

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
Internet: 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

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regering beslutade vid regeringssammanträde den 29 april 2010¹ att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet på försvarsområdet. Utredaren ska därvid även lämna förslag på hur kostnadsreduceringar som uppgår till minst två miljarder kronor årligen - jämfört med utfallet 2008 - kan genomföras av Försvarsmaktens logistikverksamhet och det stöd som Försvarets materielverk (FMV), Förvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar till Försvarsmakten.

Regeringen beslutade den 14 oktober 2010 om tilläggsdirektiv till utredningen.²

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 29 april 2010 civilingenjör Jan Segerberg som särskild utredare.

Den 17 maj 2010 förordnades departementsråd, tillika generallöjtnant, Mats Nilsson som militär expert i utredningen.

Den 1 juli 2010 förordnades som huvudsekreterare i utredningen byråchef Thomas Wallander. Den 7 juni 2010 förordnades stf. chef test och evaluering Marie Holmberg som biträdande huvudsekreterare och avdelningsdirektör Anders Dager som sekreterare. Den 3 januari 2011 entledigades analytiker Mikael Wiklund som expert och förordnades som sekreterare i utredningen. Utredare Ann Lundberg har medverkat i utarbetandet av olika avsnitt i betänkandet. Lisbeth Lindin, kommittéservice, har medverkat vid framtagandet av betänkandet.

Som sakkunnig att ingå i utredningen förordnades den 27 augusti 2010 departementssekreteraren Henrik Holmer, departementssekreteraren Michael Jacob, departementssekreteraren Mattias Jennerholm,

¹ Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten" (dir 2010:45).

² Tilläggsdirektiv till utredningen om ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten (Fö 2010:01) (dir 2010:104).

departementsrådet Cecilia Looström och departementsrådet Peter Mild.

Som experter att ingå i utredningen förordnades samma dag generalmajor Bengt Andersson, marknadsdirektör Rolf, Arremark, kommandör Peter Bager, professor emeritus Berndt Brehmer, chef anskaffningskontor Anders Brunnberg, kommandör Kenth Gutensparr, överstelöjtnant Claes Isoz, chef strategisk materielledning Per Lodin, överste Örjan Nilson, professor Martin Norsell, konteramiral Leif Nylander, överste Mats Olofsson, filosofie doktor Birgitta Rydén, stf. chef anskaffningskontor Tobias Steen, stf. chef strategisk materielledning Cathrin Thorsell Starud, överste Lars Träff, analytiker Mikael Wiklund, forskningschef Katarina Wilhelmsen och överstelöjtnant Björn Wollenz.

Utredningen, som har antagit namnet Försvarsstrukturutredningen, får härmed överlämna betänkandet *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret* (SOU 2011:36). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i april 2011.

Jan Segerberg

/Thomas Wallander
Marie Holmberg
Anders Dager
Ann Lundberg
Mats Nilsson
Mikael Wiklund

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	23
1 Inledning	43
1.1 Uppdraget.....	43
1.2 Uppdragets genomförande.....	44
1.3 Betänkandets disposition.....	46
2 Utgångspunkter, m.m.	49
2.1 Inledning.....	49
2.2 Ett användbart försvar.....	49
2.3 Begreppet stödverksamhet, m.m.....	53
2.3.1 Generella förvaltningspolitiska ställningstaganden.....	53
2.3.2 Förvaltningspolitiska ställningstaganden på försvarsområdet.....	54
2.3.3 Kärn- eller stödverksamhet?.....	56
2.3.4 Olika begrepp, m.m.....	57
2.4 Försvarsmaktens systemstöd (PRIO) som utgångspunkt för det fortsatta arbetet.....	60
2.4.1 Inledning.....	60
2.4.2 Närmare om systemstödet (PRIO).....	60
2.4.3 Systemstödet (PRIO) betydelse i det fortsatta arbetet.....	61

2.5	Stödutredningens förslag.....	62
2.5.1	Inledning.....	62
2.5.2	Närmare om förslagen.....	62
2.5.3	Remissinstansernas synpunkter.....	65
2.5.4	Stödutredningens förslag i det fortsatta arbetet.....	67
2.6	Avgränsning av uppdraget.....	68
3	Tidigare utredningar.....	69
3.1	Inledning.....	69
3.2	2001 års materielförsörjnings- och forskningsutredningar.....	69
3.3	Organisationsöversyner under perioden 2002–2004.....	71
3.4	Försvarsförvaltningsutredningen.....	72
3.5	Försvarsstyrningsutredningen.....	74
3.6	Utredningarnas genomslag.....	76
4	Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag.....	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Bakgrund.....	78
4.3	FoU på försvarsområdet – syfte med verksamheten.....	78
4.3.1	FoU ur ett förmåge- och nyttoperspektiv.....	82
4.4	FoU på försvarsområdet – verksamhetens omfattning.....	84
4.4.1	Försvarsrelaterad FoU.....	84
4.4.2	Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsverksamhet.....	85
4.5	FoU på försvarsområdet – verksamhetens innehåll.....	86
4.5.1	Forskning, teknikutveckling samt FoT-transfer.....	86
4.5.2	Studier och konceptutveckling.....	94
4.5.3	Organisations- metod- och materielförsök.....	96
4.5.4	Övrig koncernövergripande FoU.....	97
4.6	Ledning och inriktning av försvarets FoU.....	97
4.6.1	Försvarsmaktens strategi för FoU.....	97

4.6.2	Övergripande om försvarets FOU-processer.....	104
4.7	Större aktörer på FoU-området – roller, ansvar och resurser	108
4.8	Utvecklingen rörande försvarets FoU.....	111
4.9	Några bedömningar och iakttagelser rörande dagens FoU.....	113
4.9.1	FoU på försvars- och säkerhetsområdet, särart och särskilda förutsättningar.....	113
4.9.2	FoU eller annan verksamhet?	114
4.9.3	FoU som ett verktyg för beslut under osäkerhet.....	115
5	Materiel- och logistikverksamheten i dag	117
5.1	Materieförsörjning.....	117
5.1.1	Inledning	117
5.1.2	Bakgrund.....	117
5.1.3	Den nya inriktningen för materieförsörjningen.....	118
5.1.4	Ansvar och roller	119
5.1.5	Allmänt om materieförsörjningsprocessen.....	121
5.1.6	Materieförsörjningens processer	122
5.1.7	Strategi för materieförsörjning, m.m.....	128
5.1.8	Materieförsörjningens olika skeden	131
5.1.9	Aktörernas roller och uppgifter.....	134
5.1.10	Ekonomisk samordning	139
5.1.11	Försvarsmaktens materiella tillgångar	140
5.1.12	Internationellt försvarsmaterielsamarbete	143
5.2	Logistikförsörjning.....	147
5.2.1	Allmänt.....	147
5.2.2	Logistikens aktörer och verksamhet	155
5.2.3	Finansiering och kostnader.....	159
5.3	Gemensamt för materiel- och logistikförsörjningen	159
5.3.1	Aktörernas ansvar för materielen	159
5.3.2	Särskilt om styrning och uppföljning av verksamheten	163
5.3.3	Offentlig-privat samverkan, OPS.....	164
5.4	Särskilt om stödsystem.....	166
5.5	Pågående förändringsarbete	168

5.5.1	Inom Försvarsmakten.....	168
5.5.2	Inom FMV.....	169
6	Försvarsmyndigheterna.....	173
6.1	Inledning.....	173
6.2	Försvarsmakten	173
6.2.1	Allmänt/Uppgifter.....	173
6.2.2	Organisation, styrning och ledning	174
6.2.3	Särskilt om forsknings och utveckling	184
6.2.4	Särskilt om materieförsörjning.....	186
6.2.5	Särskilt om logistikverksamheten	189
6.2.6	Ekonomi, m.m.....	195
6.3	Försvarets materielverk.....	196
6.3.1	Allmänt	196
6.3.2	Uppgifter	197
6.3.3	Organisation, styrning och ledning	198
6.3.4	Ekonomi, m.m.....	203
6.4	Totalförsvarets forskningsinstitut.....	206
6.4.1	Allmänt	206
6.4.2	Uppgifter	206
6.4.3	Organisation.....	207
6.4.4	Forskningsområden	215
6.4.5	Internationellt samarbete	217
6.4.6	Ekonomi, m.m.....	219
6.5	Försvarshögskolan	222
6.5.1	Allmänt	222
6.5.2	Uppgifter.....	222
6.5.3	Organisation.....	223
6.5.4	Utbildning	224
6.5.5	Forskning och forskningsämnen	229
6.5.6	Nordiskt samarbete i utbildningsfrågor	234
6.5.7	Ekonomi m.m.....	234
7	Försvarsmaterielmarknaden, m.m.....	239
7.1	Inledning.....	239
7.2	Försvarsindustrin roll i ett säkerhetspolitiskt perspektiv	240

7.3	Försvarsindustri i Sverige	242
7.3.1	Bakgrund och utveckling	242
7.3.2	Ägarförhållanden	244
7.3.3	Verksamhetsområden	244
7.3.4	Internationell verksamhet, m.m.....	245
7.3.5	Exportstöd	246
7.3.6	Exporttillstånd enligt lagen om krigsmateriel.....	246
7.3.7	Referenskundsbegreppet.....	247
7.4	Försvarsindustriella basens betydelse	247
7.5	Förändrat agerande hos försvarsindustrierna.....	248
7.6	Förändrad gränssyta mellan myndigheter och industri	250
8	Internationell utblick	251
8.1	Inledning.....	251
8.2	Finland.....	253
8.2.1	Allmänt.....	253
8.2.2	Forskning och utveckling.....	254
8.2.3	Materielförsörjning.....	256
8.3	Norge.....	260
8.3.1	Allmänt.....	260
8.3.2	Forskning och utveckling.....	260
8.3.3	Materielförsörjning.....	263
8.3.4	Försvarslogistik.....	264
8.4	Nederländerna.....	270
8.4.1	Allmänt.....	270
8.4.2	Forskning och utveckling.....	271
8.4.3	Materielförsörjning och logistik.....	271
8.4.4	Övrigt stöd och tjänster	273
8.5	Sammanfattning	273
9	Det framtida försvaret	279
9.1	Utgångspunkter, m.m.....	279
9.2	Förändringar avseende uppgifter och krav samt insatsorganisation och beredskap	281

9.2.1	Uppgifter för, och krav på, Försvarmakten 2008 respektive 2010 och framåt.....	281
9.2.2	Försvarmaktens insatsorganisation och beredskap.....	284
9.2.3	Utlandsstyrkans avskaffande.....	287
9.3	Förändringsarbete och förändringsbehov.....	289
9.4	Slutsatser.....	294
10	Försvarmaktens behov av stöd	297
10.1	Inledning.....	297
10.2	Utgångspunkter, m.m.	298
10.2.1	Försvarmaktens underlag, m.m.	298
10.2.2	Försvarmaktens bedömning av stödbehovet	303
10.2.3	Några problemområden, m.m.	305
10.2.4	Stödutredningen.....	311
10.3	Sammanfattning.....	312
10.4	Överväganden och slutsatser	313
11	Forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning som svarar mot nya krav och behov ..	315
11.1	Inledning.....	315
11.2	Generella utgångspunkter, m.m.	315
11.2.1	Nya krav på försvarsmyndigheterna	315
11.2.2	Några nyckelobservationer.....	317
11.2.3	Erfarenheter från några länder	321
11.3	Överväganden och slutsatser	322
11.3.1	Inledning.....	322
11.3.2	Den nya försvarspolitiska inriktningen – nya krav och nya behov.....	322
11.3.3	Dagens målbild – vad ska uppnås och vad krävs	322
11.3.4	Forskning och utveckling.....	325
11.3.5	Materiel- och logistikförsörjning.....	326
11.3.6	Förändrade gränssnitt och försörjningstrygghet	327
11.3.7	Försvarsupphandling	332
11.3.8	Renodling, spårbarhet och uppföljning	334

11.3.9	Förändringar gällande organisationsstruktur.....	335
11.3.10	Ny finansieringsmodell och anslagsstruktur	336
11.3.11	Bolagiseringsprövningar	336
12	Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten	339
12.1	Inledning.....	339
12.2	Utgångspunkter	340
12.2.1	Regeringens syn på försvarsmaktens framtida FoU	340
12.2.2	Utvecklingstendenser av betydelse för försvarets och samhällets behov av försvars- och säkerhetsrelaterad FoU	342
12.2.3	FoU på försvars- och säkerhetsområdet, särart och särskilda förutsättningar.....	349
12.3	Försvarsmaktens syn på det framtida behovet av FoU	354
12.3.1	Försvarsmaktens ekonomiska bedömningar rörande behovet av FoU	356
12.3.2	Rishtaganden/osäkerheter med anledning av minskad ambition på FoU-området	361
12.4	Andra behov av FoU kopplat till försvars- och säkerhetspolitiska mål.....	362
12.5	Övervägandet och förslag.....	364
12.5.1	Försvarsmaktens framtida behov av FoU	364
12.5.2	Nya forum och samarbetsformer för samhällets behov av försvars- och säkerhetsrelaterad FoU.....	368
12.5.3	Ändrade principer för finansiering och avvägning av samhällets försvars- och säkerhetsrelaterade FoU	370
13	Forskning och utveckling - framtida struktur	375
13.1	Inledning.....	375
13.2	Utgångspunkter	375
13.2.1	Regeringens direktiv rörande en framtida struktur för FoU.....	375
13.2.2	Stödutredningens förslag	376

13.2.3	Krav på ett framtida system för försvarets FoU	376
13.2.4	Försvarets framtida behov av FoU och relationen till olika utförare	384
13.3	FOI:s nuvarande och framtida verksamhet	387
13.3.1	Dagens FoU-verksamhet.....	388
13.3.2	Morgondagens FoU-verksamhet	390
13.3.3	Problemområden.....	391
13.4	FOI:s framtida organisationsform	394
13.4.1	Möjligheten att bolagisera FOI:s verksamhet.....	395
13.4.2	Frågan om myndigheters säljverksamhet på marknaden	397
13.4.3	FOI:s verksamhet på konkurrensutsatta marknader.....	399
13.4.4	Överväganden och bedömningar	400
13.5	Effektiviseringar av FOI:s verksamhet	401
13.5.1	Inledning.....	401
13.5.2	Utvecklingen av timpriserna	403
13.5.3	Överväganden och bedömningar	404
13.6	Försvvarshögskolan nuvarande och framtida verksamhet.....	406
13.6.1	Inledning.....	406
13.6.2	Dagens FoU-verksamhet.....	407
13.6.3	Morgondagens FoU-verksamhet	411
13.6.4	Problemställningar	412
13.7	FHS framtida organisation och koppling till vetenskapssamhället	414
13.7.1	Överväganden och bedömningar	415
14	En sammanhållen försvarslogistik.....	421
14.1	En sammanhållen försvarslogistik.....	421
14.2	Styrning.....	430
14.3	Förändrade gränssnitt mellan staten och privata aktörer	433
14.4	Försörjningstrygghet	440
14.5	Privata aktörers utmaningsprojekt.....	447

15 Upphandling av försvarslogistik, m.m.	451
15.1 Inledning.....	451
15.2 Upphandlingsregler inom Europeiska unionen	452
15.2.1 Regler om offentlig upphandling.....	452
15.2.2 Grundläggande principer.....	453
15.3 Direktivet om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet	454
15.3.1 Ett nytt direktiv om försvars- och säkerhetsupphandling.....	455
15.3.2 Tillämpningsområde	456
15.3.3 Undantaget i artikel 346 i EUF-fördraget	457
15.3.4 Vissa upphandlingsförfaranden m.m.	459
15.3.5 Fördragets efterlevnad.....	460
15.4 Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen	460
15.4.1 Inledning	460
15.4.2 Försvars- och säkerhetsmarknaden	460
15.5 Försörjningstrygghet och offentlig upphandling	462
15.5.1 Krav på försörjningstrygghet	462
15.5.2 Analys av krav tidigt i processen	462
15.5.3 Möjligheterna att göra modifieringar	463
15.5.4 Behoven av att ingå internationella avtal om materielsamarbete	463
15.6 Överväganden kring vissa upphandlingsrättsliga frågeställningar	464
15.6.1 Splittrad försörjningskedja påverkar upphandlingen av varor och tjänster	464
15.6.2 Försvarsupphandlingsdirektivets påverkan.....	464
15.6.3 Ett sammanhållet ansvar för upphandlingar	465
15.7 Överprövning i domstol.....	467
15.7.1 Bakgrund	467
15.7.2 Ökad specialisering, m.m.	468
15.7.3 Förtur och tidsfrister.....	469
15.7.4 Avgift vid begäran om överprövning.....	470
15.7.5 Officialprincipen.....	471
15.7.6 Preklusionsregler	471
15.7.7 Ersättning för rättegångskostnader	473

16	Försvarslogistik – en ny struktur	475
16.1	Inledning.....	478
16.2	Kraven på en ny struktur för försvarslogistiken	480
16.3	Handlingsalternativ	484
16.3.1	Tidigare förslag.....	484
16.3.2	Aktuella handlingsalternativ.....	487
16.4	Överväganden och förslag	505
16.4.1	Värdering av alternativen.....	506
16.4.2	Rangordning av alternativen.....	511
16.5	Precisering av en ny framtida försvarslogistik.....	512
16.5.1	Försvarslogistikens inriktning.....	512
16.5.2	Verksamhetsövergångar.....	512
16.5.3	Ansvarsförhållanden	517
16.5.4	Styrning, kontroll och uppföljning	519
16.6	Systemstödet.....	521
16.6.1	Försvarsmaktens ekonomi- och resursledningssystem (PRIO).....	521
16.6.2	Försvarsstrukturutredningens bedömning.....	526
16.7	Bedömda effekter Alternativ 2	527
16.7.1	Inledning.....	528
16.7.2	Kostnadsreduktioner	528
16.7.3	Ej kvantifierbara effekter.....	534
16.7.4	Särskilt om Försvarsmaktens bedömda rationaliseringseffekter (Alternativ 1).....	537
16.8	Finansieringsfrågor	539
16.8.1	Nuvarande finansiering.....	539
16.8.2	En utvecklad form för finansiering.....	540
16.9	Nya verksamhetsformer, OPS och utvecklad industrisamverkan	541
16.10	Genomförande.....	542
16.10.1	Verksamhetsövergångar och minskat personalbehov.....	542
16.10.2	Genomförandearbetets organisering	544
16.10.3	Stegvist genomförande	544

16.10.4	Författningsändringar	545
16.10.5	Namnbyte	545
16.10.6	Tidsaspekter	545
16.11	Särskilt om evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter m.m.....	546
16.11.1	Uppdraget	546
16.11.2	Verksamheten	546
16.11.3	Informationssäkerhetsutredningens bedömningar	548
16.11.4	Försvarsstrukturutredningens bedömning	548
17	En sammanhållen styrning av försvarslogistiken.....	551
17.1	Inledning.....	552
17.2	En utvecklad styrning	552
17.2.1	Generella utgångspunkter	552
17.2.2	Styrning av försvaret som en helhet	553
17.2.3	En stärkt utvärderings- och uppföljningskapacitet ..	559
17.3	En ändamålsenlig finansieringsmodell för försvarslogistikförsörjningen	566
17.3.1	Renodling och ansvarsdelning ger motiv till en ändrad finansieringsmodell	566
17.3.2	Finansiering via statskapital – Statskapitalmodellen.....	569
17.3.3	Finansiering med bruttoanslag – Bruttoanslagsmodellen	577
17.3.4	En jämförande analys av modellerna	581
17.3.5	Utredningens överväganden	584
17.4	Förändringar i anslag och anslagsstruktur.....	585
17.4.1	Flera motiv för att ändra anslag och anslagsstruktur.....	585
17.4.2	Utredningens överväganden	590
18	Statliga bolag inom försvarslogistiken?	593
18.1	Inledning.....	593
18.2	Försvarets fastigheter	593
18.2.1	Bakgrund	593

18.2.2	Flexibel och kostnadseffektiv lokalförsörjning.....	594
18.2.3	Fastighetsförvaltning i myndighetsform respektive bolagsform.....	594
18.2.4	Nuvarande hyresmodell.....	595
18.2.5	Försvarsmaktens lokalutnyttjande.....	596
18.2.6	Omstrukturering av fastighetsförvaltningen	596
18.2.7	Försvarsmaktens ansvar för sin lokalförsörjning	597
18.2.8	Sammanfattning	597
18.3	Statliga bolag inom andra delar av försvarslogistiken	597
18.3.1	Inledning.....	598
18.3.2	Möjligheten till bolagisering.....	598
18.3.3	Myndigheternas synpunkter	599
18.4	Utredningens överväganden	600
18.5	Exemplet QinetiQ.....	602
18.5.1	Bakgrund	602
18.5.2	DERA:s verksamhet delas upp mellan en ny myndighet och ett bolag.....	602
18.5.3	Qinetiq börsnoteras och säljs ut	603
18.5.4	Verksamhet i dag.....	604
19	Besparingsförslagen m.m. – sammanfattning.....	605
19.1	Inledning.....	605
19.2	De sammanlagda besparingarna.....	606
19.3	Forskning och utveckling	608
19.4	Försvarslogistik	611
19.5	Besparingar och risker.....	614
19.6	Användning av frigjorda medel	616
20	Konsekvensanalys.....	621
20.1	Inledning.....	621
20.2	Verksamhetsmässiga konsekvenser.....	621
	Minskad handlingsfrihet ur en kunskapsynvinkel	622
	Konsekvenser av eventuella omorganiseringar av FHS	622

Utmaningar för FMV som mottagare av nya verksamheter.....	623
20.3 Statsfinansiella konsekvenser	623
Särskilt om PRIO.....	625
20.4 Konsekvenser för företagen	626
20.5 Andra samhällsekonomiska konsekvenser	627
20.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	628
20.7 Konsekvenser för sysselsättningen	628
20.8 Övriga konsekvenser	628
Behov av författningsändringar - sammanställning	629
Särskilt yttrande	633
Referenser	635
Bilagor	
Bilaga 1 Direktiv.....	643
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	649

Förkortningar

AAP 48	Allied Administrative Publication
AK	Anskaffningskontor
BP	Budgetproposition
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BU	Budgetunderlag
CBRN	Chemical, biological, radiological, and nuclear – kemisk, biologisk, radiologisk och nukleär
CCRA	Common Criteria Recognition Arrangement
CDC	Commando DienstenCentra
CD&E	Concept Development and Experimentation
CKU	Centrum för klinisk utbildning
COTS	Commercial off-the-shelf
CSEC	Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet
DMO	Defence Materiel Organisatie
DMP	Defence Materiel Process
DPAS	Defense Priorities and Allocation System
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EDA	European Defence Agency
EDIR/FA	European Defence Industry Reconstruction Framework Agreement
ESV	Ekonomistyrningsverket
ETAP	European Technology Acquisition Programme
EU	Europeiska unionen
FBA	Folke Bernadotteakademien
FEM	Försvarsmaktens ekonomimodell
FFI	Forsvarets forskningsinstitut
FFU	Försvarsförvaltningsutredningen
FHS	Försvarshögskolan
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLSC	Flygvapnets Luftstridssimuleringscentrum
FM	Försvarsmakten
FM ArbO	Arbetsordning för Försvarsmakten
FM BERO	Försvarsmaktens beredskapsorder

FM VU	Försvarmaktens verksamhetsuppdrag
FML	Försvarmaktens ledningsgrupp
FMLOG	Försvarmaktens logistik
FMTM	Försvarmaktens telenät- och markteleförband
FMUP	Försvarmaktens utvecklingsplan
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FORBE	Forskning för regeringens behov
FortV	Fortifikationsverket
FoT	Forskning och teknikutveckling
FoU	Forskning och utveckling
FRI	Försvarets rationaliseringsinstitut
FXM	Försvarexportmyndigheten
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
IFoT	Inriktningsplan för Försvarmaktens Forskning och TeknikutvecklingT
IFS	Institut för försvarsstudier
IKT	Informations- och kommunikationsteknik
IO 14	Insatsorganisation 2014
IPT	Integrerat projektteam
JCL	Joint Logistic Center
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
JSS	Joint Support Service
KI	Karolinska Institutet
KIAB	Karolinska Institutet Innovations AB
KIHAB	Karolinska Institutet Holding AB
KTH	Kungliga Tekniska högskolan
LAS	Lagen om anställningsskydd
LOI	Letter of intent
MBL	Medbestämmandelagen
MFS	Materieförsörjningsstrategin
MMS	Myndighetsgemensam marknadsstrategi
MOTS	Military off-the-shelf
MP	Materielplan
MSA	Materielsystemansvarig
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MSI	Människa-System-Interaktion
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NBG	Nordic Battlegroup
NFFP	Nationella flygtekniska forskningsprogrammet

NMP	New public management
NLR	National Aerospace Laboratory
NORDEFECO	Nordic Defence Cooperation
NSE	National Support Element
OA	Operationsanalys
OCCAR	Organisation Conjoint de Cooperation un matière d'armement
OMMU	Organisations-, metod- och materielutveckling
OPP	Organisation, profession och personal
OPS	Offentlig-privat samverkan
PPF/PPF	Partnerskap för fred/Partnership for peace
PP	Produktionsplan
PWC	PricewaterhouseCoopers
RK	Regeringskansliet
RML	Regler för militär luftfart
RTO	Research and Technology Organisation
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SAMO	Samordningsavtal
SLL	Stockholms läns landsting
SLU	Sveriges Lantbruksuniversitet
SME-D	Branschorganisation för små och medelstora företag inom försvarssektorn
SMF	Snabb materielförsörjning
SML	Strategisk materielledning
SOGIS-MRA	Senior Officials Group Information Systems Security – Mutual Recognition Agreement
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TOEM	Taktiska Organisatorisk Ekonomisk Målsättning
TRL	Technology Readiness Level
TTEM	Taktisk Teknisk Ekonomisk Målsättning
TTM	Teknisk tjänst mark
UCAV	Unmanned Combat Air Vehicle
UI	Utrikespolitiska institutet
VG	Verksamhetsgren
ÄF	Ägareföreträdare
ÄFR	Ägareföreträdarens representant
ÖB U	Överbefälhavarens uppdrag

Sammanfattning

Uppdraget

Försvarsstrukturutredningen har regeringens uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv forsknings- och utvecklingsverksamhet samt materiel- och logistikförsörjning på försvarsområdet. I uppdraget ingår att analysera Försvarsmaktens logistikverksamhet och det stöd som Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) lämnar till Försvarsmakten. Förslagen ska utgå från Försvarsmaktens behov av stöd och ska frigöra ekonomiskt utrymme för att, i enlighet med riksdagens beslut, göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvar med anställda och kontrakterade soldater och sjömän möjlig.¹ Förslagen ska möjliggöra att kostnaderna för stödet kan reduceras med minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet 2008. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på hur en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning kan utformas. I uppdraget ingår också att lämna förslag på finansieringsprinciper för forsknings- och utvecklingsverksamheten samt beskriva hur Försvarsmakten kan utöva en mer ändamålsenlig styrning av försvarets materiel- och logistikverksamhet. Uppdraget innefattar även att pröva vilka verksamheter som av effektivitetsskäl eller andra skäl bör överföras till andra offentliga eller privata aktörer.

I uppdraget ingår även att lämna förslag på fortsatt lokalisering av Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt vilken myndighet som ska ansvara för signatärskapet för *Common Criteria Recognition Arrangement* (CCRA).

¹ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Nuvarande verksamhet

Försvarsstrukturutredningen har genomfört arbetet utifrån ett verksamhetsperspektiv snarare än ett myndighetsperspektiv. Detta innebar att utredningen påbörjade sitt arbete med en kartläggning av dagens verksamheter och vilka uppgifter och ansvar som åvilar de olika aktörerna. Arbetet genomfördes med hjälp av extern konsult samt de förordnade experterna från de olika myndigheterna.

Internationell utblick – hur gör andra länder?

Försvarsstrukturutredningen har genomfört en begränsad internationell utblick avseende den militära stödverksamheten i några jämförbara länder där urvalet begränsades till Norge, Finland samt Nederländerna. Utredningen presenterar bl.a. några sammanfattande slutsatser kring ledning, styrning och organisation, försvarslogistik och livscykelperspektivet samt försvarsindustriella aspekter.

En sammanslagen materiel- och logistikförsörjning är implementerad i de studerade länderna där livscykelperspektivet inom materiel- och logistikförsörjningen betonas som en viktig faktor för kostnadsutveckling för materiel- och logistikförsörjningen samt den operativa tillgängligheten. Skillnaderna i den organisatoriska utformningen är stora, verksamheten bedrivs både parallellt (försvarsgrensvis), i en samlad försvarsmaktsgemensam organisation eller genom separata organisationer utanför försvarsmakten men som en del av försvarsministeriet.

Såväl nationell försvarsindustri som försvarsindustriella aspekter är faktorer som beaktas i den samlade försvarslogistikverksamheten i de studerade länderna. Detta kommer dock till olika uttryck, i form av såväl värnande av inhemsk industri som viss skepsis till nyttjande av deras tjänster. I ett av de studerade länderna har samverkan dock lett till ett strategiskt partnerskap genom ett mångårigt kontrakt mellan försvaret och industrin.

Det framtida försvaret – förändringar krävs

Försvarsstrukturutredningen gör i betänkandet en jämförelse mellan uppgiftsställningen till Försvarsmakten, krav på operativ förmåga, insatsorganisationens utformning och indelning samt beredskap före och efter den nya försvarspolitiska inriktningen som regering och riksdag beslutade 2009. Såväl kvantitativa som kvalitativa slutsatser pekar på de högre krav som ålagts försvarsmyndigheterna gemensamt och ytterst Försvarsmakten. Utredningens sammanfattande bedömningar är att det är ett omfattande förändringsbehov och förändringsarbete som behöver genomföras. Beskrivningen av uppgiftsställning och krav som ska innehållas och uppnås som en följd av statsmakternas beslut utgör en viktig delmängd för resterande delar av betänkandet och utredningens förslag.

Försvarsmaktens behov av stöd har förändrats

Försvarsstrukturutredningens förslag ska utgå från Försvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter. Försvarsmakten har till utredningen, utifrån nya uppgifter och krav på operativ förmåga m.m., redovisat myndighetens framtida behov inom forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning

Myndigheten utgår i sin redovisning från utfallet 2009 och anger detta som behovet före den nya försvarspolitiska inriktningen. Försvarsmakten anger att de beräknade kostnaderna för det totala stödbehovet uppgår till drygt 27 miljarder kronor fördelade på samtliga anslag. Sammantaget redovisar myndigheten att inga verksamheter bedöms kunna utgå, det bedöms dock föreligga minskade behov av forskning och utveckling, inklusive materielutveckling, samt ökade behov inom logistikområdet inkluderande vissa materielrelaterade processer, främst materielproduktion och materielunderhåll. Myndigheten bedömer att skillnaden mot 2009 av det totala behovet i monetära termer sammantaget understiger en procent. Försvarsmakten anger också i sitt underlag till utredningen att den beslutade insatsorganisationen kommer att vara personellt och materiellt uppfyllt först 2019.

Utredningen redovisar ett antal problemområden rörande bl.a. spårbarhet och effektivitet samt redovisade ambitionsnivåer.

Utredningen konstaterar att Försvarsmaktens redovisning är komplex och inte helt enkel att följa. Verksamheternas anslagsbelastning bedöms ha överordnats verksamhetsgrenarnas innehåll vilket leder till slutsatsen att en starkare och tydligare koppling mellan anslag, verksamhetsgrenar, verksamhetens måluppfyllnad och kostnadsutfall bör eftersträvas i Försvarsmaktens verksamhet.

Forskning och utveckling samt materiel och logistik – framtida behov och nya krav

Försvarsstrukturutredningen redovisar mål, medel och metoder som svarar mot framtidens krav, tillsammans med slutsatser från betänkandets inledande delar. De nyckelobservationer som identifierats utifrån genomförda kartläggningar av dagens verksamheter värderas och utredningen konstaterar att de är giltiga och har relevans även utifrån de förändrade kraven.

Statsmakternas styrningar och krav, tillsammans med bl.a. EU-gemensamma regler för upphandlingar är ytterligare ingångsvärden som ligger till grund för den fortsatta utformningen av utredningens förslag och utredningen redovisar överväganden och bedömningar kring frågor om renodling, spårbarhet och uppföljning samt styr- och finansieringsmodeller.

I enlighet med utredningens direktiv beskrivs faktorer att beakta vid förändrade gränssnitt och större åtagande från privata aktörer samt frågor kring försörjningstrygghet och internationellt samarbete. Utredningen konstaterar att frågor kring försvarsupphandling nu och i framtiden, både utifrån regeringens inriktningar samt EU-regelverk medför att kraven kan sägas skärpas vilket leder till behov av tydliggjorda ansvar och samlade kompetenser. Utredningen fördjupar sig i dessa förhållanden i ett särskilt kapitel i betänkandet.

Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten förändras

Ingen forsknings- eller utvecklingsverksamhet bör avvecklas

Försvarets behov inom forskning och utveckling förändras i den studerade perioden, men inte på något område bedöms dock behovet upphöra. Försvarsstrukturutredningen bedömer att behovet av

nuvarande verksamhetsområde kvarstår varför det – trots föreslagna reduktioner – inte bedöms föreligga förutsättningar för att helt avträda något verksamhetsområde eller avveckla någon verksamhet inom forskning och utveckling.

Kostnaderna för forsknings- och utvecklingsverksamheten kan reduceras ytterligare

Kostnadsreduktion

Utredningen bedömer att det är möjligt att reducera kostnaderna för försvarets forsknings- och utvecklingsverksamhet. Som en följd av Försvarmaktens nya uppgifter, regeringens inriktning av materieförsörjning samt genom ambitionsminskningar bedöms reduktionen av Försvarmaktens kostnader för forskning och utveckling uppgå till omkring 877 miljoner kronor 2012 jämfört med utfallet 2008.

Osäkerheter och risker

Utredningen kan samtidigt konstatera att den föreslagna resurstilldelningen för forskning och utveckling utgör ett kalkylerat risktagande. Det får enligt utredningens bedömning anses osäkert om statsmakterna och Försvarmakten säkerställer myndighetens behov på lång sikt då kostnadsreduceringen på området primärt är ett uttryck för en ambitionsminskning av forskning och utveckling och inte minskade behov. Utredningen pekar i betänkandet på ett antal osäkerheter som statsmakterna och Försvarmakten behöver ta ställning till.

Helhetssynen och långsiktigheten i försvarets och samhällets försvars- och säkerhetsrelaterade FoU-verksamhet behöver stärkas

Behovet av en helhetssyn

Utredningen konstaterar att en av de viktigaste trenderna på forsknings- och utvecklingsområdet är ett allt större överlapp mellan det militära och det civila samhällets behov. Dessutom ökar vikten och betydelsen för Försvarmakten av omvärldsanalys och

förmågan att integrera försvarsbetonade domänkunskaper med civila landvinningar, snarare än egen utveckling och strikt militära analyser. Utredningen konstaterar samtidigt att FoU-verksamheten på försvars- och säkerhetsområdet är allt för fragmenterad för att fungera på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Det föreligger betydande risker för s.k. marknadsmisslyckanden, där olika aktörer tillsammans har behov som motiverar FoU-insatser, men ingen enskild aktör ser tillräckliga behov för att ensam finansiera insatsen. I sådana situationer behövs det särskilda samhälliga initiativ för att få till stånd verksamhet som, ur en helhetssynvinkel, är både önskvärda och kostnadseffektiva.

Ett råd för försvars- och säkerhetsforskning inrättas

Utredningen föreslår därför att ett råd för försvars- och säkerhetsforskning inrättas under Försvarsdepartementet, med uppgift att säkerställa en helhetssyn och långsiktighet inom området för forskning- och utveckling på försvars- och säkerhetsområdet.

Utökad samarbete med civila aktörer

Utredningen gör vidare bedömningen att Försvarsmakten, med stöd av eller genom de övriga Försvarsmyndigheterna, bör söka utökade samarbetsformer med civila aktörer på FoU-området.

Ökat fokus på det korta perspektivet

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarsmakten i en ökad utsträckning fokuserar sina satsningar inom FoU på verksamheter som levererar i korta perspektiv. Försvarsmaktens avvägningar mellan olika behov tycks för tillfället inte omhänderta mer långsiktiga behov. För att stärka statsmakternas kontroll och säkerställa att dessa behov omhändertas, vilket annars bedöms riskera försvarets långsiktiga relevans, föreslås därför att en ny anslagspost införs under anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling*. Denna har till syfte att säkerställa särskilt långsiktiga perspektiv.

Forskning och utveckling – en ny framtida struktur

Frågan om bolagisering

Inga hinder för bolagisering

Utredningen ska enligt sitt direktiv pröva om Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) kan bolagiseras. Enligt de underlagsrapporter som utredningen har låtit ta fram finns det inga absoluta hinder för att bolagisera verksamheten vid FOI. Utredningen konstaterar dock att underlag för en allsidig bedömning saknas, bl.a. i formen av en långsiktig affärsplan för myndighetens framtida verksamhet på konkurrensutsatta marknader, samt att viktiga analyser rörande marknadsförhållanden och säkerhetspolitiska aspekter kvarstår. Utredningens slutsats är därför att en fullständig bedömning inte har kunnat göras i dagsläget. Utredningen föreslår att FOI ges i uppdrag att ta fram en affärsplan vilken skulle kunna ligga till grund för att pröva myndighetens verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Först därefter kan en fullständig prövning av lämpligheten att förändra myndighetens associationsform genomföras.

Krav på fortsatt effektivisering

Utredningen bedömer att FOI:s verksamhet bör kunna effektiviseras med cirka sju procent, vilket ska komma myndighetens beställare till del genom lägre timpriser hos myndigheten. Som ett led i detta föreslås FOI:s s.k. forskningsnära verksamhet – där bl.a. olika strategiska satsningar ingår – ses över tillsammans med myndighetens viktigaste beställare (försvarsmyndigheterna och Regeringskansliet). Utredningen föreslår vidare att FOI bör presentera ett förslag där prissättningen i framtiden baseras på utfallspriser.

Försvårshögskolans verksamhet kräver ytterliggare finansiering

Utredningen konstaterar att FHS står inför en omfattande intäktsminskning med cirka en femtedel av omsättningen. Samtidigt noterar utredningen att skolans ambitioner, bl.a. rörande en fortsatt akademisering av officersyrket och strävan efter rätten att utfärda examen på forskarnivå, kräver en säker och stabil

finansiering över lång tid framöver. FHS ambitioner kräver forskning och medel för ämnesutveckling som huvudbeställarna (Försvarsdepartementet och Försvarmakten) i en allt högre utsträckning tycks vara mindre benägna att finansiera. Utredningen gör bedömningen att nu tillgängliga medel inte räcker till för de ambitioner som finns för skolan. Skolan uppfattas, av utredningen, bedriva en sådan bredd av verksamheter att flertalet ämnen dras med en verksamhetsvolym som skapar en låg ekonomisk rationalitet i verksamheten. Dessutom dras skolan med stora kostnader för produktionen bl.a. på grund av ett, jämfört med andra lärosäten, högt kostnadsläge. Denna trend kommer förmodligen att stärkas om intäkterna minskar samtidigt som krav på bredd kvarstår.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att framtiden för FHS inte är helt säker. Med risker för att s.k. kritisk massa i verksamheten underskrids med därpå följande brister i forskningskvalitén så innebär detta en inte acceptabel risk för Försvarmakten. Bedömningen som utredningen gör är att en fortsatt akademisering av FHS, med en fortsatt bred roll rörande samhällets säkerhet, kräver en direkt grundfinansiering i form av anslag från huvudmannen. Om en sådan inte kan erhållas bör statsmakterna, enligt utredningens bedömning, förändra FHS uppdrag och ambitioner alternativt genomföra omfattande strukturella förändringar av verksamheten, såsom inordning i annat lärosäte eller avveckling av skolan.

En sammanhållen försvarslogistik

Ingen verksamhet inom materiel- och logistikförsörjningen kan eller bör avvecklas.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att försvarets behov av materiel- och logistikförsörjning förändras i och med den nya inriktningen för det militära försvaret, men inte på något område bedöms behovet upphöra. Utredningen finner därför inte anledning att dra slutsatsen att någon av dagens verksamheter inom materiel- och logistikförsörjningen kan eller bör avvecklas. Utredningen ser inte heller det som möjligt att avträda något verksamhetsområde inom materiel- och logistikförsörjningen.

Materiel- och logistikförsörjningsverksamheterna slås samman till försvarslogistik

En sammanhållen materiel- och logistikförsörjningsverksamhet

Utredningen gör bedömningen att materiel- och logistikförsörjningen till del är fragmenterad och inte svarar mot de krav som ställs på försörjningen av varor och tjänster till Försvarsmaktens förband i insatsorganisationen. Ledtiderna inom de båda försörjningskedjorna behöver kortas, en ökad samordning behöver komma till stånd och samspelet mellan aktörerna behöver förändras för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt. Sambanden mellan investering i materielsystem och kostnaderna för de nödvändiga logistiktjänster som krävs för att upprätthålla materielsystemens användbarhet och tillgänglighet över tiden behöver tydliggöras. På så sätt skapas förbättrade möjligheter att samordna och effektivisera de olika verksamheterna.

Utredningen föreslår därför att materielförsörjningen och logistikförsörjningen slås samman till en verksamhet, benämnd försvarslogistik, där krav på beredskap och tillgänglighet är styrande ingångsvärden för verksamhetens bedrivande.

Med utgångspunkt i utredningens bedömning kan den sammanhållna verksamheten åstadkommas genom såväl verksamhetsförändringar som genom en förändrad struktur samtidigt som förutsättningar för försörjningstrygghet måste säkras.

Rationalitet och effektivitet i en sammanhållen försvarslogistik

Utredningen bedömer att försvarslogistiken, för att kunna bedrivas rationellt och vara effektiv, grundas på i vart fall tre drivkrafter. Den första är integrationen av materiel och materielrelaterade tjänsteleveranser som tillsammans levererar operativt användbara materielsystem över tiden. Den andra är en renodling av och mellan aktörerna och därmed tillskapande av en entydig fördelning mellan beställare och utförare. Detta leder till tydliga uppgifter, tillvaratagande av varje aktörs kärnkompetenser samt genomförande och leverans utifrån respektive roll och ansvar. Den tredje drivkraften är ekonomiskt betingad och innefattar realiseringen av möjliga effektivitets- och rationalitetsvinster. Dessa bedöms kunna uppnås genom konkurrensutsättning av verksamheter och att möjliga

gränssnittförskjutningar mellan staten och privata aktörer kommer till stånd.

Behov av en försörjningsstrategi och försvarslogistikplan

Behov av försörjningsstrategi

Utredningen föreslår att en samlad materiel- och logistikförsörjningsstrategi tas fram vilket bl.a. leder till att försörjningstrygghet blir en faktor av vikt att värdera vid val av försörjningslösning. Försörjningsstrategin bör baseras på en helhetssyn och innefatta värderingar av systemens och funktionernas prestanda, interoperabilitet, tillgänglighet, livscykelkostnad och möjligheter till vidareutveckling. Relevanta delar av dagens strategi avseende offentlig-privat samverkan (OPS) bör inarbetas i försörjningsstrategin.

Behovet av försvarslogistikplan

Försvarsmaktens materielplan, med tillhörande investeringsplan föreslås utvecklas till en försvarslogistikplan där den samlade bilden av anskaffning av såväl varor som tjänster och den totala livscykelkostnadsbilden framgår. Utredningen anser att försvarslogistikplanen, liksom försörjningsstrategin, utgör en nödvändig del av en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Det är utifrån en sådan plan som olika åtgärder, beställningar samt varu- och tjänsteleveranser sammanfogas till en helhet, vilket krävs för att insatsorganisationens förband ska kunna svara mot kraven på användbarhet och tillgänglighet över tiden. En samlad försvarslogistikplan är också central för såväl myndigheternas som statsmakternas möjlighet att bedöma den samlade kostnaden över tiden för de olika förbandens mer komplexa materielsystem.

Tydligare beställar- respektive utförarroller skapas

Försvarsstrukturutredningen bedömer att rådande uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och FMV inte är ändamålsenlig och dessutom begränsande vad gäller möjligheter till besparingar enligt regeringens direktiv till utredningen. Den sammanhållna försvarslogistiken föreslås därför organiseras inom

ramen för en beställar- och en utförarmodell med en renodlad uppgifts- och ansvarsfördelning myndigheterna emellan. Beställningar bör ske på högre systemnivåer jämfört med dagsläget med ökad uppmärksamhet på rationalitet och effektivitet i ett livscykel-perspektiv.

En ny verksamhetsstruktur för försvarslogistiken växer fram

Den sammanhållna försvarslogistiken är en förutsättning för att frigöra resurser i enlighet med regeringens direktiv till utredningen. Mot denna bakgrund föreslås att en ny struktur införs för de verksamheter som omfattas av begreppet försvarslogistik. Det innebär att flertalet av nuvarande tjänsteområden inom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) och huvuddelen av verksamheten i Försvarsmaktens teknik- och materielsystemkontor överförs till Försvarets materielverk (FMV). Verksamheter och kompetenser som är knutna till insatsnära logistik kvarstannar i Försvarsmakten.

Förslagets bärande idé är att tillvarata de betydande rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter som ligger i den samlade och sammanhållna försvarslogistiken. Genom att förlägga huvuddelen av försvarslogistikens utförande på en myndighet och i samband därmed genomföra rationaliseringar och effektiviseringar kan, enligt utredningens bedömning, försvarslogistikens kostnader minskas med i storleksordning 1 205 miljoner kronor, varav 415 miljoner kronor genom minskade personalbehov (648 årsarbetskrafter) och 790 miljoner kronor genom effektiviseringar i berörda verksamheter.

Tydligare ansvars- och uppgiftsfördelning i den nya strukturen

Utredningen bedömer att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna renodlas i den föreslagna nya strukturen med Försvarsmakten som beställare och FMV som utförare av den bakre försvarslogistiken. Försvarsmaktens uppgifter och ansvar koncentreras samtidigt till myndighetens huvuduppgifter och krav på operativa förmåga. Försvarsmaktens beställarfunktioner förstärks samtidigt. FMV uppgifter och ansvar koncentreras till tillhandahållande av försvarslogistik och utveckling av affärsförmågan

med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov och kraven på operativa förmåga.

Utredningen bedömer vidare att marknadens möjligheter i ökad utsträckning bör tas till vara, bl.a. i linje med regeringens principer för materielförsörjningen. Möjligheterna till ytterligare effektivitets- och rationalitetsvinster bedöms kunna realiseras genom konkurrensutsättning av verksamheter och genom möjliga gränssnittförskjutningar såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och privata aktörer. Försvarsmaktens beställningar föreslås, jämförts med dagsläget, ske på högre systemnivåer i syfte att öka FMV affärsmöjligheter ur ett livscykelperspektiv.

Gränssnitten mellan användare och leverantörer förändras

Förändrade gränssnitt mellan staten och marknaden föreslås fortsätta att utvecklas. Mer omfattande och längre tillgänglighetsåtaganden bör upphandlas av staten och levereras av marknadens aktörer. Utredningen har funnit att försörjningssäkerheten kräver förtroendefulla och goda avtalslösningar. Detta kan bl.a. ske genom att avtal kommer till stånd eller genom att nya koncept för bl.a. underhållsåtaganden inom försvarslogistikförsörjningen utvecklas.

Ett nytt forum för informations- och erfarenhetsutbyte

För att planeringen inom försvarslogistikområdet ska bli mer transparent och för att de privata aktörerna ska kunna ta ett utökat ansvar för tillgänglighetsåtaganden bör formerna för dialog och information utvecklas. Med god marknadskunskap inom staten och genom god kännedom om statens behov hos de privata aktörerna skapas förutsättningar för att parterna ska få tillgång till nödvändig information för att kunna värdera olika handlingsvägar och bidra till uppfyllelsen av statens mål och ambitioner inom försvarslogistikområdet. Detta kan med utredningens utgångspunkter ske utan att det skulle innebära någon konflikt vad avser objektivitet och konkurrensneutralitet. Utredningen föreslår att ett nytt forum för informations- och erfarenhetsutbyte inrättas. FMV bör få i uppdrag att förbereda, inbjuda till och leda detta forum.

Styrningen och uppföljningen förändras

Försvarmaktens högt ställda krav på styrning och uppföljning tillgodoses i den nya föreslagna strukturen genom en instruktionsenlig uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och FMV, genom myndigheternas generella skyldighet att samverka samt ytterst genom Försvarmaktens direktivrätt gentemot FMV vid höjd beredskap. Därutöver kan samverkansformerna mellan Försvarmakten och FMV, liksom i dagsläget, regleras i form av särskilda avtal mellan myndigheterna.

Regeringens krav på en rättvisande och heltäckande redovisning tillgodoses genom att försvarslogistikens samtliga kostnader fördelas i enlighet med Försvarmaktens ekonomimodell (FEM). Därtill föreslås att Försvarmakten ges ansvaret för redovisningen av försvarslogistikens samlade resultat och kostnader.

Införandet av system PRIO avbryts

Utredningen föreslår att en grundläggande analys rörande utformningen av det framtida systemstödet för resursledning av försvarslogistiken bör genomföras. I avvaktan på resultatet av en sådan genomlysning av ändamålsenlighet, säkerhet och kostnader avbryts införandet av Försvarmaktens system PRIO. Det innebär att pågående arbete med Införande 3 och 4 snarast avbryts och att handlingsalternativ med tillhörande investeringsbedömningar utformas.

FMV blir Försvarslogistikmyndigheten

Ett genomförande av en ny struktur för försvarslogistiken i enlighet med utredningens förslag är av sådan art och omfattning att det motiverar ett namnbyte för FMV. Utredningen föreslår att nuvarande Försvarets Materielverk (FMV) i framtiden benämns Försvarslogistikmyndigheten (FLM).

Genomförande av strukturförslagen

Utredningen föreslår att genomförandet av förslagen sker stegvist. De inledande två stegen omfattar föreslagna verksamhetsövergångar och i anslutning till dessa genomförande av rationaliseringar. Därefter föreslås att möjligheterna till och lämpligheten i en bolagisering av hela eller delar av nuvarande verksamheter prövas. Kostnaderna för omställningen ska täckas av det besparingsutrymme som skapas genom de förslag som lämnas. Personalreduceringar ska i möjligaste mån ske genom naturlig avgång och i övrigt mötas med de rekryteringsbehov som föreligger inom Försvarmakten och FMV.

Utredningen föreslår att nya finansieringsformer införs efter genomförda verksamhetsövergångar och rationaliseringar inom de berörda verksamhetsområdena.

Certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) och för signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA)

I frågan om lokalisering av Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt för signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA) finner Förvarsstrukturutredningen ingen anledning att, utifrån de frågor utredningen har att hantera inom ramen för sina direktiv och de förslag som utredningen lämnar, ha någon annan uppfattning än Informations-säkerhetsutredningen (SOU 2010:25).

Sammanhållen styrning, m.m.

Styrningen behöver utvecklas ur ett helhetsperspektiv

De förslag som utredningen lämnar avseende en förändrad verksamhetsstruktur på försvarslogistikområdet leder till ett behov av att ytterligare utveckla regeringens styrning och uppföljning. Den utvecklade styrningen bör enligt utredningen utgå från ett helhetsperspektiv och inkludera samtliga berörda myndigheter.

Förvarsstrukturutredningen anser att Försvarmakten bör få utökad möjlighet att utöva kontroll över den verksamhet som de andra myndigheterna genomför för Försvarmaktens räkning.

Utredningen menar också att regeringen i ökad utsträckning bör begära in motpartsavstämnda budgetunderlag från myndigheterna.

En koncernredovisning föreslås upprättas

Utredning föreslår att det införs en koncernredovisning för försvarsmyndigheterna där verksamhet och ekonomi kan redovisas konsoliderat. Genom koncernredovisningen bedöms Försvarsmakten ges en ökad möjlighet att utverka sin styrning och kontroll över verksamheter eftersom myndigheten får en ökad inblick i vilken verksamhet de andra myndigheterna har genomfört och på vilket sätt. Koncernredovisningen skulle också kunna utgöra ett underlag att utgå från om regeringen finner det lämpligt att utveckla en särskild resultatskrivelse för utgiftsområde 6, *Försvar och samhällets krisberedskap*.

En särskild utvärderingsmyndighet föreslås inrättas

Utredningens bedömning är att en helhetsstyrning av försvaret kräver en fördjupad förståelse av områdets samlade verksamhet och effektivitet. För att möjliggöra detta behövs olika utvärderingar och uppföljningar, bl.a. som en följd av den fortsatt omställningen med tillhörande höga krav på verksamheten och samtidigt krav på att statens resurser används effektivt.

Försvarets särskilda organisation och styr- och finansieringsmodell för därutöver med sig ett behov av oberoende analyser av såväl helheten som gränssnitten mellan myndigheterna. Regeringen bör därför överväga att en särskild utvärderingsmyndighet på försvarsområdet inrättas för att svara mot detta behov.

En ny finansieringsmodell införs

Försvarsstrukturutredningen föreslår också att en ny finansieringsmodell införs för anskaffning och vidmakthållande av materiel för att fullt ut möjliggöra rationaliseringarna inom försvarslogistikområdet. En ny finansieringsmodell ska kunna redovisa både den fullständiga kostnadsbilden för Försvarsmaktens nyttjande av materielsystemen och den totala ekonomiska omslutningen som FMV ansvarar för. De ekonomiska drivkrafterna som en ändrad finansieringsmodell

medför, kommer att innebära effektiviseringar genom fokus på livscykelkostnader och genom ett mer relevant beslutsunderlag för såväl Försvarmakten som riksdagen och regeringen.

Statliga bolag inom försvarslogistiken

Inga hinder för bolagisering av verksamheter

På uppdrag av utredningen har konsultföretaget PriceWaterhouseCoopers (PWC) genomfört bolagiseringsprövningar, dvs. bedömningar av förutsättningar för och möjligheter till bolagisering av Försvarmaktens logistik (FMLOG) samt vid Försvarets materielverk och särskilt myndighetens test- och evalueringsverksamhet.

Baserat på de bolagiseringsprövningar som genomförts konstaterar utredningen att några hinder mot en bolagisering av respektive verksamhet inte har identifierats. Däremot pekar PWC på att det finns frågor, inklusive säkerhetspolitiska aspekter, som måste analyseras och besvaras innan en bolagisering kan äga rum. Utredningen bedömer att nästa steg därför är en politisk bedömning av lämpligheten att bolagisera dessa verksamheter. Leder denna bedömning till att arbetet med eventuell bolagisering ska fortsätta, så erfordras att berörda myndigheter, alternativt för ändamålet särskilt bildade organisationskommittéer, får i uppdrag att utarbeta affärsplaner, genomföra förberedelser och ta fram komplett beslutsunderlag.

Besparingsförslagen – sammanfattning

Besparingar på sammantaget 2,4 miljarder kronor

Försvarsstrukturutredningens olika förslag summerar till en kostnadsminskning på drygt 2,4 miljarder kronor 2014 jämfört med utfallet 2008. Huvuddelen av dessa, cirka 1,3 miljarder kronor bedöms kunna vara uppnådda redan 2012. I tabellen nedan redovisas besparingsnivåerna fördelat på anslag och berörda verksamheter.

Tabell **Bedömda besparingar i årsnivå 2012 respektive 2014 i förhållande till utfallet 2008 till följd av beställningsminskningar och effektiviseringar (miljoner kronor i löpande priser)**

Anslag	Berörd verksamhet	Besparing 2012	Besparing 2014
1:1	-Drift och underhåll -Servicetjänster -Inköp av förnödenheter -Organisations-, metod- och materielutveckling	-313	-889
1:3	-Materielanskaffning -Organisations-, metod- och materielutveckling	-204	-477
1:4	-Vidmakthållande av materiel -Materielavveckling -Organisations-, metod- och materielutveckling	-544	-818
1:5	-Forskning -Teknikutveckling, -Koncernövergripande FoU	-241	-241
S:a		-1 302	-2 425

Anm.: I tabellen redovisas löpande priser då förutsättningarna för fastprisberäkning varit olika på FoU- respektive försvarslogistikområdet.

Det är framför allt besparingar i form av beställningsminskningar inom forskning och utveckling som bedöms kunna realiseras 2012, medan effektiviseringarna inom försvarslogistiken i huvudsak kommer att vara uppnådda 2014. Detta beror på att förändringar i processer och arbetssätt samt personalförändringar tar längre tid att genomföra och att effekten av besparingarna därmed uppnås senare än vid beställningsminskningar.

Olika risker för att besparingarna inte uppnås

Utredningen bedömer att besparingsförslagen är förknippade med olika osäkerheter, risker och behov av arbetsinsatser. I ett genomförandeperspektiv bedöms besparingsförslagen inom forsknings- och utvecklingsverksamhet ha lägst risk, medan utredningens förslag om strukturförändring inom försvarslogistiken har den högsta.

Användningen av frigjorda medel

Utredningens direktiv anger inte att utredningen ska föreslå hur frigjorda medel ska användas för att göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt försvar i enlighet med riksdagens beslut möjligt. Utredningen menar dock att de ekonomiska resurser som frigörs i och med utredningens förslag, bör fördelas efter Försvarmaktens *samlade* behov. Utredningen kan konstatera att önskad effekt, i form av användbara förband, endast kan uppnås genom att förbanden är såväl personal- som materieluppfyllda och att det finns ekonomiska medel till utbildning, övning, beredskap och ytterst till insatser.

I sin redovisningen av framtida behov anger Försvarmakten till utredningen att den personella och materiella uppfyllnaden av IO 14 genomförs samordnat och att full uppfyllnad uppnås först 2019. Inom ramen för de områden som utredningen har haft att hantera redovisar myndigheten att behoven inom materiel- och logistikförsörjning ökar.

I det fall de samlade behoven för materielanskaffning och vidmakthållande, tillsammans med erforderliga medel för personalkostnader m.m. inte ryms inom den totala tillgängliga ekonomiska ramen för Försvarmakten så måste ytterligare prioriteringar göras.

Konsekvensanalys

Betydande verksamhetsmässiga konsekvenser uppstår

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att satsningar inom FoU ytterst handlar om att stärka förmågan att hantera framtida osäkerheter. Medvetna ambitionsminskningar inom området, till förmån för satsningar på ett mer tillgängligt och användbart försvar, kan förväntas minska den mer långsiktiga och strategiska handlingsfriheten för statsmakterna och/eller Försvarmakten. Detta kan leda till funktionella brister och en minskad framtida relevans hos det framtida försvaret alternativt ökade kostnader på andra områden.

Utredningen konstaterar att de föreslagna förändringarna när det gäller försvarslogistiken är betydande. Med de omfattande verksamhetsövergångar som blir aktuella ställs stora krav på FMV som mottagare av nya verksamheter med tillhörande personal. Det är enligt utredningen angeläget att formerna för Försvarmaktens

och FMV:s samverkan anpassas och utvecklas med utgångspunkt i en mer långtgående beställar- utförarrelation.

Liten statsfinansiell påverkan av förslagen

Utredningens förslag har till syfte att möjliggöra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvar. Därmed förutsätts frigjorda medel omfördelas inom utgiftsområde 6, *Försvar och samhällets krisberedskap* till förmån för Försvarsmakten och således inte innebära någon signifikant statsfinansiell påverkan.

Undantaget från det ovanstående är om statsmakterna skulle välja att gå vidare med någon form av strukturell förändring av FHS. Detta bedöms vara förknippat med behov av vissa resursinsatser för omorganisation alternativt avveckling. Utredningen har dock inte gjort en närmare bedömning av storleken på dessa.

Minskade beställningar av forskning och utveckling, men nya möjligheter för privata aktörer genom förändringarna i försvarslogistiken

Utredningen ser att föreslagna reduceringar inom forskning och utveckling till stor del kan komma att realiseras genom minskade beställningar till näringslivet. Samtidigt så öppnas nya möjligheter upp för privata aktörer genom ökade inslag av s.k. offentlig-privat samverkan (OPS), förändrade gränssnitt och mer långtgående åtaganden från industrin i samband med anskaffning och vidmakthållande av materiel.

Närings- och forskningspolitiska konsekvenser genom utpekade reduceringar

De samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms främst utgöras av att närings- och forskningspolitiska effekter som kommer av satsningar inom forskning och utveckling minskar i takt med reduceringarna inom detta område. Föreslagna förändringar rörande försvarslogistiken innebär inledningsvis främst att befintliga verksamheter får ny huvudman med ökade möjligheter för större åtaganden från privata aktörer på sikt. De regionalpolitiska konsekvenser som kan förutses är begränsade men kan på sikt röra

lokaliseringen av vissa verksamheter som i dagsläget bedrivs på flera orter i landet.

Övriga konsekvenser är begränsade

Utredningen bedömer att de lämnade förslagen medför begränsade, små eller inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan män och kvinnor samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några negativa konsekvenser för miljön.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regering beslöt vid regeringssammanträde den 29 april 2010¹ att en särskild utredare ska lämna förslag på hur reduktioner kan genomföras av det stöd till Försvarmakten som Försvarets materielverk (FMV), Försvvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar när det gäller forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning. I regeringens direktiv till utredaren anges att föreslagna kostnadsminskningar ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet 2008. I direktiven anges vidare att utredaren särskilt ska se över försvarets logistikverksamhet och föreslå åtgärder som kan effektivisera och rationalisera verksamheten för att öka besparingarna utöver det ovan angivna beloppet. I uppdraget ingår därutöver att pröva vilken stödverksamhet som ska utföras av vilken aktör (myndighet eller privat aktör) och i vilken omfattning. Utredaren ska även se över hur en sammanhållen materiel- och logistikförsörjningen kan utformas samt beskriva hur Försvarmakten kan utöva en ändamålsenlig styrning av den. Utredaren ska också ge förslag på finansieringsprinciper för forsknings- och utvecklingsverksamheten.

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.²

Utredaren ska, enligt direktiven, i sitt arbete utgå från de förslag som redovisats av den s.k. Stödutredningen i rapporten *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten* samt beakta samtliga remissyttranden över utredningen. Lämnade

¹ *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten* (dir 2010:45).

² Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

förslag ska utgå från Försvarmaktens *behov av stöd* för att utföra sina uppgifter.

Genom tilläggsdirektiv³ till utredningen utvidgades uppdraget till att omfatta att den särskilde utredaren även ska lämna förslag på fortsatt lokalisering av Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt vilken myndighet som ska ansvara för signatärskapet för *Common Criteria Recognition Arrangement* (CCRA). Förslagen ska beakta gällande regler kring teknisk kontroll och principen om kontrollordningar i öppna system.

Direktiven redovisas i sin helhet i *bilaga 1* och *2*.

1.2 Uppdragets genomförande

Vi påbörjade arbetet i maj 2010. Utredningen har inledningsvis under en period bedrivit arbetet i kommittéliknande former. Utredningen har slutligen antagit arbetsnamnet *Försvarsstrukturutredningen*.

Vi har analyserat, planlagt och genomfört utredningsarbetet med utgångspunkt i direktiven till utredningen. Enligt dessa direktiv ska vi genomföra en allsidig genomlysning av stödverksamhetens olika aktörer och verksamheter (processer) för att därefter lämna förslag på en sammanhållen och kostnadseffektiv framtida stödverksamhet. Den föreslagna stödverksamheten ska åstadkommas genom effektivisering och rationalisering av berörda myndigheters verksamheter samtidigt som i direktiven angiven kostnadsreducering ska uppnås.

Inom de områden som utredningen haft att utreda har en stor del av utredningsarbetet bedrivits inom ramen för till utredningen kopplade referensgrupper avseende forskning – och utveckling, materielförsörjning och logistikförsörjning. I referensgrupperna har ingått myndighetsexperter inom respektive område.

Utredningsarbetet har genomförts etappvis. I inledningen av utredningsarbetet har vi inhämtat underlag i form av tidigare utredningar, propositioner, riksdagsbeslut, regleringsbrev, budgetunderlag, årsredovisningar, olika studier, m.m.

Vi har därefter med stöd av berörda myndigheter och PriceWaterhouseCoopers (PWC) i en första etapp genomfört en verksamhetsanalys av berörda stödverksamheter. Vidare har PWC

³ Tilläggsdirektiv till utredningen om ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten (Fö 2010:01) (dir 2010:104).

genomfört utredningar av möjligheten att bolagisera hela eller delar av verksamheter hos berörda försvarsmyndigheter.

Försvarsstrukturutredningen har även gett uppdrag till andra konsulter och myndigheter. Ulf Wennerberg Konsult har lämnat rapporten *Tidigare beslut och utredningar vad gäller försvarets stödverksamheter*. Statskontoret har lämnat rapporterna *KI-modellens tillämpbarhet på forskning och utveckling inom försvarssektorn* (dnr 2010:221-5) och *Analys av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och KTH* (dnr 2011/29-5). Statskontoret har även bistått utredningen i form av stabsbiträde. ESV har lämnat rapporten *Försvarets materielverk – Försvarsmakten. Konsekvenser för budget och redovisning av eventuellt ändrad ansvarsfördelning* (ESV 2011:14). Nolimit AB har lämnat rapporten *Konsekvenser för systemstödet vid genomförandet av Försvarsstrukturutredningens förslag*.

I en andra etapp har vi med stöd av verksamhetsanalysen, inkomna rapporter och till utredningen knutna sakkunniga och experter analyserat olika förslag till effektivisering och rationalisering av stödverksamheten och därmed sammanhängande frågeställningar.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Utredningen har under utredningstiden sammanträtt åtta gånger med de sakkunniga och 25 gånger med referensgrupperna.

Under utredningsarbetet har vi haft nära kontakt och samverkat med berörda försvarsmyndigheter, vilka löpande tagit fram beskrivningar, uppgifter och sammanställningar för utredningens arbete. Utredningens myndighetsexperter har varit kontaktpersoner för den omfattande informationsinsamling som skett från myndigheterna. Vi har i utredningsarbetet även inhämtat uppgifter genom samtal med ytterligare ett antal berörda befattningshavare inom försvarsmyndigheterna. Vi har under hela utredningsarbetet eftersträvat att träffa och intervjua personer med kunskap och insikter om den nu aktuella stödverksamheten och därmed sammanhängande frågeställningar för att skaffa oss en relevant och aktuell bild av verksamheten.

Vi har vid flera tillfällen intervjuat chefer och representanter för stödverksamhetens olika delar och besökt ett flertal av de berörda arbetsställena. Därutöver har vi haft löpande kontakt med ledningarna för berörda försvarsmyndigheter och övriga berörda myndigheter samt med företrädare för näringslivsorganisationer och företag för information och diskussion.

En internationell utblick har genomförts rörande utvecklingen och erfarenheter från effektivisering och rationalisering av stödverksamhet på försvarsområdet i några jämförbara länder.

