellt Patentenheten på FMV. Intervju, FMV/Försvarets patentorgan, 2010-11-29.

<sup>37</sup> STING har för övrigt också ett visst samarbete med KIAB.



avgränsas, paketeras och presenteras för potentiella nya uppdragsgivare.<sup>38</sup>

FOI har också prövat olika former och olika typer av incitament för att internt stimulera forskarna att anmäla sina upptäckter och hitta sätt att vidareutveckla dessa mot kommersialisering. För närvarande finns möjligheter inom myndigheten att lämna viss ekonomisk ersättning och/eller del i en eventuell licens till den/de forskare som gjort upptäckten. I övrigt gäller de villkor och lagar som behandlas i avsnittet om försvarspatent nedan.

### Frågan om försvarspatent

Ur patentsynpunkt finns det två regelverk som är av intresse i detta sammanhang. För det första lyder FOI under lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar. Denna lag innebär att en arbetstagare ska anmäla gjorda upptäckter till arbetsgivaren som sedan har fyra månader på sig att ta ställning till om han vill överta rätt till uppfinningen. Om arbetsgivaren inte gör detta behåller arbetstagaren rätten och arbetsgivaren kan inte använda uppfinningen ens i egen verksamhet<sup>39</sup>.

Det finns inom försvarssektorn ett gemensamt patentorgan, placerat vid FMV, som stöder FOI med bland annat bedömningar i fall som dessa, liksom med de patentansökningar med mera som senare kan bli aktuella. Det kan noteras att om arbetsgivaren i detta fall vill överta rätten så är det enligt praxis staten som tar över rätten medan ett eventuellt patent söks i FOI:s namn. Enligt försvarets patentorgan så kan staten/FOI senare överföra rättigheterna till ett bolag, i det fall man t ex skulle vilja hantera kommersialiseringen via ett holdingbolag. Observera dock att det finns olika grader av rätt och att rättigheterna i viss utsträckning (t.ex. nyttjanderätt) kan behöva stanna i försvarssektorn<sup>40</sup>.

För det andra finns en lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar, enligt vilken alla svenska uppfinningar – oavsett upphovsman – som kan vara försvarshemliga, ska prövas av den så kallade Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar, efter ett utlåtande av försvarets patentorgan. Om uppfinningen anses vara försvarshemlig får kunskap om den inte spridas utan regeringens tillåtelse. Att en

---

<sup>38</sup> Samtal, FOI, 2010-12-16.

<sup>39</sup> Hedefält, D. (odaterat), *Försvarets patentorgan; sedan 1993 placerat vid FMV*, arbetspapper

<sup>40</sup> Intervju, FMV/Försvarets patentorgan, 2010-11-29.

uppfinningar ska vara hemliga är förhållandevis sällsynt. Enligt försvarets patentorgan är det i storleksordningen 40–50 uppfinningar per år som prövas och av dessa maximalt tio som bedöms försvarshemliga. Icke desto mindre kan naturligtvis denna lag försvåra kommersialisering av vissa upptäckter, men FOI (och ett eventuellt holdingbolag) lyder i detta under samma regler som alla andra aktörer i Sverige.

# FHS

## Uppdrag och uppgifter

Försvarshögskolan, FHS, lyder under såväl en egen förordning (2007:1164) som under ett antal särskilt angivna bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). Av förordningen för FHS framgår bland annat att man ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd som ansvarar för forskning och utbildning på grundnivå och på avancerad nivå.

FHS lyder också under högskolelagen (1992:1434). I denna lag anges bland annat att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Vidare anges att det i en högskolas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta (den så kallade tredje uppgiften). I högskolelagen anges även tre allmänna principer för forskningen vid en högskola

- Forskningsproblem får fritt väljas.
- Forskningsmetoder får fritt utvecklas.
- Forskningsresultat får fritt publiceras.

Utöver högskolelagen och de förordningar som nämns ovan, anges Försvarshögskolans uppdrag och uppgifter också i två olika regleringsbrev. Här finns dels ett allmänt regleringsbrev avseende universitet och högskolor,<sup>41</sup> dels ett regleringsbrev avseende anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* Av dessa regleringsbrev för år 2010 framgår bland annat följande:

- FHS ska anordna utbildning som leder till officersexamen, och under år 2010 ska minst 150 helårsstudenter ha påbörjat grundutbildning på Officersprogrammet.
- FHS ska på uppdrag av Försvarsmakten utbilda personal för att därigenom bidra till att det militära försvarets kompetensbehov inom ramen för FHS kompetensområden tillgodoses.
- FHS ska bedriva forskning och analysstöd för regeringens behov och därigenom stödja utformningen av svensk försvars- och säker-

---

<sup>41</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor m.m.

hetspolitik samt utformningen och utvecklingen av samhällets krisberedskap.

- Försvarshögskolan ska för regeringens behov genomföra verksamhet inom kompetensområdena säkerhetspolitisk forskning, forskning och strategisk analys, forskning inom det folkrättsliga området, statsvetenskaplig forskning med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, forskning med inriktning mot fredsfrämjande verksamhet samt forskning om försvarspolitik.

## Finansiering

En sammanställning av FHS intäkter för år 2009 ser ut enligt nedan:

**Tabell 2 FHS 2009 (verksamhetsintäkter ur årsredovisningen, tkr)**

<b>Anslag</b>			
Utbildning	169 907		
Forskning	64 301	234 208	45 %
<b>Bidrag</b>			
Utbildning	526		
Forskning	29 484	30 010	6 %
<b>Avgifter och ersättningar</b>			
Utbildning	184 300		
Forskning	70 569	254 869	49 %
<b>Totalt</b>		<b>519 087</b>	<b>100 %</b>
Summa utbildning		354 733	68 %
Summa forskning		164 354	32 %
<b>Totalt</b>		<b>519 087</b>	<b>100 %</b>

Tabell 2: FHS intäkter år 2009 (Källa: FHS Årsredovisning för 2009).

Utöver denna sammanställning av totalbilden kan noteras att Försvarsmakten år 2009 stod för 84 % av FHS intäkter för uppdrags-

utbildning. Försvarsmakten är också FHS största beställare av uppdragsforskning med 79 % av den totala volymen<sup>42</sup>.

## Verksamhet

### Inledning

FHS inrättades som statlig högskola år 2008<sup>43</sup>. Tiden sedan dess har till del varit turbulent. Den så kallade Stödutredningen föreslog i maj 2009 att FHS skulle avvecklas<sup>44</sup>. Också i styrningen av verksamheten har problem funnits; en konflikt mellan styrelse och rektor ledde till att rektor lämnade i slutet av april 2010, och brister i årsredovisningen för år 2009 ledde till att Riksrevisionen invände mot denna<sup>45</sup>. Försvarsmakten har också i delar ifrågasatt verksamheten, bland annat vad gäller forskningskvalitet<sup>46</sup>. Enligt FHS är dock flera av dessa punkter nu ”utlösta”, så sker t.ex. planeringen inför 2011 enligt en ny styr- och ekonomimodell.

FHS har ett stort beroende av Försvarsmakten. Som konstaterats ovan står Försvarsmakten för en mycket stor andel av FHS intäkter. Relationen mellan myndigheterna är dock tätare än så; det regleras i FHS instruktion att Försvarsmakten ska vara representerade med en person i såväl FHS styrelse som i dess Forsknings- och utbildningsnämnd,<sup>47</sup> av de 208 miljoner kronor som FHS fick i anslag från Försvarsdepartementet under år 2009 gick nästan 100 miljoner kronor direkt vidare till Försvarsmakten för FHS utnyttjande av lokaler och annan infrastruktur vid Karlberg samt som ersättning för att Försvarsmakten sköter de två verksamhetsförlagda terminerna i Officersprogrammet. Slutligen finns vid FHS ett stort antal officersbefattningar för vilka FHS är beroende av Försvarsmaktens personalplanering och att Försvarsmakten faktiskt avdelar personer till dessa befattningar. Det faktum att ett antal av

---

<sup>42</sup> Bildmaterial överlämnat vid möte 2010-11-29.

<sup>43</sup> Innan dess var FHS en högskola under Försvarsdepartementet, utan egen examensrätt.

<sup>44</sup> *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten*, Fö 2009:A. Utredningen föreslog för övrigt även att FOI skulle avvecklas som egen myndighet.

<sup>45</sup> Riksrevisionen (2010), *Revisionsrapport – Försvarshögskolans årsredovisning 2009*, Dnr 32-2009-0623.

<sup>46</sup> Se t.ex. Försvarsmakten (2010), *Utvärdering av FoT Temaområde Människan i NBF*, 2010-04-06, HKV 21 000:56248.

<sup>47</sup> Instruktionen anger för övrigt också att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara representerade med en person i såväl Styrelsen som Forsknings- och utbildningsnämnden.

befattningarna inte besattes av Försvarsmakten under år 2009 bidrog till FHS svårigheter under det året<sup>48</sup>.

## Forskning

FHS bedriver forskning inom åtta olika områden:

- Historia med inriktning mot militärhistoria
- Juridik med inriktning mot folkrätt
- Krigsvetenskap
- Ledarskap under påfrestande förhållanden
- Ledningsvetenskap
- Statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan
- Statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik och strategi

Den forskning som bedrivs är såväl anslags- som uppdragsfinansierad. Mer än 90 % av anslagsmedlen kommer från anslaget 1.7 *Officersutbildningen m.m.* inom utgiftsområde 6 (övriga medel kommer från anslag inom utgiftsområde 16). Dessa medel är bland annat avsedda för sådant som ämnesutveckling, vetenskaplig grund och ämnesansvar inom officersutbildningens ämnen, samt forskarutbildning. FHS beskriver i årsredovisningen för år 2009 dessa medel som att de ger goda förutsättningar för att tillhandahålla en basplatta för forskningen inom berörda ämnen och för att bygga upp vad man kallar professionsforskningen.

En särskild pott inom anslaget 1.7 ska också användas för forskning och analysstöd för regeringens behov. Här anges specifikt kompetensområdena säkerhetspolitisk forskning, forskning och strategisk analys, forskning inom det folkrättsliga området, statsvetenskaplig forskning med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, forskning med inriktning mot fredsfrämjande verksamhet, samt forskning om försvarspolitik.

Majoriteten av den forskning FHS bedriver (60 % år 2009) är dock uppdragsfinansierad, tillämpad forskning. Den största kunden här är Försvarsmakten och de ämnen som är aktuella är då huvudsakligen ledarskap och ledningsvetenskap, men även krigsvetenskap och modellering/simulering. Det kan noteras att volymen (dock ej projektinnehållet) på Försvarsmaktens beställningar till FHS till

---

<sup>48</sup> Möte 2010-11-29.

del har styrts av utbildningens behov av forskningsanknytning<sup>49</sup>. Det kan också noteras att en annan viktig kund för uppdragsforskningen är MSB, och det handlar då om olika frågeställningar inom det övergripande området samhällets krisberedskap.

Ett visst samarbete finns med andra lärosäten, såväl inom Sverige som utanför landets gränser. Några exempel:

- Inom ämnet militärhistoria finns ett samarbete med Stockholms universitet.
- Inom ämnet statsvetenskap samarbetar FHS med Uppsala universitet, även om intensiteten i detta samarbete var större under den tid då FHS inte hade egen examensrätt.
- Det så kallade *International Society of Military Sciences* bildades i oktober 2008 och inom den ramen samarbetar FHS med sina motsvarigheter i Österrike, Kanada, Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Baltikum (*the Baltic Defence College*), bland annat genom flera olika ämnesspecifika arbetsgrupper och en gemensam årlig konferens.
- Försvarshögskolan och Försvarsmakten har också ett doktorandprogram inom vilket deltagande doktorander examineras vid olika universitet, beroende på ämnesval.

## Utbildning

FHS bedriver såväl anslagsfinansierad högskoleutbildning som uppdragsutbildning<sup>50</sup>. Inom högskoleutbildningen kan studenterna läsa in kandidatexamen i statsvetenskap, samt i FHS samtliga åtta ämnen utom folkrätt. FHS har också rätt att utfärda magisterexamen i statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, i statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik, samt i Krigsvetenskap<sup>51</sup>. Till högskoleutbildningen räknas också Officersprogrammet, en treårig högskoleutbildning på grundnivå som leder fram till Officersexamen. Fyra av programmets sex terminer ges av FHS medan två terminer (termin 4

---

<sup>49</sup> Möte Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU, 2010-11-30.

<sup>50</sup> Denna information, liksom den följande genomgången av vad som innefattas i respektive grupp är, om inte annat anges, hämtad ur Försvarshögskolans utbildningskatalog för 2010-2011.

<sup>51</sup> Bildmaterial överlämnat vid möte 2010-11-29.

och 5) är verksamhetsförlagda, det vill säga bedrivs av Försvarsmakten.

Den uppdragsutbildning som FHS erbjuder ges inom tre olika områden; militär vidareutbildning, krishantering och ledarskap. Den militära vidareutbildningen ges på uppdrag av Försvarsmakten och omfattar ett antal kurser av mycket olika längd. Den mest omfattande kursen är Högre stabsofficersutbildning; en tvåårig akademisk utbildning på avancerad nivå som kan leda till en magisterexamen. Bland övriga utbildningar kan t.ex. nämnas en Militärteknisk påbyggnadsutbildning omfattande ett drygt år, en ettårig utbildning i *Concept Development and Experimentation* (CD&E) samt flera olika, kortare kurser inom området Krigsvetenskap.

De uppdragsutbildningar som erbjuds inom krishanteringsområdet genomförs av Institutet för högre totalförsvarsutbildning och ges ofta på uppdrag av Försvarsmakten och MSB gemensamt. Här kan nämnas t.ex. den så kallade Solbackakursen, samt Högre kurs i samhällets Krisberedskap – steg 1 och 2.

Slutligen erbjuder FHS också flera relativt korta uppdragsutbildningar (1–5 dagar) inom ledarskapsområdet.

## Utökad examensrätt

Som framgår ovan utfärdar FHS kandidatexamina inom samtliga sina åtta ämnen utom folkrätt, samt magisterexamen inom tre ämnen. Högskolan håller på att utarbeta en strategi för utökad examensrätt, i första hand för tre ämnen på masternivå samt ett ämne på forskarnivå. Att få denna utökade rätt anses av FHS vara en fråga av avgörande betydelse för högskolan eftersom man därigenom på ett annat sätt skulle kunna bygga egna forskare med unika profiler och reproducera sin lärarkår<sup>52</sup>.

Sådan rätt utfärdas av Högskoleverket efter ansökan från lärosätet. Av de riktlinjer Högskoleverket har utgett för beviljandet av examensrätt på forskarnivå<sup>53</sup> framgår bland annat att viktiga faktorer är hur området avgränsas, vilken kvalitet och omfattning det är på den forskning som bedrivs inom området, högskolans kvalitetsarbete, den akademiska miljön, handledarresursernas kvalitet

---

<sup>52</sup> Möte 2010-11-29.

<sup>53</sup> Högskoleverket (2009), *Högskoleverkets prövning av ansökan om tillstånd att utfärda examen på forskarnivå inom ett område*, Reg.nr 641-5096-10



och omfattning, samt vilken finansiering högskolan kommer att ha för forskarutbildning över en längre period.

Statskontoret har översiktligt studerat de ansökningar om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå som Högskoleverket fattade beslut om den 30 juni 2010. Sammanlagt prövades 19 ansökningar från nio högskolor. Av dessa beviljades 15 ansökningar medan fyra fick avslag – tre av dessa avlogs trots att externa bedömggrupper hade rekommenderat beviljande. Högskoleverkets avslag baserades i ett av fallen på att kvaliteten på och omfattningen av forskningen inom området bedömdes som otillräcklig, i ett fall på att området bedömdes som inte tillräckligt tydligt avgränsat samt i två fall på att forskningsmiljön bedömdes som för svag och tillgången till kompetenta handledare för dålig.

I FHS fall uppger högskolan till Statskontoret att man bedömer verksamhetens volym som det kanske största hindret för att få examensrätt på forskarnivå. Detta är också skälet till att man i första hand avser att söka sådan rätt för endast ett ämne<sup>54</sup>.

Det kan slutligen i detta sammanhang noteras att Högskoleverket avser genomföra en granskning av FHS befintliga utbildningar under år 2011. Detta ska ske inom ramen för ett nytt system för kvalitetsutvärdering<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Möte 2010-11-29.

<sup>55</sup> Högskoleverket, mail till Statskontoret 2010-12-10.

## Analys och diskussion

Den övergripande frågan som behandlas i uppdraget är om en ”KI-modell” kan tillämpas för den samlade forskning och utbildning som i dag bedrivs vid FOI respektive FHS. Särskilt ska *dels* möjliga synergier i forskning och utbildning, *dels* ökat nyttiggörande av forskningsresultat, beaktas. Dessa två delfrågor behandlas i var sitt avsnitt nedan.

### Möjliga synergier

FOI:s respektive FHS uppdrag, kompetenser och karaktär på verksamheten har betydelse för en diskussion om vilka synergimöjligheter som eventuellt kan finnas och hur dessa i så fall bäst realiseras. Dessa frågor diskuteras därför inledningsvis i detta avsnitt. Därefter följer en sammanställning av hur de två organisationerna själva ser på frågan om eventuella synergier, samt på behovet av nya organisationsformer. Den senare frågan blir aktuell i det fall eventuellt möjliga synergier bäst realiseras genom en annan organisatorisk lösning än dagens. Med denna bakgrund tecknad, samlas sedan Statskontorets slutsatser i ett avslutande avsnitt.

### Likheter och skillnader mellan FOI och FHS

Det finns vissa grundläggande likheter mellan FOI och FHS, primärt att båda är verksamma inom det övergripande området försvar och säkerhet. Såväl FOI som FHS har också en stor uppdragsverksamhet och båda har Försvarmakten som dominerande avnämare/uppdragsgivare. Vidare finns ett mindre antal kompetensområden som åtminstone till sin benämning är överlappande mellan organisationerna. Det senare behandlas i ett följande avsnitt.

Samtidigt finns flera betydande skillnader mellan organisationerna. Inte minst skiljer sig deras uppdrag åt på flera sätt. Grundläggande här är att FHS till stor del är en utbildningsaktör medan FOI endast erbjuder några enstaka uppdragsutbildningar och har en mycket liten volym inom detta område. FOI är däremot väsentligt större som forskningsaktör. FOI har även ett antal uppdrag/uppgifter som FHS inte har – nämnas kan t.ex. att FOI ska

bedriva såväl försvarsunderrättelseverksamhet som exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn.

Även den finansiella basen skiljer sig åt mellan organisationerna. FOI hade år 2009 dubbelt så stor omsättning som FHS. FOI är i det närmaste enbart uppdragsfinansierade, med anslag omfattande endast 9 % av verksamheten år 2009, jämfört med FHS 45 %.

Vidare bör noteras att det finns skillnader i typen av forskning, där FOI aktivt strävar efter att integrera olika kompetensområden i samma projekt medan det för FHS är relativt sett viktigare att producera ämnesspecifik forskning. En annan skillnad är att vetenskapssamhället är viktigare som avnämare för FHS. FOI ska förvisso hålla en vetenskaplig kvalitet i sitt arbete och man har en viss akademisk produktion men till stor del är man mer inriktade på (enbart) leverans till uppdragsgivaren.

Andra skillnader vad gäller typen av forskning följer av uppdragen. Som högskola har FHS en allmän princip att följa om att forskningsproblem ska väljas fritt, även om detta i praktiken bara berör en mindre del av FHS anslagsfinansierade forskning och den forskning man i övrigt framgångsrikt kan söka medel för. Något motsvarande utrymme/uppdrag har inte FOI. Vidare har FHS som högskola en tydlig uppgift att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. FOI ska förvisso verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret men Statskontoret bedömer ändå den formulering som gäller för FHS som mer långtgående.

Slutligen kan noteras att FOI till stor del är beroende av Försvarsmakten som uppdragsgivare – drygt hälften av intäkterna kommer direkt från denna kund och om FOI:s uppdrag från FMV räknas in så går siffran upp till 70 % av omsättningen. FHS beroende av Försvarsmakten är dock ännu större. Om den i och för sig anslagsfinansierade officersutbildningen räknas in, kommer drygt 80 % av FHS intäkter från Försvarsmakten. Dessutom är Försvarsmakten representerade i FHS styrande organ och ett relativt stort antal officerare från Försvarsmakten tjänstgör vid FHS.

## Myndigheternas syn på möjliga synergier

### Tre aktuella kompetensområden

Av de samtal Statskontoret fört med såväl FOI som FHS framkommer att de två organisationerna har en i stort gemensam syn på vilka kompetensområden som är aktuella för en diskussion kring ökade synergier. De tre områden som nämns är militärteknik, ledningsforskning och säkerhetspolitik<sup>56</sup>. Förvisso kan det även finnas ytterligare områden där kompetenserna är så lika att synergier eventuellt skulle kunna finnas. Statskontoret vill här särskilt peka på området civil krishantering. Att detta inte nämns av FOI och FHS i de förda diskussionerna motiveras med att området har andra finansierare än Försvarsmakten och därmed inte är lika aktuellt för Försvarsstrukturkommitténs arbete<sup>57</sup>.

Statskontoret bedömer att kompetensområdet visserligen skulle kunna vara intressant för en djupare analys, men också att det inte på något avgörande sätt skiljer sig från de tre tidigare nämnda kompetensområdena i de aspekter som här är intressanta. Den fortsatta diskussionen förs därför utifrån de tre områden som FOI och FHS båda nämnt.

### Kompetenserna och deras tillämpning skiljer sig åt

Förutom att såväl FOI som FHS nämnt samma kompetensområden delar de också bilden av att det som görs i respektive organisation under dessa benämningar inte är exakt samma sak. I två av fallen handlar det om skilda grundkompetenser. Under rubriken militärteknik sysslar FHS med utnyttjandet av teknik i militära sammanhang, medan FOI bedriver en omfattande rent teknisk forskning. På samma sätt kan skillnaden avseende ledningsforskning beskrivas som att FHS har fokus på teori och metoder för ledning, medan FOI även här har en teknisk tyngdpunkt<sup>58</sup>.

Inom det tredje området – säkerhetspolitik – är grundkompetensen mer lik mellan organisationerna, men där finns ändå markanta skillnader i verksamheternas inriktning och utförandet av projekten. Enligt den bild Statskontoret fått i samtalen med

<sup>56</sup> Möte Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU, 2010-11-30. Särskilt sett mot FOI:s bredd kan då konstateras att det är få områden och en begränsad del av myndighetens verksamhet som alls bedöms intressanta för denna diskussion.

<sup>57</sup> Möte, FHS, 2010-12-06.

<sup>58</sup> Möte Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU, 2010-11-30.

representanter för respektive organisation, kan detta översiktligt beskrivas som att FOI bedriver en mer behovsmotiverad, policy-nära och dagsaktuell forskning, medan FHS forskning är mer inomvetenskaplig och mer orienterad mot ämnesutveckling. Denna bild av skillnaden mellan FOI och FHS delas också av Försvarsmakten, som uppger att man därför lägger olika typer av uppdrag till de två organisationerna<sup>59</sup>.

Slutligen ska noteras att FOI framhåller den anknytning som myndighetens säkerhetspolitiska forskning har till forskning inom myndighetens övriga ämnesområden, inte minst de tekniska.

### Skilda uppfattningar om möjliga synergier

FHS bedömer det fördelaktigt att föra över verksamhet från FOI till FHS. Två områden där man ser detta som lämpligt är ledning samt den beteendevetenskapligt inriktade forskningen inom MSI-området. FHS anser att överförande av denna forskning från FOI till FHS skulle medföra att FHS kunde omfatta en större del av ledningsproblematiken än vad man gör i dag. Det skulle också ge en större personell bas<sup>60</sup>. Vidare ser FHS att en överföring av analysstöd samt forskning inom säkerhetspolitik från FOI till FHS skulle stärka forskningen vid FHS. Detta framför allt genom att FHS då kan repliera på det mer dagsaktuella som ligger i den forskning FOI genomför åt Regeringskansliet. Det skulle också, hävdar FHS, ge analysstödet till regeringen en bättre forskningsbas<sup>61</sup>.

FHS ser att dessa överföringar av verksamhet ger nya möjligheter inom såväl utbildning som forskning. Statskontoret har dock fått uppfattningen att FHS viktigaste argumentet för en överföring av vissa verksamheter från FOI är att högskolans verksamhet därigenom skulle få en större bredd och volym. Den större volymen skulle även kunna öka FHS möjligheter att beviljas rätt att utfärda examen på forskarnivå.

FOI, å andra sidan, betraktar de två organisationernas verksamhet som så skilda att en överföring knappast skulle stärka FHS i deras uppdrag inom något av de diskuterade kompetensområdena. Dessutom, och viktigast, hävdar FOI att en eventuell överflyttning av framför allt den säkerhetspolitiska forskningen till FHS skulle

---

<sup>59</sup> Intervju, Försvarsmakten, 2010-12-06.

<sup>60</sup> Möte 2010-11-29.

<sup>61</sup> Möte 2010-12-06.

medföra en serie nackdelar för den egna myndighetens verksamhet och för dess avnämare. Primärt handlar detta om att de synergier som i dag finns mellan det säkerhetspolitiska området och övriga kompetenser vid FOI skulle gå förlorade. Detta skulle i sin tur inverka menligt på FOI:s möjligheter att utföra delar av det uppdrag man har, t.ex. rollen som underrättelsemyndighet och uppdraget att lämna stöd till Regeringskansliet. I viss utsträckning skulle också stödet till Försvarmakten tappa i kvalitet om de ämnesövergripande synergieffekter som FOI kan uppnå i den egna verksamheten gick förlorade.

### Myndigheternas syn på organisationsform

Frågan om i vilken form verksamheten ska bedrivas har inte varit en huvudfråga för detta arbete. Den är ändå av visst intresse eftersom ett realiserande av eventuella synergieffekter kan komma att beröra en diskussion om i vilken form verksamheten bör bedrivas.

Statskontoret har i den mån denna fråga berörts i förda diskussioner fått uppfattningen att FOI förordar myndighetsformen för sin verksamhet så länge man inte vet huruvida andra organisationsformer kan agera på liknande sätt som myndigheten i dag. Ett bärande skäl för denna ståndpunkt är möjligheterna att kunna arbeta med underrättelsematerial och andra sekretessbelagda uppgifter. Rollen som oberoende expertmyndighet utan egna vinstintressen ses av FOI också som viktig. Ett annat avgörande skäl är den trovärdighet myndighetsformen ger i internationella sammanhang. FOI bedömer att andra organisationsformer kan försvåra eller omöjliggöra mycket av det internationella samarbete man i dag har – man skulle helt enkelt inte bli ”insläppt” på samma sätt. I förlängningen skulle detta kraftigt försämra FOI:s möjligheter att lösa sitt uppdrag, särskilt avseende det stöd man lämnar åt Regeringskansliet men också delar av de uppdrag som utförs åt Försvarmakten.

FHS verksamhet, baserad på akademisk utbildning och därtill knuten forskning, kan inte bedrivas i annan form än högskolans. FHS ser inte heller behovet av något annat eller ytterligare organisatoriskt arrangemang. Högskolan ser som framgångsrikt om gärna en överflyttning av viss verksamhet från FOI till FHS men man menar att detta i så fall lämpligen sker genom att den över-

förda verksamheten inordnas i FHS nuvarande verksamhet och struktur.

## Diskussion och slutsatser

### Myndighet respektive högskola även framledes

Statskontoret noterar inledningsvis att det visserligen föreligger ett antal likheter mellan FHS och FOI. Dock är skillnaderna så många och av sådan art att Statskontoret bedömer att den totala verksamheten även framledes bör bedrivas i nuvarande former<sup>62</sup>. Detta under förutsättning att dagens palett av uppgifter är den som ska gälla även i framtiden. Högre akademisk utbildning bör/kan enbart bedrivas av en högskola medan högskoleformen å andra sidan inte förefaller ändamålsenlig för sådant som försvarsunderrättelseverksamhet eller exportrelaterad verksamhet.

### Ingen verksamhetsöverföring från FOI till FHS

Med detta konstaterat, noterar Statskontoret vidare att de två organisationerna är överens om att det finns ett mindre antal områden där kompetenserna potentiellt kan överlappa varandra. De är dock också överens om att de inte gör samma saker inom dessa områden, trots att benämningarna är lika. Den exakta kompetensen skiljer sig åt och det gör också uppdragens karaktär och det sätt på vilket man arbetar. Att det förhåller sig så styrks även av Försvarsmakten, den mest betydande kunden för båda organisationerna.

FHS argumenterar för en verksamhetsöverföring från FOI, framför allt för att den egna verksamheten därigenom kan breddas, vilket stärker utbildningen och ökar möjligheten att FHS beviljas en utökad examensrätt. FOI bedömer däremot att en eventuell överföring av den verksamheten till FHS inte skulle ge några synergier. Dessutom skulle det vara direkt skadligt för den egna verksamheten, särskilt avseende stödet till Regeringskansliet men också för det arbete man utför åt Försvarsmakten.

Statskontoret konstaterar att det inte tycks finnas något direkt överlapp i kompetenser samt att den aktuella verksamheten vid FOI till mycket liten del – om alls – är finansierad via bidrag. Stats-

<sup>62</sup> Statskontoret vill här också erinra om att Regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition skriver att statlig verksamhet huvudsakligen bör bedrivas i myndighetsform.

kontoret drar av detta slutsatsen att det inte föreligger någon ekonomisk besparingspotential vid en överföring, om bredden i den samlade verksamheten ska bibehållas.

Statskontoret konstaterar vidare att en överföring av vissa verksamheter förvisso kan skapa nya möjligheter vid FHS, men att detta då kommer att ske på bekostnad av att redan existerande synergier inom FOI går förlorade. Detta, i kombination med de risker för den eventuellt överförda verksamheten som kan följa av de tidigare nämnda problemen vid FHS, gör att Statskontoret bedömer att inga verksamheter bör föras över från FOI till FHS. Det skulle inte spara några pengar, verksamhetsvinsterna är osäkra och det skulle medföra att en, såvitt Statskontoret kan bedöma, väl fungerande och redan integrerad verksamhet inom FOI gick förlorad.

### Andra former för stärkt samverkan

Denna bedömning utesluter dock inte att ett närmare samarbete mellan FOI och FHS kan stärka båda organisationerna, liksom öka utbytet för uppdragsgivarna. Därför anser Statskontoret att olika vägar för stärkt samverkan, som inte innebär en överföring av kompetenser från den ena till andra, bör prövas.

En väg för detta är att säkerställa ett bättre fungerande nätverk mellan FOI och FHS samt deras primära uppdragsgivare Försvarsmakten, Regeringskansliet och eventuellt MSB. Detta kan ske t.ex. genom att regelbundna möten införs, i syfte att diskutera samverkan och för att säkerställa dels att samma sak inte görs av båda organisationerna, dels att det som görs på ömse håll är så koordinerat som möjligt. Genom detta bör man kunna identifiera gemensamma program där specifika frågeställningar och/eller områden belyses i delprojekt, ur olika synvinklar och utifrån respektive organisations styrka. Det kan handla om ett visst geografiskt område, en viss typ av konflikt, en grupp av aktörer, eller något annat.

En väg att gå för att säkerställa ett bättre nätverk kan vara att FOI och FHS etablerar en gemensam centrumbildning inom det säkerhetspolitiska området. Inom såväl FOI som FHS finns flera exempel på sådana centra inom andra områden och det bör därför finnas gott om erfarenheter att hämta. I en sådan eventuell centrumbildning skulle också andra aktörer inom det säkerhetspolitiska området kunna bjudas in.



För att stärka FHS möjligheter till examensrätt på forskarnivå bedömer Statskontoret att frågan om ytterligare utvecklat samarbete med ett eller flera andra lärosäten bör prövas. Den genomgång Statskontoret gjort av de beslut som Högskoleverket fattade den 30 juni 2010 om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå, visar att i ett flertal fall har välutvecklade samarbeten med andra universitet och högskolor kunnat kompensera en bristande egen volym och forskarmiljö hos det sökande lärosätet.

### **Situationen kan ändras**

Slutligen bör noteras att Statskontorets bedömningar och förslag i denna del utgår från de uppdrag och uppgifter respektive organisation har i dag. Om detta förändras på något avgörande sätt kan naturligtvis andra bedömningar bli aktuella. Detsamma gäller om de samlade resurserna till FOI och FHS, främst i form av uppdrag och anslag från Försvarsmakten och Regeringskansliet, förändras på ett avgörande sätt framöver. Med tanke på vad som ovan sagts om olikheter i kompetenser, arbetsformer med mera, så måste dock en i så fall förnyad diskussion om synergier utgå från vilken typ av kompetens och uppdrag beställarna i det fallet vill prioritera.

### **KI-modellens tillämpbarhet**

I syfte att klargöra förutsättningarna för tillämpandet av en KI-modell, i betydelsen bildandet av ett holdingbolag för att kommersialisera gjorda upptäckter, inom ramen för FOI:s och/eller FHS verksamhet, diskuteras i detta avsnitt först vilka paralleller som finns med KI. Här tas också väsentliga skillnader mellan KI och FOI/FHS upp. Därefter följer en kort diskussion om upphandling, då det bedöms beröra juridiska aspekter av betydelse för ett eventuellt holdingbolags verksamhet. Detta följs av en genomgång av FOI:s respektive FHS uppfattning, samt av en avslutande diskussion med Statskontorets bedömningar och slutsatser.

## Paralleller med Karolinska Institutet

Det finns vissa paralleller mellan å ena sidan KI och å andra sidan FOI och/eller FHS, men det finns också stora skillnader. På ett övergripande, principiellt plan finns likheter i det att det handlar om forskning, utbildning och uppdragsverksamhet i båda fallen. Vidare finansieras KI, liksom FOI och FHS, endast till en mindre del med direkta statliga anslag (KI hade under år 2009 43 % anslag, FOI 9 % och FHS 45 %). Dock kan noteras att de övriga intäkterna i KI:s fall till huvuddelen är bidrag, medan det för FOI respektive FHS huvudsakligen är uppdragsintäkter. Statskontoret har inte haft möjlighet att studera detta närmare, men en möjlig tolkning är att detta indikerar att KI driver en större andel mer grundläggande forskning medan andelen mer tillämpad forskning är större hos FOI och FHS.

En uppenbar skillnad är naturligtvis verksamhetsområdena och den struktur som finns i och kring dessa områden i det omgivande samhället. En annan skillnad är verksamheternas storlek, där KI år 2009 omsatte 4,9 miljarder kronor jämfört med FOI:s och FHS sammanlagda omsättning på 1,6 miljarder kronor. För att ytterligare illustrera de skilda förutsättningarna kan noteras att KI år 2009 hade 328 professorer, bara något mindre än antalet anställda vid FHS (374 stycken), samt att KI under år 2009 mottog donationer på närmare 92,7 miljoner kronor, bara 100 000 kronor mindre än vad FOI totalt erhöll i anslag från staten.

Här kan också noteras att KI:s programutbildningsverksamhet har en tyngdpunkt på utbildningar som leder till yrkesexamen, precis som FHS. Stora delar av dessa utbildningar är verksamhetsförlagda, vilket också är en likhet. Dock har KI 40 programutbildningar, medan FHS har en.

Ytterligare en likhet är att det i båda fallen finns en dominerande samverkansaktör, för FOI och FHS är det Försvarsmakten och för KI Stockholms läns landsting (SLL). Det bör dock noteras att KI har en helt annan bredd i sin finansiering och att även om SLL är viktiga för KI ur finansiell synvinkel är de inte tillnärmelsevis så dominerande som Försvarsmakten är för FOI och FHS.

