

# 10 Försvarsmaktens behov av stöd

## 10.1 Inledning

Försvarsstrukturutredningen ska enligt direktiven lämna förslag på en mer ändamålsenligt och kostnadseffektiv stödverksamhet i syfte att frigöra ekonomiskt utrymme för att göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt försvar i enlighet med riksdagens beslut möjlig. Detta ska åstadkommas genom reduceringar, effektiviseringar och rationaliseringar inom forskning- och utvecklingsverksamheten och inom materielförsörjningen och logistikverksamheten. De förslag som utredningen lämnar ska enligt direktivet utgå från Försvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter.

Vad som menas med, eller tolkas in i begreppet stöd är en fråga som utredningen diskuterar i kapitel 2, *Utgångspunkter*. Utredningen anser att en närmare avgränsning av olika begrepp inte är nödvändig i detta sammanhang. Vad som måste klargöras genom en analys är vilken framtida stödverksamhet som erfordras inom ramen för de utpekade tre verksamheterna forskning och utveckling samt materielförsörjning och logistikverksamhet för att Försvarsmakten ska kunna lösa ställda uppgifter. En analys av kraven på den framtida stödverksamheten måste således utgå från de uppgifter, krav på operativ förmåga och krav på beredskap som statsmakterna ålagt Försvarsmakten. Utredningen redovisar i kapitel 9, *Det framtida försvaret* en analys av den nya försvarspolitiska inriktningen och några slutsatser av betydelse bl.a. för den framtida stödverksamheten. Dimensioneringen måste emellertid föregås av och grundas på en analys av vilka behov som Försvarsmakten har i framtiden.

## 10.2 Utgångspunkter, m.m.

Försvarsstrukturutredningen har begärt<sup>1</sup> att Försvarsmakten ska redovisa myndighetens framtida behov av stödverksamhet, inom områdena forsknings- och utvecklingsverksamhet, materielförsörjning och logistikverksamhet.

Försvarsstrukturutredningen har i underhandsdialog med Försvarsmakten föreslagit att en lämplig metod för att omsätta förändrade krav och behov kan vara att koppla dessa till de verksamhetsgrenar (VG) som myndigheten använder i sin planering och styrning av verksamheten. Försvarsmakten har uppgett att myndigheten övervägt detta förfaringsätt men att detta har inte befunnits lämpligt.

Försvarsmakten framhåller i detta sammanhang att myndigheten planerar för en sammanhållen logistikprocess, inkluderande materieförsörjning, med syfte att effektivisera och rationalisera verksamheten, vilket ställer krav på strukturella förändringar<sup>2</sup>. De åtgärder som detta skulle omfatta redovisas dock inte i det lämnade underlaget. Försvarsmakten utgår därför inte heller – i det redovisade underlaget – från att dessa åtgärder har genomförts och därmed har eventuella framtida besparingar utifrån sådana åtgärder tagits med.

### 10.2.1 Försvarsmaktens underlag, m.m.

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag – utgående från den nya försvarspolitiska inriktningen – ett bedömt behov av stödverksamhet då insatsorganisationen 2014 (IO 14) är intagen. Myndigheten utgår därvid i sin redovisning<sup>3</sup> av det framtida stödbehovet från de uppgifter som anges i nu gällande instruktion<sup>4</sup>, regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten för perioden 2010–2014<sup>5</sup> och regleringsbrevet för 2010<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Fö2010:1/2010/17 den 26 augusti 2010.

<sup>2</sup> I enlighet med Försvarsmaktens förslag till budgetunderlag för 2011 ska detta medföra en besparing på 520 miljoner kronor fr.o.m. 2013. Försvarsstrukturutredningen har ställt särskild fråga till Försvarsmakten vad förslaget, som det presenteras i Försvarsmaktens förslag till budgetunderlag för 2011, innefattar i konkreta termer och vilken som är den nu aktuella bedömningen av kostnadsreduktioner (Fö2010/01/2010/23).

<sup>3</sup> Försvarsmaktens skrivelse den 26 augusti 2010 "Begäran om redovisning av Försvarsmaktens behov av stöd" den 19 november 2010 HKV bet 23 250:66026.

<sup>4</sup> Förordning (2010:650) med ändring till förordning (2007:1266) med Instruktion för Försvarsmakten.

<sup>5</sup> Regeringsbeslut (Fö nr 3) den 14 januari 2010, Fö2009/1354/MIL.

<sup>6</sup> Regeringsbeslut (Fö nr 1) den 21 december 2010, Fö2007/2616/MIL.

Försvaretsmakten framhåller i sitt underlag att lämnade bedömningar grundar sig på "rimlighetsantaganden" eftersom IO 14 utarbetas successivt och att arbetet i väsentliga delar inte är färdigt förrän tidigast 2013<sup>7</sup>. Försvaretsmakten framför att såväl antaganden som bedömningar därför kan komma att behöva justeras efterhand som planer och underlag utarbetas samt då erfarenhetsvärden från införandet av systemstödet PRIO kan nyttjas.

Försvaretsmakten framhåller att utfallet 2008 inte kan sägas utgöra en representativ bild av det stödbehov som gällde före den förändrade uppgiftsställningen. Detta bland annat beroende på olika och särskilda kostnader för NBG 08<sup>8</sup> samt en ansträngd ekonomisk situation under året, vilket resulterade i en delvis mycket begränsad ambition i förbandsverksamheten samt flera större anslagsöverföringar sent under året.

Försvaretsmakten anger att myndigheten valt 2009 som utgångspunkt för analysen av förändrade behov och att detta beror på flera olika aspekter. Bland annat är underlaget för 2009 det första i aktuell anslagsstruktur och det mest genomarbetade. Myndigheten gör dock inte i sitt underlag någon analys av eventuell differens mellan faktiskt behov och utfallet 2009, utan i stället har utfallet 2009 antagits som svarande mot behovet. Detta underlag lägger myndigheten sedan till grund för de förändringsbehov som bedöms föreligga 2014.

Försvaretsstrukturutredningen noterar att någon färdig utfallsredovisning för 2010 inte fanns tillgänglig vid framtagandet av det nu redovisade underlaget till utredningen, och som hade kunnat användas för en känslighetsanalys av gjorda antaganden.

Försvaretsmakten anger vidare att vissa av de i underlaget redovisade stödverksamheterna redovisas på olika sätt och på annan verksamhetsgren i myndighetens interna redovisning 2010 i jämförelse med 2009, vilket också påverkat den s.k. fördelningen av kostnaderna (se vidare avsnitt 10.2.3). Myndigheten anger vidare att beräknade kostnadsreduktioner med anledning av pågående effektiviseringsåtgärder inte har medräknats.

Sammantaget får Försvaretsmaktens underlag till utredningen därför i första hand ses som en *bruttoredovisning av förändrade behov*

---

<sup>7</sup> Det redovisas att (P)TOEM för IO 14 ska föreligga vid utgången av 2010, vilka utvecklas till TOEM hösten 2011 samt att resultatet av pågående arbete med försvarsplaneringen föreligger vid utgången av 2012.

<sup>8</sup> Nordic Battle Group 2008.

inom de *tre aktuella stödområdena*, utgående från den nya beslutade inriktningen för försvaret.

Försvarsmakten lämnar i underlaget en redogörelse över vad myndigheten bedömer utgöra de viktigaste ”beståndsdelarna” i den försvarspolitiska inriktningen. Myndigheten redogör därefter – med utgångspunkt i den gjorda bedömning – för olika antaganden som myndigheten utgår från i den fortsatta analysen av stödbehovet. Dessa antaganden ligger därefter till grund för den fortsatta analysen av det framtida behovet av stödverksamhet.

Försvarsmakten anger att myndigheten mer allmänt utgår från bl.a. följande bedömningar och antaganden:

#### *Generellt*

- insatsorganisationen (IO 14) bedöms bli personellt och materiellt uppfyllt *först 2019*<sup>9</sup>,
- i princip samtliga förband i IO 14 ska kunna delta i *internationell verksamhet*<sup>10</sup>
- nuvarande *grundorganisation* och *infrastruktur* bedöms i princip förbli *oförändrad* till 2014, därefter bedöms det finnas anledning att överväga strukturrationaliseringar<sup>11</sup>,

#### *Antaganden som berör materieförsörjning och logistik:*

- ett *omfattande underhålls- och reparationsbehov föreligger* med anledning av den nya kraven på tillgänglighet för huvuddelen av insatsorganisationen inom högst 90 dagar i jämförelse med tidigare låga beredskapskrav på förbanden,
- ett *ökat behov av nyanskaffning* av materiell och anskaffning utöver TOEM kommer att uppstå på grund av förbrukning och ett ökat underhållsbehov generellt,

<sup>9</sup> Försvarsmakten framför att förutom svårigheter att snabbt åstadkomma materieluppfyllnad av IO 14 så är materieluppfyllnaden så långt möjligt anpassad till den personella uppfyllnaden av IO 14 samt anpassad mot tillgänglig ekonomi.

<sup>10</sup> Här förutsätts att Försvarsmakten exkluderat Hemvärnet med de Nationella skyddsstyrkorna även om detta inte framgår.

<sup>11</sup> Detta avviker från vad Försvarsmakten angav i sitt förslag till budgetunderlag för 2011 där det anges som ett antagande att förändringar i grundorganisationen måste kunna effektueras med början 2012.

- tillämpning av anskaffningsprinciperna för materiel i enlighet med strategin för materielförsörjning antas medföra:
  - i) att *större resurser* åtgår för anskaffning och/eller integrering av COTS<sup>12</sup> och MOTs<sup>13</sup>
  - ii) *ökade kostnader* då olika leverantörer kan komma i fråga för olika upphandlingsomgångar, vilket leder till fler materieltyper än nödvändigt,
  - iii) *försörjningsfriktioner* på grund av överklaganden.
  - iiii) ett *minskat stöd* lämnas till ”stödsystemutveckling och utveckling av högre systemnivåer och strategier”<sup>14</sup>,
- ett *ökat behov av transporter* förutses med anledning av att myndigheten ska kunna genomföra tre till fyra insatser, varav en större, i olika världsdelar,
- veteranverksamhet medför ett *ökat stödbehov inom HR-verksamheten* och vad avser *medicinska resurser*.

#### *Förmågan att ge och ta emot stöd*

- förmågan att *ge och ta emot stöd* kan komma att medföra förändrat behov av logistiskt stöd och infrastruktur. Detta eventuella behov har dock inte påverkat nu gjorda beräkningar.

Försvarsmakten anger i sitt underlag till utredningen att den övergripande slutsatsen av den genomförda analysen är att de framtida behoven inom forskning och utveckling minskar, bl.a. med anledning av den nuvarande materielförsörjningsstrategin, samt att behoven inom materielförsörjning och logistik ökar.<sup>15</sup> Bedömningen i

<sup>12</sup> ”Commercial-of-the shelf”.

<sup>13</sup> ”Military-of-the-shelf”.

<sup>14</sup> Försvarsmakten anger att pågående åtgärder (organisatoriska och kvalitetsmässiga) i myndigheten för att utveckla och vidmakthålla, insatsorganisationen, krigsförband och förmågor på systemnivå 0 och 1 på sikt leder till ett minskat behov av stöd från stödmyndigheterna avseende dessa systemnivåer samt att strategier endast bör tas fram då de har ”stor och påtaglig” nyttoeffekt för myndigheten.

<sup>15</sup> Den mer detaljerade redovisningen består av två delar. En del berör *Forskning och Utveckling (FoU) inklusive Organisations-, Metod och Materielförsök samt Materielutveckling*. Den andra delen berör *Materielförsörjning och logistik*, vilken i sin tur är nedbruten i tre olika delmängder:

- *Logistik – övriga stödprocesser,*

- *Logistik – upphandling & inköp, försäljning och uthyrning, infrastruktur, försvarsmedicin, gods- och persontransporter, ledning,*

denna del grundas främst på det faktum att fler anställda är verksamma vilket tillsammans med tillgänglighetskraven på IO 14 leder till ett ökat nyttjande av materielen. Utifrån redovisningen av effekterna av den försvarspolitiska inriktningen (se ovan) har såväl liggande planering som antaganden därefter legat till grund för antaganden om behov av stödverksamhet 2014 jämfört med utgångsläget för olika s.k. övergripande verksamhetsområden inom respektive anslag.

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag belopp i 2009 års prisläge. Beloppen innefattar såväl myndighetsinterna personalkostnader som övriga verksamhetskostnader.

Försvarsmaktens anger att stödkostnaderna inom *anslagen 1:1–1:5* sammanlagt uppgick till 27 909 miljoner kronor 2009 och att motsvarande stödkostnader beräknas uppgå till 27 713 miljoner kronor år 2014, dvs. en viss minskning i jämförelse med utfallet 2009.<sup>16</sup> Myndigheten förutser därvid *minskade* behov inom ramen för *forskning och utveckling* samt *materielutveckling*. Samtidigt förutses *ökade kostnader* för *materielunderhåll vid förband* och *vid insatser samt ökade behov* på grund av *ökade krav på beredskap och tillgänglighet*.

---

- *Logistik och materiel – materielrelaterade processer.*

Försvarsmakten anger att de olika delmängderna innehåller ömsesidiga beroenden och att detta beaktas genom att redovisade utfall har nedjusterats med 1/3 inom området *Logistik – övriga stödprocesser* och för *infrastruktur*kostnader, vilket minskar risken för s.k. ”dubbelräkning”.

I de två delarna har en nedbrytning gjorts där s.k. övergripande verksamhetsområden såsom utbildning, förbandsverksamhet, övningar och insatser inom respektive del analyserats mot anslagen 1:1–1:4 inom olika aktiviteter/delprocesser. Denna princip har dock inte använts för anslaget 1:5 i den del som behandlar *Forskning och Utveckling*, m.m. då det inte bedömts möjligt att bryta ner kostnaderna på området i övergripande verksamhetsområden.

Redovisningen av delen *Forskning och Utveckling* omfattar myndighetens verksamhetsgren 3 (VG 3) (Utveckling), vilken i sin tur är nedbruten på ingående delar i de två produktgrupperna som utgör VG 3.

Uppdelningen i de mer övergripande verksamhetsområdena inom de två delområdena *Forskning och Utveckling* respektive *Logistik och materiel – materielrelaterade processer*, är delvis överlappande och det är inte utan betydande besvär som de ingående verksamheterna kan särskiljas i redovisningen.

Materielutveckling före beslut om serieanskaffning genomförs som en verksamhet inom VG 3 för att efter beslut övergå till VG 2 medan anslagsbelastningen (1:3 resp. 1:4) inte förändras. Således redovisas belopp för materielutveckling inom anslagen 1:3 och 1:4 under *Forskning och Utveckling* vilka dock samtidigt i redovisningen utgör en delmängd av de belopp som redovisas som ”grundplatta” för ”*Tekniskt koncept*” och ”*Teknisk design och utveckling*” inom ramen för det som benämns *Logistik och materiel – materielrelaterade processer*.

<sup>16</sup> Det valda redovisningssättet är därmed likartat med det som Försvarsberedningen använde i sin rapport (Ds 2008:48) *Försvar i användning*. Försvarsberedningen anförde att ”materiel- och logistikförsörjningen samt F&T omfattar cirka 74 procent av den totala försvarsbudgeten, det vill säga 29,4 miljarder kronor.” (s. 76).

Försvaretsmakten redovisar bruttokostnaderna<sup>17</sup>, vilket innebär att intäkter om 1 250 miljoner kronor, fördelade på anslagen 1:1, 1:2 och 1:4, inte redovisas för 2009. Försvaretsmakten uppger att myndigheten bedömer att dessa intäkter inte förändras, vare sig i storlek eller fördelning, fram till 2014, varför de inte påverkar den fortsatta analysen av förändrade framtida behov och kostnader.

Försvaretsmaktens beräkningssätt kan jämföras med det beräkningssätt som Stödutredningen använde. Stödutredningen utgick från en kostnadsbas där kostnaderna för materiel i sig *inte* ingick, eftersom utredningen ansåg att krigsmateriel är en nödvändig komponent för att skapa och vidmakthålla insatsförband<sup>18</sup>. Stödutredningen utgick därför från en sammanlagd kostnadsbas, vilken sammanställdes utifrån olika redovisningar från de berörda myndigheterna, som uppgick till 10 050 miljoner kronor. I detta belopp ingick dock även några poster hänförliga till andra verksamheter än de som är föremål för denna utredning, vilka därmed inte heller finns medtagna i Försvaretsmaktens underlag till utredningen.

### 10.2.2 Försvaretsmaktens bedömning av stödbehovet

Försvaretsmaktens analyser och bedömningar i det redovisade underlaget utgår i princip från en *volymförändring* av olika verksamheter med anledning av i första hand *förändrade uppgifter och krav* på myndighetens *framtida verksamhet*.

Försvaretsmakten redovisar följande behovsminskningar och behovsökningar inom olika stödverksamheter:

#### *Forskning och utveckling:*

- *Forskning* minskar med 32,6 procent inom anslaget 1:5,
- *Teknikutveckling*<sup>19</sup> minskar med 31 procent på anslagen 1:1 och 1:5,

<sup>17</sup> Från och med 2009 redovisas myndigheternas förvaltningsutgifter på kostnadsnärlig grund mot anslag. Övergångseffekter under åren 2009–2013 har avräknats mot ett särskilt anslag under utgiftsområde 26. Denna typ av effekter har uppstått inom anslagen 1:1 och 1:4. Inom övriga anslag sammanfaller kostnaderna med utgifterna.

<sup>18</sup> Fö2009:A, s. 48.

<sup>19</sup> Beskrivs i Försvaretsmaktens underlag som: *Om Försvaretsmakten beställer forskning för sina specifika behov, behöver denna följas av teknikutveckling som prövar forskningsresultaten och verifierar att de är användbara i applikationer.*

*Materieförsörjning och logistikverksamhet:*

- *Tekniskt koncept*<sup>20</sup>, *teknisk design* och *utveckling*<sup>21</sup>, inklusive materielutveckling, minskar med 18,4 procent fördelat på anslagen 1:3 och 1:4, varav minskningen av materielutveckling uppgår till 15,5 procent,
- *Materielutveckling*<sup>22</sup> minskar med 9,7 procent på anslaget 1:1, detta utöver minskningen på anslagen 1:3 och 1:4, vilket redovisningsmässigt återfinns inom tekniskt koncept samt teknisk design och utveckling (se ovan),
- *Materielproduktion*<sup>23</sup> ökar med 4,8 procent fördelat på anslagen 1:3 och 1:4,
- *Materielunderhåll*<sup>24</sup> ökar med 6,7 procent fördelat på anslagen 1:1, 1:2 och 1:4,
- *Materiel- och förnödenhetsförsörjning*<sup>25</sup> förändras inte på anslaget 1:1 och
- *Gods- och transportkostnader* ökar med 11,3 procent fördelat på anslagen 1:1 och 1:2.

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag till utredningen *minskade behov av olika former av stödverksamhet*, fördelade på anslagen 1:1, 1:3, 1:4 och 1:5., med sammanlagt *1 506 miljoner kronor*, vilket motsvarar en sammanlagd minskning med 5,4 procent av de totala stödkostnaderna. Inom ramen för forskning och utveckling är t.ex.

<sup>20</sup> Definieras i Försvarsmaktens redovisning som: *Processen Tekniskt koncept syftar till att specificera och utveckla tekniska koncept som grund för beslut om fortsatt design och utveckling alternativt beslut om materielproduktion.*

<sup>21</sup> Definieras i Försvarsmaktens redovisning som: *Att specificera, utveckla förutsättningar för integration som grund för anskaffning och implementering.*

<sup>22</sup> Beskrivs i Försvarsmaktens underlag som: *Alla materielutvecklingsprojekt är noggrant behovsatta och relaterade till insatsförmågor. Medlen för Materielutveckling är främst ämnade för produktutveckling eller -anpassning för Försvarsmaktens behov. Verksamheten genomförs till största delen vid industrin, ibland i nära samverkan med dem som tidigare genomfört berörd forskning.*

<sup>23</sup> Definieras i Försvarsmaktens redovisning som: *Processen Materielproduktion syftar till att styra projekt för produktion, verifiering, införing och överlämning till användning av Försvarsmaktens tekniska system.*

<sup>24</sup> Definieras i Försvarsmaktens redovisning som: *Processen Materielunderhåll syftar till att upprätthålla de tekniska systemen enligt de tekniska målsättningarna för respektive tekniska system och att uppnå drifttillgänglighet på materiel enligt behoven. Detta åstadkoms genom att genomföra avhjälpan och förebyggande underhåll.*

<sup>25</sup> Definieras i Försvarsmaktens redovisning som: *Processen syftar till att ta emot till FM anskaffade förnödenheter (inkl materiel), förnådshålla FM förnödenheter, planera materiel efter FM behov (både avseende insatsförband och produktionen av dessa), förbereda och lämna ut förnödenheter till kund. Vidare ska en rättvisande tillgångsredovisning upprätthållas.*



en medveten ambitionssänkning medtagen. Myndigheten redovisar samtidigt att identifierade *ökade* behov av olika former av stödverksamhet sammantaget uppgår till *1 310 miljoner kronor*, eller 4,7 procent av de totala stödkostnaderna fördelade på anslagen 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:5.

Försvarmaktens analys och bedömningar innehåller dock inga effekter av pågående eller potentiella rationaliseringar eller effektiviseringar i form av förändrade ansvars-, utförar- eller verksamhetsformer inom olika verksamhetsområden, utom såvitt avser en mindre del inom bl.a. ekonomiredovisning.

### 10.2.3 Några problemområden, m.m.

#### Anslag, verksamhetsgrenar, m.m.

Försvarsstrukturutredningen föreslog, som tidigare nämnts, i ett tidigt skede av utredningsarbetet i underhandsdialog med Försvarmakten att en lämplig analysmetod för att omsätta nuvarande krav och behov till de krav och behov som kan antas följa av den nya försvarspolitiska inriktningen är att i analysen utgå från myndighetens verksamhetsgrenar (VG), som myndigheten använder vid planering och styrning av verksamheten. Enligt utredningens bedömning skulle ett sådant analysätt förefalla naturligt eftersom de förändrade uppgifterna och kravställningen på myndigheten bör kunna omsättas i termer som påverkar de sex verksamhetsgrenarna, främst verksamhetsgrenarna insatser (VG 1), uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap (VG 2) och utveckling (VG 3).

Försvarmakten upplyste sedermera utredningen om att myndigheten övervägt ett sådant förfaringsätt men funnit att det inte var lämpligt att genomföra på grund av att såväl kostnadsfördelning enligt denna princip som produktkalkylers grad av genomarbetning f.n. är under uppbyggnad har detta inte befunnits lämpligt.

Försvarmakten angav vidare att verksamhetsområdet *materielutveckling* flyttas från verksamhetsgren 3 (VG 3) till verksamhetsgren 2 (VG 2) i samband med *beslut om serieanskaffning* av visst materiel, samtidigt som anslagsbelastningen (anslag 1:3 respektive 1:4) inte ändras, vilket försvårar myndighetens möjligheter till en enkel och tillförlitlig redovisning av vilka kostnader som belöper på olika verksamhetsgrenar.

Försvarsmakten har vidare upplyst utredningen om att en förändring har gjorts som innebär att insatschefen beslutar om vilka förband som ska genomföra *organisationsförsök* fr.o.m. 2010. Detta medför att *organisationsförsök*, som tidigare har redovisats som *utveckling* inom VG 3, nu redovisas inom VG 2. Beslutet att flytta dessa försök till VG 2 har fattats som en följd av en analys av innehållet i VG 3. *Organisations-, Metod- och Materieförsök samt Materielutveckling* (OMMU) omfattar således endast materielutveckling före beslut om serieanskaffning fr.o.m. 2010.

Försvarsmakten redovisar även att en ny s.k. *nyckel*, där maximalt 60 procent av arbetstiden för den berörda personalen vid stridsskolorna hänförs till *utveckling*, tillämpas fr.o.m. 2010. Detta förhållande anges av myndigheten som huvudskälet till den betydande reduceringen av redovisade kostnader för utvecklingsverksamheten inom anslaget 1:1 mellan 2009 och 2010.

### *Sammanfattning*

Försvarsstrukturutredningen kan sammantaget konstatera att Försvarsmaktens modell för styrning och uppföljning av verksamheten inom ramen för fastställda verksamhetsgrenar inte har kunnat användas för redovisning och analys av det framtida stödbehovet. Detta trots att tydliga ansvarsförhållanden för respektive verksamhetsgren finns beskrivna i Försvarsmaktens arbetsordning<sup>26</sup>. Några motsvarande utpekade ansvarsförhållanden för myndighetens olika anslag har utredningen inte kunnat identifiera. Detta förhållande blir särskilt tydligt i redovisningen inom ramen för de två delarna *Forskning och Utveckling* samt *Logistik och materiel och materielrelaterade processer*, där ingående ekonomiska redovisningar inom anslagen 1:3 och 1:4 delvis utgörs av samma kostnader, vilket i och för sig har identifierats och påtalats i redovisningen.

Försvarsmakten har i stället i sin redovisning valt att *utgå från anslagsindelningen* som utgångspunkt för analys och bedömningar av det framtida stödbehovet. Anslagsindelningen har därvid övergripande brutits ned i olika områden eller delar till vilka befintliga processer inom den s.k. stödverksamheten har kopplats. Detta bedöms ha medfört, som framgår ovan, att verksamheternas *anslagsbelastning* har överordnats *verksamhetsgrenarnas innehåll* och det är inte utan betydande svårigheter som myndigheten har

<sup>26</sup> Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (*FM Arbo*), FFS 2009:2 fram till den 14 november 2010. Från den 15 november 2010 ersatt av FFS 2010:9.

kunnat redovisa vilka verksamheter och processer som belastar respektive anslag. Att därtill kostnader för vissa aktiviteter eller (del-)processer är ingående i andra (del-)processers kostnad inom olika anslag gör det svårt att få en helhetssyn samtidigt som det är svårt att utröna vem som har ett entydigt ansvar för verksamheten. Utredningens slutsats är att myndighetens olika verksamheter är svåröverblickbara i olika avseenden, bl.a. vad gäller styrning, ansvar och redovisning.

## Behovet för materieluppfyllnad i insatsorganisation 2014

### *Försvarens underlag till utredningen*

Försvarens anger i sitt underlag till utredningen att insatsorganisation 2014 (IO 14) kommer att vara personellt<sup>27</sup> och materiellt<sup>28</sup> uppfyllt först 2019.

### *Budgetunderlaget för 2012*

Försvarens anger i det just inlämnade budgetunderlaget för 2012<sup>29</sup> att "Materielplaneringen anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling av materiel*

<sup>27</sup> Detta har, vad avser den personella delen, framförts i Försvarens budgetunderlag för 2011 (BU 11) enligt följande: "Försvarens planerar med ambitionen att IO 2014 avseende organisatorisk struktur ska vara uppsatt 2013-01-01. Krigsförbanden kommer dock att vara fullt bemannade med de nya personalkategorierna anställda och kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän först år 2018/2019". Således är nu föreliggande redovisning i överensstämmelse med det som framförts i BU 11.

<sup>28</sup> Vad gäller materieluppfyllnad redovisar Försvarens detta på olika sätt i BU 11. Där framgår bl.a.: "Materielplaneringen är i ekonomisk balans över tiden i perioden 2011–2020. Planerad och bedömd anslagsbelastning innebär dock ett underutnyttjande av anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar tidigt i perioden vilket genererar ett anslags-sparande redan innevarande år som förutsätts kunna utnyttjas från år 2012" (BU 11, missiv, s. 5).

"I planeringsperioden har huvuddelen av de materielsystem som krävs för att vidmakthålla och utveckla erforderlig operativ förmåga kunnat inplaneras. I senare delen av planeringsperioden finns dock behov av materiell förnyelse och omsättning av dimensionerande materiel som utan utökning av ekonomiska medel inte helt kan omhändertas. Försvarens kommer att genomföra en analys av det långsiktiga behovet av materiell förnyelse" (BU 11, bil 1, s. 11.)

"Behovet av omsättning, halvtidsmodifieringar och reoveringar av plattformar är stort i kommande 10-års period. Det är inte möjligt att inrymma samtliga behov inom anvisade ekonomiska ramar. Försvarens plattformar behöver därför generellt nyttjas längre tider än planerat varför möjligheten att endast genomföra livstidsförlängande åtgärder i kombination med internationellt materielsamarbete ska prövas för att uppnå rationalitet och kostnadsreducering. Materieförsörjningen fokuseras på leveranser av materiel till krigsförbanden för att erhålla materiellt uppfyllda och insatsberedda förband" (BU 11, bil 1, s. 19).

<sup>29</sup> "Försvarens budgetunderlag för 2012 med särskilda redovisningar", den 28 februari 2011, HKV bet. 23 383:53426.

*och anläggningar* är i ekonomisk balans i perioden 2012–2014. Utrymmet i anslagen är dock ytterst begränsat vad gäller den långsiktiga utvecklingen med en lägre förnyelsetakt och förutsättningar att vidmakthålla IO 14 relativt vad som tidigare planerats.<sup>30</sup> Vidare anges att ”Ett vidmakthållande av insatsorganisation 2014 på sikt kräver ökade medel för anskaffning av materiel då det från 2015 finns ett ackumulerat behov över givna anslagsramar.”<sup>31</sup>

### *Sammanfattning*

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarsmakten i sitt underlag till utredningen redovisar en mer konkret tidplan avseende *utvecklingen av materieluppfyllnaden* i insatsorganisationen än vad som tidigare redovisats i myndighetens budgetunderlag för 2011. Myndigheten anger i underlaget bl.a. att den nu bedömda tidpunkten för materieluppfyllnaden bl.a. beror på tidsåtgång för konceptuella arbeten, inklusive kravharmonisering, och krav Anpassning av förbandsmålsättningar utifrån marknadens möjligheter, produktionskapaciteten vid FMV och i industrin samt tillgänglig ekonomi. Om några analyser genomförts avseende behov kopplat till erforderlig operativ förmåga, vilket myndigheten angav i BU 11 ska göras, och som har resulterat i analyser och bedömningar i det nu föreliggande underlaget, framgår dock inte av underlaget. Inte heller framgår det om, eller vilka analyser som gjorts för att bedöma produktionskapaciteten vid FMV eller industrin.