Vi har haft möten med representanter för företag inom försvarsindustrin och i detta sammanhang erhållit underlag med förslag på offentlig-privat samverkan inom stödverksamheten på försvarsområdet. Möten har också hållits med intresseorganisationerna SME-D och SOFF. Den information som lämnats till utredningen vid dessa besök utgör i viss utsträckning sekretesskyddade uppgifter. Av den anledningen redovisar vi inte i betänkandet någon mer detaljerad information från besöken och lämnade underlag.

Vi har vid två tillfällen hållit informationsmöten och informerat berörda centrala arbetstagarorganisationer om utredningsarbetet och berett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Inom ramen för arbetet har vi även samverkat med Fastighetsutredningen som lämnat sitt betänkande den 6 april 2011.

1.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt:

I *kapitel 2* redogörs för generella utgångspunkter och avgränsningar i det fortsatta utredningsarbetet.

I *kapitel 3* redogörs för tidigare utredningar av stödverksamheten på försvarsområdet.

I *kapitel 4* lämnas en beskrivning över den nuvarande forsknings- och utvecklingsverksamheten på försvarsområdet.

I *kapitel 5* lämnas en beskrivning över den nuvarande materieförsörjningen respektive logistikförsörjningen inom försvaret.

I *kapitel 6* redogörs för försvarsmyndigheternas uppgifter och organisation i de delar som berör forsknings- och utvecklingsverksamheten respektive materiel- och logistikförsörjning inom försvaret.

I *kapitel 7* lämnas en översiktlig beskrivning av marknaden för försvarsmateriel, m.m.

I *kapitel 8* görs en internationell utblick, bl.a. redogörs för stödverksamheten inom försvarsområdet i Finland, Norge och Nederländerna.

I *kapitel 9* beskrivs och analyseras – med utgångspunkt i utredningen uppdrag – den nya försvarspolitiska inriktningen som

statsmakterna fastställt, bl.a. genom 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut.

I *kapitel 10* analyseras – mot bakgrund av Försvarmaktens nya uppgifter – myndighetens behov av stödverksamhet.

I *kapitel 11* analyseras framtida behov av och krav på forsknings- och utvecklingsverksamhet samt materiel- och logistikförsörjning på försvarsområdet.

I *kapitel 12* analyseras och lämnas förslag avseende den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten på försvars- och säkerhetsområdet.

I *kapitel 13* analyseras och lämnas förslag på den framtida strukturen inom forsknings- och utvecklingsverksamheten på försvarsområdet.

I *kapitel 14* analyseras och lämnas förslag på en sammanhållen försvarslogistik, bl.a. vad avser ändrade gränssnitt mellan försvarsmyndigheterna och industrin inom materiel- och logistikförsörjning, m.m.

I *kapitel 15* redogörs för nya regler för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I *kapitel 16* analyseras olika alternativ för struktur på materiel- och logistikförsörjningsområdet samt lämnas förslag på en framtida struktur för sammanhållen försvarslogistik.

I *kapitel 17* analyseras och lämnas förslag på en sammanhållen styrning av och former för finansiering av den framtida försvarslogistiken.

I *kapitel 18* redogörs för möjligheter att bolagisera verksamheter inom försvarsområdet.

I *kapitel 19* lämnas en sammanfattning över de olika besparingsförslag som utredningen redovisar i betänkandet.

I *kapitel 20* redovisas en konsekvensanalys av utredningen olika förslag.

Avslutningsvis lämnas en sammanställning över de olika författningar som utredningen bedömer berörs av de olika förslag som lämnas i betänkandet.

2 Utgångspunkter, m.m.

2.1 Inledning

Försvarsstrukturutredningens uppdrag är omfattande och berör ett antal grundläggande begrepp och verksamhetsområden på försvarsområdet. Enligt utredningen finns det skäl att närmare redogöra för de utgångspunkter som legat till grund för utredningens arbete och de olika begrepp som utredningen använder i betänkandet.

2.2 Ett användbart försvar

Försvarsmaktens nya uppgifter och krav på operativ förmåga, m.m.

Riksdagen har i juni 2009 beslutat den nya försvarspolitiska inriktningen i enlighet med regeringens proposition ”Ett användbart försvar”¹. I propositionen betonar regeringen att insatsverksamheten ska sättas i fokus. Regeringen anger därvid *nya mål* och *uppgifter* samt ställer *nya krav på Försvarsmaktens operativa förmåga*. Försvarsmakten ska vidare inta en *ny insatsorganisation* och införa ett *nytt personalförsörjningssystem*.

Regeringen anger vidare att förbanden ska vara *användbara* i Sverige, i närområdet och utanför närområdet och att uppdelningen mellan en nationell insatsorganisation och särskild utlandsstyrka ska upphöra.

Regeringen betonar att användbarhet också kräver en *hög operativ tillgänglighet*. Ökad tillgänglighet ska prioriteras, samtidigt som det svenska försvaret också ska vara uthålligt. Samtliga förband ska vara rätt utrustade, utbildade och övade. Försvarsmakten ska ha förband som är omedelbart gripbara för att värna Sverige och närområdet samt för insatser utanför närområdet.

¹ Prop. 2008/09:140, bet.2008/09:FöU10, rskr.2008/09:292.

Det nya kravet på Försvarsmaktens operativa förmåga innefattar att myndigheten ska kunna genomföra *omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen*. Detta ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Det *nya personalförsörjningssystemet* kommer att vara grunden för bemanningen av insatsorganisationen. Arméstridskrafterna ska i huvudsak bestå av kontraktsförband medan marin- och flygstridskrafterna i huvudsak ska utgöras av stående förband.

Behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper blir den huvudsakliga operativa enheten bland arméstridskrafternas insatsförband. Istället för särskilda förband och särskilt uppsatta stridsgrupper för internationella insatser ska förband inom insatsorganisationen användas och personal i förbanden omsättas individuellt. På så sätt kommer erfarenhet att behållas inom förbandet. De enheter som ska verka i tillsammans i insatser kommer också att utbildas och övas tillsammans.

Delar av hemvärnet utvecklas till nationella skyddsstyrkor med ökade krav på användbarhet och tillgänglighet. Dessa skyddsstyrkor ska kunna användas som förband även i fred.

Efter *beslut om höjd beredskap* bör huvuddelen av insatsorganisationens förband vara *tillgänglig inom några dagar*. Inget förband bör vid ett sådant beslut ha en beredskapstid som överstiger en vecka.

Sammanfattningsvis innebär detta bl.a. att den framtida insatsorganisationen kommer att bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat hemvärn med nationella skyddsstyrkor. När den nya insatsorganisationen är intagen ska insatsförbanden vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara.

Försvarsmaktens behov av stödverksamhet

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att den inriktning som regering och riksdag nu har beslutat om för det militära försvaret innebär en tydlig förändring i förhållande till tidigare försvarsbeslut och försvarspolitiska inriktning. Den angivna inriktningen ställer nya krav på Försvarsmakten och dess förmåga. Inom ramen för de förändrade kraven på Försvarsmakten uppfattar utredningen tre förändringar som centrala:

- En insatsorganisation där samtliga förband ska ges en utformning och beredskap som innebär att alla insatsförband bör vara tillgängliga för uppgifter utan föregående beslut om beredskap eller mobilisering
- En ökad ambition rörande insatser över tid bl.a. avseende antal insatta personer
- En ökad ambition att samverka med andra i syfte att kunna ge och ta emot militärt stöd av och till andra länder och organisationer

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att angivna förändringar innebär ökade krav på Försvarsmakten. Utredningen bedömer att detta medför att även myndighetens behov av stödverksamhet förändras för att möta bl.a. de nya uppgifterna, kraven på operativ förmåga och det nya personalförsörjningssystemet.

Försvarsstrukturutredningen ska enligt sina direktiv lämna förslag på en ändamålsenlig och kostnadseffektiv materiel- och logistikförsörjningsprocess med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov av stödverksamhet. En grundläggande utgångspunkt för utredningen i detta sammanhang är därför att söka klarlägga myndighetens behov av stödverksamhet med anledning av de nya uppgifterna, kraven på operativ förmåga och nytt personalförsörjningssystem. Försvarsmakten har därför under utredningsarbetet anmodats att närmare beskriva hur myndigheten bedömer det framtida stödbehovet. Försvarsstrukturutredningen kan samtidigt konstatera att Försvarsmakten under 2010 har omsatt de nya uppgifterna och kraven på operativ förmåga till styrande dokument och målsättningar inom myndigheten. Så kallade ”preliminära taktiska organisatoriska ekonomiska målsättningar” (PTOEM) för förbanden i den beslutade insatsorganisationen (IO 14) fastställdes i Försvarsmakten i december 2010 och ska utvecklas vidare under 2011 med målsättningen att de kan beslutas som slutliga i december 2011². Myndigheten har också angivit att resultatet av pågående arbete med försvarsplanering föreligger vid utgången av 2012. Detta har medfört att samtidigt som utredningen har arbetat med att finna en ändamålsenlig och kostnadseffektiv materiel- och logistikförsörjnings-

² I Försvarsmakten har en ny ”Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete” fastställts att gälla från 2011-01-01 vilket innebär att begreppet TOEM kommer att utgå och i stället kommer begreppen ”Förbandsmålsättning” samt ”Krigsförbandsspecifikation” att användas i målsättningsarbetet.

verksamhet – vilka ska utgå från Försvarmaktens behov – så är målsättningar och kravdokument föremål för analys och värdering i myndigheten.³ Angivna förhållande medför att utredningens förslag grundas på osäkra antaganden om det framtida stödbehovet.

Frågan om kostnadsreduceringar i stödverksamheten

Försvarsstrukturutredningen ska utöver att lämna förslag på en mer ändamålsenlig- och kostnadseffektiv stödverksamhet även föreslå hur kostnaderna för denna verksamhet ska kunna reduceras med minst 2 miljarder kronor 2012 i jämförelse med motsvarande kostnadsutfall 2008. Utgångspunkten är därvid att de kostnadsreduktioner som utredningen föreslår i första hand ska göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvaret med anställda och kontrakterade soldater och sjömän möjlig i enlighet med riksdagens beslut.

Försvarsstrukturutredningen vill i detta sammanhang framhålla att det finns skäl att noga beakta konsekvenserna för den framtida stödverksamheten av de förslag som syftar till att kostnadsreduktioner och besparingar skapas, särskilt vad gäller de tre utpekade verksamhetsområdena, forskning och utveckling samt materielförsörjning och logistikförsörjning. Användningen av de frigjorda medel på drygt två miljarder kronor, som utredningens förslag till minskningar i årskostnadsnivån 2012 i förhållande till utfallet 2008 ska leda till, bör därför redovisas. Försvarmakten har i sitt nyligen inlämnade budgetunderlag för 2012⁴ föreslagit en fördelning mellan de olika anslagen och där gjort antagandet att 700 miljoner kronor frigörs från 2013 och framåt som ett resultat av Försvarsstrukturutredningen.

³ Försvarmakten har beskrivit detta förhållande närmare och de antaganden som myndigheten har gjort om det framtida stödbehovet i sitt svar på utredningens begäran om underlag avseende det framtida behov av stöd, se vidare kap 10. "Försvarmaktens behov av stöd".

⁴ Försvarmaktens underlag för 2012 den 28 februari 2011 (HKV bet 23 383:63426), s 7.:

2.3 Begreppet stödverksamhet, m.m.

Försvarsstrukturutredningen ska enligt direktiven – och inom ramen för arbetet med att lämna förslag om en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet – lämna förslag över vilka verksamheter som av effektivitetsskäl eller andra skäl, på kort eller långsikt, bör utföras av statliga eller privata aktörer utanför de aktuella myndigheterna. Frågan om *i vilken form* en viss verksamhet med allmänintresse ska bedrivas berör frågor om det *offentliga åtagandet* samt vad som utgör *kärn-* respektive *stödverksamhet*. Utredningen noterar att dessa begrepp har behandlats i olika sammanhang, bl.a. i den försvarspolitiska propositionen, men att ingen entydig definition av begreppet har lämnats av statsmakterna. Utredningen kan samtidigt konstatera att vad statsmakterna anger beträffande dessa frågor ligger till grund för och utgör utgångspunkter för utredningens arbete. Statsmakternas syn på angivna frågeställningar redovisas översiktligt nedan.

2.3.1 Generella förvaltningspolitiska ställningstaganden

Försvarsstrukturutredningens överväganden och förslag tar sin utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen och de förvaltningspolitiska ställningstaganden som regeringen har gjort i den förvaltningspolitiska propositionen⁵ samt i budget- och inriktningspropositioner rörande det militära försvaret. Dessa ställningstaganden berör i flera avseenden frågeställningarna i utredningens direktiv, bl.a. statligt åtagande, formen för statlig verksamhet, styrning, konkurrensutsatt verksamhet, m.m. I korthet kan statsmakternas ställningstaganden på området sammanfattas enligt följande:⁶

- Renodlingen av det *statliga åtagandet* bör fortsätta varvid uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman.
- *Myndighetsformen* bör vara huvudregel för statlig verksamhet.
- *Styrningen* bör verksamhetsanpassas, vara mer strategiskt och utgå från ett *helhetsperspektiv*.

⁵ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. (prop. 2009/10:175).

⁶ Se *Styrning och offentligt åtagande - en sammanställning och problematisering* (bilaga 4).

- *Ansvars- och uppgiftsfördelningen* mellan olika myndigheter bör vara tydlig.
- Grundläggande *omprövningar* av olika verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett *allsidigt underlag*,
- Beslut om att lägga ut *förvaltningsuppgifter* på *enskilda* ska alltid föregås av *noggranna överväganden*.
- Om förvaltningsuppgifter anförtros *enskilda* måste kraven på *rättssäkerhet, effektivitet och insyn* alltid tillgodoses.
- Det bör vara möjligt att uppnå ytterligare *effektivitetsvinster*, genom fler *innovativa lösningar i offentlig tjänsteproduktion*.
- Statliga myndigheter bör som regel *inte bedriva säljverksamhet* på marknaden, även om det finns behov av undantag.

2.3.2 Förvaltningspolitiska ställningstaganden på försvarsområdet

Försvarsstrukturutredningens överväganden och olika förslag tar utöver vad som ovan anges även sin utgångspunkt i de försvarspolitiska ställningstaganden som regeringen ger uttryck för på det försvarspolitiska området, bl.a. i inriktningspropositionen och budgetpropositionerna rörande det militära försvaret. Dessa ställningstaganden berör på samma sätt som anges ovan i flera avseenden frågeställningarna i kommitténs direktiv. I korthet kan statsmakternas ställningstaganden på vissa berörda område sammanfattas enligt följande:

Offentligt åtagande

Regeringen anger att all verksamhet inom utgiftsområde 6 löpande bör prövas utifrån att de bedrivs effektivt och med god hushållning. Ambitionen är att fokusera på *kärnverksamheterna* och kontinuerligt pröva annan verksamhet. Regeringen anger t.ex. i 2009 års budgetproposition att ”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”.⁷

⁷ Budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/2009:1).

Styrningen

Regeringen bedriver, bl.a. mot bakgrund av ställningstagandet i den förvaltningspolitiska propositionen, ett arbete i syfte att utveckla den strategiska styrningen av myndigheter och verksamheter inom försvaret. Regeringen arbetar även med att utveckla redovisningen till riksdagen av Försvarsmaktens operativa förmåga, anskaffningen av materielobjekt och budgeterade utgifter under anslagen samt en ny anslagsstruktur. Regeringens måluppföljning av myndigheterna framhålls också som en viktig del i arbetet.

Regeringen har också beslutat att återinrätta insynsrådet i Försvarsmakten, med representation från övriga samhällssektorer, för att utöva insyn i verksamheten och stödja myndighetschefen med rådgivande kompetens.

Frågan om en eller flera myndigheter på försvarsområdet

I proposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) framhåller regeringen behovet av att åstadkomma ytterligare effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen, men påpekar samtidigt att det *inte* framstår som *ändamålsenligt* att på försvarsområdet skapa *en enda myndighet*. Regeringen konstaterar samtidigt att den nuvarande strukturen har funnits under lång tid och förändringarna har varit begränsade trots en ny inriktning för försvaret. Vid en översyn av myndighetsstrukturen måste dock stordriftsfördelar ställas mot fördelar med myndigheter med avgränsat men specialiserat kunnande.

Frågan om ändrad finansieringsmodell

I samma proposition tar regeringen upp frågan om det finns behov av en ändrad finansieringsmodell. Regeringen konstaterar att 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 – enligt regeringen – en ytterligare analys av i vilka situationer och för vilka verksamheter *en fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig* respektive *när anslagsfinansiering är det mest effektiva*. Regeringen

konstaterar samtidigt att vid ett bibehållande av avgiftsfinansiering bör *förbättrade metoder* utvecklas för att styra verksamheten. Regeringen konstaterar samtidigt att vad avser myndigheternas förmåga att härleda kostnadsreduktioner och ändamål för frigjorda medel måste denna förmåga förbättras. Regeringen framhåller också vikten av att myndigheterna lämnar rättvisande prognoser över förbrukningen på anslagen.

Försvarsstrukturutredningen bedömer att det inom ramen för regeringens såväl mer generella förvaltningspolitiska som mer specifika försvarspolitiska ställningstaganden finns möjligheter att mer förutsättningslöst pröva såväl det statliga åtagandets omfattning som *styrnings-* och *finansieringslösningar* på försvarsområdet.

När det gäller frågan om *formen* för den statliga verksamheten kan utredningen konstatera att regeringens krav på förutsättningar för privatisering av statens verksamhet är både klart angivna och omfattande. Samtidigt är regeringens syn på myndigheters konkurrensutsatta verksamhet mycket restriktiv. Dessa ställningstaganden utgör en viktig grund för utredningens överväganden och förslag i detta avseende.

2.3.3 Kärn- eller stödverksamhet?

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att i direktiven anges inte närmare vad som ska anses ingå i begreppet *kärn- eller stödverksamhet* på försvarsområdet. Under utredningsarbetet har därför uppkommit frågan om vad som kan läggas i begreppen kärn- respektive stödverksamhet och vilken närmare betydelse begreppen har för utredningsarbetet.

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att frågan om vad som begreppsmässigt ska anses utgöra kärn- respektive stödverksamhet kan bli föremål för en djupare diskussion och olika ställningstaganden beroende på vilken myndighet som avses och i vilket sammanhang frågan berörs. Som exempel kan tas Försvarsmaktens tidigare beskrivning av begreppen i myndighetens interna föreskrifter. Där angavs att Försvarsmaktens *kärnverksamhet* är att förbereda och genomföra insatser med krigsförband samt att utveckla, vidmakthålla och avveckla dessa förband. Omfattningen av *övrig verksamhet* ska fortlöpande prövas och avvägas mot kärnverksamheten. Försvarsmaktens tidigare beskrivning av vad som utgör myndighetens kärnverksamhet respektive övrig verksamhet ger

utrymme för en långtgående diskussion kring frågan om t.ex. materielanskaffning och logistikverksamhet utgör kärn – eller stödverksamhet i myndigheten.

Försvarsstrukturutredningen kan dock konstatera att vad som mer exakt ska anses ingå i angivna begrepp och hur de ska tillämpas i olika sammanhang är av mindre betydelse för utredningens uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet med utgångspunkt i Försvarens behov av stöd för att lösa de nya uppgifterna och uppnå kraven på operativ förmåga (se ovan).

Utredningens utgångspunkt i detta sammanhang är att de förslag som lämnas om en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv forsknings- och utvecklingsverksamhet samt materiel- och logistikförsörjning ska bidra till omställningen av försvaret och att den av regeringen och riksdagen fastställda insatsorganisationen ska kunna intas på det sätt regering och riksdag beslutat om.

En ”koncern” på försvarsområdet

Försvarsstrukturutredningen ska enligt direktiven lämna förslag på hur en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet på försvarsområdet ska uppnås, bl.a. vad gäller styrning och ekonomisk redovisning av verksamheten. Utredningen konstaterar att ett förändrat synsätt på den samlade verksamheten på försvarsområdet krävs för att åstadkomma efterfrågade rationaliseringar och effektiviseringar. Utredningen har därför som utgångspunkt för det fortsatta arbetet tillämpat ett samlat angreppssätt och applicerar en ”koncerngemensam” infallsvinkel. Detta tar sin utgångspunkt i beskrivningen om vad som utgör den *samlade* kärnuppgiften för de berörda försvarsmyndigheter i statsbudgeten under Utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

2.3.4 Olika begrepp, m.m.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar – som framgår ovan – att begreppet stödverksamhet kan ges olika innebörd beroende på i vilket sammanhang begreppet tillämpas. Utredningen noterar att motsvarande gäller för begreppen forskning – och utveckling, materielförsörjning och logistikverksamhet. Utredningen finner att

det därför finns behov av att redogöra för hur utredningen bedömer att dessa begrepp bör definieras och tillämpas inom ramen för utredningens arbete och i betänkandet.

Forskning och utveckling

Med begreppet *forskning* avses det systematiska arbete som genomförs inom försvarsmyndigheterna eller av annan aktör, såsom industrin, och som syftar till att söka efter ny kunskap eller nya idéer med eller utan en bestämd tillämpning i sikte.

Med *utvecklingsverksamhet* menas det systematiska arbete som bedrivs av ovan nämnda aktörer och som syftar till att utnyttja forskningsresultat, vetenskaplig kunskap eller nya idéer för att åstadkomma nya material, varor, tjänster, processer, system, metoder eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana.

Materieförsörjningen

Med begreppet *materieförsörjning* avses de olika sammanhängande aktiviteter och verksamheter som genomförs för att försörja det militära försvaret med materiel i form av varor och tjänster så att dess uppgifter kan lösas.

Materieförsörjning kan således sägas utgöra ett samlingsbegrepp för de aktiviteter som bedrivs inom ramen för myndigheternas processer med ovan angivna syfte. I begreppet ingår även andra verksamheter som såväl försvarsmyndigheterna som andra, såsom industrin, bedriver med samma syfte.

Logistikverksamhet

Med begreppet *logistikverksamhet* avses de aktiviteter och den verksamhet som bedrivs för att planera, leda och kontrollera material-, varu- och tjänsteflöden till det militära försvaret. Här ingår också tillförsel till insatsorganisationens och produktionsorganisationens specifika behov såväl vid utbildning och beredskap som vid förberedelser för samt vid planeringen och genomförandet av insatser. I begreppet ingår även sådana behov som är kopplade till det

tidigare angivna i form av tjänster, resurs-, informations- och monetära flöden⁸.

Övriga begrepp

I anslutning till förslagen använder utredningen begreppen *beställningsminskningar* respektive *effektiviseringar*.

Beställningsminskningar innebär som begreppet antyder att Försvarsmakten reducerar volymen på beställningarna till de olika stödmyndigheterna och -funktionerna och därmed frigör ekonomiska medel på respektive anslag. Beställningsminskningar kan uppnås genom mindre volym fördelat på samtliga beställningar eller genom att helt skära bort vissa verksamheter som bedöms som mindre viktiga. I båda fallen måste prioriteringar av verksamhet göras. Beställningsminskningar kan i många fall genomföras snabbt.

Effektiviseringar innebär att verksamheten bedrivs på ett mindre kostnadskrävande sätt, vilket frigör resursutrymme som kan nyttjas på två sätt. Antingen kan mer (eller bättre) verksamhet genomföras för samma pengar eller så genomförs samma verksamhet för mindre pengar. Vid effektiviseringar kan tidsperspektivet vara längre. Nya metoder för att genomföra verksamheten kan behöva utvecklas, personal kan behöva sägas upp m.m. Det tar därmed oftast längre tid för effektiviseringar att få genomslag. Effektiviseringar kan också ge upphov till tillfälliga förändringar i exempelvis leveranssäkerhet och kvalitet.

Försvarsstrukturutredningen lämnar förslag på både beställningsminskningar och effektiviseringar. Utredningen strävar efter att i sådan situation säkerställa att frigjorda resurser inte räknas dubbelt samtidigt som resultatet av beställningsreduktionerna respektive effektiviseringarna måste hållas isär. En reduktion av beställningarna kan indirekt påverka en stödmyndighets myndighetskostnader, givet att myndigheten anpassar sin storlek efter beställningarna. En samtidig direkt reduktion av myndighetskostnaderna kan göra att effekten blir större.

⁸ Försvarsstrukturutredningen avser därmed en mindre omfattande beskrivning av begreppet logistik och ansluter sig i dessa stycken mer till samhället i övrigt än vad Försvarsmakten gör i begreppet försvarslogistik.

2.4 Försvarsmaktens systemstöd (PRIO) som utgångspunkt för det fortsatta arbetet

2.4.1 Inledning

Inom Försvarsmakten pågår sedan flera år ett omfattande arbete med att införa ett integrerat ekonomi- och resursledningssystem (PRIO) som stöd för samtliga verksamheter och beslutsnivåer inom myndigheten. Systemstödet (PRIO) avser inte enbart utveckling och införande av ett tekniskt stöd utan bör snarare betraktas som en viktig del i en brett upplagd verksamhetsutveckling.

Statskontoret, som tidigare analyserat området, anger att de förslag som utredningen kan komma att presentera kan få stor påverkan på de verksamheter som berörs av systemstödet fortsatta utveckling och införanden, särskilt vad gäller eventuella förslag som syftar till att åstadkomma en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.⁹

2.4.2 Närmare om systemstödet (PRIO)

Försvarsmaktens uppfattning och grundsyn är att systemstödet (PRIO) som system måste finnas tillgängligt inom berörda myndigheter på försvarsområdet¹⁰. Även vissa utpekade industrier, med vilka relevanta säkerhetsskyddsavtal upprättas, kommer att behöva ha tillgång till delar av systemet (analogt med hur industrin i dag har tillgång till vissa logistikanknutna system). Enligt samma grundsyn kommer systemstödet (PRIO) att vara det system som alla berörda ska använda för denna typ av uppgifter, oaktat bibehållen eller utvecklad myndighetsstruktur, bolagiseringar av hela eller delar av myndigheter och/eller andra tänkbara lösningar som utredningen kan komma att lägga fram. Systemstödet (PRIO) har också utvecklats för att kunna hantera en förändrad myndighetsstruktur.

Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk anger båda att myndigheterna inte ser något behov av att införa

⁹ Granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO). Slutrapport, juni 2010. Statskontoret 2010:14.

¹⁰ Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO, 2010-04-16 och 2010-07-30, HKV beteckning 23 250:55531 respektive 23 250:62525.

systemstödet (PRIO) som stöd för myndigheterna som helhet¹¹. Myndigheterna menar också att de behov av informationsöverföring som finns mellan dem och Försvarsmakten kan lösas på andra sätt än via (PRIO).

2.4.3 Systemstödet(PRIO) betydelse i det fortsatta arbetet

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att systemstödet (PRIO) har en direkt koppling till de frågor utredningen behandlar i detta betänkande vad gäller styrning, ledning och uppföljning inom logistik- och materielförsörjningen men även när det gäller ekonomistyrningen inom Försvarsmakten i sin helhet. Utredningen kan också konstatera det hittillsvarande arbetet med systemstödet (PRIO) har haft betydande påverkan på verksamheten inom främst Försvarsmaktens logistik (FMLOG), och senare även övriga förband inom myndigheten.

Försvarsstrukturutredningen har som utgångspunkt i arbetet med att åstadkomma ett ändamålsenligt och kostnadseffektiv stödprocess att ett *effektivt systemstöd* utgör en viktig förutsättning för genomförandet av en sammanhållen logistik- och materielförsörjning. På systemen bör ställas höga krav på säkerhet och kostnadseffektivitet m.m. Samverkan mellan system och ett effektivt informationsutbyte mellan berörda myndigheter är ett annat viktigt villkor för en ny försvarsstruktur inom berörda verksamhetsområden. Såväl befintliga system som de system som är under utveckling och införande måste därför analyseras noga med avseende på i vilken utsträckning de skapar förutsättningar för eller utgör hinder för ett genomförande av en sammanhållen logistik- och materielförsörjning. Kostnaderna för alternativa handlingsalternativ måste också bedömas.

¹¹ FOI svar på anmodan med anledning av Försvarsmaktens svar på anmodan avseende det integrerade resurs- och ekonomisystem PRIO, 2010-09-24, FOI-2010-1341:2 och Konsekvenser med anledning av FM införande av system PRIO, 2010-09-24, 10FMV 12524:2:1.

2.5 Stödutredningens förslag

2.5.1 Inledning

Försvarsstrukturutredningen ska i enlighet med sina direktiv utgå från Stödutredningens förslag.

Stödutredningen tillsattes den 22 januari 2009 inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och hade till uppgift att se över stödet till Försvarsmakten. Utredningen skulle enligt uppdraget främst fokusera på materielanskaffnings- och den samlade logistikprocessen men även möjligheterna att effektivisera övriga stöd och vidmakthållandeprocesser. Stödutredningen överlämnade sina förslag till regeringen i maj 2009.¹²

2.5.2 Närmare om förslagen

Med Stödutredningens utgångspunkt att omfattningen av de samlade kostnaderna för stödverksamheten motsvarande cirka 10 miljarder kronor (2008) redovisade Stödutredningen förslag till besparingar motsvarande cirka 3 miljarder kronor med följande fördelning.

Tabell 2.1 Stödutredningens föreslagna besparingarna inom det militära försvarets stödverksamheter (miljoner kronor, 2008 års prisnivå)

Anslag	Kostnads reduceringar	Myndighet	Anm	Kapitel
1.1	-330	Försvarsmakten	Högkvarteret	8
1.1	-500	Försvarsmakten	FMLOG*	7
1.1	-30	FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3	-680	FMV/FOI	Forskning och utveckling	3
1.5	-490	FMV/FOI/FHS	Forskning och utveckling	3
1.3 m.fl.	-435	FMV	Myndighetskostnad	4
1.3/1.5	73	FMV	Justeringspost**	12
1.4	-150	FMV	Provplatser "basplattan"	4
1.1/1.7	-330	FHS/Försvarsmakten	Officersutbildning	9
1.6	-150	TPV	Rekrytering	10
Summa	-3 022			

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

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

¹² Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten. Försvarsdepartementet, FÖ 2009:A.

Uppdelat på de olika utpekade områden i kommitténs direktiv faller Stödutredningen förslag ut enligt följande. För en fullständig beskrivning hänvisas till Stödutredningens rapport.¹³

Försvarsmaktens centrala ledning

Stödutredningen föreslog att ansvaret för materiel- och logistikförsörjningen sammanförs under en chef. Vissa resurser för strategisk planering och långsiktig inriktning föreslogs föras över från Försvarsmaktens högkvarter till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) för att förstärka regeringens möjligheter till långsiktig och strategisk styrning av det militära försvaret. Enligt utredningens förslag skulle högkvarterets totala kostnader, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, kunna reduceras med cirka 340 miljoner kronor senast från 2012 jämfört med kostnadsutfallet 2008. Detta skulle innebära en årlig besparing på anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap om cirka 330 miljoner kronor.

Högkvarterets bemanning, exklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, föreslog reduceras med cirka 370 årsarbetskrafter – jämfört med utfallet 2008 – senast under 2011 varvid personalstyrkan skulle uppgå till cirka 1 000 årsarbetskrafter från 2012.

Forskning och utveckling

Stödutredningen föreslog att kostnaderna för forskning och utveckling skulle reduceras med totalt 1 200 miljoner kronor. Vidare föreslogs att Forskning och utveckling finansierad av anslaget 1:1 skulle upphöra fr.o.m. 2011, vilket skulle innebära en årlig besparing på cirka 30 miljoner kronor.

Materielutveckling, där beslut om serieanskaffning inte fattats, skulle finansieras inom ramen för anslaget 1:5 fr.o.m. 2011. Dock skulle inga medel överföras från anslaget 1:3 till 1:5, vilket skulle innebära en årlig besparing på anslaget 1:3 med cirka 680 miljoner kronor fr.o.m. 2011. Därutöver skulle anslaget 1:5 Forskning och teknikutveckling halveras, vilket motsvarade en besparing om 490 miljoner kronor, senast fr.o.m. 2011.

¹³ Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten, Försvarsdepartementet, Fö 2009:A.

Materieförsörjning

Stödutredningen föreslog att inom materieförsörjningen skulle FMV:s myndighetskostnad reduceras till cirka 1 000 miljoner kronor från 2011, vilket skulle innebära en årlig besparing med 435 miljoner kronor. Därutöver skulle 45 miljoner kronor överföras till en ny myndighet för exportstöd och försäljning av övertalig materiel.

Vidare föreslog utredningen att Försvarmaktens generella bidrag till provplatserna, den s.k. basplattan, skulle utgå fr.o.m. 2011, vilket skulle medföra en årlig besparing på anslaget 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar med 150 miljoner kronor.

Logistik inom Försvarmakten

Stödutredningen genomförde inte några egna analyser av logistikverksamheten utan grundade sin bedömning på Försvarmaktens underlag. Utredningen bedömde att den genomsnittliga årliga besparingen inom FMLOG borde kunna uppgå till minst 100 miljoner kronor för perioden 2010–2014. Enligt utredningen bedömdes kostnaderna för FMLOG 2015 kunna vara minst 575 miljoner kronor lägre jämfört med 2008.

Stödutredningen ansåg i övrigt att FMV borde ha till uppgift att upphandla varor och tjänster för Försvarmaktens behov och därvid pröva möjligheterna till s.k. offentlig-privata samverkanslösningar (OPS).

Övriga förslag

Stödutredningen föreslog vidare – utöver ovan angivna besparingar – även följande åtgärder för nu berörda verksamheter:

- FMV och FOI föreslogs avvecklas och ny stödmyndighet bildas för det militära försvaret. Till den nya myndigheten skulle föras delar av verksamheterna vid nämnda myndigheter.
- FHS föreslogs avvecklas varvid delar av verksamheten förs över till Försvarmakten respektive inordnas som en del av ett befintligt universitet eller högskola.

2.5.3 Remissinstansernas synpunkter

Försvarsstrukturutredningen ska enligt sitt uppdrag beakta samtliga remissyttranden över Stödutredningen. I det följande sammanfattas de närmast berörda remissinstansernas¹⁴ synpunkter med avseende på de frågeställningar och verksamhetsområden som omfattas av utredningens direktiv.

Forskning och utveckling

När det gäller forskning och utveckling är myndigheternas huvudsakliga invändningar mot Stödutredningen att föreslagna besparingar endast omfattar den *inte objektsbundna forskningen* (eller forskning som inte lett till serieanskaffning). Denna avgränsning ger obalans i förslagen, både sett till vilken forskning som behöver bedrivas (FMV) och till vilka aktörer som bedriver den (FOI). Omfattningen av de föreslagna besparingarna inom forskningen bedöms medföra oönskade effekter (FM, FOI).

Materiel- och logistikverksamheterna

Enligt FMV borde materielfrågorna ha analyserats utifrån ett livscykelkostnadsperspektiv snarare än att fokusera på myndighetens myndighetskostnader. De föreslagna besparingarna på FMV:s myndighetskostnader (435 miljoner kronor) riskerar medföra leveransproblem.

Genom att behandla materiel- och logistikförsörjningen som en helhet borde ytterligare effektiviseringsmöjligheter kunna skapas, bland annat FMLOG verksamhet. Försvarsmakten anser att en sammanhållen logistik- och materieltjänstenhet inom den egna myndigheten kan ge besparingar på högst 950 miljoner kronor från 2013.

FMV framhåller att det saknas analyser och förslag rörande vissa av myndighetens verksamhetsområden, bland annat vidmakt-hållande av materiel, en verksamhet som enligt FMV rymmer en betydande besparingspotential.

¹⁴ Försvarsmyndigheterna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Fortifikationsverket. För övriga remissinstanser hänvisas till respektive remissvar.

Förslagen till strukturförändring

I fråga om förslagen till strukturförändringar intar Försvarmakten och FMV olika ståndpunkter när det gäller ansvaret för en sammanhållen logistikverksamhet. FMV framhåller att logistik huvudsakligen är en stödverksamhet för försörjningslösningar som inte utgör ett naturligt statligt åtagande, vilket bör aktualisera andra verksamhetsformer. Försvarmakten motsätter sig en lösning där en sammanhållen logistikverksamhet organiseras utanför myndigheten då detta bedöms medföra att Försvarmakten i hög grad blir beroende av en annan myndighet för omfattande delar av det stöd som krävs för Försvarmaktens kärnverksamhet. I övrigt framhåller Försvarmakten fördelarna med en helhetslösning där myndighetsgränser elimineras, ansvarsförhållanden kan klargöras och styrningen kan ske mer enhetligt.

Dessutom kan nuvarande dubblering av kompetenser reduceras och administrationen effektiviseras. Även FMV framhåller vikten av effektiv styrning och tydliga ansvarsförhållanden inom materiel- och logistikförsörjningen.

Såväl Försvarmakten som FMV efterlyser alternativ till Stödutredningens förslag rörande en ny stödmyndighet som även inkluderar delar av den framtida försvarsforskningen. Som alternativ pekar myndigheterna på möjligheten att föra forskningen till ett branschforskningsinstitut eller holdingbolag inom ramen för en myndighetslösning.

Försvarmakten och FMV framhåller tveksamheter inför Stödutredningens förslag att föra resurser för strategisk planering från Högkvarteret till Försvarsdepartementet.

Övriga synpunkter

Andra synpunkter som förts fram är i korthet följande:

- Stödutredningen har inte analyserat försvarsmyndigheternas stöd till andra statliga verksamheter.
- Det saknas konsekvens- och riskanalyser med avseende på verksamhet, kompetens och resurser.
- Analysen av förslagets genomförbarhet inom angivna tidsramar är bristfällig.
- Bedömningar i fråga om vissa besparingsmöjligheterna brister.

- Vissa antaganden och tolkningar som utredningen gjort av myndigheternas redovisade underlag är felaktiga.

2.5.4 Stödutredningens förslag i det fortsatta arbetet

Olika förhållningssätt till stöd, m.m.

Olika definitioner av begrepp, m.m.

Försvarsstrukturutredningen har tidigare i detta kapitel redogjort för vilken betydelse en närmare definition av olika begrepp kan antas ha för utredningens arbete. Denna syn men även tillämpningen av begreppen skiljer sig något från Stödutredningens, som definierade stödverksamhet efter organisatoriska ramar.

Försvarsstrukturutredningens analyser och slutsatser kommer av denna anledning därmed inte att i alla delar att sammanfalla med Stödutredningens.

Skillnad i omfattningen av utredningsuppdragen

Försvarsstrukturutredningens uppdrag omfattar även färre verksamheter än Stödutredningens. Exempelvis omfattas inte officersutbildning, vissa frågor rörande Högkvarterets ledning och internationellt samarbete, vilket utgör en grundläggande skillnad mellan utredningarna.¹⁵

Försvarsstrukturutredningen har därför att som utgångspunkt ta Stödutredningens förslag på kostnadsreduceringar för kvarstående verksamheter, vilka uppgår till mellan 2 212 och 2 542 miljoner kronor.

Skillnader i myndigheternas olika underlag

Försvarsmyndigheterna har i sina remissvar på Stödutredningens olika förslag framfört att det finns oklarheter i den ekonomiska redovisningen i utredningens underlag.

Försvarsstrukturutredningen har mot denna bakgrund och med stöd av berörda myndigheter försökt klarlägga och uppdaterat kost-

¹⁵ De besparingsförslag om totalt 3 022 miljoner kronor (Tabell 1) som Stödutredningen lade kan helt eller delvis reduceras med 330 miljoner kronor (HKV), 330 miljoner kronor (Officersutbildningen) samt 150 miljoner kronor (Prövning och uttagning av militär personal).

nadsutfallet för 2008. Myndigheternas underlag till utredningen är dock inte alltid överensstämmande med de uppgifter som redovisas i Stödutredningen. Skillnaderna beror främst på olika definitioner och avgränsningar av verksamheter med tillhörande kostnader. I synnerhet gäller detta utvecklingsverksamheten i vid mening, vars kostnader belastar olika anslag. Försvarsstrukturutredningen noterar att i direktiven anges att utredningen ska utgå från de förslag som redovisats av Stödutredningen och att föreslagna kostnadsreduceringar ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen från 2012. Utredningen konstaterar mot bakgrund av det ovan angivna att förslag på kostnadsreduceringar enligt den fördelning på områden som Stödutredningen tillämpat är mycket svår att genomföra och inte blir rättvisande.

2.6 Avgränsning av uppdraget

Frågan om insatsorganisationens omfattning och innehåll

Under utredningsarbetet har uppkommit frågan om den närmare avgränsningen mellan insatsorganisationens logistikverksamhet och övrig materiel- och logistikverksamhet inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Utredningen tolkar uppdraget som att i detta inte kan anses ingå att ta ställning till den framtida insatsorganisationen och dess innehåll i de delar som berör stödverksamheten, bl.a. vad avser logistikverksamheten. Ett eventuellt framtida behov av att se över omfattningen av och innehållet i insatsorganisationen i de delar som kan anses beröra utredningens uppdrag är – enligt utredningens mening – en fråga för regeringen och riksdagen att ta ställning till. En ytterligare utgångspunkt för utredningens arbete har därför varit att endast lämna sådana förslag som medför att den nu fastställda insatsorganisationens omfattning och innehåll inte påverkas. Detta innebär att utredningen inte närmare prövar vilken materielförsörjningsverksamhet eller logistikverksamhet som insatsorganisationens olika logistikförband eller övriga förband bör innehålla.

3 Tidigare utredningar

3.1 Inledning

Under 2000-talet har ett antal utredningar haft i uppdrag att kartlägga och lämna förslag till ändringar avseende försvarets forsknings- och utvecklingsverksamhet samt materiel- och logistikförsörjning.

I detta kapitel behandlas några av de utredningar som har genomförts sedan millennieskiftet och som har berört försvarets stödverksamheter eller delar av dessa verksamheter. Den s.k. Stödutredningens förslag behandlas i andra delar av betänkandet och tas inte upp i det följande. I kapitlet redogörs översiktligt för utredningarna och de olika förslag som lämnats av respektive utredning.¹

3.2 2001 års materieförsörjnings- och forskningsutredningar

Materieförsörjningsutredningen hade till uppgift att kartlägga nuläge och förändringsfaktorer inom materieförsörjningen och att föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder. Resultatet av arbetet redovisades i två betänkanden, *Det militära försvarets materieförsörjning – Delbetänkande från Materieförsörjningsutredningen*² och *Försvarsmateriel på nya villkor*³.

Utredningen hänvisade i sitt slutbetänkande till att villkoren för det militära försvarets materieförsörjning har förändrats i ett antal grundläggande avseenden sedan 1990-talets början. Utredningen

¹ Detta kapitel bygger på underlagsrapporten *Tidigare beslut och utredningar vad gäller försvarets stödverksamheter* framtagen på utredningens uppdrag. Rapporten återfinns i sin helhet som bilaga 3 till betänkandet.

² SOU 2000:54.

³ SOU 2001:21.

konstaterade bl.a. att Sverige har förändrat sin försvarspolitik mot ett insatsförsvar med uppgifter både nationellt och internationellt, att det internationella försvarsmaterielsamarbetet har utvecklats starkt samt 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 materielprocessen skulle ändras så att större vikt skulle läggas vid tidiga faser i arbetet, att regeringens ledning av materieförsörjningen borde bli mer aktiv och att Försvarsdepartementets kompetens och kapacitet inom detta område borde förstärkas. Dessutom borde ansvarsfördelningen och samarbetsformerna mellan olika aktörer inom materieförsörjningen utvecklas och förtydligas. Utredningen ansåg även att man borde lägga ned mer arbete på tidiga faser i materielprocessen och att nya upphandlingsformer borde tas fram inom materieförsörjningen. Man underströk också att det är viktigt att stärka det internationella samarbetet inom materieförsörjningsområdet 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, *Forskning och utveckling för totalförsvaret - Kartläggning och probleminventering*⁴ och *Forskning och utveckling för totalförsvaret - Överväganden och förslag till åtgärder*⁵. Forskningsutredningen redovisade sitt slutbetänkande nästan samtidigt som Materieförsörjningsutredningen och hade även ett visst samarbete med denna.

Forskningsutredningen konstaterade 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 miljoner kronor per år.

Utredningen föreslog även 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

⁴ SOU 2000:84.

⁵ SOU 2001:22.

inom Regeringskansliet. Beredningen borde ledas av försvarsministern.

3.3 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 Försvarets materielverk (FMV)⁶. De övriga var FOI-utredningen⁷ och Försvvarshögskoleutredningen⁸.

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 borde fastställa den tioåriga materielplanen i sin helhet. Dessutom föreslog utredningen att ett nytt beredningsorgan – Materielberedningen – borde inrättas i Försvvarsdepartementet. Enligt utredningen borde Försvvarsdepartementet 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 Försvvarsmakten som beställare av materiel föreslog utredningen dessutom att man borde tillsätta en Funktionsdirektör inom Försvvarsmakten med uppgift att beställa materiel och att följa upp pågående materielprojekt.

FOI-utredningens uppdrag var att utvärdera styrningen av Totalförsvarets forskningsinstitut (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

⁶ SOU 2002:39. *STYROM - Översyn av Försvarets materielverk*. STYROM-utredningen.

⁷ SOU 2004:41. *Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn*. FOI-utredningen.

⁸ SOU 2004:58. *Försvvarshögskolan. En översyn*. Försvvarshögskoleutredningen.

styrningen av verksamheten ansåg FOI-utredningen att avgiftsfinansiering även fortsättningsvis borde 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 Försvarshögskolan (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 borde 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 på såväl 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.

3.4 Försvarsförvaltningsutredningen

Försvarsförvaltningsutredningens 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. Utredningen lämnade ett betänkande, *En effektiv förvaltning av insatsförsvaret*⁹.

Beträffande Försvarsmaktens centrala ledning föreslog utredningen att högkvarterets organisation borde ses över och att antalet tjänster borde reduceras med 150–200 relativt den organisation som gällde den 1 juli 2005. Utredningen föreslog även att det reducerade högkvarteret skulle samlokaliseras med FMV i Tre Vapen senast den 1 januari 2008.

Vad gäller materieförsörjningen föreslog utredningen att denna verksamhet i ökad utsträckning borde inriktas mot utnyttjande av befintlig materiel och – vid nyanskaffning – materiel som finns på den internationella marknaden eller som utvecklas i samverkan med

⁹ SOU 2005:96.

andra länder. Inslaget av egenutvecklad materiel förutsattes därigenom kunna minska.

Utredningen såg även en integrerad ledning av materielprocessen som en förutsättning för att den nya materieförsörjningsstrategin skulle kunna förverkligas. Med detta avsåg utredningen ett nära samarbete mellan Försvarmakten 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. Utredningen föreslog dessutom att statens ansvar inom materieförsörjningen 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.

Utredningen bedömde att det fanns en betydande potential för kostnadsminskningar inom FMLOG:s verksamhetsområde och att överföring av verksamhet från FMLOG 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 utredningen 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. Utredningen 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 föreslog kostnadsreduceringar om totalt 2 110 miljoner kronor t.o.m. 2008 i förhållande till utfallet år 2004. Av detta belopp hänförde sig 1 400 miljoner kronor till kostnadsreduceringar inom områdena materieförsörjning och logistik samt forskning och utveckling. Däremot föreslog utredningen 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.

Fördelningen av utredningens besparingsförslag på anslag och myndigheter framgår av tabellen nedan:

Tabell 3.1 Försvarsförvaltningsutredningens besparingsförslag

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
Summa		2 110	

Statskontoret genomförde tre granskningar av det omställningsarbete som följde efter det att regeringen hade tagit ställning till utredningens förslag. Slutrapporten från granskningsarbetet kom i juni 2009.

Statskontorets övergripande slutsats var att resurser motsvarande drygt 2 miljarder kronor hade frigjorts inom stödverksamheterna. De åtgärder som hade genomförts omfattade både minskade myndighetskostnader och en anpassning till förändrade beställningar från Försvarsmaktens sida. Därmed hade regeringens ursprungliga mål vad gäller kostnadsreduktioner och beställningsminskningar totalt sett överträffats något. Statskontoret framhöll särskilt att FMV hade reducerat sina kostnader i större utsträckning än vad som följde av regeringens uppdrag och att detta dessutom hade skett ett år tidigare än vad regeringen beslutade.

3.5 Försvarsstyrningsutredningen

Försvarsstyrningsutredningens uppdrag var att analysera och värdera styrnings- och finansieringsformerna inom försvaret. Utredningen omfattade hela styrkedjan från riksdagen via regeringen till försvarets myndigheter. *Statskontoret* och *Ekonomistyrningsverket* genomförde flera utredningar på uppdrag av Försvarsstyrningsutredningen. Dessa utredningar redovisades i fristående

rapporter¹⁰. Utredningen lämnade ett betänkande, *Styrning av insatsförsvaret*¹¹.

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 Försvarsmakten.

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 styrförmåga förstärks. Försvarsstyrningsutredningen föreslog också att regeringens detaljstyrning av Försvarsmakten borde minska i vissa avseenden, bl.a. vid tillsättningen av befattningar i Högkvarteret.

Vad gäller Försvarsmaktens interna styrning pekade utredningen på konflikter som uppstår mellan de båda styrmodeller som tillämpas (centraliserad uppdragsstyrning respektive interndebitering 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 Försvarsstyrningsutredningen dock ingen anledning att ifrågasätta den avgiftsbaserade uppdragsstyrningsmodellen.

¹⁰ 2005:7. *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, Statskontoret; PM 2005. *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*, Statskontoret (Dnr 2004/431-5); samt ESV 2005:10. *Styrningen av försvaret*. Ekonomistyrningsverket..

¹¹ SOU 2005:92.

3.6 Utredningarnas genomslag

2004 års försvarsbeslut medförde att besparingsperspektivet kom att bli dominerande i det förändringsarbete beträffande försvarets stödverksamheter som initierades från statsmaktsnivå från mitten av 2000 och framåt. De utredningar som genomfördes före denna tidpunkt utgick därför från andra förutsättningar än vad som senare kom att gälla. Försvarsförvaltningsutredningen var den första av de besparingsutredningar som tillsattes beträffande stödverksamheterna efter 2004 års försvarsbeslut. Utredningen föreslog kostnadsreduktioner i försvarets lednings- och stödverksamheter om totalt 2 miljarder kronor per år. Försvarsförvaltningsutredningens förslag genomfördes till stora delar. Omställningsarbetet kunde genomföras enligt plan och de föreslagna reduktionerna och effektiviseringarna bedömdes ha realiserats i planerad utsträckning. Omställningen innebar att personalstyrkan vid stödmyndigheterna minskade med sammanlagt 1 100 årsarbetskrafter mellan 2004 och 2008. Detta bedömdes dock inte ha påverkat myndigheternas leveransförmåga¹².

Försvarsstyrningsutredningen behandlade försvarets styrnings- och finansieringsformer generellt. Hela styrkedjan från riksdagen via regeringen till försvarets myndigheter analyserades. Stödverksamheterna berördes indirekt på så sätt att uppdragsstyrningen vad en av de styrningsformer som omfattades av utredningens uppdrag. Försvarsstyrningsutredningen föreslog dock inte några förändringar i denna styrningsform. Varken Försvarsstyrningsutredningen eller andra utredningar som genomfördes beträffande styrningen av försvaret medförde några långtgående ändringar av den grundläggande styrmodellen. Däremot genomfördes mindre ändringar som syftade till att ytterligare renodla användningen av anslags- och avgiftsfinansiering inom ramen för modellen.

Ingen av de utredningar som behandlats i detta kapitel har föreslagit några större förändringar i myndighetsstrukturen inom stödverksamheterna. De första förslagen till långtgående förändringar i myndighetsstrukturen inom stödverksamheterna redovisades av Försvarsberedningen i den rapport som kom i juni 2008. Som framgår av kapitel 2 redovisade även Stödutredningen långtgående förslag till strukturförändringar inom stödverksamheterna. En följd av Stödutredningen blev att Försvarsexportmyndigheten inrättades 2010 med ansvar för exportstöd och försäljning av övertalig materiel.

¹² 2009:11. *Omställning av det militära försvaret. Status i juni 2009*. Statskontoret.

4 Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag

4.1 Inledning

Forskning och utveckling (FoU) för försvarets behov utgör en del av den vidare processen att forma en säkerhets- och försvarspolitik, att utforma försvarets olika delar, att skapa funktioner, enheter och förband samt utveckla försvarsförmåga. FoU bidrar i olika grad till utvecklingen inom angivna delar. Det är i detta sammanhang därför nödvändigt att beskriva kopplingen mellan FoU och utformning av funktioner, förband och system inom det militära försvaret samt de funktioner som stödjer samhällets krisberedskap.

Denna koppling sker inom det militära försvaret främst genom den doktrin- och strategiutveckling samt studie- och planeringsprocess som Försvarsmakten bedriver i samverkan med försvarssektorns övriga myndigheter och i viss utsträckning även industrin. Inom området för samhällets krisberedskap har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) motsvarande roll som Försvarsmakten har inom det militära försvaret.

I detta kapitel redovisas en kartläggning av innehållet i dagens FoU samt hur FoU i dagsläget leds, inriktas och nyttiggörs för olika ändamål inom det militära försvaret. Kartläggningen baseras på styrande dokument och underlag som inhämtats från berörda myndigheter samt den konsultrapport som lämnats till utredningen av konsultföretaget PricewaterhouseCoopers (PWC)¹.

¹ I konsultrapporten framhålls att beskrivningen i rapporten utgår dels från skriftligt underlag som lämnats av berörda myndigheter, dels från observationer i samband med arbetsmöten, föredragningar och intervjuer. Beskrivningen utgår från formella styrdokument och gemensamma underlag och kan inte anses vara heltäckande när det gäller informell styrning eller faktisk tillämpning av gällande riktlinjer eller processbeskrivningar. Vidare anges genom intervjuer med berörd personal samt av tillgängliga utvärderingar, rapporter och annan dokumentation, att det finns exempel på felaktig eller ineffektiv tillämpning av gällande riktlinjer för forsknings- och utvecklingsverksamheten. Det finns även tecken på att styrande dokument inte har synkroniserats med samordningsavtal. Konsultens rapport har även kvalitets-säkrats genom granskning av till utredningen knutna myndighetsexperten.

4.2 Bakgrund

Försvarets FoU kan beskrivas ur olika perspektiv och värderas från olika utgångspunkter. FoU ska inriktas så att den stödjer utvecklingen inom berörda delar av statsbudgetens utgiftsområde 6.

FoU spelar en roll i ett *säkerhetspolitiskt, försvarspolitiskt* såväl som ett *näringspolitiskt* perspektiv. Detta kan sägas handla om tre aspekter: för det första så utgör resultat från FoU på försvars- och säkerhetsområdet, genom sin karaktär av framåtblickande och kunskapsgenererande, en viktig del av grunden för svensk försvars- och säkerhetspolitik i vid mening; för det andra så utgör FoU på försvars- och säkerhetsområdet en kunskaps-, kompetens- och teknikgenererande resurs som innebär att Försvarmakten och andra aktörer på området bättre kan lösa sina uppgifter och stå redo för framtidens utmaningar; och för det tredje så genererar FoU innovationer och näringspolitiska effekter.

4.3 FoU på försvarsområdet – syfte med verksamheten

Det övergripande syftet med Försvarmaktens FoU är att både på kort och lång sikt stödja den fortsatta realiseringen av ett flexibelt och tillgängligt insatsförsvar. Pågående och planerade insatser ska stödjas genom tidig och effektiv avtappning av resultat från FoU. FoU ska bidra till att ge Försvarmakten den handlingsfrihet som krävs för att kunna möta framtida osäkerheter, förändrade förmågebehov samt de möjligheter och risker som nya teknologier skapar.

Ett problem i sammanhanget är att de flesta myndigheter inte skiljer mellan FoU eller andra närliggande verksamheter.² Samma situation föreligger för Försvarmakten. Därmed existerar det svåra gränsdragningsproblem inom ramen för det som Försvarmakten väljer att definiera som FoU rörande vad som verkligen kan sägas vara FoU respektive exempelvis analys och utvärdering.

Vi har i vår definition av *forskning* respektive *utvecklingsverksamhet* valt att utgå från de definitioner som tidigare har presenterats i kapitel 2, *Utgångspunkter*.

Inom Försvarmakten finns oftast en bestämd militär tillämpning i sikte för forskningssatsningar. Försvarmakten bedriver behovs-

² SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, avsnitt 2.6.3. Förvaltningskommittén.

motiverad forskning vilket i myndighetens fall innebär att forskningens frågeställningar ska vara relevanta för den aktuella tillämpningen genom att spårbarhet finns mellan operativa behov eller krav och forskningsfrågan.

Med begreppet utvecklingsverksamhet avses primärt kunskapsutveckling i en vid bemärkelse, som underlag för förmågeinriktning och/eller materieförsörjning. FoU för Försvarets behov bedrivs i varierande omfattning vid förband, skolor och centra samt via externa beställningar, främst till Försvarets materielverk (FMV), Förvarshögskolan (FHS), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Fortifikationsverket (FortV) samt industri/företag.

Med den definition som vi har valt av forskning respektive utveckling är det analys- och metodstöd som FOI lämnar i formen av t.ex. direktstöd inne i Försvarets högkvarter alternativt tekniska undersökningar i nära anslutning till Försvarets insatser verksamheter som befinner sig i ett gränsland mellan FoU och annan verksamhet. Dessa verksamheter spelar viktiga roller för Försvarets strategiska kompetens- och kunskapsförsörjning, men de definitioner av FoU som vi har valt fångar inte all relevant verksamhet. En vägledande princip för att lyckas fånga in det som kan inkluderas i FoU-verksamhet har därför varit att beakta de verksamheter som återfinns inom ramen för våra definitioner av FoU alternativt använder forskningsbaserad kunskap för att lösa ställda uppgifter. Det är utredningens bedömning att denna syn täcker in merparten av den verksamhet som återfinns inom ramen för vad Försvaret väljer att redovisa som FoU samt de FoU-beställningar som Försvaret lägger på FOI, FHS och FMV. Utredningen återkommer till frågan om FoU relativt annan verksamhet, och potentiella problem med dagens sätt att hantera FoU-begreppet i Försvarets, i avsnitt 4.9.2. FOI redovisar i sin årsredovisning för 2010 en syn där myndigheten pekar på FoU som den *kunskapsuppbyggande* delen av verksamheten, vilken syftar till att säkerställa att relevanta kompetenser finns tillgängliga i framtiden. Den *övriga* verksamheten skulle därmed vara när den forskningsbaserade kunskapen används för att lösa uppgifter i närtid. Därmed finns det en tydlig koppling mellan de mer renodlade FoU-verksamheterna och annan verksamhet som samma personal utför.

Tidigare utredningar har arbetat med olika indelningar och kategoriseringar av försvarets FoU. Vi har i likhet med betänkandet *En*

*effektiv förvaltning för insatsförsvaret*³ identifierat fyra huvudkategorier inom vilka det uppfattas som relevant att även i framtiden bedriva försvarsrelaterad FoU:

1. Insatsorganisationens behov. Här avses FoU som är direkt kopplad till existerande förbandstyper och där FoU behöver bedrivas som ett led i att vidmakthålla, utnyttja och anpassa förbanden för olika typer av insatser. Tidshorizonten är här 5 till maximalt 10 år. Inriktningen är främst kunskapsuppbyggande FoU inom ramen för etablerade forskningsområden.
2. Försvarets långsiktiga behov. Här avses FoU som är kopplat till behovet av att följa generell forskning och teknikutveckling vars militära tillämpningar kan bli särskilt betydelsefulla för försvarets förmåga att framgent lösa sina uppgifter. Tidshorizonten är här 10–20 år eller längre. Inriktningen är främst möjlighetsdriven FoU mot nya forskningsområden.
3. Försvarsindustriella behov. Här avses FoU som efter explicita överväganden bör bedrivas med statlig finansiering inriktad mot tekniska och industriellt lovande områden och som är av särskild försvars- och näringspolitisk betydelse. Denna typ av FoU bör vara av generisk och innovativ natur där en ökad öppenhet i förhållande till utfall och resultat bör kunna accepteras.
4. Regeringens behov. Här avses forskning som är av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk karaktär och som är av särskild betydelse för regeringens inriktning av politiken på respektive område.

Om perspektiven vidgas till närliggande verksamheter hos Försvarsmakten kan en ytterligare kategori läggas till de ovanstående:

5. Försvarets omedelbara behov. Här avses FoU, eller mycket närliggande verksamhet, som främst har formen av kunskapsavtappande karaktär och sker insatsnära eller som direktstöd i Försvarsmaktens interna processer. Tidshorizonten är här omedelbar till 5 år. Inriktningen är främst kunskapsavtappande FoU inom ramen för etablerade forskningsområden.

Försvarets satsningar på FoU inriktas och genomförs utifrån ett *nyttoperspektiv*, där försvarets behov ska vara styrande. Detta inne-

³ SOU 2005:96.

bär att det måste finnas en kvalificerad beställarkompetens avseende FoU inom regeringskansliet och vid de beställande myndigheterna samtidigt som man tar råd av sektorns egna forskningsorganisationer och annan vetenskaplig och teknisk kompetens inom och utom landet vid inriktning, genomförande och utvärdering av FoU-insatserna.

Förmågan att *leda* försvarets utveckling stöds genom FoU-insatser inom ramen för Försvarsmaktens studie- och planeringsverksamhet samt den utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs på alla ledningsnivåer. Förmåga till *verkan* stöds inom ramen för den fortlöpande förbands- och taktikutvecklingen. Det i ekonomiska termer mest omfattande stödet från FoU-verksamheten ges inom ramen för *materieförsörjningsprocessen*, där FoU-insatser görs i alla skeden från tidiga studier till avveckling av materiel.

Inom forskning och teknikutveckling upprätthålls olika kompetenser samtidigt som fokuserade satsningar görs mot områden som är särskilt viktiga för det militära försvaret. Inom utvecklingsverksamheten har de senaste årens reduceringar inom det militära försvarets materielutveckling dock medfört behov av att tydligare prioritera mellan olika system- och kompetensområden.

Samtidigt kan konstateras att *kommersiellt* driven FoU ökar i betydelse för försvaret. Den snabba teknikutvecklingen inom för olika försvarssystem avgörande teknikområden tillsammans med långa omsättningstider för plattformssystem ställer krav på fortsatt förnyelse. Det måste därför särskilt beaktas i vilken grad försvaret kan finna former för samverkan med den civilt inriktade industrin. Därmed uppstår ett speciellt problem då denna industri vänder sig mot en civil marknad som i volym överstiger försvarets behov av motsvarande tjänster och produkter samtidigt som kraven på produkternas utformning och prestanda i viss utsträckning är olika. De militära kraven på t.ex. robusthet och säkerhet mot olika typer av störning och motverkan finns oftast inte lika uttalade på den civila marknaden. Inom områden där kommersiella intressen är drivande fokuseras därför försvarets satsningar till systeminsikt och nyckelteknologier som är avgörande för militära tillämpningar. Kontaktytorna mot den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor och med civil teknikutveckling har också blivit allt viktigare i takt med att gränserna mellan militär och civil teknikutveckling suddas ut.

Den ökande internationaliseringen och det faktum att det inom det svenska försvaret bara genomförs en bråkdel av världens sam-

lade, försvarsrelaterade FoU-satsningar gör det också nödvändigt att systematiskt samverka internationellt där detta är möjligt och kostnadseffektivt samt förenligt med svenska säkerhetspolitiska målsättningar. För att lyckas med en sådan strategi är det av avgörande betydelse att Sverige som nation har något att erbjuda i form av kompetenser av hög kvalitet. Uppbyggnad och fortlöpande utveckling av sådan kompetens är en viktig del av FoU-verksamheten.

4.3.1 FoU ur ett förmåge- och nyttoperspektiv

FoU på försvarsområdet kan även ses ur ett *förmåge-* och *nyttoperspektiv* i vilket verksamheten relateras till de olika förmågor som försvarsmyndigheterna ska utveckla och besitta för att på bästa sätt lösa av statsmakterna givna uppgifter. Regeringen har angivit att Försvarsmakten ska ha operativ förmåga i termer av *omvärldsbevakning*, *insatser* och *utveckling* (se kapitel 9, *Det framtida försvaret*).⁴

För det *första* måste Försvarsmaktens ha en operativ förmåga till *omvärldsbevakning*. I detta ligger bl.a. att upptäcka hot mot Sverige, följa den militärstrategiska och militärtekniska omvärldsutvecklingen samt analysera olika aktörers verksamheter, förmågor och avsikter. Inom ramen för denna förmåga ska även Försvarsmakten ha förmågan att ta fram underlag för beslut om beredskapshöjningar, insatser samt förändring av operativ förmåga.

För det *andra* måste Försvarsmakten ha en operativ förmåga till *insatser*. I detta ligger bl.a. att kunna hantera frågor rörande territoriell integritet, luft- och havsövervakning, olika former av incidenthantering, stöd till övriga samhället samt skydd av egna anläggningar såväl som förmågan till insatser med militära förband nationellt och internationellt, mot kvalificerade och okvalificerade aktörer samt i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konflikt-nivåer.

För det *tredje* måste Försvarsmakten ha en operativ förmåga till *utveckling* av militär förmåga. I detta ligger bl.a. att bedriva studier och försök samt att genom forskningsuppdrag till andra myndigheter, organisationer och institut kunna utveckla befintliga och nya förband, nya kompetenser och förändrad operativ förmåga och funktioner bl.a. för att kunna möta förändrade krav eller en förändrad säkerhetspolitisk situation.

⁴ Prop. 2008/09:140, *Ett användbart försvar*.

Vi har i detta sammanhang identifierat krav på tre övergripande förmågor som bör föreligga för att säkerställa att det försvarspolitiska inriktningsbeslutets intentioner inom detta område kan förverkligas.

För det *första* måste förmågan till *övergripande ledning* vad avser statsmakternas förmåga att leda och samordna försvarets utveckling genom försvarsbeslut, försvarspolitiska propositioner m.m. samt myndigheternas framtagande av underlag för detta ändamål säkerställas.

För det *andra* måste förmåga till *anpassning* mot nya villkor och uppgifter i en osäker framtida omvärldsutveckling säkerställas. Detta innefattar att skapa en omvärldsuppfattning, att uppmärksamma nya hot och möjligheter, att pröva nya alternativ, att skapa kunskap och att förbereda genomförande av tänkbara anpassningsåtgärder.

För det *tredje* måste *förmåga* att använda försvarsresurserna för *operativa* uppgifter i enlighet med aktuell inriktning av försvarspolitiken säkerställas.

FoU stödjer de ovanstående i samtliga, om än i olika hög utsträckning, aspekter. På ett övergripande plan kan FoU-satsningarna sägas syfta till att skapa förmåga till anpassning mot olika typer av hot, risker, villkor och uppgifter som kan uppstå i framtiden – men de kunskaper som genereras av FoU används för att möjliggöra samtliga krav på förmågor.