## Upphandling

Den diskussion om upphandling som förts i kapitlet om KI och i anslutning till KI Education AB, sätter fokus på frågan om vad ett av en myndighet eller lärosäte ägt holdingbolag egentligen kan erbjuda för tjänster, till vem och under vilka villkor. Statskontoret har inte haft möjlighet att genomföra någon mer omfattande juridisk analys inom ramen för uppdraget, men kan notera att det finns ett omfattande regelverk att följa när en offentlig aktör ska upphandla en produkt eller tjänst. Till följd av den ovan nämnda domen i Regeringsrätten och det därpå följande införandet av det så kallade Teckal-undantaget i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), har förutsättningarna utökats för att en myndighet ska ha rätt att upphandla från ett eget bolag. Dock ska noteras att detta undantag är tidsbegränsat samt att det inte medför Försvarsmakten eller annan offentlig aktör fritt får upphandla av ett bolag som ägs av en annan myndighet.

## Myndigheternas uppfattning

FOI har som framgått prövat ett antal vägar för att kommersialisera de upptäckter som myndighetens forskning leder till. I detta sammanhang kan särskilt noteras att man har visat ett intresse för holdingbolagsmodellen och för några år sedan besökt just KI för att diskutera detta<sup>63</sup>. Under senare tid säger man sig dock ha sett allt färre fördelar med en sådan modell. FOI bedriver enligt egen utsago i begränsad utsträckning sådan forskning som genererar kommersialiserbara upptäckter. Verksamheten är huvudsakligen tillämplad och endast i liten utsträckning att karakterisera som grundforskning. De upptäckter som trots allt görs kan hanteras inom ramen för myndigheten och på det sätt som i det enskilda fallet bedöms effektivast. Ett eget holdingbolag skulle därmed, enligt FOI, få en mycket begränsad egen verksamhet, riskera att låsa myndigheten till ett gemensamt tillvägagångssätt för alla upptäckter samt vara oekonomiskt sett till de ekonomiska medel som skulle behövas för verksamheten<sup>64</sup>.

FHS anser sig inte ha någon sådan verksamhet som – annat än möjligen i sällsynta undantagsfall – ger upphov till resultat av den

---

<sup>63</sup> Intervju, KIHAB, 2010-11-24.

<sup>64</sup> Intervju, FOI, 2010-11-25.

art som kan kommersialiseras via ett holdingbolag av den typ som finns vid KI. Man ser därför inte något behov av ett särskilt holdingbolag<sup>65</sup>.

## Diskussion och slutsatser

### Stora skillnader i relevant forskningsvolym

Statskontoret noterar inledningsvis att KI bedriver väsentligt mer forskning än FOI och FHS sammantaget. Dessutom är en större andel av forskningen vid KI finansierad med bidragsmedel och Statskontoret anser det sannolikt att detta indikerar en större andel grundforskning. Statskontoret har inom ramen för uppdraget inte funnit oberoende belägg för vilka typer av (kommersialiserbara) resultat som olika typer av forskning, det vill säga grundforskning eller mer tillämpad forskning, kan förväntas generera. Det kan dock konstateras att KIHAB huvudsakligen arbetar med just resultat från grundforskning.

Vidare konstaterar Statskontoret att det finns ett flertal olika sätt att kommersialisera forskning och att de vägar som är vanligast/lämpligast kan variera beroende på typ av forskning och typ av aktör. Ett exempel av särskilt intresse kan vara de så kallade industriforskningsinstituten, eftersom FOI ibland nämns i samma sammanhang som dessa<sup>66</sup>. Vad gäller dessa institut hävdar t.ex. Vinnova att deras ”viktigaste roll för kommersialisering av forskningsresultat utförs i deras dagliga arbete som främst avser problemlösning i form av FoU för medlemmar och kunder. Generellt sett baseras arbetet på befintlig kunskap som vidareutvecklas av instituten och förädlas, kombineras på nytt sätt eller tillämpas i ny situation, på nytt problem.” Vinnova hävdar också att avknoppningar är ovanligt vid flertalet industriforskningsinstitut<sup>67</sup>.

Två ytterligare noteringar kan göras avseende volym. För det första utnyttjas KI:s innovationssystem till stor del också av andra universitet, inte bara i Sverige utan också i Norden i övrigt. Detta driver upp volymerna av projektförslag och ökar möjligheterna till en rationell verksamhet.

---

<sup>65</sup> Möte 2010-11-29.

<sup>66</sup> Se t.ex. Sörlin, S. (2006), *En ny institutssektor*, regeringsuppdrag, redovisat 2006-06-20.

<sup>67</sup> Vinnova (2003), *VINNFORSK, VINNOVAS förslag till förbättrad kommersialisering och ökad avkastning på forskningsinvesteringar vid högskolor*, VINNOVA Policy VP 2003:1, Stockholm.

För det andra är det en förhållandevis liten andel av de projektförslag som prövas i KI:s innovationssystem som bedöms kvalificerade nog för att gå vidare mot ens tidiga steg av kommersialisering. KI är förvisso verksamma inom en annan vetenskaplig sfär än FOI/FHS men Statskontoret ser ingen uppenbar anledning att anta att motsvarande andel skulle vara väsentligt högre för de projektförslag som kan uppstå i FOI:s eller FHS forskning.

### Skilda förutsättningar

För forskarna vid KI gäller det så kallade lärarundantaget. Motsvarande individuell äganderätt till de resultat som framkommer i forskningen finns inte för forskarna vid FOI. Därmed har FOI sämre möjligheter att arbeta med individuella incitament i kommersialiseringen av gjorda upptäckter, något som enligt KI är av stor betydelse för möjligheterna till framgång. Vad som gäller avseende lärarundantaget för FHS är inte helt klarlagt men på grund av forskningens karaktär också av mindre betydelse.

Som framgått ovan finns flera aspekter på lärarundantaget. Statskontoret har inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att helt belysa denna fråga, utan utgår här från den bild av lärarundantagets betydelse som förmedlats av KI. Detta eftersom "KI-modellen" så tydligt står i fokus för uppdraget.

En annan faktor som i något fall kan komma att ha betydelse för FOI:s möjligheter att kommersialisera en upptäckt är att kunskap om upptäckten, om den bedöms försvarshemlig, inte får spridas utan regeringens tillstånd. Sannolikheten att en upptäckt från KI klassas som försvarshemlig är rimligen mindre än att en upptäckt från FOI klassas på motsvarande sätt. Därmed är FOI:s möjligheter till kommersialisering i teorin något sämre än KI:s. Statskontoret bedömer dock att denna klassning inte blir aktuell isärskilt många fall, ens i FOI:s verksamhet, varför detta i praktiken inte utgör ett stort hinder.

### Inget eget holdingbolag

Mot bakgrund av dessa iakttagelser och bedömningar finner Statskontoret det troligt att endast ett litet antal projektförslag kan genereras i FOI/FHS samlade verksamhet och anses lämpliga för

kommersialisering via ett holdingbolag på det sätt som ligger i KI-modellen. Statskontoret gör därför bedömningen att det inte vore rationellt och kostnadseffektivt att starta en egen sådan verksamhet inom FOI/FHS ram.

Statskontoret föreslår i stället att FOI etablerar ett nära samarbete med någon befintlig innovationsverksamhet vid annan högskola, förslagsvis Kungliga Tekniska Högskolan (KTH). FOI har redan ett visst samarbete med "affärsinkubatorn" STING som ingår i KTH:s innovationssystem och detta samarbete skulle eventuellt kunna utvecklas ytterligare.

Samtidigt kan en ökning av de pre-kommersiella aktiviteterna (av den typ som i KI-fallet hanteras inom universitetsramen) inom FOI prövas, för att eventuellt öka den mängd upptäckter som går vidare till kommersialisering i den form som ligger i holdingbolagstanken. Om de antaganden som görs ovan kring skillnaden mellan grundforskning och tillämpad forskning samt kring lärarundantagets betydelse, till del visar sig felaktiga kommer då rimligen omfattningen av denna typ av kommersialisering att öka. Skulle denna ökning bli tillräckligt stor kan frågan om bildandet av ett eget holdingbolag aktualiseras på nytt.

## Utvikning

Den diskussion som här har förts har utgått från den överenskomna beskrivningen av "KI-modellen", det vill säga att arbeta med ett holdingbolag för att patentera och kommersialisera de upptäckter som görs i forskningsverksamheten. Vad som skulle hända om någon annan/ytterligare verksamhet skulle läggas i holdingbolaget har inte undersökts inom ramen för föreliggande uppdrag. Statskontoret kan därför inte överblicka vare sig hur avgränsningarna mellan bolaget och myndigheten/lärosätet i så fall skulle definieras, eller vilka konsekvenser ett sådant förfarande skulle få för de verksamheter som fortsatt skulle försälas och/eller genomföras via FOI/FHS. För en eventuellt vidare diskussion kring detta behöver också rättsläget först klarläggas ytterligare, inte minst genom att resultatet av utredningen (Dir. 2009:81) om kommunala företag avvaktas.

## Slutsatser och förslag

I detta kapitel sammanfattas de slutsatser och förslag som presenterades i föregående diskussionskapitel. En uppdelning görs mellan de två delarna i uppdragsformuleringen, det vill säga dels behandlas vilka synergier som kan finnas att vinna i utbildning och forskning, dels om uppnådda resultat kan nyttiggöras i större utsträckning.

### Ökade synergier

Vad gäller ökade synergier mellan forskning och utbildning kan konstateras att FOI och FHS har delvis delade meningar om vad som kan åstadkommas. Statskontorets bedömning i denna del är att det för FHS del kan finnas vissa vinster att göra genom en överflyttning av verksamheter från FOI. Dock är det osäkert hur stora – om några – dessa vinster skulle bli i praktiken samt hur väl FHS skulle förmå att ta emot och integrera dessa delar från FOI. Vidare gör Statskontoret bedömningen att en överflyttning dels inte skulle generera några ekonomiska vinster (eftersom argumenten i övrigt för en överflyttning förutsätter en bibehållen total kompetensbredd), dels skulle bryta redan befintliga synergier mellan kompetensområden inom FOI:s verksamhet. Det senare skulle enligt Statskontorets bedömning inverka menligt framför allt på FOI:s möjligheter att utföra det uppdrag man har från regeringen, men också på det arbete som utförs åt Försvarmakten.

Statskontorets sammanfattande bedömningen blir mot denna bakgrund därför att ingen verksamhet bör föras över från FOI till FHS. De synergimöjligheter som kan finnas kan enligt Statskontoret i stället utvecklas dels genom skapandet av ett starkare nätverk mellan FOI och FHS som utförare och framför allt Regeringskansliet och Försvarmakten – samt eventuellt även MSB – som primära beställare. Ytterligare en möjlighet att åstadkomma större synergier kan vara att FOI och FHS samverkar i en gemensam centrubildning inom det säkerhetspolitiska området.

För att öka möjligheterna för FHS att få utökad examensrätt kan enligt Statskontorets bedömning möjligheterna att stärka FHS samverka med andra lärosäten nationellt och internationellt ytterligare undersökas.

## KI-modellens tillämpbarhet

Vad gäller möjligheten att tillämpa den så kallade KI-modellen – i meningen att bilda ett holdingbolag för att kommersialisera de upptäckter som görs i forskningsverksamheten – noterar Statskontoret för det första en betydande skillnad i volym avseende sådan forskning som kan generera kommersialiserbara upptäckter. KI bedriver väsentligt mer forskning än FOI och FHS sammantaget och har dessutom sannolikt en större andel grundforskning. Vidare används KI:s innovationssystem till stor del också av andra universitet, vilket driver upp volymerna av projektförslag och ökar möjligheterna till en rationell verksamhet.

I KI:s innovationsverksamhet är det en mycket liten andel av gjorda upptäckter som bedöms vara kommersialiserbara. Statskontoret konstaterar att KI är verksamma i andra kompetensområden än FOI och FHS och att uppgiften om andelen kommersialiserbara förslag inte nödvändigtvis är överförbar. Statskontoret ser dock ingen uppenbar anledning att anta att denna andel skulle vara väsentligt högre för de projektförslag som kan uppstå i FOI:s och FHS forskning.

Vidare noterar Statskontoret att KI, genom det så kallade lärarundantaget, har andra möjligheter att arbeta med individuella incitament i kommersialiseringsprocessen än vad i alla fall FOI har. Detta är, enligt KI, en väsentlig förutsättning för framgång i kommersialiseringen.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser och bedömningar gör Statskontoret bedömningen att det inte vore rationellt och kostnads-effektivt för FOI och/eller FHS att starta ett eget holdingbolag för att kommersialisera gjorda upptäckter. Statskontoret föreslår i stället att framför allt FOI etablerar ett nära samarbete med någon befintlig innovationsverksamhet vid annan högskola, förslagsvis Kungliga Tekniska Högskolan (KTH). FOI har redan ett visst samarbete med "affärsinkubatorn" STING som ingår i KTH:s innovationssystem och detta samarbete skulle eventuellt kunna utvecklas ytterligare. Vidare kan en ökning av de pre-kommersiella aktiviteterna inom FOI prövas, för att eventuellt öka den mängd upptäckter som går vidare till kommersialisering i den form som ligger i holdingbolagstanken. Skulle denna ökning bli tillräckligt stor kan frågan om bildandet av ett eget holdingbolag aktualiseras på nytt.



# Källor

## Muntliga

Försvarsstrukturutredningen möte med FOI och FHS myndighetsledning	24 nov.
Folke Meijer, Karolinska Institutet Holding AB	24 nov.
Susanne Moberg, FOI	25 nov.
Bengt Axelsson, Lars Bergström, Berndt Brehmer, FHS	29 nov.
Mikael Fällman, Dag Hedefält, FMV/Försvarets patentorgan	29 nov.
Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU	30 nov.
Rolf Arremark, FOI (telefon)	3 dec.
Bengt Axelsson, Berndt Brehmer, FHS	6 dec.
Mats Olofsson, Försvarmakten	6 dec.
Joakim Hägvall, FOI (telefon)	16 dec.

## Skriftliga

*Lagar, förordningar, rättsfall och regleringsbrev ej angivna i listan.*

Andersson, B. (2010), *Överkörd i rätten*, Dagens Nyheter, 2010-12-03

Ds 2009:36, *Upphandling från statliga och kommunala företag*

FOI (2010), *Årsredovisning 2009*, Dnr FOI-2010-140

Försvarsdepartementet (2009), *Remissammanställning för rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten* (Fö 2009:A), Fö 2008/3334/MIL

Försvarshögskolan (2010), *Försvarshögskolans årsredovisning 2009*, beslutad 2010-02-12

Försvarshögskolan (odaterad), *Försvarshögskolans utbildningskatalog för 2010-2011*, odaterad

Försvarmakten (2010), *Försvarmaktens redovisning med anledning av SOU, Förvarsstrukturkommittén 2010-08-26 Begäran om redovisning av Försvarmaktens behov av stöd (2 bilagor)*, HKV 23 250:66026

- Försvarmakten (2010), *Inriktningsplan för Försvarmaktens Forskning och Teknikutveckling 2012 (IFoT 12)*, Bilaga 1 till 21 100:68315
- Försvarmakten (2010), *Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper*, HKV 01 800:57841
- Försvarmakten (2010), *Utvärdering av FoT Temaområde Människan i NBF*, HKV 21 000:56248
- Försvarmakten (2009), *Strategi för Försvarmaktens forskning och utveckling (FoU)*, HKV 21 000:52385
- Försvarmakten (2008), *Remissyttrande avseende "Handlingsplan för en ny institutssektor"*, N2007/1011/FIN, HKV 21 100:64720
- Hedefält, D. (odaterat), *Försvarets patentorgan; sedan 1993 placerat vid FMV*, arbetspapper
- Henrekson, M. & Rosenberg, N. (2000), *Akademiskt entreprenörskap*, SNS
- Holdingsbolagsutredningen (2006), *Åtgärder för en effektivare Holdingsbolagsstruktur*, dnr U2006/8271/UH
- Högskoleverket (2010) – 19 olika beslut om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå, fattade 2010-06-30. Tillgängliga via <http://www.hogskoleverket.se/kvalitet/kvalitetssakring/examenstillstand/provningavexaminapaforskarniva/besluttagnajuni2010.4.352a7be912949b4658a80001502.html>, läst 2010-12-09
- Högskoleverket (2009), *Högskoleverkets prövning av ansökan om tillstånd att utfärda examen på forskarnivå inom ett område*, Reg.nr 641-5096-10
- Karolinska Institutet (2010), *Årsredovisning 2009*, Dnr 304/2010-100
- Karolinska Institutet (2009), *Ägardirektiv för Karolinska Institutet Holding AB*, Dnr 2417/2009-010
- Karolinska Institutet (2009), *Strategi 2012 – Karolinska Institutets utvecklingsstrategi 2010-2012*, Dnr 05728/2009
- Karolinska Institutet (2008), *Organisationsplan för Karolinska Institutet (KI)*, Dnr 2042/08-010
- Karolinska Institutet (odaterat), *Karolinska Institutet – ett medicinskt universitet, en informationsbroschyr från KI*, odaterat
- Karolinska Institutet / Stockholms läns landsting (2007), *Förslag till ny samverkansorganisation för utbildningsområdet, forskning och utveckling – Rapport från SASS-utredningen*, Dnr 1757/2007-006, LS 0505-0775

- Karolinska Institutet Holding AB (odaterad), *Bolagsstyrningsrapport KIHAB 2009*, odaterad
- Karolinska Institutet Holding AB (2010), *Delårsrapport Januari-september 2010*, beslutad 2010-10-25
- Karolinska Institutet Holding AB (2010), *Årsredovisning*, beslutad 2010-04-06
- Karolinska Institutet Holding AB (1999), *Bolagsordning*, daterad 1999-11-16
- Kommittédirektiv 2009:81, *Kommunala företag*
- Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*
- Riksrevisionen (2010), *Revisionsrapport – Försvarshögskolans årsredovisning 2009*, Dnr 32-2009-0623
- Riksrevisionsverket (2001), *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*, RRV 2001:11
- Stödutredningen (2009), *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009:A
- Sörlin, S. (2006), *En ny institutssektor*, regeringsuppdrag, redovisat 2006-06-20
- United States General Accounting Office (2009), *Better Management of Technology Development Can Improve Weapon System Outcomes*, GAO/NSIAD-99-162 Best Practices, July 1999
- Vinnova (2003), *VINNFORSK, VINNOVAS förslag till förbättrad kommersialisering och ökad avkastning på forskningsinvesteringar vid högskolor*, VINNOVA Policy VP 2003:1, Stockholm

## Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

2010-12-02 F62010-01/2010/27

Försvarsstrukturkommittén  
F6 2010-01 Statskontoret

Huvudsekreterare  
Thomas Wallander  
Telefon 08-405 49 99  
Mobil 070-757 29 18  
E-post thomas.wallander@defence.ministry.se

2010/221-5

Essent 11  
7

**Uppdrag till Statskontoret att biträda Försvarsstrukturkommittén avseende åtgärder för att utveckla en ändamålsenlig forsknings- och utvecklingsverksamhet på försvarsområdet**

**Bakgrund**

Försvarsstrukturkommittén har regeringens uppdrag att föreslå hur reduktioner kan genomföras bl.a. av det stöd till Försvarsmakten som Försvarets materielverk (FMV), Försvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar när det gäller forskning och utveckling. Förslagen ska frigöra ekonomiskt utrymme för att göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvar med anställda och kontrakterade soldater och sjömän möjlig, i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292). Kostnadsminskningarna ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet 2008. Förslagen ska utgå från Försvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter.

Kommittén ska i sitt arbete utgå från de förslag som redovisats av den s.k. Stödutredningen i rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten (F6 2009:A) samt beakta samliga remissyttranden över utredningen.

Kommittén ska lämna närmare förslag på hur den forskning och utveckling som finansieras via anslagen 1.1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, 1.4 *Vidvaktshållande, utveckling m.m. av materiel och anläggningar* samt 1.5 *Forskning och teknikutveckling*, kan rationaliseras och effektiviseras. Kommittén ska lämna närmare förslag på vilka verksamheter som bör bedrivas med oförändrad eller mindre omfattning, utvecklas, bedrivas av annan myndighet, bedrivas av annan huvudman, eller bedrivas på annat sätt, för att uppnå ökad effektivitet. Kommittén ska i detta sammanhang belysa vilka verksamheter inom Försvarsmakten, FMV, FOI och FHS som eventuellt är överlappande.

Statens\_Statskontoret\_F62010-01\_2010-27\_Avslutningsprotokoll\_aktiverat

Postadress	Postadress	Telefon	Telefon
103 33 Stockholm	Karlskrona 100	08-405 30 06	08-405 44 77

Kommittén ska även beakta den verksamhet som utförs av FMV, FOI och FHS och till stöd för andra kunder samt föreslå hur detta stöd ska kunna lämnas i framtiden, inom eller utanför den framtida stödstrukturen.

Kommittén ska enligt direktiven särskilt bedöma om hela eller delar av FOI bör inordnas i en nyinrättad stödmyndighet, i FMV, omvandlas till ett bolagiserat statligt branschforskningsinstitut eller inrättas i annan organisatorisk form. Kommittén ska i detta sammanhang även beakta eventuella särskilda säkerhets- och integritetskrav, som kan förhindra att viss verksamhet bedrivs av annan än en statlig myndighet.

Kommittén ska även beskriva verksamhetsmässiga ekonomiska och personella konsekvenser av föreslagna reduceringar inom forsknings- och utvecklingsområdet.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2011.

#### Uppdraget

Statskontoret ska biträda Försvarsstrukturkommittén med en övergripande analys av huruvida en organisatorisk modell liknande den som tillämpas vid Karolinska Institutet (KI) också skulle kunna tillämpas för den samlade forskning och utbildning som idag bedrivs vid FOI respektive FHS. I denna analys ska särskilt beaktas *delvis* möjliga synergier i forskning och utbildning, *delvis* möjligheter för forskning att i ökad utsträckning nyttiggöras inom försvarsområdet för utbildning samt för kommersiella ändamål.

Under arbetets gång ska avstämning ske mellan Statskontoret och kommittén.

Uppdraget ska redovisas muntligt senast den 10 december 2010 och skriftligen senast den 23 december 2010.

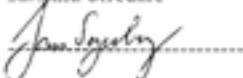
På kommitténs vägnar



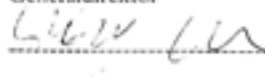
Jan Segerberg

Överenskommelse med ovan angivna lydelse har träffats mellan:

Jan Segerberg  
Särskild utredare



Yxonne Gustafsson  
Generaldirektör



Sändlista

Statskontoret

För kännedom

Totalförsvarets forskningsinstitut

Försvarshögskolan

Försvarsdepartementet

Näringsdepartementet

Utbildningsdepartementet

(avsett för Cecilia Loström)

(avsett för Michael Jacob)

(avsett för M Jennerholm)

Arkivet

## Analys av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och KTH

Dnr 2011/29-5

Statskontoret

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>793</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>795</b>
1.1 Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret.....	795
1.1.1 Precisering av uppdraget .....	796
1.2 Tillvägagångssätt .....	797
1.3 Läsanvisning .....	797
<b>2 Försvarshögskolan</b> .....	<b>798</b>
2.1 Bakgrund till bildandet av FHS.....	798
2.1.1 Skolreformutredningen 2003 .....	798
2.1.2 Högskoleverkets granskning 2005 .....	799
2.1.3 Officersutbildningsrapporten 2006 .....	800
2.1.4 Regeringens proposition 2006/07:64.....	800
2.2 FHS nuvarande uppdrag och verksamhet .....	802
2.2.1 Uppdrag och uppgifter.....	802
2.2.2 Verksamhet .....	803
2.2.3 Några nyckeltal.....	805
2.2.4 FHS särdrag .....	806
2.2.5 Det aktuella läget vid FHS.....	806
<b>3 Kungliga Tekniska Högskolan</b> .....	<b>808</b>
3.1 Inledning.....	808
3.2 Skolororganisationen.....	809
3.2.1 Skolororganisationen utgår från utbildningen .....	811
3.2.2 Skolornas organisation och styrning .....	812
3.2.3 Relationen mellan KTH och skolorna .....	813
3.2.4 Skolororganisationen utvärderades år 2010.....	817
<b>4 Analys och diskussion</b> .....	<b>819</b>
4.1 Former för samverkan .....	819
4.1.1 Samverkan mellan lärosäten .....	819
4.1.2 Val av samverkansform.....	820



4.2	Är ett inordnande av FHS i KTH möjligt? .....	821
4.2.1	Några faktorer av betydelse.....	821
4.2.2	Lärosätenas uppfattning om möjligheterna till inordnande.....	823
4.2.3	Statskontorets bedömning .....	824
4.3	Möjliga konsekvenser av ett inordnande .....	827
4.3.1	Kostnader .....	827
4.3.2	FHS medel för ämnesutveckling.....	831
4.3.3	Försvarsmaktens och MSB:s inflytande .....	832
4.3.4	Frågan om studiemedelsfinansiering .....	833
4.3.5	Examensrätt på forskarnivå.....	833
4.4	Andra former för samverkan .....	834
4.4.1	Inledning.....	834
4.4.2	FHS mål och strategi .....	835
4.4.3	FHS samverkan med andra.....	836
<b>5</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>838</b>
	<b>Källor.....</b>	<b>840</b>
	Muntliga .....	840
	Skriftliga.....	840
	Statskontorets uppdrag .....	843

## Sammanfattning

Denna promemoria utgör den skriftliga avrapporteringen av ett uppdrag som Statskontoret efter överenskommelse genomfört åt Förvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01). Statskontoret har arbetat med uppdraget från början av januari till mitten av februari 2011.

Inom ramen för uppdraget har Statskontoret gjort en övergripande analys av *möjligheterna* till utökad samverkan mellan Förvarshögskolan (FHS) och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), samt undersökt vilka konsekvenser detta skulle kunna medföra. Denna promemoria ger dock inte svar på om FHS *bör* påbörja en utökad samverkan med något lärosäte överhuvudtaget, eller om det i så fall är KTH som är det mest lämpliga alternativet för sådan samverkan.

Samverkan är ett brett begrepp som omfattar ett stort spektrum av möjliga lösningar. I syfte att konkretisera diskussionen och med hänsyn till den tillgängliga tiden har Statskontoret valt att något mer utförligt studera en form för samverkan, nämligen ett eventuellt inordnande av FHS i KTH:s organisation. Syftet med detta val är att öka förutsättningarna för en så omfattande analys som möjligt, och det utgör inte ett ställningstagande för att denna samverkansform skulle vara lämpligare än någon annan. I viss mån kommenteras också FHS möjligheter till samverkan med andra lärosäten än KTH.

Statskontoret bedömer att en utökad samverkan mellan FHS och KTH är möjlig, också i den mest långtgående formen inordning. Det finns vissa tekniska svårigheter, t.ex. avseende ett antal särregleringar som FHS i dag har, men dessa bedöms vara hanterbara. Bland de konsekvenser av en inordning som identifieras märks t.ex. minskade kostnader för lärosätesadministration, stärkta möjligheter till examensrätt på forskarnivå för FHS, samt ett minskat formellt inflytande över FHS för Förvarsmakten och Myndigheten för Samhällskydd och beredskap.

Att samverkan i form av ett inordnade bedöms vara möjlig betyder dock inte att detta är den mest lämpliga vägen att realisera en utökad samverkan. Vissa invändningar av mer principiell karaktär skulle kunna resas mot ett inordnande, t.ex. den skillnad som råder mellan de två lärosätena avseende ämnesportfölj och i deras respektive profiler avseende forskning och utbildning. FHS står vidare enligt egen uppgift inför ett fortsatt rationaliseringsarbete

och bedömer själva att det återstår mycket arbete med den så kallade akademiseringen av officersutbildningen. Dessa faktorer kan påverka lämpligheten av en inordning. Statskontoret har dock inte närmare studerat lämpligheten och har därför ingen uppfattning i denna fråga.

Vad gäller andra former för samverkan så uppfattar Statskontoret att FHS primärt föredrar att söka denna för enskilda ämnen eller projekt och i den form och grad som vid varje tidpunkt bäst passar det aktuella syftet. I takt med att man själva lyckas definiera och etablera sina tillämpade vetenskapliga ämnen kan, enligt FHS, samverkan med andra utökas och fördjupas. FHS säger sig också gärna söka samverkan inom stödverksamheten i vid mening. KTH kan här, enligt FHS, vara en naturlig partner framför allt beroende på den geografiska närheten. Statskontoret har inte heller avseende dessa former för samverkan bedömt lämpligheten, men ser inga skäl att ifrågasätta möjligheten. Vilken väg som slutligen väljs måste ytterst vara beroende av ett uttalat syfte med en utökad samverkan. Vidare bör också processen för att realisera olika former av samverkan, liksom de risker som ligger i respektive process, vägas in i valet. Dessa frågor har Statskontoret inte behandlat i denna promemoria.

# 1 Inledning

Försvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01) har bland annat i uppdrag att föreslå hur det stöd Försvarets materielverk (FMV), Försvvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar till Försvvarsmakten avseende forskning och utveckling, kan reduceras.

Förslagen ska utgå från Försvvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter. Av förslagen ska det framgå vilka verksamheter som bör bedrivas med oförändrad eller mindre omfattning, avvecklas, bedrivs av annan myndighet, bedrivs av annan huvudman, eller bedrivs på annat sätt, för att uppnå ökad effektivitet. Utredningen ska även beakta den verksamhet som utförs av bland annat FOI och FHS till stöd för andra kunder samt föreslå hur detta stöd ska kunna lämnas i framtiden, inom eller utanför den framtida stödstrukturen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 april 2011.

## 1.1 Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret

I januari 2011 kom Försvarsstrukturutredningen och Statskontoret överens om att Statskontoret ska biträda utredningen med en övergripande analys och konsekvensbedömning av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och Kungliga tekniska högskolan (KTH).

Överenskommelsen återges i sin helhet i bilaga 1. Där framgår att Statskontorets uppdrag ska avgränsas enligt följande:

- Statskontoret ska beskriva hur utökad samverkan med KTH är möjlig, inte om det är det mest lämpliga alternativet.
- Statskontorets analys ska huvudsakligen vara av övergripande och principiell karaktär.
- Statskontoret ska inhämta FHS och KTH:s preliminära inställning till utökad samverkan och vilka alternativa möjligheter FHS önskar beskriva.
- Statskontoret ska endast lämna översiktligt förslag och, om möjligt, beräkningar. Möjliga konsekvenser ska också beskrivas översiktligt.

- Samverkansmöjligheter med andra lärosäten kan beläggas, men i så fall mycket principiellt.

Som framgår av överenskommelsen avser uppdraget att översiktligt undersöka *möjligheterna* till utökad samverkan mellan FHS och KTH. Det innebär att föreliggande promemoria varken ger svar på om FHS bör påbörja en utökad samverkan med något lärosäte överhuvudtaget, eller om det i så fall är KTH som är det mest lämpliga alternativet för sådan samverkan.

En viktig anledning till att uppdraget är så avgränsat och av övergripande karaktär är att utredningstiden har varit mycket begränsad. Statskontoret började arbeta med uppdraget i januari 2011 och i enlighet med träffad överenskommelse redovisades de preliminära slutsatserna för utredningen den 4 februari 2011. Föreliggande promemoria utgör den skriftliga och slutliga avrapporteringen av uppdraget.

### 1.1.1 Precisering av uppdraget

I överenskommelsen mellan Statskontoret och Försvarsstrukturutredningen framgår att uppdraget avser "en utökad samverkan mellan FHS och KTH". Denna formulering omfattar ett stort spektrum av möjliga lösningar. I syfte att konkretisera diskussionen och med hänsyn till den tillgängliga utredningstiden har Statskontoret valt att fokusera arbetet på den mest långtgående formen för samverkan, nämligen ett eventuellt inordnande av FHS i KTH:s organisation. Genom att fokusera på det mest långtgående alternativet, ökar förutsättningarna för att analysen av möjligheterna och svårigheterna till samverkan blir så omfattande som möjligt. Såväl negativa som positiva konsekvenser borde också bli störst i den mest långtgående formen för samverkan. Flera av dessa faktorer och potentiella konsekvenser kan tänkas ha betydelse också vid andra samverkansformer.

Det ska särskilt noteras att valet av inordning som den samverkansform som diskuteras mest utförligt inte utgör ett ställningstagande för att denna form skulle vara lämpligare än någon annan. Även andra, mindre långtgående former för samverkan behandlas i viss utsträckning.

Av uppdraget framgår slutligen att FHS möjligheter till samverkan med andra lärosäten än KTH kan belysas. Detta görs i viss, men begränsad, utsträckning.

## 1.2 Tillvägagångssätt

Arbetet har utgått från såväl skriftligt material som intervjuer. Det skriftliga underlaget består av bland annat utredningar och propositioner som föregick beslutet om att år 2008 inrätta FHS som en högskola under Utbildningsdepartementet, eftersom dessa innehåller olika organisationslösningar för FHS/officersutbildningen. I analysen har vi också använt internt material från respektive lärosäte. Materialet har använts till att kartlägga KTH:s organisation med så kallade skolor, samt till att identifiera särdrag hos FHS som kan utgöra hinder för ett inordnande, eller på annat sätt påverka möjligheterna till utökad samverkan.

Vi har också genomfört ett antal intervjuer med representanter för FHS och KTH. Kontakter har även tagits med företrädare för Forsvarsmakten och Utbildningsdepartementet<sup>1</sup>.

Uppdraget har genomförts av Jörgen Lindström (projektledare). Promemorians beskrivningar av FHS och KTH:s verksamhet och organisation har faktagranskats av representanter för respektive lärosäte.

## 1.3 Läsanvisning

Den fortsatta texten består till att börja med av ett kapitel om FHS och ett om KTH. Dessa kapitel fokuserar på aspekter som är betydelsefulla för frågan om möjligheterna att inordna FHS i KTH.

I kapitel 4 diskuteras först olika samverkansformer och vad som kan styra valet av form. Därefter behandlas frågan om ett inordnande av FHS i KTH alls är en möjlighet och vilka konsekvenser ett sådant eventuellt inordnande skulle kunna få. Kapitlet avslutas med en diskussion om andra möjliga former för samverkan mellan FHS och KTH.

Promemorian avslutas i kapitel 5 genom att Statskontoret redovisar sina bedömningar och slutsatser.

---

<sup>1</sup> En fullständig lista över genomförda intervjuer återfinns i källförteckningen.

## 2 Försvarshögskolan

I detta kapitel redovisas delar av de utredningar som föregick inrättandet av Försvarshögskolan (FHS) som en högskola under Utbildningsdepartementet. Fokus i redovisningen ligger på de organisatoriska lösningar som diskuterats. Därefter beskriver vi FHS nuvarande uppdrag och verksamhet med fokus på de aspekter som har betydelse för Statskontorets uppdrag.

### 2.1 Bakgrund till bildandet av FHS

Inrättandet av Försvarshögskolan som en självständig högskola under Utbildningsdepartementet år 2008 föregicks av flera års diskussion kring, och arbete med, akademisering av officersutbildningen<sup>2</sup>. Under denna period gjordes flera utredningar och studier som i olika grad har behandlat aspekter som också är av betydelse för den frågeställning som behandlas i denna promemoria<sup>3</sup>. I detta avsnitt diskuteras några av dessa tidigare arbeten.

#### 2.1.1 Skolreformutredningen 2003

I maj 2003 redovisade Skolreformutredningen sitt betänkande Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten (SOU 2003:43). I detta betänkande framhölls akademisering – med uppbyggnad av vetenskaplig bas för utbildningen, grundad på egen forskning inom krigsvetenskap och med internationella kontakter – som en viktig förutsättning för ett flexibelt och självförnyande utbildningssystem. För att åstadkomma en förstärkt vetenskaplig grund menade utredningen att FHS forskning och utbildning borde erhålla akademisk status och att examensrätt uppnås för ämnet krigsvetenskap. Utredningen presenterade två alternativa möjligheter utan inbördes rangordning till hur FHS borde organiseras. Det första alternativet avsåg att FHS skulle vara en sektorshögskola med anslagsfinansierad utbildning som skulle sortera under Försvarsdepartementet och lyda under högskolelagen (1992:1434). Det andra alternativet var att FHS skulle bli en del av en civil högskola med uppdragsfinansiering. I detta alternativ skulle huvudmannskapet

<sup>2</sup> Innan år 2008 var FHS en högskola under Försvarsdepartementet, utan egen examensrätt.