Försvarsstrukturutredningen kan inte dra någon annan slutsats än att vad som redovisas av Försvarsmakten i underlaget avseende uppfyllnad och ekonomiska behov inom materielområdet måste fortsatt analyseras och stämmas av mot myndighetens kommande redovisningar. Utredningen kan också särskilt notera att myndigheten, både i BU 11, i BU 12 och i underlaget, hänvisar till givna anslagsramar, anvisade ekonomiska ramar respektive tillgänglig ekonomi inom anslagen. Bland annat redovisas i underlaget ett ökat behov av materielproduktion med 4,8 procent fördelat på anslaget 1:3 och 1:4, för 2014, jämfört med 2009. Utredningen finner emellertid att det är svårt att följa resonemanget om att *nuvarande* anslagsnivå ska utgöra en grund för slutsatsen om tidpunkt för materielluppfyllnad av IO 14. Utredningens slutsats av det sagda

---

<sup>30</sup> a.a., missiv, s. 2.

<sup>31</sup> a.a., missiv, s. 3.

blir att Försvarsmakten i underlaget till utredningen endast har *identifierat* en förändrad behovsbild och kan mot den bakgrunden föreslå förändrade anslagsnivåer i kommande budgetunderlag utifrån en samlad prioritering av sina behov.

### Forskning och utveckling – behov eller monetär nivå?

Försvarsmakten anger i sitt underlag till utredningen att *Forskning och Teknikutveckling, Studier och Konceptutveckling* utgör centrala och viktiga verksamheter, där utgångspunkten för förslag om förändring bör vara att en analys genomförs av förmågegapet mellan nuvarande och tänkt framtida organisation.

Försvarsmakten uppger att omfattningen av verksamheten bör ges en stabil målbild och andel av försvarsanslaget. Denna bör enligt myndighetens uppfattning inte understiga två procent (motvarande cirka 800 miljoner kronor), vilket också – enligt myndighetens uppfattning – är en rekommendation som Sverige ställt sig bakom inom ramen för EDA.

Försvarsmakten anger i underlaget till utredningen<sup>32</sup> att myndigheten planerar för att kunna uppnå den angivna nivån. Myndigheten anger samtidigt att denna nivå kommer att understigas något (729 miljoner kronor) i nu planerad ekonomisk ram fr.o.m. 2011 med anledning av att myndighetens kostnader för forskning inom området CBRN<sup>33</sup> minskar. Detta har sin grund i att regeringen har överfört huvuddelen av anslaget för CBRN från anslaget 1:5 till anslaget 1:9 (Totalförsvarets forskningsinstitut) fr.o.m. 2010.

### Sammanfattning

Försvarsstrukturutredningen finner att *spårbarheten* mellan de behov som framkommer ur en grundlig strukturerad analys och en förutbestämd procentuell andel av försvarsanslaget inte är helt enkel att följa. Vidare bör det framtida behovet av förmågor i stället för organisationen vara styrande.

Det bör vidare – enligt utredningens mening – ligga i Försvarsmaktens intresse att behovet av *forskning, teknikutveckling, studier*

<sup>32</sup> "Försvarsmaktens skrivelse den 26 augusti 2010 Begäran om redovisning av Försvarsmaktens behov av stöd", bilaga 2, s. 16.

<sup>33</sup> Chemical Biological Radiation Nuclear.

och *konceptutveckling* – såsom det framkommer efter genomförd analys – kan utföras till lägsta möjliga kostnad. Detta bör vara en tydlig drivkraft såväl internt inom myndigheten och inte minst i kravställningen gentemot externa utförare. Detta bör, enligt utredningens bedömning, bidra till mer kostnadseffektiva beställningar och leveranser, t.ex. att potentiella leverantörer kontinuerligt tvingas arbeta med att minska sina egna kostnader och öka sin verknings-/debiteringsgrad.

### Frågan om behovet av stöd till expeditionär förmåga<sup>34</sup>

Försvarsmakten redovisar i föreliggande underlag att inom ramen för *konceptutveckling* är ett av ”huvudspåren” för närvarande att finna ett kostnadseffektivt sätt att utveckla och pröva nya vägar för att skapa expeditionär förmåga, grundat på behoven från Försvarsmaktens nya uppgifter. Det framgår också att inom ramen för *organisations-, metod- och materielförsök samt materielutveckling (OMMU)* ska förmågan till behovssammansatta expeditionära insatser stärkas och att denna expeditionära inriktning påverkar hela myndigheten och stödmyndigheterna (FMV, FOI och FHS). Dessa inriktningar och prioriteringar framgår också av Försvarsmaktens *Strategi för Försvarsmaktens Forskning och Utveckling (FM FoU strategi)*<sup>35</sup> samt nyligen beslutade *Inriktningsplan för Försvarsmaktens Forskning och Teknikutveckling 2012 (IFoT 12)*<sup>36</sup>.

### Sammanfattning

Försvarsstrukturutredningen finner mot bakgrund av att det varken av gällande förordning med instruktion för Försvarsmakten, regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014 eller i regleringsbrevet för 2010 framgår att Försvarsmakten ska ha en sådan inriktning för verksamheten kan, vad som anges om behovet att utveckla en expeditionär förmåga som påverkar hela Försvarsmakten och stödmyndigheterna ifrågasättas. Att utveckla en försvarsmakt som ska ha förmåga att ”kunna genomföra och stödja

<sup>34</sup> Definieras av Försvarsmakten i HKV skrivelse ”*Interimskoncept för Expeditionär förmåga*”, den 30 november 2009, bet. 01 400:66483, som; ”Expeditionär förmåga innebär att kunna genomföra och stödja allomfattande operationer globalt och i alla insatsmiljöer med begränsat eller inget regional stöd och att kunna vidmakthålla denna förmåga under en avgränsad tid.”

<sup>35</sup> HKV bet. 21 000:52385, den 18 februari 2009.

<sup>36</sup> HKV bet. 21 100:68315, den 17 november 2010.

allomfattande operationer globalt och i alla insatsmiljöer” måste enligt utredningen ses som en mycket vid tolkning av såväl den beslutade försvarspolitiska inriktningen som de formella styrningar Försvarmakten har fått av regeringen. Därtill är det en mycket hög ambition som Försvarmakten lägger i sin definition av begreppet expeditionär förmåga. Utredningen noterar samtidigt att i vilken mån detta eventuellt har påverkat det redovisade framtida behoven inom *forskning och utveckling* är inte möjligt att härleda ur myndighetens underlag till utredningen.

#### 10.2.4 Stödutredningen<sup>37</sup>

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att Stödutredningen haft ett delvis annat utgångsläge och tillvägagångssätt för att beräkna och analysera stödverksamheten än vad denna utredning använder sig av.

För det första hade Stödutredningen inte till uppgift att *relatera omfattningen av stödet till det framtida behovet*, vilket denna utredning ska göra enligt sina direktiv.

För det andra har Stödutredningen, troligtvis till följd av uppdragets inriktning, *utgått från mer övergripande* beskrivningar av *vilka behov det framtida försvaret har*, t.ex. av materielutveckling som en följd av nya principer för materieförsörjning samt Försvarmaktens egen planering av rationaliseringar av ledning och logistik. De krav som ställs på Försvarmakten i den försvarspolitiska inriktningen och de förändrade behov som nu föreligger inom olika verksamhetsområden för att svara upp mot de nya uppgifterna och kraven analyserades således inte.

Stödutredningen fastslår att *skapandet och vidmakthållandet* av tillgängliga och användbara förband i insatsorganisationen skulle prioriteras framför annan verksamhet i det militära försvaret men utredningen definierade inte närmare vad som krävs för att *skapa* och *vidmakthålla* dessa förband.

För det tredje definierade *Stödutredningen* i princip stödverksamheten i *organisatoriska* termer. Det innebar i korthet att nästan all verksamhet inom Försvarmaktens högkvarter och logistik (FMLOG) samt FMV, FOI och FHS kom att räknas som stöd.

Stödutredningen utgick vidare i sitt arbete att tillgängligt belopp som utredningen hade att analysera och pröva uppgick till cirka

---

<sup>37</sup> Fö 2009:A.

10 miljarder kronor, dvs. en fjärdedel av försvarets totala kostnader. Stödutredningen avräknade i detta sammanhang den faktiska kostnaden för anskaffning av materiel. Detta kan jämföras med Försvarsmaktens underlag till denna utredning, i vilket myndigheten definierar det ekonomiska (netto)behovet av stöd, inom nu aktuella områdena, till cirka 26,5 miljarder kronor inklusive faktiska anskaffningskostnader, se även sidan avsnitt 10.2.1.

### 10.3 Sammanfattning

#### *Förändrade behov och ekonomiska konsekvenser*

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag till utredningen sin tolkning och analys av de viktigaste förändringarna med anledning av det nya försvarspolitiska inriktningsbeslutet och de faktorer som myndigheten bedömer påverkar den framtida stödverksamheten.

I Försvarsmaktens redovisning av myndighetens behov inom områdena forskning och utveckling samt materielförsörjning och logistikverksamhet framkommer att myndigheten bedömer att behoven minskar inom forskning och utveckling samt ökar inom ramen för materielförsörjning och logistikverksamhet. I ekonomiska termer redovisar myndigheten ett minskat behov med 1 506 miljoner kronor (5,4 procent) 2014<sup>38</sup>, fördelat i huvudsak på områdena *forskning och utveckling* samt *logistik och materiel – materielrelaterade processer*. De minskade behoven är till sin största del relaterade till anslagen 1:3 och 1:5.

Inom ramen för *logistik och materiel – materielrelaterade processer* har Försvarsmakten ansatt faktorn 0,8 i behovsutveckling för *teknisk design och utveckling*, inklusive *materielutveckling* som en effekt av principerna för materielförsörjning, och även inom *forskning* och *teknikutveckling* redovisas ett minskat behov mot bakgrund av såväl dessa principer som en generell ambitionssänkning.

Vissa minskade behov föreligger även inom anslaget 1:1 vilka dock är svårare att bekräfta då det fr.o.m. 2010 har skett en förändrad utnyckling av utvecklingsverksamhetens del av den totala kostnaden inom Försvarsmaktens stridsskolor.

Försvarsmakten redovisar ökade behov om totalt 4,7 procent eller 1 310 miljoner kronor<sup>39</sup> 2014, fördelat i huvudsak på området

---

<sup>38</sup> Beräknat i 2009 års prisläge.

<sup>39</sup> Beräknat i 2009 års prisläge.



*Logistik* inkluderande vissa materielrelaterade processer. Det ökade behovet är i huvudsak relaterad till anslagen 1:1, 1:3 och 1:4. Inom ramen för *Logistik och materiel – materielrelaterade processer* har myndigheten ansatt faktorer mellan 1,05 och 1,2 för materielunderhåll och faktorn 1,05 för materielproduktion. Inom ramen för övrig logistik kan det bl.a. konstateras att myndigheten ansatt ökningarna med upp till 50 procent inom ramen för vissa gods- och persontransporter.

Försvarmakten framhåller att bedömningarna grundar sig på rimlighetsantaganden utifrån nuvarande kunskapsnivå och att såväl antaganden som bedömningar kan komma att behöva justeras efterhand.

#### 10.4 Överväganden och slutsatser

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att denna redovisning väl överensstämmer med de övergripande slutsatser som utredningen tidigare redovisat bl.a. i kapitel 2.1 och kapitel 9.

Försvarsstrukturutredningen vill samtidigt understryka vikten av att den styrning som regering ger uttryck för i olika styrdokument också omsätts i relevanta styrningar inom myndigheten och att vidare tolkningar eller högre ambitioner noggrant prövas.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarmakten bedömer i sitt underlag till utredningen att kostnaden för stödverksamheten – i enlighet med vad som tidigare angetts – uppgår till drygt 26 miljarder kronor (netto) år 2014.

Eventuella besparingseffekter av en mer sammanhållen materiel- och logistikprocess, på sätt som presenterats dels i Försvarmakten underlag inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen och i efterföljande budgetunderlag är dock inte medräknade i det ekonomiska underlaget.

Försvarmakten har i en separat redovisning<sup>40</sup> till utredningen angett att tidigare redovisade besparingsmöjligheter om 600 miljoner kronor år 2013 i underlaget för inriktningspropositionen, respektive 520 miljoner kronor i BU 11 baseras delvis på olika åtgärder och förändrade ambitionsnivåer, vilka i båda fallen även berör andra myndigheter.

Försvarmaktens anger nu i sitt underlag till utredningen att möjliga besparingsnivåer (nettobesparingar) i stället bedöms kunna

<sup>40</sup> Försvarmaktens skrivelse den 17 december 2010 HKV bet. 23 250: 68010.

uppgå till 116,5 miljoner kronor år 2012, 136,5 miljoner kronor år 2013 och 229,5 miljoner kronor år 2014 genom verksamhets-effektiviseringar och personalreduktioner inom Försvarsmakten.

Försvarsstrukturutredningen vill framhålla vikten av att liggande planering *svarar mot faktiska behov*. Behoven måste även mötas till lägsta möjliga kostnad för myndigheten. Utredningen vill därför särskilt understryka vikten av att pröva mer utvecklade eller andra verksamhetsformer som kan leda till effektiviseringar och rationaliseringar med målsättningen att minska de framtida kostnaderna.

Försvarsmakten bör även prioritera sina behov inom de aktuella områdena mot andra behov som myndigheten identifierar för att svara upp mot statsmakternas krav. En sådan prioritering bör genomföras över tiden där tydliga delmål identifieras och det samlade resultatet kan mätas.

Som tidigare redovisats kan utredningen konstatera att styrning och uppföljning av verksamheten inom ramen för fastställda verksamhetsgrenar inte har kunnat användas av Försvarsmakten för uppgiften att analysera och bedöma det framtida stödbehovet. I stället har redovisningen utgått från anslagsindelningen som övergripande brutits ner i områden/delar till vilka befintliga processer inom ”stödverksamheten” har kopplats.

Detta bedöms ha medfört, som redovisas ovan, att verksamheternas anslagsbelastning har överordnats verksamhetsgrenarnas innehåll. Att därtill kostnader för vissa aktiviteter eller (del-)processer är ingående i andra (del-)processers kostnad inom olika anslag gör det svårt att få en att helhetssyn och en tydlig bild av ansvarsförhållandena för verksamheten.

Försvarsstrukturutredningen drar slutsatsen att en starkare och tydligare koppling mellan anslag, budget, verksamhetsgrenar och kostnadsutfall bör eftersträvas i Försvarsmaktens verksamhet. Vidare finns behov av mer tydliga och användbara ansvarsförhållanden i den fortsatta utvecklingen av intern styrning och kontroll inom Försvarsmakten, men också i det fortsatta arbetet med att definiera uppgifter och ansvar såväl inom som mellan de olika berörda försvarsmyndigheterna.

# 11 Forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning som svarar mot nya krav och behov

## 11.1 Inledning

*Målet* för Försvarmaktens verksamhet är att skapa och vidmakthålla operativ förmåga i enlighet med statsmakternas målsättning och krav.

*Medlen* utgörs av de verksamheter som är direkt avgörande för att nå dessa mål. Dessa verksamheter utgörs i huvudsak av underlättelsetjänst och -analys, strategisk, operativ och taktisk ledning, en bemannad och utrustad insatsorganisation med relevant beredskap samt forskning, studier, koncept- och organisationsutveckling.

*Metoderna* för att uppnå detta kan variera men en övergripande målsättning såväl för statsmakterna som för myndigheterna måste vara att söka effektiva och rationella lösningar som svarar mot ställda krav, bl.a. i termer av kvalitetsnivå, leveranssäkerhet och kostnadseffektivitet. Detta kan åstadkommas genom att skapa förutsättningar för en ökad tydlighet avseende bl.a. uppgifter, roller och ansvar.

## 11.2 Generella utgångspunkter, m.m.

### 11.2.1 Nya krav på försvarsmyndigheterna

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen anges att Försvarmakten fr.o.m. 2010 ska ha en operativ förmåga som möjliggör att myndigheten kan genomföra *omvärldsbevakning*, *insatser* och *utveck-*

ling av insatsorganisationen. Denna förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra<sup>1</sup>. Dessa övergripande krav bryts därefter ner i krav på delförmåga i olika avseenden som Försvarsmakten bör ha enligt regeringen.

Försvarsstrukturutredningen har jämfört den nya försvarspolitiska inriktningen med tidigare uppgifter och ett antal slutsatser kring förändrade och nya krav har lyfts fram, kapitel 9, *Det framtida försvaret*. I fråga om tillgänglighet och användbarhet är de nya kraven betydligt skärpta. Som tidigare framgått medför de nya kraven att Försvarsmaktens samtliga förband i insatsorganisationen ska kunna verka efter korta förberedelsestider, vilket ur utredningens synvinkel är en betydande skillnad från tidigare uppdelning i insatsförband och övriga förband, och därtill en särskild utlandsstyrka. Om man så önskar skulle man något populärt kunna uttrycka det som – dubbelt så mycket på mindre än halva tiden. Den nya försvarspolitiska inriktningen medför att kraven på förändringsarbete inom myndigheterna på försvarsområdet är betydande och omfattar flera av de mest grundläggande verksamhetsområdena.

Statsmakterna ställer bl.a. nya krav på Försvarsmakten i fråga om personell och materiell uppfyllnad av förbanden samt betonar behovet av nya lösningar och förhållningssätt, bl.a. vad gäller *tillgänglighet* och *försörjningsprinciper*. Krav på ökad *insyn* och *kontroll* i verksamheten leder också till *krav* på en mer *ändamålsenlig styrning* av verksamheten.

Till detta kan även läggas delvis nya krav och förutsättningar i form av EU-gemensamma regler för *upphandling* av försvarsmateriel<sup>2</sup>, krav på ökad *konkurrensutsättning*, strävan mot utökade *åtaganden av leverantörer*, behov av *internationella samarbeten* och höga krav på *kostnadseffektiv anskaffning och drift* av materiel sett ur ett *livscykelperspektiv*. Krav och förutsättningar som inte ska ses som motstridiga utan snarare som sammantaget pekar i samma riktning där användbarhet och kostnadseffektivitet kan sägas vara ledorden.

Lösningar och åtgärder som vidtagits för att möta tidigare krav och utmaningar kan i vissa fall vara fortsatt relevanta även för att möta framtida utmaningar, men kan även vara otillräckliga i andra avseenden. Utredningen vill därför påtala vikten av att de krav, uppgifter och utmaningar som nu föreligger tydligt identifieras, bl.a.

---

<sup>1</sup> Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, s. 38.

<sup>2</sup> Bl.a. artikel 346 i Europeiska Unionens funktionssätt.

vad gäller stödverksamheten på försvarsområdet, och att kompetenser och verksamheter som krävs för de olika uppgifterna ges en *sammanhållen, ändamålsenlig* och *kostnadseffektiv* utformning.

Utredningen vill i sammanhanget även betona vikten av att förutsättningar och olika aspekter på verksamheterna behandlas ur ett *helhetsperspektiv*. Detta ställer krav på att ändamålsenliga verksamhetsområden tydligt identifieras som grund för den fortsatta utvecklingen, samtidigt som tydliga roller och uppgifter klarläggs såväl mellan, som inom respektive myndighet. Delat ansvar och splittring av begränsade resurser måste med utredningens utgångspunkter i största möjliga utsträckning undvikas.

### 11.2.2 Några nyckelobservationer

Utifrån genomförda kartläggningar av dagens verksamhet och vid diskussioner med de av regeringen utsedda experterna från de olika myndigheterna i samband med utredningens referensgruppsmöten, har det tidigare i betänkandet beskrivits hur de berörda verksamheterna genomförs och hur de ingående aktörernas uppgifter och ansvar är fördelade. Utredningens fortsatta analysarbete har lett till att ett antal nyckelobservationer har framkommit som kortfattat redovisas nedan. Dessa nyckelobservationer utgör en central del för utredningens fortsatta överväganden och lämnade förslag.

#### Generella observationer

- Dagens styrmodell uppfattas generellt som otydlig och det finns bristande spårbarhet avseende medelstillelningen.
- Försvarsmakten har svårigheter i att uttrycka sitt behov av stödverksamhet och det finns ingen entydig definition av vad som är att betrakta som stödverksamhet inom Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.
- Den redovisning som framkommit avseende Försvarsmaktens uppdrag till, i första hand, FMV och FMLOG för 2009 baseras på faktisk produktion, en skillnadsredovisning mot faktiska behov har inte kunnat göras.

- Dagens anslagsnivåer utgår inte från aktuella bedömningar av det framtida förmågebehovet. De grundas till stora delar på tidigare behovsbedömningar.
- Den nuvarande planeringsprocessen för materiel- och logistikförsörjning tar sin utgångspunkt i nuvarande materielsystem, behovsättning och differensanalyser i och med övergången till ett användbart och tillgängligt försvar är inte tydliggjorda.
- Den fastställda insatsorganisationen för 2014 kommer inte, enligt bedömningar som framkommit under analysarbetet, att kunna materielförsörjas eller vidmakthållas långsiktigt. Detta kan bero på att de krav på operativ förmåga som insatsorganisationen i olika hänseenden ska leverera inte tillräckligt analyserats som styrande för materielbehovet.

### Forskning och utveckling

- Forsknings- och utvecklingsverksamheten på försvarsområdet är snarare ett samlingsnamn för olika stödaktiviteter än en samlad process.
- Det finns oklarheter kring vad som inbegrips i begreppet utveckling och vad som ingår i Försvarsmaktens verksamhetsgren 3, *Utveckling*.
- Det finns otydligheter i spårbarheten, anslags- och verksamhetsredovisning, både vad gäller effekter och kostnader.
- Måluppfyllnad efter genomförd (årlig) verksamhet synes inte följas upp tillräckligt adekvat och ligga till grund för kommande års uppdrag och budget.
- Försvarsmakten och andra beställare mäter inte kostnadseffektiviteten hos berörda forskningsinstanser.
- Försvarshögskolans kompetensåterföring till Försvarsmakten av genomförda forskningsbeställningar sker bl.a. via officersutbildningen. Det är oklart om detta är, och bedöms som, tillfyllest för Försvarsmaktens behov, givet den uppdragsforskning som Försvarsmakten lägger på Försvarshögskolan.

## Materieförsörjning

- Det finns en omfattande processbeskrivning av materieförsörjningen utifrån olika perspektiv, men dessa är till del att betrakta som teoretiska då verksamheten inte entydigt förefaller bedrivas i enlighet med de olika beskrivningarna.
- Kravformuleringarna från Försvarmakten gentemot FMV är otydliga med avseende på tids- och kostnadseffektivitet.
- Iterativ kravanpassning är en bärande princip för samverkan mellan Försvarmakten och FMV, vilket innebär att fokus snarare ligger på att utforma en samstämmig beställning än att reglera leveransvillkor i termer av ansvar för att tid och kostnadsbudget hålls.
- Samordningsavtalet mellan myndigheterna är inte koordinerat med styrdokument på ömse sidor.
- Livscykelkostnaden är i utgångsläget inte styrande för materieförsörjning. Det görs en initial kalkyl, men det finns inget tydligt ägarskap för den ekonomiska risken och för uppföljning. Ansträngningar görs inte för att ta fram efterkalkyler.
- Livscykelkostnaden inkluderar dessutom inte alltid vidmakthållande, t.ex. underhåll och mindre modifieringar under tillgångens livslängd.
- De av i regeringen utsedda experterna har vid utredningens referensgruppsmöten framfört att Försvarmakten borde specificera i termer av förmåga eller högre systemnivåer snarare än i (teknisk) detaljnivå, vilket anses vara alltför vanligt förekommande.
- Fokuseringen på internationell samverkan och undvikande av anpassning eller egen utveckling har resulterat i nya formuleringar i styrdokument, men har inte påverkat processflödet eller ansvarsfördelningen på materielområdet.

## Logistikförsörjning

- Logistikförsörjning är snarare ett samlingsnamn för olika stödaktiviteter än en samlad process.

- De aktörer som ansvarar för olika delar av logistikverksamheten påverkar varandras verksamhet på ett komplext sätt, men är inte organisatoriskt eller styrningsmässigt integrerade.
- Styrningen över vissa moment i logistikkedjan, såsom vidmakthållande, är utspridd och inte synkroniserad såväl inom som mellan de berörda myndigheterna.
- På anskaffningsområdet finns oklara rollfördelningar och/eller överlapp utifrån befintliga kompetensbeskrivningar, såväl inom myndigheter (såsom anskaffningskontorens samordning inom FMV), som mellan myndigheter (FMLOG i förhållande till FMV).
- De prövningar av s.k. offentlig-privat samverkan (OPS) som genomförs inom Försvarsmakten bedrivs i princip uteslutande med interna resurser och har inte resulterat i en accelererad utkontraktering av verksamheter.
- OPS-prövningarna synes alltför tidskrävande och omfattar inte olika former av funktionsåtagande vid nyanskaffning. Det synes finnas flera skäl till att utvärdera situationen och söka nya förhållningssätt för att öka effektiviteten.
- Det är av vikt att de effektiviseringar som borde sökas mäts såväl i minskade kostnader, som i förbättringar av kvalitet eller tillgänglighet.
- I det fall att effektiviseringen är lika stor i bibehållen egen myndighetsform som vid överföring till extern aktör kan det ändå finnas skäl att bedöma om verksamheten bör ingå i det statliga åtagandet eller om den bör överföras till annan aktör.

Är då dessa observationer fortsatt relevanta eller är det observationer som egentligen inte har relevans i ljuset av nya krav och uppgifter? Försvarsstrukturutredningen bedömer att de ovanstående observationerna i huvudsak adresserar frågor och utmaningar av karaktären effektivitet och rationalitet inom de berörda områdena. De anses därför fortsatt vara av relevans utifrån målet att skapa en ändamålsenlig forsknings- och utvecklingsverksamhet samt en mer kostnadseffektiv materiel- och logistikförsörjning.

Därtill pekar en del av observationerna på behoven av att förstärka tydligheten i kravställningarna, vilket i sig är leveransbetingade slutsatser men också en i allra högsta grad effektivitetspåverk-



ande aspekt. Även dessa observationer kan således anses som fortsatt relevanta i arbetet med att utveckla dagens försörjnings- och verksamhetsmodeller.

### 11.2.3 Erfarenheter från några länder

En begränsad internationell utblick redovisas i kapitel 8, *Internationell utblick* där några gemensamma faktorer har kunnat identifieras.

Det kan bl.a. konstateras att materielförsörjning och logistikverksamhet ses sammanhållet under ett materielsystems livslängd på ett tydligare sätt i andra länder än vad Försvarsstrukturutredningen menar sker i Sverige. Anskaffning och vidmakthållande betraktas internationellt som två delmängder av en helhet och därmed kan det sägas att det inte finns en utrerad materielanskaffningsprocess respektive en utrerad logistikförsörjningsprocess. De båda delmängderna är vidare sammanslagna i det som ofta benämns försvarslogistik. I de länder som utredningen har överblickat finns det skillnader i hur delmängderna utförs, så också i vad som utförs, och vem som ansvarar för den förbandsnära logistiken.

Livscykelperspektivet är en tydligt framträdande faktor ur både ett kostnads- och ett tillgänglighetsperspektiv. Det är vidare en faktor som tillmäts betydelse såväl inför beslut som i fortsatt ansvarsförhållande över tiden. En klar skiljelinje mellan hur det militära operativa förmågebehovet omsätts till leverans av varu- och tjänstelösningar är tydlig i något land medan det i andra fall inte är lika organisatoriskt skilt, men kan ändå sägas vara kompetensmässigt separerat.

Det är också värt att notera att Finland har valt ett strategiskt partnerskap mellan en privat aktör och den finska försvarsmakten. Det statligt ägardominerade försvarsindustriföretaget Patria Oy har bildat och är huvudägare i företaget Millog Oy som under ett åttaårskontrakt genomför modifieringar, underhåll och service på den finska försvarsmaktens fordon och mer avancerade vapensystem. Kontraktet kan sägas vara av en incitamentsmodell, vilket skapar tydliga drivkrafter för båda parter och företaget visade goda resultat redan under det första verksamhetsåret.

## 11.3 Överväganden och slutsatser

### 11.3.1 Inledning

Dagens verksamhetslogik har vuxit fram genom goda föresatser och med en hög ambition att skapa tydlighet och effektivitet samt leverera det som statsmakterna har efterfrågat. Den långsiktiga inriktningen kan dock sägas ha varit mindre tydlig genom att mer kortsiktiga prioriteringar, och över tiden delvis ändrade styrningskrav, kan sägas ha präglat området under en följd av år. Ett stort antal utredningar har genomförts genom åren, kapitel 3, *Tidigare utredningar*, i syfte att adressera och tydliggöra problemområden och föreslå lösningar. Detta har lett till återkommande förändringar och omorganisationer, oftast sammankopplade med ekonomiska sparbetning, utan att en samlad helhetsbild har adresserats vid varje enskilt tillfälle

### 11.3.2 Den nya försvarspolitiska inriktningen – nya krav och nya behov

Försvarsmakten har omsatt de nya målen och kraven i en analys av framtida behov och därmed kvantitativa förändringsbehov inom de rubricerade verksamheterna, kapitel 10, *Försvarsmaktens behov av stöd*. En slutsats av detta är bl.a. att nuvarande verksamhetsformer, vilket Försvarsmakten utgått ifrån, inte genererar frigjorda resurser av någon större omfattning för att kunna omfördelas mot behov inom andra områden.