Även inom området för *samhällets krisberedskap* fokuseras FoU-satsningarna på ett övergripande plan till att skapa förmåga till anpassning mot olika typer av hot, risker, villkor och uppgifter som kan uppstå i framtiden. Stöd till förmågan att leda samhällets utveckling inom detta område utgörs bl.a. av forsknings- och studieverksamhet, utbildningsinsatser och övningar. Forsknings- och studieverksamheten syftar bl.a. till att bygga upp kunskaper om och förståelse för omvärldsutvecklingen och successivt förändrade förutsättningar och villkor för kunna skydda samhället mot olika typer av risker och hot. Utvecklingsverksamheten inom detta område har karaktären av åtgärder för att bl.a. stärka och skydda samhällets infrastruktur mot olika typer av hot och risker samt på olika sätt bidra till samhällets krishanteringsförmåga. Liksom för det militära försvaret är det här betydelsefullt att utveckla det internationella samarbetet, bl.a. med syfte att utveckla förmågan till krishantering och säkerhetsfrämjande verksamhet samt för att få ta del av resultat som kan nyttiggöras i utvecklingen av verksamheten att skydda samhället mot olika risker och hot.

Sammanfattningsvis kan FoU analyseras i ett förmåge- och nyttoperspektiv genom att relatera satsningar på FoU i de ovanstående perspektiven. På vilket sätt FoU stödjer krav på operativ förmåga, krav på förmåga för att kunna realisera det försvarspolitiska inriktningsbeslutets intentioner samt viktiga verksamheter hos Försvarsmakten är ett mått på relevansen och vikten av de satsningar som sker på FoU.

4.4 FoU på försvarsområdet – verksamhetens omfattning

4.4.1 Försvarsrelaterad FoU

Försvarsrelaterad FoU finansieras av anslag, uppdrag från Försvarsmakten, FMV, MSB m.fl. samt via uppdrag från Regeringskansliet.

Försvarsmakten redovisar sina satsningar på FoU genom den s.k. verksamhetsgren 3 (VG 3). Inom ramen för VG 3 beställer Försvarsmakten forskning från bl.a. FOI, FHS, universitet och högskolor samt teknikutveckling från FMV. FOI och FHS utför en stor del av forskningen i egen regi medan beställningarna till FMV omsätts i nya uppdrag till främst industrin, men även FOI, FHS, andra forskningsinstitut, universitet och högskolor.

En mindre andel av den forskning som genomförs vid FOI och FHS utgörs av forskning för regeringens behov och inriktas av Försvarsdepartementet. Forskningen behandlar bl.a. försvars- och krishanteringsförmåga samt säkerhetspolitisk och strategisk analys.

FHS har även anslag för forskning knutet till ämnesutveckling och kunskapsförsörjning till officersprogrammet.

Dessutom har FOI anslag för att bedriva forskning, utredningar och andra insatser rörande bl.a. säkerhetspolitik och nedrustning. Denna verksamhet inriktas av Utrikesdepartementet.

I tabellen nedan visas storleken samt fördelningen av anslag inom VG 3, forskning för regeringens behov, forskningsmedel inom FHS utbildningsanslag⁵ samt medel för *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik och nedrustning* (del av anslag 1:6, utgiftsområde 5). Siffrorna baseras på utfall 2009:

⁵ Dessa siffror bygger på egna bedömningar utifrån vad FHS redovisar som forsknings- och forskarutbildningsmedel.

Tabell 4.1 FoU – anslag

Forskning och utveckling – anslag (mnkr)		Utfall 2009	Mottagare
(Verksamhetsgren 3 hos Försvarsmakten)			
<i>Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap</i>			
Anslag 1:1	Förbandsverksamhet och beredskap	493,0	FM
Anslag 1:3	Anskaffning av materiel och anläggningar	790,0	FM
Anslag 1:4	Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	188,0	FM
Anslag 1:5	Forskning och teknikutveckling	977,0	FM
(Forskning för regeringens behov)			
<i>Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap</i>			
Anslag 1:7	Officersutbildning m.m. ap.1	11,0	FHS
Anslag 1:9	Totalförsvarets forskningsinstitut ap.1	43,4	FOI
(Forskningsmedel kopplat till utbildning m.m.)			
<i>Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning</i>			
Anslag 2:57	Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete – del till FHS ap.10	4,8	FHS
<i>Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap</i>			
Anslag 1:7	Officersutbildning m.m. ap.1	50,8	FHS
(Utrikesdepartementet)			
<i>Utgiftsområde 5: Internationell samverkan</i>			
Anslag 1:6	Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik och nedrustning ap.4	33,0	FOI

Källa: FM:s årsredovisning 2009, FHS årsredovisning 2009, FOI:s årsredovisning 2009.

Utöver detta bedriver Försvarsmakten utveckling som redovisningstekniskt faller under andra verksamhetsgrenar. Detta handlar då om materielutveckling som sker objektsbundet mot olika materielobjekt efter beslut om serieanskaffning. Medlen för denna typ av satsningar uppgick till cirka 2 457 miljoner kronor 2009.⁶

4.4.2 Försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsverksamhet

VG 3 går i sin tur att bryta ner i mindre delmängder. I Försvarsmaktens underlag till utredningen redovisar myndigheten en uppdelning av verksamhetsgrenen i *Forskning; Teknikutveckling; FoT-transfer; Studier och konceptutveckling; Organisations-, metod- och*

⁶ Försvarsmaktens (Prod/mtrl) redovisning 2010-08-17 för referensgrupp *materieförsörjningsfrågor*.

materieförsök; samt Övrig koncernövergripande FoU. I tabellen nedan visas hur Försvarsmakten bedömer att dessa verksamheter har belastat VG 3 under 2008:

Tabell 4.2 VG 3 nedbruten på olika verksamheter och anslag för 2008

Område (mnkr)	Utfall 2008	Anslag 1.1	Anslag 1.3	Anslag 1.4	Anslag 1.5
Forskning	468	5	-	-	463
Teknik-utveckling	281	4	-	-	277
FoT-transfer	51	2	-	-	49
Studier och konceptutveckling	185	150	-	-	35
Org-, metod- och materielutveckling	1 107	306	356	445	-
Koncernövergripande FoU	154	-	-	-	154
Summa:	2 246	467	356	445	978

Källa: Försvarsmaktens svar på begäran den 19 november 2010 – *Försvarsmaktens redovisning med anledning av SOU, Försvarsstrukturkommittén 2010-08-26 Begäran om redovisning av Försvarsmaktens behov av stöd (HKV bet 23 250:66026).*

Nedan ges en mer utförlig beskrivning av de olika delarna av VG 3.

4.5 FoU på försvarsområdet – verksamhetens innehåll

4.5.1 Forskning, teknikutveckling samt FoT-transfer

Områdena *Forskning*, *Teknikutveckling*, samt *FoT-transfer* hanteras alla inom ramen för det som i Försvarsmakten benämns såsom *Forskning och teknikutveckling (FoT)*. Alla dessa får sin huvudsakliga finansiering från anslaget 1:5 under utgiftsområde 6. Verksamheten leds och inriktas genom Försvarsmaktens *Inriktningsplan FoT (IFoT)*. Exempelvis så syftar nuvarande *IFoT 2012* till att övergripande beskriva inriktningen för FoT-verksamheten för år 2012, den preliminära inriktningen för 2013–2015 och prognosen för 2016–2021. Denna inriktningsplan utvecklas därefter i en kompletterande och mer detaljerad FoT-plan. FoT ingår som en central del i Försvarsmaktens FoU som i sin tur utgör basen i VG 3.

Allmänt om FoT

FoT-verksamheten delas in i olika områden, där varje område styrs och följs upp av en för ändamålet sammansatt grupp under ledning av Försvarmakten. Varje grupp har att förvalta och utveckla en portfölj av FoT-projekt inom det tilldelade ansvarsområdet. Portföljen balanseras utifrån relevans men även utifrån mognadsnivå, dvs. att det inom området ska finnas projekt som behandlar tekniker (motsv.) på olika mognadsnivå och därmed olika tidshorisont. Tekniskt orienterade projekt klassificeras enligt den internationella niogradiga skalan för Technology Readiness Level, TRL (se avsnitt 4.5.1.).

Nivåindelning av uppdrag inom FoT och övrig materiellinriktad utvecklingsverksamhet bedöms av Försvarmakten ha flera olika fördelar, bl.a. underlättar det gränsdragning för vilken verksamhet som bör bedrivas i myndighetens processinriktade arbetssätt och underlättar även internationellt samarbete. FoT-verksamheten i dessa delar kan beskrivas som ett flöde där TRL successivt höjs och resultat eller delresultat successivt tappas av när de är tillräckligt mogna. Mognadsnivån för projekt inom FoT kan variera inom ett relativt vitt spann beroende på typ av avtappning, i princip inom hela skalan för FoT, dvs. TRL 2–6. I de s.k. transferprogrammen kan även de högre mognadsnivåerna 7–8 bli aktuella. I normalfallet lämnar dock ett projekt eller en produkt FoT-verksamheten i och med att TRL 6 uppnås.

FoT är dock inte begränsat till enbart teknik, utan omfattar även humanrelaterade frågeställningar och svarar på direkta behov från insatsorganisationen.

För att effektivisera kunskapsuppbyggnaden för de breda problemställningar som ställs inom försvaret finns möjlighet att inom FoT initiera och driva ett särskilt *temaområde*, som sammanhålls av en temagrupp. Gruppen har då bl.a. som uppgift att följa upp resultatutvecklingen inom temat, ge förslag till inriktning och samordning av studier och projekt inom olika FoT-områden, ge rekommendationer till förändringar inom FoT-verksamheterna samt medverka i kunskaps- och tekniköverföring.

För att ytterligare effektivisera nyttan med FoT samt förstärka och förtydliga bryggan mellan denna och mottagare för resultat från forskning och teknikutveckling inom insatsorganisationen och materielförsörjningen finns ett särskilt *transferprogram* framtaget. Ett syfte med FoT-transferprojekten är att höja mognadsnivån så

att resultaten kan prövas i realistisk tillämpning och miljö. Ett annat syfte är att snabbare nyttiggöra de mest lovande forsknings- eller teknologikutvecklingsresultaten och att lyfta dessa mot användning inom t.ex. Försvarsmaktens operativa verksamhet.

Dessutom finns ett *samverkansprogram* inom ramen för FoT, vilket har till syfte att öka verkningsgraden av satsade medel genom värdering av civil FoU samt möjliggöra ökad samverkan med civila aktörer.

Nedan visas på den ekonomiska fördelningen 2009 mellan olika FoT-områden samt olika aktörer:

Tabell 4.3 Utfall för anslag 1:5 för respektive FoT-område samt FoT-transfer och samverkansprogrammet

FoT-område (tkr)	Forskning 2009	Teknikutv 2009	Total 2009
Modellering och simulering	17 373	9 359	26 732
Ledning och MSI	69 941	13 209	83 150
Ledarskap	19 959		19 959
Sensorer och signaturanpassning	65 550	25 480	91 030
Undervattensteknik	36 550	7 273	43 823
Vapen och skydd	52 000	27 173	79 173
Telekrig	69 000	14 022	83 022
Försvarsrelaterad medicin	24 350	870	25 220
Fordonsteknik		2 991	2 991
Flygteknik	19 900	127 725	147 625
CBRN och miljö	76 710	2 384	79 094
Logistik		11 057	11 057
Krigsvetenskap	5 350		5 350
Temaområden	5 281		5 281
Forsknings- och teknologitransfer		44 852	44 852
Strategiska forskningskärnor	16 900		16 900
Särskilda FoT-programmet		27 200	27 200
Totalt	478 864	313 595	792 459

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

Tabell 4.4 Utfall för anslag 1:5 – fördelat på utförare och verksamhet

Verksamhet (tkr)	2009
Forskning vid Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI	407 950
Forskning vid Försvarshögskolan, FHS	51 568
Forskning vid Kungliga Tekniska Högskolan, KTH och andra leverantörer	6 896
Forskning vid Karolinska Institutet, KI	12 450
Teknikutveckling	313 595
Totalt	792 459

Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

Sedan 2009 har det skett ett antal förändringar av FoT som behöver beröras närmare. FoT området *Ledarskap* har bytt namn till *Organisation, profession och personal (OPP)*; *Fordonsteknik* har upphört som område; det *särskilda FoT-programmet* utgörs numera av det s.k. *samverkansprogrammet* (vilket innebär en reduktion och ny inriktning); och de *strategiska forskningskärnorna* har upphört. I beskrivningen nedan tas hänsyn till dessa förändringar.

De olika FoT-områdena

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för de olika FoT-områdena.

Modellering och simulering

FoT-området *modellering* och *simulering* utgör ett integrerat och samordnat stöd för Försvarsmaktens olika verksamhetsområden och syftar till att öka myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter och till ett effektivare resursutnyttjande. Forskningen inom området syftar till att ge svar på olika problemställningar inom myndighetens operativa verksamhet, särskilt vad avser insatser i internationella miljöer.

Verksamheten omfattar i huvudsak datorbaserade simuleringar och modeller för sådana simuleringar samt framtagning och värdering av försvarsmaktsgemensamma lösningar inom på området. Verksamheten syftar främst till att:

- stödja utveckling och vidmakthållande av Försvarens olika förmågor samt den fortsatta transformationen,
- stödja planering, beslutsfattande, utveckling, utbildning, träning och övning samt materielförsörjning,
- simulatorsystem och simulatoranläggningar interoperabla såväl nationellt som internationellt.

Ledning samt människa/systeminteraktion (MSI)

Inom FoU-området *ledning samt människa/systeminteraktion* utvecklas kunskaper, metoder och tekniska lösningar som stödjer Försvarens förmåga att leda nationella insatser samt genomföra expeditionära multinationella och multifunktionella insatser. Området omfattar i huvudsak FoT inom områdena ledning, människa i komplexa system, informationssäkerhet samt samband och telekommunikation.

Organisation, profession och personal (OPP)

FoT-området *organisation, profession och personal* fokuserar i huvudsak på att utifrån vetenskapliga grunder stödja en för Försvarens säkerställd personalförsörjning baserad på frivillighet med särskild inriktning mot myndighetens internationella uppdrag. Inom området studeras militära erfarenheter från internationella operationer, våldsutövning och modern militär professionalism för att bidra till att förbereda och organisera svenska förband för internationella insatser.

Sensorer och signaturanpassning

FoT-området *sensorer och signaturanpassning* syftar till, på sensorområdet, att skapa förutsättningar att upptäcka, identifiera och följa potentiella mål/hot med låg signatur i en stor spaningsvolym på kort tid och i en miljö som karakteriseras av komplex vågutbredning och intelligent telestörning. Dessutom syftar området till, på signaturanpassningsområdet, att skapa dynamiskt skydd för att Försvarens förband ska kunna verka i olika hotmiljöer. Detta studeras genom att ta fram kunskap om hela kedjan från hot-

sensorer, miljö, maskeringssystem och formgivning till material-egenskaper.

En stark koppling finns till telekrig där signaturanpassning hör till området passiva motmedel. Området präglas av hög sekretess.

Undervattensteknik

Syftet med FoT-området som avser *undervattensteknik* är att inför framtiden säkerställa nödvändig tillgång till kunskap, kompetens, metoder och teknik för att stödja Försvarens förmågeutveckling, innefattande teknik- och materielförsörjning, samt övrig förbandsutveckling, inom det marina området. Huvudfokus ligger på vidmakthållande och utvecklande av förmågan att operera med undervattenssystem i grunda vatten, bl.a. vad gäller särskilda förutsättningar för akustisk och elektromagnetisk signaturgenerering och vågutbredning.

Vapen och skydd

FoT-området *vapen och skydd* omfattar konventionella vapensystem och verkansformer – förutom undervattensvapen – samt skydd mot dessa. Syftet med området är att stödja utveckling av verkan och skydd samt att utveckla Försvarens förmåga till anpassad verkan och att kunna skydda egna stridskrafter i komplexa och delvis okända insatser.

Telekrig

Syftet med FoT-området *telekrig* är att utveckla effektiva metoder för egenskydd av tekniska plattformar och förband kopplat till det elektromagnetiska spektrumet samt öka förbandens förståelse och förmåga i telekrigföring för framtida beredskap och konfliktsituationer. Hotbilderna består ofta av komplexa hot vilket kräver forskning inom flera områden i syfte att kunna erbjuda rimligt skydd för personal i insatsområden.

Telekrigområdet karaktäriseras av verksamhet som inte bedrivs eller forskas inom vid andra universitet eller högskolor i Sverige. Kunskap och resultat är inte tillgängliga på den öppna marknaden och internationella samarbeten kan endast etableras då djupt för-

troende råder och det är uppenbart att båda parter (bilaterala samarbeten är vanligast) är överens om att den andre kan bidra på ett givande sätt. Kunskapen inom telekrigområdet bedöms av Försvarsmakten vara en nationellt integritetskritisk resurs.

Försvarsrelaterad medicin

Syftet med forskning inom FoT-området *försvarsrelaterad medicin* är att belysa medicinska problemställningar relevanta inom Försvarsmaktens operativa verksamhet, att säkerställa försvarsunik medicinsk spetskompetens och att med försvarsmedicinska urvalsmetoder säkerställa myndighetens personalförsörjning. Syftet är att skapa underlag för optimal kunskap inom följande medicinska nyckelområden vilka är att betrakta som delmål:

- medicinska underrättelser,
- prevention,
- omhändertagande med rehabilitering, samt
- arbetsmiljö.

Flygteknik med elektronik och byggsätt

FoT-området *flygteknik med elektronik och byggsätt* omfattar forskning, teknikstudier och teknikutveckling i syfte att utveckla nationell kunskap och kompetens inom det flygtekniska området.

Karaktäristiskt för området är att det har starka kopplingar till ett flertal andra FoT-områden, såsom vapen och skydd, sensorer och signaturanpassning, telekrig samt ledning och MSI. Vidare karakteriseras området av en kärna med kunskap, kompetens och teknologi som är gemensam för civila och militära applikationer.

CBRN⁷ och miljö

FoT-området *CBRN och miljö* syftar till att säkerställa att Försvarsmakten över tiden har en god CBRN-skyddsförmåga som kontinuerligt vidareutvecklas för att säkerställa ett tillräckligt skydd för förbanden.

⁷ (C)hemical, (B)iological, (R)adiological, (N)uclear. CBRN- området finansieras sedan 2010-06-30 direkt via anslag från Försvarsdepartementet.

Logistik

Syftet med FoT-området *logistik* är att genom teknikutveckling skapa och vidareutvecklas den kunskapsbas som behövs för Försvarens logistikutveckling. Syftet är därmed att Försvarens makt ska kunna tillgodogöra sig rationella och ändamålsenliga sätt att lösa sina behov av tjänster och resurser.

Krigsvetenskap

Forskning i ämnet *krigsvetenskap* genomförs för att förbättra eller upprätthålla Försvarens krigföringsförmåga samt som stöd till Försvarens doktrinutveckling. Det innebär att forskningen inom ämnet främst ska bidra till att utveckla de konceptuella faktorerna som tillsammans med de moraliska och de fysiska faktorerna bildar grunden för krigföringsförmåga. Området indelas i:

- militärteori,
- militärstrategi, samt
- operationskonst och taktik.

Transferprogrammet

Transferprogrammet syftar till att stärka bryggan mellan forskning och teknikutveckling gentemot insatsorganisationen och dess materielförsörjning. Syftet är att snabbt kunna ta tillvara de mest lovande resultaten och göra dem tillgängliga för insatsförbanden. Fokus ligger generellt på tidsperspektivet ett till två år. Projekten är grundläggande för en rad olika förmågor med kapacitet att stödja ett eller flera utvecklingsmål. Programmet har en stor bredd av projekt. Bland dessa kan nämnas t.ex. syntetisk aperturradar, optikspare för stridsfordon, verktyg för stöd för rekrytering och urval, verktyg för filtrering och strukturering av observations- och undermåttelserapporter samt hotanalys m.fl.

Samverkansprogrammet

Samverkansprogrammet syftar till att nyttiggöra civilt driven forskning som kan bidra till att lösa viktiga områden där Försvarens makt har ett förmågebehov. Målsättningen med programmet är etablera

samarbeten med både civila och militära aktörer, svenska såväl som utländska. Genom denna samverkan ska utveckling som är civilt driven, eller finansierad av annat lands försvarsmakt, tillgodogöras det svenska försvaret. Exempel på projekt är t.ex.: säkerhetsinriktad forskning; rymd och flygteknik; Okylda IR-sensorer; Framställning av Galliumnitrid; Forskningssamordning med universitet och högskolor; samt samverkan med Utrikespolitiska institutet (UI) och Folke Bernadotteakademien (FBA).

Sammanfattningsvis finansieras FoT främst av anslagen 1:5 (för externa aktörer) och 1:1 (för Försvarsmaktens egna kostnader).

4.5.2 Studier och konceptutveckling

Studier

Studier utgör en viktig del i strävan att sätta resultat från forskning och teknikutveckling i sitt militära sammanhang – i ett strategiskt, operativt och taktiskt perspektiv. Försvarsmaktens studiebehov genereras inom ett stort antal områden. I huvudsak har dessa behov sitt ursprung i utvecklingsplaner på olika nivåer samt från resultat av satsningar på forskning och teknikutveckling. Studierna skall främst stödja framtagandet av beslutsunderlag rörande försvarsmaktsstrukturer, doktrinfrågor, förbandsutformning eller systemanskaffning. De skall också generera resultat som går att nyttja vid materiel-, metod-, organisationsförsök och experiment.

Försvarsmaktens studieverksamhet skall till övervägande del genomföras av Försvarsmaktens egen personal med stöd av kompetens från andra myndigheter, universitet och högskolor samt (för berörda studier) oberoende företag.

En viktigt studie i sammanhanget är Försvarsmaktens perspektivstudie. Denna syftar till att undersöka och redovisa olika alternativ för Försvarsmaktens framtida utformning om tio till tjugo år. Inriktningen av arbetet sker i nära samverkan med Försvarsdepartementet och utifrån olika utvecklingsmål. Perspektivstudien ska stödjas med kunskap från övriga studier och koncept samt skapa underlag för nya kunskapshöjande aktiviteter inom utvecklingsområdet.

Konceptutveckling

Konceptdriven utveckling syftar till att öka nyttiggörandet av forsknings- och studieresultat och leda till att lösningar snabbare kan tas fram för insatsförbandens behov. För att uppnå detta ska centrum, skolor och förband delta integrerat i studier och konceptutveckling. Till detta knyts också nationella och internationella samarbetsparter. Konceptdriven utveckling inom Försvarmakten utgörs av aktiviteter där lösningar tas fram och prövas för omedelbara behov såväl som behov på längre sikt. Detta innebär att myndigheten väljer ut och prioriterar de övergripande, operativa och taktiska koncept som ska prövas och därefter implementeras för att ge en snabbare förmåge- och förbandsutveckling. Ett särskilt fokus läggs på att snabbt utarbeta och pröva lösningar på uppkomna frågeställningar från insatta förband.

Från och med 2011 planeras studier och konceptutveckling i en gemensam plan.

Exempel på verksamhet som bedrivs inom ramen för studier och konceptutveckling framgår av nu liggande utvecklingsplan för Försvarmakten:⁸

Större delen av studierna inriktas för att skapa beslutsunderlag kring förmågeutveckling för att kunna utveckla och vidmakthålla en försvarsmakt som i en multinationell kontext kan möta en kvalificerad motståndare, särskilt avseende verkansförmåga. Inom markarenan genomförs en rad olika studier. Främst ska den framtida manöverbataljonen 2020 studeras i ett nordiskt samarbete. En utvecklad verkansförmåga inklusive graderad verkan och luftvärn planeras i en studie och identifiering och igenkänning av egna styrkor i ytterligare en. Härutöver planeras en arenastudie för markstridssystemet. Inom sjöarenan planeras förmågeutveckling av stridskrafterna och materielrelaterade vägvalsfrågor studeras avseende ytstrids- och minkrigssystemen. En arenastudie påbörjas för att kunna möta långsiktiga behov bortom 2020. Inom luftarenan inriktas verksamheten för att omhänderta systemfrågor bortom 2020. För utveckling av förmågor inom lednings- och informationsområdet, inklusive verkan på informationsarenan, ska påbörjade studier fortsätta. Inom logistikområdet ska studier bl.a. avseende förnödenhets- och strömförsörjning av insatsförband i olika miljöer genomföras samt en huvudstudie för metodutveckling och balansering inom logistikområdet.

Inom konceptutveckling ska metoder tas fram för att öka förmågan till civil-militär samverkan. Det planeras ske genom att knyta ihop den militärstrategiska och operativa nivån med lämpliga nivåer inom andra

⁸ Försvarmakten, *Försvarmaktens utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011)*, den 5 februari 2010 (HKV 23 320:51391), s. 80 ff.

myndigheter. Utvecklade metoder ska stödja såväl Säkerhets-sektor-reformarbetet (SSR) som andra multifunktionella verksamheter samt utgöra underlag för en uppdaterad s.k. ”Grundsyn ledning”. Härutöver ska en ledningsmetod baserad på EBAO-konceptet implementeras harmoniserat med motsvarande utveckling inom i första hand EU men även Nato, i syfte att stödja en utvecklad operativ ledningsmetod till insatsorganisationen. Härutöver ska den kortsiktiga tekniska ledningssystemutvecklingen få stöd, inklusive utvecklingen av ledningssystem såsom SWECCIS mot Service Oriented Architecture (SOA) -konceptet samt säkerhetsmålsättningen för ledningssystem.

Utvecklingen av Försvarsmakten mot en ökad expeditionär förmåga ska ske genom att ta fram koncept för strategisk rörlighet främst till sjöss i samverkan med andra aktörer, inom uthållighet genom att nyttja en koalitions gemensamma logistikkedjor och inom ledning genom att ta fram en multinationell och multifunktionell miljö för Comprehensive Approach. En ny studie inom en expeditionär delförmåga övervägs.

Slutligen planeras konceptuella lösningar för att möta irreguljära hot genom att ta fram en metod för aktörsidentifiering och kompatibla planeringsmetoder för att kunna hantera irreguljära hot tillsammans med andra som t.ex. harmonisering av agerandet på stridsfältsnivån och genom att utveckla system för hotmiljöbedömning.

Studier och konceptutveckling finansieras främst av anslagen 1:5 (för externa aktörer) och 1:1 (för Försvarsmaktens egna kostnader).

4.5.3 Organisations- metod- och materielförsök

Som ett led i utvecklingen av krigsförband genomförs bl.a. *organisations-, metod- och materielförsök* som avser verksamhet som ska pröva och utveckla föreslagen organisation, stridsteknik eller -taktik innan nya typförband fastställs. Försöken sker främst med utgångspunkt från en preliminär förbandsmålsättning som ryms inom fastställda personella och materiella ramar. Materielförsöken ska stödja förbandens tekniska utveckling i syfte att verifiera att kraven i målsättningar och specifikationer är uppfyllda samt att den tekniska utformningen är lämplig. Slutmålet är fastställda förbandsmålsättningar.

Organisations-, metod- och materielförsök finansieras främst av anslagen 1:1 (för Försvarsmaktens egna kostnader) samt 1:3 och 1:4 (för externa aktörer).

4.5.4 Övrig koncernövergripande FoU

Utöver de aktiviteter och verksamheter som tidigare har beskrivits så finns det andra aktiviteter inom FoU som inte ryms inom dessa beskrivningar. Här ingår finansiering av FOI:s, FMV:s och FHS:s stöd till den övergripande FoU-processen inklusive deras medverkan i Försvarsmaktens olika grupper för planering, ledning och återrapportering av FoU. Omfattningen anpassas till uppdragsvolymen avseende FoT och studier. I stödet från FMV ingår framtagandet av en årlig teknisk prognos, som utgör underlag för bl.a. den militärstrategiska inriktningen.

Verksamheten omfattar även operationsanalytiskt stöd (OA-stöd) till Högkvarterets olika ledningar och staber samt metodstöd vid FOI. OA-stödet behovsinventeras årligen. Verksamheten omfattar även Försvarsmaktens andel i det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP) samt, enligt särskilda regeringsbeslut, det svenska deltagandet i EDA:s (European Defence Agency) gemensamfinansierade forskningsprogram. Vidare ingår förvaltning av spelkortsbibliotek som bl.a. stödjer den strategiska planeringen samt Försvarsmaktens kunskapsportal (Kupal) som är en samlad databas för forsknings- och studierapporter och erfarenheter från insatser. Därtill finansieras utredningsuppdrag till myndigheter, universitet, högskolor och företag. Slutligen ingår finansieringen av flygstridskrafternas Luftstridssimuleringscentrum (FLSC) – som organisatoriskt återfinns hos FOI.

Övrig koncernövergripande FoU finansieras av anslaget 1:5 (för externa aktörer).

4.6 Ledning och inriktning av försvarets FoU

I detta avsnitt avhandlas vilken inriktning försvarets FoU har, samt hur denna leds och inriktas.

4.6.1 Försvarsmaktens strategi för FoU

Försvarsmakten har i samverkan med (FMV), (FHS) och (FOI) tagit fram en *ny strategi för FoU på försvarsområdet*, att gälla från och med 2009.⁹ Strategin ligger bl.a. till grund för en årlig FoU-pla-

⁹ Beslut den 18 februari 2009 (HKV 21 000:52385). Samtidigt upphävdes Försvarsmaktens FoT-strategi från 2002, 2002-02-08 (HKV 21 100:60627).

nering med en process där avvägningar och bedömningar ska göras för FoU-verksamheten. Strategin utgör det övergripande inriktningsdokument för det militära försvarets FoU-verksamhet.

FoU-strategin har utformats för att utnyttjas parallellt med *Strategin för Försvarmaktens materielförsörjning (MFS)*¹⁰, som fastställdes den 2 februari 2007. FoU-strategin tillsammans med strategin för Försvarmaktens materielförsörjning utgör Försvarmaktens övergripande inriktning för utveckling och materielförsörjning.

Syftet med strategin

Enligt Försvarmaktens FoU-strategi kan de viktigaste målen för utvecklingsverksamheten uttryckas på följande sätt:

- Försvarmaktens FoU-verksamhet ska stödja den fortsatta realiseringen av ett flexibelt och tillgängligt insatsförsvär.
- Försvarmaktens FoU-verksamhet ska bidra till handlingsfrihet inför framtida beslut.
- Nyttiggörande av FoU-verksamheten inom Försvarmaktens insatsverksamhet ska stärkas.

Syftet med FoU-strategin är att inrikta och styra forsknings- och utvecklingsaktiviteter inom Försvarmakten samt av myndigheten finansierad extern FoU-verksamhet. Strategin beskriver övergripande inom *vilka* områden FoU-verksamheten ska bedrivas, *hur* FoU-verksamheten ska genomföras samt hur *samverkan* och *samarbeten* ska ske med aktörer utanför Försvarmakten, nationellt och internationellt. I strategin behandlas:

- forskning och teknikutveckling (FoT),
- kunskapsutveckling för samtliga faser av materielförsörjningsprocessen,
- studier och konceptutveckling för såväl operativ som taktisk nivå, samt
- prov och försök inom ramen för förbandsutvecklingen.

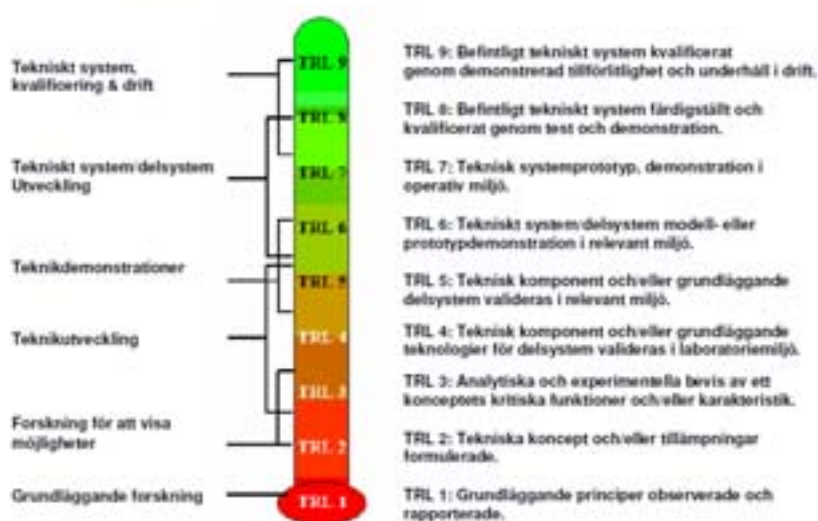
¹⁰ Försvarmakten. *Strategi för Försvarmaktens materielförsörjning*, den 2 februari 2007 (HKV 23 383:61994).

Technology Readiness Level (TRL)

Begreppet *Technology Readiness Level* används inom såväl EDA som NATO för att beskriva mognadsnivå hos teknologier samt sedan några år även inom Forsvarsmaktens FoU-verksamhet. Den 9-gradiga TRL-skalan kan schematiskt beskrivas enligt nedan. FoU-verksamhet för Forsvarsmakten bedrivs främst på TRL-nivåerna 2–6, och i mycket begränsad omfattning på TRL-nivå 1 (bilden nedan):

Figur 4.1 Schematisk förklaring av TRL-nivåer

Technology Readiness Levels



Enligt strategin strävar Forsvarsmakten även efter att kunna beskriva *human- och samhällsvetenskaplig* forskning i ett anpassat mognadsnivåsystem av motsvarande karaktär.

Inriktning av försvarets FoU enligt strategin

Kunskapsuppbyggnad genom FoU

I strategin konstateras att förståelse för *kunskapsuppbyggnadens villkor* är avgörande för hur framgångsrikt denna uppbyggnad kan ske. Detta är en iterativ process där långsiktiga relationer och tät

interaktion mellan användare/beställare och leverantör är grundläggande förutsättningar. För att maximera nyttan av Försvarmaktens FoU-satsningar krävs därför att beställaren (Försvarmakten) och leverantörerna (institut, universitet, högskolor, myndigheter och industri) skapar gemensamma och effektiva processer och samverkansformer för att överföra kunskap och erfarenhet. Resurser från hela FoU-organisationen ska snabbt kunna nyttjas för att lösa uppkomna behov vid insatsförbanden.

Försvarmaktens FoU-verksamhet ska möjliggöra både *långsiktig handlingsfrihet* och stöd för att hantera *dagens behov*. Ny kunskap och kompetens måste tillföras och tillämpning av tidigare resultat underlättas för att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att lösa Försvarmaktens behov, bl.a. i syfte att korta ledtiderna från beslut till färdig produkt. Detta innebär såväl att driva FoU-aktiviteter som att anpassa det som redan tagits fram i andra sammanhang. En viktig uppgift är också att på ett strukturerat sätt förvalta befintliga resurser och resultat så att en effektiv återanvändning möjliggörs. Vidare ska *nyttiggörande* av FoU-verksamheten inom Försvarmaktens insatsverksamhet stärkas.

Kunskapsuppbyggnad genom FoU ska även ge förutsättningar för en högkvalitativ utbildning av Försvarmaktens personal.

Viktiga medel och metoder för Försvarmaktens FoU-strategi

En integrerad FoU-verksamhet

I strategin anges att FoU-verksamheten ska bedrivas effektivt genom en *sammanhållen* process som medger och betonar ett *helhetsperspektiv*. Detta perspektiv omfattar även att beakta och i vissa fall koordinera med verksamheter som på olika sätt interagerar med FoU-verksamheten.¹¹ I helhetsperspektivet ingår även FoU-satsningar för att kunna möta nya hot och möjligheter, där tillämpningen inte alltid är väldefinierad. En sådan process ska också leda till ökad spårbarhet från behovsidentifiering till resultatavtappning.

I strategin framhålls att det är viktigt att *styrning* och *värdering* av FoU-verksamheten inte bara görs utifrån Försvarmaktens redan identifierade eller uttryckta behov. Styrningen måste också snabbt kunna beakta nya behov utifrån nyttjarerfarenheter – exem-

¹¹ Det gäller t.ex. perspektivplanering (PerP), teknisk prognos, spelkort, omvärldsbevakning samt doktrin-, strategi- och taktikutveckling.

pelvis från insatser och konceptutveckling – samt nya förutsättningar och möjligheter som identifieras genom forskning och teknikutveckling jämte studier, inom och utanför Försvarmakten.

FoU-verksamheten och materieförsörjningen ska *koordineras* så att tekniska möjligheter kan demonstreras och en effektivisering i kravställning och realisering av försörjningsbehov uppnås. För att skapa goda förutsättningar för sådan koordinering samt för en samordning av identifierade kompetensbehov ska innehållet i den årliga FoU-planeringen och materielplaneringen koordineras.

I strategin anges att ett *mångdisciplinärt* angreppssätt eftersträvas vid genomförandet av FoU-aktiviteter.¹² För att effektivt kunna lösa Försvarmaktens komplexa uppgifter behöver problem och frågeställningar belysas och lösningar hittas med stöd av flera olika teorier, metoder och angreppssätt. Insikten om hur flera olika teoretiska perspektiv samverkar är nödvändig för att nå den effekt och det resultat som önskas. Den bredd av teorier som krävs inkluderar områden som är individ-, teknik-, metod- såväl som organisationsrelaterade.

FoU inom individ- och organisationsområdena ska stärkas för att kunna stödja Försvarmaktens fortsatta utveckling av insatsförsvaret. Härigenom skapas också förutsättningar för en stärkt personal- och kompetensförsörjningsprocess.

Egen FoU-verksamhet

Försvarmakten ska vidare skapa och driva *egna starka FoU-områden* när det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses:

- sekretess- eller integritetsskäl,¹³
- behov av strategiska satsningar¹⁴, enligt regeringens inriktning
- behov av särskilda kompetenssatsningar¹⁵.

¹² Med mångdisciplinärt menas att mer än ett teoriområde, synsätt eller flera kompetensområden används för att finna lösningar på problem och frågeställningar.

¹³ Sekretess- och integritetsskäl omfattar områden där särskilda restriktioner beträffande personal och kunskapsspridning föreligger.

¹⁴ Med strategiska satsningar avses kunskapsområden där Försvarmaktens behöver bedriva/beställa egen forskning och teknikutveckling med både bredd och djup, för att upprätthålla erforderlig spetskunskap som stöd till de mest avancerade materielsystemen. Sådana satsningar kan vara nödvändiga för att säkerställa framtida operativ förmåga eller för att hantera långsiktiga nationella åtaganden mot andra länder. Denna forskning och teknikutveckling bör ske i internationell samverkan.

¹⁵ Särskilda kompetenssatsningar kan göras inom operativt prioriterade områden där svensk försvarsrelaterad forskning är av internationellt ledande karaktär. Motivet för detta är främst

Inom sådana områden bedrivs, efter prioritering och avvägning mot Försvarens övriga behov, egen FoU för att kunna uppnå bärkraftiga resultat.

På områden där det saknas särskilda skäl för en djupare egen FoU-verksamhet ska strävan vara att skapa tillgång på kunskap genom nationell eller internationell samverkan, i syfte att kunna tillhandahålla värderingskompetens vid t.ex. materielanskaffning. I övriga för Försvarens angelägna kunskapsområden ska FoU-verksamhet främst stödja förmågan till värdering på högre systemnivåer och där så är tillämpligt främst bedrivs genom samverkan nationellt och internationellt.

En breddad leverantörsbas

I strategin framhålls att de övriga försvarsmyndigheterna (t.ex. FMV, FOI, FHS) bedöms vara fortsatt lämpligast som huvudleverantörer till och primär kontaktyta för Försvarens inom FoU-verksamheten. För kunskapsöverföring till materieförsörjningen utgör FMV primär kontaktyta mot industrin.

Enligt strategin ska utnyttjande av huvudleverantörer av Försvarens FoU medge att en samlad kunskap för efterfrågad förmågeuppbyggnad finns på myndighetsnivå samt att spridning av FoU-resultat underlättas. Ett huvudmål är att förvärvade kunskaper ska förvaltas och koordineras på ett långsiktigt och strukturerat sätt.

Försvarens beställningar av FoU ska även skapa förutsättningar för integration och syntes av levererad kunskap samt att ökad kunskapsöverföring sker mellan FoU-områden. För att uppnå ökad kostnadseffektivitet och interoperabilitet ska dock FoU-verksamheten baseras på tjänster ur en breddad leverantörsbas. Utvärdering och val av externa leverantörer (myndigheter, institut, universitet och högskolor samt industri) för FoU-insatser ska styras av var mest nytta för Försvarens uppnås. För sekretessrelaterad FoU ska särskilda krav ställas på forskningsutövaren.

att fortsatt utgöra en intressant samarbetspart internationellt och att kunna bedriva utbyte av kvalificerade forskningsresultat. Ur en nationell synpunkt är även sådan verksamhet att betrakta som strategiska satsningar.

Civilt driven FoU

I strategin anges vidare att förmågan att värdera och utnyttja befintlig kunskap och teknik för civila ändamål, som i huvudsak tas fram hos aktörer utanför försvarsmyndigheterna, ska förstärkas för att öka verkningsgraden i satsade medel och för att få snabbare resultat. Vidare anges att andra sätt att öka effektiviteten inom FoU är att medvetet söka samarbete bland FoU-aktörer som kan stärka och komplettera den egna kunskapen och förmågan. *Teknologisprång* (s.k. "disruptive technologies") som grund för ny för- mågutveckling ska särskilt bevakas och värderas. Då så bedöms lämpligt ska militär anpassning prövas inom ramen för Försvarsmaktens FoT-program.

Försvarsmakten ska i sin FoU-verksamhet även i ökande omfattning sträva efter att etablera program med gemensam finansiering med andra myndigheter, institut, industri och universitet och högskolor, med grundkravet att militära behov ska utgöra en utpekad mängd av programmets innehåll.

Övrig säkerhetsrelaterad forskning

I strategin framhålls att Försvarsmakten behöver stärka kopplingen till nationell och internationell *säkerhetsrelaterad* forskning. Detta erfordras för att – med myndighetens behov i fokus – öka och förtydliga myndighetens roll som aktör i samhällets bredare säkerhets- och krisberedskapsarbete. I sammanhang där myndighetens anpassning av civil teknik leder till en utveckling och produkter som är av intresse för andra myndigheter ska kunskapsöverföring och åtgärder för vidare samverkan underlättas.

Immateriella rättigheter

I strategin framhålls att en långsiktig och oberoende tillgång till framtagna kunskap ska tryggas för att tillgodose Försvarsmaktens kommande behov av att självständigt utveckla förmågor. Immateriella rättigheter utgör en ekonomisk investering som ska förvaltas och kunna omsättas i ekonomiska tillgångar. Rättigheter ska bevakas vid FoU-verksamhet finansierad helt eller delvis av Försvarsmakten. Ett särskilt fokus vad gäller ägande/nyttjande av rättigheter bör läggas vid FoT-uppdrag.

Internationell samverkan

En viktig del av strategin är att samarbete med internationella partners ska sökas med syfte att skapa inflytande i berörd FoU-verksamhet samt generera en multiplikatoreffekt på satsade medel, exempelvis genom samfinansiering. Primärt ska detta ske genom samarbete inom EDA och med länder inom EDIR/FA¹⁶ eller bilateralt med av regeringen och Försvarsmakten prioriterade samverkansländer, med ett särskilt fokus på nordiskt samarbete. Försvarsmakten, FHS, FMV och FOI medverkan inom t.ex. NATO RTO¹⁷ ska fördjupas, men fokuseras på ett begränsat antal grupper inom områden där Sverige har viktigare strategiska eller operativa behov. Möjligheten till ett rationellt och kostnadseffektivt internationellt samarbete ska alltid övervägas inför fastställande av Försvarsmaktens årliga FoU-planering.

4.6.2 Övergripande om försvarets FOU-processer

Övergripande inriktning av FoU

Inriktningen av Försvarsmaktens FoU hämtas från flertalet olika källor. Grunden finns i Försvarsmaktens långsiktiga planering med perspektivstudier, Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) och till den knutna utvecklingsplaner samt budgetunderlaget (BU) men inriktning hämtas även från olika chefsbeslut inne i högkvarterets ledningsstab samt s.k. FoU- och FoT-konferenser. Ekonomin styrs med hänsyn taget till budgetunderlag, ÖB:s uppdrag och Försvarsmaktens regleringsbrev. Den fortlöpande styrningen av forskningens innehåll genomförs av respektive produktansvarig inne vid ledningsstaben.

Planeringen av FoU har sin startpunkt i en samverkan mellan kravställare inom insatsorganisationen och produktansvariga inom ledningsstaben. Inom ramen för denna samverkan definieras vilken kunskap och vilka åtgärder som behövs för såväl utveckling av metod och taktik som för utveckling av materiel.

Det är viktigt att konstatera att det inte finns någon myndighetsovergripande process för FoU inom försvaret. Istället så existerar det flera delprocesser.

¹⁶ European Defence Industry Reconstruction Framework Agreement, även kallat LOI-samarbetet, eller 6-nationsavtalet.

¹⁷ Research and Technology Organisation.

Ibland dessa delprocesser så utgör FoT-processen Försvarmaktens etablerade process för planering och beställning av FoT. Delar av FoT utnyttjas i materielförsörjningsprocessen. FoT är styrd främst av *IFoT*.

Förutom FoT förekommer utveckling, vanligtvis materielutveckling för att vidmakthålla bl.a. materielsystem, inom försvarets materielförsörjningsprocess samt studier och konceptutveckling. Materielutvecklingen är främst beroende av *Försvarmaktens materielplan*. Studier styrs i första hand av *Försvarmaktens studieplan*.

Samverkan med myndigheter utanför Försvarmakten sker, vad avser forskning och teknikutveckling, inom ramen för den s.k. *FoT-processen* samt, vad avser utvecklingsverksamheten, i samband med de materiellialoger som årligen genomförs mellan Försvarmakten och FMV.

Nuvarande inriktningen för FoT

Försvarmaktens forskning och teknikutveckling (FoT) befinner sig i en förändringsprocess. Ekonomiska reduktioner, med tillhörande omavvägningar, har genomförts under perioden 2006–2010, för att medge nödvändiga satsningar på insatsförbandens verksamhet.

Försvarmaktens FoT-verksamhet ska bedrivas i enlighet med myndighetens FoU-strategi.¹⁸ FoT-verksamheten ska som helhet stödja följande strategiska mål för myndigheten¹⁹:

- Försvarmakten utgör en trovärdig myndighet och säkerhetspolitisk resurs,
- Försvarmakten har omedelbart användbara insatsförband,
- Försvarmakten har förmåga att utvecklas mot framtidens krav,
- Försvarmakten har en effektiv resursanvändning,
- Försvarmakten uppnår balans mellan insatsförmåga och långsiktig utveckling,
- Försvarmakten har en helhetssyn och fokus på samlad effekt,

¹⁸ Försvarmakten. *Strategi för Försvarmaktens forskning och utveckling (FoU)*, den 18 februari 2009 (HKV 21 000:52385).

¹⁹ Försvarmakten. *Strategiskt styrdokument för Försvarmakten*, den 18 december 2008 (HKV 09 100:73584).

- Försvarsmakten har en personalförsörjning med insatsförsvaret i fokus,
- Försvarsmakten bedriver en effektiv förmågeutveckling,
- Försvarsmakten reducerar kulturgapet mellan civil och militär personal.

FoT-verksamheten inriktas på ett mer övergripande plan mot följande målbild:

- Försvarsmaktens ska vidmakthålla förmågan att genomföra *väpnad strid*, i en multinationell kontext, mot olika typer av motståndare, vilket kräver en relevant kompetens- och förmågebredd.²⁰
- Försvarsmakten ska vidmakthålla kvalificerade *interoperabla* och *modulärt* uppbyggda stridskrafter inom mark, sjö-, luft- och informations-/ledningsarenan.
- Försvarsmaktens övergång till *stående* och *kontrakterade* förband som deltar i multinationella insatser ställer allt *högre krav* på förbandens färdighets- och träningsnivå och förutsätter nya metoder avseende träning och övning.
- Försvarsmakten bör stärka förmågan till *expeditionära insatser*.²¹
- Försvarsmaktens förmåga till *civil-militär samverkan* bör stärkas.²²
- *Solidaritetsförklaringen* och då särskilt förmågan att kunna ta emot militär hjälp bör analyseras och studeras.

De ytterligare faktorer som beaktas vid inriktningen av FoT-verksamheten är de speciella behov som finns inom *integritetskritiska* områden samt ökade krav på kunskap om de juridiska regelsystemen.

FoT präglas även av att internationell samverkan och internationellt samarbete – både bi- och multilateralt – i dag ingår i de flesta

²⁰ Förmågan att verka i miljöer där irreguljära hot förekommer bör också förbättras.

²¹ Detta syftar till att snabbare och lättare än i dag kunna genomföra insatser i närområdet, inom Europa och globalt. En expeditionär förmåga gynnar även det nationella perspektivet. Den expeditionära inriktningen påverkar hela Försvarsmakten samt stödmyndigheterna.

²² Ett helhetsbaserat förhållningssätt enligt det internationella konceptet Comprehensive Approach ska tillämpas vid alla insatser. Förmågan ska utvecklas tillsammans med andra myndigheter och organisationer i Sverige samt i samklang med FN, EU och Nato och Sveriges viktigaste samarbetsländer.

FoT-projekten. Tendensen är att andelen projekt med internationella kopplingar ökar. Inte minst är samarbetet inom EU och i EDA regi viktiga för Försvarsmakten. En ökande nordisk samverkan planeras också för närvarande, inom ramen för NORDEFECO-samarbetet.

Planering av FoT

Försvarets forskning och teknikutveckling består av 13 kompetensområden samt studier och koncernstöd. FoT omfattar forskning, analys och teknikutveckling fram till dess realiserbarheten med olika delar av FoU är tekniskt och ekonomiskt klarlagd. FoT omfattar således inte de objektbundna delarna av FoU, men utgör förutsättningar för dessa.

FoT planeras av Försvarsmakten i FoT-processen. Grunden till FoT-processen finns i Försvarsmaktens långsiktiga planering med perspektivstudier, FMUP och BU. FoT-processen är flerårig och rullande.

För beredning av frågor avseende FoT har Försvarsmakten skapat en särskilt styrprocess²³ och en särskild arbetsmetodik. Beredningen sker inom ramen för en projektorganisation i vilken FOI och FHS samt FMV ingår. Forskningsorganisationerna (FOI och FHS) utgör en kontaktyta mot universitet och högskolor medan FMV utgör kontaktyta mot industrin. FMV roll är att, inom ramen för sitt ansvar för försvarets materielförsörjning, stödja Försvarsmakten i att säkerställa erforderliga FoT-insatser för försvarets materiella förnyelse och vidmakthållande. Detta samordnas även med beredningsorganet projektgrupp FoT som består av Försvarsmakten, som är sammankallande, samt FOI, FMV och FHS. Första steget i planeringen är att identifiera Försvarsmaktens behov av forskning och teknikutveckling – vilket görs internt av Försvarsmakten. Därefter behöver även avvägning och prioritering göras. Detta ligger sedan till grund för den s.k. *inriktningsplanen FoT*.

Detta följs av att projektbeskrivningar utformas av FoT-grupper som består av företrädare för respektive kompetensområde, med deltagare från de olika aktörerna, främst från Högkvarteret, FMV, FOI och FHS.

²³ Det övergripande lednings- och inriktningsansvaret för det militära försvarets samlade FoU-verksamhet finns inom den nuvarande ledningsorganisationen för Försvarsmakten i ledningsstaben i högkvarteret. Inriktningen sker i samverkan med insatsstaben och produktionsledningen i högkvarteret.

Därefter genomförs ytterligare avvägningar och prioriteringar av ledningen för utvecklings- och produktionsorganisationerna samt av projektgrupp FoT.

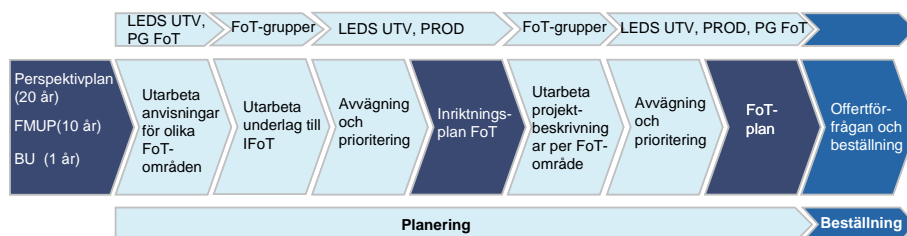
Projektorganisationen utgörs av *FoT-konferens*, *Programgrupp FoT* och ett antal *FoT-grupper*.

FoT-konferensens uppgifter är främst att biträda överbefälhavaren i beredningen av ärenden rörande strategisk och långsiktig inriktning av FoT samt i avvägningsfrågor av principiell karaktär.

Programgrupp FoT svarar för utarbetande och årlig rullning av en s.k. FoT-plan grundad på underlag från FoT-grupperna.

FoT-grupperna organiseras inom utvalda forsknings- och teknikområden. FoT-planen, som utgör Försvarsmaktens samlade inriktning avseende FoT, fastställs av produktionschefen. Den slutliga FoT-planen utgör bl.a. offertförfrågan till FOI, FMV och FHS.

Figur 4.2 Planering och genomförande av FoT



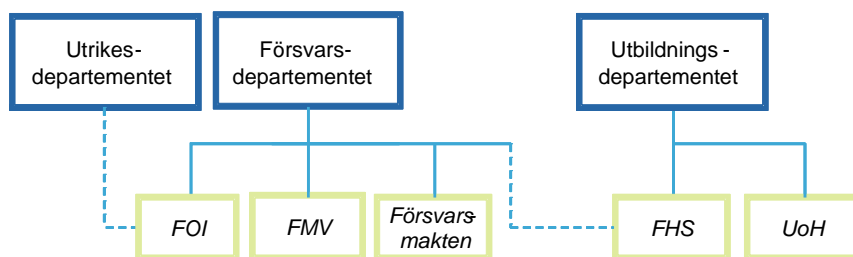
Källa: PWC.

4.7 Större aktörer på FoU-området – roller, ansvar och resurser

Försvarets FoU-verksamhet omfattar ett stort antal aktörer. De viktigaste utgörs av statsmakterna, berörda försvarsmyndigheter, universitet och högskolor samt industrin. Verksamheten är till sin natur komplex och påverkas i hög grad av den internationella tekniska utvecklingen samt ökade möjligheter att utnyttja civil teknik och civila produkter för militära tillämpningar. Till kretsen av aktörer av betydelse för försvarets FoU-verksamhet räknar utredningen därför också en rad internationella och civila organisationer.

I bilderna nedan framgår de viktigaste aktörer och deras organisatoriska relation samt flödena mellan organisationerna inom processen.

Figur 4.3 Aktörer inom FoU



Källa: PWC.

Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet ansvarar för styrning och uppföljning av försvarsmyndigheterna. Styrningen sker bl.a. genom instruktioner, regleringsbrev och förordningar. Försvarsdepartementet beställer även forskning för regeringens behov, forskning inom CBRN, och internationell verksamhet och exportstöd från FOI. Departementet beställer utbildning och forskning från FHS.

UD

Utrikesdepartementet finansierar kunskapsuppbyggnad och beställer stöd avseende nedrustnings- och ickespridningsfrågor rörande CBRN-området från FOI.

Försvarsmakten

Baserat på riksdagens och regeringens beslut om inriktning och budget tar Försvarsmaktens fram långsiktiga planeringsdokument som används som underlag för inriktningsplaner och FoT-planen. När FoT-planen fastställs och offertdialoger har genomförts utarbetar utförarna sina offerter. När Försvarsmakten har erhållit sitt regleringsbrev läggs de långsiktiga beställningarna till olika utförare.

Försvarets materielverk

FMV:s uppgift är enligt myndighetens instruktion att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten samt att biträda Försvarmakten i frågor om långsiktig materielplanering och materielkunskap. En del av FMV:s uppdrag är att beställa teknikutveckling. FMV genomför, på uppdrag av Försvarmakten, verksamhet inom områdena FoT, studier och utveckling.

FMV beställer även stöd från FOI, konsultbolag och industrin för att kunna fullgöra sin anskaffningsroll inom ramen för beslutade materielbeställningar. FMV:s beställningar till FOI sker decentraliserat inom FMV. FMV avropar stöd av FOI på i princip samma sätt som man upphandlar av industrin. Ett generellt avtal finns upprättat mellan FMV och FOI som främst reglerar avtalsformalia mellan de avtalsslutande parterna. Genomgående i FMV:s upphandling av tjänster från FOI är att FMV begär offert för varje uppdrag och gör beställningar per uppdrag. Någon motsvarighet till årliga samlingsbeställningar, i likhet med de från Försvarmakten, finns inte. Bland FMV:s leverantörer återfinns bl.a. FOI, Saab AB samt medelstora och små företag.

Totalförsvarets forskningsinstitut

FOI har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. FOI är Försvarmaktens huvudleverantör av forskning.

Försvvarshögskolan

Huvuduppdraget för FHS ligger i utbildning, kursverksamhet och kompetensuppbyggnad av främst Försvarmaktens personal. Därutöver genomför FHS FoU som bl.a. motiveras genom att den stärker FHS i huvuduppgiften eller har en produktionsrationalitet tillsammans med verksamhet som ingår i huvuduppgiften. Till följd därav utförs utbildning och forskning inom ett flertal ämnesområden såsom krigsvetenskap, ledarskap, ledningsvetenskap, säkerhets-

politik, strategisk analys, folkrätt och statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolor, exempelvis Kungliga tekniska högskolan (KTH), Chalmers tekniska högskola och Karolinska institutet (KI) genomför försvarsrelaterad forskning dels direkt åt Försvarsmakten, dels i samarbete med FOI och FHS.

Försvarsindustrin

Försvarsindustrin genomför forskning och teknikutveckling på beställning av främst FMV, men även i en begränsad utsträckning genom beställningar från FOI. Försvarsindustrin lägger även vissa beställningar på FOI.

4.8 Utvecklingen rörande försvarets FoU

Statliga satsningar inom försvarssektorn på forskning, utveckling och inhemsk försvarsindustri har under lång tid varit en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. De grundläggande motiven för detta har varit att säkerställa en självständig förmåga att skapa ett slagkraftigt och effektivt försvar samt erhålla strategisk handlingsfrihet.

Inom ramen för nu gällande anslags- och uppdragsstyrningssystem fördelas resurserna för försvarets FoU-verksamhet av regeringen via anslag inom statsbudgetens utgiftsområde 6.

Under 2000-talet har de totala FoU-satsningarna inom försvaret varierat kraftigt beroende på andelen större objektbundna utvecklingsuppdrag vid industrin. Försvarsindustrin har härutöver traditionellt gjort stora egenfinansierade satsningar på kompetensutveckling, ny teknik och nya processer inom strategiskt viktiga områden. Omfattningen av egensatsningarna inom industrin har dock reducerats i takt med den allmänna neddragningen av försvarsanslagen internationellt sett och därmed minskande möjligheter till vinstgivande försäljningar på export.

Stora delar av resurserna inom ramen för FoU utnyttjas för konkret utvecklingsverksamhet vid i Sverige verksam industri –

detta framstår speciellt tydligt om även objektbunden materielutveckling efter beslut om serieanskaffning inräknas. Den resterande delen utnyttjas för forskning, generell teknikutveckling samt annan kunskapsuppbyggande verksamhet som stöd för försvarets olika verksamhetsområden. Stöd till förbands- och taktikutveckling inom det militära försvaret ingår också i FoU-verksamheten. Endast en mindre del läggs ut i form av uppdrag på universitet och högskolor. En växande andel av resurserna utnyttjas för internationell samverkan.

Sveriges deltagande i samarbetet inom EU, NATO/PFF, m.m. har ökat markant under de senaste åren. Den fortsatta utvecklingen av detta samarbete förväntas få stor betydelse för inriktningen och omfattningen av försvarets FoU-verksamhet. Detta gäller också strävan att stärka förmågan till krishantering inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp liksom förmågan att medverka i olika slag av internationella insatser.

Försvarsförvaltningsutredningen föreslog i sitt betänkande bl.a. att Försvarmakten skulle reducera sin forskning och teknikutveckling med 500 miljoner kronor. I mars 2006 presenterade den dåvarande regeringen sin syn på hur försvaret framöver borde styras och hur förvaltningen borde förändras. I skrivelsen redovisade regeringen sina bedömningar inom olika områden, bl.a. vad gäller forskning och teknikutveckling.

För detta område gjorde regeringen bedömningen att ett rådgivande organ borde knytas till Försvarmakten i syfte att förbättra myndighetens förmåga att styra forskningen. Vidare bedömde regeringen att forskningsverksamhet, teknikutveckling, direktstöd, övning, studier och provningsverksamhet vid FOI och FHS borde minska med 500 miljoner kronor.

Regeringens skrivelse behandlades därefter av försvarsutskottet. I betänkandet tillstyrkte utskottet att åtgärder vidtas för att genomföra besparingar inom stabs- och förvaltningsverksamheten och att resurser överförs till den kärnverksamhet som genomförs vid armé-, marin- och flygförbanden samt för fredsfrämjande verksamhet.

I mars 2006 tog regeringen fram kompletterande planeringsanvisningar till Försvarmakten. Försvarmakten tog därefter i juni 2006 fram ett förslag till hur minskningen av forsknings- och utvecklingsbeställningarna skulle genomföras.

Reduceringar

Våren 2006 gjorde Försvarmakten med stöd av FHS, FMV och FOI en plan för nedskärningen om 500 miljoner kronor, vilket bl.a. innebär att FOI ska minska 480 miljoner kronor och FHS 20 miljoner kronor. Prioriteringar i forskningen inom försvaret har gjorts i linje med att man ska satsa på de områden där man särskilt besitter goda kunskaper och att det som andra universitet, institut och företag kan göra lika bra inte ska göras vid FOI åt försvaret. Detta innebär att en breddad leverantörsbas av forskningsaktörer i framtiden kommer att leverera forskningsresultat åt Försvarmakten.

Försvarmakten har därefter genomfört en ytterligare reduktion av de planerade FoT-resurserna och har i arbetet prioriterat myndighetens långsiktiga behov av kunskapsuppbyggnad. Insatser för att öka intäkter från uppdragsgivare utanför försvaret har genomförts vid FOI, i syfte att upprätthålla kritisk massa i försvarsforskningen.

4.9 Några bedömningar och iakttagelser rörande dagens FoU

I detta avsnitt redovisas några tidiga iakttagelser rörande dagens FoU. Marparten av alla bedömningar och iakttagelser återfinns dock i kapitel 10,11,12 och 13.

4.9.1 FoU på försvars- och säkerhetsområdet, särart och särskilda förutsättningar

Utredningen har inom ramen för sitt arbete identifierat ett antal viktiga särarter och särskilda förutsättningar för FoU på försvarsområdet. Dessa utvecklas i en större omfattning i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, men redovisas i punktform även här. De är:

- Särskilda krav på offentligt ansvar för kunskapsproduktionen
- Särskilda behov av långsiktighet
- Särskilda krav på integritet och sekretess
- Särskilda behov av helhets- och samhällsperspektiv.

4.9.2 FoU eller annan verksamhet?

Försvarsstrukturutredningen anser att det finns problem i hur Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna väljer att hantera verksamhet som faller under FoU. Den praktiska/informella FoU-definitionen (skiljd från den formella) inkluderar många verksamheter som inte alltid kan förutsättas ingå i det som bör kallas FoU. Utredningen lägger inte i detta en bedömning rörande Försvarsmaktens behov av de verksamheter som i dag redovisas under samlingsbegreppet FoU utan vill endast peka på att dagens redovisning sänder problematiska signaler till utomstående.

Vi har en stor förståelse för att de verksamheter som i dag återfinns inom den s.k. FoU-verksamheten uppvisar starka inbördes samband och verksamhetslogiska beroenden. Uppdelat på kunskapsuppbyggande och kunskapstillämpande verksamhet så är det självklart att kunskapstillämpning inte kan ske utan uppbyggnad. En forskare som endera dagen tillämpar sina kunskaper i insatsnära miljö kan endast göra detta som en följd av tidigare forskning. Problemen uppstår när verksamhet definieras som FoU – endast på grundval av att det är forskaren som utför verksamheten. Konsekvensen av denna typ av grova indelning är att regering och riksdag m.fl. får en felaktig, och överdriven, bild av de kunskapsuppbyggande satsningarna. Detta i sin tur leder till beslut på felaktig grund. Då det sällan går att avvara direkt kunskapstillämpning i närtid blir konsekvensen att denna bibehålls samtidigt som de kunskapsuppbyggande satsningarna få bära en oproportionerligt stor del av eventuella reduktioner. Detta riskerar då att äventyra försvarets långsiktiga relevans.

I dagens, eventuellt allt för frikostiga inkluderande av verksamheter i redovisningen av FoU, avvägs direkta avrop av kunskap i omedelbar anslutning till satsningarna på FoU. Försvarsstrukturutredningen anser att avvägningen mellan satsningar på FoU och mer närliggande verksamhet, mellan satsningar på morgondagens kunskapssituation och dagens direkta behov, måste ske på strategisk nivå. Därefter ska avvägning ske mellan liknande verksamheter i likartade tidsperspektiv.

Gränser är svåra att dra mellan FoU och mer närliggande verksamhet, men Försvarsstrukturutredningen gör än dock bedömningen att det kan vara så mycket som hälften av allt som inkluderas i Försvarsmaktens VG 3 som fokuserar på tidsperspektiv som är så omedelbara att de knappast kan sägas vara av karaktären FoU.

Dessa är då istället av karaktären kunskapstillämpande utredning, analys och policystödande karaktär. Denna verksamhet är av stor vikt för att t.ex. Försvarsmakten och regeringen ska kunna genomföra sin verksamhet men ska inte alltid ses som satsningar på FoU.

Som ett exempel på detta redovisar FOI i sin årsredovisning för 2010 på att cirka 52 procent av verksamheten ses som kunskapsuppbyggande FoU medan 48 procent istället betraktas som mer kunskapstillämpande arbete.

4.9.3 FoU som ett verktyg för beslut under osäkerhet

En synvinkel som kan appliceras på försvarets FoU är att den kan ses som en investering i syfte att minska alternativt hantera framtida osäkerheter.

En jämförelsen med en investering innebär ur en teoretisk synvinkel att Försvarsmakten med sina FoU-satsningar väljer att ta en kostnad i dag i syfte att ha handlingsfriheten att undvika en större kostnad i framtiden alternativt kunna ta vara på en potentiell möjlighet. Man betalar således en form av premie för att ha möjligheten till val i framtiden. Statsmakterna, men även Försvarsmakten, uppträder ständigt i en miljö som innebär beslut under osäkerhet och att man tvingas till kalkylerade risker i prioriteringen mellan olika sätt att spendera tillgängliga medel. Resurser kan satsas på FoU i syfte att hantera framtida risker och osäkerheter genom ett mer förmånligt kunskapsläge, eller så kan risker och osäkerheter accepteras. I det andra fallet får man helt enkelt hoppas på att olika risker inte ska resultera i allt för allvarliga konsekvenser alternativt att sannolikheten för att olika händelser ska inträffa är tillräckligt låg.