<sup>3</sup> En översikt för perioden 1994–2005 återfinns i Högskoleverket (2005), s. 11–12.

för FHS flyttas över till Utbildningsdepartementet och utbildningen för Försvarsmakten skötas antingen som uppdragsutbildning given av civil högskola<sup>4</sup> eller genom att FHS gjordes till en "inrättning för särskilda uppgifter" inom den civila högskolan som fick huvudmannaskapet.

Betänkandet remissbehandlades och bland remissvaren kan noteras att KTH ansåg att förutsättningarna talade för att FHS borde utformas som en del av ett civilt universitet. FHS däremot avstyrkte båda de av utredningen framförda organisationsformerna och förordade i stället en lösning med FHS som sektorshögskola under Försvarsdepartementet med en blandad finansiering (såväl anslag som uppdrag). FHS framförde vidare att det var mycket angeläget att man även fortsättningsvis skulle lyda under Försvarsdepartementet<sup>5</sup>. Även Högskoleverket avstyrkte båda möjligheterna och förordade i stället en lösning där officersutbildningen delades i två delar; en första etapp där studenten läser akademiska kurser vid något lärosäte och en andra etapp i försvarets regi som kompletterar utbildningen med specifikt militära färdigheter<sup>6</sup>.

### 2.1.2 Högskoleverkets granskning 2005

På regeringens uppdrag genomförde Högskoleverket år 2005 en granskning av kvaliteten i officersutbildningen<sup>7</sup>. I rapporten konstaterade Högskoleverket att den utbildning som bedrevs vid FHS var högskolemässig och höll hög kvalitet. Samtidigt menade Högskoleverket dock att de formella hindren för en akademisering av officersutbildningen var flera och krävde politiska beslut för att övervinnas. I denna diskussion behandlades särskilt båda de organisatoriska alternativ som skolreformutredningen angav, dock utan några särskilda ställningstaganden.

I ett gemensamt yttrande över Högskoleverkets rapport framhöll FHS och Försvarsmakten att deras tidigare ställningstagande för ett inrättande av FHS som en sektorshögskola under Försvarsdepartementet kvarstod<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Detta förutsatte undantag från förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

<sup>5</sup> Försvarsdepartementet (2003).

<sup>6</sup> Högskoleverket (2003).

<sup>7</sup> Högskoleverket (2005).

<sup>8</sup> Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2006a).



### 2.1.3 Officersutbildningsrapporten 2006

År 2006 fick konsulten Bo Riddarström i uppdrag av Försvarsdepartementet att studera högskoleutbildning för officerare och några till utbildningen anknutna frågeställningar. I rapporten som presenterades i november 2006 föreslogs att FHS skulle inrättas som en sektorshögskola under statligt huvudmannaskap (Försvarsdepartementet)<sup>9</sup>.

Bland remissvaren fanns ett gemensamt yttrande från Försvarsmakten och FHS i vilket de instämde i bedömningen att en sektors-högskola under Försvarsdepartementet var den bästa lösningen<sup>10</sup>. Högskoleverket, å andra sidan, avstyrkte förslaget att inrätta Försvarshögskolan som en sektorshögskola med argumentet att högskolesystemet bör vara enhetligt och att inrättandet av ännu en sektors-högskola (vid sidan av Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU) skulle öppna vägen för en uppluckring av högskolesektorn<sup>11</sup>.

### 2.1.4 Regeringens proposition 2006/07:64

Förslaget om att inrätta FHS som en högskola under Utbildningsdepartementet som regleras i högskolelagen, lades våren 2007 i regeringens proposition 2006/07:64 om Högskoleutbildning av officerare m.m. Det huvudsakliga skälet till att regeringen ansåg att FHS borde sortera under Utbildningsdepartementet som "vanlig" högskola istället för att vara en sektorshögskola under Försvarsdepartementet, var att det underlättade styrningen och bedömningen av framtida dimensionering och därmed resurstilldelning för den delen av högskoleutbildningen som inte är officersutbildning. De andra förslag som förts fram i de ovan redovisade utredningarna bedömdes i propositionen inte utgöra tillfredsställande organisatoriska lösningar. Regeringen nämnde särskilt att alternativet med en särskild inrättning vid ett annat lärosäte vore mindre lyckat eftersom en sådan lösning är anpassad för helt andra ändamål. Vidare nämnde regeringen att den grundläggande officersutbildningen inte kunde bedrivas som uppdragsutbildning vid ett befintligt lärosäte eftersom detta inte var förenligt med gällande regelverk<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Riddarström, B. (2006).

<sup>10</sup> Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2006b).

<sup>11</sup> Högskoleverket (2006).

<sup>12</sup> Observera alltså att propositionen tydligt skiljer på grundläggande officersutbildning (som den huvudsakligen handlar om) och högre officersutbildning. Den senare bedrivs vid FHS

Trots att FHS inrättades som en högskola under högskolelagen och Utbildningsdepartementet – och inte som en sektorshögskola – så fick man vissa egna regleringar, precis som den enda befintliga sektorshögskolan SLU. Bland annat ändrades högskolelagen på tre punkter:

- Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas vid FHS
- Regeringen meddelar föreskrifter om sammansättningen av styrelse, fakultetsnämnd och eventuella särskilda organ för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid FHS
- Regeringen har att ta ställning till om beslutade tillstånd för FHS att utfärda examina ska dras in

Enligt propositionen behövde FHS dessutom fortsatt ha möjlighet att anställa officerare som lärare vid högskolan. Vidare skulle regeringen meddela bestämmelser om tillträde till grundläggande officersutbildning.

Innan propositionen presenterades inbjöds ett antal instanser att komma med synpunkter på förslaget. Bland dessa synpunkter märks att FHS ansåg att det inte var helt enkelt att överblicka konsekvenserna av att man lades under Utbildningsdepartementet, en lösning som man ansåg presenterats i ett sent skede. Det faktum att viss särreglering föreslogs såg dock FHS som en förutsättning för verksamhetens bedrivande<sup>13</sup>. Också Försvarmakten noterade att de inte fullt ut kunde värdera konsekvenserna av att FHS inte blev en sektorshögskola<sup>14</sup>. KTH avstyrkte förslaget att inordna officersutbildningen under högskolelag och högskoleförordning, om förutsättningen var att regeringen samtidigt skulle medge undantag från grundläggande delar i dessa, avseende framför allt tillträde till utbildningen och läroanställningar. KTH vidhöll i stället sin tidigare uppfattning att FHS borde utformas som en del av ett civilt universitet<sup>15</sup>.

---

som uppdragsutbildning under förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och präglas inte av några särregleringar.

<sup>13</sup> Försvarshögskolan (2007).

<sup>14</sup> Försvarmakten (2007).

<sup>15</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2007).

## 2.2 FHS nuvarande uppdrag och verksamhet<sup>16</sup>

### 2.2.1 Uppdrag och uppgifter

FHS lyder under högskolelagen samt under såväl en egen förordning (2007:1164) som under ett antal särskilt angivna bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). Av förordningen för FHS framgår bland annat följande:

- FHS ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd som ansvarar för forskning och utbildning på grundnivå och på avancerad nivå. I nämnden kan lärare som samtidigt är officerare ingå.
- Både Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska vara representerade i såväl styrelsen som i forsknings- och utbildningsnämnden.
- FHS har rätt att anställa officerare som lärare.
- Det finns särskilda krav på grundläggande behörighet för att bli antagen till utbildning som leder till officersexamen. Utöver de regler som anges i högskoleförordningen krävs också
  1. Svenskt medborgarskap
  2. Fullgjord militär grundutbildning
  3. Genomgången säkerhetsprövning

Utöver högskolelagen och de förordningar som nämns ovan, anges Förvarshögskolans uppdrag och uppgifter också i regleringsbrevet för Förvarshögskolan samt i regleringsbrevet som avser anslag 1:7 *Officersutbildning m.m.* Av dessa regleringsbrev för år 2011 framgår bland annat följande:

- FHS ska anordna utbildning som leder till officersexamen, och under år 2011 ska minst 90 helårsstudenter ha påbörjat grundutbildning på Officersprogrammet.
- FHS ska på uppdrag av Försvarmakten utbilda personal för att därigenom bidra till att det militära försvarets kompetensbehov inom ramen för FHS kompetensområden tillgodoses.
- Förvarshögskolan ska för regeringens behov genomföra verksamhet inom kompetensområdena säkerhetspolitisk forskning,

---

<sup>16</sup> Vissa delar i detta avsnitt är direkt hämtade från Statskontoret (2010).

forskning och strategisk analys, forskning inom det folkrättsliga området, statsvetenskaplig forskning med inriktning mot kris- hantering och internationell samverkan, forskning med inriktning mot fredsfrämjande verksamhet samt forskning om försvarspolitik.

### 2.2.2 Verksamhet

FHS bedriver såväl utbildning som forskning. FHS bedriver också forskarutbildning, om än i ganska begränsad omfattning. FHS saknar egen rätt att examinera på forskarnivå och samarbetar därför härvidlag med andra lärosäten.

#### Forskning och forskarutbildning

FHS bedriver forskning inom åtta olika områden:

- Historia med inriktning mot militärhistoria
- Juridik med inriktning mot folkrätt
- Krigsvetenskap
- Ledarskap under påfrestande förhållanden
- Ledningsvetenskap
- Militärteknik
- Statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan
- Statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik och strategi

Den forskning som bedrivs är huvudsakligen anslags- och uppdragsfinansierad. En mycket stor del av anslagsmedlen kommer från anslaget 1.7 *Officersutbildning m.m.* inom utgiftsområde 6 (övriga medel kommer från anslag inom utgiftsområde 16). Dessa medel är bland annat avsedda för sådant som ämnesutveckling, vetenskaplig grund och ämnesansvar inom officersutbildningens ämnen, samt forskarutbildning. FHS skriver i årsredovisningen för år 2009 att dessa medel ger goda förutsättningar för att tillhandahålla en basplatta för forskningen inom berörda ämnen och för att bygga upp vad man kallar professionsforskningen. En särskild pott inom anslaget 1.7 ska också användas för forskning och analysstöd för regeringens behov.

Vad gäller den uppdragsfinansierade, tillämpade forskningen är Försvarmakten största kund. De ämnen som är aktuella är huvudsakligen ledarskap och ledningsvetenskap, men även krigsvetenskap och modellering/simulering. Det kan noteras att volymen (dock inte projektinnehållet) på Försvarmaktens beställningar till FHS till en del har styrts av utbildningens behov av forskningsanknytning<sup>17</sup>. En annan viktig kund för FHS är MSB som finansierar och beställer forskning inom det övergripande området samhällets krisberedskap.

Försvårshögskolan och Försvarmakten har också ett doktorandprogram inom vilket deltagande doktorander examineras vid olika universitet, beroende på ämnesval. Detta program finansieras via anslaget 1:7 och omfattar ett tiotal doktorander (elva stycken år 2009). FHS har också cirka tio individer till som arbetar mot en doktorsavhandling men som finansieras via den vanliga verksamheten. Detta innebär andra villkor, t.ex. att de får arbeta mer med saker som inte nödvändigtvis är användbara i avhandlingen och därför får en annan, längre tidplan.

## Utbildning

FHS bedriver såväl anslagsfinansierad högskoleutbildning som uppdragsutbildning<sup>18</sup>. Inom högskoleutbildningen kan studenterna läsa in kandidatexamen i statsvetenskap, samt i FHS samtliga åtta ämnen utom folkrätt. FHS har också rätt att utfärda magisterexamen i statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, i statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik, samt i krigsvetenskap<sup>19</sup>. Till högskoleutbildningen räknas också Officersprogrammet, en treårig högskoleutbildning på grundnivå som leder fram till Officersexamen. Fyra av programmets sex terminer ges av FHS medan två terminer (termin 4 och 5) är verksamhetsförlagda, det vill säga bedrivs av Försvarmakten.

Den uppdragsutbildning som FHS erbjuder ges inom tre olika områden; militär vidareutbildning, krishantering och ledarskap. Den militära vidareutbildningen ges på uppdrag av Försvarmakten och omfattar ett antal kurser av mycket olika längd. Den mest

<sup>17</sup> Möte Försvarsstrukturutredningens referensgrupp FoU, 2010-11-30.

<sup>18</sup> Denna information, liksom den följande genomgången av vad som innefattas i respektive grupp är, om inte annat anges, hämtad ur Försvårshögskolans utbildningskatalog för 2010–2011.

<sup>19</sup> FHS. Bildmaterial överlämnat till Statskontoret vid möte 2010-11-29.

omfattande kursen är Högre stabsofficersutbildning; en tvåårig akademisk utbildning på avancerad nivå som kan leda till en magisterexamen. Bland övriga utbildningar kan t.ex. nämnas en Militärteknisk påbyggnadsutbildning omfattande ett drygt år, en ettårig utbildning i *Concept Development and Experimentation* (CD&E) samt flera olika, kortare kurser inom området Krigsvetenskap.

De uppdragsutbildningar som erbjuds inom krishanteringsområdet genomförs av Institutet för högre totalförsvarsutbildning och ges ofta på uppdrag av Försvarmakten och MSB gemensamt. Här kan nämnas t.ex. den så kallade Solbackakursen, samt Högre kurs i samhällets Krisberedskap.

Slutligen erbjuder FHS också flera relativt korta uppdragsutbildningar (1–5 dagar) inom ledarskapsområdet.

### 2.2.3 Några nyckeltal

I tabell 1 nedan anges några nyckeltal avseende FHS verksamhet. Urvalet är primärt gjort för att underlätta en senare diskussion om eventuell inordning av FHS i KTH:s organisation.

**Tabell 1** Några nyckeltal avseende FHS år 2009. Antalet doktorander avser årsarbeten för individer med doktorandanställning. Antal anställda avser årsarbetskrafter. Med TA-personal avses teknisk och administrativ personal. Grundutbildning samt Forskning och forskarutbildning avser verksamhet finansierad med anslag och bidrag. Uppdragsverksamhet avser såväl uppdragsforskning som uppdragsutbildning

FHS 2009	
Antal studenter	635
Antal doktorander	11
Antal anställda	349
Varav lärare	231
Varav TA-personal	118
Andel TA-personal	34 %
Intäkter (tkr)	519 087
Andel grundutb.	33 %
Andel forskning/forskarutb.	18 %
Andel uppdragsverksamhet	49 %

Källa: Förvarshögskolan (2010a).

#### 2.2.4 FHS särdrag

FHS har några särdrag jämfört med en ”vanlig” högskola (jämför också diskussionen som ledde fram till inrättandet av FHS under Utbildningsdepartementet enligt ovan). Ett sådant särdrag är att man har en egen förordning. Ett annat är att FHS är starkt beroende av Försvarsmakten. Förutom att Försvarsmakten enligt FHS instruktion ska vara representerade i FHS styrande organ så svarar Försvarsmakten för en mycket stor andel av FHS uppdragsintäkter (84 % av uppdragsutbildningen och 79 % av uppdragsforskningen år 2009)<sup>20</sup>. Till detta kan läggas att den övervägande delen av FHS anslagsmedel kommer från anslaget 1.7 *Officersutbildning m.m.* inom utgiftsområde 6. Slutligen finns vid FHS ett stort antal lärarbefattningar som bemannas av officerare. För dessa är FHS beroende av Försvarsmaktens personalplanering, det vill säga av att Försvarsmakten avdelar personer till dessa befattningar.

Bland FHS särdrag kan även noteras att studenterna på officersprogrammet i dag har olika former av ersättningar (”lön”) från Försvarsmakten under utbildningen. De finansierar alltså inte sina studier via studiemedel.

#### 2.2.5 Det aktuella läget vid FHS

FHS inrättades som en egen högskola under Utbildningsdepartementet och högskolelagen som ett led i den så kallade akademiseringen av officersutbildningen. Denna process är, enligt FHS, fortfarande långt ifrån avslutad. Det återstår dels en fortsatt diskussion om officersyrkets akademiska kärna, dels ett omfattande arbete med att definiera och positionera såväl ämnen som högskolan i förhållande till det övriga akademiska landskapet. Man betonar här särskilt officersutbildningens professionskaraktär och att det, enligt FHS, finns ett behov av att utveckla tillämpade vetenskapliga ämnen. I den här professionsinriktade högre akademiska offentligheten som enligt FHS behöver utvecklas, inkluderar man till viss del också civil kris- och konflikthantering<sup>21</sup>.

Vidare har förutsättningarna för FHS verksamhet hela tiden förändrats, t.ex. i form av besparingskrav och minskade volymer i officersutbildningen. Det pågår enligt FHS ett omfattande ration-

---

<sup>20</sup> Bildmaterial överlämnat vid möte 2010-11-29.

<sup>21</sup> Möte 2011-02-02.

aliseringsarbete vid högskolan, med målet att man ska vara i balans år 2014. Parallellt med detta söks också nya möjligheter, t.ex. arbetar man mot målet att skapa ett civilt grundutbildningsprogram i statsvetenskap, liksom också för att få utökade examensrättigheter<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Möte 2011-02-02. Se också Statskontoret (2010) för en något längre diskussion kring examensrättigheter.



## 3 Kungliga Tekniska Högskolan

Detta kapitel beskriver i huvudsak KTH:s så kallade skolorganisation. Inledningsvis presenterar vi dock en övergripande beskrivning av KTH:s verksamhet och organisation. De uppgifter som redovisas i kapitlet jämförs i flera fall med motsvarande uppgifter för FHS.

### 3.1 Inledning<sup>23</sup>

Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) är Sveriges största tekniska universitet och svarar enligt egen uppgift för en tredjedel av Sveriges kapacitet av teknisk forskning. År 2009 hade universitetet ungefär 13 000 helårsstudenter, 1 500 aktiva forskarstuderande, 3 900 anställda (motsvarande 2 935 årsarbetskrafter) samt intäkter på 3 195 miljoner kronor. Intäkternas fördelning är ganska stabil över åren och normalt sett svarar utbildningsverksamheten för ca 35 procent och forskning/forskarutbildning för 65 procent av de totala intäkterna. Forskningen och forskarutbildningen är till ungefär 60 procent finansierad med bidrag. Som synes har KTH alltså en helt annan profil än FHS i dessa delar.

Förutom i naturvetenskap och teknikens alla grenar har KTH också utbildning och forskning i andra områden, exempelvis arkitektur, industriell ekonomi och samhällsplanering. Av det totala antalet helårsstudenter hänför sig 89 procent till utbildningsområdena teknik och naturvetenskap<sup>24</sup>. KTH har dock också helårsstudenter inom utbildningsområdena Design, Humaniora, Juridik och Samhällsvetenskap.

KTH:s verksamhet är organiserad i skolor, direkt underställda rektor som är den som leder KTH:s verksamhet under universitetsstyrelsen. Skolororganisationen behandlas utförligare i ett särskilt avsnitt nedan. Vid sidan av skolorna finns fakultetsnämnden som har det övergripande akademiska ansvaret för KTH:s utbildning och forskning, inte minst avseende kvalitetsarbete i olika former<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010a).

<sup>24</sup> Utbildningsområdena är en indelningsgrund för regeringens resurstilldelning till utbildning på grund- och avancerad nivå. Sammanlagt finns ett 20-tal sådana områden.

<sup>25</sup> Det kan noteras att KTH, till skillnad från många andra universitet, endast har en fakultetsnämnd.

Riksdagen beslutade i juni 2010 om den så kallade autonomi-propositionen som ger lärosäten större frihet i hur man väljer att organisera sig internt<sup>26</sup>. Ett konkret uttryck för detta är att det i högskolelagen sedan den 1 januari 2011 inte längre finns något krav på att ett lärosäte ska ha en fakultetsnämnd. Som en följd av de nya förutsättningarna har KTH fattat beslut om en omarbetad arbetsordning som kommer att träda i kraft den 1 april 2011<sup>27</sup>. Dock behåller man sin fakultetsnämnd, om än under ett annat namn (fakultetsråd) och med något utvidgat ansvar. För FHS del reglerar deras instruktion att de ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd.

### 3.2 Skolororganisationen

Av särskilt intresse för Statskontorets uppdrag är KTH:s så kallade skolororganisation. Denna organisation infördes den 1 januari 2005 och innebär i korthet att KTH:s verksamhet är organiserad i olika skolor, under vilka sedan institutioner, centrumbildningar och grundutbildningsprogram sorterar. Det finns i dag tio sådana skolor. En av dessa, Skolan för teknikvetenskaplig kommunikation och lärande, har en speciell karaktär då den bland annat organiserar KTH:s bibliotek och svarar för utvecklingen av den pedagogiska verksamheten vid KTH. Denna skola lämnas därför utanför den fortsatta diskussionen. De övriga nio skolornas benämningar/verksamhetsområden samt storlek ur olika aspekter framgår av tabell 2 nedan.

---

<sup>26</sup> Proposition 2009/10:149.

<sup>27</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010b).

**Tabell 2 Några storleksuppgifter avseende KTH:s skolor. Antal doktorander avser det totala antalet individer registrerade som doktorander. Antal anställda avser heltidsekvivalenter**

KTH:s skolor (siffror avseende år 2009)

Skola	Antal helårsstudenter	Antal doktorander	Antal anställda	Intäkter (tkr)
Arkitektur och samhällsbyggnad	2 570	264	404,2	464 057
Bioteknologi	225	78	150,9	188 431
Datavetenskap och kommunikation	1 426	81	248,3	295 955
Elektro- och systemteknik	492	172	257,3	261 888
Industriell teknik och management	2 713	276	356,2	435 659
Informations- och kommunikationsteknik	1 964	157	266,0	402 030
Kemivetenskap	563	207	277,9	298 641
Teknikvetenskap	2 466	201	464,2	510 347
Teknik och hälsa	867	35	111,9	131 165
<b>Snitt</b>	<b>1 476</b>	<b>163</b>	<b>282</b>	<b>332 019</b>

Källa: Kungliga Tekniska Högskolan (2010d) samt underlag i e-post till Statskontoret 2011-01-10.

Som synes varierar skolorna relativt mycket i storlek vad gäller såväl intäkter som antalet studenter, doktorander och anställda. En jämförelse med FHS för år 2009 visar att antal studenter är lägre vid FHS (635) än snittet för KTH:s nuvarande skolor (1 476) men ändå högre än vid några av dem. Antalet anställda vid FHS (349) är fler än medeltalet anställda vid KTH:s skolor (282), men ändå lägre än vid några av skolorna. När det gäller intäkter har FHS större sådana (519 miljoner) än någon av KTH:s skolor, men skillnaden är inte anmärkningsvärd jämfört med t.ex. skolan för teknikvetenskap eller skolan för arkitektur och samhällsbyggnad. När det gäller antalet doktorander är dock FHS avsevärt mindre än de skolor som finns vid KTH. Siffrorna är dock inte helt jämförbara, den siffra som angavs för FHS (11) avser individer med doktorandanställning medan siffrorna i tabellen ovan avser antalet registrerade doktorander vid respektive skola.

### 3.2.1 Skolororganisationen utgår från utbildningen

Skolororganisationen bildades utifrån uppfattningen att linjeorganisationen primärt ska följa grundutbildningens logik medan forskningen kan hitta sina former på andra sätt. Följaktligen har skolorna som regel en stark koppling till de utbildningsprogram som KTH erbjuder. Ansvaret för de olika utbildningsprogrammen ligger alltid hos en specifik skola som också står för stora delar av innehållet i respektive program. Skolövergripande inslag förutsätts dock också ingå i utbildningen.

Ett par av skolorna bildades utifrån strategiska bedömningar av framtida forskningspotential, snarare än med befintlig utbildning i fokus<sup>28</sup>. Detta gäller inte minst skolan för bioteknologi, där forskningen också är den helt dominerande verksamheten. Skillnaden i inriktning mellan de olika skolorna framgår av tabell 3. I tabellen redovisas även andelen uppdragsverksamhet vid de olika skolorna.

---

<sup>28</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010d), s. 1.

**Tabell 3** Intäkternas fördelning vid de olika skolorna. Grundutbildning samt forskning och forskarutbildning avser verksamhet finansierad med anslag och bidrag. Den uppdragsverksamhet som anges i tabellen avser såväl uppdragsforskning som uppdragsutbildning (inklusive så kallad beställd utbildning, det vill säga sådan utbildning som ges med annat lärosäte som uppdragsgivare)

KTH:s skolor (siffror avseende år 2009)

Skola	Intäkter (tkr)	Andel grundutbildning	Andel forskning, forskarutb	Andel uppdragsverksamhet
Arkitektur och samhällsbyggnad	464 057	39 %	55 %	5 %
Bioteknologi	188 431	8 %	86 %	5 %
Datavetenskap och kommunikation	295 955	33 %	66 %	1 %
Elektro- och systemteknik	261 888	14 %	84 %	1 %
Industriell teknik och management	435 659	43 %	52 %	6 %
Informations- o kommunikationstek.	402 030	34 %	54 %	12 %
Kemivetenskap	298 641	15 %	80 %	5 %
Teknikvetenskap	510 347	27 %	67 %	5 %
Teknik och hälsa	131 165	53 %	45 %	2 %
<b>Snitt</b>	<b>332 019</b>	<b>30 %</b>	<b>65 %</b>	<b>5 %</b>

Källa: Underlag i e-post till Statskontoret 2011-01-10.

När de ovanstående uppgifterna om KTH:s skolor jämförs med motsvarande uppgifter för FHS (se tabell 1 ovan), kan man konstatera att det föreligger en stor skillnad i fördelningen mellan å ena sidan grundutbildning och å andra sidan forskning och forskarutbildning. FHS har en väsentligt högre andel utbildning än befintliga KTH-skolor. En annan skillnad är att andelen uppdragsverksamhet är avsevärt större vid FHS.

### 3.2.2 Skolornas organisation och styrning

Vid varje KTH-skola ska finnas en skolstyrelse, en ledningsgrupp, en skolchef och en ställföreträdande skolchef. Vidare ska det finnas en ansvarig för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, en ansvarig för utbildning på forskarnivå samt en administrativ chef.

Dessa tre ska alla ingå i skolans ledningsgrupp. Ansvaret för skolans verksamhet ligger hos skolchefen som utses av rektor för en mandattid på fyra år. Avsikten är att uppdraget som skolchef ska omfatta 50–75 procent av en heltidstjänst och att skolchefen på övrig tid ska arbeta med undervisning och forskning. Skolchefen är även ordförande i skolans styrelse<sup>29</sup>.

I den nya arbetsordning som börjar gälla i april 2011 ersätts de nuvarande skolstyrelserna av strategiska råd<sup>30</sup>. Dessa ska utgöra rådgivande organ till skolchefen i ärenden som skolchefen bestämmer och i följande ärenden:

- Viktigare ärenden rörande skolans organisation
- Utvecklings- och verksamhetsplan, budget, verksamhetsberättelse och bokslut
- Övergripande frågor rörande utbildning
- Andra ärenden av stor vikt för skolan som skolchefen bedömer att strategiska rådet bör avgöra

Detta namnbyte och de ändringar i sak som gjorts i arbetsordningen betecknas av rektor snarast som ett förtydligande av den redan befintliga organisationen<sup>31</sup>.

### 3.2.3 Relationen mellan KTH och skolorna

Som framgått lyder skolorna direkt under rektor. De enskilda skolornas uppdrag/mål och medelstildelning fastställs årligen i form av så kallade verksamhetsuppdrag eller rektorskontrakt mellan rektor och skolchef. För medelstildelningen tillämpar KTH ett fördelningssystem med tre delar: bastilldelning (cirka hälften av tillgängliga medel), prestationsmedel (cirka en fjärdedel) och riktade medel (cirka en fjärdedel). Uppföljning av verksamhet och ekonomi sker genom dialoger mellan rektor och respektive skolledning<sup>32</sup>.

Skolorna har ett långtgående eget ansvar för den verksamhet som bedrivs vid respektive skola. Detta gäller såväl i den operativa verksamheten (utbildning, forskning och forskarutbildning) som i administrativt hänseende.

---

<sup>29</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010d).

<sup>30</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010b).

<sup>31</sup> Stigzelius (2010).

<sup>32</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010c) samt Kungliga Tekniska Högskolan (2010e).

## Utbildning

Den programstruktur som finns i utbildningen vid KTH beslutas av universitetsstyrelsen. Rektor har sedan det övergripande ansvaret för utbildningen. Det operativa ansvaret ligger däremot på skolorna, avseende såväl ekonomi som kvalitet i utbildningen. Varje skola har dessutom funktionsansvar för<sup>33</sup>

- Ekonomisk planering, lokalplanering samt läro- och timplaner för skolans utbildning
- Antagning, studieadministration och examination inom skolans program
- Lärarnas pedagogiska kompetensutveckling
- Pedagogisk utveckling av program och kurser
- Uppföljning av studieresultat, kursuppföljning och kursanalys

## Forskning och forskarutbildning

Som framgått ovan är skolorna bildade huvudsakligen utifrån en utbildningslogik, det vill säga runt de utbildningsprogram som finns vid KTH. En konsekvens av detta skulle kunna vara att organisationsindelningen inte är lika lämplig ur forskningssynpunkt. KTH har därför inrättat flera forskningsinitiativ över skolgränserna, t ex ett flertal olika forskningscentra. Det finns också fem så kallade forskningsplattformar som syftar till att skapa större tvärvetenskapliga program och projektansökningar med hög kvalitet<sup>34</sup>. Alla skolor är engagerade i plattformarna<sup>35</sup>.

Fakultetsnämnden beslutar om inom vilka ämnen KTH kan ge utbildning på forskarnivå, genom att inrätta så kallade forskarutbildningsämnen. Fakultetsnämnden har också ett ansvar för kvaliteten i forskarutbildningen. De olika skolorna har ansvar för initiering och genomförande av forskarutbildning, inom ramen för de inrättade forskarutbildningsämnena. Precis som när det gäller grundutbildningen har KTH-skolan det operativa ansvaret för forskarutbildningen, avseende såväl verksamhet som ekonomi. Bland de punkter som skolan ansvarar för kan nämnas<sup>36</sup>:

---

<sup>33</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010b).

<sup>34</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010d), s 2. De fem plattformarna är Energi, Informations- och kommunikationsteknologi, Material, Medicinsk och biomedicinsk teknik, samt Transport.

<sup>35</sup> Åsa Gustafsson, 2011-01-10.

<sup>36</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010b).

- Forskarskolor, forskarutbildningsämnen och kurser
- Antagning, genomförande och examination i forskarutbildningen med kvalitet och arbetssätt utifrån vad högskoleförordning och KTH:s interna policy samt interna föreskrifter anger
- Utveckling av handledarkompetens, utbildning av handledare och pedagogisk utveckling av forskarutbildningen

Forskningen och forskarutbildningen har traditionellt drivits under stor frihet och i delvis ganska olika former ute i organisationen. KTH är dock på väg att centralisera formerna för forskningsverksamheten. De forskningsplattformar som nämns ovan kan ses som exempel på detta. Ett annat exempel är att all forskarutbildning vid KTH från och med år 2011 ska vara organiserad i doktorsprogram vid de olika skolorna. Det innebär en sammanhållen utbildningsstruktur med ett eller flera forskarutbildningsämnen där större handledarkapacitet och finansieringsbas garanterar en långsiktigt robust utbildningsmiljö. Doktorsprogrammen kan involvera en eller flera skolor inom KTH och ger möjlighet till samverkan mellan utbildningsområden för ett bredare kursutbud och större perspektiv i avhandlingsarbetet. Det ger också doktoranderna möjlighet att ingå i en större studerandegrupp samt att delta i programgemensamma aktiviteter för bättre social samhörighet inom utbildningen<sup>37</sup>.

## Administration

KTH-skolorna har ett eget ansvar för flera administrativa uppgifter. De har till exempel ett långtgående ansvar för den praktiska hanteringen av sin egen ekonomi och de upprättar egna bokslut. Skolorna har också en omfattande utbildningsadministration och svarar även för mycket personalhantering och infrastruktur<sup>38</sup>.

Det finns en central universitetsförvaltning på KTH som förutom att svara för frågor på KTH-nivån också ska bistå skolorna genom att<sup>39</sup>

- Vara rådgivare och sakkunnig i skolornas myndighetsutövande och arbete

---

<sup>37</sup> Åsa Gustafsson, 2011-01-10.

<sup>38</sup> Åsa Gustafsson, 2011-01-10.

<sup>39</sup> [www.kth.se/om/organisation/uf](http://www.kth.se/om/organisation/uf), läst 2010-12-22.



- Ge administrativt stöd i övergripande frågor rörande t.ex. personal, ekonomi, utbildning och infrastruktur
- Utöva controllerfunktion
- Vara rektors resursfördelare av ekonomiska resurser och infrastruktur till skolorna

Arbetsfördelningen mellan universitetsförvaltningen och skolorna är given och skolorna betalar för den centrala nivån via täckningsbidrag. Det täckningsbidrag respektive skola får betala baseras på lönesumman vid skolan.

En indikation på administrationens omfattning vid de olika skolorna kan fås genom personalfördelningen enligt tabell 4 nedan.

**Tabell 4 Anställda i olika kategorier vid skolorna. Siffrorna avser heltidsekvivalenter. Med akademisk personal avses sådan personal som undervisar och/eller forskar, inklusive doktorander med anställning. Med TA-personal avses teknisk och administrativ personal. Mängden TA-personal är framräknad som differensen mellan totalsiffran och mängden akademisk personal**

Personal i olika kategorier (år 2009)

Skola	Anställda (totalt)	Akademisk personal	TA-personal	Andel TA-personal
Arkitektur och samhällsbyggnad	404,2	332,7	71,5	18 %
Bioteknologi	150,9	124,4	26,5	18 %
Datavetenskap och kommunikation	248,3	192,8	55,5	22 %
Elektro- och systemteknik	257,3	226,0	31,3	12 %
Industriell teknik och management	356,2	275,9	80,3	23 %
Informations- o kommunikationstek.	266,0	206,6	59,4	22 %
Kemivetenskap	277,9	241,2	36,7	13 %
Teknikvetenskap	464,2	403,8	60,4	13 %
Teknik och hälsa	111,9	86,0	25,9	23 %
<b>Snitt</b>	<b>281,9</b>	<b>232,2</b>	<b>49,7</b>	<b>18 %</b>

Källa: Kungliga Tekniska Högskolan (2010d) samt uppgifter från KTH 2010-01-10.

Uppgifterna i tabellen om andelen TA-personal ger ingen fullvärdig bild av hur stor andel indirekta kostnader eller stödverksamhet en viss skola har. Personal som utför tekniskt eller administrativt arbete

direkt åt ett eller flera forsknings-/undervisningsprojekt redovisas som TA-personal även om kostnaden i ekonomiskt hänseende inte betraktas som en administrativ kostnad<sup>40</sup>.

Vid FHS är 34 procent av personalen angiven som TA-personal. Denna siffra kan dock inte utan vidare jämföras med de siffror som anges i tabellen för KTH:s skolor eftersom dessa inte är helt självständiga. Den centrala universitetsförvaltningen hanterar ju som beskrivits ovan vissa uppgifter åt skolorna, uppgifter vars hanterande ingår i FHS-siffran.

### 3.2.4 Skolororganisationen utvärderades år 2010

Under år 2010 genomfördes på rektors uppdrag en utvärdering av för- och nackdelar med den befintliga skolororganisationen<sup>41</sup>. Utvärderingen gjordes av ett externt konsultföretag under ledning av en styrgrupp vars medlemmar huvudsakligen kom från KTH. Primärt studerades ansvarsfördelning och beslutsstruktur för utbildning, forskning och administration.

Denna utvärdering visade bland annat att de ”väsentligaste fördelarna med skolororganisationen är att den verksamhet (utbildning) som kräver tids- och personmässig stabilitet i planering och genomförande ges strukturella/organisatoriska förutsättningar för långsiktig kvalitetssäkring och utveckling<sup>42</sup>.”

Som framgått tidigare i denna promemoria är skolororganisationen huvudsakligen baserad på en utbildningslogik som kanske inte fullt ut passar för organiseringen av forskningen. En annan viktig aspekt är kopplingen mellan forskning och utbildning. Enligt utvärderingsrapporten finns det vid KTH exempel såväl på att utbildningsverksamheten inom en skola är för stor, som på att forskningen dominerar för mycket.