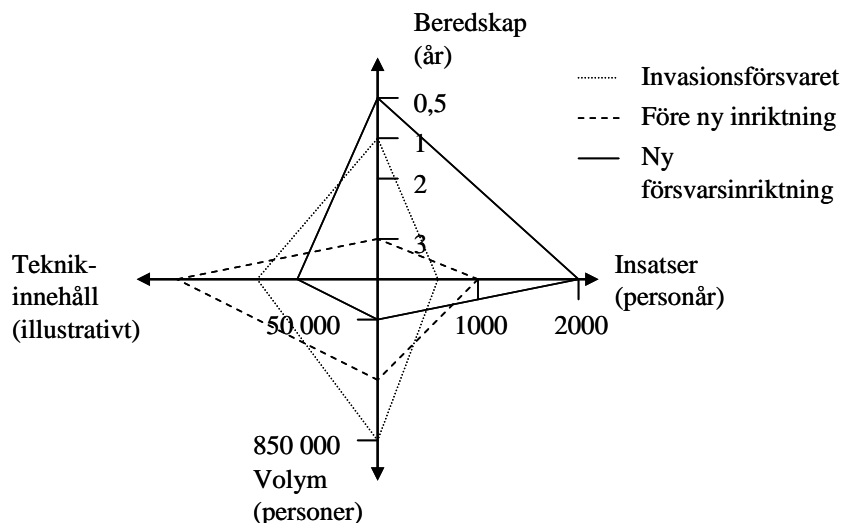
### 11.3.3 Dagens målbild – vad ska uppnås och vad krävs

I och med att en ny försvarspolitisk inriktning (figur 11.1) har beslutats där krav på leverans, ansvar, uppgifter samt organisation kan sägas ha tydliggjorts och förenklats möjliggörs ett förändringsarbete som kan ta sin utgångspunkt i en större helhetssyn än vad som tidigare varit möjligt. Förutsättningar finns, och bör således tillvaratas, för mer principiella och övergripande förändringar där varje ingående aktör ges möjlighet att inrikta, förstärka och utveckla sina egna kärnområden och kärnkompetenser. Det samlade resultatet ska svara mot statsmakternas

samlade krav där tydliga ansvars- och resultatkrav gentemot de olika aktörerna framgår.

En önskad målbild behöver adresseras ur både ett Försvarsmakts- och statsmaktsperspektiv. Försvarsmakten ska, med stöd av de övriga berörda myndigheterna, ytterst leverera ett användbart och tillgängligt försvar som når de uppställda kraven på operativ förmåga.

**Figur 11.1** Några signifikanta parametrar kopplade till försvarspolitisk inriktning



I den mening att Försvarsmakten utgör ett säkerhetspolitiskt instrument som är i användning, så innebär detta också att tillgänglighet över tiden samt kostnaderna för förbanden och ingående materielsystems livscyklar är av vikt och därmed faktorer som behöver värderas och avvägas annorlunda än tidigare. Det är otvetydigt Försvarsmakten som ansvarar för insatsorganisationen som varande den yttersta leverantören av militär förmåga, vilken statsmakterna kan komma att ianspråkta. Ett ansvar som ställer höga krav på att verksamheten är effektiv, att resursutnyttjandet sker

effektivt och att beställarkompetensen och utförarkompetensen är väl utvecklade.

Till detta behöver Försvarmakten ha en utvärderings- och analyskapacitet som kontinuerligt utvärderar aktuellt läge och omsätter detta till nya eller ändrade beställningar, dels för att kunna svara mot den flexibilitet som krävs i det kortare tidsperspektivet dels för att bibehålla den långsiktiga relevansen. Satsade resurser som inte ger vare sig kort- eller långsiktig nytta är enkelt uttryckt bortkastade resurser.

Det är utredningens uppfattning att Försvarmakten behöver utveckla och pröva annorlunda synsätt vad gäller sitt förhållande till externa leverantörer och hur myndigheten ska kravställa dessa. Vad Försvarmakten behöver i form av bl.a. varor, tjänster och tillgänglighet över tiden för att nå satta mål bör i än större utsträckning prägla förhållningssättet. Hur detta uppnås behöver så långt möjligt vara en fråga där kostnader för att äga och genomföra verksamheten själv ställs såväl mot andra leverantörers möjligheter och kostnader som mot övriga egna kompetens- och resursbehov. Det bedöms samtidigt vara av vikt att såväl Försvarmakten som övriga myndigheter tydliggör vilka eventuella åtgärder som krävs av statsmakterna för att de satta målen och kraven ska kunna innehållas och vidmakthållas med tilldelade resurser.

Ur ett statsmaktersperspektiv måste det garanteras att Försvarmakten kan leverera det som beslutats med hög säkerhet och trovärdighet. Samtidigt ställs det krav på styrning och kontroll där såväl verksamheter som kostnader ska kunna följas upp, mätas samt värderas, och inte minst en tydligt beskrivning där det framgår vem som äger och därmed ansvarar för vad. Statsmakterna har också ett berättigat behov av att kunna styra och inrikta, och om så krävs, ifrågasätta effektiviteten i den verksamhet som genomförs med statens resurser.

Med utgångspunkt i utredningens direktiv och den verksamhetsanalys som har genomförts i samråd med berörda myndigheter, kan bl.a. det utgångsläge och de slutsatser som redovisas ovan ligga till grund för en beskrivning av ett önskvärt framtida förhållningssätt. Detta för att nå så stor effektivitet och rationalitet som möjligt inom de verksamheter och funktioner som stödjer de övergripande målen och möjliggör att den beslutade operativa förmågan kan innehållas.

Även andra bedömningar och antaganden ligger till grund för analysarbetet. Det faktum att den samlade materiel- och logistik-

försörjning dominerar den sammanlagda försvarsbudgeten, samtidigt som den samlade styrningen över dessa verksamheters olika faser uppvisar svagheter i flera avseenden bör uppmärksammas. Svagheter som kan vara effektivitetshämmande såväl när det gäller kostnader som möjligheten att realisera önskad och efterfrågad användbarhet och tillgänglighet.

#### 11.3.4 Forskning och utveckling

Det har tidigare i detta kapitel framhållits de oklarheter som finns kring vad som inryms i det som benämns forskning och utveckling. I termer av vilka resurser som allokeras så tilldelar regeringen enligt 2011 års regleringsbrev till Försvarmakten lite drygt 737 miljoner kronor under ramanslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling*<sup>3</sup>.

År 2009 uppgick anslaget 1:5 till 977 miljoner kronor medan Försvarmakten i sin årsredovisning för 2009<sup>4</sup> redovisade att kostnaderna för den interna verksamhetsgrenen 3 (VG 3), Utveckling, hade en anslagsförbrukning på 2448 miljoner kronor. För 2010<sup>5</sup> var motsvarande siffror 838 respektive 2558 miljoner kronor.

Försvarmakten har framhållit att forskning och teknikutveckling, studier och konceptutveckling inte bör understiga två procent av den totala försvarsbudgeten. Så kan också sägas vara fallet om synsättet appliceras mot anslaget 1:5 medan den verksamhet som ryms inom VG 3 år 2009 omfattade två och en halv gång, och 2010 mer än tre gånger detta belopp.

Försvarsstrukturutredningen finner det angeläget att dessa förhållanden ses över och att ett tydligare förhållningssätt skapas. Vad som faktiskt är vad, vilka behov som har identifierats, hur dessa behov omsätts till leverans och vilken grad av måluppfyllnad som uppnås bör adresseras och utvecklas. I detta ligger också att frågan om effektivitet och rationalitet såväl internt i Försvarmakten som hos externa leverantörer kravsätts och värderas.

Det är också utredningens uppfattning att forskning och utveckling utgör ett viktig medel för att kunna bibehålla relevans över tiden så att den beslutade operativa förmågan kan innehållas. Det är dock utredningens uppfattning att allt mer av dagens verksamhet inom ramen för det som benämns forskning och utveckling har fått ett

<sup>3</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarmakten (Fö nr 3), regeringsbeslut den 22 december 2010.

<sup>4</sup> Försvarmaktens årsredovisning 2009, den 19 februari 2010, HKV bet. 23 386:51392.

<sup>5</sup> Försvarmaktens årsredovisning 2010, den 18 februari 2011, HKV bet. 23 386:52687.

kortsiktigt fokus i form av analys- och metodstöd till bl.a. pågående insatser. Resurser för forskning och utveckling kan således sägas mer gå till utredningsverksamhet kopplat till nulägesproblematik. Detta ska inte förringas som varande en mindre viktig verksamhet men om den inte ställs mot behov av kunskapsuppbyggande för framtiden riskeras kravet på utveckling av insatsorganisationen och därmed relevans över tiden. Utredningen finner det angeläget att detta förhållande uppmärksammas och, om så befinns nödvändigt, att en tydligare styrning av de olika behoven och en avvägning dem emellan görs.

### 11.3.5 Materiel- och logistikförsörjning

För att svara mot de förändrade krav och behov som ställts och kommer att ställas framgent bör såväl materiel som logistikförsörjningen behandlas i ljuset av de övergripande mål som ska uppnås.

Riksdag och regering har i och med de förändrade uppgifterna och kraven beslutat om en förändring av insatsorganisationen vilken ska utvecklas till användbara och tillgängliga förband om cirka 50 000 personer.

Samtidigt ställs nya och skärpta krav på dess beredskap, vilket sammantaget innebär att insatsorganisationens förband så gott som ständigt behöver vara utrustade och övade i alla avseenden förutom att en del av personalen periodvis kan vara hos en annan arbetsgivare eller planerad till annan verksamhet än den direkta insatsverksamheten.

Följaktligen är det inte med nödvändighet som gårdagens identifierade problem avseende materiel- och logistikförsörjningen är relevanta för morgondagens försörjning, ej heller att gårdagens problem med nödvändighet behöver omhändertas av utredningen.

De förslag som lämnas behöver ha sin utgångspunkt i de krav som ställs för att kunna svara upp mot en effektiv och rationell försörjning för morgondagen.

För att klara såväl beredskapskrav som kraven på att kunna genomföra relativt omfattande insatser över tiden bedöms det dock som sannolikt att resurser kan komma att behöva omfördelas från forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning till såväl förbandsverksamhet med därtill relaterade kostnader, såsom insatser.

Utredningen drar dock slutsatsen utifrån Försvarmaktens redovisningar, kapitel 10, *Försvarmaktens behov av stöd*, att det inledningsvis krävs en viss tillförsel av i första hand materiel, men även tjänster, för att skapa en fungerande helhet som kan svara mot de krav som ställs på bl.a. beredskap. Till utgångspunkt för denna tillförsel, och av vikt för densamma, är de förbandsmålsättningar som nu utvecklas för förbanden i insatsorganisationen och de krigsförbandsvärderingar som genomförs från och med 2010. Därtill det inriktningsbeslut som regeringen i sammanhanget fattat.

Pågående materielplanering torde därför initialt behöva fokusera på mer kortsiktiga behov av materiell uppfyllnad och i mindre utsträckning på mer långsiktiga förmågebehov. Detta tillsammans med angivna principer på materieförsörjningen, som framhåller betydelsen av att anskaffa på marknaden tillgänglig och beprövad materiel, torde leda till att materielinnehållet kommer att förändras mot mer direkt användbara och robusta system, som har ett mer balanserat teknikinnehåll och högre systemlikheter med våra samarbetspartners än tidigare. Utöver detta måste planeringen omfatta några få, större strategiska systembehov som torde behöva inplaneras och genomföras under de kommande åren. Dessa måste utgå ifrån såväl långsiktiga behovsanalyser som heltäckande kalkylunderlag.

Den omfattande förändringen av insatsorganisation, teknikinnehåll och de nya kraven på beredskap och insatsförmåga medför krav på en betydande förändring och förändringsledning samtidigt som en bibehållen produktionskapacitet måste finnas inom ramen för den organisatoriska strukturen för att möjliggöra att det tillgängliga och användbara försvaret kan skapas enligt statsmakternas krav och intentioner.

### 11.3.6 Förändrade gränssnitt och försörjningstrygghet

#### *Förändrade gränssnitt och större åtaganden av privata aktörer*

Försvarsstrukturutredningen ska enligt sina direktiv bl.a. pröva vilka verksamheter som kan överföras till andra offentliga eller privata aktörer. En övergång till en förändrad försörjningsstruktur med ett utökat åtagande av privata aktörer, kommer att kräva genomtänkta upphandlingar och avtalskonstruktioner. Staten har att beakta såväl en strävan till konkurrens som att säkerställa att de möjliga besparings-effekterna i omfattning och tid kan uppnås i en långsiktigt hållbar

affärsmässig lösning. De betydande strukturella och verksamhetsmässiga synergieffekter som kan finnas genom att samordna flera materiel- och försörjningsområden gör det lämpligt att genomföra upphandlingen mer sammanhållet. Ett sådant förfarande bör kunna resultera i att den totala besparingens omfattning påtagligt kan komma att öka.

Således bör staten ha en samlad strategi för effektiviseringen samt genomföra förändringarna i större block för att nå största möjliga besparing. Staten har att bedöma hur sådana större block bör upphandlas i konkurrens med anledning av kravet på försörjningstrygghet och leveranssäkerhet vilket ställer krav på en samlad strategi eller inriktning utgående från de säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkterna. Det är utredningens uppfattning att denna typ av förändrade gränssnitt kommer att innebära en form av långsiktigt partnerskap som bygger på en kostnadseffektiv ansvarsfördelning mellan stat och en privat aktör, där en omprövning av ett avtalat åtagande rimligen inte kan ske särskilt ofta.

### *Försörjningstrygghet*

Försörjningstrygghet kan sägas betyda säkerhet av leverans med avseende på överkommen tid och innehåll, men också att kunna styra och kontrollera leveranserna. Detta behov och förhållande gäller företrädesvis vid en formell relation mellan en kund och en leverantör, men är även av intresse för verksamhet som bedrivs i egen regi. Inom det militära försvarets försörjning kan försörjningssäkerhetsbegreppet vara av intresse att belysa både vad avser materielförsörjningen och logistikförsörjningen.

Utredningen uppfattar att en fråga som behöver belysas vidare är den om det militära försvaret uthållighet. Utredningen ser att det i första hand bör göras en översyn och analys av kraven på uthållighet för olika förband kopplat till möjligheter till kompletteringar och säker leverans, snarare än att tidigt återskapa stora förhandslager av beredskapsvaror/förbrukningsvaror såsom t.ex. ammunition med stor kapitalbindning som följd. Frågeställningen med tillhörande analys kommer således att aktualisera frågan om kraven på försörjnings- och leveranssäkerhet. Kommande analyser med avvägningar om uthållighet och leveranssäkerhet bedöms också behöva innefatta en medveten riskkalkyl där flera olika delmängder måste ingå.



Leveranssäkerheten bör ses som en del av försörjningsstryggheten, dvs. säkerheten i att det totala stödet till att upprätthålla och utveckla de resurser som krävs för att lösa det militära försvarets uppgifter och beredskap erhålles. Andra komponenter i försörjningstryggheten kan vara av annan karaktär såsom organisatorisk, kompetens för teknisk ledning för såväl materiel som logistik, kommersiell ledning för att kunna nyttja marknadens möjligheter samt genomförandefunktioner i egen regi. Den totala säkerheten blir inte starkare än den svagaste länken.

Försörjningstrygghet kan även sägas innefatta förmåga att kunna åstadkomma ytterligare försörjningskomponenter till en kontrakterad eller etablerad lösning exempelvis genom integration och anpassning av samverkande system samt drift av system.

Behoven av försörjning kan således förändras över tiden och kan utsättas för systemskiften eller så kan säkerheten ifrågasättas av annat skäl. I det fall en annan aktör än en myndighet genomför verksamheten kan exempelvis försörjningstryggheten hotas om den privata aktören väljer att upphöra med verksamheten. Syftandes till att öka försörjningstryggheten för det militära försvaret bör dessa aspekter beaktas i det avtal som upprättas med leverantören. Det är sannolikt att även mellanstatliga avtal kan vara av stor vikt. Utredningen lämnar förslag i dessa avseenden i kapitel 14, *En sammanhållen försvarslogistik*.

#### *Internationellt samarbete*

Till följd av inriktningen för materiel- och logistikförsörjningen och med rådande materielförsörjnings- och marknadsstrategi upprätthåller försvarsmyndigheterna ett omfattande internationellt kontaktnät och genomför olika former av internationellt samarbete. Samarbeten som kan sägas ha varierande syften från att bl.a. skapa förutsättningar för en effektiv resursuppbyggnad och resursutnyttjande vad avser samverkan i planering och genomförande av insatser, till att finna gemensamma lösningar för att gemensamt anskaffa och vidmakthålla på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. Sverige deltar således i flera bi- och multilaterala forum inom ramen för genomförandet av insatser, övningar, forskning och teknikutveckling, kunskaps- och teknologiöverföring, kravharmonisering, standardisering, produktion, anskaffning, vidmakthållande, materielrelaterad utbildning och logistik.

Det internationella samarbetet inom såväl forskningen och teknikutvecklingen som materiel- och logistikförsörjningen har ändrat karaktär över tiden. Även om de olika samarbetsområdena är olika väl utvecklade, och därigenom har olika omfång och innehåll, kan de sägas ha gått från att i huvudsak varit av förutsättningskapande karaktär till att omfatta gemensam projekt-samverkan och leverans av försörjningslösningar inom exempel materielområdet. Ur materielförsörjningsperspektivet kan en av drivkrafterna för samarbetet sägas vara att öka kostnadseffektiviteten ur ett livscykelperspektiv och att öka förmågan till interoperabilitet och systemlikhet i olika avseenden. Samarbete i multi- eller bilaterala forum kan också sägas vara en strävan i att uppnå kostnadsdelning parterna emellan och för att undvika dubbelarbete vilket kan sägas vara en strävan och ett mål som uttalas gemensamt av flera stater.

Såväl Försvarmakten och FMV som FOI verkar gemensamt för att det internationella samarbetet ska vara en naturlig del av forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjningen och det hanteras inom och mellan respektive myndighets normala organisation. Uppföljning av planerad och pågående internationell verksamhet följer vidare så långt möjligt ordinarie produktions-uppföljning mellan myndigheterna.

Stödutredningen hade bl.a. till uppgift att göra avvägningar mellan nationella lösningar och internationellt samarbete och ge förslag på hur befintligt samarbete skulle kunna vidareutvecklas. Utredningen lämnade i detta hänseende förslag om att antalet arbetsgrupper som Sverige deltar i kraftigt borde begränsas. Vidare menade Stödutredningen att vissa former av samarbete, till exempel inom EDA, borde prioriteras. Utredningen hade inte haft möjlighet att analysera hur befintliga samarbetsområden skulle kunna utvecklas och lämnade följaktligen inte några sådana förslag.

Efter det att Stödutredningen lämnade sin rapport har Försvarmakten, FMV och FOI lämnat en redogörelse och redovisat förslag till att prioritera sitt deltagande i internationella samarbetsgrupper till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Regeringen har vidare konstaterat<sup>6</sup> att det krävs prioriteringar med stöd av materielförsörjningsprinciperna i fråga om vilka samarbeten Sverige ska engagera sig i och att regeringen avser att följa utvecklingen. Försvarmakten har vidare anmodats<sup>7</sup> att lämna underlag för regeringen att ta ställ-

---

<sup>6</sup> Prop. 2010/11:1, UO 6, s. 47–48.

<sup>7</sup> Anmodan 2010-10-28, Fö 2009/2509/MFU.

ning i frågan. Myndigheten har inkommit med underlag till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)<sup>8</sup>.

Riksrevisionen granskar försvarets internationella materiel-samarbeten och planerar lämna en rapport om det internationella materielsamarbetet i april 2011. I sammanhanget noterar Försvarsstrukturutredningen att revisionens förstudie pekade på att det finns problem förknippade med det internationella materielsamarbetet. Problem som bl.a. kan leda till förseningar av materielprojekt som i sin tur, genom de bristande leveranser som uppstår, kan få konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmågeutveckling.

I ljuset av det pågående arbetet inom området lämnar utredningen inte några förslag avseende prioritering av internationellt samarbete. I det att prioriteringar kommer till stånd menar Försvarsstrukturutredningen att det finns anledning att försöka ange vilka nyttor av olika slag som eftersträvas och med vilka metoder en prioritering ska ske. I sammanhanget noterar utredningen att materielanskaffning och ev. utveckling bör ske tillsammans med andra för att nå större volymer och skalekonomi och därmed lägre anskaffningspriser. Detta kräver harmonisering och samordning av krav och anskaffningstidpunkter som kan ske genom exempelvis bi- eller multilaterala forum. Utredningen kan se fördelar med att bilateralt samarbete prioriteras framför de multilaterala och parter som har liknande anskaffningsbehov till innehåll och tid som Sverige har bör därvidlag prioriteras.

Vad gäller samarbete inom logistikförsörjningen, efter det att kravharmonisering skett, bör det företrädesvis ske genom delning och samutnyttjande av resurser med de länder som Sverige planerar eller genomför insatser gemensamt med. Inom forskning och utveckling, inkluderandes konceptutveckling, bör i övervägandet ingå möjligheterna att byta forskningsresultat med andra för att kunna uppnå en bredare forskningsfront i Sverige.

---

<sup>8</sup> Svar på anmodan om att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper, den 1 mars 2011, HKV bet. H/R 01800:80733.

### 11.3.7 Försvarsupphandling

#### *Försvarsupphandlingsdirektivets påverkan*

Försvarsupphandlingsdirektivet som avses inkorporeras i svensk rätt i en ny försvarsupphandlingslag under sommaren 2011 och de nya reglerna om rättsmedel kommer att medföra krav på en ökad öppenhet inom försvarsupphandlingssektorn. Vidare innebär det sannolikt att möjligheten minskar att, med tillämpning av artikel 346 i EUF-fördraget, undanta försvarsupphandlingar från övriga bestämmelser i fördraget och de upphandlingsrättsliga direktiven. Det är därför sannolikt att upphandlingsrättsliga överväganden kommer att få en avsevärt mer framträdande roll i framtida upphandlingar inom försvarssektorn.

Utredningen erfar att denna utveckling torde medföra att framtida försvarsupphandlingar i än högre grad behöver vara noggrant kvalitetssäkrade, inte minst juridiskt, innan de genomförs. Det blir därmed än mer viktigt med ett sammanhållet synsätt kring materiel- och logistikförsörjning där den upphandlande myndigheten ska kunna ha möjligheten att planera sina upphandlingar baserad på en samlad bedömning av försvarets behov, med beaktande av de resurser som finns att tillgå i s.k. egenregi inom försvarssektorn, och därmed kunna ställa objektiva och proportionerliga krav på t.ex. försörjningstrygghet.

En korrekt bedömning (och motivering) av huruvida känsliga upphandlingar kan och ska undantas från krav på konkurrensutsättning, enligt exempelvis artikel 346 EUF-fördraget, eller underställas omfattande krav på försörjningstrygghet vid upphandling i konkurrens, förutsätter ett stort mått av framförhållning och framförallt en helhetsbild av materiel- och logistikförsörjningen. Kontinuitet och konsekvent tillämpning av upphandlingsreglerna, inklusive dess legitima undantagsmöjligheter från konkurrensutsättning, är en viktig aspekt i dessa överväganden.

#### *Överprövning*

Utredningen har uppfattningen att de åtgärder och redskap som krävs för att undvika att framtida upphandlingar överprövas och försenas samt att skadeståndsanspråk framställs bör identifieras och införas. Den tidsutdräkt som en överprövning innebär riskerar

medföra allvarliga konsekvenser för de förband som är beroende av tillgången på försvarsmateriel.

Den praktiska hanteringen av själva överprövningsprocessen är en aspekt av vikt i sammanhanget. Med dagens struktur förfogar inte upphandlande myndighet över flera av de bevekelsegrunder som styr en viss upphandling. Enligt vad utredningen erfarit har FMV vidare svårt att bedöma och påverka de överväganden inför upphandlingsprocessen som görs inom Försvarmakten och huruvida dessa utgör en sakligt godtagbar grund för att genomföra upphandlingen på ett visst sätt eller avbryta densamma. Trots detta har dock FMV bevisbördan i överprövningsprocessen angående t.ex. de komplicerade proportionalitets- och transparensbedömningar som överprövningar ofta kretsar kring. FMV har i detta sammanhang begränsade möjligheter att återopa Försvarmaktens inställning som ett självständigt godtagbart skäl. Insikt i samtliga överväganden kring varför upphandlingen överhuvudtaget påbörjades på ett visst sätt och varför det eventuellt var nödvändigt att avbryta densamma kan vara avgörande för att FMV ska klara sin bevisbörda vid en rättslig prövning.

I detta sammanhang kan nämnas att nuvarande ordning, enligt samordningsavtalet mellan FMV och Försvarmakten, innebärande att FMV ska lämna s.k. skarpa offerter till Försvarmakten, baserade på relevant marknadsinformation och ibland påbörjade upphandlingar, innan Försvarmakten ger sitt godkännande och lägger en kundbeställning på FMV att fullfölja upphandlingen, får anses vara tveksamt från ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Denna ordning skulle kunna tolkas som att beslutet om upphandlingens genomförande åvilar en annan myndighet än den som påbörjat och ansvarar för själva upphandlingen.

Sammanfattningsvis bedöms det vara av upphandlingsrättslig central betydelse att en och samma myndighet ges ett långtgående ansvar för materialanskaffningen och logistikförsörjningskedjan för att möjliggöra en korrekt och rättssäker tillämpning av upphandlingsreglerna och därmed säkerställa en affärsmässig, transparent och objektiv upphandlingsprocess inom försvarssektorn. Detta ansvar, i kombination med att Försvarmakten uttrycker sina förmågebehov mer övergripande och på högre systemnivåer, bedöms vara en viktig förutsättning för att upphandlande myndighet i framtiden ska kunna agera effektivt (och uppfattas) som en kvalificerad köpare inom försvarsupphandlingssektorn på det sätt som regeringen

efterfrågar. Utredningen återkommer med mer utvecklade förslag kring detta i kapitel 15, *Upphandling av försvarslogistik m.m.*

### 11.3.8 Renodling, spårbarhet och uppföljning

Försvarsstrukturutredningen ser det som angeläget att renodling av uppgifter, med tydliga roller och ansvar kommer till stånd. Det leder till att skapa förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande av såväl personella som ekonomiska resurser. Samtidigt skapas bättre möjligheter för respektive aktör att utnyttja och utveckla sina kompetensområden inom sina huvudsakliga verksamhetsområden.

Med det omfattande förändringsarbete som följer av den nya inriktningen för försvaret kan också effekter i form av en rimligare fördelning av uppgifter och arbetsbelastning erhållas utan negativa effekter på verksamheten.

Det får dock inte råda något tvivel om att de samlade leveranserna utgörs av summan av ingående verksamheters leveranser. Således behöver de olika delmängder som sammantaget skapar efterfrågade medel i form av bl.a. en insatsorganisation med relevant beredskap vara noga specificerade och kravsatta.

Kraven är således stora både på beställar- och utförarkompetens, ett förhållande som i och för sig är organisationsoberoende, men som kan försvåras genom otydlig rollfördelning inom eller mellan de olika aktörerna.

Med den bredd av verksamheter inom olika områden som behöver genomföras för att nå önskad och kravsatt leverans är det av vikt att styrning och uppföljning sker utifrån ett helhetsperspektiv för vad det militära försvaret ska åstadkomma. Beställare och utförare måste förstå och dela de mål som de gemensamt har att uppnå om den samlade effektiviteten ska höjas. Spårbarhet behöver finnas i varje beställning och leverans såväl mot uppdragsgivaren (statsmakterna) som mellan de olika aktörerna.

Utebliven eller förändrad beställning, eller leverans, kan få konsekvenser i form av en fördyrad eller förändrad samlad leveransuppfyllnad. Ytterst leder detta till att målen med Försvarsmaktens verksamhet äventyras. Detta bör ytterst vara ett tydligt incitament för båda parter att agera med stor affärsmässighet och tydliga ansvarsprinciper.

Uppföljning i termer av både leveranser, kvalitet i förhållande till satta krav samt ekonomi bör således genomföras inte bara inom respektive verksamhet eller verksamhetsområde utan även aggregerat och följas upp i sin helhet. En korrekt leverans i rätt tid från en aktör kan vara av ringa, eller i värsta fall av negativt, värde om någon annan leverantör inte når kravsatt kvalitetsnivå eller leveranstidpunkt. Genom återkommande uppföljning på aggregerad nivå erhålls också möjligheter till tidiga korrektionsåtgärder såväl mellan och inom beställar- och utförarleden men också ytterst för statsmakt-ernas styrning.

Styrmodeller bör således utvecklas. Beställar- och utförarrollerna behöver ges möjlighet att utvecklas till hög professionalism genom att uppgifts-, ansvars- och riskfördelningen tydliggörs.

Kostnaderna över livscykeln är en funktion av de kravställda behoven som baseras på fastställda uppgifter. Detta förhållande måste utvecklas så att avvägning och prioritering sker utifrån ett mer komplett underlag än bara den direkta investeringskostnaden. Ett tydliggörande och användande av livscykelkostnadsmodeller ger de underlag som krävs för ställningstagande kring framtida kostnader i förhållande till ställda uppgifter. Om kostnaden inte ryms inom beslutad ram behöver en tidig identifiering av detta ligga till grund för ställningstagande kring ram och/eller uppgift.