Om investeringar är värda sitt pris handlar om hur sannolikt olika aktörer upplever det vara att olika risker eller möjligheter ska realiseras. Ju mer sannolikt det är att risken realiseras, desto större är incitamenten att ta den kostnad som premien innebär.

Ett annat exempel på FoU som ett medel för att hantera osäkerhet är omvärldsanalyser och FoU-satsningar som innebär att Försvarsmakten tidigt genom ett förmånligt kunskapsläge kan avgöra framtida behov och krav på operativ förmåga och därmed får en god anpassningsförmåga.

Kostnadseffektiv FoU i denna kontext är sådana satsningar som förväntas innebära att man kan undvika kostnader som är större än värdet av de uppoffrade resurserna alternativt satsningar som möj-

liggörl framtida val vars nytta överstiger den nytta som skulle kunna erhållas för de uppoffrade resurserna.

Det existerar en växelverkan mellan tillgängliga resurser, osäkerhet och den egna organisationens risktålighet. En total riskaversion där samtliga resurser konsumeras för att minimera risker, vilket innebär att förmågan att verka (då inga resurser kvarstår till operativ verksamhet) tillintetgörs, är inte eftersträvansvärt. Men inte heller en situation med ett överdrivet fokus på direkt verkan utan långsiktig riskhantering, vilket innebär att man utsätter sig för orimliga risker, är att föredra. Balansen ligger mellan dessa två extremer. Samtidigt är vad som är ett önskvärl beteende beroende av hur osäkerheterna i omvärlden utvecklas såväl som Försvarmaktens inneboende förmåga att hantera risker och osäkerhet. FoU är endast ett verktyg bland många för att hantera osäkerhet.

5 Materiel- och logistikverksamheten i dag

5.1 Materieförsörjning

5.1.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en översiktlig beskrivning över materieförsörjningsprocessen i de delar som berörs av Försvarsstrukturutredningens överväganden och förslag att åstadkomma en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet på försvarsområdet.

I den första delen redovisas materieförsörjningen. I den andra delen redovisas logistikförsörjningen. Kartläggningen baseras på styrande dokument och underlag som inhämtats från berörda myndigheter samt den konsultrapport som lämnats till utredningen av konsultföretaget PriceWaterhouseCoopers (PWC).

5.1.2 Bakgrund

Försvarsstrukturutredningen noterar inledningsvis att materieförsörjningen för det militära försvaret kan beskrivas ur olika perspektiv och värderas utifrån olika utgångspunkter.

Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan samarbetet med andra länder inom försvarsmaterielområdet ses som en del av ett bredare samarbete på försvarsområdet och bidra till att målet med det militära försvaret uppnås, t.ex. kan materielsamarbetet bidra till ett breddat säkerhetssamarbete genom att stärka förmågan till operativ samverkan och systemlikhet.

Ur ett försvarspolitiskt perspektiv syftar materieförsörjningen till att förse Försvarsmakten med de varor och tjänster som behövs för att myndigheten ska kunna lösa sina uppgifter.

Ur ett näringspolitiskt perspektiv har det militära försvarets materielförsörjning över tiden bidragit till säkerhets- och försvarsindustrins utveckling samt till del till utvecklingen av den teknologiska och industriella basen i övrigt i Sverige.

Vidare noterar Försvarsstrukturutredningen att materielförsörjningen, med tillhörande verksamheter, bedrivs av ett stort antal aktörer, allt från riksdagen och regeringen och försvarsmyndigheterna till olika internationella organisationer och samverkansorgan samt industrin.

Med nuvarande ansvar- och uppgiftsfördelning för materielförsörjningen är det Försvarsmakten som anger vad, varför och när i materielförsörjningsprocessen olika materielsystem ska anskaffas för att kraven på operativ förmåga i olika avseenden ska kunna lösas samt med vilka ekonomiska medel som finns disponibla för genomförandet.

Försvarets materielverk (FMV) har i uppdrag att besvara frågorna varifrån och hur de mest kostnadseffektiva lösningarna sett ur ett livscykelperspektiv ska åstadkommas för att svara mot Försvarsmaktens behov. Därtill att åstadkomma lösningarna.

5.1.3 Den nya inriktningen för materielförsörjningen

Grundläggande principer

Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret fr.o.m. 2010 ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

Den nya försvarspolitiska inriktningen innebär förändringar på flera viktiga områden, däribland materielförsörjningen.

De fastlagda principerna för materielanskaffningen innebär att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör väljas före nyanskaffning, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. När nyanskaffning är nödvändig ska i första hand färdigutvecklad och på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas. Utveckling av materiel bör endast genomföras när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas. I de särskilda fall då regeringen bedömer att det är verksamhetsmässigt och ekonomiskt fördelaktigt, kan samarbete i fråga om försvarsteknologi vara aktuellt och lämpligt.

5.1.4 Ansvar och roller

De viktigaste aktörerna i materieförsörjningen utgörs av riksdagen, regeringen, Försvarmakten, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och industrin. Aktörerna, som är engagerade i den nationella materieförsörjningen, har olika framträdande roller och tonvikter beroende på i vilken fas materieförsörjningen är.

Riksdagen

Riksdagens funktion i materieförsörjningen är ytterst att besluta om övergripande inriktning, budgetramar och bemyndiganden inom ramen för att kunna utöva sin finansmakt. Riksdagens beslut med anledning av särskilda propositioner om försvars- och säkerhetspolitiken samt dess budgetbeslut behandlar materieförsörjningsfrågorna genom att ange uppgiftsmässiga, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för verksamheten. Riksdagen kan också ta ställning till principer för materieförsörjningen, t.ex. vad gäller finansieringsförutsättningar, industriella villkor och internationellt samarbete. Sedan 2006 underställs riksdagen särskilda beslut om anskaffning av specifika system med påverkan på den operativa förmågeutvecklingen av Försvarmakten. Det kan även röra sig om system som bedöms få betydelse för (insats)organisationens utveckling eller bedöms vara av vikt för inhemskt industriell förmåga eller medför större ekonomisk bindning som indirekt påverkar riksdagens och regeringens handlingsfrihet.

Regeringen

Regeringen styr materieförsörjningens genomförande på den strategiska nivån bl.a. genom uppdrag och ramvillkor för myndigheternas arbete. Regeringen lämnar vidare förslag till en investeringsplan i den årliga budgetpropositionen.

Regeringen anger i regleringsbrev till Försvarmakten vilka anskaffningar som myndigheten ska underställa regeringens och riksdagens prövning innan beställning får ske. Omfattande materielobjekt följs upp genom återrapportering i budgetpropositionen.

Ramstyrning av verksamheter har skett indirekt genom, s.k. anslagsposter inom ramen för tilldelade anslag och objektsramar

har använts för information till riksdagen och styrning i fråga om vissa större materielsystem. Regeringen fattar även beslut i enskilda frågor som inte myndigheterna är bemyndigade att själva fatta beslut om. Regeringen är samtidigt den primära aktören i det mellanstatliga samarbetet rörande försvarsmateriel samt leder utvecklingen av formerna för detta.

Försvarmakten

Försvarmakten redovisar årligen i budgetunderlaget en materielplan. Planen utgör ett av de underlag som ligger till grund för regeringens bedömningar och beslut avseende materielförsörjningen. Regeringens medgivande krävs inför anskaffning av de materielsystem som specificeras i regleringsbrevet. Dessa kan exempelvis vara av större betydelse för insatsorganisationens utveckling, utgöra vägval för fortsatt utveckling eller medföra större ekonomiska bindningar. Myndighetens hemställan om bemyndigande att få lägga en beställning utgörs normalt med s.k. grindbeslut, vilka normalt följer materielproduktionens skedesindelning. Besluten utgör därmed delmängder i huvudsak kopplade till att omfatta anskaffningens olika faser; produktdefinitionsfas, konstruktionsfas och produktionsfas och baseras på det underlag som krävs för respektive fas.

Försvarets materielverk (FMV)

FMV stödjer på uppdrag Försvarmakten i materielförsörjningens samtliga faser genom att medverka i processen och genom att leverera beställd materiel enligt Försvarmaktens beställningar.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI stödjer på uppdrag av Försvarmakten materielförsörjningen med bl.a. teknisk och vetenskaplig kompetens. Inom ramen för materielförsörjningen levererar myndigheten även tekniskt och vetenskapligt stöd till FMV.

5.1.5 Allmänt om materielförsörjningsprocessen

Strategin för Försvarmaktens materielförsörjning och ett antal ramverk ligger också till grund för styrning och genomförande av materielförsörjningen på försvarsområdet. Detta beskrivs närmare nedan i avsnitt 5.1.6. Försvarmakten styr även materielförsörjningen med stöd av beviljade anslag samt gällande uppdrags- och avgiftsfinansieringsmodell.

Materielförsörjning styrs därvid i första hand av insatsorganisationens behov, uttryckta i behov av förmågor med därtill kopplade kvalitativa krav på respektive förmåga. Behoven varierar över tiden beroende på många yttre inflytelser som exempelvis omvärldsutveckling, politiska beslut, planerade insatser, internationella samarbeten m.m. Den reala effekt som över tiden kan tas ut ur insatsorganisationen är dock beroende av de faktiska möjligheterna att realisera de uttryckta behoven. Behovet av materielförsörjning styrs i lika hög grad av möjligheterna att analysera och uttrycka insatsorganisationens framtida behov som möjligheterna att analysera och beskriva den vid en viss tidpunkt befintliga reala förmågan.

Produktionen av materiel för Försvarmaktens behov bedrivs i form av ett iterativt samspel i fyra dimensioner:

- Planering i form av samlad produktionsplanering,
- Forskning och utveckling (FoU), dvs. hantering av FoU inklusive forsknings- och teknikutvecklingsprogram (FoT),
- Uppdrag i form av enskilda uppdrag,
- Ledning av tekniska system, dvs. teknisk systemplanering och tekniskt ansvar.

Med strategin för Försvarmaktens materielförsörjning som grund, och inom ramen för ledning av tekniska system, sker en iterativ beredning mellan Försvarmakten och FMV avseende vilken teknisk systemstruktur som bäst uppfyller Försvarmaktens operativa behov. Underlaget används inom ramen för planeringen av materielförsörjningen. I denna sker löpande en sammanvägning av alla materielförsörjningsbehov som finns, såväl utifrån nytillkommande operativa krav som utifrån analys av befintliga tekniska systems status i förhållande till befintliga eller förändrade operativa krav. Parametrar som kostnader, kravuppfyllnad (effekt), handlingsfrihet, affärsmöjligheter och internationell samverkan till-

lämpas därvid ur ett livscykelperspektiv. Planeringen genererar löpande en materielplan, som anger Försvarmaktens behov av materiel. Identifierade behov i materielplanen genererar i sin tur enskilda uppdrag eller beställningar till bl.a. FMV. Behov av FoT inom ramen för materielförsörjningen uttrycks i den årliga FoT-planen.

5.1.6 Materielförsörjningens processer

Inledning

Materielförsörjningsverksamheten i Försvarmakten genomförs centralt inom ramen för myndighetens materielprocess. Processen är indelad i en materielplaneringsprocess och en materielproduktionsprocess. Därtill finns en förenklad planerings- och produktionsprocess, s.k. snabb materielförsörjning. FMV har i uppgift att stödja Försvarmakten i materielförsörjningsprocessen samtliga faser. Försvarmakten genomför därför dialoger med FMV i dessa processer.

Materielplaneringsprocessen

Materielförsörjningen styrs med utgångspunkt i Försvarmaktens behov. Den reella effekt som över tiden kan tas ut ur insatsorganisationen är beroende av faktiska möjligheter att realisera de uttryckta behoven. Behovet av materielförsörjningen styrs i lika hög grad av möjligheterna att analysera och beskriva den vid en viss tidpunkt som av den befintliga reella förmågan jämfört med den önskade. Skillnaden mellan önskad och realiserad förmåga uttrycks i en differens som ligger till grund för beslut om åtgärder.

Perspektivstudie

Försvarmaktens perspektivstudier (10–20 års sikt) behandlar utvecklingen inom säkerhetspolitik, samhällsutveckling, teknik, operativ doktrinutveckling och framtida konflikters karaktär (underlag till dessa bedömningar kommer från bl.a. forskningen och teknikutvecklingen, kapitel 4 Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag). Tendenser inom utvecklingen ligger till grund för idébilder,

vilka spänner över ett brett spektrum av möjliga utvecklingsvägar. Idébilderna analyseras mot bakgrund av de säkerhetspolitiska målen och militära möjligheter, varefter en målbild utvecklas. Målbilden utvecklas successivt för att utgöra bästa möjliga underlag för Försvarmaktens långsiktiga planering och baseras på olika typer av underlag från såväl svenska som internationella aktörer, såsom den europeiska försvarsbyrån (EDA).

Perspektivstudien ger uttryck för Försvarmaktens långsiktiga behov i termer av operativ förmågeutveckling, dimensionerande behov av funktioner, system och förbandsstrukturer.

Försvarmaktens utvecklingsplan

I Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) fastställs, inom ramen för Försvarmaktens centrala styrdokument och efter en avvägning mellan behov och tillgänglig ekonomi, den 10-åriga planeringen. Planen beskriver behov och inriktning för samtliga Försvarmaktens verksamhetsgrenar på kort, men även på längre sikt.

Målsättningsdokument

Förbandsmålsättningar för olika typförband utarbetas med stöd av de krav som anges i försvarsplaneringen och FMUP m.fl. utvecklingsplaner. I förbandsmålsättningarna, som är styrande för förbandens utveckling, definieras förbandet, dess position i ett större operativt sammanhang, taktiska krav, huvuduppgifter och övriga uppgifter samt krav på förbandets förmåga.

Förbandsmålsättningarna beskriver de övergripande behov som ska tillgodoses av det materielsystem som kravställs i de taktiska, tekniska och ekonomiska målsättningarna (TTEM). I TTEM specificeras funktionalitet av prestanda, kvalitet och andra krav som ställs på materielen för att tillgodose förbandens behov.

Underhållsberedning

Ytterligare ett väsentligt steg i processen utgörs av underhållsberedningen, inom vilken Försvarmakten bereder och dimensionerar reservdelförsörjningen och materielen utifrån en viss nyttjandeprofil. Beslut om dimensionering sker efter genomförd

underhållsberedning som genomförs med stöd av FMV. Den syftar till att uppnå kravsatta driftssäkerhetsprestanda till lägsta möjliga livslängdskostnad för det tekniska systemet. Genom detta förfarande justeras förbandsmålsättningar och TTEM:en i en iterativ process.

Materielplanen

FMUP utgör ett styrande ingångsvärde till materieförsörjningen och anger övergripande vad som ska anskaffas och när. De krav som anges i FMUP ligger till grund för materielplanen (MP).

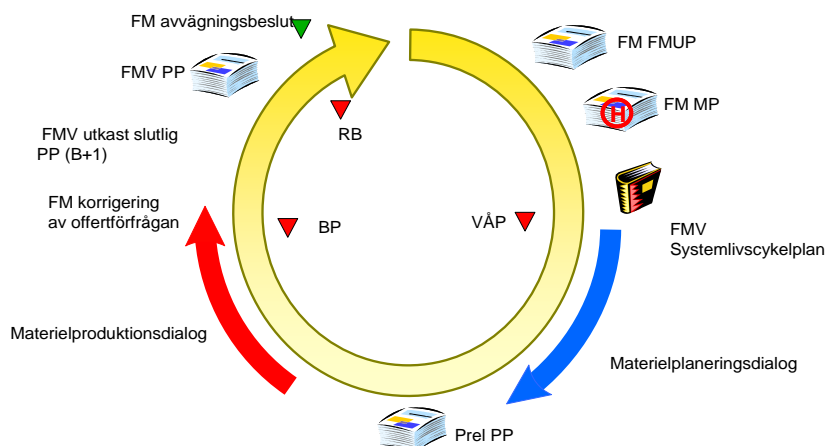
Materielplanen omfattar resultatet av myndighetens avvägning och innehåller olika materielinvesteringsobjekt och vidmakthållandebehov sett i ett 10-årsperspektiv. Med anledning av att MP även utgör grund för regeringens förslag till investeringsplan i ett kortare tidsperspektiv, utgörs objekten även av mer omfattande drifts- och underhållsåtgärder.

Materielplanen ingår som en del av Försvarens årliga budgetunderlag till regeringen. Materielplaneringen är därmed anpassad till den statliga budgetprocessen.

I materielplanen finns en systematisk planeringstekniskt motiverad förskjutningsplanering i syfte att hantera de årliga förskjutningar i verksamheten som erfarenhetsmässigt uppstår. Sådana förskjutningar beror bl.a. på brister i målsättningsdokument, förseningar i planerings- och beslutsprocessen, industriella leveransförseningar inom enskilda uppdrag, resursbrist vid levererande myndighet eller materielprojekt eller omprioriteringar av resurser till följd av förändrade behov. Förskjutningsplaneringen är dynamisk och påverkar myndigheternas arbete i en omfattande grad. Detta bedömer dock myndigheterna vara nödvändigt eftersom de ekonomiska effekterna av industriella leveransförseningar kan få följd-effekter kopplat till anslagsbelastningen det aktuella året.

Materielplaneringens årscykel är anpassad till den statliga budgetprocessen. Sammanfattningsvis syftar planeringsprocessen till att fastställa Försvarens materielplan för tio år framåt i tiden och FMV:s produktionsplan för det kommande året.

Figur 5.1 Principskiss för materielplaneringens årscykel



Källa: FMV

FMV ansvarar under materielplaneringsprocessen för att ta fram en produktionsplan (PP) för myndigheten. FMV har vidare i uppgift att ge ledningsstöd till Försvarmakten. I ledningsstödet ingår bl.a. systemledning av materielsystem, utarbetande av strategier för framtida system och funktioner, övergripande studier samt forskning och teknikutveckling.

Materielproduktionsprocessen

I FMUP anges på ett övergripande sätt vad som ska uppnås och när det ska ske, medan materielproduktionsprocessen mer detaljerat anger vad, hur och när materielen ska produceras. Inom ramen för materielproduktionsprocessen lägger Försvarmakten beställningar av materiel på i huvudsak FMV, men även andra aktörer, t.ex. FMLOG (som en del av Försvarmakten).

Materielproduktionen innefattar offertförfrågning, beställningar av projekt och uppföljning av verksamhet.

Offertförfrågan

Försvarmaktens uppdrag till FMV formuleras som en beställning. En beställning initieras av Försvarmakten genom en offertförfrågan. Materielplanen, studieplanen och FoT-planen utgör

normalt offertförfrågan för produktionsåret och preliminär offertförfrågan för nästföljande år. I en offertförfrågan, som besvaras av FMV i form av en offert, ska anges mål och syfte, uppgift, leveranstider, villkor, handlingsregler samt en sammanfattning av uppdraget med en specifikation för det som ska beställas eller initieras. FMV kan vid behov kräva att Försvarmakten inkommer med särskild offertförfrågan i de fall där t.ex. uppgiften har ändrats väsentligt jämfört med ursprunglig offertförfrågan. Särskild offertförfrågan ska föregås av samrådsförfarande med FMV innan den fastställs av Försvarmakten.

Regeringsärenden

Regleringsbrevet reglerar vilka beställningar som Försvarmakten ska hemställa om till regeringen att få genomföra, innan beställning till leverantör får ske. I Försvarmaktens offertförfrågan ska det framgå vilka uppdrag och ärenden som är föremål för hemställan till regeringen. Som underlag för Försvarmakten hemställan erfordras att FMV:s offert är grundad på ett bindande industriåtagande.

Projektdirektiv

Varje förslag till uppdrag som i Försvarmakten offertförfrågan är tänkt att starta inom de närmaste två åren ska ha ett preliminärt projektdirektiv med mål, uppgift, tänkta prestationer, samtliga handlingsregler, villkor, bemanning samt ekonomisk och tidsmässiga förhållanden. Utarbetandet och fastställandet av direktivet görs av FMV. Det fastställda direktivet utgör underlag till ett s.k. initierabeslut.

Initierabeslut

Initierabeslutet utgör starten på offertarbetet och föregås av beredning och fastställande av projektdirektiv samt vid behov särskilda uppdragsgenomgångar. Uppdragsgenomgångar genomförs löpande under året enligt FMV produktionsplan. Syftet med uppdragsgenomgången är att gå igenom uppdraget för att säkerställa att Försvarmakten och FMV är överens om uppdragets innehåll innan initierabeslut kan fattas. I initierabeslutet inarbetas

FMV interna direktiv för genomförande av offertarbete och slutlig organisering av de resurser som krävs för genomförandet av uppdraget. FMV påbörjar därefter offertarbetet i enlighet med fattat initierabeslut.

Offert

FMV offererar sitt åtagande till Försvarmakten. Offerten ska normalt bygga på industrioferter. FMV använder i sin offert en prismodell för prissättning av olika s.k. milstolpar och i dessa ingående fördelade leveranspositioner i syfte att ge Försvarmakten ett rättvisande anskaffningsvärde för materiel och förnödenheter. FMV ska vid offertberedningen även anmäla om offerten bedöms vara av sådan art att det ska finansieras ur flera anslag.

FMV ska vid behov kunna snabbbehandla nya offertförfrågningar från Försvarmakten föranledda av oförutsedda men prioriterade behov. Inplanering av nya prioriterade behov, utöver gällande MP, ska då innehålla förslag om nedprioritering av andra uppdrag inom samma planeringsområde. Blir förändringarna i liggande produktion så betydande att omförhandling krävs ska detta framgå av FMV:s offert för det nya inplanerade uppdraget.

Beställning

En beställning görs alltid skriftligt och omfattar normalt ett accepterande av överlämnad offert. Om FMV inte accepterar en beställning baserad på offert ska FMV snarast anmäla detta till Försvarmakten. FMV redovisar mottagna beställningar via månatliga produktionsuppföljningar med Försvarmakten. En bekräftad beställning är en överenskommelse mellan parterna om åtaganden om prestationer, leveranstider, pris, eventuella villkor förknippade med avtalet m.m. Tids- eller kostnadsmissigt omfattande projekt planeras och beställs i tydliga steg. Detta ska minska risken för långa bindningar, ge ökad handlingsfrihet och är en förutsättning för såväl tydliga beslutssteg som precision i åtaganden. Enskilda beställningar med milstolpar ska ges den utformning som kraven på tillgångsredovisning, kostnadsuppföljning, riskanalys och leveransuppföljning ställer.

Snabb materieförsörjning

Hastigt uppkomna materieförsörjningsbehov kan normalt sett inte hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen. För att kunna hantera detta har processen Snabb materieförsörjning (SMF) utarbetats. SMF utgör ett undantag från ordinarie materieförsörjningsprocesser och kan ses som en avvikelshantering. Anskaffningar med stöd av SMF utgår från funktionella behov, som är uppkomna vid insatsorganisationens förband i anslutning till insats.

SMF genomförs i väldefinierade processteg. Delar av arbetet genomförs därefter i myndighetsgemensamma och behovssammansatta integrerade projektteam (IPT). När SMF genomförs får den ofta till följd att en omprioritering kan behöva göras i befintlig materielplan, dvs. att andra uppdrag kan bli senarelagda. Detta sker i dialog mellan Försvarmakten och FMV och myndigheterna arbetar då med en s.k. förskjutningsplanering för att ekonomiskt möta förskjutningar av planerad produktion.

5.1.7 Strategi för materieförsörjning, m.m.

Materieförsörjningsstrategi

Strategin för Försvarmaktens materieförsörjning (MFS) fastställdes i februari 2007. Den innebär en förändring i synen på materielanskaffning. Övergripande mål för den nya strategin är att

- Försvarmaktens uppgifter och behov är styrande för myndighetens materieförsörjning och
- materieförsörjningen ska vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet.

I strategin anges att i syfte att förverkliga denna ska

- materieförsörjningen styras av tydliggjorda och medvetna val mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet,
- materieförsörjningen via en iterativ kravanpassning i högre grad nyttja Försvarmakten befintliga materiel och marknadens möjligheter samt ske samordnat med utformningen av förband,

- internationell samverkan vara huvudalternativet vid all utveckling, anskaffning och vidmakthållande samt att nyttan av internationellt materielsamarbete maximeras,
- exporten av i Försvarsmakten existerande materielsystem främjas där det är till stor nytta för försvarets behov,
- materielförsörjningen ske samordnat med forskning och teknikutveckling,
- antalet olika system minskas genom ökad teknisk samordning,
- ökad kostnadseffektivitet sökas genom att minska statens egen verksamhet och ge leverantörerna större åtaganden.

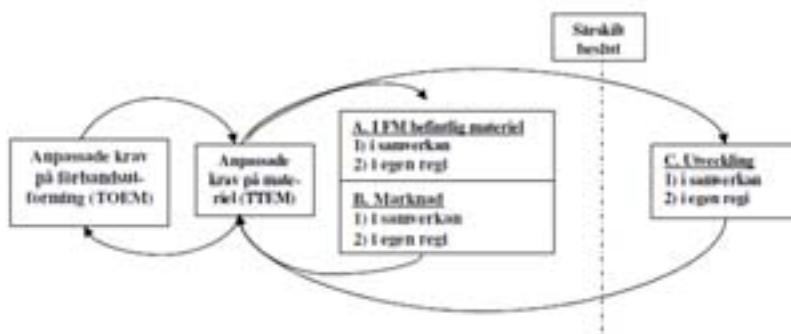
Utredningen erfar att användandet av strategin är under implementering och att den redan har medfört kostnadsbesparingar inom materielförsörjningen.

Iterativ kravanpassning

Som framgår ovan ska materielförsörjningen i första hand ske genom att modifiera redan befintlig materiel och i andra hand utnyttja marknadens utbud av varor och tjänster. I de fall då detta inte löser Försvarsmaktens behov ska alternativet utveckling övervägas och då i första hand genomföras i internationell samverkan.

För att säkerställa att tekniska kravdokument utformas så att möjligheterna att modifiera befintlig materiel eller utnyttja marknadens utbud inte utesluts, ska FMV stödja Försvarsmakten i utformningen av kravdokument genom deltagande i arbetet eller, före fastställande av ett kravdokument, teckna samråd på att detta är tydliggjort för Försvarsmakten.

Figur 5.2 I figuren visas materieförsörjningsmodellen med iterativ kravhantering



Källa: Försvarsmakten

Arbetsmodellen ska möjliggöra en optimal balans mellan å ena sidan förbandsutformning och krav på materiel och å andra sidan olika möjligheter att realisera materielbehoven. Det innebär således att endast i undantagsfall ska materiel utvecklas i egen regi.

Försvarsmyndigheternas marknadsstrategi

Till stöd för tillämpningen av myndigheternas materieförsörjningsstrategi har Försvarsmakten, FMV och FOI under 2010 tagit fram en myndighetsgemensam marknadsstrategi (MMS)¹, vilken är styrande för myndigheternas marknadsmissiga agerande. MMS är under implementering i myndigheternas verksamheter.

I marknadsstrategin anges följande målsättning:

- försörjningen av varor och tjänster för försvarets behov ska utvecklas mot högre *kostnadseffektivitet* ur ett *livscykelperspektiv* och högre *leveranssäkerhet*,
- försvarsmyndigheterna ska säkerställa att staten har det kommersiella *initiativet* och erforderlig verksamhetsmissig och kommersiell handlingsfrihet och
- försvarsmyndigheterna ska vara och uppfattas som professionella och ansvarstagande.

¹ Myndighetsgemensam marknadsstrategi, (HKV beteckning 03 900:61900, FMV beteckning 10FMV7406-4:1), 1 oktober 2010.

Enligt strategin ska målen uppnås genom:

- val av försörjningslösning ska föregås av *alternativjämförelser* av kostnadseffektivitet, leveranssäkerhet och handlingsfrihet,
- en *helhetsbild* ska skapas som är styrande för myndigheternas agerande,
- systemlikhet med *andra aktörers försörjningslösningar* ska eftersträvas för att möjliggöra delade kostnader i ett livscykelperspektiv,
- åtgärder ska vidtas för att utnyttja möjliga fördelar genom att kategorisera och *samordna affärer* inom och mellan myndigheterna,
- *konkurrens* är utgångspunkten för all upphandling av varor och tjänster,
- för att öka *förutsägbarhet, transparens* och *konkurrensmöjligheter* ska försvarets *anskaffningsbehov* av varor och tjänster på kort och lång sikt *tydliggöras* för marknaden,
- till stöd för alla faser i teknik- och materieförsörjningen ska de samlade kompetenserna vid myndigheterna nyttjas och en behovsstyrd *omvärlds- och marknadskunskap* ska etableras samt
- *sociala, etiska* och *miljörelaterade* krav ska, så långt möjligt, ställas i myndigheternas upphandlingar.

5.1.8 Materieförsörjningens olika skeden

Livscykelmodell som regleras i samordningsavtal

Försvarsmakten och FMV:s samarbete regleras närmare i ett *samordningsavtal* (SAMO FM FMV)². Samordningsavtalets övergripande syfte är att samordna relationen och rutiner mellan de båda myndigheterna. I avtalet anges att den avtalsreglerade materielproduktionen ska följa livscykelmodellen (LCC)³. Modellen utgör grunden för planering, uppdrag och ledning av materieförsörjningsprocessen och tekniska system. FoU förekommer

² SAMO FM – FMV 2008, HKV beteckning 03 200:76010, FMV beteckning GD 03 200:59095/2008 samt i SAMO FM-FMV 2009 (Utgåva 2010), HKV beteckning 03 200:65 879, 8 oktober 2010.

³ Enligt internationell standard ISO 15288 samt Natos tillämpning av Allied Administrative Publications nr 48 (AAP 48), vilken beskriver den livscykelmodell som tillämpas inom Nato.

under respektive skede i tillämpliga delar och som separata uppdrag till FMV och styrs då utifrån de principer som redovisas i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten* i dag.

Försvarsmakten och FMV avser att vidareutveckla ramverk och metoder i ett *Life Cycle Management* (LCM). Ramverket, som tillämpas inom planering, uppdrag, teknisk systemplanering och logistik, ligger till grund för att definiera *tekniskt ansvar* (se nedan). Ramverket gäller för de system som Försvarsmakten och FMV kommit överens om ska hanteras gemensamt. Tillämpning av ramverket gäller för COTS⁴, MOTS⁵ och egenutvecklade system. Denna standard tillämpas av Försvarsmakten i rollen som både beställare och nyttjare samt av FMV i rollen som leverantör. Det åligger båda myndigheterna att vidmakthålla register för gemensamma system, checklistor för beslutsgrindar, m.m. Beslut om särskilda generella tillämpningar av ramverket ska referera till samordningsavtalet samt dokumenteras av särskilt utsedd ansvarig vid respektive myndighet.

Materieförsörjningens olika skeden

Den tillämpade livscykelmodellen i materieförsörjningen består av följande skeden⁶.

Konceptskede

I konceptskedet genomförs analys och utvärdering av genomförbarhet, uppskattningar och demonstration av olika alternativa lösningar för att möta identifierade behov. I detta skede sker successiv kravanpassning utifrån bl.a. ändrade förutsättningar, risker och möjligheter.

⁴ Commercial of the shelf.

⁵ Military of the shelf.

⁶ Möjligheten att påverka ett materielsystems livscykelkostnad är som störst i de tidiga faserna i koncept- och utvecklingsskedet.

Utvecklingskede

I utvecklingskedet definieras och konkretiseras övergripande krav på tekniskt system samt interna och externa verksamhetsförutsättningar. Syftet är även att ta fram en realiserbar teknisk systemdesign, bl.a. genom att undersöka om marknadens möjligheter uppfyller gällande krav och effektmål.

Produktionskede

I produktionskedet realiseras och levereras materiel som uppfyller erforderliga krav för att uppnå efterfrågad effekt. Skedet avslutas efter godkänd leverans, som normalt även innefattar driftöverlämning av beställd materiel.

Användningskede

Användningskedet omfattar drift av materielsystem. Skedet avslutas normalt när systemet tas ur bruk.

Underhållsskede

Underhållsskedet inleds med tillhandahållandet av underhåll, logistik och annat stöd för användning av ett system. Planeringen för detta skede inleds i föregående skeden. Underhållsskedet avslutas med avveckling av systemet och avslutande av underhållstjänsterna.

Avvecklingskede

Avvecklingskedet syftar till borttagning av system med relaterade drifts- och underhållstjänster. Planeringen för avvecklingskedet inleds i föregående skeden.

Skedenas finansieringskällor

Försvarsmakten disponerar i enlighet med gällande uppdrags- och avgiftsfinansieringsmodell anslagen för materielförsörjningen.

Materieförsörjningsprocessens verksamheter i olika skeden finansieras i huvudsak med anslag enligt följande⁷:

- koncept - anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:3 *Anskaffning av materiel*,
- utveckling -anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:3 *Anskaffning av materiel* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling*,
- produktion – anslag 1:3 *Anskaffning av materiel*,
- användning – 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*,
- underhåll – anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* vad gäller kostnader av löpande driftskaraktär och anslag 1:4 *Vidmakthållande och avveckling av materiel och anläggningar* och
- avveckling – anslag 1:4 *Vidmakthållande och avveckling av materiel och anläggningar*.

5.1.9 Aktörernas roller och uppgifter

Beställare och utförare

Försvarsmakten lägger i enlighet med materielplanen beställningar på sina leverantörer, däribland FMV, genom en offertförfrågan⁸. Varje enskild offertförfrågan ska innehålla tydliga beskrivningar av uppgifter, resurser och handlingsregler.

FMV och andra leverantörer lämnar som svar på en offertförfrågan normalt en offert, som ligger till grund för beställning. Både den enskilda offerten och den enskilda beställningen grundas på en uppdelning i milstolpar, av vilka det framgår vad som ska levereras, till vilka kostnader och vid vilken tidpunkt.

FMV:s offert innehåller normalt även produkt- och produktionsstyrande handlingsregler. I offertunderlaget anges även behov av åtgärder inom materielssystemen med anledning av teknisk status relativt gällande målsättningar och genomförda omvärldsanalyser.

I de fall det är önskvärt att förändra innehållet i uppdraget, avseende uppgift, leveranstid eller ekonomi påkallas normalt omförhandling av den myndighet som önskar förändra uppdraget. En omförhandling sker vanligen i samförstånd mellan parterna och

⁷ Försvarsmaktens skrivelse den 18 juni 2010, HKV beteckning 23 250:58849.

⁸ Motsvarande process genomförs med den interna leverantören FMLOG.

bekräftas normalt med en ny offert som underlag för skriftlig beställning eller avbeställning.

Leverantör och producent

Försvarmaktens uppdrag till FMV eller annan leverantör, formuleras som en beställning. Med utgångspunkt i detta utarbetar FMV uppdragsdirektiv med mål, prestationer, bemanning samt ekonomiska och tidsmässiga förhållanden. Prestationer preciseras. Med prestation avses en tydligt identifierbar händelse innebärandes att något levererats till Försvarmakten, en förnödenhet, vara eller en tjänst. Tillsammans med kvalificerad kommersiell kompetens tar projektet fram kalkylunderlag och avtal sluts med bl.a. producerande aktör. Avtalsrelationen varierar med avtalets form och tillämpning.

En prestation faktureras Försvarmakten i form av en milstolpe. FMV redovisar varje fullgjord prestation till Försvarmakten. Redovisning görs genom milstolpsredovisning samt del- och slutfakturering. Principen är att summan av leveranspositionerna för en milstolpe ska överensstämma med milstolpsbeloppet. FMV får fakturera först då överenskommen prestation är uppnådd, i undantagsfall kan prestationen levereras med restpunkter. Kundbeställningen är avslutad när den sista milstolpen är godkänd och fakturerad. FMV ansvarar för att uppdrag snarast avslutas efter det att samtliga leveranser, beskrivna i uppdragets leveranspositionstabell är uppnådda.

FMV anskaffar materielen efter en beredning från i Sverige verksam försvarsindustri och/eller utländsk försvarsindustri eller annan leverantör efter intagande av offertuppgifter. Däri ingår bl.a. de kommersiella underlagen, tekniska beskrivningar och avtalsvillkoren. Vid behov ingår i de kommersiella förberedelserna leverantörsutvärderingar.

Anskaffningsuppdragen kan vara av olika karaktär från utvecklingsprojekt till återanskaffning av mängdmateriel. De kan också utgöras av olika former av uppdrag, såsom tjänsteprodukter och leasingavtal. Utveckling av materielsystem kräver sammanhållande verksamheter över lång tid av förutom studier och teknikutveckling, konstruktionsarbeten, utprovning, prototyp tillverkning, produktdefinition som industrin kan göra ett kontrakterat åtagande på. Direktanskaffning av på marknaden befintlig och

leveransklar materiel kräver en annan typ av insatser hos myndigheten. Historiskt har denna form dock endast varit utbredd i en mindre del av materielförsörjningen; jmf. återanskaffning av mängdmateriel med de s.k. utvecklingsprojekten som löpt under en lång tid.

För att FMV ska kunna agera som en kompetent upphandlare på marknaden har myndigheten militär, teknisk, juridisk och affärsmässig kompetens. Den grundläggande principen är att upphandlingen genomförs affärsmässigt och i konkurrens.

FMV:s systemsamordnande och kravställande roll kan variera till sin karaktär med hänsyn till hur ansvarsfördelningen görs mellan kund och leverantör. FMV behöver dock alltid ha ett övergripande ansvar för (teknisk) systemintegration, för att upphandlingen genomförs på ett kommersiellt och juridiskt korrekt sätt och för att verifiera att produkten svarar mot avtalade specifikationer.

Industrin är i dag delsystemleverantör, totalentreprenör och systemintegratör åt FMV. Utöver tillverkning av försvarsmateriel medverkar industrin till såväl utveckling av ny materiel som drift och underhåll av befintlig materiel. Industrin, så även FMLOG, har också en viktig uppgift i att uppgradera materielen och att genomföra modifieringar vid exempelvis halvtidsmoderniseringar och livstidsförlängningar.

FMV:s roll i vidmakthållandet skiljer sig från system till system beroende på dess funktion och komplexitet. I uppgifterna ingår att följa upp driften av materielsystem, teckna avtal med industrin och analysera utfallet. Myndigheten beställer också modifieringar och uppgraderingar vid industrin och tecknar långsiktiga underhålls-avtal. Verksamheten inom materielförsörjningen finansieras via anslag. Inom ramen för anslagen finansieras även FMV:s förvaltningskostnader och förvaltandet av ett system för certifiering av IT-säkerhetsprodukter.

Produktionsstyrning och produktionsuppföljning

Produktionsstyrningen av materielanskaffningen genomförs med månatliga produktionsuppföljningsmöten som genomförs vid Försvarsmakten, under ledning av Produktionsledningen. Mötet syftar till att klargöra läget i pågående produktion samt till att besluta om åtgärder och prioriteringar.

Vid uppföljningsmötena redovisar FMV beställningsläget, viktiga leveranser, faktureringsprognosen och genomförd fakturering. Dessutom redovisar FMV eventuella förändringar avseende förutsättningarna som kan påverka beställd och/eller planerad produktion.

Uppföljningsmötena genomförs med fokus på avvikelshantering. Redovisningen avhandlar produktionsläget den sista dagen i föregående månad. Produktionsledningen ansvarar för att produktionsuppföljningsmötet dokumenteras. Avvikelsehanteringen sker mot respektive uppdrag.

Uppdatering av aktuellt läge avseende den långsiktiga materielplanens internationella aspekter genomförs också i form av avvikelserapportering. Produktionsstyrningen fortlöper med en beredning och avslutas med en månatlig produktionsrapport för den som ansvarar för materielproduktionen inom Produktionsledningen.

Användare

När materielen producerats och verifierats överlämnas den efter Försvarmaktens beslut om användning via FMLOG till Försvarmaktens användare. Den första länken i ett materielsystems vidmakthållande och vård handhas av användaren inom förbanden. Användaren kan vara operatören av systemet som gör sina kontroller och tillsyner av systemet. På brukarnivå finns också det främre underhållet i form av utrustning, reservdelar och teknisk personal som erfordras för att systemet ska fungera över tiden.

I vidmakthållandet ingår förutom drift, underhåll och reparationer även modifieringar. De senare kan utgöras av att utnyttja modifieringar för att få möjlighet att minska kostnaderna, s.k. underhållsmodifieringar. FMV ger inom ramen för sitt tekniska designansvar användaren råd i olika frågor som avser systemlogik, drift och underhåll samt har specialistkompetenser för modellering, simulering och optimering med avseende på totalkostnader för att äga och bruka materielen i mångåriga perspektiv.

För uppföljning av materielens status rapporterar förbanden till centrala databaser, som FMV driver för Försvarmaktens räkning. Informationen analyseras och används i planeringsunderlag för vidmakthållande och för utredning vid materielrelaterade problem.

Försvarmakten bedriver parallellt med materielförsörjningen utveckling av organisation, personal och utbildningshjälpmedel. Taktik och stridsteknik behöver anpassas när ny materiel tillförs

eller vidareutvecklas. Detta resulterar i beställningar inom den egna organisationen och ställer krav på användare och driftorganisation. Därtill ställs även krav på speciell utrustning t.ex. simulatorer och möjligheter att genomföra prov och försök under realistiska förhållanden. När materielen införts i organisationen krävs insatser för drift och vidmakthållande, bl.a. anskaffning av förbrukningsvaror (drivmedel, reservdelar och ammunition) och underhåll.

Under materielens livstid framkommer även förslag till modifieringar. Då användningen ökat över tiden har krav ställts på såväl drifts- som underhållsorganisationerna. Dessa behov är ofta snabbt uppkomna och av varierande karaktär. Det ökade användandet har också satt ljuset på ytterligare ett perspektiv på materieförsörjningen – före, under och efter genomförandet av insats – men detta har ännu inte fått fullt genomslag i materieförsörjningens samtliga planeringsverksamheter.

Avveckling

Avveckling utförs i enlighet med det regelverk som framgår av Försvarmaktens handbok för förnödenhetsavveckling.

Avveckling ska beaktas i hela materielens livscykel. Materielen ska avvecklas så kostnadseffektivt, miljösäkert och på ett så säkerhetsmässigt sätt som möjligt enligt gällande lagar och förordningar. Försvarmakten fattar beslut om avveckling då materielen inte längre behövs i insatsorganisationen. FMV tar, med avvecklingsbeslutet som grund, fram en avvecklingssskrivelse. Därefter fattar Försvarmakten beslut om tillämpning av skrivelsen och hemställer till FMV att utsända avvecklingssskrivelsen enligt fastlagd sändlista.

Efter det att beslut om avveckling är fattat och överskottet är borttaget ur insatsorganisationens förband uppdateras grund- och förvaltningsdata av ansvarig myndighet som kan vara såväl Försvarmakten som FMV. Respektive myndighet ansvarar för registervård utifrån sitt systemansvar. Ansvarig myndighet har att upprätthålla korrekta grund- och förvaltningsdata under livscykeln för den materiel som man har ett livscykelansvar för. Denna data ligger till grund för bl.a. all redovisning i Försvarmaktens uppföljnings- och redovisningssystem.

Om avveckling sker genom försäljning har den nyinrättade Försvarsexportmyndigheten ansvaret för denna försäljning.

5.1.10 Ekonomisk samordning

Prismodell och prissättning

FMV ansvarar för att framtagna prismodeller vidmakthålls. FMV:s priser för levererad materiel och förnödenheter utgör grund för Försvarsmaktens redovisning av dess anskaffningsvärde. Försvarsmaktens materielförsörjning är samtidigt speciell med den stora omslutningen och risken för leveransförskjutningar. Detta samtidigt som det finns en svårighet att förändra tilldelade anslag. Det innebär att vissa undantag måste kunna göras när stora avvikelser krävs.

Avtalat pris

Tre olika prisformer utnyttjas för beställning:

- fast pris, innebärande att beställningen görs mot fast åtagande,
- löpande räkning mot tak innebärande att kostnaden för att nå prestation svårligen kan bedömas i förväg, dock begränsas beställningens totalkostnad mot ett maximipris samt
- löpande räkning, innebärande att kostnaden för att nå prestation svårligen kan bedömas i förväg.

Val av prisform är direkt beroende av verksamhetens art, tydligheten i åtagandet, tidsförhållanden samt säkerheten i kostnadsberäkningen. Prisformen fast åtagande eftersträvas. Prisform "löpande räkning" offereras först efter samråd med Försvarsmakten. Avtalat pris ska inkludera de kapitalkostnader för förskott upplånade i riksgälden som beräknas uppstå samt kunna vara föremål för ränte-, valuta- och/eller indexomräkning. Ränta för FMV:s nyttjande av räntekontokredit för rörelsekapitalbehovet ingår i FMV:s fakturor i särskild ordning men ingår inte i avtalat pris.

Prognos som visar på stor differens mellan avtalat pris och upparbetade kostnader för hela beställningen kan föranleda omförhandling av hela beställningen. Vid stora utvecklingsprojekt som pågår under längre tid är ofta kontraktsformen mellan FMV och industrin ett riktpriskontrakt eller incitamentsavtal. Detta innebär att priset kan justeras ett flertal gånger under genomförandet.

5.1.11 Försvarsmaktens materiella tillgångar

Insatsorganisationens behov av materiella tillgångar

Under 2011 fortsätter arbetet med att utveckla en användbar och tillgänglig insatsorganisation 2014, som kontinuerligt har beredskap för och förmåga att genomföra insatser. I och med att materielförsörjningens planerings- och produktionscykel är flerårig kommer beställd och befintlig materiel med leverans cirka 2012 utgöra grunden för insatsorganisationen 2014.

Den fortsatta reformeringen kommer därefter att innebära en tyngdpunktsförskjutning från produktion och utveckling till operativ effekt här och nu. Det höjda kravet på tillgänglighet och beredskap medför att successiv kompletteringsanskaffning till förbanden inte låter sig göras i samma utsträckning som tidigare när kraven på beredskap var lägre. Huvuddelen av förbanden behöver vara materiellt uppfyllda och kan inte i samma utsträckning som tidigare låna varandras utrustning för genomförande av insatser.

Förändrade uppgifter, krav på operativ förmåga i olika hänseenden, krav på beredskap och förändrade försörjningsprinciper har medfört att tidigare förbandsmålsättningar inte alltid längre är aktuella. Regeringen har därför, inom ramen för Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2010, gett Försvarsmakten i uppdrag att under 2010 fastställa nya förbandsmålsättningar som svarar mot förbanden som ska ingå i insatsorganisationen 2014. Detta arbete kommer att utgöra en grund för såväl myndighetens fortsatta arbete inom materielförsörjningen som för regeringens uppföljning av den fortsatta reformeringen.

Enligt regeringens mening bör utgångspunkten vara att insatser redan från och med 2011 bör kunna genomföras av ordinarie förband inom insatsorganisationen eller delar av dessa förband. I de undantagsfall där det är nödvändigt att som hittills särskilt sätta samman förband för insatser bör kompetensen hos dessa förband i största möjliga utsträckning tas tillvara genom att de efter avslutad insats alternativt beredskapsperiod hålls samman för att bilda enheter inom insatsorganisationen. Försvarsmaktens övergång till insatsorganisation 2014 sker successivt genom att utgående förband kvarstår med befintlig materiel och personal fram till dess att förbanden i den nya organisationen har producerats.

Materiella tillgångar enligt balansräkningen

Försvarsmakten genomför årligen kontroller av de materiella tillgångarna och har till följd av tidigare revisionsanmärkningar utvecklat sin revisionsmetodik och process. Detta medför att redovisningen av myndighetens materiella tillgångar i balansräkningen har utvecklats.

Under 2008 och 2009 uppgick det nettobokförda värdet, dvs. anskaffningsvärdet minus de ackumulerade planmässiga avskrivningarna, på Försvarsmaktens materiella tillgångar till cirka 100 miljarder kronor (tabell 4.3.1, vänster). Värdemässigt utgjorde cirka 90 % förstörande tillgångar i form av beredskapsinventarier och beredskapsvaror i lager (tabell 4.3.1, höger).

Exempel på beredskapsinventarier är stridsfordon, fartyg, flygplan samt helikoptrar, materiel som är effekt- och organisationsbestämmande för Försvarsmaktens förband. Beredskapsvaror i lager är t. ex. ammunition, reservmateriel och beklädnadsmateriel.

Tillsammans utgör beredskapsinventarier och beredskapsvaror balansposter för förnödenheter som krävs för att förbanden ska kunna genomföra de uppgifter och krav på operativ förmåga som statsmakterna ställt på Försvarsmakten. Däri ingår uppbyggnad av insatsorganisationen och upprätthållande av dess beredskap. I omslutning räknat har merparten av materielen projekterats och producerats för att klara Försvarsmaktens tidigare uppgifter och dimensionerats för att svara mot landets behov vid kris och krig.

Från och med 2009 redovisas inte beredskapsinventarier per vapenslag utan endast uppdelat på förstörelse och icke förstörelse-materiel. 2009 har posten ammunition i beredskapsvarorna ökat med 2 484 miljoner kronor till 10 201 miljoner kronor jämfört med föregående år. Ökningen kan förklaras av att Försvarsmakten till följd av genomfört kvalitetssäkringsarbete med grund och förvaltningsdata under året har invärderat ammunition (bl.a. luftförsvarsrobotar) i balansräkningen.

Tabell 4.3.1 Försvarsmaktens materiella tillgångar 2008 och 2009

Försvarsmaktens balansräkning (MSEK)		
	2008	2009
Immateriella anläggningstillgångar	798	1 015
Materiella anläggningstillgångar	96 402	99 026
Förbättringsutgifter på annan fastighet	304	304
Maskiner, inventarier, installationer, m.m.	1 260	1 107
Pågående nyanläggningar	2	64
Beredskapstillgångar	94 837	97 552
varav beredskapsinventarier	81 650	81 807
varav beredskapsvaror i lager	13 186	15 745
Varulager m.m.	393	321
Fordringar	608	639
Periodavgränsningsposter	25	109
Avräkning med statsverket	(750)	1 990
Kassa och bank	3 878	6 292
Summa Tillgångar	101 354	109 393
Myndighetskapital	90 818	87 686
Avsättningar	2 599	2 017
Skulder m.m.	6 599	8 233
Periodiseringsposter	1 338	1 458
Summa myndighetskapital och skulder	101 354	109 393

Beredskapsinventarier (MSEK)				
	2008	Andel	2009	Andel
Vapen	3 368	4,1 %	n.a.	n.a.
Fordonsmateriel	15 500	19 %	n.a.	n.a.
Fartyg och båt	13 375	16,4 %	n.a.	n.a.
Flygplan	40 758	49,9 %	n.a.	n.a.
Sambandsmateriel	126	0,2 %	n.a.	n.a.
Ledningssystem	4 620	5,7 %	n.a.	n.a.
Utveckling	333	0,4 %	n.a.	n.a.
Övrigt	3 571	4,4 %	n.a.	n.a.
Förstörande	n.a.	n.a.	73 394	89,7 %
Ej förstörande	n.a.	n.a.	8 412	10,3 %
Total	81 650	100,0 %	81 807	100,0 %

Beredskapsvaror (MSEK)				
	2008	Andel	2009	Andel
Ammunition	7 726	58,6%	10 210	64,8%
Beklädnad	1 771	13,4 %	1 621	10,3 %
Livsmedel	1	0,0 %	0	0,0 %
Publikationer	52	0,4 %	65	0,4 %
Sjukvård	236	1,8 %	242	1,5 %
Rervmateriel Mark	1 664	12,6 %	1 603	10,2 %
Reservmateriel Luft	1 310	9,9 %	1 356	8,6 %
Reservmateriel Sjö	336	2,5 %	407	2,6 %
Övrigt	90	0,7 %	240	1,5 %
Totalt	13 186	100,0 %	15 745	100,0 %

Balansomslutningen uppgick vid 2009 års bokslut till 109 393 miljoner kronor. Av den totala balansomslutningen avsåg 81 807 miljoner kronor (75 %) beredskapsinventarier (som avskrivs årligen enligt varje systems åsatta ekonomiska livslängd) och 15 745 miljoner kronor (14 %) beredskapsvaror (lagertillgång, för vilken kostnad tas ut vid förbrukning av tillgången).

5.1.12 Internationellt försvarsmaterielsamarbete

Internationella aktörer

Den europeiska försvarsbyrån, EDA

Den europeisk försvarsbyrån, EDA, inrättades 2004 genom beslut i EU:s Ministerråd. EDA:s uppdrag är att stödja rådet och medlemsländerna i arbetet med att stärka EU:s militära kris- hanteringsförmåga samt att stödja EU:s säkerhets- och försvars- politik i dag och i framtiden. Samtliga EU länder utom Danmark deltar i EDA:s arbete. EDA:s uppdrag är specificerat i fyra huvud- uppgifter:

- utveckla EU:s försvarsförmåga inom krishantering,
- främja och utveckla europeiskt försvarsmaterielsamarbete,

- stärka det europeiska försvarets tekniska och industriella bas samt att skapa en konkurrenskraftig europeisk försvarsmaterielmarknad och
- öka effektiviteten i det europeiska försvarets forskning och tekniska utveckling.

LOI EDIR FA (Sixnationers-samarbetet)

År 1998 skrev försvarsministrarna i Frankrike, Italien, Tyskland, Spanien, Storbritannien och Sverige under ett Letter of Intent (LoI) med syfte att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin. År 2000 undertecknades ett Framework Agreement (FA), vilket innehåller åtgärder för att skapa förutsättningar för industriell omstrukturering inom Europa samt samarbeten på myndighets- och industrinivå. FA omfattar följande områden:

- leveranssäkerhet,
- förfarande vid överföring och exportkontroll,
- säkerhetsskydd för sekretessbelagd information,
- försvarsrelaterad forskning och teknologi,
- behandling av teknisk information och
- harmonisering av militära krav.

European Technology Acquisition Programme (ETAP)

ETAP är ett samarbete som lanserades 2001 och som omfattar länderna i LOI. Samarbetets primära syfte är att gemensamt studera de teknologier som krävs i bemannade och obemannade flygfarkoster, exempelvisUCAV (Unmanned Combat Air Vehicle). ETAP ska även rekommendera teknologier som gemensamt bör utvecklas för att optimera europeiska satsningar på forskning och teknikutveckling.

NORDEFCO

Den 5 november 2009 slöt försvarsministrarna för de nordiska länderna ett MoU som etablerar ett gemensamt försvarssamarbete. Syftet med det nordiska försvarssamarbetet är att varje land ska öka sin tillgängliga operativa effekt genom fördjupade, rationella samnordiska produktionslösningar och genom samordning av internationella insatser.

Den nordiska samarbetsstrukturen NORDEFCO (Nordic Defence Cooperation) har ersatt det tidigare samarbetsorganet inom försvarsmateriel; Nordsup, Nordcaps och NORDAC.

Nato/PfF

1994 anslöt sig Sverige till samarbetet inom Partnerskap för Fred (PfF). PfF är inriktat på konkret militärt och förtroendeskapande samarbete i Europa. För Sveriges del utgör PfF-samarbetet ett av de främsta instrumenten för att utveckla den militära och civila samverkansförmåga som är nödvändig för att kunna bidra till internationell krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Det praktiska samarbetet på alla nivåer samordnas och genomförs i samverkan mellan FMV, Försvarsmakten, FOI och svensk försvarsindustri.

Nato Maintenance and Support Agency (NAMSA)

Nato Maintenance and Support Agency, NAMSA:s, uppdrag är att bistå Natomedlemmar vid uppköp och leverans av reservdelar och underhåll för olika materielsystem. Även partnerländer kan efter avtal nyttja NAMSA:s kompetens.

NAMSA samordnar multinationella upphandlingar vad gäller försvarsmateriel och logistik och har sedan 2006 fördubblat sin omsättning. Ökningen beror till största delen på direkt stöd till pågående Natooperationer (främst ISAF) och olika multinationella initiativ och projekt (t.ex. via NAMA⁹ till SAC¹⁰ samt SALIS¹¹ och Strategic Sealift). Konsolidering, centralisering och konkurrensutsatt upphandling är NAMSA:s tre principer.

⁹ NATO Airlift Management Agency.

¹⁰ Strategic Airlift Capability.

¹¹ Strategic Air Lift Interim Solution.

NAMSA handhar, å medlemsländernas (och i vissa fall partnerländer) vägnar, vissa upphandlingar av logistik och materiel/tjänster. För att detta ska ske krävs att minst två Natoländer har samma behov (av materiel eller logistik) och att de beslutar forma ett partnerskap. Därefter konsoliderar NAMSA kundkraven och genomför en centraliserad konkurrensutsatt upphandling.

Organisation for Joint Armaments Cooperation (OCCAR)

Organisation for Joint Armaments Cooperation (OCCAR) skapades 1996 genom ett administrativt avtal mellan försvarsministrarna i Frankrike, Tyskland, Storbritannien och Italien. OCCAR:s syfte är att effektivt leda, genomföra och utveckla gemensamma försvarsmaterielprojekt. OCCAR kan i viss mån därför ses som en föregångare till EDA. För närvarande är det största pågående OCCAR programmet, det nya europeiska transportflygplanet A400M. Sverige är för närvarande inte medlem i OCCAR.

Samarbetet är omfattande och komplext

Internationellt samarbete kan ske antingen på bi- eller multilateral basis, med i huvudsak interoperabilitets- eller kostnadseffektivitetsmotiv, och genomförs inom ramen för ingångna avtal, som reglerats på övergripande nationell nivå. Sverige deltar på olika sätt i samtliga av de samarbetsforum som redovisas ovan¹². Agerandet baseras på såväl inriktningen för materielförsörjningen som MFS och MMS.

Utredningen noterar att samarbeten inom ett område kan leda till andra typer av samarbeten, exempelvis kan det internationella materielsamarbetet medföra samarbeten kring forskning, teknikutveckling, utbildning, logistik samt operativa samarbeten. Även det motsatta förekommer.

¹² SAMO FM – FMV 2008, HKV beteckning 03 200:76010, FMV beteckning GD 03 200:59095/2008 samt i SAMO FM-FMV 2009 (Utgåva 2010), HKV beteckning 03 200:65 879, 8 oktober 2010, beskriver bl.a. deltagandet inom internationellt materielsamarbete samt de båda myndigheternas samspel under genomförandet.

5.2 Logistikförsörjning

5.2.1 Allmänt

Inledning

Detta avsnitt syftar till att ge en övergripande bild av logistikverksamheten och dess aktörer.

Försvarsstrukturutredningen kommer senare i betänkandet att adressera begreppet försvarslogistik. Med detta avses, utöver vad som traditionellt benämns logistik¹³ även materiel-, teknik- och infrastrukturförsörjning, försvarsmedicin och vad som därutöver benämns som övrigt stöd till Försvarsmaktens bas- och insatsorganisation. I föreliggande avsnitt behandlas dock det som ingår i begreppet logistik.

Logistikbegreppet

Logistikverksamheten syftar till att lämna stöd till strategiska, operativa och taktiska militära verksamheter som syftar till att försörja de militära förbanden med allt ifrån komplexa materielsystem till förnödenheter och tjänster för utbildning och insatser i Sverige och internationellt. Begreppet har dock inte entydigt definierats vare sig av Försvarsmakten eller de stödmyndigheter som har till uppgift att tillhandahålla logistik till Försvarsmakten. Snarare än att beskrivas som en sammanhållen process utgörs logistiken av ett antal definierade verksamheter inom Försvarsmakten.

Begreppet logistik används inom Försvarsmakten och FMV med följande innebörd¹⁴:

- *Logistik syftar till att ge stöd till strategisk, operativ och taktisk militär verksamhet. Syftet uppnås genom att upprätta och bibehålla efterfrågad tillgänglighet, uthållighet och rörlighet hos Försvarsmaktens förband och enheter.*
- *Logistik i Försvarsmakten omfattar produktion, styrning och kontroll av tillhandahållet stöd, vilket utgörs av både tjänster och tillgångar med tillhörande information.*

¹³ Det traditionella logistikbegreppet omfattar förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst och kommunikationstjänst.

¹⁴ Försvarsmaktens Grundsyn Logistik (M7739-350002).

- *Logistik i Försvarsmakten omfattar stöd till såväl insatsorganisationen som grundorganisationen och kan utföras av egna resurser eller tillsammans med andra aktörer.*

Logistik inom Försvarsmakten

Ur Försvarsmaktens perspektiv är logistik en verksamhet som bedrivs i samverkan med myndighetens övriga verksamheter. Logistik inom myndigheten syftar till att lämna stöd till strategiska, operativa och taktiska militära verksamheter, såväl inom insatsorganisationen som grundorganisationen. Verksamheter inom funktionen logistik omges och styrs av ett omfattande regelverk. Styrande faktorer för logistikverksamheten är svensk och internationell lagstiftning, internationella överenskommelser samt kommersiella villkor

Logistiken är en verksamhet som styrs av insatsförbandets eller basorganisationsenhetens *behov av stöd* genom att:

- operativa och taktiska krav ska styra logistikens genomförande vid operationer och insatser och
- rationalitet och ekonomi ska styra dess genomförande vid förmågeskapande produktion i vid bemärkelse.

Försvarsmaktens logistikverksamheten ska principiellt genomföras under samma förhållanden, med bibehållen verksamhetssäkerhet och med samma ledning *oavsett konfliktnivå*. Logistik inom Försvarsmakten omfattar således många dimensioner och karaktäriseras av stor komplexitet¹⁵. Logistik täcker en mångfald av ansvarsområden och verksamheter inom vitt skilda delar av myndighetens organisation.

¹⁵ Logistiken, precis som andra delar av Försvarsmakten, påverkar sin verksamhet genom tydliga mål och strategier. Det finns några åtminstone två dokument av vikt för logistiken inom Försvarsmakten: Grundsyn Logistik och LogUP 2010. Grundsyn Logistik har en doktrinliknande status och är ett vägledande dokument som behandlar logistikprinciper och vissa grundläggande definitioner i logistikens begreppsflora, Handboken har en vägledande och utbildande karaktär som förklarar logistiken vid insats, utbildning och övning, men även de grundläggande principerna för logistiken omnämns i dokumentet.

Utvecklingsplan Logistik (LogUP) ska för respektive del av sakområdet logistik (jfr FM ArbO) ange övergripande krav och ramar för utvecklingen av denna på kort, medellång och lång sikt (1-10 år). Man kan också betrakta LogUP som logistikchefens policyförklaring, dvs. beslut i stort (BIS) och riktlinjer, som därefter omsätts till handlingsplaner, logistikkoncept och uppdrag.

Logistik utgör en *integrerad* del av myndighetens verksamhet och är där en av flera avgörande faktorer för framgång. Logistiken måste tidigt tas in i planeringsprocessen för att säkerställa att den blir integrerad i den totala verksamheten då logistiken kan vara gränssättande för insatsförmågan. Logistikverksamheten omfattar stöd till både den förmågeskapande produktionen och de förmågeutnyttjande insatserna. Stödet omfattar en rad av funktioner, förnödenhetsslag och tjänster som ska kunna lämnas till båda verksamheterna samtidigt.

Logistiken ställs ständigt inför nya utmaningar som kräver avvägningar.

Det innebär att logistiklösningarna behöver vara mer flexibla för att kunna lösa uppgiften inom givna ekonomiska ramar. Dessa krav är i viss mån motstridiga och ställer i sin tur krav på att personalen kan förutse alternativt påverka utvecklingen och skapa hållbara logistiklösningar både inom den nationella och den internationella verksamheten.

Logistikens funktioner och aktiviteter är förbundna med varandra eller är en del i ett nätverk på samma sätt som motsvarande element i en kommersiell försörjningskedja. Logistiken inom Försvarsmakten innehåller dessutom vissa funktioner och verksamheter som normalt inte finns i en kommersiell försörjningskedja, t.ex. hälso- och sjukvård.

Logistik inom Försvarsmaktens förmågeskapande verksamhet spänner från stöd avseende långsiktig materielanskaffning till stöd av basorganisationens dagliga verksamhet.

Logistik inom Försvarsmaktens förmågeutnyttjande verksamhet omfattar stöd till operationer och insatser över hela konfliktskalan, såväl nationella som internationella.

Försvarsmakten är inte alltid själv den främste aktören vad gäller logistik inom myndigheten. Försvarsmakten är inte heller alltid den viktigaste kunden för en leverantör av förnödenheter och/eller tjänster. I många fall måste myndigheten anpassa sin verksamhet till utomstående (externa) dominerande, nationella och/eller internationella aktörer.

Försvarsmakten upphandlar i allt större utsträckning förnödenheter och tjänster av leverantörer utanför myndigheten i stället för att producera dem med egna resurser. Detta påverkar möjligheten att producera, styra och kontrollera logistiken. Kunskap om aktörer utanför Försvarsmakten blir väsentlig, liksom för-

mågan till upphandling samt anpassning av tjänster och tillgångar med tillhörande information.

Logistikens indelning

Logistikverksamheten indelas i följande delar.

Främre logistik (ingår i insatsorganisationen)

Den främre nivån består av förbandsbundna resurser, logistikförband och enheter. Logistikresurserna på denna nivå styrs i hög grad av taktiska samt operativa krav och behov¹⁶.

Stridsfältsnivån:

- Logistikförband som ingår i insatsförbandens logistikenheter på bataljonsnivå och som leds av förbandschefen.

Stöd- och förstärkningsnivån:

- Försvarsgrensspecifika, icke förbandsbundna, logistikförband. Exempel: Basbataljon. Leds av taktisk chef (TAC).
- Försvarsgemensamma, icke förbandsbundna, logistikförband. Exempel: Logistikbataljon för förnödenhetsförsörjning och transporter. Leds av Försvarsmaktens insatschef.

Bakre logistik (ingår inte i insatsorganisationen)

Den bakre nivån¹⁷ består av Försvarsmaktens egna resurser i form av t.ex. FMLOG samt andra aktörers resurser, t.ex. andra myndigheter, internationella samarbetspartners och privata företag¹⁸.

- Den bakre underhållsorganisationen omfattar underhåll och stöd samt utgör en förstärkningsresurs för samtliga förbandstyper såväl nationellt som internationellt.

¹⁶ Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, s. 58.

¹⁷ Delar av det som benämns bakre logistik inom Försvarsmakten ingår i insatsorganisationen, såsom operativ ledningsteknisk bataljon och nationella stödenheter (NSE).

¹⁸ a.a., s. 58.

- Civila resurser för genomförandeverksamhet och samverkan på hög nivå; organisationer, näringsliv och myndigheter.

Territoriell logistik (ingår inte i insatsorganisationen)

Stöd för insatser inom ramen för territoriell integritet och regional stabilitet genom utnyttjande av den militära och civila infrastrukturen (anläggningar och upphandling av icke specifika förnödenheter och tjänster av civila leverantörer).

Verksamheter inom ramen för ovan nämnda resursnivåer genomförs som insatslogistik eller produktionslogistik med följande innebörd.

Förmågeutnyttjande logistik¹⁹

Förmågeutnyttjandelogistik avser logistikverksamhet som bedrivs till stöd för beslutad eller pågående insats (VG 1). Insatslogistik planeras och leds av Försvarmaktens insatschef.