Efter att ha vägt olika faktorer mot varandra kommer styrgruppen fram till tre övergripande slutsatser och rekommendationer:

- En indelning av KTH i organisatoriska enheter av den typ som skolororganisationen representerar är bra från ansvars- och beslutssynpunkt

---

<sup>40</sup> Susanne Odung, 2011-01-14.

<sup>41</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010d).

<sup>42</sup> Kungliga Tekniska Högskolan (2010d), s. 2.

- Det är lämpligt att använda utbildningen som grund för skolindelningen
- KTH bör bibehålla och vidareutveckla en organisation baserad på skolor

Som framgått ovan varierar skolorna såväl i storlek som när det gäller intäkternas fördelning mellan utbildning och forskning. Detta är, enligt utvärderingsrapporten, inte nödvändigtvis ett problem i sig. Dock anser styrgruppen att en översyn som leder till färre skolor bör göras, primärt för att underlätta skapandet av bredare utbildningsprogram och för att få skolor med större vetenskaplig bredd. Särskilt aktuella för sammanslagning tycks de skolor vara som bara har ansvar för ett civilingenjörsprogram vardera.

Det finns enligt utvärderingsrapporten stora skillnader i hur stark "skolidentiteten" är, vissa av skolorna är inte stort mer än administrativa enheter inom vilka ingående enheter lever sida vid sida men utan större interaktion. Det finns vidare stora skillnader mellan skolorna i den administrativa hanteringen. Styrgruppen efterlyser därför att fastare grepp från KTH avseende skolornas inre organisatoriska struktur, samt att gemensamma processer och system etableras för de huvudsakliga aktiviteterna inom utbildning, forskning och administration samt uppföljning av dessa.

## 4 Analys och diskussion

I detta kapitel diskuterar vi inledningsvis olika former för samverkan mellan lärosäten generellt, liksom också faktorer som kan tänkas ha betydelse för valet av samverkansform. Kapitlet fokuserar dock på möjligheten att inordna FHS i KTH:s skolorganisation. Detta fokus syftar till att tydliggöra potentiella möjligheter och svårigheter med en samverkan mellan FHS och KTH liksom till att, inom den tillgängliga tiden, möjliggöra identifiering av så många relevanta faktorer och konsekvenser som möjligt. Flera av dessa faktorer och konsekvenser har rimligen betydelse också såväl vid andra samverkansformer mellan FHS och KTH, som vid potentiell samverkan mellan FHS och ett eller flera andra lärosäten än KTH.

Kapitlet avslutas med en diskussion om mindre långtgående former för samverkan. Detta görs till del med utgångspunkt i olika samverkansalternativ som FHS framfört till Statskontoret.

### 4.1 Former för samverkan

#### 4.1.1 Samverkan mellan lärosäten

Samverkan mellan lärosäten kan ta sig många uttryck. I den allra enklaste formen behöver det inte vara mer än ett oformaliserat lärarsamarbete i enskilda kurser eller ett utbyte av bihandledare för forskarstudenter. Det kan också handla om samverkan i enskilda funktioner, t.ex. avseende lokaler, IT-infrastruktur, internutbildning, med mera.

Ett sätt att klassificera olika former för samverkan mellan lärosäten återfinns i Deiaco E. & Melin G. (2008), där en skala ritas upp från frivillig samverkan, över universitetsnätverk och allianser till fusioner (se figur 1).

Figur 1 Grader av institutionella vetenskapliga samverkansrelationer<sup>43</sup>



<sup>43</sup> Deiaco, E. & Melin, G. (2008), s 139. Se också Lang (2002) och Harman (1989).

Denna skala ska nog betraktas som mer illustrativ än exakt, det är inte självklart och entydigt vad som ligger i dessa begrepp. Deiacó & Melin beskriver t.ex. allianser mellan lärosäten som att de kan finnas på flera olika nivåer. Vissa gemensamma drag återfinns dock ofta; även om en allians ofta rör ett specifikt forskningsområde är den, i jämförelse med vanligt samarbete, mer långsiktig och ofta mer omfattande genom att den inkluderar såväl undervisnings- som forskningssamarbete. En allians ligger inte heller på individnivå utan administreras av de inblandade fakulteterna/institutionerna, ibland genom ett eget kansli.

#### 4.1.2 Val av samverkansform

##### Syftet med samverkan är en viktig faktor

En viktig faktor bakom valet av form för, och grad av, samverkan är rimligen vad denna samverkan syftar till. Det är inte självklart att samverkan med syfte att rationalisera en viss verksamhet bäst utformas på samma sätt som samverkan som syftar till att t.ex. stärka kvaliteten i forskning och utbildning eller öka attraktionskraften på studenter och forskare.

Exempel på detta kan hämtas från Deiacó & Melin (2008) som noterar att fusioner följer en annan logik än allianser. De hävdar att fusioner mycket ofta består i att mindre lärosäten uppgår i större, primärt utifrån argument som volym och kritisk vetenskaplig massa. Vad gäller det senare är en olikhet i vetenskaplig profil grund för sammanslagningen, enligt författarna. De hävdar vidare att en allians, å andra sidan, motiveras av likhet i vetenskaplig profil och ingås för att öka kvaliteten och ”väsas de vapen man redan har” (s. 143). Också vilka parter som är inblandade varierar mellan fusioner och allianser, enligt Deiacó & Melin. Allianser ingås mellan parter på samma kvalitets- och statusnivå, medan fusioner ofta sker mellan parter som är olika i kvalitets- och statushänseende.

##### Realisering av samverkan kräver tid och resurser

Olika samverkansformer är olika krävande att realisera, avseende såväl tidsåtgång som resurser i övrigt. Det är också rimligt att anta att den osäkerhet/risk som är förknippad med processen och dess utgång varierar mellan olika former för samverkan. Statskontoret

har inte studerat denna fråga närmare men noterar att det rimligen finns gott om erfarenheter att hämta från tidigare. T.ex. finns en serie exempel på sammanslagningar av statliga lärosäten; bildandet av Linnéuniversitetet, sammanslagningen av Stockholms universitet och Lärarhögskolan i Stockholm samt bildandet av Mitthögskolan<sup>44</sup>.

## 4.2 Är ett inordnande av FHS i KTH möjligt?

Den huvudsakliga frågan i denna promemoria är om det är möjligt att inordna FHS i KTH. Med utgångspunkt i den information som presenterats så här långt i promemorian, tar vår diskussion härvidlag avstamp i några faktorer med stor potentiell betydelse för möjligheterna till ett inordnande. Avsnittet redogör sedan för de två lärosätenas uppfattning i frågan. Avslutningsvis redovisas Statskontorets sammanlagda bedömning.

### 4.2.1 Några faktorer av betydelse

#### Både likheter och skillnader mellan FHS och KTH:s skolor

Det finns såväl likheter som skillnader mellan FHS och en ”typisk” skola inom KTH. KTH:s skolorganisation är i hög utsträckning uppbyggd runt en grundutbildningslogik. FHS, med sin bas i officersprogrammet, har i denna aspekt stora likheter med skolorganisationen. Vidare kan noteras att officersexamen är en yrkesexamen, liksom att KTH till stora delar också utfärdar yrkesexamina.

FHS ligger storleksmässigt väl i linje med befintliga skolor inom KTH. Detta gäller såväl storleken på intäkterna som när det gäller antalet anställda och antalet studenter. Antalet doktorander vid FHS är lågt i relation till KTH:s befintliga skolor men detta är inte så mycket en storleksfråga som en fråga om inriktning.

KTH beskriver sig själva som ett forskande universitet och av den totala verksamhetsvolymen svarar forskning och forskarutbildning ungefär för två tredjedelar medan utbildningen svarar för en tredjedel. Vid FHS är situationen närmast den omvända och det skulle kunna hävdas att FHS är en undervisande högskola. I detta ligger en betydelsefull skillnad mellan lärosätena.

---

<sup>44</sup> Se t.ex. Organisationskommittén för Linnéuniversitetet (2010).

En annan markant skillnad mellan FHS och KTH rör andelen uppdragsverksamhet. KTH:s befintliga skolor har i storleksordningen 5 procent av sina intäkter från uppdragsverksamhet medan denna andel hos FHS är hela 49 procent (med siffror från år 2009).

### FHS och KTH har olika ämnesutbud

Statskontoret har inte genomfört någon djupare analys av likheter och skillnader mellan lärosätenas ämnesutbud. Det kan dock konstateras att vissa av FHS ämnen är unika för högskolan (t.ex. krigsvetenskap), medan andra utgör inriktningar inom ämnen som också finns vid andra lärosäten (t.ex. statsvetenskap). Det ämnesmässiga överlappet mellan FHS och KTH synes litet och skulle kunna tänkas vara större mellan FHS och vissa andra lärosäten. Även mellan FHS och KTH finns dock flera kopplingar och möjliga synergieffekter, t.ex. avseende ledarskap, beslutsstöd, logistik och militärteknik<sup>45</sup>.

### FHS särdrag

FHS har som framgått ovan flera särdrag, däribland det faktum att man lyder under en egen förordning vid sidan av högskoleförordningen. Denna förordning styr bland annat organisationsutformningen på ett sätt som är mer detaljerat än vad som gäller för KTH. Vidare anges i FHS förordning att officerare får anställas som lärare. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte inom KTH i dag.

FHS förordning uppställer också vissa särskilda krav på behörighet för antagning till officersprogrammet. Motsvarande krav finns inte inom någon av KTH:s utbildningar. Däremot tillämpar KTH så kallat alternativt urval till vissa av sina utbildningar. Det mest framträdande exemplet är arkitekturprogrammet till vilket 40 procent av studenterna antas via arkitektprovet.

Studenterna på officersprogrammet har i dag olika former av ersättningar från Försvarsmakten ("lön") under utbildningen och

---

<sup>45</sup> De två lärosätena har tidigare haft ett gemensamt centrum för militärteknik som dock avvecklats eftersom det "aldrig blev något". En möjlig orsak till detta är att militärteknik vid FHS var omoget som ämne och det är svårt att samarbeta med andra när man inte själv vet vem man är (möte med FHS 2011-02-02). Även om detta centrum inte resulterade i något finns ändå rimligen en ämnesgemenskap.

inte studiemedel. Någon motsvarighet finns inte vid KTH:s övriga utbildningar. Det saknas också vid KTH motsvarigheter till FHS starka beroende av Försvarsmakten.

#### 4.2.2 Lärosätenas uppfattning om möjligheterna till inordnande

##### KTH ser både möjligheter och hinder

KTH har i diskussioner med Statskontoret gett uttryck för sina preliminära uppfattningar i några av de frågor som uppdraget behandlar<sup>46</sup>. Vad gäller möjligheterna till ett inordnande och de aspekter som diskuterats ovan uppfattar Statskontoret KTH:s preliminära inställning som positiv. KTH noterar att FHS har en lämplig storlek för att kunna fungera som en skola inom KTH, att de redan är lokaliserade på KTH:s campusområde, att de har yrkesutbildning precis som KTH samt att det finns vissa ämnesområden inom vilka man kan tänka sig positiva synergieffekter för KTH.

De tveksamheter som KTH lyfter fram handlar om att man behöver veta förutsättningarna för FHS-verksamheten några år framåt i tiden samt att fördelningen mellan forskning och utbildning i dag är så olika vid de två lärosätena. Det är för KTH viktigt att hålla fast vid profilen som ett forskande universitet och Statskontoret uppfattar ett måttligt intresse för att på sikt driva en så pass undervisningstung verksamhet som FHS är i dag.

Statskontoret har i diskussionerna med KTH lyft fram de särdrag hos FHS som nämns ovan. Förutom fördelningen mellan utbildning och forskning – som alltså är en källa till tveksamhet från KTH:s sida – så handlar det om FHS egen förordning (eller snarare villkoren i denna), FHS större andel uppdragsfinansiering, FHS beroende av Försvarsmakten, samt att studenterna på Officersprogrammet uppbär olika former av ersättningar i stället för att finansiera sina studier med studiemedel. Inga av dessa faktorer bedömer KTH som särskilt problematiska. I vissa fall kan regelverk och bestämmelser behöva ändras men detta bedöms av KTH inte innebära några direkta svårigheter.

---

<sup>46</sup> Peter Gudmundson, Anders Lundgren, 2011-01-13.



### FHS anser att en inordning i KTH är möjlig men inte lämplig

FHS bedömer att en inordning förvisso är möjlig men att det inte är någon lämplig väg att gå, i alla fall inte nu. Det återstår mycket arbete med akademiseringen av officersutbildningen, uppbyggnaden av den akademiska kärnan och etablerandet av vad FHS kallar en professionsinriktad högre akademisk offentlighet. Detta arbete måste, enligt FHS, fortgå oavsett huvudman för verksamheten och det riskerar att försvåras och försenas om man nu inordnar FHS i KTH eller på annat sätt byter organisatorisk form. Till detta ska enligt FHS uppfattning också läggas de oklara förutsättningarna för den fortsatta verksamheten och det pågående rationaliseringsarbetet vid FHS<sup>47</sup>.

#### 4.2.3 Statskontorets bedömning

##### Vid ett inordnande passar FHS som egen skola inom KTH

I de utredningar som föregick inrättandet av FHS som en högskola under Utbildningsdepartementet så har flera olika organisatoriska modeller diskuterats. Mycket av diskussionerna har rört antingen FHS som en sektorshögskola under Försvarsdepartementet eller FHS som en så kallad särskild inrättning vid något befintligt lärosäte.

Den form för inordnande som behandlas i denna promemoria avser ett överförande av FHS verksamhet till KTH, utan några speciella arrangemang så som särskild inrättning. En sådan lösning ger ingen formell garanti för att verksamheten vid nuvarande FHS även fortsättningsvis kommer att bedrivas som en sammanhållen organisation. Baserat på de slutsatser och rekommendationer som styrgruppen ger i anslutning till den utvärdering av KTH:s skolorganisation som nyligen genomförts, förefaller det dock sannolikt att skolorganisationen bibehålls under en överskådlig framtid. Vid ett eventuellt inordnande förefaller det också troligt att den nuvarande FHS-verksamheten kommer att organiseras som en sammanhållen skola. FHS verksamhet är av ungefär samma storleksordning som befintliga skolor och den har en tydlig utbildningsmässig utgångspunkt i Officersprogrammet<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Möte 2011-02-02

<sup>48</sup> Det ska i sammanhanget förvisso också noteras att styrgruppen rekommenderar att antalet skolor ska minska och primärt pekar på de skolor som enbart har ett civilingenjörsprogram

## Ämnesportföljerna kan vara såväl en möjlighet som en svårighet

Vad gäller ämnesperspektivet konstaterar Statskontoret att stora delar av FHS har en annan ämnesinriktning än KTH generellt. Inom utbildningen kan detta vara såväl en möjlighet som ett hinder. De kurser och den kompetens som finns vid det ena lärosätet skulle utgöra ett tillskott för det andra. Nya kurser skulle kunna erbjudas och befintliga kurser skulle kunna kompletteras med nytt innehåll och/eller ny lärarkompetens. Om skillnaderna är för stora, och det ena lärosätets kompetens och kurser därmed inte är tillräckligt intressanta för studenterna vid det andra lärosätet, finns dock risken att FHS blir en isolerad skola inom KTH. Naturligtvis spelar även kursernas kvalitet in i detta – bra kurser kan locka studenter att läsa av rent intresse även om innehållet i kursen är perifert i förhållande till studentens huvudsakliga studieinriktning<sup>49</sup>.

KTH bedriver en del av sin forskning i skolöverskridande fora av olika slag. Vid ett eventuellt inordnande är det av vikt att FHS kan delta i dessa fora på ett aktivt sätt, både genom att bidra med sin egen kompetens och genom att dra nytta av det övriga bidrar med.

Det har inte varit möjligt för Statskontoret att inom ramen för detta uppdrag värdera i vilken utsträckning skillnaderna i ämnesportföljerna är en styrka eller en svaghet i de här sammanhangen. Samtidigt som ett inordnande kan öppna för spännande nya ämnesövergripande möjligheter, kan beröringspunkterna vara så få att FHS-verksamheten i praktiken kommer att ha ett alltför litet utbyte med övriga ämnen vid KTH.

## FHS särdrag utgör inga avgörande hinder för inordning

Andra potentiella hinder för ett inordnande ligger i FHS övriga särdrag. Ett sådant särdrag (i alla fall i relation till KTH) är FHS verksamhetsprofil. Det är en markant skillnad i andelarna forskning/undervisning mellan de två lärosätena, där FHS har en avsevärt mindre andel forskning. Vidare skiljer sig forskningsfinansieringen åt mellan lärosätena. Vid KTH dominerar bidragsfinansiering

---

som kandidater för sammanslagning. Sett i det ljuset kan det eventuellt vara problematiskt att FHS bara har ett utbildningsprogram.

<sup>49</sup> I det sammanhanget kan noteras att Högskoleverket, enligt e-post till Statskontoret 2010-12-10, under innevarande år (2011) genomför en kvalitetsgranskning av bl.a. FHS.

medan denna del är liten hos FHS, som i stället har en stor andel uppdragsforskning. Dessa skillnader kan påverka såväl viljan till, som lämpligheten av, inordning. Statskontoret bedömer dock inte att de utgör formella hinder för inordning.

Vidare har FHS ett antal egna regleringar. Dessa bedöms dock varken av KTH eller av FHS att utgöra några avgörande hinder för en inordning. Båda lärosätena anser att det bör gå att hitta lösningar som gör att nödvändiga särregler kan bibehållas<sup>50</sup>. Statskontoret ser ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning – möjligen med undantag för det formella inflytande Försvarsmakten och MSB i dag har över FHS. Det senare diskuteras i följande avsnitt.

### **Ett inordnande är möjligt ...**

Baserat på de faktorer och bedömningar som här redovisats bedömer Statskontoret det vara möjligt att inordna FHS som en skola i KTH:s organisation.

### **... men inte nödvändigtvis det mest lämpliga**

Statskontorets uppdrag har inte varit att bedöma om KTH är det lämpligaste alternativet för en utökad samverkan, utan endast att analysera om sådan samverkan är möjligt. Likaså har vi inte analyserat eventuella fördelar med att inte utöka samverkan överhuvudtaget. Det är således fullt möjligt att det lämpligaste alternativet vore att FHS antingen inte utökade sin samverkan alls, eller att utökad samverkan kom till stånd med något annat lärosäte än KTH. De senare torde inte minst gälla sådana lärosäten som har en stor egen verksamhet inom det statsvetenskapliga området<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Denna bedömning delas för övrigt också av företrädare för Utbildningsdepartementet (möte 2011-02-04).

<sup>51</sup> En lösning med officersutbildning vid ett tekniskt inriktat lärosäte skulle dock inte vara helt unik. Vid *Eidgenössische Technische Hochschule (ETH)* i Zürich utbildas yrkesofficerare till den schweiziska försvarsmakten i ett treårigt program som leder till en kandidatexamen i linje med Bologna-processen. De exakta formerna för detta är dock inte kända för Statskontoret.

### 4.3 Möjliga konsekvenser av ett inordnande

Vid ett eventuellt inordnande av FHS i KTH följer ett antal konsekvenser. I detta avsnitt redovisar vi våra översiktliga bedömningar av vad ett inordnande har för betydelse avseende kostnader, FHS medel för ämnesutveckling, Försvarmaktens och MSB:s inflytande över FHS verksamhet, frågan om studiemedelsfinansiering samt för FHS möjligheter att examinera på forskarnivå. Konsekvenserna diskuteras utifrån inordnande, men det bör noteras att flera av dem – om inte alla – också är relevanta för flera andra former av samverkan. De skulle då dock eventuellt falla ut något annorlunda.

#### 4.3.1 Kostnader

Frågan om vad en inordning skulle göra med kostnadsbilden vid FHS är komplicerad och har flera delar. Någon exakt jämförelse mellan KTH och FHS har inte varit möjlig att göra inom ramen för detta uppdrag. Nedan diskuteras ändå frågan, så långt det är möjligt, med avseende på stödverksamhet (rubrikerna Indirekta kostnader samt Mängden TA-personal) och kärnverksamhet (rubriken Direkta kostnader).

##### Indirekta kostnader

Såväl FHS som KTH tillämpar den så kallade SUHF-modellen för redovisning av direkta och indirekta kostnader. Enligt de siffror Statskontoret har haft tillgång till så har FHS något lägre andel indirekta kostnader än vad KTH har, i storleksordningen 20 procent respektive 25 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Det betyder dock nödvändigtvis inte att FHS bedriver en billigare eller effektivare stödverksamhet än KTH. Nivån på de indirekta kostnaderna beror nämligen i viss utsträckning på i vilken grad de olika lärosätena "direktifierar" sina olika kostnader, det vill säga för ut kostnaderna till enskilda kostnadsställen<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) arbetar för att tillvarata universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs. Den SUHF-modell som omtalas här är en redovisningsmodell som SUHF utvecklat i samarbete med ett antal forskningsfinansierare i syfte att bringa klarhet i de indirekta kostnadernas natur och omfattning. Modellen har införts eller är under införande på samtliga universitet och högskolor. Se vidare Mattson (2011).

Vid en jämförelse av nivån på de indirekta kostnaderna bör man också beakta kvaliteten i stödverksamheten. En låg andel indirekta kostnader och/eller låga kostnader för stödverksamheten vid ett lärosäte kan indikera att lärare/forskare själva utför fler sådana uppgifter än vid ett lärosäte med en högre andel indirekta kostnader. Detta återspeglas i normalfallet inte i SUHF-modellens siffror<sup>53</sup>.

### Mängden TA-personal

En annan jämförelse som kan indikera skillnaden avseende stödverksamhet mellan FHS och en ”typisk” skola inom KTH är andelen teknisk och administrativ personal (TA-personal). En sådan jämförelse görs nedan men den ska läsas med försiktighet – andelen TA-personal är som nämnts inte direkt liktydigt med stödverksamhet. All TA-personal arbetar inte inom stödverksamheten, utan de är i viss utsträckning direkt involverade i kärnverksamheten. I vilken omfattning kan variera mellan lärosäten och dessa skillnader gör att jämförelsen haltar.

Vid KTH:s skolor varierade andelen TA-personal år 2009 mellan 12 och 23 procent, med ett snitt på 18 procent. Om denna andel skulle gälla även för FHS som skola inom KTH motsvarar det ett behov av 50 årsarbetskrafter i administrationen vid ett inordnande (med utgångspunkt i det antal lärare FHS hade år 2009, det vill säga 231). Vidare omfattar KTH:s centrala förvaltning i dag cirka 300 årsarbetskrafter, det vill säga runt 10 procent av det totala antalet årsarbetskrafter (2 935 enligt årsredovisningen för år 2009). Om FHS inordnande medför en proportionerlig ökning av den centrala förvaltningen tillkommer alltså ett behov av ytterligare närmare 30 tjänster (10 procent av 231 plus 50)<sup>54</sup>. FHS hade år 2009 118 årsarbetskrafter angivna som TA-personal och detta resonemang indikerar då att runt 40 tjänster skulle kunna sparas vid ett inordnande (118 som i stället kan bli 50 plus ytterligare max 30).

Enligt FHS finns dock flera faktorer som talar mot att en sådan besparing skulle kunna realiserars. En av dessa faktorer är den höga andelen utbildning vid FHS, jämfört med vid den genomsnittliga KTH-skolan. Utbildning är mer administrationskrävande än forskning (detta stöds också av Mattsson [2011]) och därför kan FHS

<sup>53</sup> Mattson (2011).

<sup>54</sup> Antagandet att den centrala förvaltningen skulle behöva öka proportionerligt är ett ”max-antagande” – enligt KTH skulle ökningen inte behöva vara så stor (källa: Peter Gudmundson, Anders Lundgren, 2011-01-13).

behöva en högre andel TA-personal. En annan faktor är att det enligt FHS behövs TA-personal som kan utgöra kittet i det komplexa och täta samspelet mellan FHS, Försvarsmakten och Försvarsdepartementet som krävs för officersutbildningen. Motsvarande situation finns enligt FHS sannolikt inte vid den genomsnittliga KTH-skolan. Ytterligare andra faktorer som enligt FHS talar för att man behöver en, relativt KTH sett, hög andel TA-personal är den administration som krävs kring den stora mängd officerare som arbetar vid FHS, att antagningsprocessen till officersprogrammet med lämplighetsprövning med mera är mer krävande än ”vanlig” antagning, samt att FHS många uppdragsfinansierade projekt kräver administrativa resurser<sup>55</sup>.

Slutligen ska återigen noteras förbehållet att mängden TA-personal inte utan vidare kan användas som jämförelsetal avseende olika lärosätens stöldverksamhet eftersom även sådan personal kan vara verksam i kärnverksamheten. FHS uppger t.ex. att runt 40 procent av deras TA-personal är direkt finansierade av projekten i den externa verksamheten<sup>56</sup>.

### Direkta kostnader

FHS anger själva att det framförts kritik mot högskolans höga ”styckkostnader”<sup>57</sup>. Statskontoret har inte underlag för att diskutera FHS styckkostnad som sådan, eller i relation till andra lärosäten och utbildningar. Inte heller har Statskontoret någon uppfattning om vilken kostnad per utbildad officer som kan anses rimlig. Styckkostnaden per utbildad student är till del beroende av nivån på de indirekta kostnaderna eftersom dessa måste nycklas ut på kärnverksamheten. Det har dock också i de möten Statskontoret haft med FHS framkommit två aspekter med koppling till direkta kostnader som kan vara intressanta att något nämna i detta sammanhang.

Det första skäl som FHS har angivit till de höga direkta kostnaderna är att man har en hög lärartäthet. Enligt FHS är den höga lärartätheten en följd av den speciella karaktär på undervisningen som deras professionsutbildning kräver (chefsutbildning för individer som ska kunna hantera extrema situationer och fatta beslut

<sup>55</sup> Möte 2011-02-11.

<sup>56</sup> Möte 2011-02-11 samt underlag i e-post till Statskontoret 2011-02-11.

<sup>57</sup> Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2009), bilaga 6. Se också t.ex. Stödutredningen (2009) för exempel på sådan kritik.

med potentiellt mycket långtgående konsekvenser). Ett annat skäl anges vara det begränsade elevunderlaget<sup>58</sup>. Avseende det senare är det rimligen så att många kurser kan ges med en större kostnadseffektivitet per student om antalet deltagare i kurserna ökar. Ett inordnande av FHS i KTH eller annat lärosäte – eller för den delen andra former av samarbete – skulle eventuellt kunna bidra till en sådan ökning. Statskontoret kan dock inte bedöma vilken potential det ligger i detta; vissa kurser skulle kunna väcka ett brett intresse men många av FHS kurser är sannolikt också av mycket begränsat intresse för andra än blivande officerare.

För det andra har FHS angivit att det faktum att man har officerare som lärare bidrar till höga direkta kostnader, inte minst eftersom dessa belastas av en högre lönebikostnad<sup>59</sup>. Officerare har en lägre pensionsålder än de flesta andra grupper på arbetsmarknaden och pensionskostnaden är därför högre<sup>60</sup>. Statskontoret observerar här att om detta har en signifikant påverkan på FHS kostnadsnivå så kommer det också att vara av betydelse för det täckningsbidrag som FHS-skolan förväntas bidra med till KTH:s centrala nivå vid en eventuell inordning – nivån på täckningsbidraget styrs ju som nämnts av skolans lönekostnad.

### Slutsats

Det är som framgått ovan inte entydigt vad ett inordnande av FHS i KTH skulle innebära för kostnadsbilden vid FHS. Enligt tillgängliga uppgifter har FHS redan i dag en lägre andel indirekta kostnader än KTH. Samtidigt har FHS en större andel TA-personal än KTH och under vissa antaganden tycks det vara möjligt att göra besparingar i denna del vid ett inordnande. Det är dock inte säkert att sådana besparingar är möjliga, som framgått anför FHS ett antal faktorer som talar mot detta. FHS hävdar vidare att högskolans TA-personal till stor del arbetar direkt i kärnverksamheten och de betraktas därmed som en direkt kostnad.

Statskontoret kan inte med säkerhet bedöma potentialen för minskade kostnader i stödverksamheten vid FHS till följd av en inordning. Rent generellt finns dock vissa stordriftsfördelar inom lärosätesadministration, där vissa kostnader inte ökar linjärt med

---

<sup>58</sup> Möte 2011-02-07.

<sup>59</sup> Möte 2011-02-07.

<sup>60</sup> Yrkesofficerare har som regel 60 eller 61 år som pensionsålder medan flygförare har möjlighet att gå i pension vid 55 års ålder.

storleken utan mera stegvis<sup>61</sup>. Det förefaller rimligt att anta att sådana besparingar på någon nivå skulle kunna realiseras också i fallet FHS/KTH.

När det gäller kärnverksamheten tycks FHS ha förhållandevis höga styckkostnader. Dessa kostnader beror enligt FHS till del sannolikt på höga direkta kostnader. De direkta kostnaderna skulle eventuellt kunna påverkas vid en inordning men Statskontoret kan inte uppskatta vilken potential det ligger i detta.

Statskontoret noterar slutligen att KTH:s och framför allt FHS storlek i olika avseenden spelar roll för vilken påverkan på kostnadsbilden ett inordnande skulle medföra. Om t.ex. volymen i officersutbildningen (och därmed anslagsnivån) går ner, eller om en betydande del av FHS uppdragsintäkter uteblir, så kommer styckkostnaden och andelen indirekta kostnader vid FHS att stiga. Därmed skulle de potentiella vinsterna av en eventuell inordning troligen också stiga.

#### 4.3.2 FHS medel för ämnesutveckling

Som vi konstaterat ovan har FHS i dag anslagsmedel från såväl Utbildnings- som Försvarsdepartementen. Dessa medel är i viss utsträckning styrda till användning inom vissa ämnen eller för vissa ändamål, men kan inom dessa ramar användas för fri forskning och ämnesutveckling. Vid sidan av dessa medel har FHS också uppdragsforskning i relativt stor omfattning medan bidragsfinansierad forskning bedrivs i mycket liten utsträckning.

Högskoleutbildning förutsätter ett nära samband mellan forskning och utbildning. Med hänsyn till den intäktsfördelning som råder vid FHS, och med beaktande av att uppdragsforskning är rörlig till sin volym och ofta styrd i sitt ämnesval, bedömer Statskontoret att de delar av anslaget från Försvarsdepartementet som berör ämnesutveckling är en viktig förutsättning för att verksamheten vid FHS ska vara högskolemässig. Vid ett eventuellt inordnande av FHS i KTH behöver sannolikt verksamheten även fortsättningsvis erhålla ett anslag i denna storleksordning, i alla fall på kort sikt. På längre sikt bör dock åtgärder vidtas för att öka FHS bidragsfinansierade forskning, inte minst om verksamheten ska passa in i KTH:s profil som ett forskande universitet. I takt med att detta sker bör också storleken på det anslag som i dag betalas ut

---

<sup>61</sup> Mattsson (2011).



från Försvarsdepartementet kunna minska. Statskontoret har ingen uppfattning i frågan om huruvida Försvarsdepartementet fortsatt bör stå för dessa medel eller om de i stället ska betalas ut via Utbildningsdepartementet.

#### 4.3.3 Försvarsmaktens och MSB:s inflytande

Såväl Försvarsmakten som MSB är i dag garanterade ett visst inflytande över FHS verksamhet genom att det i FHS instruktion regleras att dessa två myndigheter ska ha varsin representant såväl i FHS styrelse som i dess Forsknings- och utbildningsnämnd. Med den organisations- och styrmodell som gäller för KTH:s skolor lyder skolorna under rektor som i sin tur lyder under universitetsstyrelsen. Skolorna leds av en skolchef och då den nya arbetsordningen träder i kraft den 1 april 2011 kommer det på skolnivå "endast" att finnas ett strategiskt råd som rådgivande organ till skolchefen. Inom ramen för Skolan för Arkitektur och samhällsbyggnad finns dock dessutom en särskild grundutbildningsstyrelse för arkitektutbildningen.

Vid ett eventuellt inordnande av FHS verksamhet i KTH torde det vara svårt att hitta en lösning som garanterar Försvarsmakten och MSB ett fortsatt formellt inflytande som motsvarar dagens nivå. Detta skulle kräva antingen att KTH:s styrelse/rektor begränsades i ansvar och befogenheter avseende en av elva skolor inom organisationen, eller att det för FHS infördes någon form av "dubbelkommando". Båda dessa alternativ förefaller mindre lyckade.

Vad gäller Officersprogrammet borde dock en lösning liknande den för arkitektutbildningen vara möjlig. I en tänkt grundutbildningsstyrelse för Officersprogrammet (eller annan liknande lösning) skulle rimligen Försvarsmakten och FHS kunna garanteras plats. Vidare bör Försvarsmakten och MSB som stora beställare av uppdragsutbildning kunna utöva ett stort inflytande vad gäller just dessa utbildningar.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att Försvarsmaktens och MSB:s formella inflytande över verksamheten vid FHS kommer att minska vid ett eventuellt inordnande i KTH. Det reella inflytande bör dock även fortsättningsvis kunna vara stort.

#### 4.3.4 Frågan om studiemedelsfinansiering

Som framgått ovan är studier på officersprogrammet vid FHS inte studiemedelsfinansierade. I stället har studenterna olika former av ersättning under utbildningen. Frågan om finansiering av officersutbildningen har diskuterats under lång tid. Redan 1998 lyftes den av såväl Riksrevisionsverket (RRV 1998:47) som Skolutredningen<sup>62</sup>. Senare tog Skolreformutredningen upp den till behandling år 2003.

Det ersättningsbaserade finansieringssystem som finns i dag kostar för närvarande Försvarsmakten drygt 72 miljoner kronor per år. I möte med Statskontoret har företrädare för Försvarsmakten angett att det troligen skulle vara förknippat med såväl ekonomiska som juridiska svårigheter att gå över till en modell med studiemedelsfinansiering. Inte minst handlar detta enligt Försvarsmakten om de inslag i utbildningen som inte genomförs vid FHS (primärt de två verksamhetsförlagda terminerna, men det finns sådana inslag också i övriga fyra terminer). Frågan om en eventuell övergång till studiemedelsfinansiering har däremot, enligt Försvarsmakten, sannolikt ingen direkt koppling till vid vilket lärosäte officersutbildningen bedrivs<sup>63</sup>. Statskontoret har inte någon uppfattning om huruvida studiemedelsfinansiering bör införas eller inte, men delar bedömningen att det inte har någon betydelse för frågan om ett eventuellt inordnande av FHS i KTH<sup>64</sup>.

#### 4.3.5 Examensrätt på forskarnivå

FHS har i dag rätt att utfärda kandidatexamina inom samtliga sina åtta ämnen utom folkrätt, samt magisterexamen inom tre ämnen. Högskolan håller på att utarbeta en strategi för utökad examensrätt, i första hand för tre ämnen på masternivå samt ett ämne på forskarnivå. Att få denna utökade rätt anses av FHS vara en fråga av avgörande betydelse för högskolan eftersom man därigenom skulle kunna bygga upp en egen forskarkompetens med unika profiler samt också kunna reproducera sin lärarkår<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> RRV 1998:47 respektive SOU 1998:42.

<sup>63</sup> Möte 2011-02-09, samt PM överlämnat vid detta möte.

<sup>64</sup> Frågan om ett införande av studiemedelsfinansiering är mycket stor och komplex. Osäkerhet råder t ex kring så avgörande frågor som hur rekryteringen, framtida lönebildning och yrkets status skulle påverkas.

<sup>65</sup> Möte 2010-11-29.

Sådan rätt utfärdas – för högskolor – av Högskoleverket efter ansökan från lärosätet. Av de riktlinjer Högskoleverket har utgett för beviljandet av examensrätt på forskarnivå framgår bland annat att viktiga faktorer är hur området avgränsas, vilken kvalitet och omfattning det är på den forskning som bedrivs inom området, högskolans kvalitetsarbete, den akademiska miljön, handledarresursernas kvalitet och omfattning, samt vilken finansiering högskolan kommer att ha för forskarutbildning över en längre period<sup>66</sup>.