Genom en tydligare renodling mellan beställaren/konsumenten och utföraren/producenten kan koncentration ske på de olika specifika kompetenser och incitament som möjliggör en effektivisering. Ett förbättrat utnyttjande av produktionsresurserna i form av bl.a. personal, infrastruktur och verksamhetssystem leder till kostnadsreduktioner och besparingsmöjligheter men kan också skapa möjligheter till ökad tillgänglighet och mindre kapitalbindning t.ex. genom att ett lägre antal plattformar erfordras för att nå kravsatt tillgänglighet och därmed förmåga.

### **11.3.9 Förändringar gällande organisationsstruktur**

Utredningen har uppfattningen att för att nå de angivna kostnadsreduktionsmålen bör utrymmet för ytterligare effektivisering och ändamålsenlighet vara betydligt större om strukturella åtgärder övervägs. Ett viktigt syfte skulle vara att förstärka beställarrespektive utförarrollen och därmed tydliggöra ansvar, uppgifter,

kontroll och incitament när det gäller såväl forskning och utveckling som materiel- och logistikförsörjning.

Dessa övervägandena bör leda till förslag om hur de strukturer kan och bör se ut som stödjer önskad och nödvändig utveckling. Detta leder till i sin tur att omflyttningar av uppgifter och ansvar mellan dagens myndigheter, och även förändrade associationsformer för aktuella verksamheter måste komma att övervägas. Utredningen återkommer till detta i kapitel 13, *Forskning och utveckling – framtida struktur* och kapitel 16, *Försvarslogistik – en ny struktur*.

### 11.3.10 Ny finansieringsmodell och anslagsstruktur

Utredningen anser att det i samband med överväganden om olika åtgärder som syftar till att renodla, öka spårbarheten och uppföljningen tillsammans med eventuella förändringar av nuvarande organisations- och ansvarsstruktur är rimligt och naturligt att se över nuvarande principer för styrning och finansieringsmodeller.

Ett sådant förändringsarbete skulle behöva innefatta, utöver styr- och finansieringsformer, även anslagsstruktur och syn på behov av utveckling av dagens investeringsplaner på ett sätt som gynnar en mer utvecklad livscykelkostnadsmodell.

Utredningen vill särskilt betona, utifrån tidigare redovisade slutsatser, att en viktig del av en förändring också bör vara att, så långt möjligt, försöka tydliggöra anslagets ändamål med de verksamhetsgrenar Försvarsmakten genomför sin verksamhet i. Detta i syfte att undvika styrning i två dimensioner och samtidigt förstärka möjligheterna till en mer rättvisande uppföljning och återredovisning mot de ställda uppgifterna och Försvarsmaktens kostnader för genomförd leverans. Utredningen lämnar en bredare redogörelse för en sådan utveckling i kapitel 17, *En sammanhållen styrning av försvarslogistiken*.

### 11.3.11 Bolagiseringsprövningar

Utredningen ska enligt sitt direktiv överväga andra verksamhetsformer, bl.a. bolag, för att åstadkomma en mer ändamålsenlig, sammanhållen och kostnadseffektiv verksamhet inom forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning för försvarets behov. Utredningen har därvid noterat de övergripande inrikt-



ningar som staten gett uttryck för avseende vad som bör vara det statliga åtagandet och vad som ska betraktas som varande statlig kärnverksamhet vilket redovisas i kapitel 2, *Utgångspunkter*. Regeringen ger också uttryck för detta i budgetpropositionen för 2011<sup>9</sup> där det anges att all verksamhet löpande bör prövas utifrån att det bedrivs effektivt och med god hushållning. Regeringen anför vidare att i linje med det som regeringen angivit i den förvaltningspolitiska propositionen<sup>10</sup> ska omprövningar av verksamheter fortsätta där ambitionen enligt regeringen är att fokusera på kärnverksamheterna och kontinuerligt pröva annan verksamhet.

Försvarsstrukturutredningen har låtit genomföra separata prövningar avseende genomförbarheten i en överföring av nuvarande verksamheter inom fyra områden till bolagsform: FOI, FMLOG, FMV och T&E inom FMV. Prövningarna har ytterst haft som syfte att pröva *möjligheten* till en bolagisering. Inom ramen för dessa prövningar har även ett antal potentiella hinder mot genomförbarheten, liksom tänkbara motiv och drivkrafter till att genomföra bolagiseringar av dessa verksamheter analyserats.

En bolagisering av en myndighets verksamhet har vid tidigare liknande prövningar främst motiverats av olika skäl inom tre överlappande områden. Dessa sammanfattas kort nedan:

#### *Förvaltningspolitiska motiv*

Den statliga verksamheten styrs av vissa förvaltningspolitiska riktlinjer och värderingar. En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna är en renodling av det statliga åtagandet. I detta ligger att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. En bolagisering av en statlig produktionsverksamhet kan således motiveras utifrån förvaltningspolitiska överväganden genom att verksamheten ifråga inte befinns tillhöra den statliga kärnverksamheten och därför heller inte bör bedrivas i myndighetsform. En bolagisering innebär då en renodling av det statliga åtagandet.

---

<sup>9</sup> Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 6, s. 14.

<sup>10</sup> Prop. 2009/10:175.

*Konkurrenspolitiska motiv*

En viktig åtgärd för att åstadkomma konkurrensneutralitet är separation av myndighetsutövning och affärsverksamhet.

För att åstadkomma en större grad av konkurrensneutralitet kan ett flertal åtgärder vidtas (Konkurrensverket 2009:4). Den förmodligen enskilt viktigaste åtgärden är att organisatoriskt och redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten. Därigenom minskar risken för kors-subsventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten. Bolagisering är ett effektivt sätt att åstadkomma en tydlig organisatorisk och redovisningsmässig avgränsning.

*Ekonomiska motiv*

En omvandling av en affärsdrivande enhet vid en myndighet till ett aktiebolag kan i sig förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet. Den interna styrningen mot affärsmässighet kan förväntas bli bättre i ett aktiebolag än i en myndighet. Konkursrisken, risken för övertagande och den större fokusering på vinst – faktorer som alla är relativt starkare i en verksamhet som drivs som bolag än en verksamhet som drivs inom ramen för en myndighet – skapar incitament för kostnadseffektiv produktion i aktiebolagsform som är betydligt svårare att skapa i en myndighet.

En redogörelse för de olika prövningarna och slutsatser återfinns dels i kapitel 13, *Forskning och utveckling – framtida struktur* vad avser FOI och i kapitel 16, *Försvarslogistik – en ny struktur* vad avser FMLOG, FMV samt T&E inom FMV. En sammanfattade redovisning av prövningarna som helhet återges i kapitel 18, *Statliga bolag inom försvarslogistiken?*

## 12 Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten

### 12.1 Inledning

I detta kapitel presenterar utredningen bedömningar och förslag rörande Försvarmaktens framtida behov av forskning och utveckling (FoU) samt förslag rörande principer för finansiering och avvägning samt eventuella förändringar i processen. Detta sker mot bakgrund av regeringens inriktning på området, Försvarmaktens redovisningar, andra aktörers behov samt de övergripande beskrivningar som återfinns i betänkandets kapitel 9, 10 och 11. Tyngdpunkten ligger vid försvarmaktens och statsmakternas framtida behov. Strukturella förslag rörande hur denna FoU ska utföras och lämnas framgent återfinns i nästa kapitel.

Inledningsvis vill utredningen påpeka att, även om fokus ligger vid Försvarmaktens redovisade behov av stöd i formen av FoU, så finns det anledning att betrakta FoU på området försvar och säkerhet i ett helhetsperspektiv. Försvarmaktens behov av FoU överensstämmer till del med behoven som hela samhället har, men gränser och ansvar förskjuts ständigt. Ett helhetsperspektiv är därför nödvändigt för att skapa en ändamålsenligt struktur för FoU som å ena sidan kan tillfredställa hela samhällets behov, och å andra sidan samtidigt primärt är till för Försvarmakten och Försvarmaktens uttalade behov. I detta kapitel är fokus tydligt vid Försvarmaktens framtida behov av stöd, men i ett sammanhang som tar hänsyn till samhällets behov i stort.

## 12.2 Utgångspunkter

### 12.2.1 Regeringens syn på försvarsmaktens framtida FoU

Regeringen gör i propositionen *Ett användbart försvar*<sup>1</sup> bedömningen att Försvarsmaktens kostnader för FoU för myndighetens behov bör minska. Regeringen konstaterar samtidigt att FoU på försvarsområdet genererar kunskap, kompetens och teknik som i olika skeden stödjer inriktning och utveckling av Försvarsmaktens operativa förmågor i olika tidsperspektiv. Resultat från FoU utgör även en del av grunden för utformningen av svensk försvars- och säkerhetspolitik i vid mening.

#### *Materiellnära FoU kan reduceras*

Regeringen bedömer – i likhet med Försvarsberedningen – att ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materielförsörjningen.

FoU är medel för att uppnå målet att tillfredställa insatsorganisationens behov. En förändrad materielförsörjning med mindre andel egenutveckling och högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel tillsammans med internationella samarbetspartners medför att den materiellnära forskningen och utvecklingen kan reduceras. Regeringen bedömer att en fortsatt effektivisering, prioritering och rationalisering av FoU kan ske med bibehållet fokus på nytta för försvarets operativa förmåga. Som en följd av detta bör kostnaderna minskas.

#### *FoU-verksamhet nära Försvarsmaktens kärnverksamhet bör öka*

Regeringen noterar samtidigt att en del av FoU-verksamheten utgörs av direktstöd genom analys- och utredningsverksamhet samt expertstöd. Det finns även ett behov av sådant stöd vid genomförande av insatser. Regeringen bedömer att denna typ av FoU, som bedrivs nära Försvarsmaktens kärnverksamhet är värdefull i den kommande inriktningen av försvaret och att andelen verksamhetsnära utnyttjande av FoU-resultat bör öka. Ett exempel på detta är att med stöd av FoU-resurser snabbt identifiera lösningar på

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:140, avsnitt 6.7.

operativa behov som uppstår under insatser. Ett annat sådant exempel är att med stöd av FoU-resurser värdera alternativa anskaffningsmöjligheter.

#### *Ökad betydelse av och interaktion med civil FoU*

Regeringen delar vidare Försvarsberedningens syn att civil forskning och teknikutveckling, vilken i dag leder och driver utvecklingen inom de flesta teknikområden, bör exploateras i högre och snabbare grad inom materielförsörjningen. Produkter som utvecklas i den civila sektorn behöver i viss mån anpassas till militära applikationer, eftersom bl.a. kraven på robusthet inom försvarsområdet ofta är högre.

Regeringen noterar i detta sammanhang att i den forskningspolitiska propositionen *Ett lyft för forskning och innovation*<sup>2</sup> konstateras att försvaret i stor utsträckning samverkar med det civila samhällets forskningsaktörer för att nyttiggöra kunskap och resurser som finns tillgängliga där. I den forskningspolitiska propositionen framhåller regeringen också att det finns många områden där kunskap från försvarstillämpningar kan ge bidrag till civila frågeställningar och att det finns potential att bredda kompetenser som kan nyttjas såväl civilt som militärt. Ett ökat kunskapsutbyte mellan försvarssektorn och samhällets övriga sektorer, där mer av resultaten från respektive sektor kommer andra till del, kan vara gynnsamt för det nationella kunskapsläget som helhet. I den forskningspolitiska propositionen konstateras vidare att ny teknik och nya system för militära och civila tillämpningar ofta växer fram i synergi med varandra och att det blir allt viktigare att de olika aktörerna samverkar samt att försvarsforskningens resultat tillvaratas för innovation och tillväxt i Sverige.

#### *Ökad andel av FoU tillsammans med andra nationer och organisationer*

I fråga om internationellt forskningssamarbete delar regeringen Försvarsberedningens bedömning att det samarbete om teknisk och naturvetenskaplig försvarsforskning som Sverige i dag bilate-

---

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:50.

ralt bedriver med USA, Storbritannien och Frankrike samt multilateralt inom EDA, FA/LOI och Nato ger Sverige kompetenser som inte kan erhållas genom samarbete med andra aktörer. Regeringen konstaterar att även om Sveriges ambitioner inom försvarsforskningen minskat krävs fortfarande en viss teknisk och vetenskaplig kompetensbas för att bl.a. kunna vidareutveckla viktigare materielsystem som är operativa i insatsorganisationen. Regeringen framhåller även att inom EU har stats- och regeringschefer antagit en målsättning att genomföra mer forskning tillsammans. Inom EDA har en gemensam forskningsstrategi tagits fram. Ett kommande samarbete inom Norden är tänkbart, med en ökad samordning av nordisk forskningsverksamhet som komplement till svenska forskningssamarbeten med aktörer enligt ovan. De nordiska länderna skulle därefter även kunna se över möjligheterna till arbetsfördelning och rationalisering utifrån teknikområden och infrastruktur. Koordineringen mellan den forskning som bedrivs nationellt och internationellt bör därför – enligt regeringen – utvecklas på ett sätt som innebär kostnadsreduceringar för försvaret. Möjligheter för ökad myndighetsintegrering, och eventuella framtida sammanslagningar av dessa, bör även övervägas. Ett nordiskt samarbete kring säkerhets- och samhällspolitisk forskning har en god potential, då länderna i stort täcker samma områden. Även här kan inledningsvis en ökad samordning av verksamheterna ske för att i ett senare skede se över vilka möjligheter som finns för en djupare integrering av dessa. Ett utvecklat nordiskt samarbete bör även kunna inkludera utvecklingsenheter, tankesmedjor och motsvarande verksamheter.

### **12.2.2 Utvecklingstendenser av betydelse för försvarets och samhällets behov av försvars- och säkerhetsrelaterad FoU**

#### **Ett vidgat säkerhetsbegrepp/allt mer otydliga gränser mellan civilt och militärt**

Försvarsberedningen m.fl. har under en längre tid pekat på att de tidigare sätten att se på vår säkerhet inte längre är tillräckliga. Försvarsberedningen har i sina senaste rapporter<sup>3</sup> betonat behoven av att vidga synen på Sveriges säkerhet från de traditionella hotbil-

---

<sup>3</sup> Ds 2006:1, Ds 2007:46, Ds 2008:48.

derna och sårbarheterna, vilka traditionellt har återfunnits inom ramen för politiken på det försvars- och utrikespolitiska området, till förmån för en vidgad säkerhetssyn som omhändertar hela samhällets behov. Starkt förenklat kan förändringen sammanfattas med att hoten mot vår säkerhet förskjuts från att vara konkreta, territoriella, förutsägbara, militära och endimensionella till att bli abstrakta, gränslösa, oförutsägbara, civila/militära och flerdimensionella. Det tidigare säkerhetsbegreppet fokuserade på en möjlig militär invasion från en utpekad aktör inom ramen för en storskalig konflikt. Ett vidgat säkerhetsbegrepp skiftar istället fokus till samhällets sårbarhet och hur hoten, antagonistiska eller inte, är komplexa och svår-gripbara. Händelserna (såsom naturkatastrofer etc.) eller aktörerna (såsom olika grupperingar) som utgör hot mot samhället är inte lika tydligt knutna till specifika territorier eller etablerade principer för konflikthantering.

Regeringen har i sin skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*<sup>4</sup> pekat på att:

Samhällets krisberedskap och det militära försvaret grundas på en gemensam syn om vad som utgör hot och utmaningar. I regeringens proposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) konstaterades att utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer fram successivt, men konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Trenden inom olika områden är att gränserna mellan vad som betraktas som nationellt-internationellt, privat-offentligt, nationellt-regionalt och civilt-militärt blir mindre tydliga. Detta medför att ansvarsområden för olika aktörer i ökande utsträckning överlappar varandra vilket leder till ett ökat behov av samverkan mellan olika aktörer och olika nivåer i samhället, t.ex. mellan civila aktörer och Försvarsmakten. Det är viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot och försöka förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt arbete.

Regeringen anför även i sin proposition *Ett lyft för forskning och innovation*<sup>5</sup> att samhällets arbete för att förebygga och hantera mycket allvarliga händelser utgår från det s.k. vidgade säkerhetsbegreppet. I propositionen pekar regeringen på att behoven av säkerhetsforskning är ökande och att Sverige har en gott utgångsläge genom tidigare satsningar på militär FoU – vilket exempelvis de

---

<sup>4</sup> Skr. 2009/10:124.

<sup>5</sup> Prop. 2008/09:50.

svenska framgångarna i EU:s program för säkerhetsforskning ses som ett bevis på.

Basen i säkerhetsbegreppet med tillhörande hotbilder är hur sårbarheter utvecklas i samhället. Ökad internationalisering, kommunikation och tekniska beroenden mellan olika system, vilka alla är grundläggande element i det som brukar benämnas såsom globaliseringen, skapar samhällen som är beroende över sektors- och nationsgränser på helt nya sätt. Något förenklat kan vi tala om nya hot i två dimensioner.<sup>6</sup> Å ena sidan kan vi tala om nya hot av framför allt teknologiskt karaktär, t.ex. precisionsstyrda vapen eller förbättrade material. Denna typ av hotdynamik är inte ny – den teknologiska kampen mellan medel och motmedel har pågått så länge som kriget har funnits. Utvecklingen accelererar dock ständigt. Å den andra sidan kan vi tala om nya samarbetsmönster och utvecklingstrender där nya beroenden skapar nya sårbarheter och påföljande hot.

Allt detta sammantaget innebär att hot och händelser kan få konsekvenser som berör flera samhällssektorer, sprida sig över nationsgränserna samt vara svåra att förutse och uppstå plötsligt. Försvarmakten berör ur ett militärt perspektiv en delmängd av denna utveckling i en rapport från 2009 inom ramen den s.k. perspektivstudien:<sup>7</sup>

Utvecklingen mot en mångfacetterad insatsmiljö med såväl konventionellt som okonventionella hot samt reguljära och irreguljära aktörer bedöms fortsätta.

Dessutom beskrivs ett antal trender varav främst trend 2, 3, 4 och 5 kan uppfattas peka i riktning mot att Försvarmakten försöker förhålla sig till ett vidgat säkerhetsbegrepp:

1. Fortsatt transformering av försvarsmakter
2. Ökade behov av strategiska och operativa samarbeten
3. Ökade behov av samordning mellan civila och militära resurser
4. Informationssamhällets utveckling förändrar villkoren för insatser
5. Ny teknik ger nya militära möjligheter

---

<sup>6</sup> Eva Haldén. *Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet*. Försvarsberedningens skriftserie nr 4 2001.

<sup>7</sup> Försvarmaktens rapport den 29 januari 2010 från perspektivstudien 2009. *Det militärstrategiska utfallsrummet* (HKV 23 382:51673).



6. Hoten från massförstörelsevapen och verkansmedel med masseffekt ökar.

Vissa hotbilder, såsom hot mot samhällsviktig infrastruktur och operationer på informationsarenan, har en tydlig inverkan på Försvarmakten såväl som det övriga samhället – men frågan ägs inte uteslutande an den ena eller andra parten. IT-attacker, som kan vara iscensatta av andra nationer, mot olika delar av samhällets institutioner kan dessutom ha en sådan karaktär att en motsvarande insats med konventionella medel, med en jämförbar effekt, skulle ha klassats som en krigshandling – med därpå följande militärt gensvar. En situation där aktörerna och avsedda effekter är klassiska, men medlen nya, ligger således i dag i ett gränsland mellan det militära och civila. Dessa tendenser, på grund av den låga risken i förhållande till potentiella önskvärda effekter för en angripare, kan förväntas öka framöver.

En central komponent för att hantera detta vidgade säkerhetsbegrepp, främst kopplad till en ökande osäkerhet och riskerna som ny teknologiutveckling ger upphov till, är ett strategiskt förhållningssätt till kunskap och produktionen av densamma. Kunskaps- och kompetensproduktionen som sker inom Försvarmaktens ansvarsområde, bl.a. genom FoU, har därför starka beröringspunkter med det övriga samhället. Samtidigt så sker det kunskaps- och kompetensproduktion i det övriga samhället i formen av FoU som har starka beröringspunkter med Försvarmaktens behov.

Det är Försvarsstrukturutredningens uppfattning att distansen, på många viktiga FoU-områden, mellan Försvarmakten och det övriga samhället är allt för stor. Detta leder förmodligen till dubbelarbete, uteblivna samordningsvinster i formen av kostnadsdelning eller i värsta fall att kunskap och kompetens saknas hos endera parten. Betydelsen av det förändrade säkerhetsbegreppet och den utveckling som kan ses på detta område med ökad integration, gränslösa och med allt mer komplexa och osäkra/plötsliga hotbilder kan vara sådan att bara de inledande faserna går att skönja. Det är rimligt att anta att utvecklingen kommer att accelerera. Försvarmakten, regeringen och det övriga civila samhället har i dessa frågor ett viktigt arbete framför sig.

## Försvarmaktens transformering

Försvarmaktens transformering, främst med nya uppgifter och krav, har tidigare beskrivits i kapitel 9, *Det framtida försvaret*. I detta avsnitt ligger snarare fokus vid hur transformeringen påverkar beteendet och behoven rörande Försvarmaktens FoU.

Myndigheternas materielförsörjningsstrategi och regeringens nya principer för materielförsörjning förväntas innebära ett ökat fokus vid vidmakthållande och beprövad materiel framför nyanskaffning och utveckling. Detta innebär att behoven av utvecklingsinsatser kopplade till egen utveckling förväntas minska. Samtidigt ökar vikten och behovet av kunskaper/FoU rörande utvecklingstrender och marknadens möjligheter att tillgodose Försvarmaktens behov. Minskad egen utveckling innebär ett ökat beroende av andra med därpå följande sårbarhet och ökad osäkerhet. Ett av de få sätten att möta denna osäkerhet är genom satsningar på FoU och kunskapsproduktion. Behoven av olika former av kvalificerad omvärldsanalys bedöms öka.

Det faktum att den civila utvecklingen blir allt mer ledande framför utveckling som sker militärt innebär att behoven av FoU kopplade till att överföra civila landvinningar i militär tillämpning förväntas öka.

En tydlig trend hos flera försvarmakter är att efterfrågan av forskningsbaserad kunskap i insatsnära tillämpning ökar. Det finns en uppfattning att komplexiteten ständigt är ökande – främst genom att Försvarmakten verkar i insatser med t.ex. fler irreguljära inslag och svårigheter att skilja stridande från icke-stridande, eller en ständigt ökande teknisk komplexitet. Detta ställer höga och ökande krav på specialiserad kunskap i direkt anslutning till insatserna.

Huvuddelen av de större materielsystemen som kommer att finnas de kommande 25 åren är i dag redan i drift, under produktion eller projekterade. Trenden är att, bl.a. på grund av ständigt ökande styckkostnader för större plattformar och en mer inbyggd flexibilitet och modularitet, att system används och kan uppträda i stridsmiljön under lång tid. Behoven av FoU kopplade till större materielsystem/plattformar bedöms minska. Samtidigt verkar samma trend i riktning mot ett ökat fokus vid delsystem och modularitet i syfte att säkerställa en kontinuerlig förmågeutveckling under systemens livscykel.

## Civil teknikutveckling är ledande för huvuddelen av teknikutvecklingen

Teknikutvecklingen drivs i dag i huvudsak genom den civila utvecklingen.<sup>8</sup> Denna trend förväntas bli allt starkare. Detta innebär att de militära gränsyterna mot den civila teknikutvecklingen blir allt viktigare. Den civila utvecklingen karakteriseras av att:

- Den är kommersiellt driven.
- Takten i utvecklingen blir allt snabbare.
- Framtagna produkter ofta har en kort livscykel.
- Framgångsrika innovativa lösningar ofta fås genom att kombinera resultat från flera teknologiområden.
- Det är svårt att förutsäga exakt vilka produkter som kommer att bli tillgängliga och när det kommer att ske.
- Såväl produkter och lösningar som bakomliggande teknologier ofta blir snabbt tillgängliga globalt.

Samtidigt skapar den ledande civila teknikutvecklingen ett viktigt dilemma. De civila produkterna fyller ofta inte militära krav avseende exempelvis robusthet, redundans och säkerhet. De fungerar inte heller alltid i alla de miljöer och under alla de betingelser som militära produkter förväntas fungera. Anpassning till traditionella militära krav och infogande i militära system är ofta en kostnads- och tidskrävande process.

Strategier för att tillgodogöra sig civil teknikutveckling kan vara att:

- Utveckla militära tillämpningar av civila utvecklingar, vilket erfarenhetsmässigt är kostnads- såväl som tidskrävande.
- Avvakta att annan aktör tar fram militäranpassade produkter och därefter införa dem i eget system vilket sannolikt skulle minska kostnader, men förmodligen till kostnaden av längre ledtider och sämre integration med andra delsystem.
- Acceptera civila produkt med dess fel och brister vilket sannolikt skulle bli billigare och snabbare men i ett antal avseenden öka systemens känslighet och svagheter.

---

<sup>8</sup> Försvarsmaktens rapport den 29 januari 2010 från perspektivstudien 2009. *Underbilaga 7* (HKV 23 382:51673).

Samtidigt så måste det betonas att det finns ett antal militärspecifika områden inom vilka den civila utvecklingen är begränsad.

Sammantaget så ökar betydelsen av gränssytor mot den civila teknikutvecklingen. Betydelsen av förmågan till kunskaps- och teknikintegration av civil kunskap och teknik hos de militära organisationerna kommer att öka.

### **Internationella militärstrategiska trender rörande teknikutveckling med potentiellt stor förmågepåverkan**

Teknikutvecklingen spelar en avgörande roll för hur hot och förmåga utvecklas, nationellt såväl som internationellt. Med ny teknik följer nya möjligheter att verka men även nya möjligheter för potentiella motståndare att verka mot en själv. Teknikutvecklingen befinner sig ständigt i en dynamisk växelverkan mellan de möjligheter som tekniken erbjuder och de hot som den föder. Av denna anledning är det, speciellt i frågor rörande forskning och kunskapsproduktion, avgörande för en nation och dess försvarsmakt att ha en uppfattning om framtidens teknikutveckling, internationella militärstrategiska trender och den egna militära förmågan att möta möjligheter och hot som framtidens utveckling innebär. Annars är risken överhängande att allvarliga förmågegap uppstår, att stora materiella investeringar plötsligt blir värdelösa eller att utvecklings-satsningar satsas allt för kortsiktigt och/eller på fel saker.

Försvarsmakten identifierar inom ramen för sin perspektivstudie ett antal viktiga militärstrategiska trender rörande teknikutveckling med potentiellt stor förmågepåverkan. Myndigheten konstaterar samtidigt att Försvarsmaktens förmåga på de identifierade områdena är begränsad och att utveckling och tillgång till förmåga inom dessa områden kan komma att utvecklas till vägvalsfrågor. Dessa områden är bl.a.:

- *Rymden*, där nyttjande av satellitbaserade system för exempelvis kommunikation och underrättelser kommer att öka,
- *Informationsarenan*, där skyddet av informationssystem blir än viktigare, påverkan på opinioner via media fortsätter öka, val av samarbete kommer att få stor påverkan på såväl militär förmåga i stort som på interoperabilitet,
- *Obemannade farkoster och system*, vilka blir alltmer betydelsefulla i militär verksamhet, samt

- *Skydd mot CBRN inklusive utvecklingen av missilförsvar.*

Flertalet av dessa trender kan komma att innebära stora förändringar i hur framtidens stridsskådeplats kan komma att se ut. Exempelvis så omnämns att USA avser öka anskaffningen av obemannade flygande farkoster och har bl.a. uttalat att ungefär 45 procent av den framtida långräckviddiga bekämpningsförmågan ska baseras på dessa system – även hangarfartygsbaserade system med kapacitet att lufttankas är under diskussion.

Samtidigt måste det understrykas att de teknologiska utvecklingarna på olika utpekade områden, vilka potentiellt kan innebära radikalt annorlunda krigsskådeplatser, inte per automatik innebär förändringar i förmåga. Förändringar i förmåga uppstår som en kombination mellan de möjligheter som tekniken erbjuder samt en förändring i strategiskt, operativt, taktiskt och stridstekniskt uppträdande. Att skapa ny förmåga ur ökad funktionalitet förutsätter att människa och teknik anpassas till varandra för att bilda en fungerande lösning. För komplicerade system och förändringar kan denna mognadsprocess vara svår och lång. Historien är full av teknologiska utvecklingar som har revolutionerat krigsskådeplatsen men först efter lång tid av anpassning.

### **12.2.3 FoU på försvars- och säkerhetsområdet, särart och särskilda förutsättningar**

Utredningen har tidigare i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, i korthet berört särart och särskilda förutsättningar kopplade till FoU på försvars- och säkerhetsområdet. Här utvecklas några av dessa.

#### **Särskilda krav på offentligt ansvar för kunskapsproduktionen**

Det är utredningens uppfattning att det offentliga har ett särskilt ansvar för kunskapsproduktionen på försvars- och säkerhetsområdet.

Regeringen belyser i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att resultat från FoU utgör en del av grunden för utformningen av svensk försvars- och säkerhetspolitik i vid mening. FoU

på området ses således som en direkt nödvändighet för att kunna formera en relevant politik.

Liknande resonemang kan ses i regeringens övergripande politik på forskningsområdet. I regeringens proposition *Ett lyft för forskning och innovation*<sup>9</sup> pekar regeringen ut ett antal strategiska forskningsområden. Regeringen anför vidare att utgångspunkten för att peka ut dessa ska vara:

att de strategiska satsningarna ska avse forskning som långsiktigt har förutsättningar att vara av högsta internationella kvalitet, forskning som kan bidra till att tillgodose stora samhällsbehov och lösa viktiga problem i samhället samt forskning inom områden med anknytning till det svenska näringslivet.