Förmågeskapande logistik

Förmågeskapandelogistik är logistikverksamhet som bedrivs i produktionsverksamheten som stöd till pågående insatser (VG 1), för uppbyggnad av insatsorganisationen (VG 2) samt viss utvecklingsverksamhet²⁰ (VG 3). Produktionslogistik planeras och leds av Försvarmaktens produktionschef.

Verksamheten inom ramen för insats- respektive produktionslogistik måste planeras, genomföras och följas upp som en väl avvägd helhet. Försvarsstrukturutredningen noterar att de resurser som nyttjas för insatslogistik till övervägande del är desamma som nyttjas för delar av produktionslogistiken. Det har inte varit möjligt att klargöra hur kapacitetsbrist och vakanser som uppkommer i samband härmed löses.

Vidmakthållande utgör en central roll inom logistiken och avser tillhandahållande av underhållslogistik och annat stöd för att säker-

¹⁹ Logistikutvecklingsplan 2011-2020 (LogUP 2011), HKV beteckning 01 600:60655, 5 februari 2010, s. 7.

²⁰ Det finns inte någon entydig, fastställd och myndighetsgemensam definition av begreppen utveckling och teknikutveckling. Begreppen används med skiftande innebörd inom myndigheterna.

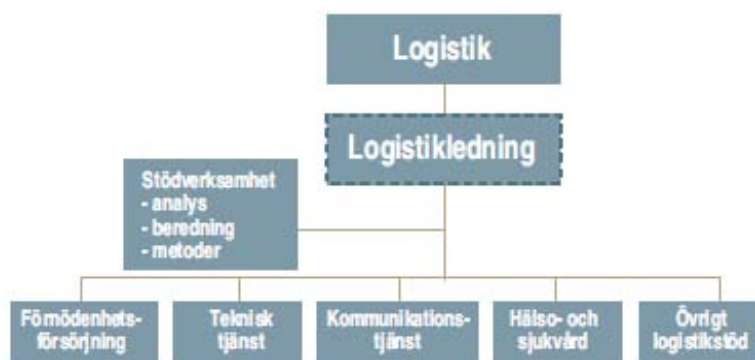
ställa användbarhet och tillgänglighet av system. Underhållsskedet avslutas med avveckling av systemet och avslutande av underhållstjänsterna.

Logistikens delområden

Logistikens delar kan också indelas i sex delområden²¹:

- logistikledning
- förnödenhetsförsörjning,
- teknisk tjänst,
- kommunikationstjänst,
- försvarsmedicin,
- övrigt logistikstöd.

Figur 5.3. Logistik med dess delfunktioner



Källa: Försvarsmakten.

Det finns inga exakta gränser mellan nivåerna och användningen av de ovan angivna uttrycken utan de överlappar varandra. Begreppet ”logistik” används främst på de högre ledningsnivåerna, dvs. strategisk, operativ och taktisk nivå, där hela den komplexa funktionen hanteras samlat. Längst fram i verksamheten, på förbandsnivån, genomförs konkret verksamhet inom respektive tjänstegrenar, exempelvis ammunitionstjänst och avhjälpande underhåll

²¹ Försvarsmaktens Handbok Logistik (2007).

dvs. där används uttrycken som är delfunktioner med dess underindelningar.

Logistikledning

Den generella metodiken för Försvarsmakten gällande ledning är att samma metodik ska tillämpas oavsett konfliktnivå för att nå effektivitet. En väsentlig skillnad mellan logistikledning och annan typ av ledning är att logistiken inte enbart handlar om att lösa tidskritiska ledningssituationer. Detta innebär alltså att uppgifter av sådan karaktär inte kan lösas enbart med metoder för tidskritisk ledning. I logistikledningen krävs ett proaktivt agerande. Man måste alltså i förväg försöka skapa sig en uppfattning om var behoven kommer att uppstå och hur de ser ut.²²

Logistikledning utövas inte självständigt utan utgör integrerad del av Försvarsmaktens ledningssystem på alla nivåer och i alla skeden. Logistikledning kan därför inte särskiljas från annan ledning.

Förnödenhetsförsörjning

Viktiga delar inom förnödenhetsförsörjningen är istandsättande och vidmakthållande av insatsförband och avveckling av övertaliga förnödenheter. Försörjning omfattar även fastställande och anpassning av lagernivåer. Förnödenhetsförsörjning kan delas in i materiel-tjänst (utom reservdelar), ammunitionstjänst, förplägnadstjänst, drivmedelstjänst, sjukvårdsförsörjning, kassatjänst, bränsletjänst, vattentjänst, karttjänst och förnödenhetstransporter.

Teknisk tjänst

Teknisk tjänst syftar till att säkerställa tillgängligheten till materielsystem samt att dessa kan verka med erforderlig effekt över tiden. Resurser för teknisk tjänst understödjer förbandens förmåga att lösa sina uppgifter under insats. Den tekniska tjänstens resurser bidrar i betydande omfattning till att efterfrågad prestanda uppnås

²² Försvarsmaktens Handbok Logistik (2007).

och upprätthålls. Delfunktionen indelas i materielunderhåll²³ och Teknisk tjänst systemstöd²⁴.

Kommunikationstjänst

Kommunikationstjänst omfattar planering och tillhandahållande av transportresurser för, samt strategisk och operativ ledning av, transporter av hela eller delar av förband, förnödenheter (inkl. undanförsel) och övrig personal. Därutöver ingår även transporter av sjuka, skadade eller döda. På taktisk nivå bedrivs transportledning och trafiktjänst. Funktionen omfattar till- och fråntransport av materiel och personal i samband med insatser och övningar, samt försörjningstransporter av reservdelar och förnödenheter. En viktig del av funktionen är samverkan med myndigheter och branschföreträdare (t.ex. Transportstyrelsen och Trafikverket).

Försvarsmedicin

Försvarsmedicin är en till grund- och insatsorganisation gemensam funktion avseende medicinsk underrättelsetjänst, preventiv medicin, förebyggande hälso- och sjukvård, omhändertagande, evakuering av skadade och sjuka samt rehabilitering. Utförandet av försvarsmedicin sker i enlighet med nationella författningar, Genèvekonventionen, medicinsk etik, vetenskap och beprövad erfarenhet samt människans psykosociala behov. I samband med multinationella insatser används inom Nato och EU beteckningen "Role" för sjukvården, för att beskriva olika kapaciteter/förmågor inom hälso- och sjukvårdsområdet. De finns fyra olika "Roles" som ska täcka hela skalan för sjukvårdsinsatser från den enkla dagliga sjukvården och akut medicinskt omhändertagande som första hjälpen och triage²⁵ (Role 1) till sjukvård i hemlandet, s.k. repatriering (Role 4).

²³ Förebyggande underhåll, avhjälpande underhåll, reservmaterieförsörjning och omhändertagande av materiel.

²⁴ Driftstöd, teknisk anpassning, modifiering och materielundersökning.

²⁵ Sortering och prioritering av sårade baserat på symtom och vitalparametrar (andning, puls och kroppstemperatur).

Övrigt logistikstöd

Övrigt logistikstöd omfattar sådant som inte med lätthet kan sorteras in under övriga delfunktioner. Begreppet innefattar bl.a. fältpost (post och kurir, e-post), finansiella tjänster, upphandling, begravningsjänst samt arbetsmiljö.

Till ovanstående kan även läggas infrastrukturförsörjning, dvs. anskaffning, vidmakthållande och avveckling av fastigheter och anläggningar inom grundorganisationen och vid insats.

Som framgår av ovanstående rymmer begreppet försvarslogistik en förskjutning i gränssnittet och en allt mer långtgående integration mellan traditionell logistik och materielförsörjning och därmed mellan de logistikverksamheter som i dag bedrivs inom Försvarsmakten och FMV. Gränssnittet mellan främst Försvarsmakten och FMV beskrivs dels genom definitionen av begreppet logistik i Försvarsmaktens Grundsyn logistik, dels som ett led i genomförd och pågående processutveckling inom ramen för samarbetet mellan försvarsmyndigheterna och dels i samband med utveckling och genomförande av ett integrerat ekonomi- och resursledningssystem (PRIO)²⁶ inom Försvarsmakten.

5.2.2 Logistikens aktörer och verksamhet

Logistikverksamheten genomförs av ett antal organisationsenheter och aktörer inom Försvarsmakten och av olika delar inom övriga berörda försvarsmyndigheter. Verksamheten bedrivs i egen regi och med stöd av industrin.

²⁶ Försvarsmaktens nya verksamhetsledningssystem PRIO är i implementeringsfasen. Väl implementerat kommer PRIO att omfatta en stor del av den logistikanknutna verksamheten, bl.a. inom teknisk tjänst, lagerstyrning samt inköp. På grund av sekretessproblematik kommer en viss del av logistiken (åtminstone tills vidare) inte att finnas i PRIO utan ligga kvar i det befintliga system, bl.a. Lift. Utöver Lift och PRIO finns även Sweccis som är Försvarsmaktens system för insatsledning på operativ och taktisk nivå. Inom Sweccis finns en modul med logistik kallad Logfas, vilken inte ska förväxlas med Natos programvara med samma namn. Dock ska det svenska Logfas ha ett gränssnitt för att kunna samverka med Natos motsvarighet.

Försvarmakten

Högkvarteret

Högkvarteret styr, planerar och kravställer verksamheten. Detta görs genom att:

- för Försvarmaktens logistik (FMLOG) fastställande av tjänstebeskrivning av vilken framgår vilka tjänster, inklusive servicegrad, som FMLOG ska kunna leverera,
- för övriga förband genom fastställande av målsättningar och
- för Teknikkontoren, bl.a. i deras egenskap som Försvarmaktens representant vid beställningar som riktas mot industrin.

Högkvarteret beställer:

- tjänster och logistikkompetens genom uppdrag till FOI mot bakgrund av fastställd FoT-plan samt
- system och materiel från FMV med utgångspunkt i fastställd materielplan.

Högkvarteret är även delaktig i styrningen över övriga logistikrelaterade verksamheter rörande hälso- och sjukvård, fältarbeten samt fastigheter och anläggningar.

FMLOG

FMLOG är ett logistikförband inom basorganisationen med följande övergripande uppgifter²⁷:

- stöd till Försvarmaktens basorganisation och insatsorganisation såväl nationellt som internationellt,
- tillhandhållande av underhålls- och stödverksamhet i egen regi eller genomförd upphandling från extern leverantör,
- vidmakthålla Nationellt logistikstöd (NSE), ingående i insatsorganisationen,
- vidmakthålla Operativ ledningsteknisk bataljon, ingående i insatsorganisationen,

²⁷ Försvarmaktens årsredovisning för 2009, Underbilaga 4.1 (HKV beteckning 23 386:51392).

- avveckling av förnödenheter som ej svarar mot grundorganisationens och insatsorganisationens behov och
- genomföra rationaliseringar med fokus på FMLOG utveckling mot det nya insatsförsvaret, effektivisering av ledningsorganisationen, utkontraktering/upphandling av verksamhet och koncentrerad av produktion.

FMLOG svarar vidare för underhåll och stöd.

FMLOG:s verksamhet är utformad med inriktningen att leverera logistik till Försvarsmaktens förband, skolor, staber, centra och på att svara mot Försvarsmaktens behov. Den materiel som ägs (i betydelsen ägarföreträdare) av Försvarsmakten och som FMLOG förrådshåller lånas ut till övriga förband.

Regeringens motiv för bildandet av FMLOG var att:

- i högre grad utnyttja rationaliseringspotentialen inom området,
- få ett starkare grepp över kostnadsutvecklingen, genom en sammanläggning av ett antal underhåll- och serviceverksamheter förbättra möjligheterna att jämföra den egna.

Inom FMLOG bedrivs verksamheten i följande tjänsteområden:

- materiel- och förnödenhetsförsörjning,
- upphandling och inköp,
- verksamheten med externa leverantörer,
- verkstadstjänst,
- arbetsplatsservice,
- reservmateriel,
- resor och logi,
- verksamhetssäkerhetsstöd,
- administrativt stöd,
- miljöstöd,
- systemförvaltning,
- it-tjänst,
- ledningssystem,

- främre underhållstöd och
- systemförvaltning.

FMLOG är, till skillnad från övriga förband, i huvudsak intäktfinansierad med tillhörande uppföljning av resultat och nyckeltal.

Prissättningen baseras på produktionskostnaden med påslag för enhetens omkostnader (Lokal-OH) och påslag för FMLOG stab och gemensamma kostnader (Central-OH).

Utvecklingen av verksamheten sker i riktning mot en kundorienterad, geografiskt oberoende och specialiserad produktion med ökat fokus på tillhandahållande snarare än produktion av logistik. Omfattande förändringar har genomförts i organisation och verksamhet.

Försvarets materielverk

FMV huvudsakliga uppgifter inom logistiken är dels att tillhandahålla vidmakthållande av materiel, dels att stödja Försvarmaktens logistikutveckling samt att svara för väsentliga delar av Försvarmaktens systemstöd.

FMV ansluter sig till Försvarmaktens definition enligt Grundsyn Logistik²⁸ med innebörden att Försvarmakten ansvarar för den verksamhet som omfattas av definitionen och där FMV stöder denna verksamhet genom de uppdrag som Försvarmakten lägger på FMV.

Mot bakgrund av Försvarmaktens vidmakthållandeuppdrag till FMV utarbetas en övergripande plan för vidmakthållande av materielsystem för vilka myndigheten har ett s.k. designansvar. Med utgångspunkt i planen utfärdar FMV tekniska ordrar till Försvarmakten samt sluter i förekommande fall tekniska systemstödsavtal med externa leverantörer.

FMV:s vidmakthållandeplaner och tekniska ordrar utgör underlag för detaljplaneringen inom Försvarmaktens teknikkontor. Teknikkontoren är i sin tur kravställare mot FMV i fråga om vidmakthållande av materiel och lämnar dessutom stöd till FMV i form av kompetens med avseende på tekniskt systemstöd, drift m.m.

²⁸ Försvarmaktens Grundsyn Logistik (M7739-350002).

Övriga berörda myndigheter

FOI och FHS har inga särskilt utpekade uppgifter inom ramen för logistikverksamheten. FOI utför den verksamhet som beställs av Försvarmakten inom ramen för logistikverksamheten och hanteras inom ramen för myndighetens instruktionsenliga uppdrag, nämligen att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för i första hand totalförsvaret. FHS svarar för logistikutbildning inom vissa specialiteter och på högre chefsnivå. Fortifikationsverket (FortV) ansvarar för den del av logistiken som rör säkerställande av den fasta infrastrukturen (mark, lokaler och anläggningar) som nyttjas nationellt. Verket ansvarar för och är ägare²⁹ av camper vid internationella insatser och svarar för drift och förvaltning av dessa.

5.2.3 Finansiering och kostnader

Logistikverksamheten hos försvarsmyndigheterna finansieras via anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* samt 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

5.3 Gemensamt för materiel- och logistikförsörjningen

5.3.1 Aktörernas ansvar för materielen

Försvarmakten och FMV har i samordningsavtalet reglerat myndigheternas ansvar under materielförsörjningens skeden. Grunden för ansvarsfördelningen utgår från livscykelmodellen, som samordningsavtalet grundar sig på. Den grundläggande principen för ansvarsfördelningen är att Försvarmakten utövar ett sammanhållet verksamhetsansvar. Materiel utgör en delmängd av det totala verksamhetsansvaret som utgår från insatsorganisationens förband.

Försvarmaktens verksamhetsansvar avser materiel som är driftöverlämnad till myndigheten och omfattar ett *tekniskt operativt* ansvar under materiellens livscykel. Detta innebär att Försvarmakten har ett ansvar att se till att materielen svarar mot de

²⁹ Fortifikationsverkets instruktion (SFS 2007:758). Inriktningen är att FORTV övertagande av camperna är genomfört senast 2012-12-31.

operativa krav som ställs³⁰. Verksamhetsansvaret innebär vidare att myndigheten har ett tekniskt huvudansvar för materiel på individnivå (fysiskt materielobjekt, dvs. inte system eller materieltyp) samt ansvarar för förbandsbundet underhåll och drift.

Strategiskt systemsamordningsansvar

Försvarsmakten har genom sitt verksamhetsansvar också ett *strategiskt systemsamordningsansvar* för materielen under dess livscykel. Strategisk systemsamordning sker genom att realiserbarhetspröva, med iterativ kravanpassning, operativa krav ur teknisk, affärsmässig, internationell samt forsknings- och teknikutvecklingssynvinkel. Därigenom tas underlag fram för att planlägga kostnadseffektiva tekniska systemlösningar som kan bestå av kombinationer av i Försvarsmakten befintlig materiel, färdigutvecklad materiel, materiel som någon annan aktör/nation tillhandahåller eller som sista alternativ nyutvecklad materiel. Försvarsmaktens tekniska system kan utgöras av såväl enskilda tekniska system, som sammansatta tekniska system och funktioner som krävs för att uppfylla kraven. Strategisk samordning sker genom uppdrag med stöd av FMV.

Strategisk systemsamordning bedrivs i syfte att uppnå systemsamordning för materiel, personal och anläggningar och innebär ett sammanhållet ansvar för att de olika delarna hänger ihop och är fullt ut användbara och kompatibla över tiden³¹.

Strategisk systemsamordning bedrivs i sammansatta projektgrupper (IPT). Det är Försvarsmaktens ansvar att skapa och sätta samman grupperna. Grupperna sätts samman med kompetenser från de båda myndigheterna för att lösa uppgiften. FMV bidrar i de tidiga skedena bl.a. med kunskap om de senare skedena i materielens livscykel. Även kompetenser från FOI och industrin kan vara efterfrågade under modelleringsarbetet.

I utvecklings- och produktionsskedena övergår ansvaret för tekniska system genom uppdrag, effektuerat via kundbeställningar, till FMV. I skedena användning och underhåll delas ansvaret upp. Försvarsmakten har dock över tiden det sammanhållande operativa verksamhetsansvaret.

³⁰ Försvarsmakten ansvarar därvidlag för att förmågekrav och att målsättningar tas fram.

³¹ Ansvaret innebär bl.a. att ta fram tydliga och nödvändiga krav- och målsättningsdokument.

Tekniskt designansvar

FMV har normalt det tekniska designansvaret för de materiel-system som myndigheten levererar till Försvarmakten. Detta ansvar innebär att fastställd design för tillåtna konfigurationer av tekniska system, inklusive underhållslösningar, ska uppfylla lagkrav, fastställda målsättningar och övriga krav avseende prestanda, funktion, informations- och systemsäkerhet över hela materielens livscykel³². Villkoret för att FMV ska kunna utöva det tekniska designansvaret är att det finns tydliga beställningar/uppdrag avseende vad som är ett förväntat åtagande. I de fall Försvarmakten har anskaffat eller konfigurationsändrat materielen själv utövar FMV inte det tekniska designansvaret.

FMV:s designansvar för materieltyp fortsätter att gälla under hela livscykeln. Myndigheten har även förvaltningsansvaret för en del av stödsystemen. Detta ansvar är under överförande till Försvarmakten.

Industrin kan gentemot FMV, via avtal, ta ett designansvar, men Försvarets materielverk är alltid direkt ansvarig inför Försvarmakten.

För de stödsystem som FMV ännu inte har överfört till Försvarmakten har FMV förvaltningsansvar. Försvarmakten ansvarar fullt ut för PRIO. FMV deltar i designarbetet rörande införandet av den tredje fasen och ingår i PRIO:s styrgrupp. Därtill finns en samverkansgrupp med företrädare för Försvarmakten och FMV.

Teknisk systemledning

FMV genomför på uppdrag av Försvarmakten och inom ramen för det tekniska designansvaret *teknisk systemledning*. I denna ingår ledning av systemets teknik, ekonomi och tid. I teknisk systemledning ingår även systemarbete för etablering av gränssnitt och samverkansunderlag mot såväl samverkande yttre tekniska system som inom aktuellt tekniskt system. Resultatet dokumenteras och sammanhålls bland annat i s.k. systemarkitekturer.

³² Om det i dialogen med Försvarmakten framkommer att det brister i förutsättningarna för att FMV ska kunna ta sitt designansvar återtar FMV det utfärdade systemsäkerhetsgodkännandet eller informations-/IT-säkerhetsdeklarationen för det aktuella systemet.

Teknisk systemledning³³ omfattar även att identifiera behov av drifts- och underhållsåtgärder och omsättning av delkomponenter. I den sammanhållna dokumentstrukturen beskrivs även föreslagna tidpunkter för när en komponent eller produkts livslängd är slut och åtgärder behöver vidtas. Som underlag för dessa tidpunkter och beslut beräknas och analyseras livscykelkostnader. Den tekniska systemledningen utgör en väsentlig förutsättning och grund för att Försvarsmakten ska kunna utverka den strategiska systemsamordningen.

Ägarföreträdare

Försvarsmaktens roll som ägarföreträdare

Försvarsmakten är statens ägarföreträdare (ÄF) avseende huvuddelen av försvarets materiel och svarar därmed inför regeringen för materiel och förnödenhetens status, befintlighet samt redovisning. För materiel som är anskaffad för insatsorganisationen och överlämnad till försvarsmakten är chefen för Försvarsmaktens produktion (C PROD) ägarföreträdare i syfte att bevaka statens intressen. Denna uppgift utövas genom de s.k. materielansvariga inom Högkvarterets produktionsenhet med stöd av teknikkontoren.

Materielsystemansvarig

Till ägarföreträdarens stöd finns en organisation med materielsystemansvariga (MSA) för utövande av ägarföreträdande och med delegerat ansvar för materielsystemen. De materielsystemansvariga är, med några undantag, organisatoriskt centralt placerade i Försvarsmaktens produktionsledning. Ett syfte med den centrala placeringen är att uppnå ett balanserat Försvarsmaktsperspektiv i de beslut som berör de olika materielsystemen och att få kompetens avseende t.ex. driftsäkerhet nära beslutsfattare. Antalet MSA varierar med verksamhetens förändring. För närvarande finns det 81 stycken MSA inom Försvarsmakten.

Inom ett produktområde utvecklas ett antal produkter, eller materielsystem, för vilka MSA leder utvecklingsarbetet. Den materielsystemansvariga beställer en produkt av FMV, via en central organisa-

³³ Teknisk systemledning leds av SML och genomförs av SML och inom respektive anskaffningskontor vid FMV, kapitel 6 *Försvarsmyndigheterna*.

tionsenhet som utgör den s.k. kundytan mellan Försvarmakten och FMV. Vidare är det Försvarmaktens ansvar att säkerställa att en utvecklingsgrupp finns tillgänglig. Utvecklingsgruppens uppgifter lägges ut på någon av myndighetens skolor, utvecklingsenheter eller förband. MSA är ansvarig för förbandsmålsättningsdokumenten, TTEM-dokumenterna, vilket indirekt utgör myndighetens beställning till FMV. MSA sammanhåller därigenom alla anskaffnings-, utvecklings- och vidmakthållandeuppdrag till FMV inom respektive materielsystem.

Ägarföreträdarens representant

Ägarföreträdarens representant (ÄFR) är en roll med delegerat ansvar, som lyder under MSA i vissa hänseenden. ÄFR representerar ägarföreträdaren vad gäller drift- och ekonomistyrning, uppföljning och analys, konfigurationsläge, modifieringar och teknisk orderversamhet av materiel. I och med detta ansvarar ÄFR även för att tillämpad konfiguration följer det tekniska designansvaret och tillåtna konfigurationer.

Ägarföreträdarnas representanter är organisatoriskt placerad vid TeK, MsystK och MAK inom Försvarmakten. För vissa materielsystem är ansvaret som ÄFR fördelat mellan flera teknikkontor beroende på komplexitet och omfattning.

I FMV:s utövande av det tekniska designansvaret sker samverkan med Försvarmaktens ÄFR. Detta sker bl.a. genom att HKV fastställer införandeplanering och ÄFR samordnar åtgärder avseende ändringar i materielens utförande. FMV utarbetar och fastställer åtgärder i samverkan med ÄFR, ofta med anledning av rapporterade driftshändelser. Innan en teknisk förändring fastställs samverkar FMV med ÄFR. Samverkan sker också med bl.a. förband, skolor och centra när en ev. teknisk förändring medför kompletterande utbildningsbehov.

5.3.2 Särskilt om styrning och uppföljning av verksamheten

Styrning och uppföljning inom FMV sker mot bakgrund av bl.a. förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603), till vilken FMV under 2009 har anpassat och utvecklat myndighetens regelverk och arbetssätt. Detta dokumenteras i FMV:s verk-

samhetsledningssystem, vilket utgör en del av myndighetens kontrollmiljö för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll. Verksamhetsledningssystemet omfattar bl.a. myndighetens verksamhetsordning med delegering av beslutsrätt, policies, verksamhetsprocesser, checklistor och vägledningar.

Det finns få formuleringar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev som specifikt berör logistikverksamheten. Dock framgår att FMLOG ska utgöra en organisatorisk enhet inom Försvarmakten samt att Försvarmakten fortsatt ska rationalisera och effektivisera logistikverksamheten.

I samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV (SAMO FM–FMV 2009)³⁴ anges de aktiviteter som ligger till grund för en effektiv styrning inom och mellan myndigheterna. Myndigheternas interna styrning av logistikverksamheten sker mot bakgrund av strategiska styrdokument, arbetsordningar och verksamhetsplaner. I Högkvarteret finns en befattningshavare (Logistikchef) med saksområdesansvar för logistikverksamheten.

FMLOG styrs genom uppdrag, uppgifter och order i form av Försvarmaktens verksamhetsuppdrag (FM VU), Försvarmaktens beredskapsorder (FM BERO) och i form av Försvarmaktsorder (FMO). Därutöver styrs FMLOG av Högkvarteret genom en tjänstebeskrivning (fastställs av C FÖRBPROD), fastställda resurskort för aktuella tjänsteområden och särskilda uppdrag samt genom fastställda produktivitets- och resultatmål. Ekonomistyrningen baseras på intäktsfinansiering med tillhörande uppföljning av resultat och nyckeltal.

5.3.3 Offentlig-privat samverkan, OPS

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningen betonat att möjligheterna att nyttja olika former av offentlig-privat samverkan (OPS) i större utsträckning inom ramen för materielförsörjningen. Enligt utredningen kan detta även sägas vara gällande för de verksamheter som här har hänförts till logistikförsörjningen. Möjligheterna till samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet ska utnyttjas för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande³⁵. Regeringen har samtidigt betonat att materiel-

³⁴ Samordningsavtal mellan FM och FMV, HKV 03 200:76010, FMV GD 03 200:59095/2008, 9 december 2008.

³⁵ Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, s. 87.

försörjningens verksamheter inte bör läggas på privata aktörer om det förutspås leda till att svårbrytbara monopolförhållanden skapas eller om lagar och förordningar om finansiering av statlig verksamhet överträds³⁶. En huvudprincip ska därför vara att alla möjligheter ska granskas för att finna kostnadseffektiva lösningar och, där så är lämpligt, ska verksamheten upphandlas på en konkurrensutsatt marknad.

OPS används inom Försvarmaktens som ett samlingsbegrepp för olika slags partnersamverkan och utkontraktering av verksamheter. Möjligheterna att utnyttja offentlig-privat samverkan prövas där så bedöms möjligt och lämpligt. Syftet är dels att effektivisera resursutnyttjandet, dels frigöra resurser för en fortsatt utveckling av Försvarmaktens operativa verksamhet.

Potentialen i olika former av OPS-lösningar bedöms som betydande och verksamhetens omfattning har successivt ökat under senare år. Ett ökat inslag av OPS bedöms vara av strategisk betydelse och inriktningen har lagts fast i en fastställd OPS-strategi inom Försvarmakten³⁷. En särskild OPS-enhet har inrättats inom Högkvarteret för planering, genomförande och utveckling av OPS-verksamheten.

Som ett led i OPS-aktiviteterna har, utöver strategin, en särskild metodik utvecklats för OPS-arbetet. Metodiken lägger fast själva tillvägagångssättet vid varje enskild OPS-prövning och omfattar ett antal väl definierade arbetssteg. Metoden bedöms inom Försvarmakten som såväl resurs- som tidskrävande. Möjligheten att effektivisera metodiken med avseende på förhandlingsarbetet, avtalsutformning m.m. bedöms som stor liksom möjligheterna att öka attraktiviteten hos externa leverantörer. Huvuddelen av OPS-verksamheten bedrivs i egen regi. FMV biträder Försvarmakten med upphandlingskompetens vid vissa prövningar.

Aktuella verksamheter för OPS rör främst underhåll och vidmakthållande samt tjänster av generellt slag. Ett betydande antal OPS-lösningar har genomförts medan andra är föremål för OPS-prövning i olika skeden. En enkel sammanställning ger vid handen att genomförda OPS-verksamheter under perioden 2002-2010 var:

- lokalvård,

³⁶ Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 47.

³⁷ Beslut avseende Offentlig Privat Samverkan (OPS), (HKV bet. 25 100:69043), 21 juni 2006.

- FM Central bok- och blankettförråd (dock återtaget enligt Högkvarterets direktiv),
- brandsläckar- och skyddsmaskservice,
- lagerdrift inom reservdelsförsörjning,
- förplägnad,
- central underhåll handeldvapen,
- serviceavtal truckar,
- fartygsunderhåll/Muskövarvet,
- transporttjänster,
- förplägnadstjänst (förnyad),
- lokalvård (förnyad),
- reseadministration och
- löneadministration.

Pågående eller planerade OPS-prövningar under åren 2010-2012 är:

- Teknisk tjänst mark (FMLOG markverkstadsenhet),
- Standardfordonsförsörjning,
- PBL 39 (flygverkstad) och
- Fartygsunderhåll/Muskövarvet (förnyad).

5.4 Särskilt om stödsystem

I det följande redovisas översiktligt systemstödet omfattning med koppling till logistikverksamheten.

Befintliga system

Planering, styrning, genomförande och uppföljning av aktiviteter inom ramen för logistikverksamheten ställer krav på att systemstödet är effektivt, säkert och ändamålsenligt.

Försvarsmakten använder ett antal olika system till stöd för bl.a. planering, resursledning och uppföljning av logistikverksamheten. Av dessa är flera att betrakta som obsoleta och därmed föremål för

avveckling och ersättning medan andra är utvecklade och driftsatta i en modern teknisk miljö.

PRIO

Arbetet med PRIO initierades 2003 genom ett inriktningsbeslut från ÖB om realisering av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem. Arbetet inleddes året därpå med inriktningen att ett nytt system ska vara fullt ut infört vid utgången av 2012.

Övergripande mål för PRIO³⁸:

- ett adekvat besluts- och ledningsstöd från ÖB och högsta ledning till lägre nivåer ska införas,
- uppfyllande av externa krav på uppföljning och redovisning och
- effektivisering, rationalisering och framtidsinriktning av Försvarsmaktens processer.

PRIO avser inte enbart utveckling och införande av ett tekniskt stöd utan bör snarare betraktas som en viktig del i en brett upplagd verksamhetsutveckling.

Införandet av PRIO sker successivt i ett antal faser och införandesteg. Vissa införanden har implementerats inom försvarsmaktens samtliga förband medan andra är föremål för utveckling.

Den första fasen avsåg en nuläges- och verksamhetsanalys samt processbeskrivning av samtliga verksamhetsområden och funktioner på Försvarsmaktsnivå. Detta arbete avslutades sommaren 2005. Den andra bestod i utarbetandet av ett upphandlingsunderlag och därpå följande upphandling, som avslutades i maj 2007. Den tredje, och sista fasen, omfattande utformning och införande av systemstödet, är organiserat i sex olika införanden och inleddes i juni 2007. Den ska enligt gällande planer vara avslutad vid halvårsskiftet 2013.

Det ursprungliga avtalet med leverantören omfattade den tredje fasen, införande 1 och 2³⁹ (fastprisåtagande) samt ytterligare optioner

³⁸ Försvarsmaktens svar på anmodan till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), HKV beteckning 23 250:55531 den 16 april 2010.

³⁹ PRIO är lånefinansierat fr.o.m. fas 3, dvs. genomförandefasen.

Införande 1 och 2 sker enligt systemleveransavtalet till fast pris. (cirka 600 miljoner kronor) Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2008 uppgår lånebehoven för perioden 2007 – 2010 till totalt 1 608 mkr, med följande årsfördelning 2007=328 mkr, 2008=407 mkr, 2009=591 mkr och 2010=282 mkr.

på införande av 3 till 6. I december 2009 tecknade Försvarsmakten efter drygt ett års senareläggning en avropsbeställning omfattande införande 3 och 4. Införande 3 har direkt koppling till försvarslogistiken, men även genomförda införanden 1 och 2 innefattar logistikfunktionalitet som stöd för upphandling och inköp samt en uppsättning av Försvarsmaktens ekonomimodell, FEM, utifrån en helhetssyn inkl. logistikverksamheten.

Frågor med anknytning till PRIO redovisas närmare i kapitel 16 *Försvarslogistik – en ny struktur* och i den rapport som på Försvarsstrukturutredningens uppdrag har utarbetats (bilaga 8).

5.5 Pågående förändringsarbete

5.5.1 Inom Försvarsmakten

Reformerad försvarslogistik

Försvarsmakten har under senare år bedrivit ett omfattande arbete i syfte att utveckla logistikverksamhet med utgångspunkt i försvarets nya inriktning. Inriktning är att utveckla ett nytt koncept för logistikområdet, med en sammanhållen logistik- och materielprocess.

Ytterst är avsikten att mot bakgrund av försvarets behov:

- effektivisera styrningen,
- öka kostnadseffektiviteten,
- klargöra ansvarsfördelningen och
- genomföra rationaliseringar med tillhörande kostnadsminskningar.

Utvecklingsarbetet har redovisats i Försvarsmakten, inom ramen för det interna projektet Reformerad försvarslogistik. I projektets slutrapport⁴⁰ redovisas ett antal alternativ till en framtida försvarslogistik. Dessa alternativ behandlas vidare i betänkandets kapitel 16 *Försvarslogistik – en ny struktur*.

⁴⁰ Slutrapport från projekt Reformerad Försvarslogistik HKV beteckning 02311:63983 den 6 oktober 2010.

Aktuellt förändringsarbete inom FMLOG

Den pågående verksamhetsutvecklingen inom FMLOG bedrivs inom fyra fokusområden:

- logistikutveckling för insatsförsvaret,
- Offentlig – Privat Samverkan,
- samordning och ledning och
- koncentration av resurser.

Genomförd verksamhetsutveckling har vidare resulterat i ett ökat inslag av geografiskt oberoende och specialiserad produktion med fokus på tillhandhållande snarare än produktion av logistik.

Ytterligare exempel på utvecklingsaktiviteter inom Försvarsmakten med anknytning till logistikverksamheten:

- förbättrad kvalitet i inköpssamordning (UEFA),
- OPS-prövning för delar av Gripen-systemet (PBL 39),
- OPS-prövning markarenan (Teknisk Tjänst Mark, TTM) och
- samordning av upphandling i FMV och inköp i FM.

Utöver ovanstående pågår inom Försvarsmakten ett arbete med inriktningen att fortsatt insatsorientera delar av FMLOG. Arbetet med en insatsorientering har delvis fått stå tillbaka i avvaktan på Försvarsstrukturutredningens arbete.

5.5.2 Inom FMV

FMV remissvar till Stödutredningen (10-punktsprogrammet)

I sitt remissvar till Stödutredningen framhåller FMV möjligheterna att genomföra rationaliseringar och effektiviseringar för att frigöra resurser till Försvarsmaktens operativa verksamhet. Enligt FMV bör åtgärderna vidtas på ett sådant sätt och i sådan takt att önskad operativ förmåga kan upprätthållas inom Försvarsmakten och att riskerna för oönskade effekter kan kontrolleras på såväl kort som lång sikt.

FMV redovisar ett alternativt förslag som baseras på den rapport som FMV redovisat för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 27 mars 2009. Förslagen, som av FMV bedöms ge betydande möjligheter, utgår från en renodlad myndighetsstruktur utan dubbelarbete och överlappande verksamhet och en samordning av teknik-

och materielförsörjningsprocessen och logistikverksamheten kombinerat med ett tydligare och förändrat gränssnitt mellan såväl stat och industri som Försvarmakten och FMV.

FMV föreslår ett åtgärdsprogram med samma bestående besparingsvolym som Stödutredningen i tre steg. Det första steget medför en besparing på 1 miljard kronor. De två resterande stegen innebär tillsammans en besparingspotential på 0,5-1 miljard kronor genom först förändringar i verksamheter och sedan förändringar i strukturer.

Föreslagna åtgärder bedöms medföra besparingar enligt följande.

Åtgärd	Besparing (miljoner kronor)
1. Effektiviserad materielförsörjning	500
2. Bolagisering av FMLOG	300–400
3. Förändring i forskning och utveckling	300
4. En stödmyndighet för försörjning bibehålls och utvecklas och FM inköpsfunktioner förs över	200
5. Teknikkontoren förs över till Stödmyndigheten och lokala teknikresurser rationaliseras	200
6. Fortifikationsverket	X
7. Försvarets TeleNät, FTN	X
8. Systemdrift	200–300
9. Försäljning av materiel	50
10. Lokaler	50

FMV Handlingsprogram 2012

FMV bedriver för närvarande ett arbete inom ramen för ett handlingsprogram vars syfte är att i olika avseenden effektivisera verksamheten. Vidtagna åtgärder ska bidra till att följande målsättningar uppnås innan utgången av 2012:

- FMV är och uppfattas som en kompetent och effektiv myndighet som har utvecklats i takt med omvärlden,

- FMV skapar ökad nytta för kunderna genom att inom ramen för materielförsörjningsstrategin, leverera optimerade och verifierade försörjningslösningar i tid,
- FMV har, med minst bibehållen kvalitet och kapacitet, reducerat kostnaderna i materielförsörjningen med 500 miljoner kronor i förhållande till 2008 års resultat,
- FMV har utvecklat det gemensamma arbetssättet så att ledtiderna för genomförande av kunduppdrag har reducerats med i genomsnitt 25 procent och
- FMV har renodlat verksamheten och tydliggjort produkter och tjänster.

Av de totala kostnadsminskningarna motsvarande 500 miljoner kronor avser 200 miljoner kronor besparingar rörande personal, resor och omkostnader för verksamheten. Resterande 300 miljoner kronor avser besparingar i materielförsörjningen i vid mening.

Arbetet bedrivs inom följande åtgärdsområden med tillhörande aktiviteter:

- renodling, organisation och styrning,
- arbetssätt,
- affärsmannaskap,
- kompetens och medarbetarskap samt
- reduceringar av kostnader för materiel och tjänster från industrin.

6 Försvarsmyndigheterna

6.1 Inledning

Utredningen har i föregående kapitel lämnat en översiktlig beskrivning över de aktuella verksamhetsområdena forskning och utveckling (FoU), materielförsörjning och logistikförsörjning. I detta kapitel beskrivs översiktligt försvarsmyndigheternas uppgifter, organisation och ekonomiska resurser i de delar som berörs av utredningsuppdraget.

6.2 Försvarsmakten

6.2.1 Allmänt/Uppgifter

Uppgifterna till Försvarsmakten framgår av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten samt gällande regleringsbrev. Försvarsmaktens övergripande ansvar är bl.a. att:

- upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid,
- försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet,
- med befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.
- lösa ovanstående uppgifter självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.

För att kunna ta detta ansvar har Försvarsmakten uppgifter i instruktion samt krav på operativ förmåga. Dessa uppgifter och krav på operativ förmåga beskrivs närmare i kapitel 9 – *Det framtida försvaret*.

6.2.2 Organisation, styrning och ledning¹

Allmänt om myndighetens ledning och styrning

Av instruktionen framgår att Försvarsmakten leds av en myndighetschef, vilken är överbefälhavaren. Vid myndigheten finns en generaldirektör, vilken är ställföreträdande myndighetschef. Generaldirektören ska stödja överbefälhavaren med uppföljning och analys av de uppdrag eller andra uppgifter överbefälhavaren har ställt till underlydande befattningshavare. Generaldirektören ska också genomföra övergripande analyser för att säkerställa myndighetens förvaltningsmässiga utveckling på sikt.²

Försvarsmaktens ledningsgrupp

Myndighetens ledning stöds av Försvarsmaktens ledningsgrupp (FML). Ledamöter i FML är överbefälhavaren (ordförande), generaldirektören (vice ordförande), chefen för ledningsstaben, produktionschefen, insatschefen, chefen för militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, informationsdirektören samt chefen för ledningsstabens planerings- och ekonomiavdelning.

¹ Beskrivningarna i detta avsnitt bygger främst på *Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten* med ändringar t.o.m. SFS 2010:1468; *Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten* (FFS 2010:9) samt *Instruktion med arbetsordning för enheter och processer i Högkvarteret* (HKV 09 862:53114) och underliggande delar till denna instruktion.

² Generaldirektören ska ges tillfälle att yttra sig innan överbefälhavaren beslutar om strategiskt styrdokument, Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), Överbefälhavarens uppdrag (ÖB U), årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag, yttrande med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse enligt 28 § myndighetsförordningen (2007:515) eller Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i övrigt samt internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Försvarsmaktens insynsråd

Vid Försvarsmakten ska finnas ett insynsråd³ som består av högst tio ledamöter. Rådets verksamhet omfattar inte försvarsunderrättelseverksamhet, militär säkerhetstjänst eller Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter.

Organisation

Utöver myndighetens ledning består Försvarsmakten av högkvarteret samt övriga organisationsenheter enligt vad som anges i bilaga 1 till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

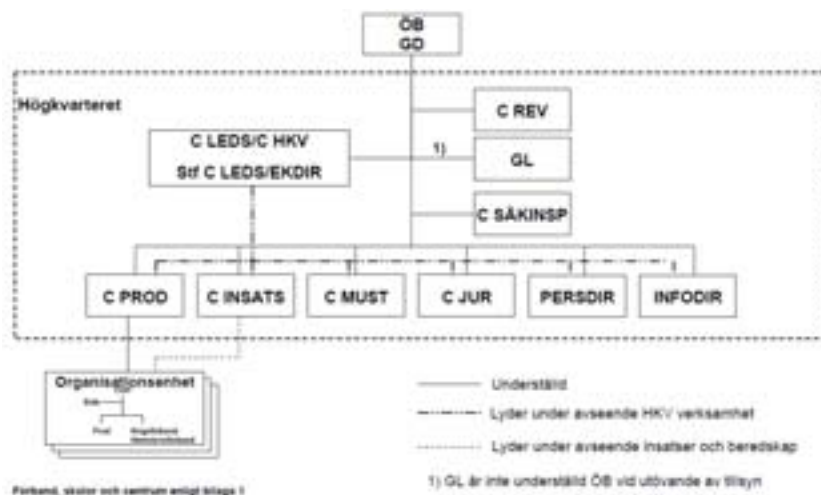
Högkvarteret

Högkvarteret utgörs av: *ledningsstaben; produktionsledningen; insatsledningen; militära underrättelse- och säkerhetstjänsten; juridiska staben; personalstaben; och informationsstaben.*⁴

³ I 9 § myndighetsförordningen (2007:515) finns närmare bestämmelser om insynsråd. Där anges att rådet ska utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd, samt att myndighetens chef är ordförande i rådet.

⁴ I högkvarteret ingår även enheterna internrevisionen, säkerhetsinspektionen och generalläkaren.

Figur 6.1 Försvarsmaktens högkvarter



Källa: Försvarsmaktens arbetsordning.

Chefen för ledningsstaben är tillika chef för högkvarteret. Produktionschefen, insatschefen, chefen för militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, chefsjuristen, personaldirektören och informationsdirektören lyder under chefen för ledningsstaben avseende framtagning av underlag för överbefälhavarens beslut samt samordning och genomförande av verksamheten i högkvarteret.

Inom ledningsstaben finns funktioner för bl.a. strategisk planering och ekonomistyrning samt utveckling.

Inom produktionsledningen finns funktioner för att bl.a. samordna arbetet med och ta ansvaret för materiel- och logistikförsörjning.

Inom insatsledningen finns funktioner för bl.a. operativ och taktisk ledning samt förmågeutveckling för de olika stridskrafterna.

Övriga organisationsenheter (förband)

En organisationsenhet består av förbandsledning, en stabsdelen, en förbandsdel och en produktionsdel. *Krigsförband* som ingår i organisationsenheterna organiseras i förbandsdelen.⁵ Övrig

⁵ Krigsförband ingår i en organisationsenhet, såsom bataljon, kompani, fartygsflottilj, flygdivision m.m., och har en angiven beredskap att efter viss tid kunna genomföra nationella

verksamhet organiseras i förekommande fall i förbandsledning, stabsdel och produktionsdel.

Styrande dokument och verksamhetsledningssystem

Verksamhetsledningssystem

De regler och bestämmelser som gäller för Försvarsmaktens verksamhet dokumenteras och vidareutvecklas i ett myndighetsgemensamt verksamhetsledningssystem. Verksamhetsledningssystemet baseras på de författningar och andra regler, metoder, åtgärder och resurser som utgör grund för eller stödjer Försvarsmaktens interna styrning och kontroll.

Verksamhetsledningssystemets högsta styrande dokument är myndighetens arbetsordning.⁶ Med arbetsordningen som grund ska cheferna för organisationsenheterna besluta arbetsordningar för styrning och kontroll av den egna verksamheten.

Strategiskt styrdokument och militärstrategisk doktrin

Överbefälhavaren inriktar Försvarsmaktens övergripande verksamhet med ett strategiskt styrdokument för Försvarsmakten och med militärstrategisk doktrin. I strategiskt styrdokument redovisas Försvarsmaktens verksamhetsidé, vision, värdegrund och strategiska förändringsmål. I militärstrategisk doktrin anges förhållningssättet för användande och utveckling av militära medel och metoder.

Verksamhetsplan

Försvarsmaktens verksamhetsplan⁷ benämns internt i myndigheten för *Försvarsmaktens utvecklingsplan* (FMUP)⁸. De uppgifter Försvarsmakten har enligt förordningen (2007:1266) med instruk-

och internationella insatser enligt förbandsmålsättning eller motsvarande. Krigsförbanden indelas i stående förband och kontraktsförband.

⁶ FFS 2010:9 utgör myndighetens arbetsordning i enlighet med kraven i 4 § 1 myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ Av 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndighetens ledning ska besluta om en verksamhetsplan.

⁸ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011)*, den 5 februari 2010 (HKV 23 320:51391).

tion för Försvarsmakten och i regleringsbrevens omsätts med stöd av FMUP till *överbefälhavarens uppdrag* (ÖB U) till de chefer direkt underställda överbefälhavaren som tillika är centrala verksamhetsutövare⁹ samt till chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. FMUP baseras på de krav regeringen ställer på myndigheten, på underlag från befattningshavare direkt underställda överbefälhavaren samt på överbefälhavarens produktavvägningsbeslut.

I FMUP anges närmare de produkter samt den produktion av förband, förmågor, beredskap och insatser m.m. som avses bli genomförda nästkommande år och de därpå följande nio åren. För produkterna och produktionen ska även ekonomiska förutsättningar och villkor samt risker anges.

Försvarsmakten lämnar årligen ett budgetunderlag till regeringen som baseras på FMUP. Budgetunderlaget är myndighetens förslag på verksamhet och ekonomi det kommande året och förslag till inriktning för de därpå följande två åren. Om regeringen beslutar om förändringar i förhållande till det inlämnade budgetunderlaget, eller om andra väsentliga förändringar inträffar, ska en förnyad produktavvägning genomföras och FMUP uppdateras i enlighet med vad de inträffade förändringarna föranleder.

Verksamhetsgrenar

FMUP och budgetunderlaget innehåller verksamhetsmål för produkter inom olika verksamhetsgrenar och produktgrupper. Produkterna ska uppfylla regeringens krav på kvalitet, omfattning, leveranstidpunkter och kostnader. Försvarsmaktens samlade resultat (produkter) delas in i verksamhetsgrenar¹⁰ enligt följande:

- Verksamhetsgren 1 (VG 1) *Insatser*,
- Verksamhetsgren 2 (VG 2) *Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap*,
- Verksamhetsgren 3 (VG 3) *Utveckling*,

⁹ Befattningshavare direkt underställd överbefälhavaren med ansvar och befogenheter att med uppdrag och order planera, leda och följa upp verksamhet i Försvarsmakten i syfte att reglera vad som ska genomföras för att uppfylla de resultatmål och de krav som ställs på Försvarsmakten. Central verksamhetsutövare utövar också arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter för den verksamhet som utövas.

¹⁰ Verksamhetsgren 0, som avser intern verksamhet som inte kan kopplas till eller fördelas på externa produkter, tas inte med i denna sammanställning.

- Verksamhetsgren 4 (VG 4) *Övrig verksamhet*,
- Verksamhetsgren 5 (VG 5) *Fredsfrämjande verksamhet*, samt
- Verksamhetsgren 6 (VG 6) *Stöd till samhället*.

Ledningsstabens-, produktionsledningens- och insatsledningens ansvar

Ledningsstaben och ekonomidirektören

Chefen för ledningsstaben är central verksamhetsutövare och ska på uppdrag av överbefälhavaren samordna, leda och följa upp verksamheten i högkvarteret i syfte att stödja överbefälhavarens interna styrning och kontroll av Försvarsmakten och den militärstrategiska ledningen.

Chefen för ledningsstaben är under överbefälhavaren ansvarig för Försvarsmaktens ledningsprocess samt för sakområdet verksamhetsledning. Försvarsmaktens ledningsprocess syftar till att inrikta, samordna, planera, leda, följa upp och rapportera Försvarsmaktens verksamhet. Ledningsprocessen, med sina processer, delprocesser, aktiviteter m.m. resulterar i underlag för överbefälhavarens beslut, rapportering och svar till regeringen samt direktiv, uppdrag, order och bestämmelser för chefer och enheter inom högkvarteret avseende samordning, inriktning, genomförande och uppföljning av verksamheten. Ledningsprocessen består i sin tur av:

- *Utvecklingsprocessen*, vilken syftar till att utarbeta förslag till Försvarsmaktens militärstrategiska inriktning och förmågeutveckling samt svara för chefen för ledningsstabens produktansvar för VG 3.
- *Planerings- och uppföljningsprocessen*, vilken omfattar bl.a. Försvarsmaktens verksamhetsplan (tillika FMUP), framtagning och uppföljning av ÖB U samt underlag och rapportering till regeringen.
- *Processen ledning och samordning*, vilken mottar, bereder, samordnar och fördelar löpande ärenden inom ledningsstaben samt till högkvarterets övriga ledningar och staber.
- *Internationella processen*, vilken samordnar och inriktar Försvarsmaktens internationella relationer i enlighet med

Sveriges säkerhetspolitik samt svarar för protokollära frågor och stöd till utländska försvarsattachéer.

- *Processen för utveckling av processer och verksamhetsledning*, vilken ger överbefälhavaren och chefen för ledningsstaben stöd i att utarbeta och vidmakthålla Försvarsmaktens verksamhetsledningssystem.

Chefen för ledningsstaben ska värdera Försvarsmaktens samlade effektivitet. Värderingen ska redovisas i Försvarsmaktens årsredovisning och kunna utgöra underlag för kommande FMUP. Till grund för värderingen ska läggas insatschefens värdering av insatsorganisationen och produktionschefens värdering av produktiviteten.

Ekonomidirektören är tillika ställföreträdande chef för ledningsstaben och ska under chefen för ledningsstaben sammanhålla den ekonomiska styrningen i Försvarsmakten samt därutöver stödja generaldirektören med uppföljning och analys av de uppdrag överbefälhavaren har ställt till underlydande befattningshavare.

Ekonomidirektören ska under chefen för ledningsstaben ansvara för sakområdet ekonomistyrning och beslutar om instruktioner, direktiv och handböcker för ekonomisk planering, administration, uppföljning och analys. Ekonomidirektören ska utarbeta Försvarsmaktens ekonomiska rapporter och därtill kopplade underlag.

Ekonomidirektören ska också utveckla och stödja Försvarsmaktens tillämpning av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt med underlag från cheferna för ledningar och staber i högkvarteret sammanställa den samlade riskanalysen av Försvarsmaktens verksamhet.

Chefen för ledningsstaben ansvarar i övrigt för:

- planering och prioritering av Försvarsmaktens produkter samt gemensamma centrala kostnader för Försvarsmakten, inklusive högkvarteret som underlag för överbefälhavarens produktavvägning med stöd av befattningshavare direkt underställda överbefälhavaren,
- genomförande av verksamheten inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet NORDEFECO,

- inriktning av forskning, studier, konceptutveckling samt organisations-, metod- och materielutveckling¹¹, samt
- interoperabilitets- och standardiseringsfrågor inklusive PARP (Partnership for Peace Planning and Review Process).

Produktionsledningen

Produktionschefen är central verksamhetsutövare och ska på uppdrag av överbefälhavaren planera, leda och följa upp verksamhet samt utbilda, utrusta och nyttja personal i syfte att producera produkter i VG 2, VG 3 och VG 4. Produktionschefen är även *ägarföreträdare* för Försvarsmaktens materiel. Produktionschefen ansvarar för sakområdena verksamhetssäkerhet, logistik och materiel, infrastruktur samt miljö.

Produktionschefen har ansvar för en stor mängd av Försvarsmaktens processer, varav några av de viktigaste kan sägas vara: *Produktionsplanering och uppföljning; Förbandsproduktion; Tekniskt koncept; Teknisk design och utveckling; Materielproduktion; Materielunderhåll; Tekniskt systemstöd; Materielutveckling; Upphandling och inköp; Materiel- och förnödenhetsförsörjning; m.fl.*

Produktionschefen ska inom ramen för uppdrag av överbefälhavaren ansvara för bl.a. anskaffning, vidmakthållande och avveckling av förnödenheter, materiel och infrastruktur.

Produktionschefen ska värdera organisationsenheterna avseende deras produktivitet, kostnader och kvalitet samt produktionens effekter på insatsorganisationen. Av värderingen ska också framgå Försvarsmaktens förmåga att mobilisera krigsförband och hemvärnsförband.¹²

Produktionschefen beslutar även om:

- materielplan,
- mobiliseringsplan samt direktiv för mobilisering,
- uppdrag och direktiv till underställda organisationsenheter inom ramen för överbefälhavarens uppdrag,

¹¹ Från och med 2010 kvarstår endast *materielutveckling* hos ledningsstaben inom ramen för *organisations-, metod- och materielutveckling*. Organisations-, metod-, och materieförsök har flyttats över till insatsledningen.

¹² Värderingen av produktiviteten m.m. ska kunna utgöra underlag för Försvarsmaktens årsredovisning.

- beställningar och uppdrag till de myndigheter som stödjer Försvarsmakten,
- instruktioner, reglementen och handböcker för verksamheten vid organisationsenheterna samt inom ramen för tilldelade sakområden,
- förändringar av organisationsenheternas organisation inom ramen för av överbefälhavaren fastställd organisationsstruktur,
- uppdrag och direktiv för samordning mellan organisationsenheter inom samma kommun eller liknande samordning mellan organisationsenheter i olika kommuner,
- materielmålsättningar inom ramen för FMUP och överbefälhavarens uppdrag, samt
- yttranden i ärenden rörande fysisk planering, yttre miljö och infrastruktur.

Dessutom är produktionschefen bl.a. bemyndigad att:

- genomföra inspektion av verksamheten vid underställda organisationsenheter,
- hos regeringen, i samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för annan stat eller mellanfolklig organisation att nyttja Försvarsmaktens anläggningar, områden eller materiel,
- hos regeringen, i samråd med chefsjuristen, hemställa om medgivande att göra beställningar för de materielärenden som särskilt anges i regeringens regleringsbrev,
- teckna avtal inom ramen för av regeringen meddelat beslut att ingå avtal om internationellt försvarsmaterielsamarbete,
- förhandla, ingå, ändra eller säga upp avtal om varor, tjänster och byggentreprenad,
- teckna slutanvändaravtal/intyg,
- företräda Försvarsmakten gentemot NATO-organet EAPR/PFF COMEDS och International Committee of Military Medicine (ICMM) i enlighet med regeringsbeslut, samt
- samverka med andra myndigheter avseende exportrelaterad verksamhet samt avseende avyttring och försäljning av materiel.

I produktionsledningen ska det under produktionschefen finnas en logistikchef. Logistikchefen har bl.a. till uppgift att:

- planera, leda och följa upp logistikområdet samt föreslå utveckling av logistikområdet som underlag för produktavvägning och förbandsmålsättningar eller motsvarande, samt
- vara företrädare för logistikområdet i internationella kontakter.

Insatsledningen

Insatschefen är central verksamhetsutövare och ska på uppdrag av överbefälhavaren planera, leda och följa upp nationell och internationell insatsverksamhet och annan verksamhet inom VG 1, VG 5 och VG 6.

Insatschefen ska med underlag från den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten följa omvärldsutvecklingen samt kunna upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige, svenska intressen och de insatser Sverige deltar i, i enlighet med regeringens krav.

Insatschefen har bl.a. ansvaret för *insatsprocessen* och *erfarenhetsprocessen* i samband med insats.

Insatschefen ska ansvara för sakområdet försvarsplanering och operationer.

Insatschefen ska stödja produktionschefen vid mobilisering av krigsförband och hemvärnsförband inför insatser eller i enlighet med mobiliseringsplan.

Insatschefen ska värdera Försvarsmaktens operativa förmåga i förhållande till regeringens krav samt validera krigsförbandens förmågor i förhållande till förbandsmålsättningar eller motsvarande. Värdering och validering ska kunna utgöra underlag för Försvarsmaktens årsredovisning och produktavvägningen.

Insatschefen beslutar om:

- operationsplaner,
- Försvarsmaktens beredskapsorder i samråd med chefen för ledningsstaben, produktionschefen, chefen för militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt informationsdirektören,
- förbandsmålsättningar, eller motsvarande, för krigsförbanden och hemvärnsförbanden i enlighet med överbefälhavarens produktavvägning, FMUP och i samråd med chefen för ledningsstaben, produktionschefen, chefen för militära under-

- rättelse- och säkerhetstjänsten, personaldirektören och informationsdirektören,
- order om beredskap och insatser till organisationsenheter, krigsförband och hemvärnsförband enligt beredskapsorder eller av överbefälhavaren beslutad försvarsmaktsorder om insats,
 - instruktioner, reglementen och handböcker för operationer och insatsverksamhet med insatsorganisationen i samråd med produktionschefen och inom ramen för tilldelat sakområde, samt
 - direktiv för Försvarsmaktens årliga värdering av insatsorganisationen.

6.2.3 Särskilt om forsknings och utveckling

Beslutsfattare och ansvar för olika planer etc.¹³

Försvarsmaktens *utvecklingschef* ansvarar under chefen för ledningsstaben för inriktning av forskning, studier, konceptutveckling samt organisations-, metod- och materielförsök samt materielutveckling.

Utvecklingschefen utarbetar bl.a.:

- Försvarsmaktens perspektivstudie (Perp),
- underlag för plan för forskning och teknikutveckling (FoT) för fastställande av *produktionschefen*,
- plan för koncernövergripande FoU, inklusive teknisk prognos (TP),
- plan för studie- och konceptutveckling, samt
- plan för organisations-, metod-, och materielutveckling (OMMU)¹⁴.

Vidare ska chefen för produktionsledningens materielavdelning leda, styra och följa upp processerna *Teknisk konceptutveckling*,

¹³ Följande avsnitt bygger, utöver tidigare nämnda styrdokument, på Försvarsmaktens skrivelser *Del 1 till HKV ArbO 2010 – arbetsordning för ledningsstaben och ledningsprocessen i Högvarteret* (HKV 09 862:53115) samt *Del 2 i HKV ArbO 2010 – Produktionsledningens arbetsordning* (HKV 09 862:59937).

¹⁴ Från och med 2010 kvarstår endast Materielutveckling hos ledningsstaben. Organisations-, metod-, och materielförsök har flyttats över till Insatsledningen.

Teknisk design och utveckling och Materielproduktion. Chefen för produktionsledningens materielavdelning är även ansvarig för utarbetande av:

- materielplan,
- underlag till planen för FoT,
- beställningar till Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvvarshögskolan (FHS) och andra leverantörer vad gäller forsknings- och utvecklingsproduktionsuppdrag, samt
- beställningar till FMV, FOI och FHS samt andra leverantörer vad gäller materielproduktionen.

Det är även chefen för produktionsledningens materielavdelning som ansvarar för:

- genomförande av beställningar inom VG 1 *insatser*, VG 2 *uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap* och VG 3 *utveckling*,
- resultatredovisning för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och 1.5 *Forskning och teknikutveckling*.

samt fattar beslut om:

- beställningar till FMV, FOI, FHS och andra leverantörer vad gäller materielproduktion och forsknings- och utvecklingsuppdrag som ligger inom ramen för beslutad offertförfrågan.

Interna utförare av FoU hos Försvvarsmakten

Försvvarsmakten beställer FoU, men utvecklingen sker även inom den egna organisationen. Bortsett från befattningarna inom högkvarteret inkluderar Försvvarsmaktens utvecklingsorganisation 398 befattningar varav 317 är bemannade (2009). En stor del av utvecklingen inom Försvvarsmakten sker inom Försvvarsmaktens enhet för konceptutveckling (FMKE), olika förband, stridsskolor och högkvarteret. De viktigaste aktörerna är:

FMKE, vilken är Försvvarsmaktens enhet för konceptutveckling som ligger i Enköping. Enheten är organisatoriskt en del av led-

ningsregementet men funktionsleds från högkvarteret. Personalen består av cirka 40 personer och är sammansatt av individer från samtliga försvarsgrenar. FMKE arbetar med konceptutveckling, dvs. med bryggan mellan en ny idé och införandet av en ny förmåga. Behovet av konceptutveckling uppkommer med nya samarbetspartners, nya hot och ny teknologi som medför att Försvarsmaktens förmåga förändras. Gamla förmågor måste därför revideras och nya förmågor skapas.

Sjöstridsskolan (SSS) har till uppgift att utbilda kadetter till officerare, vidareutbilda officerare m.m. Skolan bedriver även studier, försök, ledningsträning samt taktik- och teknikutveckling inom sjöstridsområdet. Skolan är huvudsakligen baserad i Karlskrona. Skolans amfibiestridssektion är baserad på Berga utanför Stockholm.

Markstridsskolan (MSS) utbildar och bedriver utveckling inom området markstrid. Detta innefattar utbildning på individ-, kompani-, bataljons- och förbandsnivå samt utveckling av materiel, system och metoder. Skolan är lokaliserad i Skövde och i Kvarn.

Luftstridsskolan (LSS) är flygvapnets gemensamma kompetenscentrum för utveckling och utbildning. LSS är organiserad i ett antal enheter för att lösa sina huvuduppgifter som är utbildning, utveckling samt insatser och beredskap. Verksamheten är huvudsakligen lokaliserad till Uppsala.

6.2.4 Särskilt om materielförsörjning

Försvarsmaktens resurser för materielförsörjningen finns inte bara inom högkvarteret utan också i de förbandsknutna teknik-, materiel- och materielsystemkontoren.

De delar som främst¹⁵ är verksamma inom högkvarterets arbete inom ramen för materielförsörjningen är:

- insatsledningen genom sin uppgift att vara kravställare inom materielförsörjningen,
- produktionsledning som ansvarar för att tillhandahålla de resurser, i form av personal och materiel, som behövs för Försvarsmaktens insatsorganisation, samt

¹⁵ Ledningsstaben, är tex. kravställare på förmågenivå, men behandlas inte vidare i detta betänkande.

- teknik-, materielsystem- och materielkontor, vilka är Försvarsmaktens ägarföreträdarerepresentanter samt underhållsansvariga för materielsystemen.

Insatsledningen

Insatsledningens roll i materieförsörjningsprocessen är att vara kravställare utifrån de insatser Försvarsmakten ska vara beredda att genomföra. En del av behoven av materieförnyelse identifieras genom återmatning från insatser. Utöver detta bereder insatsledningen andra behov av materieförnyelse grundat på Försvarsmaktens beslutade utveckling alternativt de tekniska systemens status. Som ett resultat av insatsledningens beredning och Försvarsmaktens bedömda långsiktiga behov ansvarar därefter ledningsstaben för den strategiska planeringen och avvägningen av materieförsörjningen. Ledningsstabens förslag till avvägning fastställs årligen av överbefälhavaren i FMUP.

Huvuddelen av insatsledningens och ledningsstabens arbete i materieförsörjningsprocessen är knutet till framtagandet av FMUP samt till beslut om avvägningar i materielproduktionen. Materieförsörjningen utgör en i hög grad integrerad del av arbetet i dessa enheter och en separation av vilka resurser som allokeras specifikt i materieförsörjningsprocessen är därmed svår att göra.

Vid upprättande av nya förband eller utveckling av förband tar insatsledningen fram förbandsmålsättningar för det blivande förbandet¹⁶. Dessa utgör detaljerade beskrivningar över förbandet, med de specificerade personal- och materielbehov som fordras för att klara de uppgifter som är definierade i de operativa ramvillkoren. När målsättningarna är fastställda påbörjas förbandsuppbyggnaden i en produktionsfas.

Produktionsledning

Inom produktionsledningen är materielavdelning, planeringsavdelningen samt materielsystemansvariga (MSA) delaktiga i materieförsörjningsprocessen. Av produktionsledningens cirka 300 årsarbetskrafter är cirka 100 årsarbetskrafter på något sätt involverade i materieförsörjningen.

¹⁶ Begreppet TOEM har fr.o.m. 2011-01-01 ersatts av Förbandsmålsättningar.

MSA har ett delegerat ansvar för materielen i hela livscykeln, från att ett behov uppstår till att materielen har utvecklats, införts och därefter avvecklats. Totalt finns cirka 81 stycken MSA varav flertalet tillhör produktionsledningen. De materielsystemansvariga delar sin tid mellan planerings- och genomförandefasen i materieförsörjningen.

Vid upprättande av nya förband eller utveckling av förband lämnar produktionsledningen verksamhetsuppdrag till berörda enheter, med direktiv om vad de ska producera och hur de ska återrapportera uppdragen. Produktionen innefattar bl.a. materieförsörjning, personalförsörjning, utbildning och övning. Produktionsledningen fortsätter att ha ansvaret för förbandet under beredskapsperioden. Det är först vid en beredskapshöjning eller beslut om insats som förbandet övergår i insatsledningens ansvar.

Teknik-, materiel- och materielsystemkontor

Teknik-, materiel- och materielsystemkontorens uppgift är att vara Försvarsmaktens ägarföreträdarrepresentanter och underhållsansvariga för materielsystemen. Kontoren styr, samordnar och analyserar drift och underhåll för tilldelade materielsystem och deras arbete är främst kopplat till genomförandefasen i materieförsörjningen.