KTH är ett universitet och har därmed generell rätt att examinera på forskarnivå, det vill säga de behöver inte ansöka hos Högskoleverket om detta. Vid ett eventuellt inordnande av FHS i KTH skulle alltså ansökningsförfarandet och därtill kopplad osäkerhet om utfallet bortfalla. Detta betyder dock inte att FHS som skola inom KTH utan vidare kan börja examinera doktorer. Det verkar troligast att KTH först kommer att vilja inordna FHS forskning i de organisationsformer och kvalitetssäkringsprocedurer som tillämpas vid KTH och därigenom säkerställa kvaliteten på forskarutbildningen och de resultat den producerar.

Med Högskoleverkets kriterier som utgångspunkt gör dock Statskontoret också bedömningen att detta bör kunna åstadkommas relativt snabbt. Ett antal faktorer är oförändrade vid ett inordnande (områdets avgränsning och forskningens omfattning) medan andra hamnar i ett mer gynnsamt läge. Det senare gäller t.ex. den akademiska miljön och att verksamheten kan inordnas under ett väl beprövat kvalitetsarbete. Också själva beslutet borde kunna fattas snabbare och enklare inom KTH jämfört med en prövning av Högskoleverket som då dels involverar en ytterligare part, dels föregås av ett arbete av en extern bedömargrupp.

## **4.4 Andra former för samverkan**

### **4.4.1 Inledning**

Som framgått av den tidigare diskussionen finns en stor mängd möjliga former för samverkan mellan lärosäten. Statskontoret har valt att mer utförligt diskutera den mest långtgående av dessa former – inordning – i syfte att identifiera möjligheter/svårigheter med samverkan samt för att kunna peka på så många och stora potentiella konsekvenser som möjligt.

---

<sup>66</sup> Högskoleverket (2009).

Valet att behandla inordning utförligare än andra samverkansformer innebär inte ett förordande av denna form. Andra former kan lika väl tänkas, t.ex. relativt formaliserade strategiska allianser, eller lösare och mer kortsiktiga samarbeten. Samverkan kan också avse såväl det akademiska området som den rena stödverksamheten.

Samverkan är ett medel och inte ett mål i sig. Valet – liksom lämpligheten – av en eller flera former för samverkan, liksom av vem eller vilka parter samverkan berör, påverkas därför av syftet med samverkan. I det uppdrag som den här promemorian behandlar talas om de ”alternativa möjligheter som FHS önskar beskriva”. Denna beskrivning måste för att förstås rätt ses mot bakgrund av de mål FHS primärt vill sträva mot och den strategi man vill använda för att nå detta mål. I den strategin är samverkan kanske bara en del.

#### 4.4.2 FHS mål och strategi<sup>67</sup>

FHS styrelse beslutade i december 2010 om högskolans vision, uppgift, idéförklaring och forskningsstrategi<sup>68</sup>. I januari 2011 fick FHS en ny rektor och under ledning av denne pågår för närvarande ett arbete vid högskolan med en operationalisering av den vision som uttrycks i dessa dokument. Det pågår också ett arbete med en utbildningsstrategi.

I mångt och mycket tycks operationaliseringen av visionen ta sikte på en fortsatt utveckling och definiering av den akademiska kärnan i officersyrket, och den därtill knutna utvecklingen och etablerandet av de tillämpade vetenskapliga ämnen som följer av professionens behov. En avgörande del i detta är enligt FHS att de ska sträva mot att erhålla en forskarutbildningsområdesrättighet efter prövning av Högskoleverket. Inom denna rättighet ska sedan en eller flera forskarutbildningar skapas. Enligt FHS ska forskarutbildningsområdesrättigheten primärt nås genom att samla de ämnen vid högskolan som har det gemensamt att de ytterst handlar om hur man leder personal och dessas användning av materiella resurser i hanteringen av konflikter. Det kommer enligt FHS också att krävas rekryterings- och personalutvecklingsåtgärder för att mängden och typen av

---

<sup>67</sup> Om inte annat anges är källan till uppgifterna i detta avsnitt det möte som Statskontoret hade med FHS 2011-02-02.

<sup>68</sup> Försvarshögskolan (2010b).

kompetens vid högskolan ska bedömas tillräcklig för en forskarutbildningsområdesrättighet.

FHS anger själva att den process som skissats ovan är svår och tar lång tid. De uppskattar att det kan ta minst tre till fyra år att erhålla den eftersträvade forskarutbildningsområdesrättigheten, och kanske ända upp till två decennier innan officersyrket och kris- hanteringsfältet har etablerats i en högre professions- och funk- tionsinriktad akademisk offentlighet. Å andra sidan finns enligt FHS ingen snabbare lösning – det skulle t.ex. enligt deras uppfatt- ning vara kontraproduktivt att få snabb tillgång till rättigheter genom ett inordnande i annat lärosäte eftersom processen fram till rättigheten är viktigare än rättigheten i sig.

#### 4.4.3 FHS samverkan med andra

När FHS har fått forskarutbildningsområdesrättigheten och inom denna upprättat en eller flera forskarutbildningar anger de själva det som viktigt att dessa forskarutbildningar har väl utvecklade samarbeten med andra forskarmiljöer inom andra vetenskaper vid andra lärosäten samt med sina motsvarigheter i andra länder. FHS har redan i dag viss samverkan med andra lärosäten (se t.ex. Stats- kontoret [2010] för några sådana samarbeten) men det blir enligt FHS lättare att utforma system för samverkan med andra om pro- fessionens akademiska kärna först är identifierad och tryggt etablerad. Detta gäller alla former av samverkan, även en eventuell inordning i annat lärosäte<sup>69</sup>.

Sammanfattningsvis tycks FHS för närvarande förorda att sam- verkan söks för enskilda ämnen eller projekt och i den form och grad som just då bäst passar ett aktuellt syfte. I takt med att man själva lyckas definiera och etablera sina tillämpade vetenskapliga ämnen kan samverkan med andra utökas och fördjupas. Sam- verkanspart kan förvisso vara KTH men också andra lärosäten, det kan variera från fall till fall. Samverkan bör avse såväl de akademiska subfält inom större ämnen som är intressanta ur FHS kärn- perspektiv (t.ex. krigsvetenskap, ledarskap och kris- hantering) som enskilda ämnen som ligger utanför den omedelbara kärnan (logi- stik, psykologi med flera).

FHS säger sig slutligen också gärna söka samverkan inom stöd- verksamheten i vid mening. KTH kan här, enligt FHS, vara en

---

<sup>69</sup> Möte 2011-02-02.

naturlig partner framför allt beroende på den geografiska närheten. Några specifika områden för sådan samverkan skulle enligt FHS kunna vara IT (särskilt drift), antagning, personal- och ekonomi-funktionerna. Samverkan inom dessa områden kan ske i olika former, de följer naturligt vid inordning men kan också i viss utsträckning realiserats i andra samverkansformer. Hänsyn måste dock, enligt FHS, tas till högskolans befintliga relationer till andra (t.ex. de avtal man har med internhyresgäster) samt till de särskilda krav som följer av verksamheten (t.ex. avseende säkerhet och behovet av en protokollsfunktion)<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Möte 2011-02-11.

## 5 Slutsatser

Samverkan mellan lärosäten kan ta sig många uttryck. Om utökad samverkan med andra lärosäten bedöms vara en lämplig väg för FHS finns därför flera samverkansformer att välja bland. Inför ett sådant val bör först syftet med den utökade samverkan beskrivas. Detta har avgörande betydelse för vilken samverkan FHS bör sträva mot, liksom också sannolikt för vilken eller vilka samverkanspartners man bör söka.

Statskontoret har i denna promemoria enbart studerat huruvida en utökad samverkan med KTH är möjlig, inte om det är det mest lämpliga alternativet för FHS. I syfte att konkretisera diskussionen och med hänsyn till den tillgängliga tiden har Statskontoret valt att fokusera analysen på ett eventuellt inordnande av FHS i KTH:s organisation. Som framgått av föregående kapitel gör Statskontoret bedömningen att denna form av samverkan är möjlig. FHS verksamhet har en lämplig storlek för detta och det finns en passande bas i form av den grundutbildning som FHS bedriver. Det kan förvisso finnas vissa ”tekniska” svårigheter vid ett inordnande men Statskontoret bedömer – i likhet med såväl KTH som FHS – att det bör gå att hitta lösningar på detta.

Att samverkan i form av ett inordnade bedöms vara möjlig betyder dock inte att detta är den mest lämpliga vägen att realisera en utökad samverkan. Vissa invändningar av mer principiell karaktär skulle kunna resas mot ett inordnande. Framför allt gäller detta den skillnad som råder mellan de två lärosätena avseende ämnesportfölj och i deras respektive profiler avseende forskning och utbildning. Statskontoret har inte underlag för att avgöra om dessa skillnader primärt utgör möjligheter eller svårigheter. Det kan vidare noteras att FHS avser att bedriva ett fortsatt rationaliseringsarbete den närmaste tiden och att det, enligt FHS egen bedömning, återstår mycket arbete med den så kallade akademiseringen av officersutbildningen. Dessa faktorer kan påverka såväl lämpligheten av en inordning, som lärosätenas vilja att gå den vägen.

Ett eventuellt inordnande av FHS i KTH skulle medföra ett antal konsekvenser, primärt för FHS verksamhet. Det handlar t.ex. om nivån på de direkta och indirekta kostnaderna. Generellt finns vissa stordriftsfördelar i lärosätesadministration och det är rimligt att anta att sådana fördelar till viss del skulle kunna realiseras även i fallet FHS/KTH. Det har dock inte varit möjligt för Statskontoret

att göra någon bedömning av hur stora besparingar det kan handla om. Vad gäller övriga konsekvenser bedömer Statskontoret att även om FHS inordnas i KTH:s organisation så kommer man i alla fall inledningsvis att fortsatt behöva anslagsmedel för ämnesutveckling som storleksmässigt motsvarar det anslag som i dag erhålls från Försvarsdepartementet. Vidare bedömer Statskontoret att Försvarsmaktens och MSB:s formella inflytande över FHS verksamhet kommer att minska (men att det reella inflytandet kommer att vara fortsatt stort) samt att FHS möjligheter att examinera på forskarnivå stärks vid ett inordnande.

Flera av dessa konsekvenser är också aktuella vid andra samverkansformer. T.ex. kan samverkan i administrativa funktioner sänka de indirekta kostnaderna och samarbeten kring enskilda ämnesområden kan, om de är rätt utformade, stärka FHS möjligheter att få examensrätt på forskarnivå. Statskontoret har dock inte närmare studerat dessa möjligheter. Inte heller har Statskontoret studerat möjligheterna för FHS att samverka med andra lärosäten än KTH. Rimligen finns dock också andra lärosäten med vilka samverkan i en eller annan form är möjlig. Det är också tänkbart att det finns andra lärosäten som ur ett FHS-perspektiv skulle passa bättre än just KTH som partner för vissa typer av samverkan.

Det ska slutligen återigen noteras att Statskontoret här enbart har studerat frågan om huruvida en utökad samverkan mellan FHS och KTH är möjlig. En bedömning av lämpligheten i en utökad samverkan, samt vilken form av samverkan och vilket eller vilka lärosäten som i så fall är mest lämpliga, kan bara göras mot ett uttalat och preciserat syfte med en utökad samverkan. Vidare bör också processen för att realisera olika former av samverkan, liksom de risker som ligger i respektive process, vägas in i en sådan lämplighetsbedömning. Dessa frågor har Statskontoret inte behandlat i denna promemoria.



## Källor

### Muntliga

Bengt Axelsson, Lars Bergström, Berndt Brehmer, FHS	29 nov.
Försvarsstrukturkommitténs referensgrupp FoU	30 nov.
Åsa Gustafsson, KTH	10 jan.
Peter Gudmundson, Anders Lundgren, KTH	13 jan.
Mats Olofsson, Försvarmakten	14 jan.
Susanne Odung, KTH	14 jan.
Romulo Enmark, Bengt Axelsson, Berndt Brehmer, FHS	2 feb.
Frédérique Lémetry, Max Kesselberg, Mikaela Staaf, Mattias Jennerholm, Utb.dep.	4 feb.
Lars Bergström, Berndt Brehmer, Håkan Lidvall, FHS	7 feb.
Stefan Hermansson, Anders Muhlzen, Maria Axelsson, Försvarmakten	9 feb.
Bengt Axelsson, Lars Bergström, FHS	11 feb.

### Skriftliga

*Lagar, förordningar och regleringsbrev är ej angivna i listan.*

- Deiaco E. & Melin G. (2008), "Allianser mellan lärosäten – för kvalitetens skull", i *Forska lagom och vara världsbäst. Sverige inför forskningens globala strukturomvandling*, Benner M, Sörlin S (eds), SNS Förlag, 2008
- Försvarsdepartementet (2009), *Remissammanställning för rapporten Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten (Fö 2009:A)*, Fö 2008/3334/MIL
- Försvarsdepartementet (2003), *Skolreformutredningens remissammanställning (Ett reformerat skolsystem för Försvarmakten SOU 1002:43)*, Fö 2002/2733/MIL
- Försvarshögskolan (2010a), *Försvarshögskolans årsredovisning 2009*, beslutad 2010-02-12
- Försvarshögskolan (2010b), *Fastställd Vision, uppgift och idéförklaring*, FHS 94/2010:5

- Försvarshögskolan (2007), *Synpunkter på regeringens proposition 2006/07:64 Högskoleutbildning av officerare m.m.*, Datum 2007-03-20
- Försvarshögskolan (odaterad), *Försvarshögskolans utbildningskatalog för 2010-2011*, odaterad
- Försvarsmakten (2009), *Strategi för Försvarsmaktens forskning och utveckling (FoU)*, HKV 21 000:52385
- Försvarsmakten (2007), *FM synpunkter på regeringens proposition "Högskoleutbildning av officerare m.m."*, HKV 161100:65190
- Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2009), *Försvarsmaktens och Försvarshögskolans gemensamma svar på regeringsuppdrag Fö2008/3334/MIL och Fö2009/2163/MIL*, FM beteckning 19 111:67275, FHS beteckning 1140/2009:4
- Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2006a), *Yttrande angående Högskoleverkets rapport om officersutbildningen i Sverige samt Försvarsdepartementets utredning om studiestödsfinansiering*, FM beteckning 19 100:61528, FHS beteckning 88/6:2
- Försvarsmakten och Försvarshögskolan (2006b), *Yttrande angående Bo Ridderströms rapport om högskoleutbildning av officerare m.m.*, FM beteckning 19 100:78971, FHS beteckning 1397/6:2
- Harman, G. (1989), *The Dawkins Reconstruction of Australian Higher Education*, Higher Education Policy, Vol. 2, No. 2
- Högskoleverket (2009), *Högskoleverkets prövning av ansökan om tillstånd att utfärda examen på forskarnivå inom ett område*, Reg.nr 641-5096-10
- Högskoleverket (2006), *Högskoleverkets yttrande över konsultrapport angående högskoleutbildning av officerare*, Reg.nr 13-4599-06
- Högskoleverket (2005), *Officersutbildning i Sverige*, Rapport 2005:52 R
- Högskoleverket (2003), *Högskoleverkets yttrande över Skolreformutredningens betänkande SOU 2003:43*, Reg.nr 13-2783-03
- Kungliga Tekniska Högskolan (2010a), *Årsredovisning 2009*
- Kungliga Tekniska Högskolan (2010b), *Förslag till ny arbetsordning, med tillhörande sammanfattning*, internt dokument
- Kungliga Tekniska Högskolan (2010c), *Verksamhetsuppdrag till skolan för industriell teknik och management*, internt dokument

- Kungliga Tekniska Högskolan (2010d), *Styrgruppens slutsatser och rekommendationer*, Dnr V-2010-0188, Doss 25. Inklusive technopolis group, *KTH School Organisation*
- Kungliga Tekniska Högskolan (2010e), *Årsprocessen – styrning, planering, resursfördelning och uppföljning*, PM 2010-05-25, internt dokument
- Kungliga Tekniska Högskolan (2007), *Synpunkter på proposition 2006/07:64 Högskoleutbildning av officerare m.m.*, Dnr: V-2007-0364
- Lang, D.W. (2002), *A lexicon of inter-institutional cooperation*, Higher Education 44, s. 153-183
- Mattsson, A-K. (2011), *SUHF-modellen i verkligheten*, Sveriges universitets- och högskoleförbund, januari 2011
- Organisationskommittén för Linnéuniversitetet (2010), *Slutbetänkande*, daterat 2010-03-31, ställt till Regeringen, Utbildningsdepartementet
- Proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*
- Proposition 2006/07:64, *Högskoleutbildning av officerare m.m.*
- Riddarström, B. (2006), *Högskoleutbildning av officerare m.m.*, konsultrapport, Fö 2006/2664/MIL
- Riksrevisionsverket (1998), *Officerarna i försvaret – utbildning, utnyttjande och kompetens*, RRV 1998:47, dnr 23-97-4152
- SOU 2003:43, *Ett reformerat skolsystem för Försvarmakten*, Betänkande av Skolreformutredningen
- SOU 1998:42, *Försvarmaktsgemensam utbildning för framtida krav*, Slutbetänkande av Utredningen om Försvarmaktens skolsystem
- Statskontoret (2010), *KI-modellens tillämpbarhet på forskning och utveckling inom försvarssektorn*, Dnr 2010/221-5
- Stigzelius, U. (2010), *KTH:s centrala beslutsorgan görs om*, artikel ur Campi, läst 2010-12-22 på [www.kth.se](http://www.kth.se)
- Stödutredningen (2009), *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009:A

## Bilaga

## Statskontorets uppdrag



2011-01-28

Fö2010/01/2011/fo

Försvarsstrukturkommittén

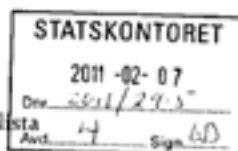
FO 2010:01

Jan Segerberg

Telefon: 08-405 46 77

Mobil: 0708-774975

E-post: Jan.Segerberg@defence.ministry.se



Enligt sändlista

**Överenskommelse om att Statskontoret ska biträda  
Försvarsstruktur-kommittén med en analys av  
samarverkanmöjligheterna mellan Försvars-högskolan och  
Kungliga Tekniska Högskolan.**

**Bakgrund**

## Allmänt

Försvarsstrukturkommittén har regeringens uppdrag att föreslå hur reduktioner kan genomföras bl.a. av det stöd till Försvarsmakten som Försvarets materielverk (FMV), Försvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar när det gäller forskning och utveckling. Förslagen ska frigöra ekonomiskt utrymme för att göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvaret med anställda och kontrakterade soldater och sjömän möjlig, i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2008/09:40, bet. 2008/09:FöU30, rskr. 2008/09:292). Kostnadsminskningarna ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet 2008. Förslagen ska utgå från Försvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter.

Kommittén ska i sitt arbete utgå från de förslag som redovisats av den s.k. Stödutredningen i rapporten "Ett användbart och tillgängligt försvar - Stödet till Försvarsmakten (Fö 2009:A)" samt beakta samtliga remissyttranden över utredningen.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2011.

## Forskning och utveckling

Försvarsstrukturkommittén ska lämna närmare förslag på hur den forskning och utveckling som finansieras via anslagen 1.1 *Förbandsverksamhet* och *beredskap*, 1.3 *Anskaffning av materiel* och

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR  
Föredragen 2011-02-07 10:00-11:00  
Föredragshövding: Jan Segerberg  
Föredrag: 2011-02-07 10:00-11:00

*anläggningar, 1.4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar samt 1.5 Forskning och teknikutveckling, kan rationaliseras och effektiviseras. Kommittén ska vid utformningen av sina förslag utgå från Försvarsmaktens behov, Stödutredningens förslag och remissinstansernas yttranden samt en analys av dagens verksamheter och processer.*

Kommittén ska lämna närmare förslag på vilka verksamheter som bör bedrivas med oförändrad eller mindre omfattning, avvecklas, bedrivas av annan myndighet, bedrivas av annan huvudman, eller bedrivas på annat sätt, för att uppnå ökad effektivitet. Kommittén ska i detta sammanhang belysa vilka verksamheter inom Försvarsmakten, FMV, FOI och FHS som eventuellt är överlappande.

Kommittén ska även beakta den verksamhet som utförs av FMV, FOI och FHS och till stöd för andra kunder samt föreslå hur detta stöd ska kunna lämnas i framtiden, inom eller utanför den framtida stödstrukturen.

Kommittén ska även beskriva verksamhetsmässiga ekonomiska och personella konsekvenser av föreslagna reduceringar inom forsknings- och utvecklingsområdet.

#### **Uppdraget**

Statskontoret biträder Försvarsstrukturkommittén med en övergripande analys och konsekvensbedömning av möjlighet till utökad samverkan mellan FHS och KTH. Uppdraget ska avgränsas enligt följande:

- Statskontorets analys ska huvudsakligen vara av övergripande och principiell karaktär.
- Statskontoret ska inhämta FHS och KTH:s preliminära inställning till utökad samverkan och vilka alternativa möjligheter FHS önskar beskriva.
- Statskontoret ska beskriva hur utökad samverkan med KTH är möjlig, inte om det är det mest lämpliga alternativet.
- Statskontoret ska endast lämna översiktligt förslag och, om möjligt, beräkningar. Möjliga konsekvenser ska också beskrivas översiktligt.
- Samverkansmöjligheter med andra lärosäten kan belysas, men i så fall mycket principiellt.

Detta uppdrag har utformats i samråd med FHS.

Under arbetets gång ska avstämning ske mellan Statskontoret och kommittén.

Uppdraget ska redovisas muntligt senast den 4 februari 2011 och i form av en promemoria senast den 18 februari 2011.

På kommitténs vägnar


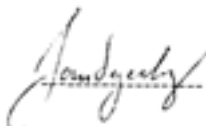


Jan Segerberg

Överenskommelse med ovan angivna lydelse har träffats mellan:

Jan Segerberg  
Särskild utredare

Yvonne Gustafsson  
Generaldirektör  
Statskontoret



Sändlista  
Statskontoret

För kännedom  
Försvarshögskolan  
Tekniska högskolan  
Utbildningsdepartementet (Mattias Jennerholm)

Arkiv kommittén

## Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad ansvarsfördelning

ESV-rapport

Försvarets materielverk-Försvarsmakten  
Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad  
ansvarsfördelning  
Datum: 2011-01-20  
Dnr: 49-1168/2010

## Förord

ESV har på uppdrag från Förvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01) utrett redovisnings- och finansieringslösningar när det gäller ett översiktligt förslag som utredningen arbetar med för hur materiel och logistik ska hanteras inom det militära försvaret.

I detta ärende har avdelningschef Pia Heyman beslutat. Expert Claes-Göran Gustavsson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också expert Curt Johansson deltagit.



## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>849</b>
<b>Innehåll</b> .....	<b>851</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>852</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>854</b>
<b>3 Grunderna för nuvarande rutiner och arbetsfördelning avseende försörjning med materiel och tjänster m.m....</b>	<b>855</b>
<b>4 Utgångspunkter för ESV:s förslag</b> .....	<b>856</b>
4.1 Försvarstrukturkommittén .....	856
4.2 Redovisning och finansiering av investeringar och rörelsekapital i staten .....	857
<b>5 Förslag</b> .....	<b>858</b>
5.1 Grundläggande modell.....	858
5.1.1 Finansiering av materiel och förnödenheter .....	858
5.1.2 Förstörd, skadad och överbliven materiel m.m. ....	861
5.1.3 Statsmakternas styrning av anskaffningarna .....	862
5.1.4 Anslagsstruktur .....	864
<b>6 Motiv och överväganden</b> .....	<b>866</b>
<b>7 Övergången</b> .....	<b>868</b>
<b>Bilaga 1</b> .....	<b>871</b>
Kommitténs diskussionsunderlag om förändrad anslagsstruktur (utdrag ur PM) .....	871

# 1 Sammanfattning

ESV har på uppdrag från Försvarsstrukturutredningen (Fö 2010:01) utrett hur redovisning och finansiering kan ändras i avsikt att möjliggöra en ändrad arbets- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten (FM) och Försvarets materielverk (FMV). FMV skulle, i stället för FM, anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel, förnödenheter och tjänster i det militära försvaret. FMV ska stå den finansiella risken över livscykeln medan FM ska ansvara för professionell beställarkompetens i termer av förmåge- och tillgänglighetskrav och ta den operativa/operationella risken. FM betalar FMV för de årliga kostnaderna för avskrivningar, underhåll och andra kostnader förenade med nyttjandet.

Uppdraget har genomförts under mycket begränsad tid och har styrts av den tids- och resursbegränsning som detta medfört. Detta innebär bl.a. att utredningen hålls på en mer principiell än detaljerad nivå.

ESV har genom uppdraget föreslagit lösningar för att hantera utredningens eventuella förslag. Verket har emellertid inte genom uppdraget tagit ställning till detta förslag som sådant.

För att fullt ut klara de förändringar som kommittén redovisat för oss krävs att finansieringsformerna ändras. Vi har i våra överväganden kommit fram till att den finansieringsmetod som bäst tillgodoser de krav som vi härlett från utredningens arbetshypotes är att använda avkastningspliktigt statskapital hos FMV som omsätts genom att avskrivningsmedel som ingår i de avgifter FM betalar används för investeringar. Då investeringsvolymen efter statsmakternas godkännande behöver ökas tillförs statskapital från anslag. Metoden har stora likheter med hur förnödenhetslager f.n. finansieras. En vidareutveckling av metoden kan vara att använda avkastningskravet för att skriva upp statskapitalet. Härigenom skulle en i huvudsak real investeringsvolym kunna omsättas utan att anslag behöver tillföras bara för att hantera prisutveckling.

Vi diskuterar särskilt hur sådan materiel ska hanteras ur ett ekonomiskt perspektiv som förstörs i väpnade insatser, skadas eller blir överflödigt till följd av t.ex. operativa överväganden. Det är främst frågan om hur materiel som förstörs i militära stridsoperationer ska hanteras som gör att vi har fastnat för en modell med statskapital. Även eventuella behov av att finansiera mer traditionella förrådsställda beredskapslager talar för en sådan metod.

Förslaget får också effekter på hur statsmakterna kan styra anskaffningsverksamheten. Ett system med bemyndiganden att göra långsiktiga åtaganden för staten i anskaffningsverksamheten behövs även om det inte direkt kopplas till framtida belastning av investeringsanslag. Ett sådant system kan knytas nära ett system med anskaffningsplaner som kan behöva utvecklas ur de investeringsplaner som f.n. upprättas.

Vi ser också fördelar i tankar hos utredningen att förbättra styrningen genom anslag i samband med att anslagsstrukturen ändå behöver ändras.

## 2 Inledning

ESV har på uppdrag från Förvarsstrukturkommittén (Fö 2010:01) utrett hur redovisning och finansiering kan ändras i avsikt att möjliggöra en ändrad arbets- och ansvarsfördelning mellan Förvarsmakten (FM) och Förvarets materielverk (FMV) som kommittén kan komma att föreslå. Också indelning av och ändamål med anslagen kan kommittén komma att föreslå ändring av. Förslaget skulle innebära att FMV, i stället för FM, ska anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel, förnödenheter och tjänster i det militära försvaret. För detta ska FMV tilldelas anslag grundat på utgifter för investeringar och tjänsteupphandlingar. De bemyndiganden som är förenade med anskaffningsuppdraget ska också ges till FMV. FMV ska stå den finansiella risken över livscykeln. FM ska ansvara för professionell beställarkompetens i termer av förmåge- och tillgänglighetskrav och ta den operativa/operationella risken. I förslaget får FM å sin sida betala FMV för de årliga kostnaderna för avskrivningar, underhåll och andra kostnader förenade med nyttjandet.

Uppdraget har genomförts under mycket begränsad tid och har styrts av den tids- och resursbegränsning som detta medfört. Detta innebär bl.a. att utredningen hålls på en mer principiell än detaljerad nivå.

ESV har inte tagit ställning till ändamålsenligheten i den modell som kommittén kan komma att föreslå utan enbart utrett hur redovisningen och finansieringen kan ändras för att möjliggöra förslaget.

### 3 Grunderna för nuvarande rutiner och arbetsfördelning avseende försörjning med materiel och tjänster m.m.

FMV är en stödmyndighet till FM vad gäller anskaffning av materiel. FM disponerar anslag för materielanskaffningen och betalar FMV i samband med leveranser, som i många fall kan bestå av delleveranser. FMV beställer, följer upp och tar emot leveranser från externa leverantörer och levererar därefter till FM som tar upp materielen i sin balansräkning. Intill leverans finansierar FMV sina utlägg genom tillgång till en särskild kredit i Riksgälden.

Inom FM finns en särskild organisation för stödverksamhet som benämns FM LOG. Till stor del finansieras förbrukningen av sådana resurser som anskaffas av FMV och som FM LOG förser förbanden med genom att kostnader för lageruttag omförs från anslag för verksamheten till anslaget för anskaffningar.

## 4 Utgångspunkter för ESV:s förslag

ESV:s utredningsförslag utgår från dels de förändringar som Förvarsstrukturkommittén kan komma att lägga fram, dels från tänkbara modeller för redovisning och finansiell styrning i staten.

### 4.1 Förvarsstrukturkommittén

I kommitténs uppdrag till ESV anges, som framgår av inledningen några utgångspunkter för utredningsarbetet. Det gäller vissa förslag som kommittén kan komma att lämna. Det handlar i grunden om en ändrad ansvarsfördelning mellan FM och FMV med åtföljande organisationsförändringar.

Förändringsförslagen innebär enligt vår mening att FMV i ändå högre grad än f.n. skulle få rollen som en uppdragsmyndighet med en i hög grad dominerande avnämare i form av FM. Samtidigt skulle FM i förslaget ändå mer uttalat än f.n. få rollen som köpare av de tjänster FMV tillhandahåller, där FM är enbart användare och inte förvaltare av materielen. Krigsmateriel skulle härigenom mer uttalat bli en produktionsfaktor i myndigheten FM:s löpande prestationer och mer kunna likställas med anläggningstillgångar och lagervaror i andra myndigheters produktion än med infrastrukturella tillgångar. Samtidigt övergår förvaltningsansvaret till FMV, som enligt förslaget också skulle få ett ännu mer uttalat ansvar för att se till kostnaderna under hela livscykeln.

Ett förslag som kommittén också arbetat med och som hänger nära samman med det ändrande ansvaret för FM är att knyta anslags- och verksamhetsindelningarna närmare varandra.

## 4.2 Redovisning och finansiering av investeringar och rörelsekapital i staten

För att från statsmakternas sida förse de statliga myndigheterna med de ekonomiska resurser som krävs för deras verksamhet används anslag samt lån, räntekonton och andra krediter i Riksgälden. Till detta kommer vissa möjligheter för myndigheterna att bedriva verksamheten med s.k. extern finansiering i form av avgifter och bidrag. För de flesta myndigheterna används anslag för att finansiera verksamhet och inte för att finansiera tillgångar. I detta avseende utgör FM ett undantag tillsammans med myndigheter som anskaffar, förvaltar och driver infrastrukturella tillgångar (främst Trafikverket). Från anslag kan också finansieras statliga tillgångar i form av utlåning samt natur- och kulturtillgångar (museitillgångar, naturvårdsområden etc.) I de andra myndigheterna finansieras tillgångar med lån, räntekonton och krediter i Riksgälden. Det gäller tillgångar som används i myndigheternas verksamhet oberoende av hur verksamheten finansieras men det finns också vissa möjligheter att i begränsad omfattning finansiera tillgångar med externa medel.

I flera av statens verksamheter krävs bindande åtaganden om framtida utgifter för att verksamheten ska kunna bedrivas. För sådana fall finns ett system med bemyndiganden. Detta system tillämpas för investeringar i försvarsmateriel.

ESV utredde år 2005 på uppdrag från Försvarsstyrningsutredningen (2004:02) frågor om lånefinansiering av försvarsmateriel. Uppdraget redovisades i rapporten Lånefinansiering av försvarsmateriel (ESV 2005:23). I rapporten redovisas det statliga finansieringssystemet utförligt.

## 5 Förslag

Vi har i vårt arbete inledningsvis konstaterat att det inte finns en färdig finansierings- och styrmodell som kan hantera den modell som kommittén presenterat för oss. I stället kommer man att behöva kombinera och komplettera några av de förekommande anslags- och finansieringsformerna. Vårt huvudförslag kan anpassas med hänsyn till de överväganden som statsmakterna skulle behöva göra i en slutlig utformning.

### 5.1 Grundläggande modell

För att fullt ut klara de förändringar som kommittén arbetat med behöver finansieringsformerna ändras. Vidare krävs särskilt att det görs klart hur sådan materiel som förstörs i väpnade insatser, skadas eller blir överflödigt till följd av t.ex. operativa överväganden ska hanteras ur ett ekonomiskt perspektiv. Förslaget får också effekter på hur statsmakterna kan styra anskaffningsverksamheten. Vi ser också möjligheter att förbättra styrningen genom anslag i samband med att anslagsstrukturen ändå behöver ändras till följd av förslagen i övrigt.

#### 5.1.1 Finansiering av materiel och förnödenheter

Vi föreslår att FMV, för att klara de förändringar som kommittén arbetar med, finansierar anskaffning av de tillgångar som det här är fråga om med anslagsmedel (statskapital). Egna tillgångar som behövs i FMV:s verksamhet bör finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Därtill kan samarbete med privata aktörer leda till att vissa materieltjänster anskaffas utan att staten gör egna investeringar, s.k. offentligt privat samarbete (OPS). Genom avgifter från



FM kommer FMV att få ersättning för kapitalkostnader. Vi föreslår att denna ersättning, till den del tillgångarna finansieras med statskapital, ska kunna användas för att anskaffa ny materiel. Detta gäller även lagertillgångar. För uttag av lagervaror betalar FM också en avgift där inlutna avgifter ska kunna användas för att anskaffa nya lagervaror. Så sker redan idag genom att medel för sådana uttag förs från berörda anslag till materielanskaffningsanslaget. Vi förutsätter att FM tilldelas anslag som också täcker de avgifter som FMV kommer att ta ut för sitt tillhandahållande. Så är f.n. inte fallet, utom när det gäller lagerhållna förnödenheter, utan det blir en förändring av anslagsberäkningen som behöver göras vid omläggningen av systemet.

Det är enligt vår mening betydelsefullt att alla investeringsmedel beläggs med en räntefaktor så att neutralitet finns mellan de olika finansieringsformerna.

Fördelningen mellan anslags- och lånefinansiering behöver läggas fast efter vad som är lämpligt med hänsyn till behovet att använda de olika styrformerna och göras på ett tydligt sätt som inte medger manipulationer. Enligt vår mening bör finansieringen med statskapital åtminstone omfatta sådana anskaffningar som är politiskt sett strategiska. Det rör sig åtminstone om sådan materiel som enligt lagstiftning klassificeras som krigsmateriel. Eftersom det kan vara problem att finna en fullständigt klar skiljelinje och vi i vårt förslag förutsätter att också anslagsmedlen räntebeläggs ser vi fördelar med att finansiera all materiel som FMV tillhandahåller FM med anslagsmedel. Däremot kan det vara lämpligt att finansiera den utrustning som FMV själv använder i sin verksamhet med lån i Riksgäldskontoret. Dessa tillgångar hanteras då på samma sätt som gäller för andra myndigheter. Detta kan också vara lämpligt eftersom FMV arbetar på uppdrag inte bara för FM:s räkning. Sådana tillgångar finns nu inom FM Log och förs över till FMV med tillhörande lån. Vi föreslår alltså att det är på detta sätt som gränsen sätts mellan vad som ska finansieras med statskapital eller lån. Vi utgår emellertid från att tillgångar som kan komma att användas på båda sätten, det kan exempelvis gälla drivmedelsförråd, finansieras med statskapital.