Inom ramen för detta anför regeringen att området säkerhet och krisberedskap är ett strategiskt forskningsområde. I propositionen kan utläsas att utgångspunkten för detta är att det finns ett särskilt samhällsansvar för dessa frågor, bl.a. därför att enskilda individer saknar förutsättningar för att hantera flertalet av de händelser som området är tänkt att omhänderta. Detta kan svårligen tolkas som något annat än att regeringen anser att det finns ett offentligt ansvar för kunskapsproduktionen på området. I propositionen sägs vidare att:

En utökad forskning inom detta område kommer att ge ett bättre underlag för att göra riskbedömningar, prioritera åtgärdsarbetet, utveckla åtgärdsplaner och trygga samhället på nationell, regional och lokal nivå inför dessa förändringar. Forskningen måste vara utpräglat tvär- och mångvetenskaplig för att kunna hantera olika aspekter i samhället.

En annan viktig faktor som talar för att området präglas av offentligt ansvar för kunskapsproduktionen är att kraven på offentligt ansvar ökar ju större kraven på nationellt oberoende är. Detta resonemang sammanfaller i stora delar med frågor rörande integritet och sekretess. På områden där kunskapen är central för att bevara nationell handlingsfrihet gentemot andra aktörer – bl.a. på grund av att kunskapen är svårtillgänglig eller därför att vetskapen om vissa förhållanden måste hållas hemliga för andra – har staten ett starkt intresse av att garantera att produktionen kommer till stånd. I förhållanden som tar sin bäring på statens direkta överlevnad och existens, vilket politiken på det försvars- och säkerhetspolitiska området i sin extrem ytterst handlar om, ställs dessa behov på sin spets.

---

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:50.

Försvarsstrukturutredningen noterar att behovet av offentligt ansvar för kunskapsproduktionen är olika stort på olika områden. Utredning anser dock att en särskild förutsättning och särart för FoU på försvars- och säkerhetsområdet är att – på grund av sin närhet till de grundläggande delarna av det offentliga åtagandet (statens överlevnad, våldsmonopolet, samhällets förmåga att garantera sina medborgares säkerhet etc.) – *ansvaret på detta område där kan förutsättas vara särskilt stort.*

### Särskilda behov av långsiktighet

Verksamheterna på försvars- och säkerhetsområdet präglas av särskilt långsiktiga tidshorisonter. Planeringen hos försvarsmakten återfinns ofta i perspektiv, som handlar om krav på förmåga och strukturer, på 5, 10 och 20 års sikt – ibland t.o.m. längre. Detta kommer bl.a. av att åtaganden i försvarspolitiska termer ofta har konsekvenser och begränsar antalet möjliga handlingsvägar för lång tid framöver. Exempel på detta är satsningar i infrastruktur och strategiskt viktiga materielsystem eller relationer till andra stater – konsekvenserna av exempelvis val av stridsflygplan eller modell för personalförsörjning stäcker sig över många decennier. Utveckling av ny operativ förmåga och införandet av nya eller förändrade förbandstyper är beslut som måste tas med mycket lång framförhållning.

Utredningen har tidigare beskrivit att försvarets FoU bedrivs, och fortsatt behöver bedrivs, i ett antal olika huvudkategorier. En av dessa är *försvarets långsiktiga behov* – vilket anses ha en tidshorison på 10–20 år eller längre. Med bakgrund av detta och det ovanstående kan konstateras att även försvarets FoU har behov av att fungera under särskilt långsiktiga tidshorisonter. Ett område som präglas av särskilda behov av långsiktiga tidshorisonter, såsom försvaret, har av naturliga skäl behov av en kunskapsproduktion som arbetar med samma eller oftast längre tidshorisonter. Det är enligt utredningen inte onaturligt att genomföra satsningar på FoU kopplat en utveckling som förväntas få verkligt genomslag först 10–15 år senare om alternativet till satsningen kan vara att förmågor bli obsoleta eller att andra långsiktiga satsningar blir verkningslösa och utan värde.

Försvarsstrukturutredningen anser att en särskild förutsättning och särart för FoU på försvars- och säkerhetsområdet är att *det*

*finns särskilda behov av och krav på långsiktighet* som är större än på många andra områden.

### Särskilda krav på integritet och sekretess

Verksamheterna på främst försvarsområdet, men även säkerhetsområdet, omfattas av särskilda krav på integritet och sekretess. Detta tar sig främst uttryck genom bestämmelser rörande *rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation* vilket begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och ställer särskilda krav på integritet hos myndigheterna. Integritetskänslig verksamhet i detta sammanhang är sådana verksamheter där en oberoende ställning i förhållande till objektet för verksamheten är viktig, där verksamheten i ett nationellt perspektiv är känslig eller där man företräder eller fungerar som expertstöd till regeringen eller myndigheter. De tidigare resonemangen rörande nationellt oberoende gör sig här påminna. Att garantera statens säkerhet och överlevnad bl.a. genom sin försvarsförmåga tillhör en stats absoluta kärnuppgifter. Verksamheter som tillhör detta komplex är därför att betrakta som känsliga. Detta beror bl.a. på att förmågan att begränsa kunskapsspridningen på dessa områden ingår som en central del av att neka potentiella motståndare möjligheterna att anpassa sin verksamhet mot de egna styrkorna och svagheter. Kontroll över kunskap, om egna och andras förhållanden, blir således en framgångsfaktor som genererar handlingsfrihet och förmåga.

Inget annat område är omgärdat av samma krav på integritet och sekretess som försvars- och säkerhetsområdet, men även med påföljande krav på offentlig kontroll och insyn. Detta är speciellt utmärkande när verksamheter utgör en del av eller tangerar delar av det nationella och/eller internationella underrättelsesystemet. Det finns omfattande medborgerliga/offentliga mekanismer för kontroll och insyn på plats för att hantera denna typ av känslig verksamhet – inte minst därför att verksamheten ofta verkar under förhållanden som kraftigt inskränker rätten till medborgerlig insyn i verksamheten. Exempel på sådana mekanismer är dels statsförvaltningens generella verktyg för offentlig insyn och kontroll i formen av regeringens direktiv rätt, förvaltningslagens jävs- och besvärregler, tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip samt den kontroll av verksamheten som utövas av Justitieombudsmannen



(JO), Justitiekanslern (JK) samt Riksrevisionen, och dels specifika organ och mekanismer i formen av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och Försvarsunderrättelsedomstolen.

FoU på försvars- och säkerhetsområdet är, genom sin egenskap som delmängd i det försvars- och säkerhetspolitiska området, omgärdat av starka krav på integritet och sekretess. Om verksamheten vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) används som exempel så bedömer myndigheten att cirka 40 procent av myndighetens projekt (sett till intäkterna) 2009 omfattades och/eller producerade resultat som omfattats av främst försvars- och/eller utrikessekretess.<sup>10</sup> På grund av sin roll som kunskapsproducent är det dessutom troligt att FoU-strukturer på försvars- och säkerhetsområdet handhar en större mängd integritets- och sekretessrelaterad verksamhet än många andra delar av försvars- och säkerhetssystemet.

Försvarsstrukturutredningen anser att en särskild förutsättning och särart för FoU på försvars- och säkerhetsområdet är att det finns *särskilda krav på integritet och sekretess* som är större än på många andra områden. Detta innebär att ett centralt krav på verksamheten är att den kan garantera en effektiv hantering av känsliga verksamheter, under restriktioner på kunskapspridning fullfölja sina uppgifter, samtidigt som kraven på medborgerlig insyn, rätts-säkerhet och kontroll säkerställs.

### Särskilda behov av helhets- och samhällsperspektiv

Med anledning av vad som tidigare konstaterats rörande ett s.k. vidgat säkerhetsbegrepp m.m. så anser utredningen att verksamheten på försvars- och säkerhetsområdet, särskilt i frågan om FoU, har *särskilda behov av ett helhets- och samhällsperspektiv*. Även om FoU bedrivs i delmängder och adresserar skilda delar av samhällets problem så handlar frågorna ytterst om hela samhällets funktion och funktionalitet. Detta förstärks även av att den FoU som produceras inom ramen för försvars- och säkerhetsområdet, till skillnad från flertalet andra områden, syftar till att användas direkt av olika statliga aktörer i deras egna produktion. Verksamheten handlar således inte om en generell kunskaphöjning utan kunskapspro-

---

<sup>10</sup> Totalförsvarets forskningsinstituts skrivelse den 22 oktober 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (Dnr FOI-2010-1448).

duktion direkt för exempelvis regeringens policybehov eller försvarsmaktens förmågeutveckling.

### 12.3 Försvarsmaktens syn på det framtida behovet av FoU

Försvarsmakten redovisar i olika former sin syn på det framtida behovet av FoU i ett flertal olika dokument såsom Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), Försvarsmaktens FoU-strategi, Inriktningsplan för Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling såväl som i Försvarsmaktens årsredovisning. Beskrivningen rörande FoU i några av dessa återfinns i betänkandets kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*. Försvarsstrukturutredningen har utöver detta, i samband med sitt arbete, begärt en specifik bedömning med tillhörande ekonomiska analyser från Försvarsmakten rörande myndighetens framtida behov av FoU. Försvarsmakten har, till utredningen, som ett svar på detta redovisat en bedömning rörande myndighetens framtida behov av stöd.<sup>11</sup> Denna redovisning berörs övergripande i sin helhet i betänkandes kapitel 10, *Försvarsmaktens behov av stöd*. I detta avsnitt redovisas en mer detaljerad bild av hur Försvarsmakten ser på det framtida behovet av FoU.

I redovisningen avseende FoU använder sig Försvarsmakten av sin interna indelning i s.k. verksamhetsgrenar. För försvarsmaktens forsknings- och utvecklingsverksamhet innebär detta *verksamhetsgren 3 – utveckling (VG 3)*. Verksamhetsgrenen omfattar två s.k. produktgrupper: Produktgrupp 10 – Forskning och teknikutveckling samt studier, och Produktgrupp 11 – Materielutveckling. Utvecklingen på FoU-området redovisas således i dessa termer.

Försvarsmakten pekar i sitt underlag på ett antal centrala utvecklingstrender som influerar behovet av stöd:

- Gränserna mellan civil och militär kunskapsframtagning har eller håller till stora delar på att suddas ut. Basen för kunskapsframtagningen bedöms framgent att behöva bygga på den speciellt anpassade kompetens som har byggts upp inom försvarssektorns myndigheter, men detta måste kompletteras i allt större

---

<sup>11</sup> Försvarsmaktens skrivelse den 19 november 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (HKV 23 250:66026).

utsträckning med utökade nationella och internationella samarbeten.

- Kraven på att kunna använda, anpassa eller flexibelt kombinera olika typer av materiel och personal till nya, till en aktuell situation, sammansatta enheter ökar. Till följd av ökat internationellt engagemang samt teknisk och militäroperativ hotutveckling ökar kraven på att kunskap utvecklas som kan; bistå insatsförband i extrema och för Försvarsmakten nya miljöer; hantera ny typ av materiel samt som kan hantera ökade krav på effektivitet. Speciellt handlar detta om ett behov av att snabbt kunna avropa kunskap liksom förmåga att hantera olika typer av situationer oberoende av var insatser sker. Detta ställer krav på FoU-stöd från utförare som har en stor kunskap om Försvarsmaktens verksamhet.
- Behovet av att anpassa direktanskaffad materiel till aktuella förhållanden samt behovet av värdering av systemens prestanda och förmåga till att utforma relevanta kravställningar kommer att växa med de nya principerna för materielförsörjning. Behovet av att integrera ny materiel, och därmed integrationskompetens, bedöms vara ökande eller tillkommande behov inom Försvarsmaktens utvecklingsverksamhet.
- Reformeringen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem ställer nya krav på kunskap och analyser. I framtiden antas Försvarsmakten i allt högre grad konkurrera om den attraktiva arbetskraften, varför forskning inom Human Resources-området är av stor betydelse för den framtida förmågan. Denna typ av forskning behöver utökas.

Rörande frågor kopplade till materielförsörjning innebär flertalet av dessa utvecklingstendenser bl.a. att Försvarsmakten förespråkar samt arbetar för en förskjutning av kunskapsförsörjningen inom forsknings- och teknikutvecklingen mot förmåga att inhämta kunskap om tillgänglig materiel på marknaden och de industriella och kommersiella förutsättningar som är aktuella för anskaffning av sådan materiel.

### 12.3.1 Försvarsmaktens ekonomiska bedömningar rörande behovet av FoU

Som tidigare redovisat indelar Försvarsmakten sin verksamhet under verksamhetsgren 3 i *Forskning; Teknikutveckling; FoT-transfer; Studier och Konzeptutveckling; Organisations- metod och materielutveckling*<sup>12</sup>; samt *Övrigt koncernövergripande FoU*.

Försvarsstrukturutredningen har under utredningens gång fört en kontinuerlig dialog med Försvarsmakten och berörda experter. Detta innebär att den planerade ekonomiska ramen för 2012 har justeras på marginalen i dialog med berörda experter i samband med att utfall erhöles i februari 2011 för 2010 jämfört med Försvarsmaktens ursprungliga underlag som var daterat 2010-11-19. I diskussionerna har det framkommit att underlagen har varit något osäkra, främst rörande Försvarsmaktens interna verksamhet och anslaget 1:1. Detta bedöms bero på förändrade redovisningsprinciper och införandet av affärsledningssystemet PRIO i Försvarsmakten. I praktiken har berörda experter bedömt att reduktionerna inom anslaget 1:1 är större än vad som har redovisats, men detta har varit svårt att identifiera redovisningsmässigt. Försvarsstrukturutredningen gör därför bedömningen att de redovisade reduktionerna inom verksamhetsgren 3 ska ses som den lägsta delen av ett intervall där den egentliga reduktionen kan vara större. De redovisade siffrorna bygger enligt utredningen på bästa möjliga tillgängliga bedömning.<sup>13</sup> Omräkningen till fasta priser har skett utifrån underlag från Försvarsmakten.<sup>14</sup> Försvarsstrukturutredningen vill särskilt uppmärksamma på att Försvarsmaktens inkomna underlag skiljer sig från de siffror som återfinns i årsredovisningen för 2010. I samtal med Försvarsmakten och berörda experter har än dock gjorts bedömningen att det redovisade underlaget, med vissa justeringar, är det som bäst ger en jämförbarhet över perioden 2008–2012. Utredningen har därför valt att använda det underlag – dvs. *Försvarsmaktens behov av stöd*<sup>15</sup> samt underlag från berörda

<sup>12</sup> Fr.o.m. 2010 har organisations- och metodförsök överflyttats till VG 2. *Organisationsmetod och materielutveckling* benämns således *Materielutveckling* fr.o.m. 2010. I underlaget används dock benämningen *Organisations- metod och materielutveckling*.

<sup>13</sup> Medel för organisations- och metodförsök som redovisningstekniskt har överflyttats till VG 2 fr.o.m. 2010 är i det justerade underlaget åter inräknade i VG 3 för åren 2010 och framåt, för att erbjuda en bättre jämförbarhet.

<sup>14</sup> Omräkningstalen som använts för FoU-relaterad verksamhet är 1.9 % mellan 2008 och 2009, 2.5 % mellan 2009 och 2010 samt 2.0 % mellan 2010 och 2011 (2012 är i 2011 års prisläge).

<sup>15</sup> Försvarsmaktens skrivelse den 19 november 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (HKV 23 250:66026).

experter – som har tagits fram särskilt för utredningens behov. Försvarmakten har även inkommit med vissa kompletteringar.

Försvarmakten bedömer att behoven rörande de olika områdena i verksamhetsgren 3 kommer att utvecklas på följande sätt:

### *Forskning*

Ökande behov föreligger, utgående från Försvarmaktens nya uppgifter och strategi för materielförsörjning av forskning inom:

- Urval och rekrytering, veteranfrågor m.m. som stöd till den nya personalförsörjningen,
- Kulturell förståelse och andra faktorer av betydelse i nuvarande och framtida insatsområden, som stöd till planering och genomförande av insatser, samt
- Generell forskning/kunskapsuppbyggnad som stöd till anpassning av befintlig (uppgradering) och nyupphandlad materiel, så att denna kan ingå i system-av-system inom Försvarmakten, inte minst kopplat till integritetskritiska kunskapsområden.

Utöver det ovanstående bedöms även behoven av FoU på undervattensområdet vara ökande.

Minskande behov föreligger av forskning inom:

- Områden där uppgörelser kan nås inom ramen för det nordiska samarbetet. Denna effekt, förutsatt att överenskommelser kan träffas, bedöms fr.o.m. 2013 i begränsad omfattning reducera behovet av forskning inom utpekade områden.
- Plattformsområden som en följd av en ökad direktanskaffning.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på forskning kunna minska från cirka 468 miljoner kronor 2008 till 329 miljoner kronor 2012. Minskningen är således 139 miljoner kronor i löpande priser och 159 miljoner kronor i 2008 års prisläge.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Av dessa medel är dock cirka 74 miljoner kronor (70 miljoner kronor i 2008 års priser) en överföring av anslagsmedel direkt till FOI (för verksamheten på miljö- och CBRN-området).

### *Teknikutveckling*

Ökande behov föreligger, utgående från Försvarmaktens nya uppgifter och strategi för materieförsörjning av teknikutveckling inom:

- Teknisk systemkunskap som stöd till anpassning av befintlig (uppgradering) och nyupphandlad materiel, så att denna kan ingå i system-av-system inom Försvarmakten. Särskilt fokus ska därvid läggas på interoperabilitet, så att Försvarmaktens förmåga att lämna och ta emot militärt stöd säkerställs.

Minskande behov föreligger av teknikutveckling inom:

- Lednings- och kommunikationssystem förutsatt att alternativa samarbeten som kan ge motsvarande effekt hittas.
- Plattformsområden som en följd av en ökad direktanskaffning.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på teknikutveckling kunna minska från cirka 281 miljoner kronor 2008 till 193 miljoner kronor 2012. Minskningen är således 88 miljoner kronor i löpande priser och 100 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

### *FoT-transfer*

Försvarmakten konstaterar att ambitionerna att öka nyttan och användbarheten av FoT i insatsorganisationen innebär ett ökat behov av transferprojekt i sin helhet.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på FoT-transfer behöva öka från cirka 51 miljoner kronor 2008 till 65 miljoner kronor 2012. Ökningen är således 14 miljoner kronor i löpande priser och 10 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

### *Studier och konceptutveckling*

Försvarmakten pekar på att en successiv minskning av organisationen innebär att studieverksamheten bör anpassas till lägre volymer. Sett mot Försvarmaktens nya uppgifter och speciellt mot utmaningen inom personalförsörjningen bedöms dock ett ökande behov av kvalificerade studier och utredningar föreligga inom detta område, med medverkan från såväl Försvarmaktens egen personal som externa forskningsutförare. Till detta ska läggas att Försvars-

strukturutredningens bedömning är att Försvarsmaktens insatsorganisation, med bakgrund av det senaste försvarsbeslutet, inte förväntas minska utan istället väsentligt utökas med utgångspunkt i att samtliga förband, sett till beredskapskrav och dyl. kravsätts lika.

Försvarsmakten bedömer att fokuseringen på mer närliggande utmaningar innebär att konceptutveckling har kommit att nedprioriteras. Nuvarande nivå på externt stöd bedöms efterhand kunna reduceras genom ökad nordisk samverkan, men denna effekt bedöms dröja ytterligare några år.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på studier och konceptutveckling kunna minska från cirka 185 miljoner kronor 2008 till 154 miljoner kronor 2012. Minskningen är således 31 miljoner kronor i löpande priser och 41 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

### *Organisations-, Metod- och Materielutveckling*

Försvarsmakten menar att ”strategin för Försvarsmaktens materielförsörjning”, stora reduceringar i utvecklingsprojekt samt olika beslut om serieanskaffning sammantaget kommer att resultera i betydande minskningar i behoven av organisations-, metod- och materielutveckling. Utvecklingen inom olika plattformsområden bedöms minska då fler system ska direktanskaffas. Utvecklingskostnaderna kommer istället att inräknas i styckpriserna för materiel vid köp direkt från marknaden och därmed fortsatt belasta Försvarsmakten men inom andra verksamhetsgrenar.<sup>17</sup> Områden såsom motmedel, sensorer, målsökare, beräkningsalgoritmer och integrationskompetens uppskattas vara ökande eller tillkommande behov inom utvecklingsverksamheten i Försvarsmakten. Förstudier av sådan anskaffning sker då vanligen inom ramen för materielutveckling (del av organisations-, metod- och materielutveckling) och dess kostnader kommer därvid att redovisas under verksamhetsgren 3.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på organisations-, metod- och materielutveckling kunna minska från cirka 1 107 miljoner kronor 2008 till 499 miljoner kronor 2012. Minskningen är således 608 miljoner kronor i löpande priser och 638 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

---

<sup>17</sup> Försvarsstrukturutredningen vill i detta sammanhang dock understryka att förhoppningen är att detta ska innebära att samfinansiering kan uppnås med andra.

*Övrig koncernövergripande FoU*

Försvarsmakten ser inga påtagliga förändringar i behovet av koncernövergripande FoU, utgående från Försvarsmaktens nya uppgifter och strategi för materielförsörjning. Utgående från de totala behoven har verksamheten dock reducerats i perioden.

Sammanfattningsvis anses satsningarna på koncernövergripande FoU kunna minska från cirka 154 miljoner kronor 2008 till 129 miljoner kronor 2012. Minskningen är således 25 miljoner kronor i löpande priser och 33 miljoner kronor i 2008 års prisläge.

Förändringarna belastar olika anslag på följande sätt:

**Tabell 12.1 Sammanfattande ekonomi för Försvarsmaktens behov av utveckling inom verksamhetsgren 3 (2008 års prisläge)**

Område	Ek ram 2012	Förändring sedan 2008	Anslag 1.1	Anslag 1.3	Anslag 1.4	Anslag 1.5
Forskning	309	-159*	-	-	-	-159
Teknikutveckling	181	-100	-1	-	-	-99
FoT-transfer	61	+10	-1	-	-	+11
Studier och koncept- utveckling	144	-41	-34	-	-	-7
Org-, metod- och materielutveckling	469	-638	-139	-74	-425	-
Koncernövergripande FoU	121	-33	-	-	-	-33
<b>Summa:</b>	<b>1 285</b>	<b>-961</b>	<b>-175</b>	<b>-74</b>	<b>-425</b>	<b>-287</b>

\* Av den ovan redovisade reduktionen utgörs 70 miljoner kronor av en överföring av anslagsmedel direkt FOI

Sammantaget redovisar således Försvarsmakten ett minskat behov på cirka 961 miljoner kronor i perioden 2008–2012 i 2008 års prisläge. Av dessa bedöms cirka 686 miljoner kronor av reduktionerna vara realiserade fr.o.m. utfall 2008 t.o.m. utfall 2010 och cirka 275 miljoner kronor realiseras från utfall 2010 t.o.m. utfall 2012 – varav cirka 57 miljoner kronor under 2012. Därefter planeras en ytterligare reduktion med cirka 110 miljoner kronor t.o.m. 2014.

Om även perioden 2012 t.o.m. 2014 omräknas till fasta priser, genom ett antagande om att prisutvecklingen 2011-2014 överrensstämmer med statsbudgetens antagande för respektive anslag, så kommer reduktionen från 2008 t.o.m. 2012 att vara cirka 978 miljoner kronor och fram t.o.m. 2014 vara cirka 1 121 miljoner kronor.



### 12.3.2 Risktaganden/osäkerheter med anledning av minskad ambition på FoU-området

Försvarsmakten för i sin redovisning<sup>18</sup> resonemang som utredningen tolkar som att myndigheten ger uttryck för osäkerheter och potentiella risktaganden med anledning av att ambitionerna på FoU-området minskar. Utredningen anser därför att det är viktigt att återge några av dessa.

Försvarsmakten pekar på att den ekonomiska basen för kunskapsförsörjningen (nuvarande anslag 1:5, tidigare anslag 6:3) under perioden 2005–2011 har reducerats med cirka 55 procent. Det finns vissa områden där särskilda skäl motiverar att Försvarsmakten driver en egen stark FoU. Med särskilda skäl avses i detta sammanhang sekretess- eller integritetsskäl, behov av strategiska satsningar inom ett fåtal utpekade utvecklingsområden samt särskilda kompetenssatsningar. En central faktor i detta sammanhang är att kunna använda spetskunskap som en faktor för att nå viktiga överenskommelser med strategiskt viktiga internationella samarbetspartners. Reduktionerna 2005–2011 får som konsekvens att det strategiska kapital som Försvarsmakten kan använda som bytesvara sjunker i värde och kommer så att göra under kommande år. Myndigheten understryker att man i dag lever mycket på det som genomfördes i går – reduktionerna 2005–2011 kommer få konsekvenser som blir uppenbara först på sikt. Omfattning och kvalitet på den kunskap som Sverige vill köpa utifrån står i direkt relation till vad man själv kan erbjuda. Försvarsmakten menar att flera av de partners som man är beroende sänder just budskapet att Sveriges möjligheter att få del av kunskap är direkt beroende av vad man kan erbjuda.

Försvarsmakten anser att den säkerhetspolitiska osäkerheten och dynamiken för närvarande tilltar i det svenska närområdet, kopplat till såväl utvecklingen i Ryssland som effekterna av en eventuell klimatförändring med nytt fokus på nordkalottenområdet. I arbetet med att förändra organisationen för att möta olika krav bör det fortsatt ske en strukturerad analys av förmågegapet mellan nuvarande och tänkt framtida organisation. Forskning och teknikutveckling (FoT), studier och konceptutveckling utgör en centralt och viktig verksamhet i detta arbete. FoU-resurserna utgör viktiga tillgångar för att bygga kunskap som är relevant för att be-

<sup>18</sup> Försvarsmaktens skrivelse den 19 november 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (HKV 23 250:66026).

döma utvecklingsalternativ, ta fram scenarier och analysera effekter och krav på svenska stridskrafter. Försvarsmakten är därför av uppfattningen att FoT, studier och konceptutveckling bör viljestyras mot att ges en stabil målbild som en andel av försvarsbudgetens vars omfattning enligt Försvarsmaktens uppfattning inte bör understiga 2 procent (i dag motsvarar detta cirka 800 mkr), vilket för övrigt också är den rekommendation inom EDA som Sverige stått bakom. Utredningen för en längre diskussion och lämnar en bedömning rörande detta i kapitel 10, *Försvarsmaktens behov av stöd*.

Ett område där Sverige är ledande men också har nya, av regering och riksdag beslutade materielsatsningar, är undervattensområdet. Trots minskande anslag för FoT inplanerar Försvarsmakten för närvarande en ökad forskning inom området. Det sker, om inte nya medel tillkommer, genom avveckling av något annat FoT-område samt förväntningar på utförarnas möjlighet att ytterligare rationalisera inom övrig forskningsproduktion.

Försvarsmakten uppfattar sig ha tillkommande behov av forskning/stöd på CBRN-området då egna medel numera saknas. Om detta behov ska omhändertas måste myndigheten planera om ytterligare i förhållande till vad man redovisat för utredningen i syfte att frigöra ytterligare medel.

## 12.4 Andra behov av FoU kopplat till försvars- och säkerhetspolitiska mål

### Närliggande behov hos andra aktörer än Försvarsmakten

FoU på försvars- och säkerhetsområdet är bredare än de behov av FoU som Försvarsmakten har. Samtidigt så är flertalet av dessa behov närliggande på så sätt att de nyttjar liknande kompetensbaser eller utgör andra delmängder av samma system. Exempel på sådana behov är olika former av kunskapsbehov som regeringskansliet har för att kunna utforma politiken på området eller FoU som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beställer av FOI och Försvarshögskolan (FHS). I regeringskansliets fall så sammanfaller inte alltid behoven av FoU med de behov som Försvarsmakten har, men forskningsutförarna levererar skilda produkter med samma kunskap och kompetens som bas – exempelvis för att kunna göra olika säkerhetspolitiska analyser.

Försvarsstrukturutredningen vill därför uppmärksamma att Försvarets behov av FoU ingår i ett komplext system där militära och civila behov ibland är exklusiva för respektive behov och ibland återfinns i union. På ett liknande sätt kan skilda behov ofta dela samma kunskapsbas alternativt en produktionslogik som innebär att det är rationellt att bedriva FoU med de två skilda behoven i en direkt relation till varandra. Exempel på aktörer med behov som återfinns i en nära relation till Försvarets behov, alternativt vars FoU ur en produktionsrationell synvinkel ibland bör utföras i nära relation till försvarets FoU, är:

- Regeringskansliet (främst försvarsdepartementet och utrikesdepartementet)
- Andra försvarsmyndigheter än Försvaretsmakten – exempelvis Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV), Fortifikationsverket (FortV), Försvarexportmyndigheten (FXM) etc.
- Andra myndigheter/organisationer med ansvar för samhällets säkerhet – exempelvis MSB, Polisen, Säkerhetspolisen (Säpo), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) etc.
- Andra länder och deras myndigheter
- Nationellt och internationellt näringsliv.

De större utförarna av FoU på försvars- och säkerhetsområdet bedriver ofta FoU för en komplex palett av kunder och aktörer utöver Försvaretsmakten.

### **Behov där intressegemenskapen mellan Försvaretsmakten och övriga samhället bedöms såsom speciellt stort**

I detta kapitel utgångspunkter redovisar utredningen ett antal viktiga utvecklingstrender. Det är Försvarsstrukturutredningen uppfattning att dessa trender visar på att överlappen mellan försvarets och det övriga samhällets behov är ökande. Med bakgrund mot detta och vad som tidigare har redovisats är det ett antal områden där utredningen har identifierat en speciellt stor intressegemenskap mellan Försvaretsmakten och det övriga samhället. Detta handlar inte främst om områden där Försvaretsmakten behöver utveckla mekanismer för att på ett effektivt sätt omhänderta den civila utvecklingen utan snarare om områden där Försvaretsmakten driver egen

FoU för egna behov vilka sammanfaller med det civila samhällets behov. Regeringen ger i *Ett lyft för forskning och innovation*<sup>19</sup> exempel på att områden med synergier mellan civil och militär FoU t.ex. är:

- Autonoma system
- CBRN
- Modellering och simulering
- Sensorteknik
- IT-säkerhet
- Flygteknik
- Undervattensteknik
- Metodik för utveckling av komplexa informationssystem.