Teknik-, materiel och materielsystemkontoren har totalt cirka 400 årsarbetskrafter (åak) organiserade i Teknikkontor Fartyg (cirka 40 åak), Teknikkontor Mark (cirka 63 åak), Teknikkontor Ledningssystem (cirka 80 åak), Materielsystemkontor Flyg (cirka 200 åak) och ett Materielkontor (cirka 17 åak).

Försvarsmaktens teknik-, materiel- och materielsystemkontor avgör hur materielen ska underhållas och vilket förband som ska tilldelas specifik materiel. Teknikkontoren ansvarar för övergripande styrning av förbandens nyttjande av materielsystemen och skapar en sammanhållande bild av systemens status och kostnader. Vidare utgör teknikkontoren en kvalificerad kund och kravställare mot FMV. Teknikkontoren besitter den kompetens som krävs för att kunna lämna tekniskt systemstöd i utvecklings-, anskaffnings-, drift-, vidmakthållande- och avvecklingsfasen.

6.2.5 Särskilt om logistikverksamheten

Försvarsmaktens logistikverksamhet syftar till att lämna stöd till strategiska, operativa och taktiska militära verksamheter.

Logistikverksamheten inom Försvarsmakten utgörs av ett antal definierade verksamheter vilka sammantaget syftar till att försörja de militära förbanden med allt ifrån komplexa materielsystem till förnödenheter och tjänster för utbildning och insatser i Sverige och internationellt.

Logistikverksamheten genomförs av ett antal organisationsenheter och aktörer inom och utom Försvarsmakten. Verksamheten bedrivs såväl i egen regi som med stöd av andra myndigheter och privata aktörer.

Försvarsstrukturutredningen, har likt Stödutredningen funnit att, logistikverksamhetens samlade bemanning inte är möjlig att klargöra helt. Utredningen har funnit att den uppgår till cirka 5 500 åk inom Försvarsmakten, FMV och i begränsad omfattning FOI. Till dessa ska läggas personal inom andra förband och FMV:s anskaffningskontor samt Fortifikationsverket (FortV).

Högkvarteret

Försvarsmakten (högkvarteret) styr, planerar och kravställer logistikverksamheten vid:

- övriga förband genom fastställande av målsättningar,
- teknikkontoren, bl.a. i deras egenskap som Försvarsmaktens representant vid beställningar som riktas mot industrin, samt
- FMLOG genom fastställande av tjänstebeskrivning av vilken framgår vilka tjänster, inklusive servicegrad, som FMLOG ska kunna leverera.

Högkvarteret beställer:

- tjänster och logistikkompetens genom uppdrag till FOI mot bakgrund av fastställd FoT-plan,
- system och materiel från FMV med utgångspunkt i fastställd materielplan.

Högkvarteret deltar även i styrningen av övriga logistikrelaterade verksamheter som t.ex. hälso- och sjukvård, fältarbeten samt fastigheter och anläggningar.

Försvarsmaktens logistik (FMLOG)

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) är myndighetens resurs för stöd- och underhållsverksamhet till basorganisationen och insatsorganisationen. Regeringens motiv för bildandet av FMLOG var att¹⁷:

- i högre grad utnyttja rationaliseringspotentialen inom området,
- få ett starkare grepp över kostnadsutvecklingen, samt
- genom en sammanläggning av ett antal underhåll- och serviceverksamheter förbättra möjligheterna att jämföra den egna verksamheten med externa leverantörer.

FMLOG, som är ett logistikförband inom basorganisationen, har följande övergripande uppgifter¹⁸:

- att lämna stöd till utvecklingen inom funktionen logistik,
- att lämna stöd till basorganisationen och insatsorganisationen såväl nationellt som internationellt,
- att tillhandhålla underhålls- och stödverksamhet i egen regi eller efter genomförd upphandling från extern leverantör,
- att vidmakthålla nationellt logistikstöd (NSE) (insatsorganisationen),
- att vidmakthålla operativ ledningsteknisk bataljon (insatsorganisationen),
- att avveckla förnödenheter som inte svarar mot basorganisationens och insatsorganisationens behov,
- att genomföra rationaliseringar med fokus på FMLOG:s utveckling mot det nya insatsförsvaret,
- att effektivisera ledningsorganisationen, samt

¹⁷ Prop. 2000/01:113, s. 12 ff.

¹⁸ Försvarsmaktens årsredovisning den 2 februari 2010, *Försvarsmaktens årsredovisning för 2009 – Underbilaga 4.1* (HKV 23 386:51392).

- att genomföra upphandling/outsourcing av verksamhet och koncentration av produktion.

Övriga logistikförband

Logistikverksamhet bedrivs inom ramen för Försvarsmaktens basorganisation respektive insatsorganisation. Logistikförband inom insatsorganisationen¹⁹ produceras av följande förband:

Produktionsansvar	Logistikförband (Insatsorganisation)
TrängR	Transportledning (1 st)
TrängR	Transportledningspluton (3 st)
FMLOG	Operativ ledningsteknisk bataljon (1 st)
FMTS	Teknisk bataljon (1 st)
TrängR	Logistikbataljon (2 st)
FömedC	Sjukhuskompani (3 st)
TrängR	Sjukvårdsförstärkningskompani (3 st)
FMLOG	Nationellt logistikstöd (1 st)

Utöver ovan logistikförband finns följande förband med logistikuppgifter.

Produktionsansvar	Förband med logistikuppgifter (Insatsorganisation)
Marinbasen	Marinbasbataljon
F17	Flygbasbataljon
F21	Flygbasbataljon
Hkp flottiljen	Helikopterbataljon
FMTM	FMTM

Närmare om FMLOG

Verksamheten vid FMLOG är tjänsteorienterad för tillhandahållande av servicetjänster, tekniktjänster samt försörjningstjänster och dimensioneras med utgångspunkt i Försvarsmaktens stödbehov. Tjänster och verksamhet beställs inom Försvarsmakten genom verksamhetsöverenskommelser mellan FMLOG och övriga

¹⁹ Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar*, s. 45.

förband. FMLOG levererar logistikstöd med antingen egna eller i konkurrens upphandlade externa resurser. I de fall FMLOG mottager beställningar från FMV är dessa att betrakta som en extern leverans utanför Försvarmakten.

Organisation

FMLOG är organiserad i en stab och ett antal enheter.

Verksamheten bedrivs på ett 40-tal orter i landet. FMLOG stab är lokaliserad till Stockholm. Ledningsorganisationen är processorienterad i huvudprocesser, med underliggande stödprocesser, för att producera och vidmakthålla insatsförband.

De egna produktionsenheterna utgörs av:

- Försvarmaktens logistik stab (FMLOG stab), med ledning i Stockholm²⁰,
- Försvarmaktens Servicekontor (FM SeK), med ledning i Karlskrona,
- Joint Support Service (JSS), med ledning i Uppsala,
- Upphandlingsenheten (UpphE), med ledning i Stockholm,
- Markverkstaden (MarkV), med ledning i Arboga
- Flygverkstaden (FlygV), med ledning i Uppsala,
- Marinverkstaden (MarinV), med ledning i Karlskrona,
- Reservmaterielheten (ResmatE), med ledning i Arboga,
- Systemförvaltningsenheten (SystförvE), med ledning i Stockholm,
- Ledningsteknikenheten (LedTekE), med ledning i Enköping,
- Försörjningsledningen (FörsL), med ledning i Boden, samt
- Materielkontoret (MaK), med ledning i Boden.

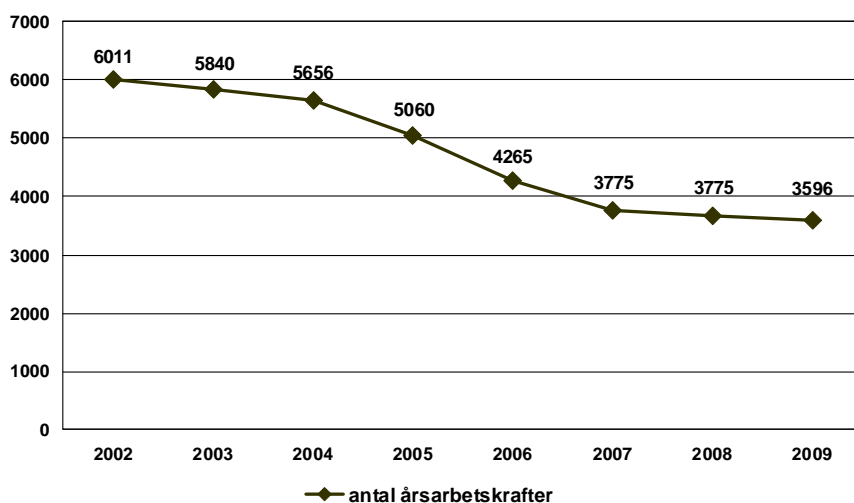
Personalutvecklingen inom FMLOG 2002-2009

FMLOG:s resurser har sedan starten 2002 nära nog halverats. Personalreduktionerna är en konsekvens av dels de krav på rationaliseringar som ställts på organisationen under en följd av år, dels av att verksamhet har lagts ut på andra aktörer.

²⁰ Enligt uppgift till Försvarsstrukturutredningen är delar av staben insatsorganiserad.

Den totala bemanningen uppgick 2009 till 3 596 åk fördelade på 3 365 civila och 231 officerare.

Figur 6.2 Antal årsarbetskrafter FMLOG



Källa: FMLOG.

Produktion av logistik

Produktion av logistik för såväl förbandsproduktion som insatser sker såväl med Försvarsmaktens egna resurser som genom avtal med privata aktörer. Ett optimalt utnyttjande av OPS-lösningar eftersträvas vilket har medfört att den egna produktionen successivt har minskat till förmån för ett ökat utnyttjande av externa leverantörer. Cirka 30 procent av den totala verksamheten är i någon form utkontrakterad. Inom FM SeK uppgår motsvarande andel till cirka 50 procent.

Upphandling för Försvarsmaktens räkning sker formellt från upphandlingsenheten vid FMLOG (UpphE) med verksamheter runt om i landet. Avrop utgående från gällande avtal sker med delegation av vissa enheter utanför FMLOG, t.ex. Marinbasen.

Materielkontoret inom FMLOG (lokaliserat till Boden) är ägarföreträdarens representant (ÄFR) för mängd- och breddmateriel. Kontoret har samma uppgift som Teknikkontoren, men

handhar materiel med mindre teknisk komplexitet, såsom till exempel beklädnadsmateriel.

Vid sidan av FMLOG uppgifter inom Försvarsmakten levererar förbandet i mindre omfattning logistiktjänster till andra myndigheter och företag.

Intäktsfinansierad verksamhet

FMLOG är, till skillnad från övriga förband, i huvudsak intäktfinansierad med tillhörande uppföljning av resultat och nyckeltal.

Prissättningen baseras på produktionskostnaden med påslag för enhetens omkostnader (s.k. lokal overhead) och påslag för FMLOG stab och gemensamma kostnader (s.k. central overhead).

Under 2009 anskaffade FMLOG varor och tjänster som inte är att betrakta som materielanskaffning, för egen del och för Försvarsmakten, till ett värde motsvarande cirka 6,7 miljarder kronor.

Intäkterna uppgick 2009 till 5 087 miljoner kronor och kostnaderna 5 159 miljoner kronor, vilket medfört ett underskott om motsvarande 72 miljoner kronor för samma år.

Avnämarna av FMLOG tjänster, inklusive intäkter framgår av följande tabell:

Tabell 6.1 FMLOG Intäkter 2009, tkr

Kund	Intäkter
Summa kunder inom FM	4 756 000
FMV	141 334
Kunder < 1 mnkr	83 982
Kriminalvården	31 503
Sodexo AB	22 428
Sv. Försvarsrestauranger AB	19 009
FortV	13 322
MSB	5 379
Danish Defence Aquisition And Log	4 487
SAAB AB	3 984
SAS	2 294
Akademiska sjukhuset	1 875
BAE Systems	1 406
Summa kundintäkter utom FM	331 000
Summa kundintäkter Totalt	5 087 000

Källa: FMLOG Ekonomi samt FMLOG ÅR 2009.

Tabell 6.2 FMLOG resultat för 2009 (mnkr)

Intäkter/kostnader	Utfall 2009
Resultat	- 72
Intäkter total	5 087
- varav inom FM	4 756
- varv utom FM	331
Produktionskostnader	3 990
Omkostnader	1 169
Kostnader Totalt	5 159

Källa: Försvarsmaktens svar till Försvarsstrukturutredningen.

Resultatutvecklingen för 2010-2012 bedöms enligt Försvarsmakten se ut på följande sätt.

Tabell 6.3 Prognos FMLOG resultat 2010-2012 (mnkr)

Intäkter/kostnader	Prognos 2010:Q3	Bedömning 2011	Bedömning 2012
Resultat	- 81	- 20	- 30
Intäkter total	- 5 370	- 5 252	- 5 323
- varav inom FM	- 5 022	- 4 904	- 4 999
- varv utom FM	- 348	- 348	- 354
Kostnader Totalt	5 289	5 232	5 323
Produktionskostnader	4 164	4 112	4 184
Omkostnader	1 125	1 120	1 139

Källa: Försvarsmaktens svar till Försvarsstrukturutredningen.

Kommentar: Kalkylen bygger på ett antal mer eller mindre osäkra antaganden rörande ratiomål, efterfrågeförändring till följd av ett nytt personalförsörjningssystem m.m.

6.2.6 Ekonomi, m.m.

Finansiering och kostnader rörande FoU

Finansiering och kostnader rörande FoU har tidigare avhandlats i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten idag*. 2008 bedömdes cirka 2 246 miljoner kronor avdelas för Försvarsmaktens

s.k. verksamhetsgren 3.²¹ Av dessa medel var cirka 467 miljoner kronor medel från anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, vilket företrädesvis utgörs av verksamhet internt i Försvarsmakten. För en mer detaljerad redovisning av detta hänvisas till kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*.

Finansiering och kostnader rörande materiel- och logistikverksamheten

Materiel- och logistikverksamheten hos försvarsmyndigheterna finansieras via anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

Utfallet för respektive anslag framgår enligt följande tabell.

Tabell 6.4 Utfall per anslag, materiel- och logistikverksamhet 2009 (mnkr)

Anslag	Berörda myndigheter	Ändamål	Utfall 2009
1:1	FM (FMLOG)	Underhåll, inköp m.m.	5 026
1:3	FM best. till FMV	Anskaffning	8 629
1:4	FM best. till FMV	Vidmakthållande och underhåll av materiel, materielavveckling.	6 597
Summa			20 252

Källa: Försvarsmaktens uppgifter till Försvarsstrukturutredningen samt Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

6.3 Försvarets materielverk

6.3.1 Allmänt

FMV grundades 1968 ur dåvarande Försvarets Intendenturförvaltning. Huvuduppgiften för myndigheten är att försörja försvaret med materiel och utveckla försvarsprodukter på ett kostnadseffektivt och säkert sätt.

²¹ Försvarsmaktens skrivelse den 19 november 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (HKV 23 250:66026).

6.3.2 Uppgifter

På uppdrag anskaffar FMV materiel till i huvudsak Försvarsmakten, men även till andra såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen, Tullen och Kustbevakningen. Verksamheten präglas av teknik-, säkerhets- men även affärs- mässiga krav. Materielen upphandlas allt mer på den internationella marknaden och flera internationella samarbeten sker.

FMV har i dag till huvuduppgift²² att tillgodose Försvarsmaktens behov av materiel genom att anskaffa, utveckla, vidmakthålla och avveckla försvarsmateriel samt materiel för andra kunders räkning. Myndigheten biträder även Försvarsmakten i dess långsiktiga materielförsörjningsplanering vad gäller materielplanering, systemkunskap och materielunderrättelser. Myndigheten tillhandahåller också test och evaluering av Försvarsmaktens materiel i olika miljöer.

FMV bedriver utöver det ovan angivna även följande verksamhet:

- vara patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och handlägga ärenden som rör immaterialrättsliga frågor,
- stödjer svensk export i enlighet med svensk säkerhetspolitik,
- är ansvarig myndighet för kontakter med andra stater i frågor rörande utländska exportlicenser där svenska staten är köpare,
- är ansvarig myndighet i frågor som uppkommer om vidareexport av materiel där svenska staten har gjort åtaganden som slutanvändare gentemot annan stat, samt
- är nationellt certifieringsorgan för säkerhetsprodukter inom IT och system inom ramen för CCRA-överenskommelsen²³.

Merparten av myndighetens verksamhet bedrivs i form av uppdrag som finansieras med avgifter från myndighetens kunder.

FMV bedriver verksamhet på flera platser i Sverige, bl.a. Stockholm, Arboga, Enköping, Karlsborg, Linköping, Skövde, Vidsel och Östersund.

²² SFS 2007:854. *Förordning (2007:854) med instruktion för FMV*, med införda ändringar enligt SFS 2010:1469.

²³ CCRA står för Common Criteria Recognition Arrangement och är en internationell samarbetsorganisation som erkänner ömsesidigt utfärdande certifikat.

6.3.3 Organisation, styrning och ledning

Allmänt

FMV leds av en styrelse som är ansvarig inför regeringen. Myndighetsledningen (verksledningen) består av myndighetens generaldirektör och överdirektör. Den dagliga verksamheten leds av generaldirektören, som har en stab för stöd när det gäller styrning och utveckling av verksamheten.

Till sitt stöd har verksledningen en verksledningsstab. Stöd till produktionen avseende ekonomi, personalförsörjning, rättsfrågor, infrastruktur och kommunikation tillhandahålls från verksamhetsstödjande resultatenheter.

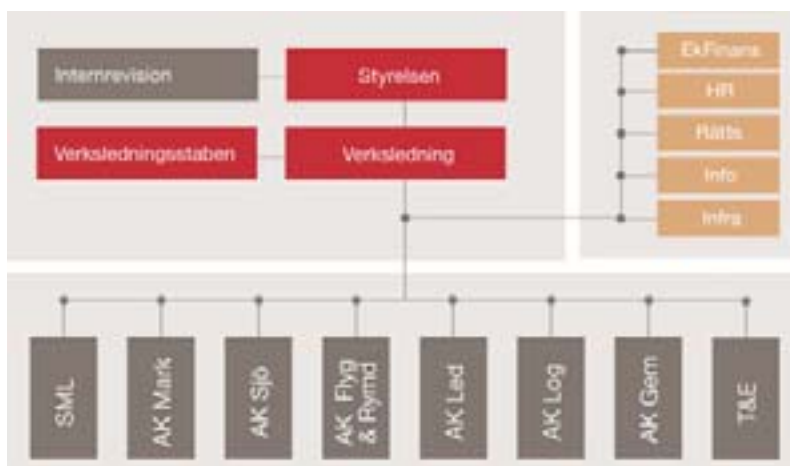
Den strategiska materielledningen (SML) leder strategisk utveckling, utformar inriktningen av materielförsörjningen och genomför strategiska analyser. Där sker också produktionsplaneringen gentemot Försvarsmakten.

I myndigheten finns vidare anskaffningskontor (AK) samt en enhet för test och evalueringsverksamhet (T&E). Anskaffningskontoren är egna produktionsområden med eget resultatansvar.

FMV arbetar årligen med cirka 800 uppdrag och har tekniskt designansvar för cirka 100 materielsystem.

Antalet årsarbetskrafter uppgick 2009 till 1 516, vilket kan jämföras med 2 144 st. år 2000.

Figur 6.3 FMV:s Organisation



Källa: FMV.

Verksamhetsledningssystem

Mot bakgrund av bl.a. förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) har FMV anpassat och utvecklat myndighetens regelverk och arbetssätt under 2009. Detta dokumenteras i FMVs verksamhetsledningssystem, vilket utgör en del av myndighetens kontrollmiljö för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll. Verksamhetsledningssystemet omfattar bl. a. myndighetens verksamhetsordning med delegering av beslutsrätt, policies, verksamhetsprocesser, checklistor och vägledningar.

FMV följer genom olika resultatindikatorer och nyckeltal upp om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning. De resultatindikatorer som tillämpas för detta syfte är:

- myndighetskostnad per debiterad timme,
- debiteringsgrad, och
- effektivitet mot kund²⁴.

Uppföljning sker genom bl.a. myndighetens årsredovisning.

²⁴ Effektivitet mot kund inkluderar (i) milstolpseffektivitet, (ii) fakturering i förhållande till kundernas planering och (iii) leveransförmåga.

Strategisk materielledning

Den strategisk materielledningen (SML) utgör myndighetens kontakt gentemot Försvarsmakten när det gäller produktionsplanering. SML genomför strategiska analyser inom materieförsörjningsområdet, leder strategisk utveckling och utformar inriktning för myndighetens materieförsörjning.

SML samordnar planeringen och genomförandet av den avgiftsfinansierade verksamheten samt leder FMVs systemlednings- och affärsutvecklingsarbete. Enheten ansvarar vidare för produktionsplanering och produktionsberedning, strategiska analyser, strategisk utveckling och inriktning, teknisk systemledning samt teknisk underrättelsetjänst. Vid SML finns en teknisk direktör, med ansvar för teknisk systemledning. Vid SML finns vidare en affärschef med ansvar för kommersiella frågor och FMVs affärsutvecklingsfrågor. Chefen för SML företräder (tillsammans med chefen för verksledningsstaben) myndigheten i det myndighetsgemensamma samverkansforumet. SML är uppdelat i följande enheter:

- enheten för affärsanalys och internationell samordning,
- enheten för metod- och designstöd samt FoU,
- enheten teknisk underrättelsetjänst,²⁵ samt
- enheten för systemplanering och produktionsplanering.

Anskaffningskontor

De sex anskaffningskontoren svarar för genomförande av uppdrag inom följande områden:

- mark,
- sjö,
- flyg och rymd,
- ledningssystem,
- logistik, samt
- gemensamma myndighetsuppdrag.

²⁵ FMV, utgör tillsammans med Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt de s.k. försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Anskaffningskontorens verksamhet innefattar projektstyrning, genomförande och uppföljning enligt givna riktlinjer och ramar för både verksamhet, ekonomi och personal. Anskaffningskontoren ansvarar inom respektive ansvarsområde för genomförandet av uppdrag i enlighet med myndighetens produktionsplan. Vid anskaffningskontoren finns en affärschef med ansvar för de kommersiella frågorna inom sitt verksamhetsområde och som även har resultatansvaret för verksamheten inom verksamhetsområdet. Nedan redogörs för anskaffningskontorens verksamhet:

Anskaffningskontor Mark

Anskaffningskontoret har som huvudsaklig uppgift att anskaffa produkter och system av produkter för Försvarsmaktens markstridsförmåga. Huvuddelen av produktionen omfattar indirekta eldsystem, soldatburna vapensystem, system för oexploderad ammunition, band- och hjulgående fordonsystem, fältarbetsmaskiner och förbindelsemateriel samt markbaserade luftvärnsystem.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka tolv procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

Anskaffningskontor Sjö

Anskaffningskontoret har till uppgift att anskaffa produkter och system av produkter för Försvarsmaktens sjöstridsförmåga. Den huvudsakliga produktionen omfattar ytstridsfartyg, minröjningssystem, stödfartyg, amfibiesystem, ubåtar, ledningssystem samt marina vapensystem.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka tio procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

Anskaffningskontor flyg och rymd

Anskaffningskontoret ansvarar för genomförande av uppdrag inom flyg- och rymdområdet. Anskaffningskontoret har vidare designansvar för del av systemstrukturen samt företräder myndigheten inom luftfartsområdet, bl.a. vad avser regler för militär luftfart.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka hälften av myndighetens sammanlagda omsättning.

Anskaffningskontor ledningssystem

Anskaffningskontoret har till uppgift att anskaffa produkter och system inom ledningssystemområdet. Anskaffningskontoret ansvarar även för tillsyn avseende användningen av viss utrustning i enlighet med förordningen om elektromagnetisk kompatibilitet.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka sexton procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

Anskaffningskontor logistik

Anskaffningskontoret utvecklar, anskaffar och vidmakthåller materiel till Försvarsmaktens logistikfunktion, vilket inkluderar IT-system, teknisk materiel för sjukvård, flygbasmateriel, m.m.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka fyra procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

Anskaffningskontoret för gemensamma myndighetsuppdrag

Anskaffningskontoret ansvarar för försvarsmaktsgemensamma system och produkter samt särskilda myndighetsuppgifter.

Anskaffningskontorets intäkter motsvarar cirka fyra procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

Enheten för test och evaluering

FMV stödjer Försvarsmakten med resurser för verifiering och validering av materiel genom resultatenheten för test och evaluering. Myndigheten tillhandahåller även en leverantörsoberoende förmåga för utvärdering av på marknaden tillgängliga alternativ och förmåga till s.k. validering av systemförmåga och sammansatta system mot nationella och internationella krav.

Verksamheten genomförs vid provplatser i Linköping, Vidsel, Karlsborg/Skövde och Karlskrona. Verksamhet bedrivs också i

Enköping. Vidare finns provresurser i Härnösand och Älvdalen som bemannas när sådana provbehov föreligger.

Verksamheten finansieras med intäkter från kunderna. En del av kostnaden finansieras via en särskild beställning från Försvarsmakten som bl.a. täcker grundkostnaden för att upprätthålla infrastrukturen, s.k. basresurser för provning (tidigare den s.k. basplattan).

FMV tillämpar en prissättningsmodell för verksamheten som skiljer mellan uppdrag som utförs åt kunder inom den svenska myndighetssfären respektive externa kunder. Kunder inom myndighetssfären debiteras självkostnadspris, vilket motsvarar de faktiskt upparbetade kostnaderna. Externa uppdrag prissätts enligt affärsmässiga principer där målsättningen är att maximera intäkten.

Enhetens intäkter motsvarar cirka två procent av myndighetens sammanlagda omsättning.

6.3.4 Ekonomi, m.m.

FMV:s verksamhet finansieras i huvudsak av avgifter som kunderna erlägger till myndigheten. Avgifterna ska täcka såväl myndighetskostnaden som kostnader för anskaffad materiel och/eller tjänster.

FMV äger rätt att bestämma storleken på avgifterna själva. Myndighetens timpris fastställs efter samråd med Ekonomistyrningsverket och Försvarsmakten.

Ytterst är myndighetens finansiering beroende på beställningar från kunderna där storleken på de materielrelaterade anslagen som tilldelas Försvarsmakten är avgörande. 2009 tilldelades Försvarsmakten totalt 39 178 miljoner kronor²⁶ i anslag varav 15 598 miljoner kronor²⁷ avsåg materieförsörjningen. Av FMV:s intäkter kommer cirka 10 procent från andra kunder.

FMV:s intäkter uppgick till cirka 17 miljarder kronor och resultatet uppgick till 37 miljoner kronor 2009. Myndighetens ekonomiska mål är full kostnadstäckning över tiden, dvs. att uppnå ett nollresultat. Den totala orderstocken 2009 var 45,6 miljarder kronor, varav Försvarsmakten stod för 37,4 miljarder kronor (82 procent).

FMV erhåller utöver ovan beskrivna avgifter även anslag avsedda för finansiering av:

²⁶ Enlig anslagsredovisning i *Försvarsmaktens årsredovisning 2009*.

²⁷ Avser anlag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

- resurser inom teknik- och materieförsörjning, inklusive forskning, för stöd till Regeringskansliet,
- egna myndighetsuppgifter och för samverkansuppgifter med övriga myndigheter, samt
- evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter.

De sammanlagda kostnaderna uppgick till cirka 16,8 miljarder kronor under år 2009, varav 15,4 miljarder kronor (92 procent) avsåg kostnader för anskaffning av materiel och köpta tjänster samt 1,4 miljarder miljoner kronor (åtta procent) utgjorde myndighetskostnader²⁸.

Kostnader för anskaffning av varor och materiel

FMV:s kostnader för materielanskaffning innefattar kostnader för anskaffning av materiel och olika förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten och andra kunder. Med anskaffning av materiel inkluderas även nyutveckling och vidareutveckling av materielen inklusive modifieringar och halvtidsmoderniseringar.

Under perioden 2005–2009 har kostnaderna för anskaffning av materiel minskat från 13,6 miljarder kronor till 8,8 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig minskning om cirka tio procent. Utvecklingen av kostnaden för anskaffning av materiel kan delvis förklaras av att kostnaderna för driftstöd samtidigt har ökat.

Kostnader för tjänster

FMV köper huvudsakligen tjänster i form av *materieförsörjningstjänster*²⁹ och *resurskonsulter*³⁰. 2009 uppgick myndighetens kostnader för materieförsörjningstjänster till 3,4 miljarder kronor och

²⁸ Myndighetskostnaden avser de resurser, i form av personal, lokaler utrustning och IT, som krävs för anskaffa den materiel och de tjänster som myndighetens kunder efterfrågar.

²⁹ Materieförsörjningstjänster delas in i följande tjänsteområden:

- teknikutvecklingsuppdrag,
- materielutvecklingstjänster innefattande projektering och systemdefinition, försöksmodeller, typ- och vidareutveckling av materiel och system, programvaruutveckling m.m. och
- övriga materieförsörjningstjänster, innefattandes bl.a. marknadsundersökningar, anskaffningsförberedelser, offertgranskning, teknisk granskning, utredningsverksamhet och leveranskontroll

³⁰ Resurskonsulter används bl.a. som expertis vid anskaffning av olika typer av materiel.

cirka 200 miljoner kronor för resurskonsulter. Av den sammanlagda kostnaden för materieförsörjningstjänster är cirka 91 procent kostnader för materielutvecklings- och materieförsörjningstjänster samt cirka nio procent kostnader för teknikutvecklingsuppdrag. Under perioden 2005–2009 har samtidigt kostnaderna för konsulttjänster minskat med sammanlagt cirka 160 miljoner kronor.

Driftstöd

FMV använder begreppet driftstöd som benämning på uppdrag som Försvarsmakten beställer för genomförande av stödåtgärder riktade mot driftsatt materiel. Under perioden 2005–2009 har kostnaderna för driftstöd ökat med 3,3 miljarder kronor till 6,9 miljarder kronor, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning på cirka 18 procent. En förklaring till ökningen är att kostnaden för exportverksamheten inte ingick i 2005 års redovisning. En annan, mer generell förklaring, är att komplexiteten i driftstödet ökat i takt med att Försvarsmakten har krav på att flertalet system ska kunna fungera i en s.k. systemarkitektur.

FMV:s årliga kostnader har varierat på senare år. Variationerna är beroende av vilka beställningar som har lagts under det aktuella året. Motsvarande förhållande finns även på intäktssidan. Intäkternas variationer förklaras också av att Försvarsmakten ålagts utgiftsbegränsningar på sitt anslagsutnyttjande under vissa år, vilket leder till utebliven fakturering under det aktuella året och ökade intäkter för FMV under efterföljande år.

Kostnaderna kan brytas ner på olika verksamhetsområden:

Tabell 6.5 FMVs kostnader nedbrutna per verksamhetsområde under perioden 2005-2009

FMV kostnader (MSEK)	2005	2006	2007	2008	2009
Anskaffning	13 633	12 753	11 243	11 097	8 855
Ledningsstöd	1 056	1 135	1 114	1 016	1 023
Driftstöd	3 548	5 627	5 588	5 454	6 506
Internationella samarbeten och industriförhållanden	85	81	68	94	91
Evaluering och materielnsamarbeten av IT	11	10	11	10	12
Summa kostnader	18 331	19 606	17 824	17 701	16 887
varav myndighetskostnader	1 502	1 455	1 439	1 435	1 425

Källa: Årsredovisningar

6.4 Totalförsvarets forskningsinstitut

6.4.1 Allmänt

FOI bildades 2001 genom sammanslagningen av dåvarande myndigheterna Försvarets Forskningsanstalt och Flygtekniska Försöksanstalten. Myndigheten är huvudsakligen avgiftsfinansierad och ligger under Förvarsdepartementet.

6.4.2 Uppgifter

I myndighetsinstruktionen till FOI och i regleringsbrevet framgår det att FOI:s uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet.

Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Verksamheten ska bedrivas med beaktande av krav på integritet, relevans och vetenskaplig kvalitet.

Myndigheten ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret.

FOI är även en av ett antal utpekade försvarsunderrättelsemyndigheter. FOI:s uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet ska fullgöras genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare.

FOI ska särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning. Forskningsinstitutet ska på uppdrag av Förvarsexportmyndigheten bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn.

Dessutom får myndigheten bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde och som ligger inom ramen för det uppdrag som anges i denna eller någon annan förordning.

En del av den FoU som genomförs vid FOI är forskning för regeringens behov och inriktas av Förvarsdepartementet direkt. FOI ska stödja utformningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik genom att bedriva kvalitativ och relevant verksamhet som underlag till regeringens arbete. Verksamheten behandlar bl.a. säkerhetspolitiska frågor, försvarsplanering, samhällets säkerhet,

försvarsekonomi, utvecklingen inom internationella samarbetsorganisationer, utvärdering av insatser samt försvarsmaterielfrågor.

Dessutom utgörs en del av verksamheten av FoU för Utrikesdepartementets räkning. Denna verksamhet behandlar bl.a. säkerhetspolitiska analyser kopplat till Sveriges åtaganden inom ramen för s.k. icke-spridningsfrågor.

FOI har även direkta anslagsmedel för FoU rörande CBRN. FOI fick under 2009 cirka 144,5 miljoner kronor i anslag.³¹

FOI hanterar för statens räkning FoU på områden som karaktäriseras av speciellt höga krav på sekretess, t.ex. frågor rörande telekrig, särskilda analyser rörande försvars- och säkerhetspolitik, CBRN och underrättelseverksamhet.

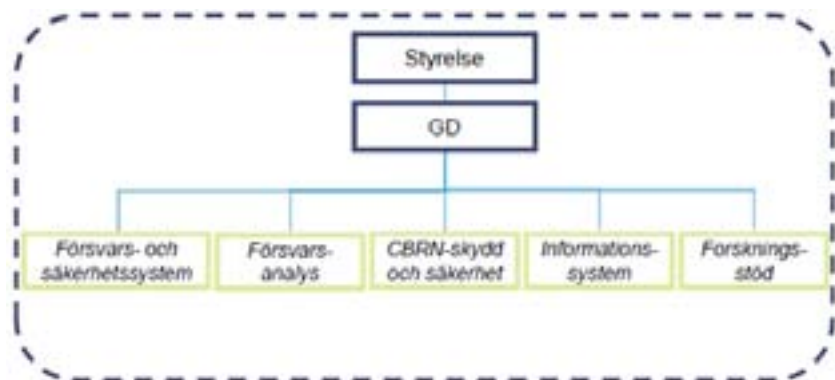
6.4.3 Organisation

Allmänt

FOI är organiserat i fem avdelningar varav fyra är forskningsavdelningar med olika expertområden och ansvar för kundkontakter samt försäljning. Forskningsavdelningarna är avdelningarna för Försvars- och säkerhetssystem, Försvarsanalys, CBRN-skydd och säkerhet samt Informationssystem. Den femte avdelningen, Forskningsstöd, stödjer verksamheten med administration, kommunikation och IT-tjänster, m.m.

³¹ *Forskning för regeringens behov* (utgiftsområde 6: anslag 1:9): 45,4 miljoner kronor; *Forskning inom CBRN-området* (utgiftsområde 6: anslag 1:9): 50,6 miljoner kronor; *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik och nedrustning* (utgiftsområde 5: anslag 1:6): 32,4 miljoner kronor; *Internationell verksamhet och exportstöd* (utgiftsområde 6: anslag 1:9): 16,1 miljoner kronor.

Figur 6.4 FOI organisation 2010



Källa: FOI.

FOI har sitt huvudkontor i Kista i Stockholm. Dessutom har myndigheten verksamhet i Grindsjön utanför Stockholm, Linköping och Umeå.

Nedan följer en beskrivning av verksamheten vid respektive avdelning. I avsnittet därefter beskrivs beroenden mellan verksamheter och de delar av verksamheten som av FOI betraktas som integritets- och säkerhetskänsliga – beskrivningarna bygger på underlag från myndigheten samt de verksamhetsbeskrivningar som tagits fram på uppdrag av utredningen.

Avdelningen för Försvars- och säkerhetssystem

Avdelningen för försvars- och säkerhetssystem skapar, värderar och förmedlar kunskap och teknik för system på alla nivåer.

Avdelningen har främst verksamhet inom områdena:

- systemteknik,
- flygteknik,
- undervattensteknik,
- verkan och skydd,
- energetiska material,
- elektromagnetiska vapen, och
- kärnvapenfrågor.

Den huvudsakliga uppgiften för avdelningen är att förse Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och FMV med tekniskt-vetenskapligt kunnande inom avdelningens huvudområden.

Forskningen inom dessa områden sträcker sig från fysikaliska och kemiska fenomen till lösningar i form av komplexa tekniska system. Avdelningen genomför värdering av skydd, verkan och sårbarhet, såväl på plattformsnivå som upp till taktisk systemnivå. Liknande risk- och sårbarhetsbedömningar kan också genomföras för det civila samhällets behov.

Avdelningen stödjer verksamheten för de myndigheter inom Sverige och EU som ansvarar för det civila samhällets förmåga att möta hot och hantera kriser.

Avdelningen förfogar över, i Sverige, unika experimentella resurser för såväl små som storskaliga försök.

Verksamheten är lokaliserad till Kista och Grindsjön.

Kopplingar till annan verksamhet

Försvars- och säkerhetssystemers verksamhet är beroende av andra avdelningar verksamhet. Exempel på beroenden från andra avdelningar är forskningen inom sensorteknik, telekrig och telekommunikation som bedrivs vid avdelningen för informationssystem. Kunskaperna om energetiska material är av betydelse för verksamheten inom såväl CBR-relaterade frågor som miljöområdet. Forskning rörande explosivämnesdetektion vilar på kompetenser rörande energetiska material, sensorområdet och kunskaper om kemiska toxiska ämnen.

Integritetskänslig verksamhet

Delar av den verksamhet som avdelningen bedriver är av integritetskänslig natur. Generellt är medverkan i nationellt underrättelsearbete samt operativt deltagande i arbete rörande icke-spridningsfrågor såväl integritetskänsligt som sekretessbelagt.

Även avdelningens verksamhet inom områden som har koppling till vapen och vapensystem är integritetskänslig ur ett försvars- och utrikesperspektiv. En stor del av verksamheten rörande vapen, från

explosivämne till vapensystem är integritetskänslig.³² Mer övergripande kunskaper om militära plattformar och system samt utveckling av modeller för vapen och system av vapen är också integritetskänslig verksamhet och kunskap.

Vidare är forskning kring navigering och styrning av robotar samt signaturer för flygande plattformar av integritetskänslig natur. Inom undervattensområdet är kunskaper om kommunikation och farkostsignaturer speciellt integritetskänsligt. Vidare är de tekniska delarna av kärnvapenområdet integritetskänsliga.

Avdelningen för CBRN-skydd och säkerhet

Avdelningen för CBRN-skydd och säkerhet bedriver forskning avseende skydd mot och hot från CBRN-ämnena.

Verksamheten vid avdelningen omfattar:

- hotvärdering och verkan,
- analys, samt
- tekniskt och medicinskt skydd.

Verksamheten är baserad på experimentell forskning, studier och utvecklingsarbete och genomförs genom långsiktig behovsriktad forskning avseende skydd mot användning av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) ämnen samt bevakning av den vetenskapliga, tekniska och säkerhetspolitiska utvecklingen avseende massförstörelsevapen.

Avdelningens två huvudkunder är Försvars- och Utrikesdepartementen. Andra viktiga kunder är Försvarsmakten och MSB.

Försvarsdepartementets finansiering stödjer i huvudsak verksamhet för att ta fram ett förbättrat CBRN-skydd åt Försvarsmakten för människa, miljö och materiel samt att förbättra det civila samhällets CBRN-skydd för människa, miljö och infrastruktur. Vidare förser avdelningen Försvarsmakten och Utrikesdepartementet med kunskap, utveckling och avrop i frågor rörande miljörisker i samband med internationell verksamhet.

Verksamheten är förlagd till Umeå.

³² Delar av verksamheten är även tillståndspliktig t.ex. explosivämnestillverkning och hantering av vapen.

Kopplingar till annan verksamhet

Forskning rörande hotvärdering avseende CBR-ämnen har kopplingar till det säkerhetspolitiska området, men också till verksamheten rörande vapenbärare och kärnvapenfrågor. Vidare är den tekniska forskningen vid avdelningen av vikt för samhällsvetenskaplig forskning rörande samhällets säkerhet.

Forskningen inom miljöområdet har kopplingar till verksamheter vid alla de tre andra forskningsavdelningarna. Viktiga samarbeten finns med sensorområdet för detektion och övervakning relaterad till CBR-ämnen.

Integritetskänslig verksamhet

Ett flertal tekniska verksamheter inom avdelningen för CBRN-skydd och säkerhet är att betecknas som integritetskänsliga, vilket följer med nödvändighet av att verksamheten är relaterad till massförstörelsevapen. Delar av verksamheten är dessutom tillståndspliktig t.ex. tillverkning av C-stridsmedel.

Avdelningen för Informationssystem

Avdelningen för informationssystem bedriver forskning rörande informationssystem över hela spektrat från sensorer till beslutsstöd.

Forskningen omfattar sensorer eller system av sensorer som kan övervaka händelser, ge tidiga varningar, hjälpa till att styra insatser och kartlägga skadeomfattning. Vidare omfattar forskningen IT-säkerhet, kommunikation och telekrig där man studerar hur informationen från sensorerna på ett säkert sätt når beslutsfattaren samt datafusion, systemutveckling och människa-system-interaktion (MSI) som säkerställer att användarna kan förstå och omsätta den tillgängliga informationen i effektiva beslut. Inom avdelningen finns även FLSC, (Flygvapnets LuftStridssimulering Centrum) som med hjälp av simulatorer genomför operativ träning för flygvapnets piloter samt utveckling av flygsystem och taktik. Simuleringarna genomförs ibland som en del av ett nätverk med liknande anläggningar runt om i världen.

Avdelningens huvudkunder, Försvarmakten och FMV, stöds med kunskap alltifrån formulering av förmåga, via materiel-

anskaffning till hur soldaterna ska bli säkrare och effektivare vid internationella insatser. Avdelningen har även kunder inom näringsliv, myndigheter och bland forskningsfinansiärer.

Verksamheten är lokaliserad till Linköping och Kista.

Kopplingar till annan verksamhet

Sensorforskningen har kopplingar till forskning om explosivämnen men också till verksamheter rörande plattformar såsom flyg och ubåtar samt skyddsforskning. Vidare finns kopplingar till CBR-områdena för detektion och övervakning av sådana ämnen. Inom telekrigsområdet finns kopplingar till såväl flyg- som undervattensområdet men också forskning om systemteknik och skydd. IT-säkerhets- och kommunikationsområdena har samverkan både med den samhällsvetenskapliga forskningen och metodstödsverksamhet som bedrivs vid avdelningen för Försvarsanalys. Slutligen är verksamheten vid FLSC sammankopplad med forskning inom flyg- och systemteknikområdena.

Integritetskänslig verksamhet

All verksamhet som rör telekrig är integritetskänslig och sekretesskyddad. Även annan verksamhet inom avdelningen är integritetskänslig såsom större delen av verksamheten inom IT-säkerhetsområdet, metoder och verktyg för bearbetning av under rättelseinformation samt delar av verksamhet rörande telekommunikation. Även forskning som behandlar samverkande sensorsystem för t ex plattformar och IED-detektion³³ liksom mätningar av signaturer och signaturanpassning för olika plattformar är i många fall integritetskritisk.

Slutligen är information och kunskap som handhas inom ramen för verksamheten vid FLSC, som är en utlagd del av Flygvapnet, att betrakta som känslig.

³³ IED står för *Improvised Explosive Device*

Avdelningen för Försvarsanalys

Avdelningen för Försvarsanalys är en multidisciplinär resurs som genom att ta fram underlag och utveckla metoder, verktyg och arbetsformer syftar till att utgöra ett kvalificerat och policyrelevant beslutsstöd inom försvar och säkerhet.

Avdelningen för Försvarsanalys är organisatoriskt uppdelad i, och har verksamhet inom bl.a. områdena:

- säkerhetspolitik,
- fredsfrämjande insatser,
- strategi och policy,
- logistik, personal och ekonomi,
- förmågor och koncept samt
- samhällets säkerhet.

Avdelningen har bl.a. i uppgift att identifiera och analysera omvärldsförändringar. Kännetecknande för verksamheten är förmågan att formulera och lösa komplexa problem, förmågan att etablera tvärvetenskapliga projekt för att behandla problem integrerat med kunskap från olika områden samt förmågan att anpassa metoder och sakkunskap till förändringar i uppdragsgivarnas verklighet. En viktig del av detta är förmågan att i samverkan med myndighetens tekniska avdelningar omsätta teknisk forskning i praktiska lösningar på försvars- och säkerhetsproblem, genom övergripande systemförståelse, kundnära perspektiv och god problemformuleringsförmåga.

De huvudsakliga uppdragsgivarna är Regeringskansliet och Försvarsmakten samt i en mindre utsträckning MSB. En viktig särart hos avdelningen är att uppdragen ofta sker genom direktstödande verksamhet i uppdragsgivarnas egen organisation. Avdelningens medarbetare bidrar med stöd till Försvarsmaktens verksamhet, bl.a. med operationsanalytiskt stöd. Detta stöd utgör en integrerad del av förändringsarbetet inom Försvarsmakten.

Verksamheten är i huvudsak förlagd till Kista.

Kopplingar till annan verksamhet

Avdelningens verksamhet inom det säkerhetspolitiska området har ett tillämpat fokus och har kopplingar till den tekniskt relaterade verksamheten avseende massförstörelsevapen och deras bärare, men också till rymdfrågorna. De tekniska kunskaperna inom miljöområdet är av vikt för forskning rörande miljösäkerhet. Det metodstöd som lämnas till främst Försvarsmakten är till sin kvalitet dels beroende av teknikrelaterad forskning om olika vapensystem, sensorsystem och telekrigsområdet. Försvarsanalys verkar även, genom sin policystödande funktion, som navet i flertalet övergripande analyser vilka har den tekniska forskningen vid de andra avdelningarna som essentiell indata. På omvänt sätt ger avdelningens integrerade metodstöd hos Regeringskansliet och Försvarsmakten domänkunskap till andra avdelningar.

Integritetskänslig verksamhet

Avdelningen bedriver ofta verksamhet i nära samarbete och ibland helt integrerat med uppdragsgivarens beslutsfattare inom flera känsliga områden. Informationsutbytet med myndigheter och organisationer i andra länder ställer ofta krav på kunskap och förtroende och är att betrakta som integritetskänslig. Då avdelningens medarbetare medverkar i viktiga planeringsprocesser inom Försvarsmakten, bl.a. den långsiktiga planeringen (perspektivplanering) samt operativa och taktiska studier så är denna del av verksamheten att betrakta som integritetskänslig. Övriga känsliga områden där avdelningen deltar i Försvarsmaktens interna och integritetskänsliga processer är den strategiska materieförsörjningen, personalförsörjningsreformen, kostnadsberäkningar och värdering av förmåga, förband och system samt konceptutveckling. Anställda vid avdelningen stödjer även den operativa insatsverksamheten direkt. Direktstöd ges även till försvarsdepartementet och bl.a. den politiska ledningen erhåller stöd med framtagande av policyunderlag i frågor som gäller exempelvis omvärldsbedömningar, strategiska bedömningar (hot, risker, trender och konsekvenser), styrning/uppföljning av samhällets krisberedskap eller styrning av myndigheter inom försvarsområdet.

Avdelningen för forskningsstöd

Avdelningen för forskningsstöd arbetar förutom med stödverksamheter inom FOI t.ex. ekonomi och juridik även med några externfinansierade projekt. De berör dels anslagsposten 1:9 ap. 4 *Internationell verksamhet och exportstöd* dels FOI:s medverkan i Försvarsmaktens FoT-process och materielprocess samt vissa metodutvecklingsprojekt.

6.4.4 Forskningsområden

Analys, säkerhet och sårbarhet

FOI arbetar med att ta fram analyser och policyunderlag inför beslut inom forskningsområdet. FOI lämnar beslutsstöd i frågor som rör dels utveckling av hotbilden, dels nationella komplexa system såsom försvarets planering, säkerhet och beredskap samt miljö- och resursplaneringsproblem. Det gäller problemformulering, stöd till strategiskt förändringsarbete och metoder för att värdera handlingsalternativ. Kompetenser som används för arbetet rör bl.a. tekniska system, säkerhetspolitik, internationella insatser, krishantering, värdering av försvarsförmåga, materieförsörjning, miljöstrategiska studier, problemstrukturering och scenariometodik.

Operationsanalys, modellering och simulering

Forskningsområdet bidrar i studier, analyser, metod- och modellutveckling till bra beslutsunderlag och ett effektivt resursutnyttjande. FOI utvecklar metoder för trovärdig och kostnadseffektiv modellering och simulering. Operationsanalysgrupper stödjer verksamheter inom Försvarsmakten genom att de bidrar till systematik och kvalitet i underlag inför beslut.

Skydd mot CBRN och andra farliga ämnen

Forskningen bedrivs i internationellt samarbete och ska säkerställa att Sverige har tillgång till kvalificerade experter inom CBRN-området.

Verksamheten inriktas huvudsakligen mot bedömning och värdering av hot, identifiering av farliga ämnen och verifiering av användning, utvärdering av olika typer av skydd. Det gäller t ex medicinskt skydd, individuellt andnings- och kroppsskydd samt larmnings- och varningsinstrument.

Ledning med MSI, Människa-System-Interaktion

Forskningen på ledning och MSI fokuserar på beslutsfattare och deras möjligheter att tillgodogöra sig relevant information. Genom forskningen om människa-system-interaktion (MSI) och ledningsmetodikfrågor kan FOI fastställa vilka behov som finns och hur de bör uppfyllas. Ofta blir informationsfusion en viktig detalj för det slutliga beslutsstödet. Den kunskap FOI skapar kan också stödja samhällets säkerhet när det gäller förebyggande åtgärder och operativ krishantering.

Bekämpning och skydd

FOI forskar på vapenteknologier som utskjutning, framdrivning, styrning, navigering, målsökning, stridsdels- och explosivämnes-teknik. Forskningen sker bl.a. för att möjliggöra graderbar vapenverkan över och under vatten. Skyddsforskningen omfattar traditionella och nya tekniker för behovsanpassade skydd av enskilda individer, plattformar och anläggningar.

Telekrig och vilseledning

Inom forskningsområdet bedrivs utbildning samt teoretisk och experimentell forskning gällande radio, radar, laser, IR, mikrovågsteknik (HPM) och signaturanpassning. FOI arbetar exempelvis med hot i form av elektronisk störning och med hur telekrig och vilseledning kan förbättra säkerhet och verkan för Försvarsmakten med även samhället i stort.

Sensorer och signaturanpassning

FOI:s forskning inom sensorområdet omfattar sensorer över och under vatten samt den speciella miljö där sensorerna ska verka. Viktiga områden är optronik, laser, radar, akustik och sensornära signalbehandling. Speciellt studeras möjligheterna med samverkande sensorer. Inom signaturanpassning fokuserar FOI på smarta ytmaterial och modellering av mål och bakgrunder.

6.4.5 Internationellt samarbete

Bilaterala relationer

På regeringsnivå finns ett antal bilaterala samförståndsavtal, och tidig samverkan under sådana s.k. *Memorandum of Understanding* (MoU) sker i många fall som forskningssamarbeten. Samverkan med USA är högt prioriterat ur forskningssynpunkt. FOI har via denna etablerade samverkan kunnat vidga kontakten mot USA:s säkerhetsforskningsprogram inom Department for Homeland Security (DHS). Under 2006–2007 förhandlade FOI på regeringens uppdrag om ett övergripande nationellt avtal som MSB ansvarar för.

På europeisk basis utgör de tre LoI³⁴-länderna Storbritannien, Frankrike och Tyskland de huvudsakliga samverkanspartnerna.

FOI bedriver ett strategiskt samarbete även med Nederländerna och Kanada och har på regeringens uppdrag slutit ett trilateralt MoU med dessa länder.

Samverkan med övriga europeiska länder (inom LoI och Norden) sker huvudsakligen inom ramen för multilaterala avtal. Utom Europa har FOI även etablerade kontakter med Australien.

FOI har kontakten med länderna i Sydostasien där FOI har etablerat samarbete med bl.a. Sydkorea och Singapore.

Samverkan med de nordiska länderna sker huvudsakligen inom ramen för ett samnordiskt forskningssamarbete. Samtliga nordiska länder har också möjlighet att samverka inom ramen för samförståndsavtalet *Europa*, vilket möjliggör projektsamverkan mellan 19 europeiska länder oberoende av organisatorisk tillhörighet.

På det flygtekniska området deltar FOI i ett flertal nätverk inom såväl civil som militär flygforskning. Deltagande i programmen *Garteur*, *Erea* och *Acirkare* har medfört att FOI kunnat

³⁴ LoI står för *Letter of intent*.

vara med och påverka den europeiska flygtekniska forskningens långsiktiga inriktning. Samverkan har inneburit en koordinering och integration av resurser för flygteknisk forskning samt en möjlighet att verka för samarbete med framför allt europeiska industrier och myndighetsorgan, bl.a. inom ramen för EU:s ramprogram.

EU:s ramprogram och säkerhetsforsknings-samverkan

Samverkan inom ramen för den europeiska unionen är, med undantag för verksamhet som rör den europeiska försvarsbyrån (EDA), främst fokuserad på EU:s ramforskningsprogram och säkerhetsforskning.

FOI har i tidigare ramprogram främst deltagit i flygtekniska projekt. Det sjunde ramforskningsprogrammet, som inletts under 2007, inkluderar rymd- och säkerhetsforskning i ett särskilt delprogram. FOI har de senare åren deltagit i det förberedande säkerhetsforskningsprogrammet.

Under 2010 initierades sex projekt med FOI-medverkan från EU:s säkerhetsforskningsprogram, och ytterligare tio förväntas starta under 2011.³⁵

Samordning av FoT inom Europeiska försvarsbyrån (EDA)

FOI är samordningsansvarig svensk myndighet för FoT inom EDA, och institutets generaldirektör upprätthåller rollen som forskningsdirektör.

FOI roll inom Nato och EAPR/Pff

Natos forskningsorganisation *Research and Technology Organisation* (RTO) är en viktig del av det försvarsteknologiska samarbetet inom den atlantiska alliansen. Partnerskapssamarbetet och det euroatlantiska rådet möjliggör medverkan av bl.a. Sverige inom

³⁵ Aktuella områden som får EU-finansiering är bl.a.:

–Teknik för att upptäcka och lokalisera tillverkning av hemmagjorda bomber.

–Metoder för att upptäcka avvikande beteenden i t.ex. stora folksamlingar.

–Övervakning från luften av farkoster på vatten.

–Undersökning för att och öka förståelsen för vad som påverkar människors känsla av (o)trygghet.

RTO. FOI sammanhåller den svenska medverkan i samtliga RTO:s forskningspaneler samt i ett antal expertgrupper. Mer än hälften av deltagandet sker genom FOI. Sverige är den fjärde största aktören i RTO.

6.4.6 Ekonomi, m.m.

I detta avsnitt redovisas bl.a. myndighetens intäkter och kostnader under perioden 2005–2009.

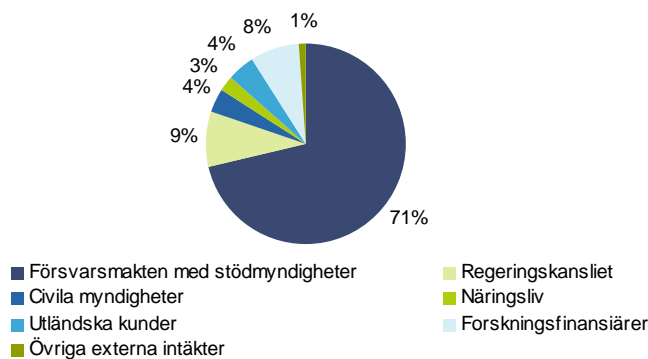
Intäkter

FOI:s verksamhet finansieras i huvudsak av avgifter som myndigheten tar ut av sina kunder, huvudsakligen Försvarsmakten och FMV. Avgifterna ska på lång sikt täcka FOI:s kostnader. Andelen avgiftsfinansierad verksamhet har under de senaste fem åren varit relativt stabil på 80–86 procent. Samtidigt har andelen intäkter från anslag minskat från 16 procent 2005 till 9 procent år 2009. Andelen intäkter från bidrag har samtidigt ökat från 2 procent till 8 procent.

FOI:s intäkter per marknadsområde illustreras av Figur 6.5. Huvudkunderna är Försvarsmakten, FMV och Regeringskansliet.

Figur 6.5 FOI:s intäkter per marknadsområde 2009

FOI:s intäkter per marknadsområde 2009



Källa: FOI

Tabellen nedan visar en sammanställning av FOI:s finansiering för perioden 2005–2009.

Tabell 6.6 FOI:s intäkter 2005–2009

MSEK	2005	2006	2007	2008	2009
Verksamhetens intäkter					
Intäkter av anslag	202,1	210,4	72,6	95,2	92,8
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	1033,7	955,3	1024,7	890,4	894,2
Intäkter av bidrag	20,6	21,9	92,6	75,9	91,1
Finansiella intäkter	0,8	1,0	2,8	4,0	1,8
Summa verksamhetens intäkter	1 257,2	1 188,5	1 192,7	1 065,5	1 079,9

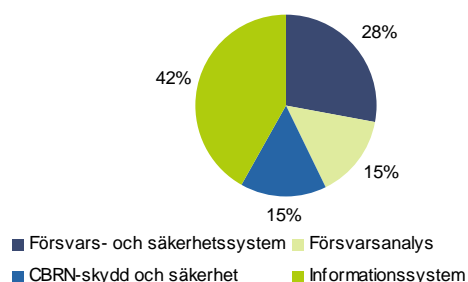
Källa: FOI Årsredovisning 2009

Av tabellen framgår att intäkterna har minskat med 177 miljoner kronor sedan 2005. Detta beror bl.a. på neddragning av kompetensområden och minskade beställningar från Försvarsmakten och FMV. Under 2009 var verksamhetens intäkter 1 079 miljoner kronor, vilket dock är en ökning med 14,4 miljoner kronor eller 1,4 procent jämfört med 2008. Detta beror främst på ökade intäkter från Försvarsmakten och från utländska kunder.

Fördelningen av intäkter per avdelning under 2009 framgår av Figur 6.6 nedan.

Figur 6.6 Intäkter per avdelning 2009

Intäkter per avdelning 2009



Källa: FOI

Av figuren framgår att avdelningen *Informationssystem* fakturerar 42 procent av myndighetens intäkter. Avdelningen för *Försvars- och säkerhetssystem* svarar för 28 procent medan resterande intäkter

fördelar sig med 15 procent på avdelningen för *Försvarsanalys* respektive *CBRN-skydd och säkerhet*.

Kostnader

Tabell 6.7 Kostnader 2005-2009

MSEK	2005	2006	2007	2008	2009
Kostnader för personal	-803,2	-714,7	-684,8	-655,0	-641,2
Kostnader för lokaler	-128,9	-124,1	-143,2	-120,8	-120,7
Övriga driftskostnader	-246,9	-214,2	-218,5	-230,3	-234,6
Finansiella kostnader	-4,1	-5,5	-7,9	-5,5	-1,9
Avskrivningar och nedskrivningar	-61,0	-68,6	-117,5	-37,7	-33,9
Summa verksamhetens kostnader	-1 244,2	-1 127,2	-1 171,8	-1 049,3	-1 032,4

Källa: FOI Årsredovisning 2009

Av tabellen framgår att myndighetens kostnader har minskat från 1 244 miljoner kronor 2005 till 1 032 miljoner kronor 2009, varav 641 miljoner kronor avser personalkostnader. Samtliga kostnadsslag minskade under perioden, varav kostnaden för personal har minskat i störst omfattning. De totala kostnaderna har 2009 minskat med 16,9 miljoner kronor eller 1,6 procent jämfört med 2008. Personalkostnaderna har samtidigt minskat med 13,7 miljoner kronor eller 2,1 procent. Detta beror främst på frivilliga avgångar, men även till viss del på personalreduktioner. Även lokal-kostnaderna har minskat under det gångna året. Däremot har drift-kostnaderna ökat med 4,3 miljoner kronor eller 1,9 procent i förhållande till föregående år, detta beror framförallt på ett ökat inköp av varor och resor.³⁶

³⁶ Uppdrag som utbetalats till annan part i enlighet med avtal minskar med 7,4 miljoner kronor jämfört med 2008 medan köp av externa tjänster ligger kvar på samma nivå som under 2008, dvs. på 118,9 miljoner kronor.

6.5 Försvarshögskolan

6.5.1 Allmänt

Våren 2007 beslutade riksdagen att inrätta FHS som en statlig högskola fr.o.m. den 1 januari 2008, vilket innebär att både militära och civila studenter kan ta del av utbildningarna. FHS har tillkommit som myndighet och högskola för att tillgodose specifika behov hos främst Försvarsmakten, men även för myndigheter inom samhällets krisberedskap, t.ex. MSB, samt andra intressenter inom försvars- och säkerhetsområdet.³⁷

6.5.2 Uppgifter

Enligt 2011 års regleringsbrev från Försvarsdepartementet respektive Utbildningsdepartementet har FHS i uppdrag att anordna utbildning samt att stödja utformningen av svensk försvars- och säkerhetspolitik. I regleringsbreven anges att FHS ska:

- stödja utformningen av svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utformningen och utvecklingen av samhällets krisberedskap genom att bedriva kvalitativ och relevant verksamhet som underlag för regeringens arbete,
- för regeringens behov bedriva 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,
- anordna utbildning som leder till officersexamen³⁸,
- på uppdrag av Försvarsmakten utbilda personal för att därigenom bidra till att det militära försvarets kompetensbehov inom ramen för högskolans kompetensområden tillgodoses, samt

³⁷ FHS styrs i dag från både Utbildnings- och Försvarsdepartementet.

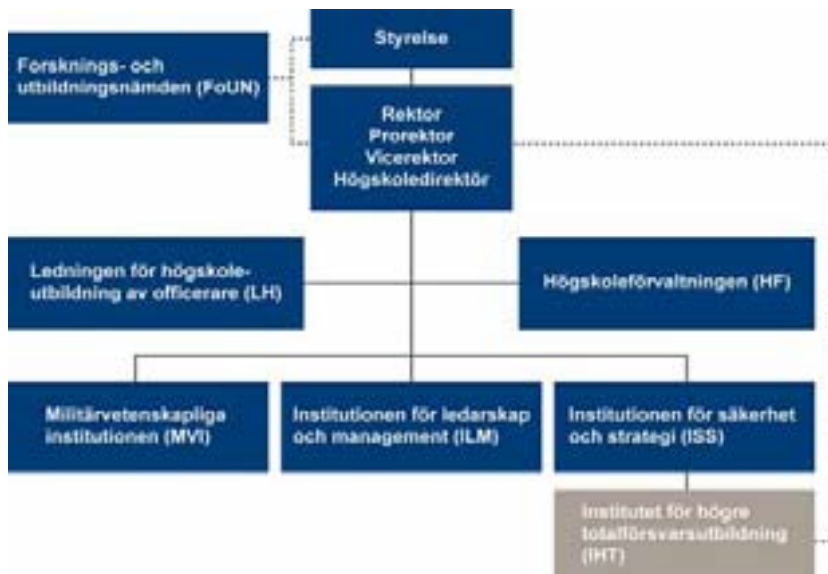
³⁸ Under 2011 ska minst 90 helårsstudenter ha påbörjat grundutbildning på officersprogrammet.

- bidra till kunskaps- och metodutveckling samt utvecklande av relevanta utbildningar och utbildningsinslag rörande säkerhetssektorreformer (SSR).³⁹

6.5.3 Organisation

FHS leds av en styrelse som tillsammans med rektor, prorektor, vicerektor och högskoledirektören FHS leder verksamheten.

Figur 6.7 FHS organisation 2010



Källa: FHS Årsredovisning 2009.

FHS genomför utbildnings- och forskningsverksamhet i Stockholm, Solna och Karlstad.

³⁹ Försvarshögskolan samverkar med Folke Bernadotteakademien (FBA) och andra berörda svenska myndigheter vad avser bidrag till ett samlat svenskt förhållningssätt till SSR.

Forsknings- och utbildningsnämnden

Forsknings- och utbildningsnämnden har till uppgift att bl.a. granska institutionernas kvalitetsarbete. Ledningen för högskoleutbildning av officerare har programansvar för flera av högskolans utbildningar, däribland officersprogrammet.

Högskoleförvaltningen

Högskoleförvaltningen ansvarar för stöd till högskoleledningen och till utbildnings- och forskningsverksamheten vid högskolan. Förvaltningen ansvarar för administrativt lednings- utbildnings- och forskningsstöd, IT-frågor, lokalfrågor, övrigt stöd och service till lärare och studenter, ekonomi och marknadsföring, registratur, juridiska frågor och bibliotek m.m.

Institutioner

FHS är organiserat i tre institutioner samt en särskild enhet för ledning för högskoleutbildning av officerare. Forskningsverksamheten bedrivs inom ramen för dessa tre institutioner:

- Militärvetenskapliga institutionen,
- Institutionen för ledarskap och management, samt
- Institutionen för säkerhet och strategi.

6.5.4 Utbildning

Grundutbildning

Allmänt

Den största anslagsfinansierade utbildningen vid FHS är officersprogrammet som är den grundläggande utbildningen till officer. I officersprogrammet ingår bl.a. två ämnen som är helt unika för FHS, nämligen krigsvetenskap och militärteknik. FHS bedriver i dag utbildning i sammanlagt åtta ämnen. Dessa ämnen har prioriterats i FHS forsknings- och utbildningsstrategi⁴⁰ och är:

⁴⁰ FHS skrivelse den 15 december 2010, *Forskning om krig och kris – militära och civila perspektiv i samspel och förening - Försvarshögskolans forskningsstrategi*.

- 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, samt
- statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik och strategi.

FHS har anslag för *grundutbildning* från Utbildningsdepartementet som avser finansiering av helårsstudieplatser, bibliotek och styrelsearbete.

Från Försvarsdepartementet har FHS anslag för uppgifter i samband med genomförandet av det treåriga *officersprogrammet*, m.m. Vidare finansierar anslaget FoU m.m. inom vissa av högskolans kompetensområden samt utveckling av officersutbildningen på grundnivå. Anslaget finansierar även kurser inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) samt viss forskning och analysstöd för regeringens behov.

Officersprogrammet

Officersprogrammet ska ge de teoretiska kunskaper och de praktiska förmågor som krävs för att kunna bli anställd som officer i Försvarsmakten. De blivande officerarnas studier fokuseras på officersyrkets kärna som grundas på nya akademiska ämnen som krigsvetenskap, militärteknik och ledarskap.