Vi utgår i förslaget också från att anslagsmedel kan behöva anvisas för materielanskaffning. Det görs i vårt förslag i form av anslag för kapitaltillskott netto. Det innebär att anslagsbeloppet inte innefattar hela det belopp som investeras utan endast investeringsmedel som behövs om de avskrivningsmedel som FMV erhåller

i avgifterna från FM (och möjligen i begränsad omfattning FMV själv) inte räcker till för att klara de investeringsvolymerna som statsmakterna har godkänt. Kapitalet tas då in i FMV:s balansräkning genom att medlen tas ut från statskassan och sätts in på FMV:s räntekonto samtidigt som anslaget avräknas. Någon direkt koppling till investeringsutgifter görs inte utan avlyftet grundas på den investering- och betalningsplanering som vi förutsätter ligga som grund för anslagsbeslutet. Huvuddelen av investeringarna kommer normalt sett att finansieras med avskrivningsmedel. Det är möjligt att kapitaltillskott inte behövs vissa år. Om å andra sidan behovet av investeringsmedel i form av statskapital skulle minska levererar FMV in överskottet av statskapital på inkomsttitel. Motiv för detta finns genom att det överflödiga kapitalet beläggs med avkastningsränta som belastar FMV:s resultat i den mån räntan på räntekontot inte täcker avkastningskravet.

De anslagsfinansierade tillgångar som nu förvaltas av FM förs vid omläggningen över till FMV och redovisas där tillsammans med det statskapital som samtidigt förs över. Statskapitalet görs avkastningspliktigt på det sätt som framgår av 24 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), dvs. beläggs med statens avkastningsränta. De avgifter som FM sedan betalar innehåller ersättning för avskrivningar. Dessa avskrivningsmedel får FMV, som vi redan nämnt, behålla och använda för att anskaffa materiel. Om så inte sker kommer statskapitalet att bestå av dels anläggnings- och omsättningstillgångar, dels medel på FMV:s räntekonto och fordringar på FM (för utestående avgiftsräkningar). De generella reglerna enligt 25 § kapitalförsörjningsförordningen anger att medel som motsvarar avkastningskravet (statens avkastningsränta på bokfört statskapital) ska betalas in till statskassan och redovisas mot inkomsttitel. Det skulle enligt vår mening finnas fördelar med att ge FMV undantag från denna bestämmelse och utforma modellen så att den avkrävda avkastningen i stället ska användas till att skriva upp statskapitalet. Kapitalet skulle på det sättet kunna behållas på en i huvudsak real nivå utan att statsmakterna behöver tillföra statskapital från anslag. Vi vill här påpeka att det generella kravet på inleverans härrör från det faktum att statskapital med avkastningskrav traditionellt har använts för uppdragsverksamheter med i huvudsak utomstatliga kunder. En positiv följd effekt av förslaget skulle vara att anslag motsvarande avkastningen inte behöver anvisas både i anslag för FM:s driftkostnader och som tillskott av statskapital, utan endast via FM:s driftkostnadsanslag. Den tekniska justeringen av utgiftstaket till följd

av omläggningarna skulle således bli mindre samtidigt som utgifter och utgiftstak kommer att bli något lägre även framöver. En mer komplicerad variant av vårt förslag tillämpades under 1980-talet för några uppdragsmyndigheter.

En övergångsfråga som behöver hanteras är hur sådana anslagsmedel skall hanteras som eventuellt kan vara outnyttjade i samband med övergången. Sådana medel kan behöva tas in som kapitaltillskott vid övergången så att det ingående statskapitalet hamnar på rätt nivå i förhållande till anskaffningsplaneringen.

Det är inte helt uteslutet att staten även i framtiden kan behöva anskaffa tillgångar som redan från början förrådsställs för beredskapsändamål. Vi utgår från att det med det ändrade ansvarsförhållandet skulle bli FMV som ansvarar för dessa i alla avseenden. Myndigheten behöver i sådana fall tilldelas (brutto)anslag för anskaffningarna, men också för service, underhåll, bevakning etc. Det statskapital som redovisas vid sådana anskaffningar bör som f.n. inte vara avkastningspliktigt eftersom materielen huvudsakligen inte används i verksamheten. Kapitalet kommer också att skrivas ned i takt med eventuella av- och nedskrivningar på materielen.

### 5.1.2 Förstörd, skadad och överbliven materiel m.m.

Till den del materiel används endast i normal fredstida myndighetsverksamhet finns inte anledning att särbehandla den materiel som FM eller FMV använder jämfört med hur andra myndigheter behandlas. Det innebär att kostnader för avskrivning och ränta eller avkastning ersätts av berörd verksamhet oberoende av vilken typ av materiel det är fråga om. Däremot finns det verksamhet som är specifik för det militära försvaret och kan behöva hanteras på annat sätt. Det gäller först och främst särskild krigsmateriel i form av vapensystem med plattformar och liknande när de används i militära insatser grundade på politiska beslut. I sådana fall menar vi att de nedskrivningskostnader som kan uppkomma då sådan materiel förstörs bör finansieras genom nedskrivning av statskapital. Detta är också ett grundläggande skäl till varför sådan materiel enligt vår mening bör finansieras med statskapital. På sikt kan det dock krävas att medel för sådan materiel behöver tillföras från anslag, nämligen om ersättningsinvesteringar krävs. Vi förutsätter dock att detta bör ingå i den anskaffnings- och investeringsplanering som får ökad vikt för statsmakterna i vårt förslag.

När materiel, oberoende av vilken typ det är fråga om, skadas i icke stridande verksamhet bör å andra sidan den myndighet som disponerar materielen också stå för kostnader i form av reparationer och underhåll, men också eventuella nedskrivningskostnader. Det betyder att FM ska stå för sådana kostnader. Det kan emellertid diskuteras om det ska vara möjligt för FM att åstadkommas en riskspridning för sådana fall genom en försäkringsmässig lösning, i första hand hos FMV.

En utgångspunkt som vi har förstått att kommittén har i sitt eventuella förslag är att FMV ska stå för den finansiella risken i anskaffningarna. Det innebär att FM inte binds vid att nyttja materiel under hela dess livslängd. I sådana fall då FM beslutar att avbryta nyttjandet av vissa tillgångar ska FMV svara för de finansiella och andra kostnader som kan uppstå om det inte är möjligt att sälja materielen eller hyra ut den till någon annan eller att FMV har anskaffat materielen så att risken finns hos någon annan, t.ex. genom operationell leasing. En sådan risk måste dock förenas med möjligheter för FMV att finansiera de kostnader som myndigheten har och som inte skulle täckas av intäkter. Eftersom FM är den helt dominerande kunden och man inte kan räkna med att statsmakterna täcker kostnaderna med anslag behöver FMV i sin prisättning täcka sina risker för att sådana kostnader uppkommer. Utöver FMV:s faktiska kostnader för avskrivningar och ränta, eventuell service och underhåll samt administrationskostnader av olika slag bör priserna därför innefatta också ett risk- eller vinsttillägg. På motsvarande sätt kan man utgå från att leasingföretag agerar när det gäller operationell leasing.

Ett speciellt fall uppkommer om statsmakterna bedömer att överbliven materiel bör förrädsställas för beredskapsändamål. I sådana fall då det är fråga om anslagsfinansierad materiel bör avkastningsplikten upphöra för det statskapital som finansierar tillgångarna. Om materielen är lånefinansierad behöver dock anslag tillföras för att lösa lånen och tillgångarna redovisas med icke avkastningspliktigt statskapital som motpost i balansräkningen.

### 5.1.3 Statsmakternas styrning av anskaffningarna

I dag får FM en bemyndiganderam för sådana åtaganden som FM gör mot FMV och som kommer att medföra framtida anslagsbehov. Av budgetlagen framgår att regeringen måste ha riksdagens

bemyndigande för att beställa varor och tjänster som medför utgifter även under senare budgetår än det år statens budget avser. Den tillämpning som utvecklats under senare år innebär att beställningsbemyndiganden endast begärs för åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och inte för åtaganden som medför utgifter under det år budgeten avser.

Utgifter för anskaffning av krigsmateriel redovisas idag mot anslag vid leverans från FMV till FM. Leverans anses ske med utgångspunkt från s.k. milstolpar som fastställs för varje projekt. Om anskaffning och förvaltning av materiel överförs från FM till FMV och finansieras som vi har föreslagit kommer återanskaffningar av materiel att kunna finansieras från egna medel som genereras med avgifter för kapitalkostnader. I de fall som dessa inte räcker till behöver nytt kapital tillföras från anslag. Utgifter för anskaffningar kommer alltså inte att finansieras direkt från anslag Statsmakterna kan således inte vare sig besluta eller följa upp anskaffning av materiel via anslag på statsbudgeten. En ny modell behöver därför utvecklas för hur bemyndiganden för anskaffning av materiel hanteras. Budgetlagen förutsätter att anskaffning av s.k. krigsmateriel ska finansieras utgiftsmässigt från anslag. Av budgetlagen framgår att de generella bestämmelserna om finansiering inte gäller om riksdagen beslutar om någon annan finansiering. Införandet av en ny modell medför därför att riksdagen särskilt måste besluta om hur försvarets materielinvesteringar ska finansieras.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden är tydligt kopplade till åtaganden som leder till framtida utgifter på anslag. Även om bestämmelserna således formellt inte omfattar beställningar som finansieras på annat sätt anser vi att det är viktigt att riksdagen även i fortsättningen har ett välutvecklat inflytande över materielanskaffningarna i försvaret redan på planerings- och beställningsstadiet. En utgångspunkt för detta bör vara att samtliga åtagande som är hänförliga till anskaffning av materiel bör ingå i en bemyndiganderam även om den inte avser framtida anslagsbelastning. Det skulle innebära att beställningsbemyndigandena hanteras annorlunda än idag. En utgångspunkt för en sådan ny hantering bör vara att det framgår hur åtagandena finansieras och vilket behov av framtida anslag i form av kapitaltillskott som kan krävas. Eftersom behovet av materiel alternativt kan tillgodoses genom OPS-lösningar, t.ex. i form av leasing kan det vara lämpligt att även inkludera sådana avtal i bemyndiganderamen. En fråga som

bör utredas vidare är om kostnader för service och underhåll som ofta finns med i leasingkontrakt bör ingå.

En möjlighet är att beställningsbemyndigandena ingår i en vidareutvecklad investeringsplan i form av en anskaffningsplan, som således skulle kunna inkludera både de uppgifter som finns i nuvarande investeringsplan och de uppgifter som finns i dagens bemyndiganderedovisning. Anskaffningsplanen skulle kunna delas upp i materielslag och när i tiden materiel anskaffas. Hur en sådan anskaffningsplan bör se ut i detalj skulle behöva utredas vidare. Det behöver då även tydliggöras i vilka avseende en sådan anskaffningsplan skulle vara bindande mot riksdagen.

#### 5.1.4 Anslagsstruktur

Förslaget innebär att anslagen till FM kommer att ändras väsentligt genom att medel inte längre anvisas för materielanskaffning. Myndighetens driftkostnadsanslag kommer att omfatta samtliga kostnader för verksamheten, inklusive alla kostnader för materielanvändning. Anslagsbeloppet kommer därför initialt att behöva ökas med medel för avgifter till FMV för materielutnyttjande till den del det avser avskrivningar samt räntor och avkastning. Förändringen medför samtidigt att det blir möjligt att styra FM med driftkostnadsanslag på samma sätt som andra myndigheter. Detta var ett av de önskemål som behandlades i ESV:s tidigare nämnda utredning, Lånefinansiering av försvarsmateriel (ESV 2005:23), där ESV då konstaterade att lånefinansiering skulle medföra andra olägenheter. Huvuddelen av dessa olägenheter kommer att kunna bortfalla vid en lämplig tillämpning av det förslag vi presenterar i den här utredningen.

Kommittén har för oss påpekat att det finns viss bristande logik mellan indelningen i FM:s anslag och verksamhetsgrenar. Om förslagen genomförs kommer anslagen att entydigt innehålla driftkostnader. Det vore därför naturligt att också entydigt koppla samman strukturerna för anslag och verksamhetsgrenar för att undvika styrning i två strukturer. En sådan ambition har regeringen f.ö. allmänt genom att den särskilda struktur för verksamhetsgrenar som funnits för myndigheterna under flera år numera i de flesta fall har slopats. Avsikten är att i stället strukturen för utgiftsområden ska vara utgångspunkt för myndighetsstyrningen. I bilaga 1 presenteras ett utdrag ur material som kommittén ställt till vårt för-

fogande med underlag i frågan om indelning i anslag och verksamhetsgrenar. Förslaget är så långt vi kan bedöma väl ägnat att ligga till grund för ett förslag om anslagindelningen för FM. Enligt vår mening kan dock indelningen av poster för anslag 2 vinna på att inte blanda verksamheter med kostnadsslag eftersom det är fråga om två olika dimensioner. Vi föreslår därför att den föreslagna indelningen i anslagsposterna 2.3–2.7 ersätts med posten Uppbyggnad av insatsorganisationen. Om denna post av styrningsskäl behöver underindelas kan det åstadkommas på olika sätt, varav ett kan vara att vissa kostnadsslag högstas. Om syftet däremot är mer av informationskaraktär bör regleringsbrevet innehålla ett sådant krav på tilläggsinformation i årsredovisningen. Vidare är det behovet av styrning som avgör fördelningen av specifikation mellan anslag och anslagsposter på så vis att anslagsnivån avgränsas till det styrbehov som riksdagen har medan anslagsposter används för regeringens styrbehov. Vi har inte tagit ställning i fråga om hur dessa behov kan ser ut.

## 6 Motiv och överväganden

Vi har i föregående avsnitt förhållandevis utförligt redovisat vårt förslag och samtidigt redovisat såväl motiv som överväganden som ligger bakom förslaget. I det här avsnittet har vi därför kunnat begränsa oss till att redovisa skäl till att inte föreslå andra konstruktioner som vi övervägt.

Som tidigare framgått utredde ESV 2005 möjligheterna till lånefinansiering av försvarsmateriel. I den utredningen beskrivs de specifikt statliga finansieringsformer som används för myndigheters investeringar. Vi hänvisar här till den rapporten när det gäller en sådan övergripande beskrivning. I det följande begränsar vi oss till ett resonemang kring de finansieringsmöjligheter som skulle kunna komma ifråga för att hantera det förslag som kommittén har arbetat med.

Vi har i föregående avsnitt utförligt redovisat ett förslag till hur det förslag som kommittén presenterat för oss skulle kunna genomföras inom ramen för det statliga finansierings- och redovisnings-systemet. Den metod vi föreslår är att försvarsmateriel finansieras med statskapital. Vi föreslår att statskapital tillförs då investeringsvolymen behöver ökas medan huvuddelen av investeringarna kan hanteras genom att använda tillförda avskrivningsmedel.

Den huvudmetod som tidigare använts för att finansiera investeringar i uppdragsverksamhet med statskapital var att tillföra kapital brutto och att avskrivningsmedel levereras in på inkomstitel. En sådan metod kan vara lämplig i en verksamhet där avgifterna påförs utomstatliga kunder. Tillämpningen visade dock så småningom att det inte fanns tillfredsställande förståelse för att anslagsnivån behövde anpassas till investeringsbehoven utan att investeringsanslagen ur besparingssynpunkt behandlades på samma sätt som anslag som innebar statlig konsumtion. Modellen utvecklades mot denna bakgrund så att de myndigheter som hade mest omfattande investeringsbehov kom att få rätt att använda avskriv-



ningsmedlen utan att behöva inleverera dem till statskassan. Ett krav på realvärdesäkring infördes dessutom för några av de berörda myndigheterna. Metoden visades sig dock vara krånglig och kunde överges när lånemodellen infördes. Vårt förslag om att låta FMV skriva upp statskapitalet med avkastningskravet är en förenklad version av den övergivna modellen som vi bedömer är tillräckligt enkel att hantera. Att övergå till lånefinansiering är som framgått ovan och i vår utredning från 2005 inte en tillfredställande lösning när det gäller försvarsmateriel.

En alternativ möjlighet i förhållande till vårt huvudförslag skulle kunna vara att ta upp avskrivningsmedlen under en inkomstpost på anslaget och anvisa en utgiftspost för bruttoinvesteringarna. Syftet med detta skulle vara att ge regeringen möjlighet till en mer fullständig styrning av investeringarna än i detta förslag. Det skulle dock kunna leda till mindre flexibilitet när det gäller alternativa former för anskaffningarna, såsom leasing eller andra former av OPS och en minskad flexibilitet vid budgetårsskiftena eftersom möjligheterna till anslagssparande blir små på ett litet anslagsbelopp. Risker för felbudgetering skulle också kunna få konsekvenser som begränsar de fördelar som finns i det förslag kommittén arbetat med. Kommitténs uppfattning att mer fokus ska fästas på kostnaderna under materielens hela livslängd begränsas om stort fokus fortfarande ligger på styrningen av just investeringsbeloppet. Det är i stället de totala kostnaderna för FM:s verksamhet som behöver vara i fokus när såväl kapital-, som drift- och underhållskostnader ingår i driftanslaget. Vi föreslår därför i första hand att anslaget till FMV anvisas med ett belopp som avser tillskott av statskapital. Är då investeringsvolymen inte kräver ett tillskott av statskapital skulle anslaget kunna anvisas med ett formellt belopp om man anser att det är viktigt att anknyta riksdagens beslut om investeringsplan och bemyndiganden till ett anslagsbeslut. Det bör i sammanhanget påpekas att den här modellen i princip redan tillämpas när det gäller förnödenheter som finansierats från investeringsanslag och som omsätts genom uttag i den bedrivna verksamheten inom FM. Till den del det gäller sådana förnödenheter överensstämmer således vårt förslag i huvudsak att finansieringsformen inte ändras.

## 7 Övergången

Det finns flera frågor som behöver hanteras vid och inför en övergång till en ny finansieringsmodell. Flera sådana frågor har vi tagit upp den löpande texten. Det kan dock finnas ett behov av att få en överblick för de mest väsentliga åtgärderna. I detta avsnitt tar vi därför upp dessa.

Vid omläggningen behöver driftkostnadsanslagen till FM ökas för att täcka avskrivningar och avkastning som ska ingå i FMVS:s avgifter. Vi har inte haft möjlighet att beräkna denna effekt men en snabb översiktskalkyl visar att Statskapitalet ligger i nivån cirka 100 miljarder kronor i den senaste årsredovisning vi har tillgång till, för år 2009. Statens avkastningsränta är år 2011 3,45 %. Denna ränta är emellertid troligen inte på en långsiktig nivå. Ett ställningstagande behöver därför göras vid omläggningen om anslagen till FM ska ta årliga hänsyn till ändringar i räntenivå genom pris- och löneomräkning eller om anslagsberäkningen vid omläggningstillfället ska ta hänsyn till en långsiktigt mer hållbar ränta. De första åren av 2000-talet låg avkastningsräntan på drygt 5 %. Låt oss ändå anta att 2011 års avkastningsränta används, varvid anslagen behöver ökas med cirka 3,5 miljarder kronor för att hantera de ökade kostnaderna. Avskrivningskostnaderna på beredskapsinventarier, som vi antar speglar vad vi är ute efter i vår kalkyl, varierar också mellan åren men var år 2009 cirka 6,2 miljarder kronor. Anslagsökningen skulle således uppgå till grovt räknat cirka 9–10 miljarder kronor. Nettoanskaffningen av beredskapsinventarier och beredskapslager var cirka 9 miljarder år 2009 och cirka 7 miljarder år 2008. Med vår föreslagna finansieringsmodell skulle anslag för investeringar bortfalla med belopp i den storleksordningen. FM disponerade år 2009 cirka 8,8 miljarder kronor på sitt investeringsanslag. Det skulle dock kunna användas också för investeringar i anläggningar och i vad mån detta verkligen skedde och i så fall i vilken omfattning har vi inte kunnat identifiera. Vår slutsats av den grova kalkylen är dock att det skulle ha

varit fråga om storleksordningar för tillkommande och bortfallande anslagsnivåer som grovt svarar mot varandra om ändringen gjorts år 2009. Det grova exemplet visar också att det kan finnas behov av att behålla den avkrävda avkastningen hos FMV för att kunna undvika att anvisa investeringsmedel. Avkastningskravet uppgår till ett väsentligt belopp i förhållande till de avskrivningsmedel som görs tillgängliga i avgifterna.

Vid övergången behöver klaras ut hur överföringsbeloppet på materielanslaget ska hanteras. I de fall det finns outnyttjade anslagsmedel skulle dessa kunna överföras till det nya anslaget för kapitaltillskott och hanteras enligt de nya principerna.

ESV och Regeringskansliet måste löpande (månadsvis) kunna följa upp och göra prognoser på statsbudgeten. Därför måste FMV löpande ge underlag till berörda när anslaget för kapitaltillskott beräknas att belasta statsbudgeten. Ett sätt att hantera detta kan vara att anslaget tillförs månadsvis med tolfte delar. Även med det nya sättet att finansiera anskaffningar kommer statsbudgetens saldo att påverkas som utgörs av lånebehovet och uppstår under den post på statsbudgeten som benämns Riksgäldskontorets nettoutlåning. Vi har inte haft möjlighet att utveckla sådana metoder inom ramen för utredningsuppdraget. Inför en övergång måste dessa effekter därför utredas liksom hur de kan beräknas. Detsamma gäller hur statsbudgetens realekonomiska fördelning ska följas upp om förslaget genomförs. En förutsättning för den löpande uppföljningen är att FMV och FM måste kunna lämna relevant information till berörda för uppföljning av anslag och betalningar.

Om kapitaltillskottet från anslaget inte skulle räcka till för att täcka skillnaden mellan de avgifter som FMV tar ut för kapitalkostnader från FM och anskaffningen av materiel uppstår problem med att åstadkomma den flexibilitet som ramanslaget syftar till. Den anslagskredit som är möjlig enligt budgetlagen är högst 10 procent på anvisat anslag. Eftersom anslagsnivån kan vara låg kan behovet av flexibilitet vara högre än vad som medges i budgetlagen. En möjlig väg skulle i sådana fall kunna vara att riksdagen ger ett medgivande till antingen en högre anslagskredit eller att vissa anskaffningar kortsiktigt får finansieras från räntekontot.

Utgångspunkten i vårt förslag är att FMV kommer att ta ut avgifter för planerade kapitalkostnader. Löpande kan det dock uppkomma kapitalkostnader i form av nedskrivningar och anpassningar av ekonomisk livslängd som inte är planerade. Dessa kapitalkostnader kommer på kort sikt att medföra att ett underskott upp-

står i FMV:s redovisning. På kort sikt kan detta hanteras genom att räntekontot belastas. Härigenom behöver utrymmet för att finansiera anskaffning av materiel inte påverkas. Det behöver dock utvecklas hållbara metoder för hur underskottet ska finansieras. Vi har förutsatt att det görs genom att FMV löpande tar ut avgifter som är högre än kapitalkostnaderna kombinerat med att FM i efterhand belastas genom prissättningen på framtida tillhandahållanden. För att metoden ska kunna fungera krävs att FM normalt sett inte kan vända sig direkt till andra leverantörer utan att detta görs genom FMV.

Vårt förslag förutsätter att FMV och FM får dispens från eller särskilda regler för tillämpningen av kapitalförsörjningsförordningen (huvudsakligen reglerna för finansiering av tillgångar och för hantering av avkastningspliktigt statskapital) och anslagsförordningen (redovisning mot anslag). Därvid måste det tydliggöras i FMV:s och FM:s regleringsbrev vilka principer som gäller istället för de generella principerna som de har fått undantag från.

En fråga som uppstår inför övergången är hur utveckling av nya materielsystem ska finansieras. Tidsperioden från att nya materielsystem utvecklas till att de tas i drift är i vissa fall lång. En viss del av de kostnader som uppstår kommer inte heller kunna aktiveras och finansieras genom avgifter i form av kapitalkostnader. Det bör övervägas om utveckling av nya materielsystem ska finansieras från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

I dag har FM ett särskilt anslag som bl.a. finansierar avveckling av materiel och anläggningar. Det är ofta svårt att fastställa när materiel eller anläggningar anskaffas hur stora avvecklingskostnaderna kommer att vara i framtiden. Det bör utredas om dessa kostnader ska tas ut i form av avgifter från FM eller om dessa även i framtiden ska finansieras från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

# Bilaga 1

## Kommitténs diskussionsunderlag om förändrad anslagsstruktur (utdrag ur PM)

### Dagens struktur avseende anslag samt verksamhetsgrenar (VG):

#### *Anslag och dess ändamål<sup>1</sup>:*

1.1 = Anslaget ändamål är att finansiera utbildnings- och övningsverksamhet för utvecklingen av insatsorganisationen, planering, insatser samt försvarsunderrättelseverksamhet.

Anslaget används även för stöd till frivilliga försvarsorganisationer. Anslaget används till stöd till i Sverige verksam försvarsindustri genom exportstödande verksamhet, Försvarsmaktens säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder, samt avveckling av materiel. Även utgifter för multinationella samarbeten såsom SALIS (Strategic Airlift Interim Solution) och Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Vidare finansierar anslaget den verksamhet som krävs för genomförandet av ordförändskapet i EUMC.

1.2 = Anslaget finansierar särutgifter för den fredsfrämjande verksamhet med förband utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av riksdag och regering. Vidare används anslaget för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda insatser internationellt, som finansieras via den s.k. ATHENA-mekanismen.

1.3 = Ändamålet med anslaget är att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Vidare används anslaget för finansiering av förstagångsanskaffning av beredskapsvaror. Även utgifter för det multinationella samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Anslaget finansierar under 2011 omställnings- och avvecklingskostnader som kan komma uppstå vid omstruktureringar inom logistik- och materiel-försörjningen samt forskning och utveckling.

---

<sup>1</sup> Ändamålen för anslagen såsom redovisat i Budgetproposition för 2011 (prop. 2010/11:1), utgiftsområde 6.

1.4 = Ändamålet med anslaget är att finansiera vidmakthållande och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Anslaget används vidare för kostnader för den europeiska försvarsbyrån (EDA) och för det säkerhetsfrämjande samarbetet med andra länder samt till åtgärder för att främja den i Sverige verk samma försvarsindustrins exportverksamhet.

1.5 = Ändamålet med anslaget är att finansiera forskning och teknikutveckling. Anslaget finansierar vidare det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP), deltagande i det internationella teknikutvecklingsprogrammet ETAP inom flygområdet, verksamhet vid luftstridssimuleringscentrum (FLSC), samt övrig flygteknisk forskning. Anslaget finansierar också forsknings- och utvecklingsverksamhet som genomförs inom ramen för det svenska deltagandet i den europeiska försvarsbyrån (EDA).

*FM Verksamhetsgrenar (VG) och dess innehåll<sup>2</sup>:*

VG 1 = Insatser

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetsgrenens produkter är insatser internationellt och nationellt<sup>3</sup>.

VG 2 = Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetsgrenens produkter är krigsförband i varierande grad av beredskap.

VG 3 = Utveckling

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetsgren 3, VG 3, omfattar produktgrupp 10, Forskning och teknikutveckling samt studier och produktgrupp 11, Materiel- och organisationsutveckling. Den sammantagna verksamheten kan ses som ett antal instrument och länkar i utvecklingskedjan från forskning och teknikutveckling via studier, konceptutveckling och experiment till organisations- och metodförsök eller materielförsök

---

<sup>2</sup> Ur Försvarsmaktens årsredovisning för 2009 (ÅR 09), bet. 23 386:51392, 2010-02-19.

<sup>3</sup> De förband och andra resurser som genomför insatserna är produkter som före insats redovisas som produkter inom verksamhetsgrenen 2 Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap. När väl sådana förband och resurser avdelas för insatser är det alltså själva insatsen som är produkten, inte förbandet eller resursen. (Ur ÅR 09).

och -utveckling. Resultaten avtappas löpande till insats- och produktionsledningarna.

VG 4 = Övrig verksamhet

Den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsgrenen är i huvudsak styrd av författningar. De specifika uppgifterna, att lämna exportstöd och att medverka i den statsceremoniella verksamheten med bl.a. högvakt m.m., regleras i Försvarmaktens instruktion.

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetsgrenens produkter är tjänster inom olika områden som inte faller inom de övriga verksamhetsgrenarna.

VG 5 = Fredsfrämjande insatser

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetsgrenens produkter är enskilda insatser inom den fredsfrämjande verksamheten.

VG 6 = Stöd till samhället

*Verksamhetsgrenens produkter*

Verksamhetens produkter är främst stöd till det civila samhället i fredstid inom ramen för olika författningar.

*Anslagstilldelning och verksamhetsförbrukning – Resultat:*

Med dagens anslagsstruktur blir utfallet av verksamheten fördelat på VG att kopplingen gentemot anslagen är svår att följa. Detta leder till att FM (korrekt) redovisar verksamhetens kostnader fördelade på anslag på följande sätt

*Verksamhetsgrenarnas anslagsutfall 2009 (mkr)<sup>4</sup>*

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	Summa
VG1	3 967	1 627				5 594
VG2	13 842		7 838	6 409		28 089
VG3	493		790	188	977	2 448
VG4	518					518
VG5						
VG6	12					12
<b>Summa</b>	<b>18 833</b>	<b>1 627</b>	<b>8 628</b>	<b>6 597</b>	<b>977</b>	<b>36 662</b>

**Förändrad struktur:**

Grundat på den nya uppgiftsställningen i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen (omsatt i ny Instruktion med uppgifter) och de tankar och idéer som hitintills konkretiserats i övergripande förslag på Bör-struktur (10-11-03) bör anslagsstrukturen ses över i syfte att tydliggöra bl.a. den nya ansvars- och riskfördelningen mellan FM och FMV. Samtidigt bör en ökad enkelhet och koppling mellan anslag och verksamhetsgrenar sökas.

*FM uppgifter (ur Instruktion):*

- Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet
- Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet

Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna enligt första stycket självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.

---

<sup>4</sup> Förenklad redovisning härledd ur ÅR 09, s. 47.



*Förändrad anslagsstruktur (utkast):*

## Anslag till FM:

- 1 Insatser
  - ap 1.1 Insatser nationellt
  - ap 1.2 Insatser internationellt
  - ap 1.3 Stöd till civil verksamhet
  
- 2 Uppbyggnad av insatsorganisationen samt beredskap
  - ap 2.1 Beredskap
  - ap 2.2 Underrättelse- och säkerhetstjänst
  - ap 2.3 Personalkostnader
  - ap 2.4 Materielkostnader (nyttjande)
  - ap 2.5 Utbildnings- och övningskostnader
  - ap 2.6 Infrastrukturstkostnader
  - ap 2.7 Övriga kostnader
  
- 3 Utveckling av operativ förmåga
  - ap 3.1 Forskning och studier
  - ap 3.2 Koncept- och organisationsutveckling
  
- 4 Övrig verksamhet
  - ap 4.1 Statsceremoniell verksamhet m.m.

## Anslag till FMV:

- 5 Logistik inklusive materiel
  - ap 5.1 Anskaffningskostnader
  - ap 5.2 Vidmakthållandekostnader
  - ap 5.3 Avvecklingskostnader
  - ap 5.4 Övriga kostnader

## Anslag till FOI + FHS:

- 6 Forskning
  - ap 6.1 CBRN
  - ap 6.2 xxxx
  - ap 6.3 yyyy

Anm: Bemyndigandebehov torde föreligga inom ap 5.1 samt ap. 5.2 (samt inom ap 1.1 vid krigsfara)

*Anslagsstruktur och Verksamhetsgrenar*

Med tanke på FM indelning i Verksamhetsgren (VG) 1-6 skulle en översättning av ovan utkast till anslag och anslagsposter (ap) till VG kunna få följande utseende:

<b>Anslag till FM:</b>		<b>FM Verksamhetsgrenar</b>
1	Insatser	
ap 1.1	Insatser nationellt	VG 1
ap 1.2	Insatser internationellt	VG 1 (samt VG 5 vilket dock belastar ett UD-anslag)
ap 1.3	Stöd till civil verksamhet	VG 6
2	Uppbyggnad av insatsorganisationen samt beredskap	
ap 2.1	Beredskap	VG 2
ap 2.2	Underrättelse- och säkerhetstjänst	VG 2
ap 2.3	Personalkostnader	VG 2
ap 2.4	Materielkostnader (nyttjande)	VG 2
ap 2.5	Utbildnings- och övningskostnader	VG 2
ap 2.6	Infrastrukturkostnader	VG 2
ap 2.7	Övriga kostnader	VG 2
3	Utveckling av operativ förmåga	
ap 3.1	Forskning och studier	VG 3
ap 3.2	Koncept- och organisations utveckling	VG 3
4	Övrig verksamhet	
ap 4.1	Statsceremoniell verksamhet m.m.	VG 4
<b>Anslag till FMV:</b>		
5	Logistik inklusive materiel	
ap 5.1	Anskaffningskostnader	
ap 5.2	Vidmakthållandekostnader	
ap 5.3	Avvecklingskostnader	
ap 5.4	Övriga kostnader	
<b>Anslag till FOI + FHS:</b>		<b>Anslag för officersutbildning exkluderat i denna samman- ställning</b>
6	Forskning	
ap 6.1	CBRN	
ap 6.2	xxxx	
ap 6.3	yyyy	

# Nolimit AB

RAPPORT  
2011-02-24

KONSEKVENSER FÖR SYSTEMSTÖDET VID  
GENOMFÖRANDE AV  
FÖRSVARSTRUKTURUTREDNINGENS  
FÖRSLAG

**Innehåll**

1.	Sammanfattning .....	880
2.	Uppdraget.....	884
3.	Förutsättningar för bedömning av konsekvenser .....	886
3.1	Förutsättningar från utredningen .....	886
3.2	Försvarslogistiken 2012 .....	887
4.	Logistiksystem .....	889
4.1	Försvarsmakten.....	889
4.2	PRIO-projektet.....	891
4.3	FMV.....	893
5.	Drift- och förvaltning.....	895
6.	Säkerhetsfrågor .....	897
7.	Särskilda frågor vid genomförande .....	898
7.1	Överföring av PRIO till FMV 2012 .....	899
7.2	Införandena 3 och 4 i PRIO.....	901
7.3	PRIO:s införandeplan t.o.m. Införande 6 .....	905
7.4	Långsiktig utveckling av systemstödet .....	906
7.5	Avtalsfrågor.....	907
8.	Ekonomiska konsekvenser .....	908
	Intervjulist/källor .....	911
	Försvarsmakten:.....	911
	FMV: .....	911

## 1. Sammanfattning

Uppdraget har varit att analysera konsekvenserna för systemstödet inom den s.k. Försvarslogistiken vid genomförande av Försvarsstrukturutredningens<sup>1</sup> förslag. De förutsättningar som varit grund för vår analys är i korthet följande:

- De system som stöder försvarslogistiken överförs till ny huvudman (FMV)
- De system som kan betraktas som insatsnära kvarstår inom försvarsmakten
- Utredningens förslag förutsätts komma att genomföras under 2012

Vi har utgått från att allt systemstöd som sammanhänger med de verksamheter som föreslås överföras från Försvarsmakten till FMV också byter huvudman och således följer respektive verksamhet.

De mest väsentliga frågeställningarna i analysen har varit,

1. Finns det direkta hinder för genomförande av utredningens förslag, särskilt vid den tidpunkten 2012?
2. Finns det andra bl.a. tidsmässiga konsekvenser som bör beaktas.

Vi har inventerat vilket systemstöd som finns inom försvarslogistiken. Inventeringen visar att 57 logistiksystem<sup>2</sup> av varierande omfattning och komplexitet kommer att överföras till FMV (se bilaga 1). Enligt PRIO:s införandeplanering ska 19<sup>3</sup> av dessa logistiksystem avlösas vid det s.k. Införande 3–4. Enligt vår bedömning kommer dessa system inte vara avvecklade under 2012 varför även dessa förutsätts överföras till FMV. Två logistiksystem kan anses insatsnära och ska därför, enligt förutsättningarna, kvarstå inom Försvarsmakten. Det s.k. insatsledningssystemet SWECCIS saknar logistikfunktionalitet och kopplingar till andra logistiksystem och berörs inte av utredningens förslag.