I samtal med berörda experter har speciellt uppmärksammats *CBRN; Sensorer; IT-säkerhet; Säker kommunikation* samt *explosivämnen*, men Försvarsstrukturutredningen ser även att stora delar av den samhällsvetenskapliga och multidisciplinära FoU som sker vid FHS respektive FOI:s avdelning för försvarsanalys har karaktären av att kunskapsbasen används för militära såväl som mer civila ändamål.

Försvarsmakten har under senare år i betydande omfattning minskat sina investeringar i forskning. Detta innebär, på områden där en starkt intressegemenskap med det övriga samhället råder, att verksamhetsvolymen inom vissa områden har blivit underkritisk. Exempel på en sådan utveckling är på CBRN-området, vilket föranledde att forskningsmedel hos Försvarsmakten och MSB omfördelades till FOI i formen av direkta anslagsmedel för att säkerställa samhällets sammanlagda behov av grundkompetens och långsiktighet.

## 12.5 Övervägandet och förslag

I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden och förslag rörande försvarsmaktens framtida behov av FoU samt processen för försvars- och säkerhetsrelaterad FoU.

### 12.5.1 Försvarsmaktens framtida behov av FoU

Försvarsstrukturutredningen anser i likhet med Försvarsmakten att kostnaderna för Försvarsmaktens FoU kan minska. Som utgångspunkt för en sådan reduktion ligger de ambitioner och behov som

---

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:50.

Försvarsmakten har redovisat till utredningen. Med smärre justeringar för förändringar i planer etc. är det därför även utredningens bedömning. I nedanstående bedömning redovisas reduktioner i löpande priser i parentes.

**Utredningens bedömning:** Kostnaderna för Försvarsmaktens FoU kan reduceras med 961 (877) miljoner kronor fr.o.m. 2012 i 2008 års prisnivå i förhållande till 2008 års ambition.

Besparingen fördelas på anslagen 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar och 1:5 Forskning och teknikutveckling.

FoU som finansieras genom anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap reduceras med 175 (156) miljoner kronor fr.o.m. 2012.

Materielutveckling, där beslut om serieanskaffning inte har fattats, reduceras. Besparingen fördelas med 74 (56) miljoner kronor på anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar samt 425 (424) miljoner kronor på anslaget 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar.

Anslaget 1:5 Forskning och teknikutveckling reduceras med 287 (241) miljoner kronor fr.o.m. 2012.

Kostnaderna kan, sett till 2014, reduceras ytterligare. Fr.o.m. 2014 kan kostnaderna i 2008 års prisnivå reduceras med totalt cirka 1 121 (987) miljoner kronor i förhållande till 2008 års ambition.

Försvarsstrukturutredningen anser att Försvarsmaktens redovisade behov av FoU innehåller stora osäkerheter. Försvarsmaktens beskrivningar är i stora delar ett avvägt förslag under given resursrestriktion snarare än en redovisning av resursbehovet. Resonemangen på undervattensområdet m.fl. är exempel på detta. Olika identifierade behov hanteras inte genom att resursbehovet redovisas utan genom lösa antaganden om ökad effektivisering. Detta är enligt Försvarsstrukturutredningen olyckligt då behoven av FoU enligt utredningen ska definieras i termer av vilka resurser som Försvarsmakten behöver för att klara sina uppgifter. Utredningen har således att ta ställning till hur Försvarsmakten prioriterar mellan olika behov snarare än en beskrivning av vilka behov myndigheten har. Detta är speciellt tydligt då Försvarsmakten i text beskriver, i ljuset av stora reduceringar 2006–2008, bedömer att

nuvarande (FoT-plan 2011) nivå på forskningsmedel inte kan reduceras ytterligare utan samtidiga direktiv från regeringen om förändringar i hur Försvarsmaktens förmågor ska skapas och upprätthållas. Samtidigt pekar Försvarsmakten på ökande behov inom motmedel, sensorer, målsökare, beräkningsalgoritmer och integrationskompetens. Trots detta redovisar Försvarsmakten att behovet av forskning kan minska med drygt 34 procent (159 miljoner kronor) i perioden 2008–2012. Försvarsstrukturutredningen uppfattar att det finns en diskrepans mellan hur Försvarsmakten beskriver sina behov och vilka medel som myndigheten tillskriver dessa behov. Dessutom pekar Försvarsmakten på att behoven inom exempelvis undervattensområdet är större än vad som redovisats.

Flera av Försvarsmaktens minskade behov uppfattas av Försvarsstrukturutredningen vila på osäkra och lösa antaganden. Myndigheten pekar på att olika former av samarbete förhoppningsvis ska leverera effektiviseringar och kostnadsminskningar i framtiden – och villkorar därmed besparingar med osäkra antaganden om effektivisering. Exempel på detta är:

Under förutsättning att konkret effekt erhålls av det nyligen inledda nordiska samarbetet, bedöms möjligt att fr.o.m. 2013 i begränsad omfattning reducera forskning inom de områden där uppgörelse om samverkan kan nås.

eller

Försvarsmakten kommer särskilt bedöma behovet av teknikutveckling avseende lednings- och kommunikationssystem, i syfte att hitta alternativa samarbeten som ger motsvarande effekt. Det bör noteras att detta är ett område inom vilket det redan gjorts omfattande reduktioner sedan 2006.

eller

Detta merbehov måste balanseras mot minskningar inom andra delar av anslag 1.5, under förutsättning att inte anslaget totala nivå sjunker ytterligare efter inplanerad reduktion 2011 samt att utförarna lyckas med ytterligare rationalisering i sin tjänsteproduktion.

De ovanstående citaten pekar enligt Försvarsstrukturutredningen på att Försvarsmakten inräknar ospecificerade och därmed osäkra rationaliseringar och effektiviseringar för att kunna balansera sina behov. Behoven kan därför antas vara större än vad Försvarsmakten har redovisat då siffrorna även inkluderar besparingar i formen av effektiviseringar. Detta blir speciellt problematiskt då effektivise-

ringarna inkluderar aktörer som Försvarsmakten inte har kan påverka, exempelvis andra länder eller civila universitet och högskolor. Regeringen har dessutom anbefallt en kraftig minskning av Försvarsmaktens internationella samarbeten, vilket innebär att nya samverkansprojekt kommer att tillåtas restriktivt.

Dessutom tar den redovisade behovsbilden inte höjd för identifierade centrala områden med förmodad stor framtida förmågepåverkan. Exempel på sådana områden är FoU rörande rymden, informationsarenan och autonoma eller obemannade system, och då speciellt obemannade flygande farkoster. Det finns en risk att Försvarsmakten i sina processer för avvägning låter nya långsiktiga behov stå tillbaka för existerande kortsiktiga. En situation med minskande resurser kan ha fått till följd att framåtsyftande investeringar, som på sikt kan visa sig vara nödvändiga och kostnadseffektiva, har fått stå tillbaka för en prioritering av de i det korta perspektivet mest trängande behoven. Riskaversionen kopplat till större vinster i framtiden relativt mindre vinster i dag tenderar att öka om man upplever att man har ont om resurser. Detta är enligt utredningens uppfattning en farlig utveckling som kan leda till brist på förnyelse och utveckling, och därmed i längden bidra till en mindre relevant Försvarsmakt i framtiden.

Detta är speciellt allvarligt rörande resurser som skulle behöva satsas på forskning. På grund av områdets långsiktighet är felsatningar svårare att hantera kopplat till forskning relativt andra områden som återfinns närmare i tiden. Genom forskningens långsiktighet, såväl i satsningar som leveransen av resultat, är tidsfördröjningen mellan ett felaktigt agerande och återkoppling mycket lång. Därmed är kedjorna mellan orsak och verkan ofta otydliga och svåra att beskriva och spåra. Ofta upptäcks felsatningar först när det är för sent. Forskningen, mer än andra områden, ska enligt utredningen ses som en investering för att hantera framtida osäkerheter.

**Utredningens bedömning:** Den föreslagna resurstilldelningen är förknippad med stora osäkerheter. På vissa, för framtiden, centrala områden finns det en uppenbar risk att satsningarna på FoU ligger på en oönskat låg, nära kritisk eller underkritisk, nivå. Utredningen bedömer att regeringen och Försvarsmakten snarast behöver ta ställning till hur dessa osäkerheter och risker kan/ska hanteras.

### 12.5.2 Nya forum och samarbetsformer för samhällets behov av försvars- och säkerhetsrelaterad FoU

*Betydelsen, och utmaningarna som följer, av interaktion med det civila samhället*

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att betydelsen av civil utveckling ökar för Försvarsmakten. Dessutom kommer Försvarsmakten att få allt större intressegemenskaper med det övriga samhället i enlighet med den utveckling som tidigare har beskrivits. Detta innebär inte att betydelsen av domänkunskaperna på försvarsområdet minskar, utan främst att denna domänkunskap i framtiden måste kombineras med landvinningar som sker civilt.

Nuvarande struktur för arbetet med Sveriges säkerhet är mycket komplex. Ansvar är fördelat på ett flertal departement, myndigheter och organisationer inom olika samhällssektorer. Sektorisering förstärks av det moderna samhällets allt högre krav på specialisering, kostnadseffektivitet, osv. Emellertid kan en sektorisering försvåra möjligheterna att bedöma och begränsa konsekvenser av tvärsektorieell karaktär, liksom att göra avvägningar, prioriteringar och åtgärder utifrån den politiska ambitionen att stärka Sveriges säkerhet. Samtidigt så ger statsmakterna m.fl. uttryck för att området är strategiskt viktigt och präglas av särskilda förutsättningar och krav på offentligt ansvar och helhetssyn. Det är Försvarsstrukturutredningens uppfattning att det behövs nya samarbetsformer för att överbrygga dessa problem.

**Utredningens förslag:** Ett råd för försvars- och säkerhetsforskning bör inrättas under Försvarsdepartementet. Denna funktion bör vara rådgivande åt regeringen i frågor rörande samhällets sammanlagda behov av försvars- och säkerhetsforskning och ledas av en ordförande som regeringen särskilt utser. Rådet bör ha uppgiften att, utifrån egen kompetens och underlag från relevanta myndigheter och organisationer, skapa och hålla en samordnad beskrivning av forskningsbehovet till stöd för myndigheterna på försvarsområdet, men även för myndigheter som sorteras under andra departement. Rådet bör även tilldelas uppgifterna:

- att ta fram särskilda nationella forskningsstrategier på utpekade områden där Försvarsmaktens behov är starkt beroende av



den civila utvecklingen eller där Försvarsmaktens FoU har starka beröringspunkter med det övriga samhällets behov,

- erbjuda ett forum för dialog främst rörande kompetensutveckling och strategisk forskning för hela samhällets behov,
- att följa utveckling inom den internationella försvars- och säkerhetsforskningen samt inriktning och samordning av de svenska insatserna inom området,
- att följa upp och värdera effekterna av genomförda forskningsinsatser.

Rådet bör sammanträda någon eller några gånger årligen. I rådet ska myndigheter och berörda departement vara representerade.

I ökad grad präglas utvecklingen av att vara civilt driven. Denna trend förväntas bli allt starkare. Mot bakgrund av detta anser Försvarsstrukturutredningen att kontaktytorna mellan civilt och militärt driven FoU måste bli bättre. Ny teknik och nya tekniska lösningar som adresserar försvarets behov kommer i framtiden i en allt högre utsträckning växa fram i synergi civilt/militärt alternativt civilt men med militära tillämpningar och krav. Myndigheterna på försvarsområdet kommer därför behöva interagera med civila aktörer allt mer för att tillfredställa Försvarsmaktens behov. Försvarsmakten kan med fördel nyttja sina två huvudleverantörer på FoU-området, FOI och FMV, för att överbygga distansen mellan civil FoU och militär domänkunskap med tillhörande krav. Utredningen menar att en bra väg för att adressera dessa frågor skulle kunna vara att formalisera ett samarbete mellan utvalda delar av den s.k. industriforskningsinstitutsektorn och främst FOI. Detta skulle även kunna få till följd på vissa områden att gemensamma forskningsprogram kommer till stånd, med samfinansiering som resultat. Gränsytan mellan försvarets FoU och industrin skulle även, genom olika branschforskningsinstitut, kunna förstärkas. Försvarsstrukturutredningen anser att olika forskningsprogram, likt det Nationella Flygtekniska Forskningsprogrammet (NFFP), där Försvarsmakten, olika myndigheter samt industrin samfinansierar FoU bör uppmuntras och främjas i en högre utsträckning än i dag.

**Utredningens bedömning:** Försvarsmakten bör, genom FOI och FMV, söka utökade samverkansformer med civila aktörer på FoU-området – främst kopplat till civil teknikutveckling. Detta skulle med fördel kunna formaliseras genom samarbete med utvalda delar av den s.k. industriforskningsinstitutsektorn då den i högre grad än exempelvis universitet och högskolor bedriver tillämpad FoU. Samtidigt är det viktigt att myndigheterna arbetar vidare med att etablera bättre samarbetsformer direkt med den i Sverige verksamma försvarsindustrin, stora såväl som medelstora och mindre företag samt universitet och högskolor.

### 12.5.3 Ändrade principer för finansiering och avvägning av samhällets försvars- och säkerhetsrelaterade FoU

*Svårigheten att balansera behov på lång och kort sikt*

Försvarsstrukturutredningen har tidigare identifierat att försvarets FoU förväntas leverera i olika tidsperspektiv. I termer av de kategorier som presenterades i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, så ska strukturen för FoU kunna hantera FoU-verksamhet för (Försvarsmaktens FoU-strategi i kursiv text):

- Försvarets omedelbara behov (0–5 år) – *pågående och planerade insatser ska stödjas genom tidig och effektiv avtappning av resultat från FoU*
- Insatsorganisationens behov (5–10 år) – *både på kort och lång sikt stödja den fortsatta realiseringen av ett flexibelt och tillgängligt insatsförsvar*
- Försvarets långsiktiga behov (10–20 år eller längre) – *ge Försvarsmakten den handlingsfrihet som krävs för att kunna möta framtida osäkerheter, förändrade förmågebehov samt de möjligheter och risker som nya teknologier skapar.*

I kapitel 13, *Forskning och utveckling – framtida struktur*, utvecklar utredningen hur krav ser olika ut i olika tidsperspektiv – och hur balansen mellan beställare och utförare förändras beroende på vilka behov som ska adresseras. För ett längre resonemang rörande detta

hänvisas till dessa delar av betänkandet. Vi väljer dock att återge huvudragen även här.

I korta perspektiv har beställaren goda förutsättningar att på ett korrekt sätt identifiera omedelbara behov och i efterhand avgöra om leveranserna lever upp till kraven. Sammanfattningsvis tillfredställs behov i detta perspektiv främst genom att försvaret efterfrågar och avropar kunskaper vid tydligt identifierade behov.

I långa perspektiv avtar beställarens möjligheter att utgå från den existerande situationen för att formulera behov. Behoven handlar istället om vilka hot och möjligheter som kan genereras av en osäker framtid. FoU-verksamheten är snarare mer möjlighetsdriven än behovsdriven. Sammanfattningsvis tillfredställs behov i detta perspektiv främst genom att utförande strukturer uppmärksammar försvaret på olika hot och möjligheter i arbetet i olika kunskapsstrukturer.

Ovanstående beskrivning illustrerar ett dilemma som finns på FoU-området när man behöver arbeta i skilda tidsperspektiv. Beställarens förmåga att formulera träffsäkra behov och följande beställningar är avtagande ju längre bort från dagens verksamhet kunskapen förväntas få effekt. Istället ökar betydelsen av att vara nära själva kunskapssamhället för att se möjligheterna som en framtida utveckling ger. Tydligheten i kunskapsproduktionens återmatning blir allt svagare ju längre bort i tiden det studerade förväntas bli verklighet. Behov i ett kort perspektiv är därför beroende av förmågan att formulera behov medan behov i längre perspektiv är beroende av långsiktighet och förtroende. Ju mer främmande från dagens verksamhet det som studeras är desto mindre lämpade blir de som befinner sig i dagens verksamhet i frågor rörande behovsformulering och inriktning. De längre perspektiven kräver därför en viss grad av frihet och förtroende för utförarna. Det mest extrema exemplet på detta är s.k. nyfikenhetsdriven grundforskning – eller s.k. fri akademisk forskning.

Försvarsstrukturutredningen har i samtal med berörda experter och andra parter givits bilden att Försvarsmaktens satsningar inom ramen för FoU tenderar att bli allt mer kortsiktiga. Detta sker bl.a. som en följd av regeringens inriktning, sammansättningen i beställningarna till FOI och innehållet i själva satsningarna inom ramen för exempelvis FoT. Dessa resonemang utvecklas ytterligare i kapitel 13, *Forskning och utveckling – framtida struktur*. Dessutom förstärks tendensen med allt kortsiktigare perspektiv av att uppdragsfinansiering tenderar att adressera närliggande och tydliga

behov bättre än anslagsfinansiering och vice versa. Allt detta sammantaget gör att Förvarsstrukturutredningen bedömer att Förvarsmaktens förmåga att adressera och få långsiktiga behov tillgodosedda har minskat. Detta innebär att den strategiska handlingsfriheten som skapas av en god kunskapsbas har minskat. Exempel på när Förvarsmaktens nuvarande system för FoU inte tycks klara att hantera de långsiktiga perspektiven är flertalet av de områden som tidigare har berörts i avsnitten rörande internationella militärstrategiska trender av betydelse.

Förvarsstrukturutredningen gör bedömningen att det måste till särskilda åtgärder för att säkerställa de utförande parternas handlingskraft och möjligheter att identifiera möjligheter och hot på lång sikt.

**Utredningens förslag:** En ny anslagspost bör inrättas under anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling* vilken ska ha till syfte att säkerställa att särskilt långsiktiga perspektiv och möjlighetsdrivna behov omhändertas i särskild ordning. Anslagsposten bör uppgå till cirka 5 procent årligen eller cirka 37 miljoner kronor av det anvisade anslaget 2012 och särskilt inriktas mot långsiktig forskning och analyser brett över de olika områdena inom ramen för Förvarsmaktens FoT-områden, men även utgöra tidig finansiering för nya områden.

Regeringen bör i samband med detta, i Förvarsmaktens regeringsbrev, ge Förvarsmakten ett särskilt återrapporteringskrav för denna del av anslaget 1:5. I återrapporteringskravet bör ingå bl.a. att Förvarsmakten återrapporterar, efter att ha inhämtat synpunkter från främst FOI och FHS, hur medlen har använts i relation till det övriga anslaget samt hur satsningarna har stärkt utförarnas förmåga att tidigt adressera hot och möjligheter i framtiden.

*Strategisk kompetens för samhällets säkerhet, men även för försvaret behov*

Förvarsstrukturutredningen gör bedömningen att kunskaperna på försvars- och säkerhetsområdet, i ljuset av vad som tidigare har beskrivits, kommer att sammanfalla allt mer mellan civila och militära behov.

Till utredningen knutna experter pekar på att FOI och FHS redan har en tydlig position kunskapsmässigt som några av huvudleverantörerna mot det civila samhället i frågor rörande samhällets säkerhet. Detta ska komma av att kunskaperna som krävs mot det civila samhället många gånger har samma bas som de som behövs för det militära försvaret. I samtal med experter från FOI och FHS har det framkommit att kunskaperna för samhällets säkerhet är mycket efterfrågad från olika myndigheter, landsting och kommuner, men att finansieringsprinciperna för att långsiktigt säkerställa kunskapsförsörjningen upplevs som bristfälliga. Initiativen som finns, exempelvis i formen av det s.k. nationella säkerhetsforskningsprogrammet eller MSB:s olika utlysningar, uppfattas vara allt för grundforskningsbetonade alternativt för begränsade till sin omfattning. I den terminologi som används inom Försvarmakten, EDA och NATO saknas det effektiva initiativ på den civila sidan för att systematiskt åstadkomma FoU för samhällets säkerhet i TRL-nivåerna<sup>20</sup> 2-7 – vilka är de nivåer som Försvarmaktens FoU främst återfinns inom. Civila offentliga aktörer som har behov av kunskap rörande samhällets säkerhet på dessa områden är därför främst utelämnade till grundforskning vid universitet och högskolor (TRL 1), tekniska system hos industrin (TRL 8-9) alternativt resultaten av Försvarmaktens FoU (TRL 2-7). Detta är problematiskt då forskning för samhällets säkerhet främst är behovsmotiverad och inte nyfikenhetsdriven.

Försvarmakten adresserar således i viss utsträckning det övriga samhällets behov när myndigheten arbetar med att omhänderta sina egna behov. Framtagningen av de kompetenser hos exempelvis FOI som olika myndigheter nyttjar har finansierats av Försvarmakten, primärt för att tillfredställa försvarets behov. I tider med frikostiga militära satsningar på FoU behöver inte detta vara ett bekymmer, men i en tid med allt mer krympande satsningar på militär FoU blir frågor rörande avvägning och principer för finansiering viktiga. Det är Försvarsstrukturutredningens bedömning att de civila samhället i framtiden i en högre utsträckning måste vara beredd att genom riktade satsningar, gärna tillsammans med Försvarmakten, säkerställa tillgång till strategiskt viktig kunskap. Man kan inte vara utelämnad till Försvarmaktens avvägningar och prioriteringar – vilka under en minskade budget riskerar att bortprioritera viktiga områden. Detta handlar både om att säkerställa tillgång

<sup>20</sup> Technology Readiness Levels – Se kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, för en längre beskrivning av dessa.

till strategisk kunskap, såväl som att få till stånd en kunskapsproduktion som annars inte skulle ske – risken för s.k. marknadsmisslyckanden, i fråga om FoU på området samhällets säkerhet är påtaglig. Det kan inte heller betraktas som rimligt att Försvarsmakten finansierar grundläggande behov för det övriga samhället ensamt. Finansiering bör istället ske inom ramen för de medel som samhället lägger på samhällets säkerhet totalt. I de fall där behoven är gemensamma mellan Försvarsmakten och det övriga samhället bör gemensamma finansieringslösningar åstadkommas.

Försvarsstrukturutredningen vill understryka vikten av att finna fungerande lösningar för gemensam finansiering på FoU-områden där intressegemenskapen mellan Försvarsmakten och övriga samhället är speciellt stor. Det föreligger en risk att flertalet aktörer har behov som tillsammans är tillräckligt stora för att motivera satsningar i FoU, men att produktionen inte kommer till stånd därför att ingen ensam aktör kan tänka sig att ensam stå för finansieringen. När inte heller Försvarsmaktens behov ensamt är tillräckligt stora, trots att samhällets behov är tillräckliga, är risken stor att produktionen av denna typ av kunskap uteblir. Detta kan då undvikas genom effektiva mekanismer för att kanalisera gemensamma behov.

**Utredningens bedömning:** För kompetenser, som betraktas som strategiska, bör staten axla ett särskilt ansvar. Detta innebär bl.a. att staten bör ange vilka organ som ska ha ansvar för kompetensutveckling och tillse att finansieringen av aktuella kompetensområden vid behov säkerställs genom särskilt riktade satsningar.

Regeringen bör därför ge myndigheterna i uppdrag att ta fram vilka strategiska kompetenser som Sverige behöver, omfattningen av dessa, hur de kan säkerställas samt var de bör finnas. Detta bör ske på såväl strikt militära, gemensamma militära/civila som strikt civila områden.

Regeringen bör även ge berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta ett samlat förslag för finansiering och avvägning av denna typ av strategiska kompetenser. Syftet med förslaget ska vara att säkerställa en långsiktig kunskapsförsörjning på dessa områden.

# 13 Forskning och utveckling - framtida struktur

## 13.1 Inledning

Utredningen har i föregående kapitel lämnat bedömningar och förslag rörande försvarets framtida behov av FoU. I detta kapitel lämnas bedömningar och förslag rörande en framtida struktur för försvarets FoU.

Utgångspunkten för analyserna är att Försvarsmakten, men även andra aktörer, med bakgrund av de beskrivningar som gavs i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, fortsatt har ett behov av FoU-verksamhet på försvars- och säkerhetsområdet.

## 13.2 Utgångspunkter

### 13.2.1 Regeringens direktiv rörande en framtida struktur för FoU

I regeringens direktiv till utredningen anges att utredaren ska lämna förslag på vilka verksamheter som bör:

- bedrivs med oförändrad eller minskad omfattning,
- avvecklas,
- bedrivs av annan myndighet,
- bedrivs av annan huvudman, eller
- bedrivs på annat sätt, för att uppnå ökad effektivitet.

Utredningen ska även särskilt bedöma om hela eller delar av FOI bör *inordnas i FMV*, i en *nyinrättad stödmyndighet*, omvandlas till ett *bolagiserat statligt branschforskningsinstitut* eller inrättas i *annan organisatorisk form*. Utredningen ska i detta sammanhang beakta

eventuella särskilda säkerhets- och integritetskrav, som kan förhindra att viss verksamhet bedrivs av annan än en statlig myndighet.

De två första frågorna, vilken verksamhet som bör *bedrivas med oförändrad eller minskad omfattning eller avvecklas*, har utredningen behandlat i föregående kapitel (kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*). Sammanfattningsvis finner utredningen att flertalet verksamheter bedöms kunna bedrivas med minskad omfattning, men ingen verksamhet anses behöva eller kunna avvecklas.

### 13.2.2 Stödutredningens förslag

I kapitel 2, *Utgångspunkter*, redovisas i samlad form den s.k. Stödutredningens förslag om framtida organisationsstrukturer. Stödutredningen föreslår sammanfattningsvis att FMV och FOI bör avvecklas och en ny stödmyndighet för det militära försvaret bör inrättas. Till den nya myndigheten förs delar av verksamheterna vid nämnda myndigheter. Vidare föreslås FHS avvecklas varvid delar av verksamheten bör föras över till Försvarmakten respektive inordnas som en del av ett befintligt universitet eller högskola.

### 13.2.3 Krav på ett framtida system för försvarets FoU

Utredningen har tidigare, i kapitel 2, *Utgångspunkter*, och 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, beskrivit olika aspekter av morgondagens krav på systemet för försvarets FoU. Försvarmaktens FoU-strategi bör – enligt utredningen – utgöra utgångspunkt vid en analys av vilka krav som kan ställas på den framtida strukturen för försvarets forsknings- och utvecklingsverksamhet. I detta avsnitt behandlar utredningen vilka krav som kan ställas på, och vad som utgör en ändamålsenlig framtida organisationsstruktur för, försvarets FoU.



## Försvarsmaktens framtida behov av FoU

Försvarsmaktens behov av FoU har tidigare redovisats i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, för dagens behov, och kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, för morgondagens behov. Utredningen presenterar här de viktigaste iakttagelserna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en tydligt trend är att behovet av mer materiellnära FoU minskar samtidigt som den relativa betydelsen av kunskap och kompetens på höga systemnivåer samt på det samhällsvetenskapliga fältet ökar. Även om flertalet FoU-områden har minskat och fortsätter att minska under perioden 2008–2012, undantaget *FoT-transfer*, så är denna utvecklingen tydlig.<sup>1</sup> Detta innebär även att ju mer materiellnära olika FoU-aktörer verkar desto hårdare kan reduktionerna förväntas slå. Aktörer som kan sägas utgöra delmängder av försvarets beställarkompetens och strategiska kunskaps- och kompetensförsörjning drabbas i en mindre utsträckning.

Utredningen konstaterar samtidigt att Försvarsmakten fortsatt har ett tydligt behov av FoU-verksamhet, såväl i egen regi som utförd hos externa aktörer. Försvarsmakten redovisar en utveckling som innebär att inga FoT-områden lämnas. Reduktioner slår i stället brett över så gott som samtliga FoT-områden. Trenden är att områden som är relativt unika och exklusiva för försvarets FoU – såsom telekrig, vapen och skydd samt sensorer och signaturanpassning – upplever mindre reduktioner, eller till och med en omvänd trend, jämfört med andra FoT-områden. Områden som är starkt knutna till större plattformar – såsom flygteknik – reduceras starkare än andra områden.

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

Utredningen har tidigare i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, och mer utförligt i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, redovisat ett antal särarter

---

<sup>1</sup> Ju mer materiellnära verksamheten på området är desto större relativ reduktion; 58 procents reduktion av *Organisations- metod och materielutveckling*; 36 procents reduktion av *Teknikutveckling*; 34 procents reduktion av *Forskning*; 21 procents reduktion *Övrigt koncernövergripande FoU*; samt 30 procents ökning av *FoT-transfer*.

och särskilda förutsättningar som anses råda på försvars- och säkerhetsområdet i allmänhet, men även för försvarets FoU. Dessa är:

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

Angivna särarter och särskilda förutsättningar påverkar – enligt utredningens bedömning – förutsättningarna för vilka organisationsformer som kan vara lämpliga för försvarets FoU-verksamhet.

### FoU i olika tidsperspektiv

Försvarmaktens strategi för forskning och utveckling fastslår att det övergripande syftet med Försvarmaktens FoU-verksamhet 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-verksamhet 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. En längre genomgång av Försvarmaktens FoU-strategi återfinns i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*.