Hösten 2008 började 101 studenter utbildningen på officersprogrammet och hösten 2009 började 146 studenter utbildningen.⁴¹ Enligt regleringsbrevet för 2011 ska minst 90 aspiranter ha påbörjat utbildningen.

⁴¹ En särskild omständighet för studenter på officersprogrammet är att dessa inte får sin inkomst från studiemedel. Detta innebär att dessa studenter kostar Försvarsmakten mer än andra studenter då myndigheten finansierar dessa direkt genom olika ersättningar. Underlagsrapporter till utredningen har uppskattat denna kostnad till drygt 72 miljoner kronor årligen.

Övrig utbildning

Utöver officersprogrammet genomför FHS ett antal fristående kurser finansierade via anslag från utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*.

Fristående kurser ges inom ämnesområdena statskunskap, ledarskap, militärhistoria och militärteknik. 2009 var det andra året som FHS genomförde utbildning finansierad via anslag från utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning*.

Uppdragsutbildning

Allmänt

FHS tillhandahåller uppdragsutbildning efter beställning från olika myndigheter, organisationer, företag, m.m.

Volym uppdragsutbildning

Sammantaget 411 personer deltog 2009 i poänggivande uppdragsutbildning att jämföra med 344 under 2008. Utöver den poänggivande uppdragsutbildningen så har också 1 071 personer deltagit i icke-poänggivande utbildning med en omfattning från en dag till fem veckor⁴². Antalet individer i uppdragsutbildning har minskat marginellt mellan 2008 och 2009 medan antalet helårsstudenter ökat något.

Totalt för 2009 genomfördes utbildning på uppdrag av Försvarsmakten till en volym av 153,3 miljoner kronor och till övriga uppdragsgivare till en volym av 29,5 miljoner kronor. Sammantaget motsvarar intäkter från uppdragsutbildning 35 procent av FHS totala intäkter, jämfört med 48 procent 2008.

Högre militär utbildning (officersutbildning)

Den högre militära utbildningen vid FHS bedrivs som uppdragsutbildning på beställning från Försvarsmakten. I dag bedrivs uppdragsutbildningen vid FHS i form av:

⁴² Detta motsvarar en volym på cirka 31 helårsstudenter.

- chefsprogram (ChP),
- högre stabsofficersutbildning (HSU),
- stabsutbildning (SU), och
- operativ stabskurs (OPSK).

Övrig uppdragsutbildning för Försvarsmaktens behov

Förutom programutbildningen genomför FHS ett antal fristående kurser för Försvarsmaktens behov.⁴³ Därutöver genomförs som uppdragsutbildning ett stort antal kurser omfattande ett till fem veckors utbildning.

Övrig uppdragsutbildning för andras behov

Utöver den uppdragsutbildning som sker på uppdrag av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd (MSB) och beredskap bedrivs också utbildning på uppdrag av en rad andra myndigheter och organisationer. Som exempel kan nämnas Svenska Fotbollsförbundet, Vägverket/ Banverket och Saab Automobile. Vidare har till följd av en beställning av uppdragsutbildning från MSB en magisterkurs i samhällsvetenskap med inriktning mot krisberedskap startats⁴⁴.

Examina vid FHS

Kandidatexamen

FHS ger kandidatexamen inom huvudområdena:

- historia med inriktning mot militärhistoria,
- krigsvetenskap,
- ledarskap under påfrestande förhållanden,
- militärteknik,
- statsvetenskap,
- statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan, samt

⁴³ Som exempel kan nämnas ettåriga kurser som Concept Development and Experimentation och Militärteknisk påbyggnadsutbildning.

⁴⁴ FHS genomför utbildningen, som är en distansutbildning som riktar sig till yrkesverksamma inom krishanteringssystemet, och Uppsala universitet examinerar.

- statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik.

Under 2008 utfärdade FHS sina första kandidatexamina i krigsvetenskap och militärteknik. Under 2009 har 19 examina på kandidatnivå utfärdats.

Magisterexamen

På avancerad nivå ges magisterexamen inom huvudområdena:

- krigsvetenskap,
- statsvetenskap med inriktning mot krishantering och
- internationell samverkan, samt
- statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik.

Inga examina på magisternivå utfärdades 2009.

Yrkesexamen

FHS ger också officersexamen, en yrkesexamen på grundnivå. 2009 har också officersexamen utfärdats första gången sedan FHS inrättades som högskola.

Tabell 6.8 Examina under 2008 och 2009

Examina	2009		2008	
	Totalt	Varav kvinnor	Totalt	Varav kvinnor
Högskoleexamen	1	1	-	-
Kandidatexamen	19	1	6	-
Magisterexamen	-	-	-	-
Officersexamen	62	11	-	-

Källa: FHS årsredovisning.

Antal studenter, m.m.

Det totala antalet individer som studerade vid FHS 2009 var 1 173 vilket är en ökning med 38 procent jämfört med 2008. Mätt i antalet helårsstudenter är ökningen 129 procent. Inom officersprogrammet har antalet helårsstudenter mer än fördubblats och

antalet helårsstudenter som studerar på fristående kurser har ökat från 56 till 184.

Under 2009 så har totalt 12 doktorander anställda inom FHS och Försvarsmaktens doktorandprogram.

6.5.5 Forskning och forskningsämnen

Allmänt

Utvecklingen av FHS har gradvis kommit att omfatta mer än högre officersutbildning och inbegriper i dag forskning (och utbildning) för hela försvars- och säkerhetssektorn. Hit hör bl.a. kris- hanteringsforskning inom samhällsskydd och beredskap (skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar). Den forskning som bedrivs i dag är också ett resultat av den ansvarsfördelning mellan FHS och Försvarsmakten som gjordes i samband med FHS inrättande som högskola.

Förutom de rent militära forskningsområdena har forskningen samhällsvetenskaplig inriktning och omfattar t.ex. folkrättsliga frågor.

Forskningsämnen

Vid FHS bedrivs forskning och utbildning inom ett antal ämnen och inriktningar av ämnen som speglar högskolans profil med dess fokus på krigföring och krishantering. Ämnena krigsvetenskap och militärteknik är ämnen som i Sverige är unika för FHS, vilket innebär att högskolan har ansvar för dessa ämnens utveckling nationellt. De övriga ämnena utgör egna inriktningar inom ämnen som återfinns på andra svenska lärosäten. Ämnena utgör tillika högskolans forskningsområden.

Folkrätt

Forskningen och utbildningen är inriktad mot folkrättsliga regler som bl.a. rör rätten att använda militärt våld, folkrättsliga aspekter på internationella fredsoperationer, krigets lagar, mänskliga rättigheter i väpnad konflikt, fredsoperationer och andra kris-

situationer, samt ansvarsfrågor i internationella militära operationer i olika konfliktnivåer och sammanhang.

Krigsvetenskap

Forskningen i krigsvetenskap syftar till att:

- Förstå och förklara krigserfarenhet på nya sätt,
- Systematiskt ifrågasätta militära föreställningars stabilitet, samt
- Studera framtida betingelser för krigföring.

Forskning inom krigsvetenskap har såväl inomvetenskaplig och utbildningsrelaterad som praktisk relevans och karaktär.

Inom krigsvetenskapen ingår även militärstrategi. Forskning och utbildning i militärstrategi handlar specifikt om att analysera och beskriva länken mellan det övergripande politiska beslutsfattandet och genomförandet av militära operationer. Dessutom ingår frågor som rör skapandet av militär förmåga på kort och på lång sikt.

Ledarskap

Forskning rörande ledarskap och management syftar, på ett övergripande plan, till att identifiera relevanta sociala och beteendemässiga faktorer och mekanismer av betydelse för ledarskap och ledarskapsrelationer i komplexa och krävande situationer.

Ledningsvetenskap

Ledningsvetenskapen behandlar formulering av mål, samt val, samordning och inriktning av resurser för att uppnå mål i tidsbegränsade verksamheter och under omständigheter som ofta innebär fara för de inblandade. Målet kan kräva en serie av verksamheter eller en enskild verksamhet. Viktiga exempel är ledning av väpnad strid i militära sammanhang och ledning av räddningsinsatser vid olyckor och katastrofer.

Militärhistoria

Militärhistoria är det vetenskapliga studiet av historia där militärens roll sätts in i ett större politiskt, ekonomiskt och socialhistoriskt sammanhang. Traditionellt har studierna utnyttjats för att analysera historiska fälttåg och operationer i syfte att fastslå generella doktriner och belysa principer. Vid FHS är ämnet särskilt inriktat mot att studera utvecklingen av strategi, operationer och taktik som stöd till ämnet Krigsvetenskap.

Militärteknik

Styrande för forskningen är militärvetenskapligt orienterade problem med fokus på ämnesmässig teori- och metodutveckling samt praktisk tillämpning av dessa. De möjligheter som teknikutvecklingen skapar utgör ett viktigt fält för forskningen.

Forskningen sker i syfte att förutsäga kommande utveckling, dvs. att förklara fenomen och att förstå t.ex. dynamiken som kännetecknar både teknisk förändring i sig och militär användning av teknik. Forskningsfrågorna behandlar bl.a. nyttoaspekten av ny teknik, hur nya tekniska system uppkommer och varför viss teknik väljs och inte annan.

Statsvetenskap med inriktning mot krishantering och internationell samverkan

Vid avdelningen bedrivs forskning och utbildning med fokus dels på säkerhetspolitik, dels på samhällssäkerhet, krishantering, krisberedskap och internationell samverkan.

Strategi

Forskningen vid avdelningen är omfattande. Aktuella forskningsprojekt behandlar bl.a. Strategisk planering, Security Sector Reform, Afrika, Multinationellt Experiment och Svensk Militär Strategi. Andra forskningsområden är Private Military Companies, Politicirkel elites och Social groups as military navigators.

Säkerhetspolitik

Forskningen är inriktad på centrala aktörer inom transatlantisk säkerhet, främst USA, Ryssland, EU, NATO och europeiska stormakter samt Norden, främst vad gäller säkerhetsagendor, hotuppfattningar och interaktionsmönster. Forskningen utreder också betydelsen av icke-statliga aktörer, såsom NGO:s, i den globala säkerhetspolitiska sfären i ljuset av humanitära interventioner och s.k. ”nya krig”.

Forskarutbildning

Försvarsmakten och FHS doktorandprogram startade 1992 som ett led i att akademisera officersprofessionen och officersutbildningen och kallades då ”ÖB:s doktorandprogram”. Programmet drevs då med Försvarsmakten som huvudman i samverkan med FHS. Sedan 2008 är FHS huvudman i samverkan med Försvarsmakten. Syftet med programmet är att främja Försvarsmaktens och FHS uppbyggnad av vetenskapligt skolad specialistkompetens inom respektive myndighets verksamhetsområden.

Eftersom FHS inte har examensrätt för forskarutbildning har doktoranderna en anställning som doktorand vid FHS, men är antagna till forskarutbildning vid ett värduniversitet. Några exempel på värdlärosäten är Stockholms universitet, Uppsala universitet och Linköpings universitet. FHS har sedan ett par år också inlett ett samarbete med det finska Försvarsuniversitetet (FNDU) i Helsingfors.

FHS har genom anslaget 1:7 *Officersutbildningen m.m.* under Försvarsdepartementet särskilda medel avsedda för finansiering av forskarutbildning inom officersutbildningens ämnen.

Vid årsskiftet 2009/2010 var tolv personer inskrivna inom doktorandprogrammet enligt tabellen nedan.

Tabell 6.9 Doktorander fördelat på ämne

Doktorander fördelat på ämnen	Antal:
Krigsvetenskap	7
Ledningsvetenskap	3
Militärteknik	2
Ledarskap	-

Källa: FHS Årsredovisning 2009.

Vid FHS fanns under 2009 också ett 30-tal personer (varav 11 kvinnor) med anställning som framförallt lärare med forskarutbildningstid inom ramen för sin tjänst, se Tabell 6.10 nedan. Aktivitetsgraden varierar från några få procent till omkring 50 procent.

Tabell 6.10 Ämnen och forskarutbildning

Ämnen för forskarutbildning:	Antal:
Ledningsvetenskap	4
Militärteknik	3
Statsvetenskap	5
Socialantropologi	1
Freds- och konfliktforskning	1
Historia	3
Sociologi	1
Psykologi	8
Pedagogik	1
Yrkeskunnande och Teknologi	1
Arbetsvetenskap	1

Källa: FHS Årsredovisning 2009.

Såväl doktoranderna inom doktorandprogrammet som övriga som bedriver forskarutbildning bedriver huvudsakligen sina studier inom det samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet.

Under 2008 disputerade tre personer anställda vid FHS och under 2009 en person. Ytterligare en person tog ut en licentiatexamen vid sitt värdlärosäte.

Finansiering av forskarutbildning

De doktorander som deltar i FHS och Försvarsmaktens doktorandprogram enligt ovan, har anställning som doktorander vid FHS. Dessa finansieras av de särskilda medel som ingår i anslaget 1.7 *Officersutbildning m.m.*⁴⁵

⁴⁵ En särskild omständighet för doktorander inom ramen för programmet är att de flesta hittills är tjänstlediga från Försvarsmakten under sin forskarutbildning. De har då med sig sin lönenivå från Försvarsmakten under forskarutbildningstiden. Det innebär att dessa doktorander kostar mer än doktorander med vanligt utbildningsbidrag och att den öronmärkta posten för forskarutbildning under anslaget 1.7 *Officersutbildningen m.m.*, räcker till

Av tabellen nedan framgår redovisningen av kostnader för personer med forskarutbildningstid i sin tjänst under 2009.

Tabell 6.11 Kostnader för personal med forskarutbildning

Kostnader för personal med forskarutbildningstid	Humanistiskt/Samhällsvetenskapligt
Anställning som doktorand	12 717
Annan anställning vid lärosäte ¹	5 459
Summa:²	18 176
varav anslagsmedel	10 606
varav externa medel	7 570

1 Avser i huvudsak anställning som lärare.

2 Beloppet framtaget utifrån redovisade lönekostnader (inkl. LKP för doktorandstudier samt därtill kopplade kostnader (övriga+indirekta) enligt SUHF:s modell.

Källa: FHS Årsredovisning 2009.

6.5.6 Nordiskt samarbete i utbildningsfrågor

I det nordiska samarbetet – *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) har FHS samarbetet med Försvarsmakten och Norge samt Finland inom området *Higher Military Education* (HME). Det tolkas som högre militär stabsutbildning med examensnivå ovanför kandidat (bachelor) – även ”War College” kan ingå. Den norsk-svenska *mulighetsstudien* (NSFS) från 2007 ligger till grund för samarbete. Från 2008 har även Finland visat intresse av ökat samarbete.

6.5.7 Ekonomi m.m.

Allmänt

FHS tillhandahåller grundutbildning, (33 procent av totala intäkter om 520 miljoner kronor), uppdragsutbildning, (35 procent av intäkterna), forskning och forskarutbildning (13 procent av de totala intäkterna) och uppdragsforskning (19 procent av skolans totala intäkter).

att finansiera 1–2 nya doktorander årligen, utöver de som redan ingår i doktorandprogrammet.

FHS intäkter uppgick till 520 miljoner kronor under 2009, varav 165 miljoner kronor avsåg forskning. Verksamheten hade ett positivt resultat om 14 miljoner kronor, där forskningen bidrog med 0,14 miljoner kronor.

Finansiering och kostnader

Tabellen nedan visar FHS:s resultaträkning för perioden 2005–2009.

Den nedre tabellen visar forskningens resultat under 2009.

Tabell 6.12 Finansiering och kostnader av FHS 2009

FHS (MSEK)	2005	2006	2007	2008	2009
Intäkter av anslag	29,8	30,6	33,2	126,3	234,2
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	335,7	322,7	293,0	232,2	254,9
Intäkter av bidrag	1,6	0,0	17,9	21,5	30,0
Finansiella intäkter	0,7	1,0	1,6	3,1	0,6
Summa Verksamhetens intäkter	367,8	354,4	345,7	383,0	519,7
Kostnader för personal	202,2	209,7	184,4	219,8	269,2
Kostnader för lokaler	43,9	47,0	47,2	49,5	49,4
Övriga driftskostnader	121,9	97,9	91,9	128,4	180,4
Finansiella kostnader	0,6	0,7	1,1	1,4	0,9
Avskrivningar och nedskrivningar	4,9	6,7	6,6	6,0	6,3
Summa verksamhetens kostnader	373,6	362,1	331,2	405,1	506,1
Årets resultat	-5,8	-7,6	14,5	-22,0	13,6

Källa: FHS Årsredovisning 2009

Forskning 2009 (MSEK)	Forskning och forskarutbildning	Uppdrags- forskning
Intäkter av anslag	64,3	0,0
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	2,2	68,4
Intäkter av bidrag	0,0	29,5
Finansiella intäkter	0,1	0,1
Summa Verksamhetens intäkter	66,6	98,0
Kostnader för personal	47,5	57,2
Kostnader för lokaler	6,1	8,4
Övriga driftskostnader	13,0	30,0
Finansiella kostnader	0,1	0,2
Avskrivningar och nedskrivningar	0,8	1,2
Summa verksamhetens kostnader	67,4	96,9
Årets resultat	-0,9	1,0

Källa: FHS årsredovisning 2009

FHS verksamhet har under 2009 till nästan hälften finansierats av anslag. Anslagen kommer främst från anslag 1:7 *Officersutbildning*.

Resterande intäkter består av intäkter från avgifter och andra ersättningar. Intäkterna för den uppdragsfinansierade forskningen avser huvudsakligen avgifter från Förvarsdepartementet, Förvarsmakten, FMV och MSB. Förvarsmakten stod under 2009 för 43 procent av intäkterna för forskning.

Kostnaderna har sedan 2008 ökat med 101 miljoner kronor, där 49,4 miljoner kronor avser ökade personalkostnader och 52 miljoner kronor avser ökade driftskostnader. Ökningen av personalkostnader beror främst på ökat antal årsarbetskrafter och retroaktiva kostnader för pensioner.

I och med det positiva resultatet om 13,6 miljoner kronor uppgår FHSs myndighetskaptill till 56,4 miljoner kronor. Forskningen har endast bidragit marginellt till det positiva resultatet. Det är dock en tydlig förbättring då forskningen under 2008 genererade ett underskott om 6,4 miljoner kronor.

Särskilt om resurser för forskning

Vid FHS bedrivs såväl *anslagsfinansierad forskning* som *forskning på uppdrag* av olika myndigheter. Flera av FHS ämnen med nära koppling till officersutbildningen, såsom krigsvetenskap och militärteknik, är nya och därmed under utveckling. Det innebär också att möjligheterna till externfinansiering för nyetablerade ämnen från t.ex. forskningsråden är begränsade.

I dag består anslaget 1:7 *Officersutbildningen m.m.* av poster avsedda för bl.a. ämnesutveckling, vetenskaplig grund och ämnesansvar inom officersutbildningens ämnen. Därutöver finns en post avsedd för forskarutbildning.

Därutöver har FHS anslagsmedel genom anslag 2:57 *Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete* från Utbildningsdepartementet.

En stor del av FHS forskningsverksamhet utgörs av forskning som bedrivs på uppdrag av beställare. Av den totala forskningsvolymen 2009 utgjordes 60 procent av uppdragsfinansierad forskning jämfört med 64 procent 2008. FHS har som målsättning att öka andelen externa forskningsmedel.

Den största avnämaren för FHS uppdragsforskning 2009 har varit Förvarsmakten. Andra beställare av uppdragsforskning under året har varit Förvarsdepartementet, MSB och FMV.

7 Försvarsmaterielmarknaden, m.m.

7.1 Inledning

Försvarsupphandlingarnas särdrag är en följd av försvarsmaterielens och tillhörande tjänsters själva natur. Den bestäms inte enbart av ekonomiska och tekniska faktorer, utan beror även på de enskilda medlemsstaternas säkerhets- och försvarspolitik. Försvarsindustrin är följaktligen av strategisk natur, och står i ett specifikt förhållande till staten. I egenskap av dominerande kund styr staten produkt efterfrågan utifrån militära behov kopplade till de strategiska målen och har därigenom ett betydande inflytande på marknadens omfattning. Staten bidrar också, i varierande utsträckning i olika länder, till finansieringen av forskning och utveckling på försvars- och säkerhetsområdet, och påverkar på så sätt även försvarsindustrins tekniska kunnande och konkurrenskraft på såväl kort som lång sikt. Staterna reglerar även handeln med försvarsmateriel genom olika lagstiftningsåtgärder.

Försvarsmateriel, särskilt de militära programmen för materielutveckling, är dessutom ofta mycket tekniskt komplicerad. Materielen består ofta av system där både militär och civil teknik ingår. Materiel-systemens livscykel är vanligen lång och tiden mellan den tidpunkt då behovet formuleras till den då ett system tas ur bruk kan vara upp till 50 år. Prisvärdhet och riskhantering måste kunna garanteras under hela denna period. Staten behöver ha tillgång till lämplig teknik och industriell kapacitet under ett materielsystems hela livscykel, vilket förutsätter ett beständigt och tillförlitligt förhållande till leverantörerna.

I detta kapitel lämnas en översiktlig beskrivning av marknaden för försvarsmateriel och olika aktörer.¹ Beskrivningen är avgränsad

¹ Beskrivningen av försvarsindustrimarknaden bygger i allt väsentligt på den redogörelse över försvarsindustrin som regeringen lämnade till riksdagen den 11 mars 2010 (regeringens

till att beröra de områden som är av betydelse för utredningens fortsatta överväganden och förslag i betänkandet.

7.2 Försvarsindustrin roll i ett säkerhetspolitiskt perspektiv

Den svenska försvarsindustrins betydelse för vår försörjningstrygghet har historiskt varit kopplad till förmågan att kunna trygga försörjningen i händelse av förändrade behov. Under det kalla kriget var målet att ha en inhemsk, av omvärlden oberoende försvarsindustri som konstruerade och utvecklade utpräglat svenska lösningar. I ljuset av den säkerhetspolitiska doktrinen utvecklade Sverige tidigare i materielanskaffningshänseende en stormaktsstruktur i miniatyr, med undantag för kärnvapen- och rymdområdet. Doktrinen ledde också fram till att nationella sär lösningar inte bara var en möjlighet, utan snarare ett mål i sig för att påvisa oberoendet. Något förenklat kan det konstateras att det var ett antal tydliga och distinkta omgivningsfaktorer som blev de dimensionerande drivkrafterna bakom materielförsörjningen till Försvarsmakten fram till det kalla krigets slut. Det är också utmärkande att det är summan av dessa som i hög grad kom att påverka materielförsörjningen. Utvecklingen har i allt väsentligt skett i samförstånd mellan staten och industrin.

Sedan början av 1990-talet har vi en ny politisk karta i Europa. Den tidigare svenska lösningen är – enligt dagens säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar – inte längre vare sig möjlig eller önskvärd med hänsyn till Sveriges samlade intressen. Detta har med nödvändighet medfört förändrade svenska ställningstaganden. I slutet av 1990-talet medförde insikten om det omöjliga i självförsörjningsprincipen att försörjningstryggheten påverkas genom ömsesidiga beroenden².

Det ligger i dag i Sveriges säkerhetspolitiska intresse – enligt regeringen – att samverka med likasinnade länder, såväl inom som utanför EU, om gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering. Sådan samverkan sker med såväl civila som militära medel. De nya säkerhets- och försvarspolitiska realiteterna innebär även – enligt regeringen – behov av samverkan på materielförsörjnings-

skrivelse *Strategisk exportkontroll 2009 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*, Skr. 2009/10:114).

² Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, s. 96 ff.

området. Önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar.

Regeringen framhåller samtidigt att bland de utrikes- och säkerhetspolitiska intressena finns Sveriges möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet genom effektiv medverkan i internationell fredsfrämjande verksamhet, där en generell teknisk systemlikhet med våra främsta samarbetspartners ökar den operativa effekten. Det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt och kontinuerligt samarbete med traditionella samarbetsländer. Detta ömsesidiga samarbete, inklusive samarbetsprojekt, bygger på såväl export som import av krigsmateriel. Materielförsörjningen, såväl i Sverige som i andra länder, bygger numera bland annat på avtalsförpliktelser och gemensamma beroenden. De samarbetande länderna är ömsesidigt beroende av leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom produkter som är tillverkade i respektive land. Endast med fortsatt utveckling av en teknologinivå som har internationell konkurrenskraft kan Sverige förbli ett intressant land för det internationella samarbetet, vilket ligger i vårt nationella intresse.

Regeringen konstaterar samtidigt att en internationellt konkurrens- och slagkraftig teknologinivå innebär i ett internationellt samarbete också bättre möjligheter för Sverige än annars att *påverka det internationella exportkontrollarbetet* i önskad riktning. Detta gäller främst inom EU, men även i ett bredare internationellt sammanhang.

Sverige deltar i olika samarbetsprojekt som den *Europeiska försvarsbyrån (EDA)* bedriver. Sverige har framförallt medverkat till att påverka EDA:s förutsättningsskapande åtgärder, till exempel framtagande av ett forsknings- och teknikutvecklingssamarbete samt en strategi för internationella materielsamarbeten och implementeringen av den europeiska försvarsindustristrategin.

Genom att delta i det s.k. *sexnationsinitiativet*³ mellan de sex största industristaterna i Europa påverkar Sverige den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger direkt

³ - *Framework Agreement/Letter of Intent, FA/LoI.*

- Prop. 2000/01:49 *Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin*

- *Tillämpningsöverenskommelse till ramavtalet avseende leveranssäkerhet*

och indirekt ett större inflytande på EU:s framväxande försvars- och säkerhetspolitik.

Samarbeten kring *multilateral ramverk* ger utdelning avseende resursutnyttjande ur ett europeiskt perspektiv och för en mer harmoniserad och förbättrad europeisk och transatlantisk samverkansförmåga. EDA och Nato/PFF-samarbetet utgör härvid grundbultar tillsammans med FA/LoI-samarbetet och det nordiska samarbetet.

De stater som ingår i försvarsallianser har särskilda åtaganden inom ramen för dessa allianser som påverkar val av materiel, standarder och leverantörer. Företag som är lokaliserade i vissa länder påverkas därvidlag av ländernas försvars- och säkerhetsagerande samt deras allianstillhörighet. I USA, som utan jämförelse utgör världens största nationella marknad, genomförs mer än 1 000 beslutade marknadsingripanden eller -prioriteringar varje år.⁴ Ingripandena påverkar marknaden och möjligheten för andra aktörer att genomföra leveranser och att få leveranser.

7.3 Försvarsindustri i Sverige

7.3.1 Bakgrund och utveckling

Svensk försvarsindustri utvecklades till sin nuvarande storlek och kompetens under det kalla kriget. Sveriges neutralitetspolitik, som den utformades efter andra världskriget, krävde en stark försvarsmakt vilket i sin tur krävde en stark nationell försvarsindustri. Ambitionen var maximalt oberoende av utländska leverantörer. Försvarsindustrin blev en viktig del av den svenska säkerhetspolitiken. Under de senaste 15–20 åren har försvarsindustrin emellertid genomgått en omfattande omstrukturering parallellt med Försvarsmaktens utveckling från invasions- till insatsförsvar.⁵ Den utvecklingen

⁴ Enligt Defense Prioritization and Allocation System (DPAS) omfattar dess såväl kontraktinnehavare som underleverantörer, etc.

⁵ En stor förändring var samgåendet mellan Saab och Celsius då flyg-, robot- och flygelektroniktillverkningen samlades inom Saab, medan artilleriverksamheten, inklusive s.k. intelligent ammunition, överfördes till BAE Systems Bofors. Förvärvet av Ericsson Microwave Systems och dess unika radar- och sensorverksamhet stärkte bilden av Saab som en komplett leverantör av försvars- och säkerhetssystem. På fordonssidan har BAE Systems Hägglunds skaffat sig en ledande position inom stridsfordons- och bandfordonsområdet, inte minst p.g.a. försäljningen av Stridsfordon 90 till Sverige, Danmark, Finland, Norge, Schweiz och Nederländerna.

Till de större företagen räknas även Volvo Aero, med sin kompetens inom såväl det militära som det civila flygmotorområdet, 3M Svenska AB (tidigare Peltor), med verksamhet rörande hörselskydd (numera ett högteknologiskt område) och Logica Sverige, specialist på systemkonstruktioner och IT-lösningar. På marinsidan har såväl ytfartygs- som ubåtsutvecklingen koncentrerats till Kockums.

har för industrin inneburit att den svenska marknaden kommit att reduceras avsevärt.

Från regeringens sida har det varit angeläget att bibehålla industrins kompetens och förmåga vilket resulterat i en omfattande internationell verksamhet med en betydande export av varor och tjänster.

Den inhemska försvarsindustrin har traditionellt dominerats av ett fåtal stora företag. I en utveckling mot mer kunskapsintensiv och tjänsteproducerande verksamhet har på senare år behovet av att stödja och ge de små och medelstora företagen bättre möjligheter att hävda sig som leverantörer uppmärksammats inom EU:s medlemsstater.

Svensk säkerhets- och försvarsindustri har skaffat sig ett gott rykte som en världsledande leverantör av produkter även till länder med en utvecklad egen industri. Många av försvarsindustri-företagen är medlemmar av intresseföreningen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF). SOFF består i dag av 45 medlemsföretag varav 11 större och 34 små och medelstora företag.⁶ Bilden av en kvalificerad svensk säkerhets- och försvarsindustri kompletteras av ett stort antal andra små och medelstora företag, vilka dels är viktiga underleverantörer, dels utvecklar och säljer egna civila och militära produkter och tjänster. Små och medelstora företag inom försvarssektorn är medlemmar av föreningen SME-D.

Medlemsföretagen i SOFF dominerar den nationella marknaden med cirka 90 procent av såväl fakturering som export avseende krigsmateriel. Företagen omsätter cirka 50 miljarder kronor, varav exporter står för drygt hälften (26 miljarder kronor 2009). Bland företagen intar det svenskägda företaget Saab en dominerande ställning och svarar för cirka hälften av företagets totala omsättning.

Företag verksamma i Sverige med produkter, tjänster och system inom området *civil säkerhet* har intresseföreningen Swedish Association of Civil Security (SACS).

Ammunitionstillverkningen är numera placerad i norskägda Nammo Sweden.

⁶ Inom säkerhets- och försvarsföretagen i Sverige arbetar cirka 30 000 personer med verksamhet relaterad till säkerhets- och försvarsmarknaden (2010). Ytterligare omkring 60 000–80 000 personer berörs indirekt hos underleverantörer eller andra företag och organisationer som arbetar med produkter som resultat av bl.a. teknikspridning.

7.3.2 Ägarförhållanden

Parallellt med att försvarsindustrin rationaliserats och konsoliderats har de industriella *ägarförhållandena* för den svenska försvarsindustrin förändrats. En tydlig internationalisering kan noteras i industrins verksamhet. Flera av säkerhets- och försvarsföretagen ingår som helägda dotterbolag i större företagsgrupper med bas utanför Sverige. I dag är samtliga företag privatägda samtidigt som det utländska ägandet har ökat under åren. Enligt SOFF har detta upplevts som positivt av företagen då kompetensen och utvecklingen fortsatt är svenskt, men man har fått nya möjligheter på den internationella marknaden och samarbeten med sina nya ägare.⁷ Bland de 34 SME-företagen dominerar privata svenska ägare. Samtidigt som det utländska ägandet i Sverige är relativt stort investerar svenska företag utomlands. Som exempel kan nämnas Saabs företag i Australien, USA, Sydafrika, Tyskland, Norge, Danmark och Finland, Volvos i USA och Norge samt PartnerTechs i Polen, Storbritannien, Finland, Norge och USA.

7.3.3 Verksamhetsområden

De framträdande verksamhetsområdena inom den svenska försvars- och säkerhetsindustrin är i dag

- system för samhällssäkerhet,
- telekommunikationssystem, inklusive teleskydd,
- flygsystem, såväl bemannade och obemannade,
- flygmotorer,
- ledningssystem för mark-, sjö- och flygtillämpningar,
- system för övning och utbildning,
- telekrigssystem, såväl aktiva som passiva,

⁷ Bland de större företagen äger BAE Systems Plc genom sitt amerikanska företag BAE Systems Inc företag i Örnsköldsvik, Karlskoga, Stockholm och Linköping, som är organiserade i BAE Systems affärsområde Global Combat Systems. BAE Systems Plc äger vidare tio procent av Saab. Kockums ägs av det tyska företaget ThyssenKrupp Marine Systems. Nammo Sweden ägs av norska Nammo A/S, Logica Sverige av brittiska Logica CMG och 3M Svenska AB (tidigare Peltor) är en del av Aero som ägs av amerikanska 3M. Volvo Aero, ÅF, PartnerTech och EuroMaint är i dag de enda större företagen som är helt ägda av svenska industriintressen.

- signaturanpassning,
- ytfartyg och ubåtar byggda med smygteknik,
- stridsfordon och bandvagnar,
- vapensystem med kort respektive lång räckvidd,
- mark- och sjöbaserade samt flygburna radar- och IR-system,
- fin- och grovkalibrig ammunition,
- intelligent artilleriammunition,
- krut och annat pyrotekniskt material,
- tjänster och konsultverksamhet och
- stödsystem för drift och underhåll.

Av den totala omsättningen för försvarsindustrins⁸ alla varor och tjänster utgörs 40 procent av krigsmateriel och 60 procent av civila/kommersiella varor och tjänster. Exporten består till 50 procent av krigsmateriel. Flera av företagen har fokuserat sin verksamhet på utveckling, slutmontering, test och validering och har i motsvarande grad lagt ut tillverkning av komponenter på andra företag.

7.3.4 Internationell verksamhet, m.m.

Industrin spelar en viktig roll för Försvarsmaktens materielförsörjning. Men allting kan inte utvecklas och produceras i Sverige. Enligt riksdagens beslut ska Sverige sträva efter att delta i internationella samarbetsprogram för att därigenom kunna dela kostnaderna och säkerställa interoperabilitet. En väl balanserad import och export av försvarsmateriel utgör i detta sammanhang ett medel för materielförsörjningen. Export av försvarsmateriel bidrar vidare till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens och kapacitet att underhålla, vidareutveckla och anpassa Försvarsmaktens materiel.

Exportframgångar bidrar även till att den inhemska industrin uppfattas som en intressant partner i det internationella samarbetet. Det stärker industrins position i ett gränsöverskridande nätverk av försvarsindustrier, vilket är en grund för att etablera långsiktiga relationer och öka leveranssäkerheten.

⁸ SOFF-företagen.

7.3.5 Exportstöd

I propositionen *Ett användbart försvar*⁹ gör regeringen bedömningen att det militära försvaret behöver modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscykelerspektiv och att den exportstödjande verksamheten bör fortsatt användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning. Ett medel för detta är att fortsätta stödja export av såväl försvarsprodukter som militär teknologi för civil tillämpning. Exportmöjligheterna kan också beaktas och lyftas fram vid deltagande i olika internationella fora t.ex. inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån (EDA) samt inom sexnationsinitiativet (Framework Agreement/Letter of Intent) och vid andra internationella samarbeten om så bedöms resurseffektivt ur ett livscykelerspektiv. I det fall regeringen har fattat eller kommer att fatta beslut om utveckling av försvarsmateriel bör exportstöd genomföras.

Större delen av Sveriges export av krigsmateriel går till länder inom Europeiska unionen, Norge, Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Kanada, Australien och Sydafrika.¹⁰

7.3.6 Exporttillstånd enligt lagen om krigsmateriel

En grundläggande utgångspunkt för export är att exporten godkänns av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Lagen om krigsmateriel är en förbudslagstiftning där all hantering med krigsmateriel är förbjuden om inte tillstånd ges av ISP.¹¹

Exporttillstånd enligt krigsmateriellagen kan ges om det föreligger försvars- eller säkerhetspolitiska skäl och om det bedöms att det inte finns något utrikespolitiskt hinder. Då synen på dessa politikområden utvecklas över tiden har det nödvändiggjort en anpassning av praxis. I centrum för denna anpassning har stått synen på Sveriges säkerhet och den försvarspolitiska vikten av internationella

⁹ Prop. 2008/09:140.

¹⁰ Sverige exporterade försvarsmateriel till ett värde av cirka 13,5 mdkr 2009. Under samma år beviljades export till 52 länder. Exporten till EU:s medlemsstater och ett begränsat antal väl etablerade samarbetsländer dominerar.

¹¹ Undantagna från tillståndsplikten är statliga myndigheter som inte är affärsverk. Gäller det förmedling av krigsmateriel från ett tredje land till ett annat tredje land krävs därutöver särskilt tillstånd, s.k. enskilt tillhandahållandetillstånd. Här finns inte något undantag för statliga myndigheter. Utan undantag gäller tillståndsplikt för utförsel, avtal om tillverkningsrätt till någon i utlandet, samarbetsavtal med någon i utlandet och militärt inriktad utbildning.

samarbeten. Exportkontrollrådet har löpande gett sin syn på denna utveckling.

I sin tillståndsprövning har ISP även att ta hänsyn till de förändringar som sker i svensk utrikespolitik. Frågan om en hållbar utveckling återfinns även som ett av de kriterier som ska beaktas i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport.

För att försäkra sig om att en framtida exportaffär kommer att kunna genomföras kan exportören begära förhandsbesked om utförseltillstånd. Vid prövningen av förhandsbesked har ISP hjälp av Exportkontrollrådet, ett rådgivande organ bestående av representanter för de politiska partierna i riksdagen.

7.3.7 Referenskundsbegreppet

De försvarsindustriella företagen som är verksamma i Sverige framhåller till utredningen att kostnader och risker i samband med utveckling av ny teknik ofta är så höga att en egenfinansierad nyutveckling av produkter endast för exportmarknaden inte bedöms som rimlig. Behovet för försvarsindustrier som är verksamma i Sverige att avsätta eget kapital för utveckling av nya produkter antas också komma att öka i framtiden. Företagen framhåller i detta sammanhang betydelsen av att ha Försvarsmakten som en referenskund för att nå exportframgångar med produkter på försvarsmaterielmarknaden. För en blivande kund anges betydelsen av Försvarsmakten som referenskund bl. a. vara att myndigheten då fungerar som garant för att teknologin är intressant att utveckla och använda samt att den långsiktiga tillgången till uppgraderingar etc. blir säkerställd.

7.4 Försvarsindustriella basens betydelse

Materielförsörjningen är ett av de medel som krävs för att Försvarsmakten ska kunna utveckla sin förmåga i olika avseenden och därmed kunna utföra sina uppgifter. Försvarsindustrierna som är verksamma i Sverige är genom tidigare, pågående och beställda leveranser till det militära försvaret direkt eller indirekt av betydelse för materielförsörjningen. Av vikt för materielförsörjningen historiskt har varit att försvarsföretagen i Sverige ges möjlighet att exportera, och att staten i olika former stödjer deras ansträng-

ningar. Inriktningen av det militära försvaret mot ett användbart och tillgängligt insatsförsvaret med hög beredskap och nya principer för materielförsörjningen förändrar ytterligare den i Sverige verkssamma försvarsindustrins förutsättningar och utveckling. Svenska förband, som opererar utanför landet, behöver snabba och säkra materielleveranser och stöd från relevant och verksam industri, som kan underhålla, anpassa och vidareutveckla produkterna.

Av betydelse för materielförsörjningen är vidare tillgång till kompetens för vidmakthållande och vidareutveckling av materiel och en förmåga att, oavsett om staten egenutvecklar eller köper befintlig materiel från hyllan, påverka utformningen av framtida försvarsmateriel så att den möter det militära försvarets behov av varor och tjänster på kort och lång sikt. För att kunna vara en kompetent beställare behövs, oavsett val av anskaffningsmetod, viss förmåga att värdera alternativa system i förhållande till olika typer av hot och mål.

7.5 Förändrat agerande hos försvarsindustrierna

Försvarsindustrimarknadens särart har beskrivits i inledande avsnitt i detta kapitel. Aktörerna på säkerhets- och försvarsmarknaden omspannar leverantörer från hela världen, som agerar både nationellt och internationellt. Marknaden har dessutom under de senaste tio åren befunnit sig i stark tillväxt, både vad det gäller anskaffningsvolym, förvärvsfrekvens och konsolidering. Konkurrens inom marknaden kan endast till begränsad del sägas ske genom parametrar som liknar andra typer av branscher.

Inom den globala försvarsmaterielmarknaden finns en polarisering mellan ett antal starka regionala marknader. En av dessa polariseringar är marknaderna i USA och Europa. Av de 100 främsta internationella försvarsindustriföretagen är 45 stycken amerikanska företag och 27 västeuropeiska. De amerikanska leverantörerna har en stor del av den globala marknaden, men genom teknologispredningen har de på senare år inte samma ledande position i förhållande till andra företag i till exempel Europa¹².

För att behålla och utöka marknadspositionerna kan företagen i ökad utsträckning behöva satsa mer eget kapital inom forskning och utveckling, som i sin tur är en grundläggande faktor för mark-

¹² Till exempel inom ledningssystemområdet, framdrivning och kompositteknik har Sverige under flera år varit en av de dominerande aktörerna vad gäller utveckling.

nadens utveckling. I samband med förvärv av företag ligger ofta strategiskt fokus på att skapa synergier mellan affärsområden. BAE Systems och EADS¹³ utgör två exempel på företag som kommit till stånd för att minska den kostsamma dupliceringen av FoU-investeringar i den fragmenterade europeiska vapenindustrin. Skälen till förvärven av försvarsföretagen varierar. Gemensamt är att de drivs av ambitioner att skapa större, globalt ledande försvarskoncerner. Trenden är att de stora företagen strävar efter att bli ännu större i syfte att dominera flera marknadssegment och därmed kunna erbjuda försvarsmakter helhetslösningar – från teknikutveckling till underhållstjänster. Denna dominansstrategi kan dock verka hämmande på konkurrens effektivitet och därmed leda till ogynnsam utveckling av priser och leveransprecision.

Regeringen har bedömt att de eventuella utvecklingsåtgärder som av olika anledningar är nödvändiga bör begränsas till ett mindre antal områden.¹⁴ Eventuella nya svenska utvecklingsbeställningar är, under en övergångsperiod mot en mer öppen och fri marknad, av betydelse för företagets utveckling. Egenfinansierad utveckling kan sannolikt leda till att vissa produktinnovationer skapas, men under övergångsperioden verkar större projekt fortfarande förutsätta att staten är beställare av utvecklingen. Strategierna för försvarsindustriföretagen att etablera sig på marknaden ser olika ut. Att utveckla sin kompetens genom samarbete med andra företag är en möjlig väg att gå. Företag med större omsättning kan dra nytta av sin storlek inom tillväxtmarknader genom att för en tid tillsätta resurser för en försäljning på de marknader där företaget kan nå enskilda framgångar. För andra företag finns det uttalat i deras förvärvsstrategier att de vill vara mer närvarande på lokala marknader. Vissa företag försöker hitta nya vägar att utveckla affärerna, bl. a. via nya typer av finansieringslösningar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att försvarsmaterielmarknadens drivkrafter leder till fortsatt strukturrationalisering med färre men mer globala företag, oligopolmarknader och försämrad konkurrens som följd. Då antalet aktörer och konkurrenter minskar är risken påtaglig att de ekonomiska effekterna av strukturrationaliseringar inte kommer kunderna och ytterst skattebetalarna till godo.

¹³ EADS, European Aeronautic Defence and Space Company

¹⁴ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart och tillgängligt försvar*, s. 92.

7.6 Förändrad gränsyta mellan myndigheter och industri

Den 1 augusti 2010 etablerades Försvarsexportmyndigheten som ska agera samordnande vid företagens exportaffärer samt vid försäljning av Försvarsmaktens avvecklade materiel. Inrättandet av myndigheten förändrade befintliga gränssytor såväl mellan myndigheter som mellan staten och industrin. Effekterna av denna gränssyteförskjutning är det dock för tidigt att uttala sig om.

Ambitionen att integrera näringslivet i materieförsörjningen har pågått längre och på senare tid ökat hos myndigheter inom försvarssektorn. Partnerskap med industrin, t ex genom modeller som OPS (offentlig-privat samverkan) eller PPP (public-private partnership), framhålls för närvarande som en framkomlig väg att minska kostnaderna i stora kostsamma projekt. Att bedriva ett partnerskap inom materieförsörjningsområdet innebär att upphandlings- och arbetsformerna kan behöva förändras.

Förändrade gränssytor mellan stat och industri förekommer hos flera länder såväl i form av utkontraktering av verksamheter som etablering av strategiska allianser. En viktig utgångspunkt är att oavsett val av modell, ska inrättandet av partnerskapet fungera i full konkurrens och vara kostnadseffektivt för skattebetalarna. Partnerskapskonceptet ses i dag som en tänkbar lösning vid realiseringen av förmåga i olika avseenden av system av systemkaraktär, då det krävs ett brett produktansvar i samband med systemuppbyggnaden. Bland annat folkrättsliga aspekter medför dock ofta att partnerskapskoncept kan innefatta begränsningar i faktiska insatsområden.

8 Internationell utblick

8.1 Inledning

Försvarsstrukturutredningen har enligt utredningsdirektiven i uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnads-effektiv stödverksamhet. I direktiven anges inte att utredningen ska göra några studier eller analyser av jämförbara stödverksamheter i andra länder. Utredningen har emellertid i ett tidigt skede av utredningsarbetet konstaterat att det i många jämförbara länder pågår en utveckling av den militära stödverksamheten inom de områden som utredningen har att analysera och lämna förslag över, bl.a. i Finland och Norge.

Försvarsstrukturutredningen har därför funnit det angeläget att kunna ta del av redogörelser över avgränsade delar av stödverksamheten i vissa jämförbara länder. Då motiven för och utvecklingen av stödverksamheten skiljer sig åt mellan berörda länder har utredningen valt att belysa vissa utvecklingstrender som framstår som framträdande för respektive land, bl.a. vad avser utvecklingen mot en sammanhållen materiel- och logistikförsörjningsprocess och utvecklingstrenden mot att ökat samarbete mellan försvarsmyndigheterna och industrin. Det innebär att utredningen i detta sammanhang inte lämnar någon mer allmänt beskrivande redogörelse över stödverksamheten i respektive land.¹

I detta sammanhang talar mycket för att de nordiska länderna i första hand bör studeras varvid bedömning gjordes att stödverksamheten i Finland respektive Norge är av intresse. Båda länderna är aktivt involverade i det nordiska samarbetet på det militära området och deras dimensionering är jämförbar med Sverige i flera avseenden. Såväl Finland som Norge är också fokuserade på kontinuerliga process- och strukturförändringar.

¹ Redogörelserna i detta kapitel bygger på underlag som utredningen inhämtat genom Försvarsmaktens attachéorganisation i berörda länder.

Finland är vidare intressant som ett militärt alliansfritt land med en betoning på det nationella försvaret men samtidigt aktivt engagerade i insatser internationellt. Man har genomfört relativt grundläggande förändringar under senare år inom de områden som utredningen har att behandla, bl.a. har man gått längre än Sverige vad gäller förändrade associationsformer och "joint venture" mellan stat och näringsliv på försvarsområdet.

Norge är ett försvarspolitiskt aktivt land med en uttalad uppfattning om inhemsk försvarsindustri, samtidigt är det ett land med en annan integration mellan politisk ledning och myndighetsledning än vad som är fallet i Sverige. Norge bedöms också i många avseenden ha liknande utmaningar och pågående processer som Sverige, samtidigt som det är förenat med starka kopplingar till, och förhållandesätt gentemot, alliansen Nato, den transatlantiska länken och USA.

Stödprocesserna på försvarsområdet i Danmark har inte bedömts vara lika intressanta för en jämförelse då den danska försvarspolitiken och försvaret under det senaste decenniet i mindre utsträckning fokuserat på det nationella försvaret till förmån för ett ökat fokus på internationell expeditionär förmåga. Detta medför att utredningen bedömer att jämförelser med utvecklingen på det danska försvarsområdet kan bli något mindre relevant för de frågeställningar som utredningen har att ta ställning till.

Av övriga europeiska länder nämns ofta Nederländerna, Tyskland, Frankrike och Storbritannien som intressanta för olika jämförelser. Dessa länder är också de som, tillsammans med de nordiska, är viktiga länderna för bi- och multilateralt samarbete på försvarsområdet med Sverige.

I detta sammanhang framstår Nederländerna som ett relativt dynamiskt och förändringsaktivt land inom försvarsområdet med en uttalad och tydlig vilja till fokus på egen kunskap samtidigt som effektivitet och ett modernt synsätt synes vara drivkrafter. Nederländerna har en betydligt större försvarsbudget än Sverige, i vissa avseenden ett större försvar, men har samtidigt ett förhållningssätt som mer liknar Norge än Danmark vad gäller sin roll inom alliansen Nato. Nederländerna har också genomgått stora förändringar under senare år och har anställda soldater och sjömän. Nederländerna har tidigare använts av såväl Försvarsberedning som andra utredningar för olika jämförelser.

Storbritannien bedöms också som intressant men är på försvarsområdet såväl volym- som verksamhetsmässigt avsevärt större än

Sverige. Det har under en längre tid pågått och pågår alltjämt omfattande förändringsprocesser inom flera av de områden som utredningen har att förhålla sig till. Den nyligen genomförda och presenterade försvarspolitiska utvärderingen, *Strategic Defence Review*, bedöms också kunna komma kunna leda till ytterliggare förändringar framöver. Sammantaget har detta lett till att Storbritannien inte analyserats i denna begränsade utblick.

8.2 Finland²

8.2.1 Allmänt

Finlands militära strukturer avseende ledning³ och organisation har likheter med hur Sveriges försvar var organiserat för 10–15 år sedan med ett tydlig territoriellt fokus. Vad gäller forskning och utveckling, materielförsörjning samt logistikverksamhet har den finska staten en klar och tydlig policy att inneha nationell forsknings- och tillverkningskapacitet inom vissa strategiska områden såsom explosivvaror, it-relaterad forskning samt viss nytillverkning och underhåll av redan inköpt materiel. Den nationella kapaciteten för de prioriterade operativa förmågorna säkerställs bl.a. genom att staten är majoritetsägare i den mest dominerande försvarsindustrin.

På Försvarsministeriets förvaltningsområde (försvarsbudgeten) uppgick anslaget till 2 704 miljoner euro under 2010. För 2011 har föreslagits ett föreslås ett anslag på 2 853 miljoner euro. Anslagsökningen föranleds huvudsakligen av förskjutningar i tid för utgifter inom ramen för de beställningsfullmakter som finns vad gäller försvarsmateriel, av förutsedda kostnadsnivåjusteringar samt av en nivåförhöjning på två procent i enlighet med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen för 2009.

² Redovisningen angående Finland bygger på underlag från Försvarsavdelningen i Helsingfors (2010-09-24, bet. Nr 10:F47, *Information om Patria och Millog*, samt 2010-10-28, bet. Nr 02:F58, *Svar på RFI från Försvarsdepartementet 28.09.2010*).

³ Huvudstaben är ledningsstab för kommandören för försvarsmakten. Den leder och övervakar genomförandet av de uppgifter som tilldelats försvarsmakten. Huvudstaben förbereder prestationskraven och fördelar resurserna för försvarsgrenarna och huvudstaben underställda center. Huvudstabens uppgift är att sörja för upprätthållandet av rikets militära prestationsförmåga, för dess planering och beredskap. Som en central förvaltningsmyndighet har den som uppgift att bereda, planera, föreslå, besluta och verkställa administrativa lösningar och åtgärder. I militära kommandomål lyder huvudstaben under kommandören för försvarsmakten, men i administrativa ärenden lyder den under försvarsministeriet.

8.2.2 Forskning och utveckling

Allmänt

Forskning och utveckling inom den finska försvarssektorn skiljer sig åt gentemot Sverige bl. a. genom att forskningsresurserna är betydligt mindre samt förekomsten av ett flertal mindre aktörer.

De mest aktiva forskningsorganisationerna inom den finska försvarsmakten är:

- Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt (PVTT),
- Marinens Forskningsanstalt,
- Försvarshögskolan.

Forskningsverksamheten som helhet leds av Huvudstabens planeringsavdelning.

Huvudansvaret för forskningen ligger på Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt (PVTT)⁴ och Försvarshögskolan. Marinens Forskningsanstalt, som är underställt kommandören för den finska marinen, är ett förband med forskningsuppgifter kring undervatten- och sjökrigföring kopplat mot marinens specifika uppgifter från Åbo skärgård in i Finska viken. Viss forskning och utveckling bedrivs även vid arméns och flygvapnets materielverk.

Sammanlagt cirka 350 personer är verksamma inom Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt, Försvarshögskolan och de tre materielverken.

Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt (PVTT)

Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt (PVTT) är lokaliserad till två orter med cirka 175 anställda, varav majoriteten är civil personal, av vilka mer än hälften har akademisk bakgrund.

Forskningsanstalten utgörs av divisionerna vapenteknologi, sprängämnen, CBRN och elektronik/informationsteknologi. Forskningskompetenserna finns främst inom de områden som inte återfinns inom civil forskning eller anses vara väsentliga för Försvarsmakten.

⁴ Försvarsmaktens Tekniska Forskningsanstalt (PVTT) är en del av Försvarsmaktens huvudstab. Den huvudsakliga uppgiften är att vara "center of excellence" för Försvarsmaktens forskning och utveckling samt försvarsförmågor där forskningsanstalten ska stödja beslutsfattare med modellering och utveckling av nya kapaciteter.

Forskningsverksamheten omsluter cirka 21 miljoner euro (exklusive personal- och infrastrukturkostnader), varav cirka en tredjedel köps in från externa forskningsleverantörer.⁵ Av PVTT omslutning bedöms cirka 100 000 euro vara relaterad till kunder utanför försvarsmyndigheterna.

Forskningsanstalten offererar även sina tjänster till den civila marknaden, och då främst till företag som sysslar med sprängämnen, men även till aktörer som utvecklar och säljer personlig skyddsutrustning, skydd mot CBRN, m.m. Samverkan sker inom ramen för EDA och med Nato samt Sverige och Norge som är viktiga samarbetsländer sedan lång tid tillbaka.

En förändring av hela organisationen och strukturen kring forskning och utveckling bedöms komma att ske för att stärka resurserna och höja resultaten.

Försvarshögskolan

Försvarshögskolans huvuduppgifter är militärvetenskaplig forskning, officerutbildning och samhällelig påverkan. Examina är kandidat-, magister- och doktorexamina i militärvetenskaper.

Forskning

Försvarshögskolan verkar som ett militärvetenskapligt universitet och producerar ny kunskap både för försvarsmakten och det finländska samhället. Försvarshögskolan har till uppgift att inom ramen för den forskning som bedrivs utveckla sitt eget vetenskapsområde, militärvetenskaperna, enligt kriterierna för universitetsstatus samt de fastställda huvuduppgifterna för försvarsmakten:

- försvar,
- myndighetssamarbete,
- internationell krishantering.

Uppdragsgivare är det finländska försvarsministeriet och Huvudstaben.

⁵ Ett intressant projekt som speglar PVTT:s uppgift är projektet "Network of Excellence for Protection" (NEPRO), vilket utgörs av ett nätverk av tre universitet, 11 företag, 19 organisationer, polis med flera, där forskningsanstalten utgör själva kärnan i projektet. Målsättningen är tvådelad där metoden i sig är ett mål, dvs. nätverksarbetet, och det andra är utveckla försvarsförmåga genom samarbete mellan civil- och militär forskningsverksamhet.

Försvarshögskolan bidrar med militärvetenskaplig grundforskning och genom att tillämpa forskningen i praktiken till att säkra förmågan att producera chefer och sakkunniga såväl för försvarsmaktens som för det övriga samhällets behov i dag och i framtiden.

Försvarshögskolan har totalt sju avdelningar.⁶ Tyngdpunkten för den forskning som bedrivs ligger framför allt på framtida hotbilder och utvecklingen av försvarssystemet. Inom ramen för militärvetenskapernas forskningsområde koncentreras forskning beträffande försvarssystemet på fyra omfattande centrala teman för ämnesinstitutionerna:

- utveckling av krigsbilden och militära krigskonsten,
- utvecklingen i Finlands närområden,
- försvarsmakten som en del av det finländska samhället,
- Finland som en del av det internationella säkerhetssamarbetet.

Försvarshögskolan bedriver inte forskning på uppdrag av utomstående myndigheter eller privata företag på grund av begränsade resurser, både vad gäller ekonomi och personalstyrka. Dock har man i vissa fall ett nära samarbete med civila institutioner och företag. Till vissa forskningsprojekt söks extern finansiering från bl.a. olika forskningsfonder, vilket har resulterat i att för vissa projekt har sådan finansiering utgjort halva budgeten.

Försvarshögskolan har totalt cirka 340 anställda, varav cirka tio av dessa bedriver eller är involverade i forskning.

8.2.3 Materieförsörjning

Materielprocessen

Försvarsministeriet styr materielprocessen tillsammans med Huvudstaben. Det övergripandet ansvaret för materiel- och logistikverksamheten finns dock i Huvudstaben.

⁶ Undervisning och forskning genomförs vid sju ämnesinstitutioner som är

- Institutionen för beteendevetenskaper
- Institutionen för ledarskap och militärpedagogik
- Institutionen för militärteknik
- Krigshistoriska institutionen
- Strategiska institutionen
- Taktiska institutionen
- Centrum för språk

Vid större upphandlingar går frågan alltid till Försvarsministeriet och i vissa fall även till riksdagen. Riksdagen lämnar beställningsfullmakt till större upphandlingar som sträcker sig inom vitbokens tidsram på fyra år. På så sätt skapas en materielplan där Riksdagen ger tillstånd till försvarsmakten att inom en viss period anskaffa önskad materiel. Utöver detta har ministeriet en skyldighet att orientera bl.a. riksdagens försvarsutskott och regeringens säkerhetspolitiska ministerutskott samt det finanspolitiska utskottet vid mycket stora upphandlingar samt dess följder för både statens och försvarsmaktens finanser.

När riksdagen givit sitt tillstånd går Försvarsministeriet och försvarsmakten vidare med aktuell upphandling. Processen med informations- och offertförfrågningar initieras från Försvarsministeriet där även beslutsmandatet återfinns. Försvarsministern personligen beslutar om större och medelstora upphandlingar (normalt överstigande 4 miljoner). Vad som är avgörande för att en upphandling ska klassas som större är dock inte endast den initiala kostnaden för projektet utan även framtida ekonomiska konsekvenser. Vid mindre upphandlingar (normalt understigande 4 miljoner) får försvarsmakten själva fatta beslut.

Försvarsmaktens materiel- och logistikverksamhet

Försvarsmaktens materiel- och logistikbehov tillhandahålls av tre försvarsgrensanknutna materielverk samt av bolaget *Millog Oy*, som är en strategisk partner till den finska försvarsmakten.

Materielverken ansvarar för materielen till respektive armén, flygvapnet och marinen. Materielverkens uppgifter omfattar såväl forskning och utveckling som upphandlingar och logistik. Materielverken har tillsammans cirka 2 500 anställda och finns utspridda på ett flertal orter över hela Finland. Strukturen för logistikorganisationen är tillskapad så att hela landet ska täckas i samtliga beredskapslägen.

Arméns materielverk

Arméns materielverk, som är underställd kommandören för armén, är det största av de tre materielverken. Det är organiserat i ett högkvarter, fyra logistikregementen och tre centra. Materielverket svarar för anskaffningar av arméns och försvarsgrenarnas gemen-

samma krigsmateriel och har även vissa forsknings- och utvecklingsuppgifter. Materielverket leder också det riksomfattande underhållet av all krigsmateriel i armén och försvarsmaktens gemensamma materiel i alla beredskapslägen. Inom arméns materielverk finns även Sprängmedelsanstalten (SPRA) med fyra depåer samt Provskjutningsanstalten. SPRA ansvarar för kvalitetskontroll, produktion, skrotning och förstöring av sprängmedel medan Provskjutningsanstaltens huvuduppgift är att säkerställa funktionsduglighet av vapen och ammunition och att försvarsmaktens krav uppfylls.

Arméns materielverk har cirka 1 700 anställda och en årlig budget på cirka 600 miljoner euro.

Flygvapnets materielverk

Flygvapnets materielverk är underställt kommandören för flygvapnet och svarar för forsknings-, upphandlings- och underhållstjänster i samarbete med de förband som använder materielen och med olika företag. Materielverket ansvarar för anskaffning av spanings-, övervaknings- och ledningssystem, flygtrafiktjänst- och datakommunikationssystem, flygplan, helikoptrar och obemannade luftfarkoster med tillhörande reservdelar, testanordningar m.m. Materielens livscykel omfattar produktutveckling, upphandling, framtagande av instruktioner, reparation och underhåll, lagring, materiel-tjänster samt utrangering. Materielverket ansvarar därmed för flygvapnets krigsmateriel och dess underhåll i alla beredskapslägen.

Flygvapnets materielverk bedriver verksamheten i enhetliga processer, ett certifierat lednings- och miljöledningssystem, m.m. Materielverket har även ett gemensamt resurssparande datasystem med sina strategiska partners.

Flygvapnets materielverk svarar för ledningen av arrangemangen kring specialunderhållet inom flygvapnet och stödjer i denna roll genomförandet av driftsunderhåll och reparation av den materiel som används av försvarsmaktens förband.

Flygvapnets materielverk svarar för försvarsmaktens provflygningsverksamhet och provflygningsutbildning. Materielverket svarar för det internationella samarbetet inom forskning, upphandling och underhåll genom att verka som en del av det europeiska systemet samt genom att samarbeta med andra länder som använder samma materiel.

Materielverket är organiserat vid sju enheter och har cirka 600 anställda.

Marinens materielverk

Marinens materielverk bildades 2006 ur det tidigare Marinens depå som bildades 1998 då marinen och kustartilleriet slogs samman. Marinens materielverk är en självständig enhet som är underställd kommandören för marinen.

Organisationen är uppdelad i fyra olika enheter och har cirka 200 anställda, varav två tredjedelar är civila.

Marinens materielverk utrustar förbanden och upprätthåller deras strids- och funktionsduglighet i alla beredskapstillstånd. Materielverket fokuserar på lagring och tekniskt underhåll av marinens specialmateriel under hela dess livscykel. Partnerskap och internationell verksamhet utgör viktiga delar av verksamheten.

Millog Oy

Finska försvarsmaktens ingick 2009 ett strategiskt partneravtal med bolaget Millog Oy. Patria Oy, som har finska staten som majoritetsägare⁷, är största delägare i bolaget. Bolagets omsättning uppgår till cirka 70 miljoner euro.

När avtalet ingicks överfördes drygt 500 anställda till bolaget från försvarsmakten. Utöver personal så ingick även anläggnings-tillgångar till ett värde av cirka 6 miljoner euro i köpet.

Bolaget är kvalitetscertifierad av en extern aktör, vilket bedöms leda till effektivare verksamhetssätt, en jämnare kvalitet i produktionen och ökad transparens.

Bolaget är uppdelat i tre delar: *Lifecycle Management*, *Maintenance and Support* samt *Material and Logistics Services*. Bolaget tillhandahåller underhåll och reparationer av bl.a. bepansrade fordon och avancerade vapen- och robotsystem. Bolaget genomför även modifieringar och anpassning till befintliga system och deltar med expertis i upphandlingar. Bolaget har även personal i arméns materielverk samt vid samtliga fyra logistikregementen.

⁷ Bolaget ägs till 73,2 % av finska staten och resterande 26,8 % av European Aeronautic Defence and Space Company (EADS).

Bolaget uppvisade goda resultat i den första årsredovisningen. Detta ansågs bero dels på färre anställda än först planerat samt en rationalisering av verksamheten. Resultatet medförde att redan efter första verksamhetsåret kunde en vinstdelning mellan bolaget och staten genomföras.⁸

8.3 Norge⁹

8.3.1 Allmänt

I Norge finns det två principiella skillnader jämfört med Sverige som är värda att notera inledningsvis. Den ena är ministerstyret och den andra är vissa av försvarsmyndigheternas ställning gentemot försvarschefen.

Det norska försvarsdepartementet ansvarar för och leder den säkerhetspolitiska inriktningen och den långsiktiga planeringen som krävs inom försvarsområdet. Flera av försvarsmyndigheterna är underställda försvarschefen och försvarsstaben. De möjligheter till samordning och effektivisering som uppstår utifrån detta förhållande, t.ex. vad avser löne- och reseadministration, redovisning, arkivtjänst m.m. kan därmed beslutas av försvarschefen vilket också bedöms leda till ett ökat samarbete när det gäller effektivisering.

8.3.2 Forskning och utveckling

Huvuddelen av forskningen genomförs inom Forsvarets forskningsinstitut (FFI), men det finns också flera studier som genomförs inom respektive försvarsgren eller på Försvarshögskolan (FHS). På FHS finns också Institutet för försvarsstudier (IFS) som driver ett antal utvecklingsprojekt vilka kan sägas falla inom ramen för vad som är forskning och utveckling.

⁸ Det finns en överenskommelse där Försvarsmakten skjuter till medel om vinsten understiger 2 % och på motsvarande vis så delas vinsten om den överstiger 4 % (procentsatserna är en bedömning från Försvarsavdelningen i Helsingfors och har inte kunnat verifieras officiellt).

⁹ Redovisningen angående Norge bygger på underlag från Försvarsavdelningen i Oslo 2010-12-01 (Föavd bet. 10 100:527, *Norge och forskning och utveckling, materieförsörjning samt logistikförsörjning*).

Forsvarets forskningsinstitut

Forsvarets forskningsinstitut (FFI) har som mål att driva forskning och utveckling för försvarets behov. FFI är även rådgivare till försvarets politiska och militär ledning i frågor om framtid och ska hålla sig underrättad om trender i den vetenskapliga och militärtekniska utvecklingen som kan påverka förutsättningarna för säkerhetspolitiken eller försvarsplaneringen samt ta nödvändiga initiativ för att ge ledningen insikt i utvecklingen.

Figur 8.1 Forsvarets forskningsinstitut



Källa: Forsvarsavdelningen i Oslo.

FFI leds av en styrelse som är ansvarig för verksamheten. Den dagliga verksamheten leds av en administrerande direktör. I forskningsmässiga frågor inhämtar institutet råd från Forsvarets forskningspolitiska råd.

I samarbete med försvaret behandlas de olika projekten i Forsvarets forskningsforum. Kontakten med försvaret stärks ytterligare genom årliga möten med försvarsdepartementet, försvarsstaben och försvarsgrenarna. Vid dessa möten redovisas försvarets behov av forskning och utveckling samtidigt som institutet redovisar sina förslag till olika projekt för att möta olika behov, även de som kommer från t.ex. industrin.

Institutet har cirka 700 anställda och erhåller en grundbudget på 163 miljoner NOK, vilket anslås av försvarsdepartementet.