Försvarsmakten förutsätts även fortsättningsvis att använda flertalet av de system som, ansvarsmässigt, kommer att ha överförts till FMV. Systemstöd, infrastruktur och säkerhet måste således

---

<sup>1</sup> I det följande benämnd "utredningen".

<sup>2</sup> system är avlösta av andra system men innehåller information, t.ex. historik som inte finns i andra system och är därför fortfarande i drift.

<sup>3</sup> Detaljanalys pågår och antalet system som ska avvecklas vid Införande 3–4 kan förändras.

medge att Försvarmakten även efter genomförande av utredningens förslag har tillgång till information och annan funktionalitet från systemstödet inom logistikverksamheten.

Om det ska vara möjligt att föra över ansvaret för systemstödet inom försvarslogistiken till FMV till 2012 måste tekniska och andra förändringar undvikas. Vi förutsätter således att den faktiska förändring som genomförs 2012 är att huvudmannskapet för verksamheterna och deras systemstöd ändras. Tekniska eller t.ex. funktionella anpassningar får genomföras successivt efter 2012. Med detta som förbehåll bedömer vi att systemstödet inte utgör något hinder för genomförande av utredningens förslag. Både Försvarmakten och FMV bedöms kunna erhålla en oförändrad funktionalitet och säkerhet 2012 även vid ett nytt huvudmannskap för försvarslogistiken och dess systemstöd.

För system PRIO gäller en särskild problematik som sammanhänger med att systemet är under fortsatt utveckling. PRIO:s ekonomisystem samt viss HR-funktionalitet är i drift medan ett omfattande införande av bl.a. logistikfunktionalitet planeras ske under 2012.

De delar av PRIO som är i drift kan enligt vår bedömning föras över och administreras av FMV fr.o.m. 2012. Även i detta fall förutsätter vi att anpassningarna i systemet minimeras. Systemmässigt bör PRIO överlämnas till FMV som om systemet "outsourcas" utan förändringar i processer eller funktionalitet i övrigt. Både Försvarmakten och FMV kommer att vara PRIO-användare och på sikt kan en lösning övervägas där PRIO omkonfigureras i två separata system, en för respektive myndighet, med viss gemensam funktionalitet.

Den pågående utvecklingen av PRIO, Införande 3–4 som främst gäller logistikområdet, planeras<sup>4</sup> införas i verksamheten under 2012 vilket således sammanfaller med tidpunkten för genomförande av utredningens förslag. Vi bedömer att Införande 3 är mycket omfattande och att det finns betydande risker i införandet. Systemet kommer att påverka all verksamhet inom försvarslogistiken direkt eller indirekt. Enligt vår bedömning kommer systemet inte att vara helt stabilt under 2012. Samtidigt bedöms FMV sakna förutsättningar att ta emot systemet då all kompetens angående systemet finns hos projektet och hos leverantören. Bemanningen i Försvarmaktens projekt kan inte förutsättas föras över till FMV.

---

<sup>4</sup> Enligt gällande plan ska Införandena 3 och 4 vara färdigutvecklade vid årsskiftet 2011/2012 och införas (rullas ut) under 1:a halvåret 2012.

Enligt vår bedömning måste därför alternativa införande-strategier övervägas vad gäller PRIO Införande 3–4. En ordning att Försvarsmaktens PRIO-projekt slutför utvecklingen under 2011 och att FMV svarar för utrullning i den verksamhet som överförts 2012 kan inte anses realistisk. Ett alternativ där PRIO undantas från utredningens tidplan, så att Försvarsmaktens projekt kvarstår med ansvar för den s.k. utrullningen efter att det verksamhets-mässiga huvudmannaskapet ändrats 2012 synes inte heller lämpligt.

Ett alternativ som kan övervägas är att Försvarsmaktens utveckling av Införande 3 och 4 avbryts och tar en paus så snart det fattats beslut om genomförande av utredningens förslag. Förberedelser för överlämning av projektet till 2012 bör därvid påbörjas snarast möjligt. Det uppstår självfallet konsekvenser för PRIO:s nuvarande tidplan men detta är sannolikt ofrånkomligt i samtliga alternativ om utredningens förslag genomförs 2012. Avtalsmässigt finns det möjligheter att ta en paus i utvecklingen upp till ett år. En senareläggning av tidplanen skjuter på investeringskostnader för både systemutveckling och de säkerhetslösningar för PRIO som Försvarsmakten planerar att införa. Samtidigt försenas avvecklingen av s.k. arvssystem och därmed effekthemtagningen.

Frågan om PRIO-projektet och dess införandeplan måste avgöras snarast efter beslut om genomförande av utredningens förslag. Det vore också önskvärt om parterna Försvarsmakten och FMV kan hantera denna fråga redan under beredningen av utredningens förslag för att minimera eventuellt negativa konsekvenser. Målet bör vara att FMV, då man blir verksamhetsansvarig fr.o.m. 2012, ges möjlighet att bygga upp kompetens för övertagande av projektet och också får möjlighet att påverka såväl innehåll som genomförande och tidplan för utveckling, drifttagande och utrullning.

Försvarsmakten framhåller att PRIO:s införandeplan måste fullföljas oavsett hur en framtida myndighets- och ansvarsstruktur slutligen kan komma att utformas för att skapa en enhetlig plattform för framtiden och för att säkerställa att gjorda investering kan tillgodogöras.

Våra bedömningar kan sammanfattas enligt följande

- Systemstödet utgör inget hinder för genomförande av utredningens förslag 2012. Tekniska och funktionella förändringar måste dock undvikas. Det finns ett antal särskilda frågeställningar beträffande det s.k. PRIO-projektet.

- Det krävs ett antal genomförandeaktiviteter för att säkra funktionalitet och säkerhet etc. Vi bedömer dock att de är möjliga att genomföra till 2012.
- Försvarsmaktens planer angående en samlad organisation för drift- och förvaltning, FMTIS, kan inte fullföljas fullt ut om utredningens förslag genomförs då enheten för systemförvaltning vid FMLOG överförs till FMV. Försvarsmaktens effektivitetspotential för FMTIS kommer därför att begränsas. Vissa effektiviseringsmöjligheter för systemunderhåll inom FMV kan dock uppstå.
- PRIO i de delar som är i drift används för Försvarsmaktens ekonomiska redovisning och viss HR-funktionalitet. FMV kommer också att vara en betydande PRIO-användare då man förutsätts ansvara för Försvarsmaktens ekonomiadministration och dessutom ha förvaltningsansvar för systemet.
- Ansvaret för PRIO-systemet bör överföras till FMV 2012 enligt en outsourcingmodell med en minimering av ändrade processer och funktionalitet.
- Införandeplaneringen för PRIO införande 3 och 4 bör revideras och överlämnande av projektet bör påbörjas snarast efter att beslut om genomförande av utredningens förslag har fattats
- Den framtida utvecklingen av IT-stödet inom logistikområdet kommer att få andra förutsättningar med en ny huvudman. Införandeplaneringen fr.o.m. PRIO Införande 5 och 6 bör därför revideras av FMV med anledning av de förutsättningar som gäller i den nya organisatoriska modellen. Försvarsmakten bör avstå från att avropa Införandena 5 och 6 om utredningens förslag ska genomföras.
- Säkerheten för de logistiksystem som är i drift 2012 kan upprätthållas vid genomförande av utredningens förslag då formerna för drift av system och infrastruktur är oförändrade.
- Säkerhetslösningen för PRIO i nivån Hemlig/Restricted planeras att införas i samband med Införande 3 och 4. Den lösning som Försvarsmakten beslutat att utveckla påverkas inte av den organisatoriska förändring som utredningen föreslår.

Det finns ett stort antal genomförandefrågor som måste hanteras av Försvarsmakten och FMV. Vi vill särskilt lyfta fram Försvars-



maktens och FMV:s redovisning och säkrande av Försvarmaktens beställarkompetens.

Hela Försvarmaktens redovisning hanteras för närvarande inom PRIO. Detta omfattar således även de delar som planeras överföras till FMV, t.ex. FMLOG:s redovisning. Från 2012 ska de verksamheter som överförs till FMV också ingå i FMV:s redovisning. Samtidigt ska de totala materielkostnaderna kunna redovisas av Försvarmakten. Detta samspel mellan redovisningssystemen för Försvarmakten respektive FMV (dvs. PRIO och Agresso) måste lösas innan genomförandet.

Försvarmakten måste bibehålla beställarkompetens avseende samtliga system inom försvarslogistiken. Denna kompetens finns inom flera organisatoriska enheter som avses föras över till FMV. Denna kompetens måste identifieras och säkras.

Vid genomförande av utredningens förslag kommer det inbördes beroendet och kraven på samverkan mellan Försvarmakten och FMV accentueras. Formerna för utveckling och bibehållande av en gemensam teknisk infrastruktur inklusive den systemmässiga arkitekturen måste stärkas.

Befintlig IT-verksamhet inkl systemstöd omfattar ett stort antal leverantörsavtal. Detta gäller PRIO såväl som en stor del av de befintliga logistiksystemen. De avtalsmässiga förhållandena angående drift, förvaltning och underhåll måste ses över och uppdateras inför ändring av huvudman för försvarslogistiken.

## 2. Uppdraget

Nolimit AB har haft i uppdrag av Förvarsstrukturutredningen (Dir.2010:1049) att analysera befintligt och planerat systemstöd för verksamhets- och ekonomistyrning inom logistik och materieförsörjning.

Analysen ska ta fasta på

1. systemstödet som *förutsättning* för genomförande av utredningens förslag rörande en sammanhållen logistik- och materieförsörjning samt
2. *konsekvenserna* med avseende på systemstödet vid genomförande av en ny försvarsstruktur inom nämnda verksamheter.

Analysen ska beakta såväl befintligt som planerat systemstöd inom berörda verksamheter i närtid och på några års sikt.

Följande frågor ska belysas

- Befintligt (bl. a arvssystemens) och planerat systemstöd (främst PRIO)
- Systemstödet ändamålsenlighet med avseende på en förändrad ansvars – och uppgiftsfördelning mellan berörda myndigheter och verksamheter<sup>5</sup>
- Samband och gränssnitt mellan olika verksamheter och mellan verksamhetsstöd och ekonomiredovisning i ett koncernperspektiv
- Framtids systemdrift och systemförvaltning
- Avveckling/ersättning av systemarvet på kort och lång sikt
- Säkerhets- och sekretessaspekter
- Kostnader, inklusive kostnader för eventuellt avbrytande respektive anskaffning av nytt systemstöd

Resultatet av genomförda analyser med tillhörande förslag till åtgärder ska redovisas muntligt och skriftligt efter överenskommelse med utredningen. Skriftlig dokumentation ska i så stor utsträckning som möjligt utformas så att den kan ingå i utredningens betänkande.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 28 februari 2010. Uppdraget har utförts av konsulterna Rolf Bergvall, som uppdragsansvarig, och Alf Emmerdahl som medverkande.

Arbetet har bedrivits med inhämtande av information från Försvarmakten och FMV genom ett antal möten, intervjuer och skriftlig dokumentation. Avrapportering har skett fortlöpande till utredningens sekretariat där avstämningar av förslag samt preciseringar av förutsättningar har diskuterats.

Den faktiska utredningstiden har varit kort, cirka 6 veckor inklusive startsträcka för bokningar av intervjuer och tid för utarbetande av denna rapport. Vi har koncentrerat insatserna på en översiktlig genomgång för att i första hand identifiera de frågor som är mest kritiska med avseende på systemstödet vid genomförande av utredningens förslag. Den korta utredningstiden avspeglar sig i vår rapport både vad avser djup och detaljeringsgrad.

---

<sup>5</sup> Vi belyser samtliga frågor bortsett frågan om ändamålsenlighet som vi anser att vi inte kunnat bedöma. Vi har förutsatt att befintliga system inom försvarslogistiken byter huvudman oaktat deras funktionalitet och ändamålsenlighet.

Vi anser dock att vi kunnat utföra vårt uppdrag och i allt väsentligt besvarat de frågor som ställts från utredningen.

### 3. Förutsättningar för bedömning av konsekvenser

#### 3.1 Förutsättningar från utredningen

Vår analys baseras på de förutsättningar som lämnats från utredningen angående de förslag som övervägts och förväntas lämnas i betänkandet. Förslagen har till vissa delar förändrats eller konkretiserats under arbetes gång. Vi har således arbetet med utgångspunkt i förutsättningar som inte till sin helhet varit låsta eller helt fastställda under arbetets gång.

Följande har utgjort de grundläggande förutsättningarna för genomförande av uppdraget.

- Den s.k. Förvarslogistiken samlas i en organisation.
- Merparten av den verksamhet som f.n. bedrivs inom FMLOG förs till FMV. Främst följande verksamheter berörs
  - Inköp Upphandling
  - Verkstäder
  - Lager
  - Teknikkontoren (6st, fungerar som kravställare)
  - Godstransport
  - Resor & Logi
  - Administrativt stöd inkl ekonomisk redovisning
  - Arbetsplatservice
  - Miljöstöd
- Logistikverksamhet som ingår i Insatsorganisationen (insatsnära logistik) ligger kvar inom Förvarsmakten
- De befintliga anslagen skall ligga kvar oförändrat inom respektive myndighet. Utredningen pekar på att en alternativ finansieringsmodell kan komma att tillämpas i ett längre perspektiv

- FMV ska även fortsättningsvis vara avgiftsfinansierat och ambitionsnivån i hur detta fungerar i förhållande till Försvarsmakten ska vara oförändrat, i alla fall i det korta perspektivet
- Den s.k. 5-modellen förutsätts vara grunden för redovisning för försvarslogistiken
- Utredningens utgår från att förändringarna ska vara genomförda under 2012.

### 3.2 Försvarslogistiken 2012

I detta avsnitt vill vi sammanfatta förutsättningarna för försvarslogistikens administration under 2012, dvs. vid tidpunkten då utredningens förslag avses genomförande. Detta sammanfattar också de förutsättningar som ligger till grund för våra bedömningar av konsekvenser för systemstödet vid genomförande av utredningens förslag. Självfallet sammanfaller några punkter direkt med de förutsättningar som lämnats från utredningen och som redovisats ovan.

Vi har i förutsättningarna utgått från nuläget inom respektive myndighet med hänsyn taget till myndigheternas gällande planering för utveckling eller förändring av systemstödet. De viktigaste förutsättningarna i detta avseende bedöms vara följande:

- Utredningens förslag om genomförande under 2012. Vi utgår således från konsekvenser för systemstödet med perspektivet att utredningens förslag är genomfört 2012. Mot bakgrund av denna tidsmässiga förutsättning utgår vi från att överföring av system från Försvarsmakten till FMV görs med ett minimum av tekniska förändringar eller anpassningar utan att det inledningsvis, främst är huvudmannaskapet för systemstödet som ändras.
- Samtliga befintliga system inom försvarslogistiken som för närvarande finns inom Försvarsmakten, och inte har avlösts av PRIO, överförs huvudmannamässigt, till FMV.
- FMV ansvarar för de delar av PRIO som är i drift 2012, dvs. ekonomisystemet och viss HR-funktionalitet. Frågor angående den logistikfunktionalitet m.m. som avses införas i det s.k. Införande 3–4 behandlas i ett särskilt avsnitt.

- Till FMV förs allt systemunderhåll som inte kan anses insatsnära, dvs. främst den systemförvaltningsenhet som finns inom FMLOG. Detta innebär att den sammanslagning av samtliga drift- och förvaltningsresurser (FMTIS) som planeras inom Försvarmakten inte kan genomföras fullt ut.
- Drift av system och infrastrukturen inklusive nät förutsätts ligga kvar inom Försvarmakten.
- Berörda systemstöd överförs från Försvarmakten till FMV enligt det status som gäller vid ingången av 2012. Genomförandeaktiviteter kommer att pågå med början under 2011, fortsätta under 2012 och sannolikt även därefter. Det krävs kortsiktiga lösningar inom flera områden för att utredningens tidplan ska vara möjlig
- FMV kommer att administrera Försvarmaktens ekonomiska redovisning och därmed vara en betydande användare av PRIO-systemet. Ekonomiadministrationen handhas av det FMLOG som inordnats i FMV. Vi förutsätter att FMV:s redovisning är oförändrad och administreras via Agresso.
- Försvarmakten förutsätts att även fortsättningsvis ha tillgång till och använda PRIO och de befintliga logistiksystemen.
- Vad gäller PRIO:s HR-funktioner (personal etc.) förutsätts verksamheten, med undantag för administration och utbetalning av ersättning för resor och andra ersättningar inom det ska HR-centrum kvarstå inom Försvarmakten.

### Systemstöd för den s.k. insatsnära verksamheten

Förutsättningen är att den Insatsnära verksamheten har tillgång till allt systemstödet inom logistikområdet dvs. både de befintliga logistiksystemen och PRIO. De system som är direkt avsedda för insatsledning, t.ex. SWECCIS ska enligt utredningen kvarstå inom Försvarmakten.

Vi finner det inte meningsfullt att i detta sammanhang definiera någon funktionell gräns mellan det som är insatsnära och övrig verksamhet inom Försvarmakten. Det väsentliga är att den s.k. insatsnära verksamheten kan få sina informationsbehov och övrigt verksamhetsstöd tillgodosedda även i en tvåmyndighetslösning.

De logistikfunktioner som f.n. utförs i den ”främre” insatsledningen med IT-stöd utgörs av ett begränsat och fristående system, (RSF) som producerar manuella underlag. Logistiklösningen för den främre linjen är ännu inte beslutat. Det kan eventuellt göras en utveckling inom Insatsledningssystemet SWECCIS alternativt en vidareutveckling av den befintliga programvaran RSF. Det finns även ett alternativ att skapa en fristående, autonom PRIO-modul.

Vi utgår från att insatsverksamheten kan utnyttja befintlig funktionalitet i PRIO och de befintliga logistiksystemen fr.o.m. 2012 på samma sätt som detta är ordnat i dagsläget.

## 4. Logistiksystem

I detta avsnitt redovisas det systemstöd som kan komma att påverkas av utredningens förslag. Syftet är att redovisa vilka logistiksystem som kan förväntas komma att överföras till FMV vid ett genomförande av utredningens förslag.

### 4.1 Försvarsmakten

Försvarsmaktens IT-strategi för de verksamheter som berörs i detta sammanhang utgörs främst av införandet av det integrerade resursledningssystem, PRIO, som baseras på det s.k. affärssystemet SAP. Införandet av PRIO beslutas 2003 och ett grundläggande syfte är att det integrerade systemet skall ersätta ett stort antal befintliga logistiksystem, s.k. arvssystem. Projektet beskrivs närmare nedan.

För insatsledning finns systemet SWECCIS, som påbörjades att införas under 2010. Införandet planeras att fortsätta fram till 2014. SWECCIS saknar för närvarande logistikfunktionalitet. FMTM har förvaltnings- och driftansvar för SWECCIS.

För logistik vid ”främre insatsledningen” finns, som tidigare nämnts, ett standalonesystem, RSF som genererar manuella underlag. Det finns för närvarande ingen teknisk koppling mellan PRIO och SWECCIS och inte heller mellan RSF och PRIO eller SWECCIS. Lösningar med högre automationsgrad övervägs men de är ännu inte beslutade.

I nedanstående tabell framgår antalet logistiksystem fördelade på ett antal kategorier. Det framgår också vilka logistiksystem som kan komma att överföras till FMV vid genomförande av utredningens förslag.

I bilaga 1 redovisas en tabell över logistiksystemen men angivande av bl.a. ändamål och systemsamband.<sup>6</sup> Informationen angående befintliga logistiksystem baseras på uppgifter som överlämnats från Försvarmakten. Detaljanalys pågår inom PRIO-projektet angående vilka system som kommer att avvecklas vid Införande 3–4. Det övervägs bl.a. att överföra några system för avveckling i samband med införande 5–6.

Kategori	Antal
Logistiksystem som planeras att avlösas av PRIO under Införandena 3 och 4. Avvecklingen bedöms inte ha slutförts under 2012 varför systemen förutsätts överföras till FMV.	19
Logistiksystem som förväntas komma att överföras till FMV då de planeras att avlösas av PRIO i senare införanden (5 och 6) dvs. senare än 2012	13
Logistiksystem som förväntas överföras till FMV och inte påverkas av PRIO:s införandeplanering	25
Logistiksystem som förväntas kvarstå inom Försvarmakten då de kan betraktas som insatsnära	2
<b>Tot antal</b>	<b>59</b>

Några system (3) har angivits som avvecklade men är fortfarande i drift då systemen t.ex. innehåller historik som saknas i andra system.

Systemen är av mycket varierande karaktär där vissa är omfattande, verksamhetskritiska och med hög komplexitet medan andra kan anses vara av mindre betydelse.

Med denna sammanställning som grund är det således summa 57 system, PRIO oräknat, som överförs till FMV vid genomförande av utredningens förslag. Antalet kan självfallet påverkas om det uppstår förändringar innan beslut om genomförande av utredningens förslag. C PROD, logistikchef är produktägare (PÄ) för samtliga system bortsett från fem system för vilka C FMLOG är produktägare och ett system för vilket CIO är produktägare.

<sup>6</sup> Källor: Försvarmaktens anmodandesvar 2010-07-30 med PRIO:s avvecklingsplan, FM CIO förteckning över samtliga logistiksystem 2011-02-08 och Stf C PROD LOG, identifiering av ändamål med vissa logistiksystem 2011-02-11—14.

Försvarmakten är den huvudsakliga användaren av systemen och dess information. Försvarmakten är också den främsta kravställaren angående systemens funktionalitet och säkerhet. Vi förutsätter att formerna för underhåll och vidareutveckling även fortsättningsvis avtalas mellan parterna. Det befintliga samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV, SAMO FM – FMV 2009, bedöms kunna utgöra en grund för ett sådant avtal. Försvarmakten måste bibehålla beställarkompetens avseende samtliga områden och system inom försvarslogistiken. Vi bedömer det angeläget att som en genomförande- och förberedelseaktivitet identifiera och säkerställa den beställarkompetens som bör finnas kvar inom Försvarmakten efter att huvudmannaskapet för försvarslogistiken ändrats.

## 4.2 PRIO-projektet

PRIO-projektet inleddes i juni 2003 i syfte att införa ett nytt och integrerat resurs- och ekonomiledningssystem för hela Försvarmakten. Det fanns från början tre övergripande mål med projektet

- Ett adekvat besluts- och ledningsstöd från ÖB och högsta ledningen till lägre nivåer ska införas
- Uppfyllande av externa krav på uppföljning och redovisning
- Effektivisering, rationalisering och framtidsinriktning av Försvarmaktens processer

Projektet indelades i tre övergripande faser. Den första av dessa faser avsåg en verksamhetsanalys och processbeskrivning av samtliga verksamhetsområden och funktioner på Försvarmaktsnivå. Fasen avslutades sommaren 2005. Därefter påbörjades utarbetande av ett upphandlingsunderlag och därpå följande upphandling. Dessutom vidtogs vissa förberedande anpassningsåtgärder med avseende på såväl verksamhet som IT. I maj 2007 avslutades upphandlingen och därmed också fas 2. Den tredje och sista fasen, innehållande ett successivt framtagande och införande av funktionalitet indelat i sex olika införanden, inleddes i juni 2007 och ska avslutas under år 2012.

*Införande 1* innebar en grunduppsättning av Försvarmaktens ekonomimodell med en första driftsättning för FMLOG.

*Införande 2* var en utrullning av ekonomifunktionalitet till övriga delar inom Försvarmakten. Utöver dessa funktioner för



ekonomi innefattar det första införandet även grundläggande HR-funktionalitet samt nödvändig grundkonfigurering för kommande införanden.

*Införande 3* ska enligt plan omfatta ytterligare ekonomi-funktionalitet (lagerredovisning och upphandling/inköp) samt logistik (grunddata, förnödenhetsförsörjning samt transport).

*Införande 4* fokuserar på HR (utbildningsadministration, lönebildning, personaladministration samt strategisk personalplanering).

*Införande 5 och 6* planeras sedan ytterligare logistik-funktionalitet; förvaltningsdata, tekniskt systemstöd/typkonfiguration, underhållsproduktion, fastigheter och anläggningar, samt materielunderhåll.

Införande 1 togs i drift i januari 2009 och leveransgodkändes i april 2009. Det överlämnades sedan till Försvarmaktens systemförvaltningsenhet (SFE) den 1 december 2009. Införande 2 planerades från början att produktionssättas i januari 2010 men sköts senare fram till 6 april 2010. Det ursprungliga avtalet med leverantören omfattade enbart Införande 1 och 2 samt optioner på Införande 3 till 6. I slutet av december 2009 tecknade Försvarmakten en avropsbeställning på Införande 3 och 4 (drygt ett år försenat sett till den ursprungliga planen).

Enligt gällande plan ska Införande 3 och 4 vara tekniskt färdigutvecklade (s.k. teknisk Go-Live) vid årsskiftet 2011/2012. Utrullningen inom Försvarmakten planeras ske under 1:a halvåret 2012 och ske under en 3–4 månadersperiod. Utrullningsstrategin är ännu inte beslutad. En faktor som sannolikt kommer att ha stor betydelse för val av strategi för utrullningen är att man vill undvika tillfälliga lösningar för integration mellan olika system och system i olika införandefaser.

Införandena 5 och 6 planeras att avropas innan årsskiftet 2011/2012. Förberedelsearbete har påbörjats. Enligt gällande plan från Försvarmakten ska Införandena 5 och tas i drift under 2013.

PRIO är således i drift vad gäller Försvarmaktens ekonomi-administration och viss HR-funktionalitet. Införandena 3, med omfattande funktionalitet inom logistikområdet, och införande 4, med ytterligare HR-funktionalitet, planeras att införas under 2012. PRIO kommer då att ha omfattande systemsamband samtidigt som ett betydande antal s.k. arvssystem ska avvecklas. Av bilaga 2 framgår PRIO:s systemsamband vid Införande 2 och de samband som enligt nu gällande plan kommer att gälla vid Införande 3 och 4.

### 4.3 FMV

FMV ska på uppdrag stödja FM i hela planerings- och beslutsprocessen avseende materielproduktion och materialanskaffning. FMV har tekniskt designansvar för de tekniska system som FMV levererar till Försvarmakten. FMV ska följa de strategier, planer och inriktningar som Försvarmaktens CIO fastställer.

All IT-verksamhet (inkl IT-system för insats- och verksamhetsledning) i Försvarmakten ska följa Försvarmaktens IT-livscykelmodell. Försvarmaktens IT-verksamhet beskrivs detaljerat i "Direktiv för Försvarmaktens IT-verksamhet, med bl.a. auktorisationsprocesser samt Försvarmaktens interna bestämmelser, FIB 2007.5, om IT-verksamhet. Auktorisationsbeslut fattas av Försvarmaktens CIO. I de fall FMV anskaffar programvara för Försvarmaktens räkning ska FMV säkerställa att nyttjanderätten kan överlåtas till Försvarmakten vid leverans.

FMV har inte deltagit vid upphandlingen av Försvarmaktens projekt PRIO. FMV har dock i senare skeden av projektet deltagit i workshops och i styrgruppen för projektet.

FMV:s IT-strategi baseras på användning av flexibla, standardiserade och kostnadseffektiva IT-lösningar som snabbt ska kunna levereras, införas och avvecklas. I strategin ingår således att undvika starka leverantörsberoenden och att systemen ska anpassas till och utgå från att tillgodose varje verksamhets behov på bästa sätt. FMV anser att man därmed minimerar kostnaderna, erhåller en hög grad av flexibilitet och maximerar verksamhetsnyttan. Som ett led i denna IT-strategi har man introducerat en integrationsplattform<sup>7</sup> för att standardisera formerna för informationsutbyte såväl inom myndigheten som med omvärlden.

FMV:s verksamhet i de delar som här är aktuella utgår från tre huvudprocesser

1. Planeringsinformation
2. Uppdragsinformation (affärstransaktioner)
3. Materielinformation

Följande IT system har samband med system inom Försvarmakten och kan anses ingå i den s.k. Försvarslogistiken:

---

<sup>7</sup> Microsoft Biztalk.

- MPS
- RAMSES
- Agresso

Materielplanen läggs i MPS. Uppdrag och beställningar hanteras inom RAMSES (kan kallas FMV:s interna affärssystem). All fakturering och leverantörsinfo hanteras i Agresso.

FMV:s interna IT-verksamhet är organiserad genom enheten IS/IT som ingår i stödenheten Infra. IS/IT uppgift är att förse FMV med relevanta IT-tjänster. Kunderna är FMV:s medarbetare och IS/IT har cirka 25 medarbetare. Huvuduppgifterna är IT-drift (outsourcad), förvaltning av befintliga IT-tjänster, samt utveckling av nya tjänster. Med utveckling avses att köpa in nya tjänster och implementera dem i befintlig miljö. IS/IT är en utpräglad beställarorganisation.

Kompetensen har de senaste åren utvecklats från en teknisk profil till dagens fokus på verksamhetsledning och leverantörsstyrning med en bred IT-kunskap som bas. Kompetens inom IS/IT i dag är bland annat projektledning, förvaltningsledning, arkitektur och integration, IT-controlling och avtal. I portföljen av tjänster ingår allt från egenutvecklade affärssystem kravställda utifrån affärelationen med Försvarmakten som huvudkund, till standardtjänster med åtkomst via enkla webbgränssnitt.

IT-driften är fullt ut outsourcad och FMV köper tjänst i stället för teknik, dvs. undviker att ställa krav på teknisk nivå utan i stället kravställs på funktionsnivå. Området omfattar arbetsplatstjänst, server- och applikationsdrift, WAN/LAN, Service Desk, licenshantering samt hyra av servrar, datorer och annan utrustning.

Förvaltningen omfattar befintliga tjänster och är i stor utsträckning outsourcad, dock finns fortfarande viss andra linjens support på egenutvecklade tjänster. Även förvaltningen är tjänsteorienterad och organiseras utifrån förvaltningsmodellen pm3. Nedan redovisas exempel på de system som används.

- PLS – FMV:s egenutvecklade affärssystem, produktionsledning och -uppföljning
- MPS – stöd för långsiktig materielplanering (tar emot Försvarmaktens materielplan)
- SharePoint – Intern och extern samarbetsportal
- Insidan – intranät
- fmv.se – externwebb

- Agresso – ekonomisystem
- CDI – fakturahanteringssystem
- Palasso – lönehantering, egenrapportering
- eBuilder – resebeställningar, reseräkningar
- Wellnet – friskvårdstjänster för medarbetare
- Patricia – patentärenden
- PDB – produktdatabas (Share-a-space)
- Platina – ärendehantering
- Webbtid – tidrapportering (VIP, VIPU, VIPL)
- Qualiware – verktyg för processmodellering och kravhantering
- BizTalk – Integrationsplattform

## 5. Drift- och förvaltning

Det ingår inte i vårt uppdrag att särskilt studera organisatoriska frågor. Vi vill dock i sammanhanget redovisa Försvarmaktens planer angående en sammanslagen organisation för drift och förvaltning, FMTIS.

Inom Försvarmakten finns drift- och supportorganisationer för dels Insatsledningssystem och dels Verksamhetsledningssystem. I respektive verksamhet ingår följande:

### *Insatsledningssystem*

- Försvarmaktens gemensamma infrastruktur för telekommunikationer. Försvarets telenät, FM SATKOM, fasta delar i HF-radiosystem etc.
- Fast ledningssystem för militärstrategiska och operativa funktioner samt för mark- sjö och luftstridskrafterna. Sensorsystem, radiosystem, informationssystem etc.

### *Verksamhetsledningssystem*

- Kontorsstödssystem, stödssystem för HR- och ekonomi funktionerna, resursledningssystem etc. PRIO är att betrakta som ett verksamhetsledningssystem

Drift och förvaltningsuppgifter finns inom följande organisationer

- *FMTM – FMTM*. Drift av insatsledningssystem – Försvarens gemensamma infrastruktur för telekommunikationer och fasta ledningssystem för militärstrategiska och operativa funktioner samt för mark-, sjö- och luftstridskrafterna (cirka 350 befattningar).
- *FMTM - Teknikkontor ledningssystem*. Förvaltning av insatsledningssystemen.
- *FMLOG Ledningsteknikenhet, LedTekE – OpLedTekbat*. Drift av verksamhetsledningssystem. Fältservice av insatsledningssystem. Bakre underhållsresurs för övriga insatsförband. (LedTek E består av cirka 860 pers)
- *FMLOG Systemförvaltningsenhet, SFE*, Systemförvaltning av verksamhetsledningssystem.
- *Luftstridsskolan - Strilbat*. Drift av ledningssystem för strilbataljonen.
- *Marinbasen – Sjöinfobat*. Drift av ledningssystem för sjöinformationsbataljonen

Huvuddelen av systemförvaltningen för Insatsledning finns hos industrin.

Försvarens makt planerar att samla samtliga resurser för drift och förvaltning och bilda en gemensam organisation kallad Försvarets Telekommunikations och IS-förband, FMTIS. Logistikförbanden OpledTekbat och FMTM planeras bilda lednings- och underhållsförbandet FMTIS. ITF/CERT föreslås vara oförändrat. FMTIS förväntas ha 1 303 befattningar varav 1 175 civila.

Regeringen meddelade i samband med budgetpropositionen 2010/11:1 att Försvarens makt större organisationsförändringar skulle invänta utredningens förslag. Försvarens makt har därför avvaktat med inrättandet av FMTIS. Vissa organisationsförändringar med anknytning till området drift- och förvaltning där Försvarens makt självt kan besluta planeras genomföras fr.o.m. 2012-01-01. Som exempel kan nämnas:

- Inrättande av Materielsystemkontor ledningssystem, MSK Ledsyst, vid LedR
- Inrättande av Sambandsenhet vid FMTM
- Inrättande av IT-driftenhet vid FMLOG LedTekE
- Inrättande av Genomförandeenheter vid FMLOG LedTekE

Enligt de förutsättningar som lämnats från utredningen kommer uppgifterna i en framtida logistikorganisation fördelas enligt följande:

Till FMV förs FMLOGs systemförvaltningsenhet med förvaltning av PRIO och de befintliga logistiksystemen bortsett från de insatsnära.

Inom Försvarsmakten kvarstår:

*FMTM – FMTM*, Drift av insatsledningssystem – Försvarsmaktens gemensamma infrastruktur för telekommunikationer och fasta ledningssystem för militärstrategiska och operativa funktioner samt för mark-, sjö- och luftstridskrafterna.

*FMTM - Teknikkontor ledningssystem*, Förvaltning av insatsledningssystemen.

I enlighet med förutsättningarna ska således all drift inklusive infrastruktur inklusive nät ligga kvar inom Försvarsmakten. Systemförvaltningen av IT-system inom området Försvarslogistik, dvs. motsvarande systemförvaltningsenheten vid FMLOG överförs till FMV.

Vi konstaterar att ett införande av en tvåmyndighetslösning enligt utredningens förslag innebär att effekterna av FMTIS enligt Försvarsmaktens nu föreliggande planering inte kan inhämtas fullt ut. Begränsningen ligger dock enbart inom systemförvaltningsområdet.

Enligt vår bedömning finns det uppenbara fördelar att hålla samman designansvar och systemförvaltning inom FMV samtidigt som det finns starka skäl att inte ändra den befintliga driftorganisationen inom Försvarsmakten. Samtidigt uppstår möjligheter att effektivisera systemförvaltningen inom FMV.

## 6. Säkerhetsfrågor

Vi har översiktligt studerat om det uppstår säkerhetsmässiga konsekvenser för systemstödet vid genomförande av utredningens förslag.

Utredningen har angivit förutsättningen att driftansvar och ansvar för infrastruktur inklusive nät kommer att ligga kvar oförändrat och sammanhållet inom Försvarsmakten. Detta innebär enligt vår bedömning oförändrade möjligheter att upprätthålla säkerhet och höga tillgänglighetskrav även i en ny organisatorisk modell för försvarslogistiken.

Det finns ett principbeslut om säkerhetslösning för att uppnå nivån Hemlig /Restricted för PRIO, "Riktlinjer för realisering" från 2010-12-17.