Detta innebär att försvarets FoU förväntas leverera i olika tidsperspektiv. I termer av de kategorier som presenterades i kapitel 4 så ska strukturerna för FoU bl.a. kunna hantera FoU för:<sup>2</sup>

- Försvarets omedelbara behov (0-5 år) – *pågående och planerade insatser ska stödjas genom tidig och effektiv avtappning av resultat från FoU*
- Insatsorganisationens behov (5-10 år) – *både på kort och lång sikt stödja den fortsatta realiseringen av ett flexibelt och tillgängligt insatsförsvar*
- Försvarets långsiktiga behov (10-20 år eller längre) – *ge Försvarmakten den handlingsfrihet som krävs för att kunna möta framtida osäkerheter, förändrade förmågebehov samt de möjligheter och risker som nya teknologier skapar*

---

<sup>2</sup> Försvarmaktens FoU-strategi i kursivt.

Kraven i dessa olika tidshorisonter skiljer sig åt, främst rörande processerna för att styra och inrikta verksamheten.

#### *Försvarets omedelbara behov*

Beställarkompetensen och förmågan att formulera behov blir viktigare ju kortare tidsperspektiv som anläggs. Omedelbara behov identifieras bäst av brukare som befinner sig i nära anslutning till den operativa verksamheten. För dessa behov blir det därför avgörande att ha hög beställarkompetens och en god insikt i de producerande strukturernas kunskaper och förmåga att leverera. Beställaren har även goda förutsättningar att avgöra om kortsiktiga beställningar lever upp till de identifierade behoven. Sammanfattningsvis tillfredställs behov i detta perspektiv främst genom att försvaret efterfrågar och avropar kunskaper vid tydligt identifierade behov. Verksamheter som återfinns i detta perspektiv är exempelvis olika former av direktstöd (såsom studiestöd), enskilda beställningar och utvärderingar.

#### *Försvarets behov i det medellånga perspektivet*

Styrning och inriktning i det medellånga perspektivet sker i dialog och förhandling mellan utförare och beställare. För dessa behov är det avgörande att det finns fungerande strukturer för dialog och inriktning av kunskapsuppbyggande inom ramen för etablerade forskningsområden. Verksamheter som återfinns i detta perspektiv är till exempel Försvarsmaktens s.k. FoT (Forsknings- och teknikutveckling).

#### *Försvarets långsiktiga behov*

På andra sidan av spekrat återfinns de strategiska och långsiktiga behoven som handlar om vilka hot och möjligheter som kan genereras av en osäker framtid. FoU-verksamheten är i denna kategori mer möjlighetsdriven och det är svårare för en beställare att adressera tydliga behov och efterfråga relevant verksamhet. Forskningen måste därför i en högre utsträckning ske utifrån den utförande partens initiativ. Det är oftast de producerande strukturerna som, genom att de befinner sig mitt i kunskapsprocesserna, ser

möjligheter och identifierar framtida osäkerheter. Denna tendens förstärks av att beställaren, genom sin placering i den operativa verksamheten, ofta har svårt att arbeta med verkligt långsiktiga horisonter. För dessa behov blir det avgörande att ge producerande strukturer en viss grad av frihet att lämna förslag och att det existerar ett förtroende mellan beställare och utförare. Det är av vikt att de utförande strukturerna har en intim kännedom om beställarens strukturer, behov och framtida utmaningar. Sammanfattningsvis tillfredställs behov i detta perspektiv främst genom att utförande strukturer uppmärksammar försvaret på olika hot och möjligheter i arbetet i olika kunskapsstrukturer.

Ovanstående beskrivning illustrerar ett av de dilemma som finns på FoU-området när man behöver arbeta i skilda tidsperspektiv. Beställarens förmåga att formulera träffsäkra behov och följande beställningar är avtagande ju längre bort från dagens verksamhet kunskapen förväntas få effekt. Istället ökar betydelsen av att vara nära själva kunskapssamhället för att se möjligheterna som en framtida utveckling ger. Tydligheten i kunskapsproduktionens återmatning blir allt svagare ju längre bort i tiden det studerade förväntas bli verklighet. Behov i ett kort perspektiv är därför beroende av förmåga att formulera behov medan behov i längre perspektiv är beroende av långsiktighet och förtroende parterna emellan. Ju mer främmande från dagens verksamhet det som studeras är, desto svårare blir det för de som befinner sig i dagens verksamhet att formulera behov och ge tydliga inriktningar.

Sammanfattningsvis handlar dessa perspektiv om balansen mellan de som befinner sig i den operativa miljön och där kan identifiera behov och de som befinner sig i kunskapsmiljön och där kan identifiera möjligheter, utmaningar och hot.

### **Förhållanden som är särskilt viktiga för resultaten i försvarets forsknings- och utvecklingsverksamhet**

Utredningen har, i dialog med berörda myndigheter och experter, identifierat ett antal förhållanden som bedöms vara särskilt viktiga för resultaten i försvarets FoU. Dessa är:

- beställarens kompetens och kunskaper,
- utförarens kompetens och kunskaper,
- förmågan till systematisk kvalitetsarbete och uppföljning,

- mekanismer för överföring till och spridning av kunskap hos beställaren och övriga aktörer,
- utförarens kunskapsförsörjning och access till olika kunskapsförsörjande strukturer, samt
- möjligheterna och förhållningssättet till att arbeta tvärvetenskapligt.

### *Beställarens kompetens och kunskaper*

För att få en god effekt av satsade resurser så behöver Försvarsmakten vara en kompetent beställare eller ha tillgång till en ändamålsenlig beställarkompetens. Detta handlar främst om tre olika typer av kompetens och kunskaper:

1. Försvarsmakten måste ha en förmåga att omsätta behov i den egna organisationen till uppdrag och beställningar. Detta kräver såväl kunskaper om den egna organisationen som strukturer för att formalisera uppdrag.
2. Försvarsmakten behöver vissa initiala kunskaper för att förstå och formulera problem. Förmågan att formulera behov bygger på vissa grundläggande kunskaper som i sin tur krävs för att identifiera problem.
3. Försvarsmakten behöver goda kunskaper om utförarsystemets kunskaper och förmåga att leverera. Detta är av vikt för att uppdrag och beställningar ska konstrueras på ett relevant sätt.

Försvarsmakten har traditionellt hanterat det ovan angivna genom att ha egen personal specialiserad mot FoU samt genom långsiktiga relationer med utpekade huvudleverantörer. I Försvarsmaktens FoU-strategi framhålls att:

En förståelse för kunskapsuppbyggnadens villkor är avgörande för hur framgångsrikt detta kommer att ske. Det är en iterativ process där långsiktiga relationer och tät interaktion mellan användare/beställare och leverantör är grundläggande förutsättningar. För att maximera nyttan av Försvarsmaktens FoU-satsningar krävs att beställaren (Försvarsmakten) och leverantörerna (institut, universitet och högskolor,

myndigheter och industri) skapar gemensamma och effektiva processer och samverkansformer för att överföra kunskap och erfarenhet.<sup>3</sup>

Detta fyller både funktionen av att ge beställaren kunskap och kompetens såväl som att ge utföraren domänkunskaper. En viktig funktion för att säkerställa denna beställarkompetens är på vilket sätt som kunskap, resurser och resultat förvaltas och tillgängliggörs hos Försvarmakten såväl som hos de utförande organisationerna.

I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, beskriver utredningen flertalet utvecklingstendenser som kan förväntas påverka hur Försvarmakten behöver bedriva sitt arbete i framtiden. De ökande kopplingarna till det civila samhällets behov och kunskapsproduktion gör att kraven på Försvarmaktens beställarkompetens mot andra aktörer än huvudleverantörerna kan förväntas öka. Bredare kunskap och kompetens rörande kunskaps-samhällets möjligheter och förmåga att leverera kommer bli allt viktigare.

#### *Utförarens kompetens och kunskaper*

För att få en god effekt av satsade resurser så behöver de utförande strukturerna ha vissa kompetenser och kunskaper. Detta handlar särskilt om fyra olika perspektiv. Leveranserna av relevant FoU gynnas av att utförarna:

1. har en god domänkunskap på försvars- och säkerhetsområdet,
2. har kunskaper och en stor förståelse för Försvarmaktens uppgifter, behov och inre strukturer,
3. har en god förankring i och god förståelse för vad kunskaps-samhället kan erbjuda, inklusive de egna strukturerna och förmågan, samt
4. har förmåga att nyttja de ovanstående för att integrera kunskapsleveranser till förmån för Försvarmakten.

För de mest strategiska perspektiven – vilka handlar om kunskap och strukturer som kan vara främmande för dagens verksamhet i Försvarmakten – blir förtroende mellan Försvarmakten och utförarna än mer centralt. Av skäl som har förts fram ovan så måste utföraren,

---

<sup>3</sup> Försvarmakten. *Strategi för Försvarmaktens forskning och utveckling (FoU)*, den 18 februari 2009 (HKV 21 000:52385), s. 5.

med sin förankring i kunskapssamhället, genom olika förslag, ta ett större ansvar för dessa perspektiv. Traditionellt har dessa utmaningar, i likhet med frågorna rörande Försvarsmaktens beställarkunskaper och kompetenser, hanteras genom långsiktiga relationer och tät interaktion.

#### *Förmågan till systematisk kvalitetsarbete och uppföljning*

För att hålla en god kvalitet i FoU-verksamheten är det viktigt att löpande och systematiskt arbeta med högt ställda kvalitetskrav. Inom det övriga vetenskapssamhället hanteras detta traditionellt bl.a. genom publicering i vetenskapliga tidskrifter, deltagande i vetenskapliga konferenser samt s.k. "peer review". FoU-verksamheten på området försvar och säkerhet kan i många lägen arbeta med samma systematiska mekanismer, men dessa normala vetenskapliga mekanismer måste ibland kompletteras. Dessa kvalitets-säkrande mekanismer kan vara olika former av intern granskning mellan försvarsmyndigheterna och olika former av internationell, på övergripande nivå, utvärdering.

#### *Mekanismer för överföring till och spridning av kunskap hos beställaren*

För att få en god effekt av satsade resurser så behöver Försvarsmakten, tillsammans med sina leverantörer, ha fungerande mekanismer för överföring och intern spridning av kunskap. Dessutom behöver det finnas en återföring av kunskap till utförare för att säkerställa att man därmed kan ta fram rätt typ av kunskap.

#### *Utförarens kunskapsförsörjning och access till olika kunskapsförsörjande strukturer*

För att få en utförare att producera goda och över tid relevanta resultat är tillgången till kunskap och olika kunskapsförsörjande strukturer av central vikt. Detta handlar om möjligheterna till att försörja den egna strukturen med data och empiri för analyser såväl som möjligheten att bygga vidare på andras resultat. Utan fungerande access tvingas antingen utföraren till orimligt stor egen verksamhet alternativt utebliven produktion/kvalitet. I sammanhanget bör poäng-

teras att viss typ av empiri och kunskap aldrig går att substituera med egen verksamhet.

Detta är speciellt viktigt i en kunskapsmiljö där access och tillgång påverkas av försvars- och utrikessekretess. Accessproblematiken handlar om utförarens tillgång till olika delar av kunskaps-samhället såväl som access till de olika aktörerna i försvarsfamiljen och när så erfordras också aktörerna på underrättelseområdet. Tillgången till olika kunskapsförsörjande strukturer är mer komplex på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

På vissa områden har försvaret tvingats lösa accessproblemet genom egen produktion och FoU – både för att kunna använda egen produktion och kunskap som en faktor i relationerna med andra aktörer, men även för att endast egen verksamhet säkerställer tillgången. Dessutom motiveras ofta FoU på försvarsområdet genom de unika resultat/produkter som tas fram. Detta i sin tur kräver ofta tillgång till unik empiri och kunskap.

#### *Möjligheterna och förhållningssättet till att arbeta tvärvetenskapligt*

I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, beskrivs trenden med att gränserna mellan civil och militär kunskapsutveckling allt mer suddas ut. En lika viktig observation är att kunskapsprodukter och tillämpningar ofta är multidisciplinära på området försvar och säkerhet då verksamheten många gånger tar plats i komplexa s.k. sociotekniska system. Det är därför av vikt att arbetet på FoU-området i hög utsträckning sker och underlättar för tvärvetenskapliga lösningar och förhållningssätt. En utförare, eller Försvarmakten egen, integrationskompetens och samverkansförmåga är viktig och kan förväntas bli allt viktigare.

#### **13.2.4 Försvarets framtida behov av FoU och relationen till olika utförare**

Försvarsstrukturutredningen gör bedömningen att försvarets kunskapsbehov eller behov av kvalificerad FoU ökar. Trenderna, som bl.a. har beskrivits i kapitel 12 är bl.a. att ökad interaktion med andra, ökat högteknologiskt inslag i försvarsmateriel samt en ökande komplexitet i insatser alla är utvecklingar som genererar allt större kunskapsbehov hos Försvarmakten än tidigare. Däremot för-



ändras formerna, förutsättningarna och kostnaderna för att få dessa behov tillgodosedda. Exempel som den tilltagande trenden att civil teknikutveckling är ledande för teknikutvecklingen för med sig nya utmaningar för Försvarsmakten, men innebär samtidigt att man kan tillgodogöra sig andras satsningar i stället för att bära hela kostnaden själv.

### Vilka FoU-aktörer kommer att efterfrågas i framtiden?

Det finns tre viktiga perspektiv i analysen av vilken verksamhet, och därmed vilka aktörer, som kommer efterfrågas fortsatt mycket eller ökande i framtiden, nämligen:

- unika/allmänna behov,
- nära till/långt från kärnverksamheter, samt
- plattform/delsystem.

#### *Unika/allmänna behov*

Huruvida försvarets behov är unikt eller gemensamt med andra påverkar behovet av FoU. I de fall som behovet är unikt, alternativt om det inte är möjligt att göra gemensam sak med andra, tvingas Försvarsmakten att driva starka egna FoU-områden – med relativt stora kostnader som följd. Alternativet är att ta en medveten risk och inte få kunskapsbehoven tillgodosedda. På områden av denna typ blir det viktigt att arbeta på en större höjd/bredd av systemnivåer. Motsatsen är områden där kunskapen, på grund av att andra har liknande behov, kan tas fram av andra eller tillsammans med andra. Exempel på detta är FoU vid civila UoH alternativt olika former av bi- eller multilaterala samarbeten.

På områden där försvaret kan nyttja andras FoU alternativt göra gemensam sak med andra minskar betydelsen av att driva en stark och/eller komplett egen FoU. Istället blir förmågan till integration och försvarsspecifik domänkunskap viktigare. Fokus i dessa lägen blir därför att göra FoU-satsningar som innebär att utförande aktör har en god överblick och professionell förståelse för det vetenskapliga området snarare än tar fram forskningsresultaten själv. Något tillspetsat och förenklat kan sägas att områden med stora restriktioner på kunskapsspridning och begränsad allmän tillgång

innebär egen tillämpad FoU, medan god tillgång till kunskap och stora överlapp mellan Försvarmaktens och andras behov innebär expertis och integrationskompetens.

#### *Nära till/långt ifrån Försvarmaktens kärnverksamheter*

Områden där stöd levereras i nära anslutning till Försvarmaktens kärnverksamheter – taktisk/operativ verksamhet, militärstrategisk inriktning, ledning och planering eller krigsförbandsutvecklingen – är mer angelägen än verksamhet som återfinns mer distanserat. Regeringen har dessutom angivit att FoU-verksamhet som bedrivs nära Försvarmaktens kärnverksamhet är värdefull i den kommande inriktningen av försvaret och att andelen verksamhetsnära utnyttjande av FoU-resultat bör öka. Ett exempel på detta är att med stöd av FoU-resurser snabbt identifiera lösningar på operativa behov som uppstår under insatser. Ett annat sådant exempel är att med stöd av FoU-resurser värdera alternativa anskaffningsmöjligheter.

#### *Plattform/delsystem*

I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, redogörs för att myndigheternas materielförsörjningsstrategi och regeringens nya principer för materielförsörjning förväntas innebära ett ökat fokus vid vidmakthållande och beprövad materiel framför nyanskaffning och utveckling. Dessutom redogörs för att huvuddelen av de större materielsystemen som kommer att finnas de kommande 25 åren är i dag redan i drift, under produktion eller projekterade. Trenden är att, bl.a. på grund av ständigt ökande styckkostnader för större plattformar och en mer inbyggd flexibilitet och modularitet, att system används och kan uppträda i stridsmiljön under lång tid. Behoven av FoU kopplade till större materielsystem/plattformar bedöms minska. Samtidigt verkar samma trend i riktning mot ett ökat fokus vid delsystem och modularitet i syfte att säkerställa en kontinuerlig förmågeutveckling under systemens livscykel.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan, med anledning av de ovanstående, således sägas att aktörer som:

- tar fram egna FoU-resultat på FoU-områden vilka Försvarmakten anser det angeläget att driva egna starka FoU-områden,
- har expertis och integrationskompetens på FoU-områden där Försvarmaktens behov överlappar andras,
- bedriver FoU-relaterad verksamhet nära Försvarmaktens kärnverksamheter, samt
- fokuserar på moduler eller delsystem snarare än plattformar,

fortsatt kommer att vara viktiga, eller eventuellt öka i betydelse, sett i ljuset av Försvarmaktens framtida behov av FoU.

Omvänt kommer aktörer som:

- endast har expertis och integrationskompetens på FoU-områden vilka Försvarmakten anser det angeläget att driva egna starka FoU-områden,
- tar fram egna FoU-resultat och driver starka egna FoU-områden på områden där Försvarmaktens behov överlappar andras,
- bedriver FoU-relaterad verksamhet långt från Försvarmaktens kärnverksamheter, samt
- fokuserar på olika plattformar och hela systemlösningar snarare än moduler eller delsystem,

att minska i betydelse som utförare av Försvarmaktens FoU.

### 13.3 FOI:s nuvarande och framtida verksamhet

I detta avsnitt beskriver utredningen vilken verksamhet FOI utför i dag (2008–2010) samt vilken verksamhet som FOI kan förväntas utföra i framtiden (2012 och framåt). Vi beskriver även vissa krav på och särskilda förhållanden för FOI:s framtida verksamhet. Beskrivningarna tar sin utgångspunkt i två indelningar. Först beskrivs verksamheten i formen av marknadsområden och därefter i funktionella termer. Den sistnämnda indelningen har som utgångspunkt verk-

samhetslogiska beroenden där verksamheter som anses ingå i en gruppering har starkare logiska beroenden än verksamheter som ingår i andra grupperingar – i detta perspektiv är även utgångspunkten att verksamheter med stora likheter/beroenden, genom aktiva åtgärder från FOI:s sida, har en geografisk närhet till varandra. Detta innebär att FOI:s indelning i avdelningar respektive på vilka orter myndigheten är aktiv är grundelement i indelningen.

### 13.3.1 Dagens FoU-verksamhet

FOI indelar sina verksamhetsområden/marknadsområden efter intäkternas ursprung. Marknaderna som FOI, enligt årsredovisning 2010, får intäkter från är (i löpande priser):

Tabell 13.1 Intäkter per marknadsområde (FOI)

Intäkt per marknadsområde, tkr	2010	2009	2008
Försvar	687 287	769 463	754 883
Regeringskansliet	146 313	97 446	98 200
Civila myndigheter	55 516	40 693	63 702
Näringsliv	25 891	28 963	52 534
Utländska kunder	57 309	46 671	37 845
Forskningsfinansiärer	81 209	84 959	45 039
Övriga intäkter	12 796	11 746	13 296
<b>SUMMA:</b>	<b>1 066 321</b>	<b>1 079 941</b>	<b>1 065 499</b>

Källa: FOI:s årsredovisning 2010.

I tabellen kan man se att det sker ett antal förändringar av betydelse i perioden. Området *Försvar* minskar med cirka 67,6 miljoner kronor, samtidigt så ökar området *Regeringskansli* med cirka 48,1 miljoner kronor. En viktig förklaring till detta är att anslagsmedel för CBRN-verksamheten överförs år 2010 från Försvarsmakten (och MSB) direkt till FOI. För 2011 får denna överföring fullt genomslag då anslagen från regeringen ska ha ökat med cirka 100 miljoner kronor sedan 2009 – de fördelade anslagsmedlen till FOI år 2011 är cirka 195,8 miljoner kronor. Ses dessa två området i ett sammanhang sker det i perioden en marginell minskning med cirka 19,5 miljoner kronor eller cirka 2,3 procent i löpande priser mellan 2008 och 2010. Området *Näringsliv* minskar med över 50 procent i

perioden. Detta möts av en utveckling på områdena *Utländska kunder* och *Forskningsfinansiärer* som ökar med 51,4 respektive 80,3 procent. Total förändras de totala intäkterna endast marginellt och huvudkundernas (*Försvaret* och *Regeringskansliet*) andel av intäkterna sjunker något, från cirka 80,1 procent av intäkterna till cirka 78,2. Det bör dock i sammanhanget uppmärksammas att en relativt konstant intäktsutveckling för FOI i löpande priser innebär en reducering av verksamheten men någon eller några procent om året i fasta priser.

Dessa intäkter fördelar sig på de olika avdelningarna på följande sätt:

**Tabell 13.2 Intäkter per avdelning (FOI)<sup>4</sup>**

Intäkt per avdelning, tkr	2010	2009	2008
Försvars- och säkerhetssystem	280 471	287 400	292 222
<i>varav anslag</i>	21 260	19 019	18 312
<i>varav avgifter och andra ersättningar</i>	231 499	245 528	253 173
<i>varav bidrag</i>	27 645	22 661	20 502
<i>varav övrigt</i>	67	192	235
Försvarsanalys	142 959	153 923	157 205
<i>varav anslag</i>	45 422	43 398	46 511
<i>varav avgifter och andra ersättningar</i>	88 749	99 202	101 154
<i>varav bidrag</i>	8 749	11 271	9 506
<i>varav övrigt</i>	39	52	34
Informationssystem	429 771	431 714	403 285
<i>varav anslag</i>	0	0	0
<i>varav avgifter och andra ersättningar</i>	394 276	407 637	385 008
<i>varav bidrag</i>	35 353	23 989	18 225
<i>varav övrigt</i>	142	88	52
CBRN-skydd och säkerhet	162 970	158 427	164 713
<i>varav anslag</i>	61 781	13 940	13 866
<i>varav avgifter och andra ersättningar</i>	77 258	111 273	123 366
<i>varav bidrag</i>	23 909	33 146	27 461
<i>varav övrigt</i>	22	68	20
Övriga (centrala intäkter)	50 149	48 474	48 052
<i>varav anslag</i>	16 081	16 450	16 539
<i>varav avgifter och andra ersättningar</i>	32 772	30 576	27 698

<sup>4</sup> Observera att det förekommer några små redovisningstekniska skillnader mot årsredovisningen. Dessa påverkar dock inte den övergripande bilden mer än på marginalen (dvs. några enstaka tusentals kronor).

<i>varav bidrag</i>	4	11	171
<i>varav övrigt</i>	1 292	1 437	3 644
<b>SUMMA:</b>	<b>1 066 320</b>	<b>1 079 938</b>	<b>1 065 477</b>

Källa: Skriftligt underlag från FOI.

### 13.3.2 Morgondagens FoU-verksamhet

I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, har utredningen tidigare redovisat de förväntade reduceringarna inom ramen för Försvarsmaktens *verksamhetsgren 3 – Utveckling* (VG 3). De uppfattas vara cirka 961 miljoner kronor i 2008 års prisläge varav cirka 275 miljoner kommer att realiseras från utfall 2010 till och med utfall 2012. I termer av Försvarsmaktens VG 3 så återfinns de verksamheter som FOI spelar en viktig roll för främst inom *Forskning, studier och konceptutveckling* samt *övrig koncernövergripande FoU*:

- Inom *forskning* är FOI huvudleverantören inom nära samtliga FoT-områden. De främsta undantagen är områdena *Organisation, profession och personal* (tidigare *ledarskap*), *Krigsvetenskap* samt *Försvarsrelaterad medicin* – där främst FHS, KTH och KI verkar,
- Inom *studier och konceptutveckling* stödjer FOI Försvarsmakten som den största externa utföraren,
- Inom *övrig koncernövergripande FoU* stödjer FOI Försvarsmakten som den största externa utföraren – detta inkluderar exempelvis den s.k. operationsanalytiska verksamheten samt stödet till Försvarsmaktens perspektivstudie.

Det är inom de ovanstående områdena förändringar i anslaget 1:5 som är av störst betydelse för FOI:s framtida intäkter. FOI får även vissa intäkter från andra anslag inom ramen för verksamheten i VG 3, men dessa är marginella i förhållande till anslaget 1:5. Om anslag 1:5 justeras för överflyttningen av anslagsmedel direkt till FOI bedöms anslaget förändras marginellt från och med utfall 2010 till och med utfall 2012, cirka 40 miljoner kronor (totalt 167 miljoner kronor 2008–2012) i löpande priser. Hur stor del av dessa 40 miljoner som faller på FOI är osäkert.

FOI har i diskussionerna med utredningen gett uttryck för att intäkterna från huvudkunderna förväntas förändras endast marginellt,

om än med vissa förflyttningar av beställningarna dem emellan<sup>5</sup>, de kommande åren. Därutöver har till utredningen knutna experter pekat på att trenden för FOI är att beställningarna främst ändrar karaktär, snarare än är föremål för kraftfulla minskningar. Minskad efterfrågan av satsningar på FoU mellan 2008 och 2010 har tenderat att mötas av en högre efterfrågan på direkt expert- och utredningsstöd av forskningsbaserad kunskapstillämpande karaktär.

FOI ser även en trend som innebär att beställningarna från Försvarsmakten inom ramen för andra verksamhetsgrenar än VG 3 ökar. Myndigheten har redovisat till utredningen att man har budgeterat för intäkter från huvudkunderna (försvarsmyndigheterna och Regeringskansliet) på drygt 800 miljoner kronor för 2012 vilket kan sättas i relation till cirka 833 miljoner kronor år 2010. Uppgiften för 2012 har dock inte motpartsavstämts med huvudkunderna.

### Sammanfattning

Försvarsstrukturutredningen bedömer mot bakgrund av det ovan angivna att FOI även i fortsättningen kan förväntas vara Försvarmakten och regeringskansliets huvudleverantör, eller en av huvudleverantörerna, av FoU-relaterad verksamhet på försvars- och säkerhetsområdet. Denna framtid kan kompletteras med bilden av ökade ambitioner att omhänderta kunskapsbehoven inom ramen för ett vidgad syn på säkerhet<sup>6</sup>, samt en ökad internationalisering med FoU-verksamhet tillsammans med andra som följd.

### 13.3.3 Problemområden

#### Kritisk massa i verksamheten

Som en konsekvens av de förslag, och därpå följande reduceringar, som den dåvarande Försvarsförvaltningsutredningen<sup>7</sup> lämnade har FOI, i samråd med Försvarmakten, valt att lämna ett antal utpekade kompetensområden och till följd därav dragit ner på personal.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Jmf. diskussionerna rörande CBRN-verksamheten.

<sup>6</sup> Detta berörs mer ingående i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*.

<sup>7</sup> SOU 2005:96. *En effektiv förvaltning av insatsförsvaret*. Försvarsförvaltningsutredningen.

<sup>8</sup> Dessa kompetensområden var: *Stridsdelar; pulssad kraft; framdrivning och utskjutning; skydd för personal och fordon; sensorteknik inom radarområdet; sensorteknik inom optikområden; skydd mot*

Detta skedde till förmån för andra mer prioriterade verksamheter som annars riskerat att nå en allt för underkritisk volym för att kunna leverera till en acceptabel kvalitet.

Mot den bakgrunden finns det skäl att analysera om verksamheter på FOI kan tänkas nå en underkritisk massa i närtid eller framtiden. Detta aktualiseras bl.a. av att de satsade medlen på FoU, sett till anslaget 1:5, i perioden 2004–2012 över halveras. Konsekvenserna för FOI, samt om någon verksamhet blir underkritisk, är viktigt att klarlägga. Försvarsstrukturutredningen har tidigare gjort bedömningen att det finns en uppenbar risk att olika kompetensområden hos FOI, såväl som hos FHS, har en underkritisk eller nära underkritisk nivå redan i dag.

FOI har dock efter närmare analyser, i samtal med utredningen, redovisat att myndigheten inte anser att några områden med nu liggande plan riskerar att bli underkritiska.<sup>9</sup> Denna syn stärks av bilden att Försvarsmaktens planerade reduktioner inte förväntas bli allt för kännbara för FOI. Det finns dock ett antal områden som ligger i riskzonen. Vissa områden befinner sig på en nivå som innebär ett risktagande, kostnadstäckning för viss infrastruktur är i dag i vissa fall redan beroende av att det finns tillgång på externa medel från andra än huvudkunderna. – exempelvis från utländska kunder. Om det i framtiden tillkommer krav på besparingar måste Försvarsmakten tillsammans med FOI och eventuellt regeringen föra en dialog om hur dessa områden ska hanteras. I det fall som Försvarsmakten och FOI konstaterar att finansieringen inte räcker till för att hålla samtliga kompetensområden över underkritisk nivå måste Försvarsmakten, i och förlängningen regeringen, snarast ta ställning till om någon del av FOI:s kompetensområden ska lämnas alternativt om ytterligare medel kan tillföras.

### Räcker dagens investeringar till för morgondagens krav?

Vi har tidigare berört relationen mellan kunskapsuppbyggande och kunskapsnyttjade verksamhet i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*. Kunskapsuppbyggande verksamhet är oftast sådan som återfinns inom ramen för FoT, olika forskningsbidrag och vissa anslag och tar sikte på behov hos försvaret och samhället

---

*upptäckt; traumalogi; seismologi och strålningsmätning; samt styrning, navigering och banplanering.*

<sup>9</sup> Samtal med och underlag från FOI.



som återfinns i det medellånga och långa perspektivet. Ju mer långsiktiga olika satsningar är, desto mer har de karaktären av kunskapsuppbyggande. Kunskapsnyttjade verksamhet å andra sidan är typiskt mer av karaktären utredning och analys med tillämpning mer nära i tiden. Dessa verksamheter skapar ofta nytta mer direkt än de som är kunskapsuppbyggande – men är i sin tur oftast en funktion av de kunskapsuppbyggande satsningarna.