Anslaget utgör kostnaden för att upprätthålla förmågan till basforskning. Institutet har även intäkter dels från projekt inom försvaret på cirka 400 miljoner NOK och dels från externa beställare, framför från försvarsindustrin, på cirka 75 miljoner NOK. Verksamheten har de senaste fem åren ökat med cirka 15 procent när det gäller antalet anställda medan intäkterna har ökat med cirka 30 procent. Institutet levererar cirka 500 forskningsårsverk per år (dvs. forskare och ingenjörer som levererar timmar in i projekt). Institutet genomför eller deltar i cirka 110 projekt per år och de flesta projekten löper över en tre års period. Institutet levererar varje år en årsrapport och en fyraårig forskningsplan som visar bredden, de överordnade målen, utmaningarna och resultatet av verksamheten.

I Norge utgör forskning och utveckling mellan 2–4 procent av försvarsbudgeten. Institutet har dock inte några särskilda ekonomiska resurser för att lösa akut forskning utan sådana insatser kräver ny finansiering.

Norge har traditionellt haft ett relativt brett internationellt samarbete inom försvarsforskningen. Samarbetet omfattar stora nationer som USA och Storbritannien men också mindre nationer som Nederländerna och Sverige. Under de senaste åren har försvarssamarbetet mellan de nordiska länderna fått ökad politisk vikt och forskningen är en del av initiativet. Institutet bedömer dock att det finns det stora utmaningar för försvarsforskningen i små länder.

Institutet för försvarsstudier

Institutet för försvarsstudier (IFS) inrättades 1980 och är en del av Försvarshögskolan. Institutet har som huvuduppgift att bedriva forskning inom området säkerhetspolitik och försvaret i ett totalförsvars- och samhällsperspektiv. Institutet arbetar framför allt med grundforskning inom det säkerhetspolitiska området, den synergi som uppstår i fältet mellan den historiska och nutidsorienterade forskningsmiljön i områden norsk, europeisk och transatlantisk försvars- och säkerhetspolitik och med att fylla tomrummet mellan den militära kompetensen och universitetens kompetens inom humaniora och samhällskunskap. Verksamheten bygger i stort på att förmedla kunskapen genom publicering av skrifter, genomförande av seminarier och deltagande i konferenser.

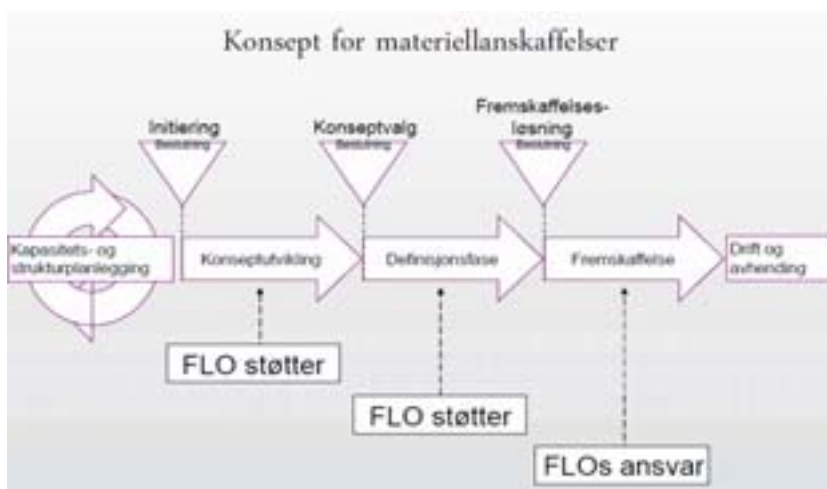
Institutet har 21 anställda på heltid och 17 anställda på projektbasis. Utöver detta har de flera master- och seniorstipendiater och gästforskare som är knutna till institutet för kortare eller längre perioder. Institutet har en budget på cirka 40 miljoner NOK.

8.3.3 Materieförsörjning

Försvarsdepartementet styr materielanskaffningen genom att ange olika rambetingelser. Konceptet för materielanskaffning av ny materiel till försvaret, eftersträvas att följas vid all anskaffning, se figur 8.2. Vid stora eller omfattande anskaffningar såsom radar-system, fartyg, stridsflyg, stridsfordon m.m. följs denna process. Det innebär att det finns en inneboende känslighet för budgetförändringar vilket inte sällan lett till att anskaffningar flyttats fram och åter i tiden.

Den förändrade situationen, från att försörja och vidmakthålla ett försvar som skulle användas nationellt, har resulterat också i ett behov av en mer händelsebaserad anskaffning. Plötsligt förändrade behov, t.ex. i insatsen i Afghanistan, kan leda till s.k. snabbanskaffning för att minska risken för de egna soldaterna, vilket ofta leder till lösningar där anskaffning görs av vad som är tillgängligt på marknaden och genom snabba politiska beslut.

Figur 8.2 Materielanskaffning



Källa: Försvarsavdelningen i Oslo.

Beslutsmandaten är reglerade i termer av investeringens/anskaffningens storlek där gränserna fastställs varje år och således kan ändras. För närvarande gäller att investeringar överstigande 500 miljoner NOK beslutas av Stortinget, upp till 500 miljoner NOK får beslutas av försvarsministern och anskaffningar upp till 75 miljoner NOK får beslutas av behörig tjänsteman på Försvarsdepartementet.

Försvarschefen har dock rätt att i synnerliga undantagsfall, kopplat till trängande behov för pågående insatser, fatta beslut om anskaffningar av befintliga produkter upp till 150 miljoner NOK.

8.3.4 Försvarslogistik

Norge beslutade 2001 att sammanföra hela logistikverksamheten med syftet att åstadkomma rationaliseringar och en effektivisering. Från att ha varit organiserat i olika divisioner och som processorganiserad verksamhet inom en materieldivision och en driftdivision har utveckling fortsatt mot att materielanskaffning och logistikverksamhet betraktas som en helhet i dag.

Enligt norska försvarsmaktens definition är försvarslogistik skapande och användande av materiel, tjänster, och underhåll till stöd för militära operationer. Det omfattar både utbildning, planläggning och genomförande av följande verksamheter:

- anskaffning, lagerhållning och fördelning av materiel och underhåll,
- förebyggande underhåll, bärgning och reparationer,
- transport och evakuering,
- sjukvårds- och veterinärtjänst,
- bygg- och anläggningstjänst,
- förplägnad och inkvartering samt
- administration för att kunna anskaffa och förmedla tjänster.

Försvarets Logistikorganisation (FLO)

Huvuddelen av den samlade logistikverksamheten är i dag samlad under Försvarets Logistikorganisation (FLO) och gemensamt för FLO:s uppgifter är att organisationen ska stödja styrkeproducenterna¹⁰ och försvarets operativa enheter nationellt och internationellt.

FLO:s tidigare organisation

FLO:s centraliserade organisation etablerades 2005 varvid ansvaret för olika regionala stödfunktioner överfördes från försvarsgrenarna till FLO. Detta medförde att verksamheten kom att omfatta allt från materielinvesteringar till förplägnad i garnisoner och på baser. FLO blev därigenom försvarets centrala och i princip enda aktör på logistikområdet. FLO kom att disponera ungefär hälften av försvarsbudgeten och hade cirka en tredjedel, dvs. omkring 5 900, av försvarets anställda. Det mesta av försvarets logistikverksamhet var således samlat i en organisation i syfte att uppnå rationaliseringsvinster.

FLO:s verksamhet kom dock att uppfattas som omfattande, mångfacetterad och komplex vilket medförde att anskaffning och förvaltning av försvarets materiel kom i skymundan, samtidigt som organisationens storlek och komplexitet uppfattades medföra flera ledningsmässiga utmaningar. Därtill ansåg de olika försvarsgrenarna att det fanns små möjligheter att lokalt hantera mer närliggande prioriteringar av verksamheten. Vidare upplevdes från vissa håll att det fanns oklara gränssnitt mellan FLO och armén vid internationella insatser. Den norska regeringen såg det därför som nödvändigt att vidareutveckla FLO för att möjliggöra ett starkare fokus på organisationens kärnverksamhet, dvs. att anskaffa, vidmakthålla och leverera materiel och underhåll.

FLO:s nuvarande organisation

2009 beslutades därför att ändra organisationen genom att återföra delar av den lokala/regionala logistikverksamheten till försvarsgrenarna. Denna förändring genomfördes våren 2010 vilket innebär

¹⁰ I Norge är försvarsgrenscheferna (Generalinspektörerna för armén, marinen och flygvapnet) ansvariga för förbandsproduktionen.

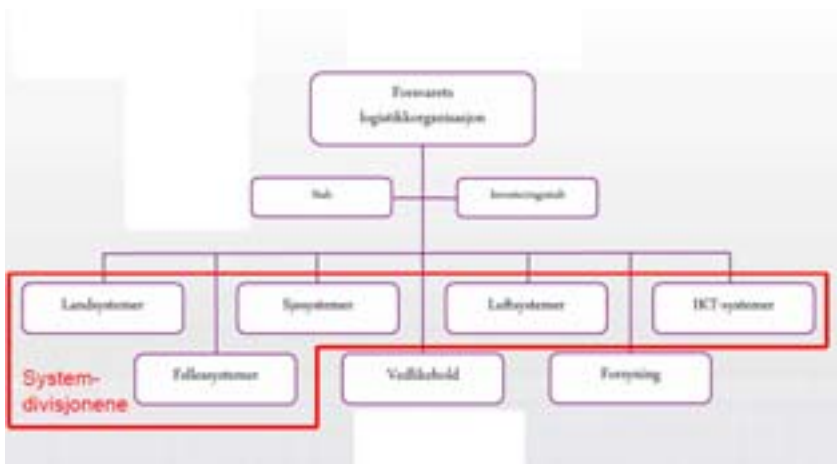
att det i dag finns liten eller ingen utvärdering om önskad effekt har uppnåtts.

FLO ansvarar i dag för försvarets materielupphandlingar, större underhåll och uppgraderingar av utrustning och materiel samt försörjningstjänsten vilket bl. a. innebär att centrallager m.m. är kvar under FLO.

FLO har ett s.k. systemansvar för all materiel i försvaret vilket innebär ett komplett ansvar för materiels hela livscykel. FLO ska således vara en kapacitetsorganisation som ska stödja gemensam verksamhet, arméstridskrafterna, marinstridskrafterna och flygstridskrafterna. Huvudfokus kan sägas vara att genomföra materielanskaffning, drift av materielsystem med ett livscykelperspektiv samt avveckling av materiel.

Beslutet innebär att FLO i dag har drygt hälften av den ursprungliga organisationen och består av cirka 3 100 anställda, av vilka en tredjedel utgörs av militära befattningar och resterande är civila befattningar. Syftet med den genomförda förändringen var inte att spara pengar eller minska personal utan att skapa möjlighet till bättre fokus samt ge chefer på lokal nivå möjlighet att åstadkomma optimala lösningar lokalt.

Figur 8.3 Försvarets logistikorganisation (FLO)



Källa: Försvarsavdelningen i Oslo.

I den nya organisationen har det varit viktigt att stärka det materielmässiga understödet av försvarets operativa verksamhet. Verk-

samheten har organiserats i systemområden för land-, sjö-, luft-, gemensamma samt informations- och kommunikations- (IKT) system. Organisationen syftar till att tydliggöra och sammanhålla materielinvesteringar, ägarskapsförvaltning, ingenjörtjänster och fackmyndighetsrollen inom försvarets hela spektrum av materiel-system.

Organisationen förutsätts förenkla ledningen av verksamheten, förbättra möjligheten till ledning och koordinering internt samt kunna ta ett bättre ansvar för materielsystemen ”från vaggan till graven” och vara en kontaktpunkt för användarna.

FLO verksamhet omspannar drygt 40 procent av försvarsbudgeten varav cirka hälften (8–8,5 miljarder NOK) går till anskaffning och cirka hälften går till drift och underhåll.

Verkstäder för tyngre och mer omfattande underhåll är kvar i FLO:s linjeorganisation. Det är inom dessa verksamhetsområden som de största möjligheterna till integration och samarbete med industrin och bi- och multilaterala samarbeten bedöms finnas och som underlättas genom att de finns samlade under en och samma chef.

FLO har totalansvar för den övriga försörjningstjänsten inom försvaret vilket omfattar anskaffning, lagring, distribution och leverans varor och tjänster. Primärt rör sig detta om ut- och inleverans av personlig utrustning och drifttjänster. Det har etablerats en genomgående försörjningsprocess i FLO för att säkerställa ett helhetsansvar för försörjningstjänsten. Försörjningslagren och försvarets anskaffning av varor kan då sammanhållas under ett ansvar och därmed ge mer effektiv och enhetlig ledning av lagerhållning i försvaret.

Även drift och underhåll av försvarets olika ledningssystem är kvar under FLO. Dock kommer sådan verksamhet som kan kopplas till det som benämns NBF (Nätverksbaserat försvar) att inordnas under en ledningsinspektör som får ett överordnat ansvar för detta.

I samband med den senaste organisationsförändringen framhölls som ett motiv till förändringen att det bara är genom en sammanhållen syn och sammanhållen verksamhet som man uppnår både effektivitet och rationalitet. Det påpekades att svårigheterna ligger inte i de skilda faserna utan i övergången dem emellan. Materiel ska modifieras, renoveras och förrådsställas för kortare eller längre tider och det är i övergången mellan dessa faser och den normala driften som svårigheterna uppstår och då gäller det att ha en sam-

manhållen bild över verksamheten för att kunna uppnå störst effekt på kortast tid. Genom att ha kontroll på materiel i dess olika faser, konfigurationen på materielen och de underhållsåtgärder som behöver vidtas så får man också ”bättre kontroll på ekonomin”. Styrkan i att ha en organisation som svarar för investering, drift och avveckling kan därför inte överskattas.

I samband med förändringen värderades även alternativet att flytta in FLO under försvarsdepartementet vilket dock inte gjordes med huvudmotivet att logistiken är en central del av försvarschefen insatsförmåga. Eftersom FLO alltjämt lyder under försvarschefen innebär förändringen att FLO i huvudsak kommer att fokusera på materielrelaterade frågor ur ett livscykelperspektiv, vilket bedöms skapa bättre förutsättningar för försvarsdepartementet att följa upp verksamheten.

Försvarets materieltillsyn

Försvarets materieltillsyn flyttades från FLO till försvarsstaben i syfte att ge försvarschefen ett organ som delvis kan kvalitetssäkra FLO åtgärder inom materielområdet.

Lokalt underhåll och övrig försörjning

I den verksamheten som bedrivs inom en garnison eller bas har underhållet återgått till den störste lokale brukaren (garnisonschef som lyder under försvarsgrenschef) med avsikten att ge denne bättre möjlighet att säkerställa att förbandet har tillräcklig kvantitet av och kvalitet i den materiel som används för utbildning av förband. Det förbandsnära underhållets personal ska därmed också få en större känsla för att tillhöra samma förband, vilket underlättar rekrytering till internationella insatser. I dag finns det personal som i insatsorganisationen bemannar olika enheter vid insats och övning men som inte tillåts arbeta med samma verksamhet på basen utan där hanteras underhållet av civilanställd verkstadspersonal. Detta vill man ändra på så att insatsorganisationen hamnar i fokus och rätt personal följer förbandet vid insats och övning.

Försvarsindustrin – Outsourcing

Den norska försvarsindustrin är i många fall delvis statsägd vilket gör att näringsdepartementet har intressen i försvarets olika anskaffningar. Utgångspunkten är att norsk industri genom motköp ska garanteras samma summa som satsas i anskaffning av utrustning från andra länder. Detta förhållande gäller anskaffningar av en viss volym (normalt överstigande 50 miljoner NOK), medan små kompletteringsanskaffningar eller system som inte överskrider en viss summa hanteras utan dessa krav.

Motköpskravet har, enligt uppgift, varit mycket framgångsrikt för norsk industri och bidragit till att Norge utvecklade produkter som givit en spridningseffekt utanför den rent militära arenan.

Utkontraktering av verksamhet från försvaret till industrin bedöms under perioder med lägre omsättning kunna bidra till att vidmakthålla en försvarsindustriell förmåga att underhålla och tillverka ett visst materielsystem samtidigt som de skulle innebära reducerade kostnader för försvaret.

I Norge har dock nuvarande regering, med stöd från FLO, konstaterat att det är inom få områden som det blir billigare att låta industrin ta ansvar för underhåll av system på mer regelbunden basis. Detta sägs grundas på att industrin drivs av ett vinstintresse vilket gör att de måste göra samma sak effektivare än t.ex. försvarets verkstäder för att skapa utrymme för vinst. Bedömning är då i stället att om industrin klarar det så måste försvaret kunna göra samma effektivisering och därmed nå samma effekt till lägre kostnad.

När det gäller verksamhet där industrin har flera kunder så kan det dock bli billigare för försvaret att utveckla sin egen förmåga eller verksamhet och istället köpa t.ex. taxitjänster, underhåll av personbilar, vissa transporter m.m.¹¹ På sikt bedöms dock de ökade kostnaderna vid anskaffning och drift, samtidigt som man vill bibehålla industriell förmåga, att bidra till att även Norge kommer se mer till möjligheten att lägga mer underhåll på industrin.

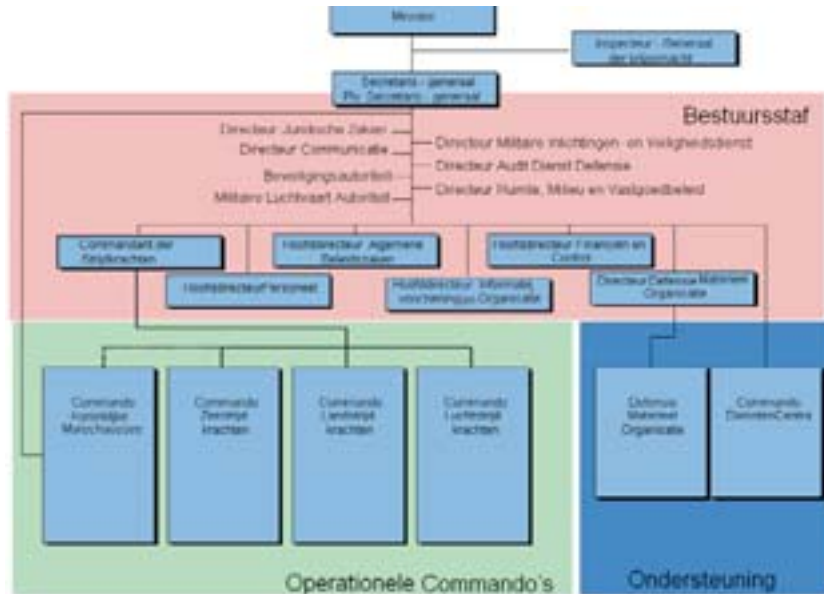
¹¹ Ett exempel där man dock har haft en delvis annan syn är kopplat till deltagandet i operation Atalanta i Adenbukten, där man lät Wilhelmsen Shiping svara för hela försörjning av den deltagande fregattens behov m.m. Det var naturligt då de har ett stort kontaktnät i de olika aktuella hamnarna och då de även stödjer försvaret med transporter till Afghanistan.

8.4 Nederländerna¹²

8.4.1 Allmänt

I Nederländerna är regeringskansliet och myndighetsstrukturen mer integrerad än i Sverige med ett departement ("de Bestuursstaf") under ministern som är mer jämförbar med andra nationers Ministry of Defence (MoD). MoD i Nederländerna innefattar även de strategiska myndighetsnivåerna och består av cirka 2 000 personer med en driftsbudget på 120 miljoner euro.

Figur 8.4 Nederländernas försvarsorganisation



Källa: Sveriges reseattaché i Haag.

Försvarschefen med försvarsstab utgör en del av MoD. Ansvaret för försvarschefen omfattar operativ kravställning, operativ styrning av försvarsgrenarna samt insatser. De fyra försvarsgrenarna finns samlade i ett operationellt kommando underställt MoD.

Parallellt med det operationella kommandot finns två stödjande försvarsgrensgemensamma enheter (organisationer) som styrs av

¹² Redovisningen angående Nederländerna bygger på underlag från Sveriges reseattaché Haag 2010-10-18 bet. Ö008/2010 ("RFI svar på begäran av Utredningen om framtida försvarsstrukturer").

MoD. Den ena, benämnd ”*de Defensie Materieel Organisatie*” (DMO), arbetar med materiel och därtill kopplade logistikfrågor. Den andra, benämnd ”*het Commando DienstenCentra*” (CDC) är en övergripande organisation för övrigt stöd och tjänster. Vidare finns forskningsorganisationerna ”*Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek instituut*” (TNO) och flygforskningsorganisationen ”*Netherlands Aerospace Laboratory*” (NLR).

8.4.2 Forskning och utveckling

Med försvaret som en viktig kund finns dels forskningsorganisationen TNO och dels (flyg-) forskningsorganisationen NLR.

TNO är en bred organisation som arbetar med innovations- och forskningsfrågor i Nederländerna inom flera andra områden än försvar och säkerhet och är därmed en resurs för flera olika politikområden.

TNO hade 2009 en total omsättning på 576 miljoner euro och har totalt cirka 3 900 anställda.

TNO och NLR har en affärsmässig relation till MoD. Dock finns det anslagsposter i försvarsbudgeten på cirka 65 miljoner euro till de båda organisationerna för programfinansiering och kontraktbunden forskning i syfte att vidmakthålla en ”kunskapsbank”. När försvaret eller DMO lägger forskningsbeställningar tillkommer kostnader som belastar den beställande parten. Den prioriterade uppgiftsställningen till organisationerna är att stödja försvaret med riktad forskning och utveckling samt de i försvarsindustristrategin utpekade forskningsområden.

För närvarande pågår ett arbete i Nederländerna syftande till en reduktion med 20 procent av kostnaderna för i första hand forskning, där medvetna val ska göras genom att utpekade kompetensområden avvecklas.

8.4.3 Materielförsörjning och logistik

DMO

DMO verkar som en försvarsmaktsgemensam enhet och ansvarar för anskaffning, vidmakthållande samt avveckling av materiel och internationellt materielsamarbete.

Den del av DMO som styr policy, övergripande materielprocess och internationella materielsamarbeten är organisatoriskt en del av

MoD. Operativa kravställningar från försvarschefen omsätts av DMO till förmågekrav och styrningar för materiel och underhåll.

Materielprocessen

DMO ansvarar för materielprocessen (DMP) inklusive policy för logistik, inriktning av forskning och utveckling. DMP finns utförligt beskriven och stadfäst genom överenskommelse mellan MoD och parlamentet. Processen utvärderas årligen och när endera parten så påkallar genomförs en revision av processen. Processen kan sägas ha två syften, dels resulterar den i en årlig transparent redovisning till parlamentet, dels garanterar den att såväl den fastlagda materielansaffningsstrategin som försvarsindustri-strategin efterkoms på ett strukturerat sätt.

Processen som är iterativ bygger på fem väl definierade beslutssteg med tydliga mål. Gränser i ekonomiska termer, eller andra anledningar finns specificerade för vilka processteg som ska genomföras. Noterbart är att det i processbeskrivningen betonas aspekter som behov av avsteg för uppkomna insatsbehov, kommersiella aspekter med behov av sekretess, betoning av Nederländernas försvarsindustriella möjligheter, internationella samarbeten m.m.

Logistik

Inom DMO finns en logistikenhet som ansvarar för allt logistiskt stöd och strategisk förrådshållning ner till nivån förbandsknutet underhåll vilket genomförs av försvarsgrenarna och dess förband. Strävan är att i samband med anskaffning även upphandla logistiskt stöd från industrin, även kopplat till insatsverksamhet.

DMO består av cirka 6 000 personer med en driftsbudget på cirka 235 miljoner euro. Verksamhetens omsättningen är cirka 2,3 miljarder euro.

Det försvarsgrensanknutna underhållet, samt logistikstöd till insatser, leds av och genomförs inom respektive försvarsgren. Inom armén är cirka 6 500 personer organiserade för detta.

8.4.4 Övrigt stöd och tjänster

CDC

CDC bildades genom sammanslagning av flera mindre enheter 2005. CDC är en mycket bred tjänste- och stödleverantör till hela försvarsorganisationen inom bl.a. områdena;

- informations- och ledningssystem (såväl operativa som verksamhetsledningssystem (SAP under införande)),
- transporter, såväl strategiska som övriga,
- HR,
- sjuk- och hälsovård,
- infrastruktur,
- officersutbildning (FHS),
- m.m.

CDC har cirka 13 000 anställda, 130 miljoner euro erhålles som en budgetpost för interna verksamheter, därutöver erhålls 1,1 miljarder euro i så kallade programutgifter. Om detta utgör full kostnadstäckning eller om det därutöver även finns kostnader som är intäktsfinansierade är inte klarlagt.

8.5 Sammanfattning

Ledning, styrning och organisation

I de länder som studerats kan det konstateras stora skillnader i den övergripande förvaltningsstrukturen. Finland kan sägas ha en struktur som är mest lik Sverige med en tydlig delning mellan den politiska nivån och myndighetsnivån. Norge har inordnat försvarschefen i försvarsdepartementet medan staben finns utanför, med en organisation som väl speglar försvarsdepartementets. Nederländerna har en helt integrerad försvarsministerie- och myndighetsledningstruktur.

Lednings- och styrningsmässigt finns således såväl likheter som skillnader mellan de olika länderna. Interaktionen mellan parlamentsnivån och regeringsnivån är tydlig, om än olika utformad. Oftast föreligger fleråriga försvarspolitiska inriktningar som beslutats

i Riksdagen/Parlament till grund för den mer direkta styrningen och ledningen, samtidigt som det kan sägas finnas väl etablerade och formaliserade processer vid större anskaffnings- eller investeringsbeslut där respektive parlament i vissa fall ytterst har beslutsrätten. Den kollektiva regeringsmakten som vi känner från Sverige är mer att ses som ett undantag och istället kan betydligt större mandat sägas vara kopplade direkt till statsrådet.

Skillnaderna organisatoriskt är också relativt stora jämfört med Sverige.

I Finland finns det fortfarande en tydlig uppdelning i tre försvarsgrenar när det gäller materiel- och logistikverksamheten, t.ex. så har varje försvarsgrenschef "ett eget materielverk" och det finns en logistikorganisation som kan sägas vara inriktad mot Finlands mer territoriella fokus.

I Norge är rollen för försvarsgrenscheferna att vara förbandsproducenter med lokalt/regionalt logistikansvar medan materiel- och logistikverksamheten på den centrala nivån är samordnad i en separat organisationsenhet underställd försvarschefen.

I Nederländerna är försvarschefen en operativ kravställare gentemot de särskilda och försvarsgrensgemensamma materiel- och logistikorganisationerna som lyder direkt under försvarsministeriet. Därutöver utövar försvarschefen operativ styrning av insatser och försvarsgrenarna, vilka sin tur svarar för förbandsanknutet underhåll och logistikstödet till pågående insatser.

Det kan vidare konstateras att försvarslogistikens olika delar är personalkrävande i de studerade länderna.

I Finland består de tre försvarsgrensanknutna materielverken av cirka 2 500 anställda. Därutöver finns den strategiska företagspartnern Millog Oy.

I Norge består FLO av 3 100 anställda och till detta ska läggas de lokala och regionala logistikverksamheter som är underställda respektive försvarsgren. Hur pass personellt omfattande dessa är, samt vilka delmängder som är insatsorganisationsbundna är dock inte klarlagt.

I Nederländerna har de två centrala och försvarsmaktgemensamma organisationerna DMO och CDC cirka 19 000 anställda. Därutöver finns det logistikverksamheter inom försvarsgrenarna där det bara inom armén bedöms finnas cirka 6 000 personer knutna till detta. Hur stor del av dessa som utgör eller ingår i insatsorganisationen är dock inte klarlagt.

Forskning och utveckling

Jämfört med Sverige så finns det i alla de tre länderna likheter vad gäller forskningsinstitut med försvarsmakten som huvudkund/-beställare.

I Finland är det en relativt sett liten organisation som kan sägas vara en integrerad del med försvarsmakten och därmed i huvudsak finansierad inom ramen för försvarsmaktens anslagsmedel. Dessutom genomförs det vissa forsknings- och utvecklingsåtgärder inom de försvarsgrensanknutna materielverken. En mycket begränsad del av omslutningen kommer från externa kunder utanför försvaret, dock arbetar man aktivt med att söka finna partnerliknande forskningsprojekt med universitet och näringsliv inom vissa områden.

I Norge och Nederländerna finns det särskilda institut skilda från respektive försvarsmakt men underställda respektive försvarsdepartement. Utöver en begränsad anslagsdel som tilldelas från regeringen, för viss grundforskning men också för att skapa möjlighet att skapa och vidmakthålla viss grundläggande kompetens, finns i huvudsak en affärsmässig relation gentemot försvarsmakten. I båda länderna har instituten i inte obetydlig omfattning även externa beställare, såväl från andra politikområden och departement som internationella och industriella beställare. Såväl i Finland som i Norge genomförs också, precis som i Sverige, viss forskning vid respektive lands försvarshögskola, i båda fallen dock i begränsad omfattning.

I Norge har verksamhetens omfattning *ökat* under senare år och huvuddelen av de projekt som drivs är fleråriga. Årligen redovisas såväl en årsrapport som en plan för de kommande fyra åren. I Nederländerna är den aktuella situationen delvis den motsatta där man nu söker *minska* kostnaderna med 20 procent genom att ta bort vissa forskningsområden.

Materielprocessen

Materielanskaffningen är reglerad i de studerade länderna bl. a. i form av termer som processer, interaktion och beslutsmandat. Det kan noteras att beslutsmandaten i de studerade länderna i princip enbart återfinns på den politiska nivån medan de i Sverige, om

regeringen inte särskilt anvisat annat i myndigheternas regleringsbrev, är delegerade till myndigheterna.

I Finland har försvarsministern att förhålla sig till den beslutade vitboken vilken är att betrakta som en av Riksdagen godkänd materiellplan för en fyraårs period. Undantag från detta finns för upphandlingar som understiger fyra miljoner euro, i vilket fall försvarsmakten får fatta beslut om anskaffning.

I Norge fastställs årligen beslutade investeringsnivåer, vilka sedan ligger till grund för beslutsmandaten. Större anskaffningar, normalt överstigande 500 miljoner NOK, måste underställas Stortinget för beslut. Försvarschefen får i undantagsfall fatta beslut i ärenden upp till 150 miljoner NOK under förutsättning att det angivna behovet är direkt kopplat till pågående insatser.

I Nederländerna är processen mellan Parlamentet och försvarsministeriet reglerad i syfte att aspekter såsom transparens, internationella samarbeten och försvarsindustriell påverkan ska kunna följas. Processen revideras årligen, men kan även revideras när ena parten påkallar det.

Gemensamt för de studerade länderna är att anskaffningar av större eller komplexa system som bedöms komma att få stor påverkan ekonomiskt eller pågå under flera år särskilt ska värderas. Det är dock inte helt tydligt hur själva anskaffningsinvesteringen vid beslutstillfället värderas gentemot den beräknade livscykelkostnaden.

Försvarslogistik och livscykelperspektiv

I de tre studerade länderna kan begreppet försvarslogistik, i dess mening att sammanhålla materielförsörjning och logistikverksamhet under anskaffnings- och vidmakthållandefaserna, anses vara implementerat. I princip finns det ingen uppdelning mellan en materielförsörjningsprocess och en logistikverksamhetsprocess. Vissa uppdelningar förekommer dock där ”enklare” logistikverksamhet emellanåt tillhandahålls av särskilda enheter eller lokalt/regionalt anknutet.

Finland är det land som har gått längst i samverkan med näringslivet genom att ett särskilt statligt dominerat bolag skapats med vilket försvaret knutet ett strategiskt och flerårigt partnerskapsavtal för underhåll av tyngre (armé-)materiel samt avancerade vapensystem. I Finland hålls också livscykelansvaret ihop, dock

finns det en uppdelning mellan respektive försvarsgren och därmed kan det något förenklat sägas finnas tre parallella processer beroende på materielsystemens hemvist. I Norge har FLO ett systemansvar för all materiel i försvaret vilket innebär ett komplett ansvar för materielsystemens hela livscykel. Förbandsanknutet underhåll kopplat till förbandsproduktion har dock nyligen återförts till lokal/regional nivå.

I Nederländerna svarar organisationen DMO för materiels hela livscykel omfattande anskaffning, vidmakthållande och avveckling. Det är inom DMO som försvarschefens operativa krav omsätts till styrningar och målsättningar för materielsystemen, det logistiska stödet och underhållet inklusive strategisk förrådshållning. I samband med anskaffningar eftersträvas att logistiskt stöd under vidmakthållandefasen ska ingå i upphandlingen. Parallellt med DMO finns det även en försvarsmaktsgemensam tjänste- och stödleverantör direkt under försvarsministeriet för icke-materielanknuten logistik.

Det kan noteras att inom ramen för materielanskaffningen är livscykelperspektivet betonat i samtliga studerade länder. Förekomsten av en sammanhållen försvarslogistikprocess kan därför också sägas innebära att livscykelperspektivet i processen är framträdande. Detta förhållande anges även i mer uttryckliga termer som varande en mycket viktig och avgörande faktor ur såväl ett kostnads- som tillgänglighetsperspektiv.

Effektivitet

En berättigad fråga att ställa i detta sammanhang är om materiel- och logistikverksamheten i de studerade länderna kan anses vara mer effektiv än den nuvarande svenska modellen? Detta är dock en frågeställning som inte enkelt låter sig besvaras. En grundläggande aspekt i detta är hur effektivitet ska mätas. Är det i tid från initiering till operativ nytta, eller är det i termer av kostnad/materielsystem/driftår, eller är det i kostnaderna för berörda organisationer/myndigheter i förhållande till faktiska leverantörs-kostnader för anskaffning respektive drift av materiel?

Andra faktorer som värderas i respektive nations överväganden är t.ex. leveranssäkerhet, internationella samarbeten och internationella beroenden, vilka kan värderas säkerhetspolitiskt olika.

Därtill kan näringspolitiska och industriella hänsyn vara styrande ur ett nationellt helhetsperspektiv.

Försvarsindustriella aspekter

Såväl nationell försvarsindustri som försvarsindustriella aspekter kan sägas vara viktiga delfaktorer inom ramen för försvarslogistikverksamheten i de studerade länderna.

I Finland har den industriella aspekten varit särskilt betydelsefull inom ramen för tyngre och mer komplexa materielsystems vidmakthållandefas i form av ett strategiskt partnerskap med försvarsmakten. Ett partnerskap som initierats från statlig nivå genom bildandet av ett särskilt bolag, Millog Oy, i vilken det statligt dominerade företaget Patria är största delägare.

I Norge är den industriella aspekten tydlig och om nationell industri inte utgör leverantör vid anskaffning ska som regel motköp garanteras. Däremot präglas synen i Norge av viss skepsis till att låta industrin ta ansvar för underhåll av materielsystem då det enligt norsk uppfattning inte kan klargöras att den kan göra det effektivare eller billigare. Denna syn har dock till del kommit att förändras, och bedöms allt mer komma att förändras, vid genomförande av insatser.

I Nederländerna är en formell försvarsindustristrategi framtagen som bl.a. används som referens mot vilken materielanskaffningar prövas.

I vad mån de studerade ländernas olika förhållningssätt till försvarsindustriella frågeställningar kan sägas gynna det aktuella landets försvarsmakter ligger utanför utredningen bedömning, däremot kan konstateras att såväl försvarspolitiska som näringspolitiska motiv påverkar ländernas ageranden i försvarsindustriella frågor.

9 Det framtida försvaret

9.1 Utgångspunkter, m.m.

I kapitel 2, *Utgångspunkter*, anges kortfattat några centrala delar i den försvarspolitiska inriktningen, vilken ligger till grund för utredningens direktiv och arbete. I det följande utvecklas detta i syfte att utgöra utgångspunkter för fortsatta resonemang och förslag kring bl.a. annat framtida behov, verksamhetsformer, uppgiftsfördelning och processer.

Riksdagen har i juni 2009 beslutat den nya försvarspolitiska inriktningen i enlighet med regeringens proposition *Ett användbart försvar*¹. Mot denna bakgrund har regeringen den 19 november 2009 utfärdat förordning (2009:1204) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten². Regeringen har den 21 december 2009 i regleringsbrevet för budgetåret 2010³ avseende Försvarsmakten och i Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014⁴ närmare angett Försvarsmaktens uppgifter.

I ovan nämnda proposition anges den försvarspolitiska inriktningen:

Förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar.

Målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt

¹ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

² Regeringen har utvecklat sin styrning ytterligare och utfärdat förordning (2010:650) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten med ikraftträdande den 1 augusti 2010 samt förordning (2010:1468) om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten med ikraftträdande den 1 januari 2011.

³ Regeringsbeslut (Fö nr 1), den 21 december 2009.

⁴ Regeringsbeslut (Fö nr 3), den 14 januari 2010, Fö2009/1534/MIL (Slutligt).

- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Samma proposition anger därefter följande uppgifter för Försvarmakten:

Försvarmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och till målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i området utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Detta utvecklas därefter i nämnda proposition till krav på operativ förmåga som anges enligt följande;

Försvarmakten ska fr.o.m. 2010 ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Regeringen anger i skäl för sin bedömning kvantitativa och kvalitativa termer och mått som bör uppnås inom de tre områdena, omvärldsbevakning, insatser och utveckling⁵. I propositionen anges inga uppgiftsställningar eller explicita mål för de övriga här berörda myndigheterna. I stället ger regeringen sin syn i övergripande verksamhetstermer i avsnitt 6.6 *Materielförsörjning och logistik* respektive i avsnitt 6.7 *Forskning och utveckling*.

⁵ Prop. 2008/09:140, s. 39–44.

9.2 Förändringar avseende uppgifter och krav samt insatsorganisation och beredskap

9.2.1 Uppgifter för, och krav på, Försvarsmakten 2008 respektive 2010 och framåt

Uppgifterna till Försvarsmakten för 2008 framgår i då gällande instruktion⁶ där det anges följande:

1 § Grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.

2 § Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige ska kunna försvaras.

Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet.

Försvarsmakten ska bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.

Försvarsmakten ska bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

I regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten⁷ framgår målet för politikområdet samt målet avseende den operativa förmågan enligt nedan:

1.2 Politikområde Försvar

Mål

Målet för politikområdet är att

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- hävda vår territoriella integritet,
- försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

1. Operativ förmåga

Mål

Målet för verksamhetsområdet är att utveckla insatsorganisationen i enlighet med de krav på operativ förmåga som riksdagen har beslutat.

Kraven på operativ förmåga som ställs på Försvarsmakten är att:

Förmåga I – Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.

⁶ Förordning med instruktion för Försvarsmakten (2007:1266).

⁷ Regeringsbeslut (Fö nr 7) den 19 december 2007.

Förmåga II – Förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser.

Förmåga III – Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

Dessa tre övergripande krav på operativ förmåga bryts därefter ner i krav på delförmågor inom respektive Förmåga I, II och III.

Uppgifterna till Försvarsmakten 2010 framgår i enlighet med nu gällande instruktion:

§ 1 Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid.

§ 2 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.

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Försvarsmakten⁸ framgår målet avseende den operativa förmågan enligt nedan;

1 Mål och återrapporteringskrav

1. Operativ förmåga

Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Dessa övergripande krav på operativ förmåga bryts därefter ner i krav på delförmågor under fyra rubriker:

- operativ förmåga avseende omvärldsbevakning,
- operativ förmåga avseende insatser vid kränkningar, incidenter och terrorism,

⁸ Regeringsbeslut (Fö nr 1) den 21 december 2009.

- operativ förmåga avseende insatser vid förebyggande samt hantering av konflikter och krig och
- operativ förmåga avseende utveckling.

Ett antal slutsatser kan dras avseende uppgiftsställningen samt krav på operativ förmåga utifrån denna jämförelse mellan instruktion och regleringsbrev för åren 2008 och 2010.

För det första kan det konstateras att före den nu beslutade försvarspolitiska inriktningen hade Försvarsmakten krav på operativ förmåga som var beroende av förändringar i omvärldsläge eller – utveckling. Detta var uttryckt i termer av *försämrat omvärldsläge* respektive *allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling*. Den sistnämnda var kopplad till det som rubricerades som Förmåga III, vilket innefattade krav på Försvarsmakten att *kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet*. Kopplat till detta krav förutsattes *successiva beslut av regering och riksdag*. Således var kraven på Försvarsmakten i detta hänseende, att kunna utveckla sin förmåga, beroende av såväl en förändring i omvärlden som beslut av statsmakterna.

I nu gällande krav är detta borttaget. Samtliga krav på operativ förmåga, och uttryckta krav på delförmåga i olika avseenden, är i princip gällande med omedelbar verkan. Som ett exempel framgår det under *Operativ förmåga avseende insatser vid förebyggande samt hantering av konflikter och krig* att Försvarsmakten ska ha förmåga att *efter begränsad förberedelsestid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot*⁹. Således innebär nu gällande styrningar och krav att Försvarsmakten *ska ha* förmågan, möjligen efter begränsad förberedelsestid, inte som tidigare *kunna utveckla* förmågan. Försvarsmakten ska således ha denna förmåga utan att successiva beslut av regering och riksdag förutsätts.

För det andra framgår det i denna jämförelse att i nu gällande instruktion och regleringsbrev görs det inte någon uppdelning mellan nationella och internationella insatser. Tvärtom framgår det att dagens krav på operativ förmåga gäller nationellt, i närområdet och utanför närområdet utan någon distinktion.

För det tredje är det värt att notera att i dag är det tydligt uttryckt att samtliga krav på Försvarsmakten ska kunna uppnås enskilt och

⁹ Regeringsbeslut (Fö nr 1) den 21 december 2009, s. 3.

tillsammans med andra vilket får anses vara en ökad ambition från statsmakternas sida, vilket i sin tur ställer krav på Försvarsmakten i att kunna ge och ta emot militärt stöd till andra länder och organisationer.

9.2.2 Försvarsmaktens insatsorganisation och beredskap

I regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten redovisas en insatsorganisationstabell som kan sägas omfatta 52 stycken förbandstyper. Detta är dock inte helt rättvisande då regeringen i tabellen även i vissa delar valde att redovisa antalet enheter (till exempel anges på en rad Sjöstridsflottiljledning som förbandstyp och därefter anges på en rad antal ytstridsfartyg, motsvarande görs också för antal minröjningsfartyg och antal ubåtar). Tabellen är således inte helt konsistent i att redovisa förbandstyper.

I regleringsbrevet anges vidare dels utformning och beredskap för 2008 dels mål för vad som ska uppnås 2010. Det anges också att utvecklingen ska svara mot kraven på operativ förmåga och delförmåga samtidigt som det anges att *uppgiften att genomföra internationella insatser ska vara grundläggande, men inte ensamt dimensionerande, vid utformningen av Försvarsmaktens förband*. Det sista kan möjligen synas något märkligt då insatsorganisationens förband i praktiken aldrig använts som förbandsenheter för internationella insatser. Det har vid samtliga tillfällen i stället satts samman särskilda förband/styrkor (vissa betecknade som väpnade), särskilt angivna och specificerade till innehåll, dels i antal personer och dels i form av en inriktning för vilka enheter/funktioner som ska ingå. Dessa har för en viss tidsperiod tillförts utlandsstyrkan för faktiska internationella insatser och efter genomförd insats har dessa särskilda förband/styrkor avvecklats.

Insatsorganisationen var i regleringsbrevet 2008 uppdelad i insatsförband respektive övriga förband. Insatsförbanden fick ha en beredskap på högst ett år där Försvarsmakten skulle anpassa den nationella beredskapen till kraven på operativ förmåga och delförmåga i olika avseenden. Övriga förband skulle ha en beredskap på mellan ett och tre år och för dessa förband angavs att de *utgör en förutsättning för att kunna skapa och vidmakthålla insatsförbanden*¹⁰. Det fanns inget krav på att övriga förband skulle kunna göra insatser samtidigt som insatsförbanden. Oaktat att övriga förband tilldelats

¹⁰ Försvarsmaktens regleringsbrev för 2008, s. 6

beredskapstider på upp till tre år fanns inte heller några krav på att det totala antalet förband som efter tre år skulle kunna göra en insats skulle vara större än det antal förband som kunde göra en insats efter ett år. Kravet på materiel- och personalinnehåll i övriga förband skulle utgå från detta. Som exempel skulle insatsorganisationen innehålla 6 mekaniserade bataljoner, men enbart 1 1/3 av dessa var insatsförband med en beredskap på max ett år, medan övriga 4 2/3 mekaniserade bataljoner var s.k. övriga förband med en beredskapstid på 1–3 år och utan krav på att kunna göra insatser samtidigt som insatsförbanden.

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Försvarmakten redovisas en insatsorganisationstabell som kan sägas omfatta 43 förbandstyper. Den redovisning som fanns 2008 avseende vissa antal ingående enheter är i princip borta, något enstaka exempel finns dock kvar.

Den uppdelning som fanns 2008 mellan insatsförband och övriga förband är helt borttagen i och med den nya försvarspolitiska inriktningen. I stället anges att *Förbandens närmare utformning, inriktning och beredskap ska svara mot uppgifter och krav på förmåga i enlighet med förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, den av regeringen fastställda militärstrategiska planeringen samt pågående och planerade internationella insatser*. Regeringen ställer också krav i regleringsbrevet på en återrapportering från Försvarmakten och det anges att myndigheten ska redovisa de olika krigsförbandens beredskapskrav samt antalet individer per olika beredskapsgrader per den 30 juni och den 31 december för det år som regleringsbrevet avser. Försvarmakten gör en sådan redovisning i sin Delårsrapport 2010¹¹ och där går att utläsa att, om hemvärnsförbanden ej medräknas, 18 400 individer har en beredskap på ett år eller mindre medan 15 800 individer har en beredskap som överstiger ett år (de olika krigsförbandens beredskapskrav redovisas dock inte).

Regeringen har som komplement till regleringsbrevet fattat ett särskilt regeringsbeslut¹² och där anvisat Försvarmakten den fortsatta utvecklingen av insatsorganisationen. Regeringen anger att Försvarmakten senast till utgången av 2014 ska ha utvecklat insatsorganisationen i enlighet med det försvarspolitiska inrikt-

¹¹ Försvarmaktens delårsrapport 2010 den 13 augusti 2010, HKV bet. 23 386:63319.

¹² Inriktningsbeslut för Försvarmakten 2010–2014, Regeringsbeslut (Fö nr 3) den 14 januari 2010.

ningsbeslutet, vilket beskrivs i tabellform och omfattar 52 stycken förbandstyper¹³.

Regeringen ställer i detta särskilda beslut krav på insatsorganisationens beredskap enligt följande;

Senast vid utgången av 2014 ska vid beslut om höjd beredskap¹⁴ huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar. Tillgängligheten vid höjd beredskap ska dock inte för något förband överstiga en vecka.

Insatsorganisationen ska utvecklas så att delar av den kontinuerligt är omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. Huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen ska 2014 normalt ha en beredskap som understiger tre månader. Inget förband ska normalt ha en beredskap som överstiger sex månader¹⁵.

Utifrån denna jämförelse mellan insatsorganisationens utformning och beredskap för 2008 och 2010 kan ett antal slutsatser dras.

Först kan det konstateras att antalet förbandstyper inte skiljer sig åt i någon betydande omfattning, speciellt inte mellan åren 2008 och 2014. Däremot är redovisningen inte helt konsistent då det i vissa fall redovisats antalet ingående enheter vilket senare inte varit fallet.

För det andra kan det konstateras att insatsorganisationen 2008 var uppdelad i två olika kategorier; insatsförband och övriga förband. För insatsförbanden var beredskapskravet satt till högst ett år. För övriga förband var beredskapskravet satt till mellan ett till tre år och det ställdes inga krav på att dessa förband skulle kunna genomföra insatser samtidigt som insatsförbanden. Detta uttrycktes som att det inte fanns några krav på att det totala antalet förband som skulle kunna göra insatser behövde överstiga det antal som insatsförbanden utgjorde.

Denna uppdelning är borttagen 2010 och i stället anges att samtliga förband i insatsorganisationen ska ges en utformning och beredskap som svarar mot ställda uppgifter och krav på operativ förmåga vilka är redovisade ovan (se slutsatser avseende uppgifter och krav på operativ förmåga). Innebörden är i princip att samtliga krav på operativ förmåga i olika avseenden, och uttryckta krav på delförmågor, är gällande med omedelbar verkan. Som ett exempel

¹³ I inriktningsprop. fanns det 50 stycken förbandstyper. Ett av dessa Gemensam Lägescentral har dock utgått och i stället redovisas de tre förbandstyper som tidigare var tänkta att ingå i denna; FMTM, Sjöinfobatt och Stridslednings- och luftbevakningsbatt.

¹⁴ Se Lag 1992:1403 och Förordning 2006:942.

¹⁵ Inriktningsbeslut för Försvarmakten 2010–2014, regeringsbeslut (Fö nr 3) den 14 januari 2010, s. 3.

framgår det under *operativ förmåga avseende insatser vid förebyggande samt hantering av konflikter och krig* att Försvarsmakten ska ha förmåga att: *efter begränsad förberedelsestid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot*¹⁶.

För åren efter 2010, dock senast 2014, har regeringen angett tydliga tidsatta krav på beredskapen som ett komplement till det ovan mer generellt uttryckta. Även om beslut om höjd beredskap inte har fattats ska delar av insatsorganisationen kontinuerligt vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. Huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen ska 2014 ha en beredskap som understiger tre månader och inget förband ska ha en beredskap som överstiger sex månader. Om ett beslut om höjd beredskap har fattats ska huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar.

Från 2010 och framåt är det således samtliga förband i insatsorganisationen som omfattas av ställda krav och inte enbart en delmängd. För samtliga förband gäller också en beredskapstid som är avsevärt kortare än tidigare och samtliga förband ska kunna användas för de mest krävande uppgifterna. Dessutom ska samtliga förband, med undantag för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas såväl nationellt som internationellt.

9.2.3 Utlandsstyrkans avskaffande

Riksdagen beslutade regeringens proposition *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* den 19 maj 2010¹⁷. Genom den nya lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser¹⁸, vilken trätt i kraft den 1 januari 2011, upphävdes lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I den tidigare gällande lagen framgick att det inom Försvarsmakten skulle finnas en utlandsstyrka för den verksamhet som avsågs i lagen¹⁹. I den nu gällande lagen är denna särskilda reglering borta och i stället framgår att lagen ska tillämpas för anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Vad som avses med en internationell militär insats framgår 1 § i lagen.

¹⁶ Regeringsbeslut (Fö nr 1) den 21 december 2009, s. 3.

¹⁷ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269.

¹⁸ SFS 2010:449.

¹⁹ 1 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Avskaffandet av en särskild lagstadgad utlandsstyrka får ses som en naturlig följd av den nya försvarspolitiska inriktningen. Så också de förändringar som gjorts i statsmakternas styrning av Försvarsmakten i dess instruktion och regleringsbrev. Som beskrivits ovan är det en uppgift för Försvarsmakten att kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt.

Det framgår också av regeringens styrning att kraven på operativ förmåga gäller nationellt, i närområdet och utanför närområdet utan någon distinktion. Dessutom ska samtliga förband, med undantag för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas såväl nationellt som internationellt.

Detta innebär att det är förband ur insatsorganisationen som kommer att användas internationellt om regering och riksdag så beslutar. Dessa kan vara hela, delar av eller tillfälligt sammansatta ur flera förband beroende på uppgiften, men det ska inte som tidigare skapas andra, eller särskilda, förband/styrkor för att lösa en uppgift vilka därefter avvecklas efter genomfört uppdrag.

För Försvarsmakten medför detta att samtliga förband ska kunna svara mot ställda krav och att de, med undantag av Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, ska kunna användas i Sverige samt i eller utanför vårt närområde. Regeringen har i sitt särskilda regeringsbeslut²⁰ utvecklat detta och angivit såväl inriktning som ambition avseende bl.a. marin- och flygstridskrafternas förmåga i detta avseende. Samtidigt innebär detta att Försvarsmakten inte längre har att prioritera mellan den ordinarie insatsorganisationens personella och materiella behov samt uppfyllnad och särskilda krav och behov förknippade med förband tillhörande en särskild utlandsstyrka vars behov kunde vara svårare att ifrågasätta. Allt fokus kan nu läggas på en och samma (insats-)organisation.

Regeringen framhåller detta såväl i budgetpropositionen för 2011 som i regleringsbrevet för 2011 där det bl.a. anförs att ”Insatser ska i största möjliga utsträckning genomföras med förband ur insatsorganisationen eller delar av dessa. Beredskap, som i dag upprätthålls med basorganisationens resurser, ska under 2011 påbörjas att övertas och upprätthållas av insatsorganisationen.”²¹

²⁰ Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014, Regeringsbeslut (Fö nr 3) den 14 januari 2010, s. 4.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut (Fö nr 3) den 22 december 2010, s. 4.

9.3 Förändringsarbete och förändringsbehov

Den nya inriktningen med tillhörande förändring av uppgifter och krav innebär att i första hand Försvarsmakten, men även övriga myndigheter inom försvarsområdet, har påbörjat ett stort förändringsarbete vilket omfattar flera av de olika verksamheter/verksamhetsområden som myndigheterna utför.

Den nya uppgiftsställningen med tillhörande nya krav på operativ förmåga ska omsättas till nya operativa ramvillkor och målsättningar för de krigsförband som ingår i insatsorganisationen för 2014 (IO 14). Regeringen uppdrog i regleringsbrevet för 2010 åt Försvarsmakten att under 2010 fastställa förbandsmålsättningar för alla de förband som planeras ingå i IO 14. Försvarsmakten har redovisat att så har gjorts i form av s.k. PTOEM²² under hösten 2010 och har anmält att dessa kommer att utvecklas till TOEM under hösten 2011²³. Regeringen har i regleringsbrevet för 2011 avseende Försvarsmakten anfört att utvecklingen av krigsförbanden mot fastställda förbandsmålsättningar för IO 14 ska prioriteras samt att krigsförbandsplaner för samtliga förband ska fastställas under 2011.

Regeringen har också under våren 2010 i särskilda beslut givit Försvarsmakten i uppdrag att omarbeta myndighetens försvarsplanering med utgångspunkt i försvarets nya inriktning. Försvarsmakten har under hösten redovisat vissa delar av en ny operativ planering och försvarsplan, och regeringen har i budgetpropositionen för 2011 anfört att den avser att återkomma till Försvarsmakten med inriktning för den operativa planeringen under 2011.

För dessa grundläggande uppgifter har Försvarsmakten bl.a. att nogsamt analysera och värdera den nya uppgiftsställningen med tillhörande krav på beredskap, den borttagna uppdelningen mellan en exklusiv nationell och en exklusiv internationell dimension samt kraven på att kunna ge respektive ta emot militärt stöd till andra länder och organisationer.

Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning, *Personalförsörjning i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86) överlämnades i november 2010 och den innehåller ett antal förslag till åtgärder och författningsändringar i syfte att anpassa Försvars-

²² (Preliminär) Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning ((P)TOEM).

²³ I Försvarsmakten har en ny Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete fastställts att gälla från den 1 januari 2011 vilket innebär att begreppet TOEM kommer att utgå och i stället kommer begreppen *Förbandsmålsättning* samt *Krigsförbandsspecifikation* att användas i målsättningsarbetet.

maktens personalförsörjning till myndighetens nya uppgifter och behov. Förändringen av personalförsörjningssystemet för Försvarsmakten innebär kortfattat att totalförsvarsplikten finns kvar men skyldigheten endast kommer att tillämpas för det fall regeringen beslutar om detta med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Från och med den 1 juli 2010 bygger i stället personalförsörjningen av soldater och sjömän på frivillighet och könsneutralitet²⁴. Försvarsmakten har under 2010 påbörjat arbetet med att rekrytera och utbilda gruppbefäl, soldater och sjömän. De gruppbefäl, soldater och sjömän som rekryteras och utbildas ska anställas som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande. Den påbörjade omställningen av Försvarsmaktens personalförsörjning bedöms vara ett omfattande förändringsarbete av avgörande betydelse för Försvarsmaktens förmåga att bemanna såväl aktuella insatser som förbanden i IO 14 i enlighet med förbandsmålsättningarna.

Försvarsmaktens materielförsörjning och logistikverksamhet påverkas av den nya försvarspolitiska inriktningen och de nya kraven på operativ förmåga samt beredskapskrav. Detta kan beskrivas som förändrade former och krav för utveckling och anskaffning av materiel samt nya krav, samt utvecklade former, för vidmakthållande och användande.

Regeringen har angivit en inriktning som innebär att materielförsörjning är ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden och att detta ytterst bestäms av de operativa kraven²⁵. Materielförsörjningen bör enligt regeringen fokusera på åtgärder som krävs för att insatsorganisationens förband ska vara komplett utrustade och användbara. Ledtider och ekonomiska bindningar ska reduceras i syfte att bl.a. kunna hantera förändrade behov eller prioriteringar över tiden. För att uppnå detta anger regeringen vilka försörjningsprinciper som ska tillämpas. Dessa innebär kortfattat att befintlig materiel ska, eventuellt efter uppgradering, användas så länge de operativa kraven kan innehållas. Vid behov av nyanskaffning ska detta i första hand ske genom upphandling av på marknaden befintlig färdigutvecklad och beprövad materiel, och först om detta inte kan tillgodose behoven, ska utveckling genomföras. Oavsett form av anskaffning anser regeringen att möjligheterna till internationellt samarbete alltid bör prövas där det bedöms som kostnadseffektivt samt inte menligt

²⁴ I enlighet med riksdagens beslut den 19 maj 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/20:269).

²⁵ Prop. 2008/2009:140, s. 86 ff.

bedöms påverka handlingsfriheten. Regeringen påtalar också vikten av att Sverige har materiel som är interoperabel med de länder Sverige samarbetar med och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig snarare än att den har högsta tekniska prestanda. Vid jämförelser mellan olika anskaffningsalternativ betonas också att anpassning av kraven ska göras utifrån på marknaden befintlig materiel samt att kostnadseffektiviteten ska värderas utifrån ett helhetsperspektiv som förutom den direkta investeringen även omfattar kostnader för vidmakthållande och drift.

Regeringens principer för och inriktning av materielförsörjningen kan i stort sägas vara likstämiga med, och en utveckling av, de som Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) tog fram och beslutade gemensamt 2007 i den så kallade materielförsörjningsstrategin (MFS)²⁶. Även i den myndighetsframtagna betonades livscykelkostnader samt iterativ kravanpassning som varande viktiga aspekter vid val av anskaffningsmetod.

De nya försörjningsprinciperna är under implementering i såväl Försvarsmakten som i FMV. Införandet innebär att det nya förhållningssättet direkt kan appliceras på nya behov och anskaffningar medan sedan tidigare ingångna avtal och pågående leveranser måste granskas, och eventuella följdbeställningar måste i varje enskilt fall omprövas där så befinner sig möjligt och kostnadseffektivt. Från myndigheterna framförs att erfarenheterna så här långt är att omställningen är relativt komplex och att det är ett omfattande arbete som har påbörjats.

Materielbehovet i IO 14 behöver analyseras nogsamt i de förbandsmålsättningar som tagits/ tas fram utifrån nya krav på operativ förmåga och beredskap. Regeringen anger såväl i den försvarspolitiska inriktningspropositionen som i budgetpropositionerna för 2010 och 2011 samt i sina regleringsbrev till Försvarsmakten ett antal grundläggande inriktningar för myndigheten att förhålla sig till i detta arbete. I samband med att PTOEM för IO 14 fastställts under hösten 2010 har Försvarsmakten påbörjat ett arbete med så kallade BTD-analyser²⁷, vilka ska kunna ligga till grund för anskaffningsprioriteringar i syfte att upprätta användbara och tillgängliga förband, vilket enligt regeringens särskilda inriktningsbeslut ska priori-

²⁶ Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning, den 2 februari 2007, HKV bet. 23 383:61994.

²⁷ BehovTillgångDifferens-analys. Förbandsmålsättningarnas samlade utrustningsbehov jämförs med den samlade tillgången av beredskapsinventarier och beredskapsvaror.

teras före materiel förnyelse som inte är nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga²⁸.

Regeringen ansluter sig till Förvarsberedningens syn att Försvarmakten disponerar förhållandevis stora mängder modern materiel i fråga om större plattformar för insatsorganisationens behov, vilket bedöms medföra att omsättningstakten sammantaget bör kunna minska²⁹.

Oaktat detta kan det noteras att jämfört med den tidigare styrningen av Försvarmakten, där insatsorganisationens var uppdelad i insatsförband respektive övriga förband, kan den nya kravställningen medföra att tidigare materiella utrustningsbrister tydliggörs. Detta får betraktas som en naturlig konsekvens av den tidigare gällande styrningen som angav att materiel- och personalinnehåll i övriga förband (med en beredskapstid på mellan ett till tre år) skulle utgå ifrån att det totala antalet förband som efter tre år skulle kunna göra en insats inte skulle vara större än det antal förband som kunde göra en insats efter ett år. Detta förhållande samt det faktum att Försvarmakten under senare år allt mer har haft att såväl personellt som materiellt prioritera tillfälliga förband utanför den ordinarie insatsorganisationen, bl.a. i form av förband tillhörande utlandsstyrkan, kan komma att medföra att Försvarmaktens nyanskaffningsbehov kan vara betydande, om än inte i första hand i form av större eller mer kvalificerade plattformar. Sammantaget bedöms Försvarmakten således ha ett omfattande arbete med såväl behovssammanställning som prioritering vid uppsättandet av IO 14.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen bedömer regeringen att ökade krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet ställer förändrade krav på logistikfunktionen och att den fortsatt behöver utvecklas. Regeringen anför också att processerna för logistik och materielförsörjning bör samordnas för att möjliggöra en ökad operativ effekt och samtidigt möjliggöra kostnadsminskningar. Därtill anför att dagens organisation innehåller flera aktörer med en otydlig uppdelning avseende uppgifter, ansvar och befogenheter. Detta leder också till att det i dag finns liknande kompetenser såväl inom flera myndigheter, som inom industrin och att det är av vikt att sambanden mellan de olika processerna förtydligas och att verksamheten samordnas. I samma proposition betonar regeringen också, som nämnts ovan, att materielanskaffning ska värderas utifrån ett helhetsperspektiv, som förutom den direkta investeringen

²⁸ Inriktningsbeslut för Försvarmakten 2010–2014, s. 6.

²⁹ Prop. 2008/09:140, s. 88.

även omfattar kostnader för vidmakthållande och drift, och att överföring av verksamheter till näringslivet bör kunna övervägas om resurseffektivitet bedöms kunna uppnås. Regeringen återkommer till detta även i sin budgetproposition för 2011³⁰ där det anges att all verksamhet inom utgiftsområdet löpande bör prövas utifrån att den bedrivs effektivt och med god hushållning. Omprövningar av verksamheter ska fortsätta i syfte att nå en effektivare förvaltning där ambitionen ska vara att fokusera på kärnverksamheterna och kontinuerligt pröva annan verksamhet. Även i regleringsbrevet för 2011 avseende Försvarsmakten återkommer regeringen till detta genom att framföra att möjligheterna att utnyttja olika former av s.k. tillgänglighetsåtaganden alltid ska prövas och att möjligheter till samverkan med civila aktörer och näringslivet ska utnyttjas för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande.

Även Försvarsmakten har anfört, såväl i sina svar på planeringsanvisningarna inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen som i myndighetens budgetunderlag för 2010 och 2011, att myndigheten identifierat behovet av, och därmed föreslår en sammanhållen logistikprocess som inkluderar materielförsörjning för att effektivisera och rationalisera verksamheten.

Således är den inriktning som anges av statsmakterna inom logistikområdet bejakad av myndigheten i form av att ett livscykelperspektiv behöver anläggas inom materiel- och logistikförsörjningen genom att processerna samordnas. Regeringen går dock längre än vad myndigheten anfört i form av att adressera tillgänglighetsaspekter genom att söka andra verksamhetsformer och andra aktörer. Det är således ett omfattande utvecklings- och förändringsarbete inom logistikområdet som behöver och som ska göras, dels i syfte att svara mot såväl de ökade kraven på användbarhet och tillgänglighet dels i syfte att samordna, konsolidera samt effektivisera en samlad materiel- och logistikförsörjning ur ett livscykelperspektiv.

Samtidigt som ovan beskrivna förändringsarbete ska genomföras med målsättningen att skapa ett tillgängligt och användbart försvar är det av vikt att betona och lyfta fram att Försvarsmakten har som sin yttersta och kanske viktigaste uppgift att innehålla beredskap med förband, bl.a. för att genomföra omvärldsbevakning samt hävda Sveriges territoriella integritet och värna våra suveräna rättigheter och nationella intressen, samt att professionellt genomföra pågående och beslutade insatser med hög säkerhet och effektivitet.

³⁰ Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, Utgiftsområde Försvar och samhällets krisberedskap, s. 14.

9.4 Slutsatser

Försvarsmakten har genom den beslutade nya försvarspolitiska inriktningen erhållit nya uppgifter samt ålagts nya krav på operativ förmåga. I syfte att skapa tillgängliga och användbara förband har styrningen av insatsorganisationens uppbyggnad och beredskap förändrats och tydliggjorts.

För att nå de angivna målen, med tillhörande krav, ställs det stora krav på omfattande förändringar inom flera viktiga områden. Personalförsörjningen ändras i grunden i och med att plikt ersätts av frivillighet med nya personalkategorier och tjänstgöringsformer. Materiel- och logistikförsörjning ska samordnas där livscykelperspektivet och tillgänglighetsaspekter kräver nya tillvägagångssätt för att svara upp mot nya krav och högre resurseffektivitet.

Samtidigt som detta förändringsarbete genomförs ska Försvarsmakten professionellt och ändamålsenligt svara för myndighetens mest centrala och exklusiva uppgifter:

- att hålla kompletta och övade förband i beredskap för att hävda Sveriges territoriella integritet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter samt nationella intressen utanför det svenska territoriet,
- att bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov samt
- att ytterst försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet.

Möjligheter till att skapa så bra förutsättningar som möjligt för Försvarsmakten att lösa ovan mest centrala uppgifter, samt att leda sitt omställnings- och förändringsarbete, genom att låta andra svara för sådana uppgifter som inte är exklusivt Försvarsmaktens torde underlätta för, och gagna myndigheten, och samtidigt möjliggöra att de försvarspolitiska målen kan uppnås snabbare och effektivare.

I syfte att avlasta Försvarsmakten och låta myndigheten fokusera tillgänglig kompetens på de militära uppgifterna skulle andra myndigheter, eller privata aktörer, kunna ges tydligare och större uppgifter, ansvar och befogenheter. Kraven på hög leverans- och kostnadseffektivitet hos dessa bör sättas mycket höga med en tydlig och återkommande uppföljning och redovisning. I detta ligger dock ett entydigt krav på Försvarsmakten att omsätta uppgifter och opera-

tiva krav till relevanta beställningar inom de olika områdena. Därtill att Försvarsmakten ambitionssätter och specificerar vad som är tillräcklig kvalitativ och kvantitativ nivå och leverans utifrån ställda uppgifter.