Lösningen för införande 3-4 bygger på s.k. tunna klienter och alla som arbetar med PRIO ska utrustas med ett USB-minne med OS, krypto-programvara och terminalklientprogramvara. Frekventa PRIO-användare kommer att utrustas med särskilda PRIO-terminaler. Man överväger att tilldela alla användare en extra dator med tillgång till PRIO med hänsyn till olägenheten att behöva starta om datorerna med hjälp av USB-minne vid varje tillfälle PRIO ska börja användas.

Lösningar för den längre sikten (efter införande 3-4) övervägs och är under fortsatt utredning.

Det ingår inte i vårt uppdrag att bedöma utformningen av PRIO:s säkerhetslösning. Vi bedömer dock att lösningen inte påverkas av utredningens förslag utan kommer att kunna införas oavsett det organisatoriska ansvaret för försvarslogistiken.

Några logistiksystem kommer inte att kunna ersättas av PRIO pga. högre säkerhetsklassning än Hemlig/Restricted. Som exempel kan nämnas LIFT (en samling system) och FENIX för flygplansunderhåll. LIFT måste enligt uppgift från Försvarsmakten antingen renoveras eller byggas om med anledning av att systemet är tekniskt föråldrat. Säkerhetslösningarna för dessa system påverkas inte heller av utredningens förslag.

## **7. Särskilda frågor vid genomförande**

I detta avsnitt redovisas de särskilda frågor vi anser uppstår för systemstödet vid genomförande av utredningens förslag.

Vår bedömning är att systemstödet inom försvarslogistiken kan överföras till en ny huvudman i enlighet med utredningens förslag fr.o.m. 2012. Förutsättningen för detta är att förändringar i de tekniska lösningarna undviks så långt möjligt. Den förutsättning som angivits av utredningen att drift och ansvar för infrastruktur ligger kvar inom Försvarsmakten innebär en nödvändig stabilitet för tillgänglighet och säkerhet. Detta möjliggör enligt vår mening det snabba genomförandet av utredningens förslag.

Det finns självfallet ett antal genomförandeaktiviteter som berörda organisationer har att hantera innan och i samband med

genomförandet. Redovisningsfrågorna och sambanden mellan redovisningen hos Försvarmakten och FMV är ett sådant exempel.

Särskilda frågeställningar finns beträffande PRIO vilket redovisas i det följande. PRIO är i drift vad avser Försvarmaktens ekonomiredovisning och viss HR-funktionalitet.

FMV kommer genom ansvaret för inom Försvarmaktens ekonomiadministration också att vara en betydande användare av PRIO ekonomisystem. Både Försvarmakten och FMV kommer således att vara PRIO-användare fr.o.m. 2012. FMV ska dessutom svara för förvaltning av systemet.

## 7.1 Överföring av PRIO till FMV 2012

Vi har bedömt förutsättningarna för hur PRIO ska kunna överföras till FMV under 2012 och säkerställa bibehållen funktionalitet och säkerhet i systemet för både Försvarmakten och FMV. Förutsättningen är att de delar av PRIO som är i drift dvs. ekonomi och viss HR-funktionalitet överförs 2012.

### *Anpassning av PRIO för två myndigheter*

Vi har tagit del av bedömningar från PRIO-projektet angående hur PRIO-systemet bör konfigureras för att bäst tillgodose behoven hos både Försvarmakten och FMV dvs. i en tvåmyndighetslösning.

PRIO-projektet har studerat möjligheten att dela PRIO i två versioner, med separata delar för respektive myndighet, Försvarmakten och FMV. För redovisning av de totala materielkostnaderna förutsätts att det finns en gemensam huvudbok. En sådan lösning liknar den typ av konfiguration som återfinns i koncerner där ett gemensamt redovisningssystem används för separata bolag.

PRIO är i dag konfigurerat för en myndighet (motsvarande ett bolag). En omkonfigurering av PRIO för drift inom två separata myndigheter har av Försvarmakten bedömts kräva en kalendertid på cirka 18 månader och kräva en insats på cirka 150 personår. Denna bedömning utgår från att PRIO med funktionalitet enligt Införandena 3–4 är i drift.

Det är enligt vår bedömning sannolikt lämpligt att som en långsiktig lösning konfigurera PRIO i två separata system för att



tillgodose behoven för respektive myndighet. I utredningens perspektiv att den nya organisationen ska införas 2012 är det dock inte möjligt att åstadkomma en sådan förändring. Det krävs således en kortsiktig lösning för att PRIO ska fungera i en tvåmyndighetslösning med bibehållen funktionalitet och säkerhet.

#### *Kortsiktig lösning*

Vi bedömer att en kortsiktig lösning för PRIO med bibehållen funktionalitet och säkerhet är möjlig att åstadkomma till 2012. Utgångspunkten för en sådan kortsiktig lösning kan vara att hantera systemet som om det "outsourcas" från Försvarmakten till FMV. Förändringar av processer i systemet bör undvikas och de åtgärder som vidtas bör begränsas till de som är nödvändiga för att åstadkomma en korrekt redovisning inom både Försvarmakten och FMV.

Från 2012 ska de verksamheter som överförs till FMV ingå i FMV:s redovisning. Samtidigt ska de totala materielkostnaderna kunna redovisas av Försvarmakten. Detta samspel mellan redovisningssystemen för Försvarmakten respektive FMV (dvs. PRIO och Agresso) måste lösas innan genomförandet 2012.

En sådan lösning kan baseras på bl.a. följande:

- Hela Försvarmaktens redovisning hanteras som för närvarande inom PRIO.
- FMLOG:s redovisning kan kortsiktigt (2012) ligga kvar inom PRIO och leverera information till Agresso för att bilda FMV:s redovisning.
- Den information från FMV som ska bidra till att bilda kostnadsredovisningen för de totala materielkostnaderna överförs från Agresso till Försvarmakten och PRIO

Vi gör inte anspråk på att ha studerat redovisningsproblematiken i detalj utan vill enbart peka på behovet på samverkan mellan PRIO och FMV:s Agresso och konsekvenser av att en betydande del av det som f.n. redovisas i PRIO ska ingå i FMV:s redovisning from 2012.

Vår bedömning är således att PRIO-systemet i de delar som är i drift kan byta huvudman under 2012 med bibehållen funktionalitet och säkerhet. Det förutsätts dock att tekniska eller funktionella

förändringar undviks så långt det är möjligt. Att åstadkomma en mer slutgiltig lösning synes inte möjligt med det tidsperspektiv som är aktuellt.

Det är angeläget att åtgärder för genomförande påbörjas per omgående om utredningens förslag ska genomföras. Ett genomförandeprojekt bör startas i syfte att säkerställa att Försvarsmakten och FMV får nödvändig information (både avseende ekonomi och logistik) i den nya organisationen. Projektet bör bl.a. i detalj utforma flödet av ekonomi- och logistikinformation.

## 7.2 Införandena 3 och 4 i PRIO

PRIO är under fortsatt utveckling och införanden inom främst logistikområdet (införande 3) planeras ske under 2012. Detta sammanfaller således med tidpunkten för genomförande av utredningens förslag. Enligt gällande plan ska Införandena 3–4 vara färdigutvecklade vid årsskiftet 2011/2012 och införas i verksamheten (rullas ut) under 1:a halvåret 2012.

Försvarsmakten har för sin del pekat på följande övergripande projektrisker i införande 3–4.

- Det finns en risk för att produktionsstarten för införande 3–4 förskjuts mot feb-mars 2012. Om detta sker uppstår främst ekonomiska konsekvenser i och med projektet förlängs och att det ekonomiska utrymmet minskar (allt att ramen måste höjas).
- Risk för att arbetet med att höja informationskvaliteten i arvs-systemen inte hinner genomföras som planerat innan migrering till PRIO. Utfaller denna risk påverkas främst möjligheterna att migrera information i avsedd takt in i systemet vilket medför att nyttoeffekterna förskjuts. Det bedöms dock inte påverka produktionsåttningstidpunkten för PRIO Inf 3–4.
- Risk att den IT-infrastruktur som skall hantera hemlig information (Hemlig/Restricted) blir så försenad att den ger en påverkan på möjligheterna att använda systemet fullt ut. Inom detta område pågår en analys kring kravet att verkligen ha denna infrastruktur färdig till årsskiftet med hänsyn till det beslut som tagits till att viss information i systemet LIFT inte ska integreras in i PRIO förrän införande 5–6. Denna analys är ännu inte slutförd men kan komma att innebära att Försvarsmakten erhåller ytterligare tid för att kunna realisera IT-infrastrukturen (H/R).

Ur ett PRIO-hänseende skulle ett sådant beslut innebära en lägre risk för PRIO inf 3–4.

- PRIO har ett något för högt konsultberoende. FM måste utarbeta en sourcingstrategi så att en långsiktig och balanserad lösning kan etableras. Att inte denna (strategi) idag finns på plats utgör en risk för fortsatt bemanningsarbete. FM CIO genomför f.n. en förvaltningsutredning som skall ge svaret på dessa frågor och beslut kan förväntas under Q3 innevarande år.

Vi bedömer att Införande 3–4 och är mycket omfattande och komplext. Systemet kommer att påverka alla verksamhet inom försvarslogistiken direkt eller indirekt. PRIO planeras, genom Införande 3, att överta alla basinformation såsom materielinformation och blir således det centrala systemet inom försvarslogistiken. I samband med införande 3–4 planeras ett 20-tal äldre logistiksystem att avvecklas. Systemet kommer dock att även fortsättningsvis ha informationssamband med ett stort antal system. Vi bedömer mot bl.a. den bakgrunden att det finns betydande risker i Införande 3–4 och produktionstagandet av systemet. Som exempel på sådana risker kan följande nämnas:

- Införande 3 påverkar hela försvarslogistiken
- PRIO blir materielmaster och det centrala systemet för flertalet befintliga logistiksystem
- PRIO kommer att ha omfattande samverkan och kommunikation med befintliga system. Systemsambanden genomgår omfattande förändringar vid införande 3.
- En stor mängd nya processer och oprövade lösningar införs.
- Begränsade erfarenheter från införande av försvarslogistik i SAP
- Stora frågetecken finns beträffande informationskvalitén i systemen
- Hög utrullningstakt med avsaknad av pilotverksamhet

Flera av dessa risker kan mötas med åtgärder för att minimera konsekvenser etc. Vår bedömning är dock att systemet i sin helhet knappast kommer att vara helt stabilt under 2012. Dessutom bedöms FMV sakna förutsättningar att ta emot systemet genom att all kompetens angående systemet finns hos projektet och hos

leverantören. Denna kompetens kan inte förutsättas komma att föras över till FMV.

Enligt vår bedömning bör därför alternativa införandestrategier övervägas vad gäller Införandena 3–4. Vi förutsätter i samtliga alternativ att PRIO i de delar som är i drift (motsvarande Införande 1 och 2) överförs till FMV under 2012. Vi har övervägt följande alternativ.

1. Försvarsmakten slutför utvecklingen under 2011 och FMV tar över ansvaret för Införandena 3-4 från 2012 (då också huvudmannaskapet för berörda verksamheter föreslås ändras).
2. PRIO-projektets ansvar för Införandena 3- 4 kvarstår inom Försvarsmakten till dess systemet är stabilt och kan överföras till förvaltning och FMV haft tidsmässiga förutsättningar att bygga upp erforderlig kompetens. Detta bedöms tidigast kunna ske under 2013
3. Försvarsmakten påbörjar förberedelser för överlämnande av projektet till FMV i direkt samband till att beslut fattats om genomförande av utredningens förslag. Detta alternativ innebär att utvecklingen avbryts och tar en paus under 2011.

Om verksamhetsansvaret ändras för försvarslogistiken från 2012 måste, enligt vår bedömning, den nya huvudmannen också ha ansvar för genomförandet av stora förändringar inom verksamheten. En ansvarsmässig förändring från 2012 skulle innebära att Försvarsmakten svarar för utvecklingen medan FMV tar över ansvaret för den s.k. utrullningen. En sådan situation kan anses som mycket tveksam. FMV måste, då man är verksamhetsansvarig, få möjlighet att påverka såväl innehåll som genomförande och tidplan för drifttagande och utrullning . Detta får konsekvenser för PRIO:s tidplan. Sannolikt uppstå också för kostnader bl.a. med anledning av avtal med leverantören. Vidare senareläggs den vinsthemtagning som planeras genom avveckling av befintliga s.k. arvssystem.

Utvecklingen av Införandena 3–4 är långt gånget och stora investeringar har redan gjorts både ekonomisk och kompetensmässigt. En lösning att undanta PRIO från utredningens tidplan för genomförande 2012 och att Försvarsmakten kvarstår med ansvar för både utveckling och utrullning av Införandena 3–4 kan

mot den bakgrunden övervägas. Ansvaret skulle kvarstå fram t.o.m. att systemet kan anses stabilt i verksamheten.

Det är förvisso en något märklig situation att verksamhetsansvaret för försvarslogistiken åvilar en myndighet, FMV, medan utveckling och införande av en omfattande förändring av systemstödet åvilar en annan myndighet, Försvarmakten. Det finns också ett antal komplikationer som vi inte närmare har bedömt, t.ex. hur Försvarmakten ska kunna säkra kompetens och resurser för utveckling och genomförande för något man framdeles inte kommer att ha ansvar för.

Vi anser att båda ovan nämnda lösningar har uppenbara brister och olägenheter. Det synes enligt vår mening mest lämpligt att införandeplanen förändras så att FMV får reella möjligheter att påverka innehåll och plan för utrullning av Införandena 3-4. Ansvaret för utveckling och införande av ytterligare logistikfunktionalitet motsvarande Införandena 3-4 bör således överföras samtidigt som verksamhetsansvaret ändras 2012. Mot den bakgrunden bör Försvarmaktens införandeplan för utvecklings- och införandeplan revideras. Försvarmaktens utveckling av Införande 3-4 bör avbrytas och ta en paus snarast efter beslut om att utredningens förslag ska genomföras. Förberedelser för överlämnande av projektet bör påbörjas snarast möjligt. Det är enligt vår mening angeläget att FMV ges tidmässiga möjligheter att bygga upp organisation och kompetens för att ta emot PRIO och driva utveckling av logistikfunktionaliteten vidare

Detta får ekonomiska konsekvenser. Investeringar i fortsatt utveckling och säkerhetslösningar senareläggs samtidigt som kostnader för avbrott med bl.a. hänsyn till avtal med leverantören uppstår. Vi vill inte utesluta andra alternativ än de som skisserats ovan. Vi har t.ex. inte undersökt förutsättningar för att frikoppla projektet från Försvarmakten med en ledning från FMV för att säkra och bibehålla kompetens.

Frågan om PRIO-projektet och dess införandeplan måste avgöras snarast efter beslut om genomförande av utredningens förslag. Det vore också önskvärt om parterna Försvarmakten och FMV kan hantera denna fråga redan under beredningen av utredningens förslag för att minimera eventuellt negativa konsekvenser.

Införandeplanering, etappindelning och takten för systemavveckling kan komma att revideras med en ny huvudman för försvarslogistiken. Det kan enligt vår bedömning t.ex. finnas strategiska överväganden inför Införandena 3-4 som om de förändras i hög grad

påverkar införandeplanerna. En sådan fråga kan t.ex vara att PRIO i införande 3 blir s.k. materialmaster och således det styrande systemet vad gäller registerinnehåll för systemstödet inom logistikområdet. För närvarande har system FREJ motsvarande roll.

Försvarsmakten har för sin del framhållit att de risker och kostnader som anmäldes kopplat till en eventuell Paus i införandet i anmodandesvar till försvarsdepartementet i juli 2010 fortfarande gäller. Försvarsmakten framhåller att med hänsyn till att de nu är mitt uppe i Införande 3-projektet bedömer att konsekvenserna av en eventuell paus i nuläget snarare är grövre såväl vad avser risker som kostnader än vad de var vid tidpunktens för anmodandesvaret.

### 7.3 PRIO:s införandeplan t.o.m. Införande 6

Enligt nu gällande planering ska PRIO vidareutvecklas i kommande Införanden 5 och 6. Arbete och förberedelser har påbörjats och målsättningen är att avrop ska kunna ske innan årsskiftet 2001/2012 och att systemen kan börja införas från 2013.

Vi anser att avropet av Införandena 5 och 6 inte bör göras av Försvarsmakten som planerat om förutsättningen är att verksamheten och därmed utvecklingsansvaret byter huvudman. Avropet av Införandena 5 och 6 bör göras av den nya huvudmannan och med hänsyn taget till de nya verksamhetskrav som den nya organisationsstrukturen kan komma att medföra. Denna analys kan lämpligen påbörjas under hösten 2011 som en genomförandeaktivitet.

Det kan inte uteslutas att FMV kan komma att överväga en delvis annan utvecklingsstrategi än den som gällt inom Försvarsmakten och dess PRIO-projekt. FMV kan t.ex. väga in och prioritera andra utvecklingsbehov inom försvarslogistiken än de som ligger inom Införandena 5 och 6. Vi antar att FMV kan komma att studera varje system för sig och bedöma deras verksamhetsstöd, utvecklingsbehov inkl ekonomiska livslängd. Man kan också förväntas lösa befintliga och kommande integrationsbehov mellan systemen genom den integrationsplattform som används inom FMV. Det kan inte heller uteslutas att FMV finner ekonomiska eller funktionella fördelar med en vidareutveckling av PRIO för den egna nu befintliga verksamheten. Detta kan röra såväl ekonomi och HR-området som funktionalitet inom logistik-

systemen som helt eller delvis kan ersätta befintliga system inom FMV.

Försvarsmakten framhåller att en realisering av PRIO inom logistikområdet förutsätter ett genomförande av såväl Införande 3 som den avslutande fasen Införande 5–6. Försvarsmaktens uppfattning är därför att PRIO:s införandeplan måste fullföljas oavsett hur en framtida myndighets- och ansvarsstruktur slutligen kan komma att utformas för att skapa en enhetlig plattform för framtiden och för att säkerställa att gjorda investeringar kan nyttiggöras.

## 7.4 Långsiktig utveckling av systemstödet

I detta avsnitt vill vi peka på några frågeställningar beträffande den långsiktiga utvecklingen av systemstödet vid genomförande av utredningens förslag. Vi utgår från att huvudmannskapet för den fortsatta utvecklingen av ekonomi- och logistiksystemen överförs från Försvarsmakten till FMV. Detta innebär också att huvudmannskapet för den långsiktiga utveckling av PRIO-konceptet överförs till FMV.

För FMV kommer PRIO-systemet och ett betydande antal logistiksystem att vara en del av den totala systemmiljön man har att förvalta och utveckla. I det s.k. systemarvet ingår också de befintliga logistiksystem som inte avvecklats.

FMV måste i sin långsiktiga utveckling utgå från verksamhetsbehov och ekonomiska förutsättningar. I sammanhanget bör det noteras att den väsentliga besparingspotentialen i Försvarsmaktens kalkyl vid införande av PRIO är avvecklingen av de s.k. arvs-systemen.

Försvarsmakten använder PRIO ekonomisystem. FMV kommer enligt utredningens förslag att administrera Försvarsmaktens redovisning och dessutom ansvara för förvaltning av PRIO-systemet. FMV:s styr- och ekonomisystem för den egna verksamheten utgår från användning av Agresso. FMV kommer således vid genomförande av utredningens förslag att administrera två olika ekonomisystem, Agresso och PRIO. Detta är inte en unik situation inom en stor och omfattande verksamhet.

Vi förutsätter att det i det korta perspektivet främst kommer att vara fråga om att ordna informationsöverföring, dvs. samverkan mellan systemen. Vi har inte anledning att spekulera i om hela eller delar av de befintliga ekonomisystemen kan ersättas i ett längre

perspektiv. Vi bedömer att PRIO kommer att användas av både Försvarmakten och FMV inom överskådlig tid.

Vi har noterat att det finns ambitioner att bilda en gemensam serviceorganisation för ekonomiadministration inom det ekonomiska administrativa området. En utredning (Dir. 2010:117) har på uppdrag av regeringen att föreslå formerna för ett gemensamt servicecenter. Enligt direktiven är avsikten att regeringen ska kunna fatta beslut att genomföra bildandet av servicecentret med målsättningen att detta ska kunna ske den 1 januari 2012. Vi utesluter inte att en lösning, s.k. shared services inom förvaltningen, i ett längre perspektiv, kan vara av intresse för hela eller delar av försvarmakten.

Med det scenario angående utvecklingen av PRIO som redovisats tidigare, dvs. att projektet överförs till FMV som får ansvar för Införandena 3-4 och att Försvarmakten avstår från avrop av Införandena 5 och 6 är den långsiktiga utvecklingen inom försvarslogistiken en öppen fråga. Vi utgår dock från att det arbete som utförts inom PRIO-projektet t.ex. avseende processer och funktionella lösningar är av stort värde och måste tillgodogöras så långt möjligt av den nya huvudmannen.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att förutsättningarna med en ny huvudman och en sammanhållen försvarslogistik ger nya förutsättningar än de som gäller i nuvarande organisatoriska modell. Denna förändrade organisationsstrukturen kommer sannolikt att påverka den fortsatta utvecklingen.

## 7.5 Avtalsfrågor

Vid ett genomförande av utredningens förslag och ändrat huvudmannskap uppstår ett antal avtalsmässiga konsekvenser som måste lösas som en genomförandeaktivitet.

Avtalet angående utveckling av PRIO är tecknat mellan Försvarmakten och IBM. Avtalet innehåller bl.a. former för avrop av kommande införanden. Avtalet bör i tillämpliga delar överföras till FMV och säkras att FMV har förutsättningar att tillämpa avtalet och avropa ytterligare utveckling.

Utan att ha studerat frågan närmare kan det antas att förvaltnings- och utvecklingsorganisationen inom Försvarmakten har ett stort antal avtal som måste föras över till den nya huvudmannen FMV vid lämplig tidpunkt under 2012.



## 8. Ekonomiska konsekvenser

Vi har inte haft tidsmässiga möjligheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för systemstödet i sin helhet vid genomförande av utredningens förslag. Den organisationsmässiga förändringen utgörs främst av en förändring av huvudmannaskap med ansvarsmässig överföring av ett antal verksamheter från Försvarsmakten till FMV.

De kostnadsposter som kan redovisas sammanhänger i huvudsak med den pågående utvecklingen av PRIO och den säkerhetslösning som erfordras för att uppnå nivån Hemlig/Restricted.

Totalkostnaden för Införande 3–4 bedöms av Försvarsmakten att uppgå till cirka 850 Mkr. 700 Mkr utgörs av kostnader för Projekt PRIO (såväl anslagsfinansierade som lånefinansierade) inklusive avtalet med IBM. 150 mkr utgörs av anslagsfinansierade kostnader som bokförs direkt på förbanden för förberedelser, viss utbildning m.m.

Under 2012 förväntas kostnaderna för Införande 3–4 (slututfall) uppgå till cirka 175 mkr. Jämfört med anmodandesvaret från Försvarsmakten till försvarsdepartementet april 2010 innebär detta en viss förskjutning av kostnader från 2011 mot 2012 vad gäller den del som lånefinansieras.

Införande 3–4, kommer att medföra att ett antal äldre system avvecklas. Här ingår bl.a. DELTA (reservmaterieförsörjning), vissa kvarvarande delar av FSplus (ekonomi) och FREJ (stödsystem för förvaltningsdata förnödenheter). Den årliga drifts- och förvaltningskostnaden för de system som ska avlösas uppgår till cirka 32 mkr/år. Avvecklingen kommer att ske under 2012, men kalkylmässigt har Försvarsmakten antagit att kostnadsminskningen infaller fr.o.m. 2013. Vår bedömning är att den effekthemtagning som ska göras genom avveckling av befintliga system kan komma att skjutas ytterligare framåt i tiden.

Totalkostnaden för Införandena 5–6 bedöms av Försvarsmakten uppgå till 500 Mkr där 400 Mkr är kostnader för Projekt PRIO (lån + anslag) inkl kontraktet med IBM och 100 Mkr är kostnader i relation till förbanden (utbildningskostnader m.m.). Ett mindre utfall (under 30 mkr) förväntas under 2011 och resterande delar under 2012 och 2013. Slutlig fördelning mellan åren 2012 och 2013 kan inte avgöras innan förhandling med IBM vilket av Försvarsmakten bedöms vara klart före årsskiftet.

Kostnaden för säkerhetslösningen för PRIO beräknas för 2011–2012 till 209 mkr i investering och 26 mkr i drift 2012. Totalt för perioden 2011–2016 beräknas anskaffningskostnaden till 409 Mkr. Driftkostnaderna bedöms till cirka 27 mkr årligen. Viss administration av kryptonycklar, arbetstidsbortfall vid omstart m.m. samt uppgraderingar tillkommer. Beräkningen baseras på 8 000 användare med extra dator och 9 000 användare med endast USB-minne.

Vid omprövning av PRIO:s genomförandeplan fr.o.m. 2012 med en paus i Införande 3 och 4 uppstår vissa kostnader. De uppenbara ekonomiska effekterna är att det avtalsreglerade utvecklingsarbetet avstannar med vissa följdkostnader. Planerade slutliga investeringar inkl kostnader för säkerhet och den s.k. utrullning skjuts framåt i tiden. Effekthemtagningen genom avveckling av s.k. arvssystem skjuts också på framtiden.

Försvarsmakten har i anmodandesvar till försvarsdepartementet juli 2010 redovisat en kostnadskalkyl för en paus i PRIO-införande 3–4 under 12 månader. I denna redovisas en merkostnad på 300 Mkr för att initiera en paus t.o.m. återstart efter en paus. Därutöver redovisas förskjutning av kostnader<sup>8</sup> på cirka 380 Mkr.

Vi har inte möjlighet att närmare bedöma denna kalkyl men kan konstatera att förutsättningarna vid en paus pga. genomförande av utredningens förslag ger ett andra kalkylförutsättningar än de Försvarsmakten utgått från. En paus med anledning av ändringen i den organisatoriska strukturen innebär t.ex. enligt vad vi kan bedöma, att projektet avslutas inom Försvarsmakten och återstart av utvecklingen av försvarslogistiken görs hos den nya huvudmannen FMV. Försvarsmakten framhåller, som tidigare nämnts i denna rapport att de ekonomiska konsekvenserna vid ett avbrott i nuläget snarare bedöms som större än vid tidpunktens för anmodandesvaret.

Vi vill i det följande peka på några övriga ekonomiska konsekvenser där vi inte haft möjlighet att redovisa beräkningar eller skatta omfattningen.

- Anpassningar av PRIO och Agresso för att klara redovisningskraven i en ny organisatorisk struktur.
- På längre sikt en eventuell omkonfigurering av PRIO för drift för två myndigheter. Investeringsbehovet har av Försvarsmakten skattats till att motsvara cirka 150 personår.

---

<sup>8</sup> Förskjutning 1 år av lånefinansierade investeringar och begränsad realisering av nyttoeffekter.

- Minskade effekter inom Försvarmakten pga. mindre scoop för FMTIS, FMTIS är inte genomfört men potentialen förväntas minskas något pga. att Systemförvaltningsenheten överförs till FMV. Utfall fr.o.m. 2013.
- Samordning förvaltning och designansvar inom FMV, Möjlig effektiviseringspotential men genomslag tidigast fr.o.m. 2013/2014
- Kostnader fr.o.m. 2012 inom FMV för att bygga upp organisation och kompetens för att ta emot PRIO

**Intervjulist/källor****Försvarsmakten:**

Thomas Engevall	LEDS PRIO
Thomas Jardal	PRIO, konsult
Ola Thunqvist	PRIO, Införande 3 och 4
Harry Lindfors	PRIO
Torsten Hallstedt	PRIO
Patric Folkesson	PRIO
Carl Öhrström	FM CIO
Anders Persson	FM LOG (ek)
Christer Sandholm	PROD LED
Sten Sandberg	FM LOG (systemförv)
Krister Larsson	Insatsstaben
Torgny Henryson	PROD LOG
Per H Nilsson	PROD LED

**FMV:**

Håkan Färm	Verksledningsstaben
Jan-Erik Björk	KC avtal och upphandling
Eddie Lindkvist	
Mats Widoff	IS/IT

## Bilaga 1: Logistiksystem inom Försvarsmakten

### Källor:

1. Försvarsmaktens s.k. anmodandesvar 2010-07-30 med PRIO:s avvecklingsplan,
2. FM CIO förteckning över samtliga logistiksystem 2011-02-08
3. Stf C PROD LOG, identifiering av ändamål med vissa logistiksystem 2011-02-11 -14.

**Logistiksystem som planeras att avlösas av PRIO under Införande 3–4(19 st).<sup>9</sup> Avvecklingen bedöms inte ha slutförts under 2012 varför systemen förutsätts överföras till FMV**

System	Användning/syfte	Systemsamband	Not
AMP-FG	Logistiksystem som används av FMV – anläggningstillgångar	Lift, FREJ MDB(materieldatabas)	
D3	Stödsystem avtals- hantering		
DABOL	Stödsystem för adm av böcker m.m. inom FMLOG		
DELTA	Styr- och infosystem för FM:s reservmateriel- försörjning		
Farliga ämnen/Chess	Stödsystem kemiska produkter inom FM, FMV och FORTV		
FREJ88	Tekniska data och för- valtningsdata för FM:S förnödenheter	AMP/FG, BORIS, CDSATS, CDFREJ	
FS Plus	Stödsystem för ekonomi- uppföljning och upp- följning inom FMLOG		
Kronflyg	Bokningssystem resor		
Kör C Sth	Stödsystem Taxi och leasing		
LPI	Lönestatistik för FM- anställda		Införande 4
MIFOR	Militära fordonsregistret		
PALASSO förh	Underlag löne- förhandling		Införande 4
PDR	Grund o förvaltningsdata för FMs förnödenheter. Försystem till FREJ		
Provblankett	Stödsystem för register- vård. Urval från flera logistiksystem		
REL-X	Sökning i bl.a Frej, Delta		

<sup>9</sup> Detaljanalyser pågår och antalet system som planeras avvecklas i samband med Införandena 3 och 4 kan förändras. Vissa system kan komma att överföras för planerad avveckling i Införande 5 och 6.

System	Användning/syfte	Systemsamband	Not
Transport	Stödsystem för transportverksamhet, dokumentation		
UE/F	Hantering av utbytesenheter (styrning vid bristsituationer) Används även för leasing i Tjeckien och Ungern	Frej, Didas, FENIX, BELOS, JEEVES	
Utsökt	Datasökning i samband med avveckling av materiel		

**Logistiksystem som förutsätts överförs till FMV då de planeras att avlösas senare än 2012 (13 st)**

dbCIFO	Stödsystem inom FMV för tekniska analyser av materiel	Lift-L (LX), Lift-G, PRIO, Delta, VDLIV, Argus	Plan avlöses Inf 5
DU-Web	Tillägg till dbCIFO		Plan avlöses Inf 5
ESYM FU	Uppföljningssystem för genomfört materiel- underhåll	FENIX, Mifor, GDU, VK TP, PRIO, prenu- meranter	Plan avlöses Inf 5
Fenix	Stödsystem för flyg	Frej88, GDU, VD_LIV, RUF-PD39	Plan avlösas inf 6
KRI Plus	Lagring av dokument med hög säk-klass		Avlöses ej helt pga hög säker- hetsklass
LIFT (LIFT-H, LIFT-Ö)	Lednings- och informa- tionssystem för för- nödenhetsförsörjning och teknisk tjänst	Lift-H, IOR, PRIO, VD LIV, dbCIFO/DU WEB VÅS (RPS), FREJ mfl	Plan avlösas inf 6 alt nykonstruk- tion
LSS VAS	Lönesystem för rekryter		Option i Inf 6
PALASSO LÖN	Stödsyst för hantering av löner för samtliga FM- anställda		Option i Inf 6
PVCS Dimension	Konfigurationsledning och kontroll. Info om ritningar, artikeldata, strukturdata		Införande 6
System LSAR	Hantering av info från underhållsanalyser (LSA(R))		Införande 6
VDLIV	Information för planering och underhåll i FMs verkstäder		Införande 5
Wingrus	Uppföljning för marinens robotar		Avlöses ej pga för hög informations- klassning
VKTP	Drift- och underhåll för flyg inkl transportflyg		Införande 6



### Logistiksystem som förutsätts överförs till FMV (påverkas inte av PRIO:s införandeplaner) (25 st)

System	Användning/syfte	Systemsamband	Not
ADM	Ärendehanteringssystem till VD LIV, tidigare även till FM MATILDA.		Avvecklat, verksamheten utkontrakterad
BORIS	Arkivering/lagring tekniska ritningar		
BRA	Bild och ritningshanteringssystem för Anläggningsdokumentation. Filer överförs mellan FM och leverantör		
DIDAS F/B och Marktele	Drift- materieluppföljning flyg	FREJ, VKTP,GDU, FENIX,FSD PRIMUS, UEF,UTSÖKT, ESYM, FU, IUS StriC	Delvis avlöst
DIS (PTI)	Visningsverktyg och databas. Systemet hanterar information som fartyg, skolor, verkstäder, baser och FMV behöver och omfattar handhavande, felsöknings- och reparationsanvisningar.		
DITO	Webbaserad publicering av Teknisk Order som används bl a vid förrådstjänst . Systemet nyttjar FM IP-nät.		Ägs, utvecklas och driftas av FMV.
DIUS /M	Uppföljningssystem materiel marinen		
DIUS LuftT Mark	Avvikelsehantering/uppföljning	Lift, Didas Marktele	
ELDIS	Konfiguration och dokumentation elsystem flyg		
FM ADF	Datafångst streckkoder, anpassad civil standard	LIFT, DELTA	
FSD	Flygsäkerhetssystem som rapporterar händelser, incidenter för styrning och analys/uppföljning och presenterar flygdata från bl.a DIDAS.	GDU,UNIHP, FREJ88,DIDAS F/B	
Datoriserad vårdokumentation	Patientjournalssystem	CSS, PLIS	
GDU	Generellt Datalager Underhållsinformation och innehåller endast information från DIDAS	DIDAS,VKTP, Fenix, UNIHP, FSD,UEF,BEDA RM12, ANM	
FenixE	Uppföljningssystem Flyg	ARM Manuell, integration med Frej88	

System	Användning/syfte	Systemsamband	Not
GMS	Utbildningssystem flygvapnet		
PMF	Produktionsmiljö Materieförteckningar. Används för att producera materieförteckningar. En rad rationaliseringar och förbättringar har skett inom produktionsfasen, administration och produktionsberedningar.		
PRIMUS FD	Planerings – och uppföljningssystem flygvapnet	DIDAS, VDLIV, PRIO, FREJ	Avlöst men i drift
PUFF	Stödjer flyg-, bas- och marktelematerielens förebyggande underhåll. Systemet används för framtagning, lagring, fastställelse, tryckning och distribution av Underhållsplan Materiel, som tillhör gruppen direktiva publikationer		
UNIHP	Verktyg för materieluppföljning som hanterar efterbearbetning och sammanställning av felhändelse och åtgärdsinformation (TRAB- och ÅR-information) från DIDAS, för flygplan och helikoptrar som följs upp i DIDAS FLYG.	GDU, FSD, SVA	UNIHPtf förvaltas och används av SAAB AT
VKTP	Driftuppföljning flygvapnet transport (Herkules)	Frej, Didas,GDU, ESYM	
WMS ASTRO	Lagerstyrning , centrallager	LIFT och i framtiden PRIO	
Rengörings-systemet	Planeringssystem lokalvård		
RESNET	Reseplaneringssystem	Kronflyg, PRIO	
FMLOG WEB (Webbdelta)	Webgränssnitt till Delta		
SM7	Ärendehantering servicedesk		

### Logistiksystem som förutsätts kvarstå inom FM pga. att de kan anses Insatsnära (2 st)

System	Användning /syfte	Systemsamband	Not
DIUS StiC	Stödssystem för nödenheter och materielunderhåll för stidsledningscentraler		Avlöses Införande 5
RSF	Resursledningssystem Insatsverksamhet		