Om de kunskapsuppbyggande satsningarna återigen<sup>10</sup> liknas vid investeringar så kan tidigare kunskapsuppbyggande satsningarna sägas utgöra grunden för dagens produktionskapacitet rörande de kunskapsnyttjade verksamheterna. Detta innebär att dagens förmåga att leverera är en direkt funktion av gårdagens satsningar.

Detta leder till en del problematiska iakttagelser. Utredningen har, som tidigare konstaterats, iakttagit att Försvarmaktens kunskapsuppbyggande satsningar förväntas minska med cirka 50 procent i perioden 2004 till 2012.<sup>11</sup> Därmed minskar drastiskt som en följd framtida produktionskapacitet av mer närliggande kunskapsnyttjade verksamhet. Samtidigt sker en förskjutning där Försvarmakten efterfrågar allt mer tillämpning av forskningsbaserad kunskap i sin pågående verksamhet. Produktionen kan på kort sikt upprätthållas genom tidigare satsningar, men på sikt kan situationen bli ohållbar.

Förskjutningen mot mer närliggande behov kan även få andra konsekvenser. En central uppgift för satsningar på FoU är att skapa strategisk handlingsfrihet. FoU som ett medel att hantera framtida osäkerheter berörs i kapitel 4. Statsmakterna och Försvarmakten tvingas ständigt att välja mellan den handlingsfrihet gentemot en osäker framtid som kunskaper, i formen av satsningar på exempelvis FoU och annan kunskapsgenererande verksamhet, respektive fria ekonomiska medel ger. Till detta måste dock understrykas att det finns ett tydligt samband/beroende mellan tillgången på kunskap om t.ex. kunskaper om marknad, teknisk utveckling samt säkerhetspolitiska trender och ekonomisk handlingsfrihet. Att undgå felsatsningar, exempelvis i formen av dyrbara materiel-system, är ofta värt att ge upp stora resurser för – det är således fel att ställa dessa två handlingsfriheter mot varandra som absoluta storheter. Satsningar ska vägas mot de alternativkostnader som är förknippade med att inte satsa de utpekade medlen. Sedd ur denna

<sup>10</sup> Jmf. tidigare resonemang i kapitel 4, *Forsknings- och utvecklingsverksamheten i dag*, rörande FoU som ett verktyg för beslut under osäkerhet.

<sup>11</sup> I sammanhanget bör uppmärksammas att merparten av denna reduktion har tagits ut på teknikrelaterad verksamhet, till stor del teknikutveckling vid industrin. T.ex. har hela Demonstratorprogram FoT avvecklats.

utgångspunkt så innebär minskningarna i kunskapsuppbyggande satsningar att Försvarsmakten, såväl som statsmakterna, ur en kunskapsynvinkel, successivt under perioden 2004–2012 får en allt sämre strategisk handlingsfrihet. Detta är i grund och botten inte ett problem om det under samma period sker en utveckling som innebär att osäkerheter rörande framtiden minskar. Vi har dock tidigare redovisat ett antal utvecklingstrender<sup>12</sup> som snarare pekar i motsatt riktning.

### Vem betalar för en efterfrågad resurs för samhällets säkerhet?

Utredningen har i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, tidigare berört att det många gånger saknas ett samlat grepp och ansvarstagande för att få till stånd kunskapsproduktion för hela samhällets säkerhet – speciellt i gränslandet mellan militärt och civilt samt på områden där FoU-verksamheten ska vara tillämplig. Denna problemställning slår hårt mot de aktörer som i dag står för viktiga delar av denna kunskapsproduktion, såsom FHS och FOI. Berörda experter vid de berörda myndigheterna har uppmärksammat för utredningen att finansieringen på området samhällets säkerhet, till skillnad från försvarsområdet, med några få undantag inte tar ansvar för framtidens kunskapsituation. Finansieringen och beställningarna, när de är tillämpliga, täcker oftast endast den marginalkostnad som uppstår i samband med att kunskapen nyttjas, inte den totala kostnad som krävs för att kunskapsproduktionen ska komma till stånd. FOI riskerar därmed hamna i en situation där myndighetens kunskaper är efterfrågade, men i samband med att Försvarsmaktens satsningar minskar så säkerställs inte framtidens produktionsförmåga.

## 13.4 FOI:s framtida organisationsform

### Utredningens förslag:

Några absoluta hinder för att bolagisera verksamheten vid FOI har inte framkommit under utredningens arbete. Utredningen konstaterar dock att en affärsplan saknas och att en bedömning därför inte kan göras i dagsläget. FOI bör ges i uppdrag att ta

<sup>12</sup> Se kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*.

fram en affärsplan. När denna föreligger bör frågan om FOI:s verksamhet på konkurrensutsatta marknader prövas. Först därefter bör frågan om ev. bolagisering eller inordning i FMV prövas.

#### 13.4.1 Möjligheten att bolagisera FOI:s verksamhet

FOI har, liksom flera andra försvarsmyndigheter, i sina remissvar till Stödutredningen framfört att möjligheten att bolagisera FOI först måste klaras ut innan andra förändringar av FOI kan genomföras. Därför engagerades tidigt i utredningsarbetet den internationella revisions- och konsultfirman PricewaterhouseCoopers (PWC) för detta arbete. PWC har deltagit i ett flertal bolagiseringar, bl. a. Svevia, Vectura, Infranord, Swedavia, LFV, Metria men också i betydande projekt åt exempelvis brittiska försvarsmyndigheter.

Tidigt i arbetet framkom det att FOI, trots sitt remissvar, inte såg möjligheter att bolagisera hela eller delar av verksamheten men eftersom andra försvarsmyndigheter i sina remissvar påtalat behovet av att bolagiseringspröva FOI, fullgjorde PWC sitt arbete och framställde en underlagsrapport till utredningen. FOI:s skriftliga synpunkter på rapporten delgavs PWC, som intog de synpunkter som PWC bedömde vara av betydelse. En sammanfattning på underlagsrapporten, samt FOI:s skriftliga synpunkter på densamma<sup>13</sup>, kan återfinnas i [bilaga 10](#).

Sammanfattningsvis har PWC gjort bedömningen att:

Den samlade bedömningen är att det inte finns något absolut hinder mot bolagisering av verksamheten vid FOI. Ett antal identifierade omständigheter medför behov av åtgärder vid och inför bolagisering men inga absoluta hinder finns utöver eventuella finansiella hinder som kan uppstå om verksamheten inte kan finansiera sina kostnader på affärsmässiga grunder och genom sina intäkter.

De åtgärder som behövs för att genomföra bolagisering kan ge upphov till kostnader. Dessa kostnader har inte kvantifierats eller tidsatts och är i hög grad beroende av tidsplan respektive transaktionens detaljutformning.

Styrmedlen ändras vid en bolagisering och staten måste utöva aktivt ägande för att påverka verksamheten i bolagsform. Det finns dock ingen

<sup>13</sup> Totalförsvarets forskningsinstitutets skrivelse den 22 december 2010 med svar på begäran om uppgifter från Försvarsstrukturutredningen (Dnr FOI-2010-1042).

anledning att tro att möjligheterna att styra verksamheten behöver försämrats ur statens perspektiv.

PWC anger vidare som det viktigaste motivet till en eventuell bolagisering av FOI:s verksamhet att:

För att kompensera det intäktstapp från Försvarmakten och FMV samt försöka upprätthålla en kritisk massa i sin verksamhet, har FOI behov av att söka sig till andra marknader. FOI har själva pekat ut att de borde kunna växa på civila myndigheter, näringsliv och utländska kunder. Det finns konkurrenter på de marknadssegment som FOI är intresserade av. Bolagsformen skulle kunna underlätta möjligheterna att växa på dessa marknader.

FOI har tidigare varit föremål för analyser rörande frågan om en förändrad associationsform för verksamheten. I *En handlingsplan för en ny institutsektor*<sup>14</sup> anføres att det bör finnas intresse att knyta FOI närmare en sammanhållen institutstruktur. I underlagsrapporten som *En handlingsplan för en ny institutsektor* bygger på förs fram som de viktigaste argumenten att FOI förmodligen har en stor underutnyttjad potential som skulle kunna nyttjas i innovationssystemet. FOI ansågs ha stora förutsättningar att erbjuda institutgruppen kompetens inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet med hotbilder inom klimat, miljö, naturresurser och demografi.

Därutöver anføres att:<sup>15</sup>

I frågan om att ombilda FOI till ett industriforskningsinstitut måste ett flertal frågor om FOI:s särart hanteras. FOI är ett skyddsobjekt med särskilda säkerhetskrav som kan vara svårhanterliga inom ett institut. Dessutom har FOI få uppdrag från industrin, utan har en huvuduppdragsgivare (Försvarmakten) som inte är industriell. FOI själva anför också som argument mot institutbildning att FOI:s internationella verksamhet är beroende av att FOI är en myndighet. Försvarsindustrin har dock ställt sig positiv till att omvandla FOI till ett industriforskningsinstitut.

Myndigheterna belyste i remisserna till *En handlingsplan för en ny institutsektor* ett antal frågor. Flertalet instanser påpekade att det kan finnas synergier mellan FOI och övriga institut men att FOI, mot bakgrund av dess storlek och särart, måste anpassas innan det inlemmas i koncernen. FOI ansåg att det var olämpligt att ingå i koncernen då man då skulle tvingas att släppa myndighetsrollen vilken är betydelsefull för verksamheten, särskilt mot utländska

---

<sup>14</sup> Ds 2007:39.

<sup>15</sup> Ds 2007:39, s. 36 ff.

kunder. Man lyfter fram sitt eget förslag att bilda holdingbolag för att kommersialisera sin kunskap som en alternativ väg. Försvarsmakten påpekade samma sak fast med argumenten att FOI för sin kunskapsförsörjning, för verksamhetens sekretesskrav och att innehållet är fokuserat mot försvarets behov behöver återfinnas i en myndighet.

### 13.4.2 Frågan om myndigheters säljverksamhet på marknaden

Förvaltningskommittén och regeringen pekar ut att huvudregeln ska vara att myndigheter inte bör sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader. En väl fungerande konkurrens mellan producenter av en vara eller tjänst främjar effektiviteten i resursanvändningen.

I regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*<sup>16</sup> behandlas frågan om myndigheternas *säljverksamhet på marknaden* ytterligare. Regeringen framhåller att effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. Företag ska kunna verka i konkurrens på lika och rättvisa villkor. Regeringen konstaterar samtidigt att statliga myndigheter och privata företag konkurrerar inte på lika villkor. Statliga myndigheters närvaro på marknader fungerar i många fall hämmande för marknadens expansion och utveckling. Det är därför angeläget – enligt regeringen – att i ökad grad undvika situationer som innebär att statliga myndigheter ägnar sig åt att sälja varor och tjänster som snedvrider konkurrensen på marknader och därmed tränger undan privat näringsverksamhet.

Regeringen påpekar också att flera förändringar har genomförts för att komma till rätta med dessa problem. Som exempel nämns försäljningen av kartförlagsrörelsen vid Lantmäteriet, bolagisering av vissa delar av Vägverket och Banverket och begränsningar i Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet. Vidare har förutsättningarna för att överföra hela eller delar av verksamheten vid Lantmäteriets uppdragsdivision Metria till aktiebolagsform utretts.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:175, s. 61 ff.

<sup>17</sup> SOU 2010:3. Regeringen överlämnade den 22 december 2010 ”Ändrad verksamhetsform för Lantmäteriets division Metria” (prop. 2010/11:53). I propositionen föreslår regeringen att delar av verksamheten vid Lantmäteriets uppdragsdivision Metria överförs till ett av staten direkt helägt aktiebolag. Det nya bolagets verksamhet bör enligt regeringen vara att

Regeringen framhåller vidare att i regeringens politik för en tydlig och överskådlig statlig förvaltning ingår att renodla myndigheternas uppdrag. En utgångspunkt i detta arbete är att statliga myndigheter inte ska ägna sig åt säljverksamhet. Frågan har grundläggande principiell betydelse för hur statsmakterna ser på det statliga åtagandet och är av sådan karaktär att det kan vara motiverat att överväga om en huvudregel ska regleras i lag, i linje med Förvaltningskommitténs förslag.<sup>18</sup> En lagreglering skulle klargöra statsmakternas principiella syn och utgöra ett stöd för de företagare som känner sig utsatta för snedvridande konkurrens.

Regeringen konstaterar samtidigt att utifrån ett samhällsligt perspektiv måste regeringen emellanåt kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden. Universitetens och högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning är – enligt regeringen – exempel på sådana verksamheter. Det kan också handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk teckning. Regeringen konstaterar samtidigt att frågan om en eventuell lagreglering av myndigheternas säljverksamhet kommer att analyseras i samband med frågan om en lag om statlig förvaltning.

Regeringen anger i propositionen att den avser att se över myndigheternas instruktioner i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de får bedriva på marknaden och för att förbättra regeringens möjligheter till kontroll och styrning av densamma. Regeringen anger att den även överväger att också närmare reglera hur myndigheter ska redovisa kostnaderna för konkurrensutsatt verksamhet och det ekonomiska resultatet för denna.

Regeringen anger vidare i propositionen att omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet bör fortsätta att minska. Regeringens bedömer att det är angeläget att kunna följa utvecklingen över tiden och mäta den eftersträlvade minskningen av myndigheternas säljverksamhet. Regeringen anger vidare att den avser också att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma.

---

bedriva konsultverksamhet avseende att framställa och leverera tjänster och produkter inom områdena geografisk information, fastighetsinformation och geografisk informationsteknik samt därmed förenlig verksamhet. Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 april 2011.

<sup>18</sup> SOU 2008:118. *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*. Förvaltningskommittén.

Regeringen framhåller i detta sammanhang att förbuden i konkurrenslagen (2008:579) mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning har kompletterats med regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.<sup>19</sup>

I bolagsform elimineras flera av de konkurrenssnedvridande effekter som myndigheter har på marknaden. Ett huvudskäl för en bolagisering skulle därför vara att detta leder till en ökad grad av konkurrensneutralitet.<sup>20</sup> I detta sammanhang är den enskilt viktigaste åtgärden för att öka konkurrensneutraliteten att organisatoriskt och redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten. Därigenom minskar risken för korssubventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten. Bolagisering är ett effektivt sätt att åstadkomma en tydlig organisatorisk och redovisningsmässig avgränsning.

### 13.4.3 FOI:s verksamhet på konkurrensutsatta marknader

FOI redovisar i underlag till utredningen att myndigheten anser sig till cirka 80 procent (80,1 procent 2008 och cirka 78,2 procent 2010) verka på marknader som präglas av ingen eller låg konkurrens.

Statskontoret har i tidigare utredningar försökt beskriva myndigheternas agerande på konkurrensutsatta marknader.<sup>21</sup> I en bedömning inkluderas bl.a. FOI. Statskontorets bedömning är att FOI:s agerande på konkurrensutsatta marknader år 2006 uppgick till cirka 11,3 procent av intäkterna. Detta kan jämföras med FOI:s dåvarande syn som innebar att cirka 6,5 procent av intäkterna ansågs komma av ageranden på konkurrensutsatta marknader. Motsvarande bedömning för FHS var cirka 29 procent. Skillnaden

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:231, bet. 2009/10:NU8, rskr. 2009/10:84.

<sup>20</sup> Se t.ex. SOU 2007:78 *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket.*

<sup>21</sup> PM 2008. *Konkurrensutsatt verksamhet II - en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, Statskontoret (Dnr 2008/74-5).

mellan de två myndigheterna kan framför allt förklaras av att Statskontoret räknar forskningsbidrag som en konkurrensutsatt verksamhet – något som FHS är mer beroende av än FOI.

I samtal med representanter för de svenska försvars- och säkerhetsföretagen har det framkommit för utredningen att man uppfattar att FOI utgör en konkurrent i vissa avseenden. Detta ska då först och främst hänföras till när FOI får intäkter från andra aktörer än t.ex. regeringskansliet. Myndigheten skulle ibland återfinnas som konkurrent relativt företag på området. På grund av en myndighets potentiella snedvridande effekter på marknaden så uppfattar utredningen det som olyckligt om så är fallet.

PWC har identifierat flera potentiella konkurrenter på olika segment där FOI verkar – främst kopplat till uppdrag som FOI utför åt näringslivet och olika forskningsfinansiärer. Samtidigt konstaterar PWC att man inte har erhållit någon affärsplan från FOI, varför analyser rörande marknad, konkurrenter och marknadsförhållanden är förknippat med stora osäkerheter.

#### 13.4.4 Överväganden och bedömningar

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att FOI inte förmått att presentera en *långsiktig affärsplan* för den framtida verksamheten under utredningsarbetet. Eftersom en sådan plan – enligt såväl konsultens som utredningens mening – utgör en nödvändig förutsättning för en prövning av frågan om myndigheten bör omvandlas till ett industriforskningsinstitut i bolagsform kan utredningen inte ta ställning i frågan. Regeringen bör därför – för att frågan om FOI:s verksamhet på konkurrensutsatta marknader och bolagisering ska kunna prövas – ålägga myndigheten att snarast upprätta en affärsplan. I avvaktan på denna prövning saknas – enligt utredningen – skäl att ta ställning till om myndigheten bör pröva andra organisatoriska frågor, t.ex. om FOI bör kvarstå som en sammanhållet organisation eller inordnas i t.ex. FMV.

Försvarsstrukturutredningen noterar dock, efter dialoger med till utredningen knutna sakkunniga, att en omvandling av myndigheten till ett bolagiserat industriforskningsinstitut förutsätter - för att få en önskvärd stabilitet - en grundfinansiering direkt från statsbudgeten för strategisk kompetensuppbyggnad, i likhet med statliga industriforskningsinstitut. Sådana institut har en basfinansiering motsvarande cirka 20 procent av omsättningen. Utan en affärs-



plan är motsvarande nivå för FOI oklar, men en liknande nivå skulle motsvara cirka 160–213 miljoner kronor 2011.

### 13.5 Effektiviseringar av FOI:s verksamhet

#### Utredningens bedömning:

- FOI bör i perioden 2008 till 2012 effektivisera sin verksamhet motsvarande minst 7 procent. Detta ska komma huvudkunderna till godo genom minskade medeltimpriser med minst 7 procent i fasta priser relativt 2008. Effektiviseringen ska redovisas som en minskning av medeltimpriserna under en konstant fördelning (2008 års fördelning) av procentandelen timmar i respektive timpriskategori som FOI använder.
- FOI bör vidare presentera ett förslag där prissättningen i framtiden baseras på utfallspriser – likt den modell som i dag tillämpas kopplat till anslagsförbrukningen. Det är dock viktigt att en sådan prissättning beaktar och säkerställer myndighetens långsiktiga arbete och kostnadsbild.
- FOI bör tydligare redovisa innehållet i den s.k. forskningsnära verksamheten – företrädesvis genom att i framtiden inkludera delar av denna, såsom strategiska satsningar och dyl., i debiteringen. FOI bör dessutom föra en tydligare dialog om denna verksamhet med sina viktigaste uppdragsgivare.

#### 13.5.1 Inledning

Den effektivisering som FOI har gjort tidigare är basen för att Försvarmaktens begränsade resurser kan generera mesta möjliga nytta. I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, berör utredningen även att vissa delar av de förväntade reduceringarna är beroende av att de utförande aktörerna, i vilka FOI ingår, fortsatt kan effektivisera verksamheten. FOI redovisar i sin årsredovisning ett antal nyckeltal av intresse. Bland dessa har utredningen fäst speciellt stor vikt vid frågor rörande debiteringsgrad och timpriser.

## Debiteringsgrad

Debiteringsgrad är i vilken utsträckning arbetad tid debiteras externa aktörer. Förutsatt att definitionerna för debiteringsgrad inte förändras så innebär en höjning av debiteringsgraden att andelen arbetade timmar som läggs utanför olika externa projekt minskar. Detta kan antingen ske genom rationaliseringar i övergripande overhead-strukturer eller genom att de enskilda forskarna lägger mindre tid på verksamhet som inte direkt genererar intäkter – såsom administration och dylikt. Resultatet blir att olika former av kostnadspålägg, vilka måste täcka tid som inte genererar intäkter, på timpriset minskar. Alternativt så kan timpriset hållas konstant och eventuella ekonomiska resultat öka. En ökning av debiteringsgraden kan således tolkas som att den inre effektiviteten hos FOI ökar.

I perioden 2008 till 2010 utvecklas debiteringsgraden vid FOI på följande sätt:

**Tabell 13.3 Debiteringsgrad vid FOI**

	2010	2009	2008
Debiteringsgrad vid forskningsavdelningarna	77,2 %	78,1 %	75,4 %
Debiteringsgrad vid FOI	65,0 %	65,4 %	63,8 %

*Källa:* FOI:s årsredovisning.

FOI har ståndpunkten att även internt finansierad verksamhet av slaget strategiska satsningar som syftar till att kunna möta kundernas framtida behov bör ingå när analyser ska göras av debiteringsgrad. Detta skulle då bero på att denna verksamhet inte ingår i administration och dylikt utan är t.ex. nödvändig forskning för framtidens behov. FOI har även i dialog med utredningen fört en diskussion huruvida dessa strategiska satsningar borde belasta beställarna direkt snarare än som i dag indirekt. Om dessa inkluderas har debiteringsgraden utvecklats på följande sätt:

**Tabell 13.4 Debiteringsgrad vid FOI (inklusive s.k. forskningsnära verksamhet)**

	2010	2009	2008
Debiteringsgrad vid forskningsavdelningarna	88,2 %	87,5 %	83,0 %
Debiteringsgrad vid FOI	74,3 %	73,5 %	70,4 %

Källa: FOI:s årsredovisning.

Sett i ljuset av detta så har debiteringsgraden vid forskningsavdelningarna respektive FOI totalt sedan 2008 ökat med 5,2 respektive 3,9 procent – utan forskningsnära verksamhet är höjningen 1,8 respektive 1,2 procent. Genom att se till skillnaden mellan debiteringsgraden innan och efter inkludering av forskningsnära verksamhet kan utläsas att om effektiviteten har ökat mellan 2008 och 2010 så har stora delar av ökningen använts för att öka den forskningsnära verksamheten. Detta kan även ses i FOI:s årsredovisning där forskningsnära verksamheten har ökat vid forskningsavdelningarna från cirka 7 procent av den debiterbara tiden till cirka 11 procent och från cirka 6 procent till cirka 9,3 procent för FOI som helhet.

Till forskningsnära verksamhet räknas exempelvis satsningar på ny forskning med förväntad framtida finansiering, vilka är nödvändiga i en forskningsorganisation för att möta kundernas behov i framtiden. Som exempel på forskningsnära verksamhet pekar även FOI ut kundkontakter, tidigt offertarbete, individuell kompetensutveckling och strategisk kompetensuppbyggnad. Efter dialog med berörda experter har kompetenssatsningarnas andel av den forskningsnära verksamheten bedömts vara cirka 2,9 procent (av totalt 6,5 procent) 2008 och 4,7 procent (av totalt 9,3 procent) 2010. Detta skulle då innebära att medan den forskningsnära verksamheten har ökat med cirka 43,1 procent i perioden så har kompetenssatsningarna ökat med cirka 62 procent.

### 13.5.2 Utvecklingen av timpriserna

Ett annat sätt att närma sig frågan om effektivitet är att se till hur timpriserna utvecklas. Under förutsättningen att principerna om debiteringsgrad inte förändras kan sjunkande timpriser tas för intäkt för att myndighetens verksamhet blir mer effektiv. Detta

kommer av att timpriserna kan sänkas främst genom att minska kostnader för infrastruktur, administration etc.

Ses till utvecklingen av medeltimpriser<sup>22</sup> så har dessa utvecklats på följande sätt (i 2007 års priser):

**Tabell 13.5 Medeltimpriser vid FOI**

	2010	2009	2008
Medeltimpris	901	946	950

*Källa:* FOI:s årsredovisning.

Medeltimpriset har således minskat med cirka 5,2 procent i perioden.<sup>23</sup>

Det är svårt att ge ett exakt mått på hur effektiviteten hos FOI har utvecklats mellan 2008 och 2012. Förändringar i lönestruktur och andra s.k. mixeffekter gör det svårt att se endast till debiteringsgrad eller timpriser för att avgöra hur effektiviteten har utvecklats. Exempelvis så kan medeltimpriserna ha sjunkit i perioden till följd av att en ökad andel av personalen befinner sig i ”billigare” timpriskategorier – något som inte är en effektivisering utan en s.k. mixeffekt. Av underlaget går det dock att säga att debiteringsgraden har utvecklats i positiv riktning, samt att medeltimpriserna mot kund har sjunkit.

### 13.5.3 Överväganden och bedömningar

Det är Förvarsstrukturutredningens uppfattning att statsmakterna bör ställa fortsatta krav på en kontinuerlig effektivisering hos försvarsmyndigheterna – så även FOI. Detta är dessutom förmodligen nödvändigt om föreslagna reduceringar i Förvarsmaktens FoU ska vara möjliga att genomföra som planerat.

Ett sätt att avkräva FOI ytterligare effektiviseringar, till gagn för huvudkunderna, är att dessa ska kunna betala mindre för samma verksamhet. Utredningen anser därför att ett sätt att närma sig frågan om effektivitet är att kräva, under krav på konstanta redovisningsprinciper, att FOI inom ramen för sin verksamhet genomför åtgärder som ytterligare sänker myndighetens medeltimpriser. Med konstanta redovisningsprinciper avses i detta fall att FOI ska

<sup>22</sup> Medeltimpriset definieras som ett sammanvägt genomsnittligt pris av samtliga priskategorier, viktat med antalet timmar i respektive kategori.

<sup>23</sup> Detta motsvarar cirka 55 449 tkr av FOI:s omsättning 2010.

återredovisa en förändring av medeltimpriset samtidigt som vikterna för olika personal- och priskategorier (för att undvika s.k. mixeffekter) hålls konstanta. Detta innebär redovisningsmässigt att en medeltimprissänkning ska redovisas samtidigt som de olika timpriskategoriernas procentandelar i medeltimpriset hålls konstanta:

**Tabell 13.6 Procentandelen timmar i olika timpriskategorier hos FOI 2007-2010**

Kategori	2010	2009	2008	2007
1	5 %	6 %	6 %	4 %
2	11 %	16 %	16 %	13 %
3	23 %	24 %	23 %	24 %
4	42 %	34 %	33 %	34 %
5	19 %	18 %	20 %	24 %
6	0 %	1 %	1 %	1 %

*Källa:* FOI:s årsredovisning 2010.

*Kommentar:* I tabellen går priskategorierna från 1-6 med 1 som den dyraste kategorin och 6 som den billigaste.

I tabellen ovan innebär det att medeltimpriset 2010 ska beräknas med 2008 års vikter för de olika kategorierna.

Ett sådant arbete måste dock noga följas och analyseras för att inte s.k. rena mixeffekter<sup>24</sup> ska omintetgöra effekten. Utredningen anser därför att regeringen bör nyttja någon av sina stabsmyndigheter – förslagsvis statskontoret – för att följa upp utvecklingen rörande effektiviteten vid FOI framöver.

Med utgångspunkt i utvecklingen mellan 2008 och 2010 anser utredningen det rimligt att kräva att effektiviseringen i perioden 2008 till 2012 ska kunna motsvara cirka 7 procent. Detta beräknas ge en rationaliseringseffekt på cirka 65–75 miljoner kronor 2012 jämfört med 2008, spritt över FOI:s samtliga uppdrag.<sup>25</sup> Sett till Försvarmaktens, FMV:s och regeringskansliets andel (cirka 77 procent av 2010 års omsättning) av FOI:s intäkter så skulle detta innebära ett värde av cirka 51–59 miljoner kronor för huvudkunderna. Försvarsstrukturutredningen anser, utöver det som redan har berörts, att den s.k. forskningsnära verksamheten vid FOI tydligare behöver redovisas. Mängden strategiska satsningar och annat som ingår i

<sup>24</sup> Exempel på sådana effekter är om personalens lönestruktur alternativt innehållet i beställningarna radikalt förändras.

<sup>25</sup> Utredningen ser att vissa av de reduceringar som tidigare har beskrivits i kapitel 12 kan ha finansierats/möjliggjorts genom effektiviseringar av den här karaktären.

den forskningsnära verksamheten måste diskuteras med FOI:s viktigaste uppdragsgivare (försvarsmyndigheterna och Regeringskansliet) och avvägas mot annan verksamhet. Utredningen inser att FOI ser dessa satsningar som nödvändiga för att upprätthålla en långsiktig relevans, men anser ändå att verksamheten tydligare måste behandlas i huvudkundernas större sammanhang och i all väsentlighet beställas som direkta uppdrag av dem eller andra kunder. Utredningens intention är att detta ska taktas mot de åtgärder för att säkerställa långsiktighet och relevans hos de viktigaste utförarna av försvaret FoU som presenterades i kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*.

Utredningen finner ytterligare tillförsikt i att det går att nå de beskrivna effektiviseringarna vid FOI när FOI jämförs med andra tjänsteproducerande aktörer. En jämförelse med ett antal konsultföretag i tekniktjänstesektorn med jämförbar omsättning per anställd som FOI uppvisar en debiteringsgrad 2008 på cirka 77 procent vilket är jämförbart med FOI. Om hänsyn tas till att dessa företag levererar en högre rörelsemarginal än myndigheter anser utredningen att det potentiellt finns utrymme för effektiviseringar hos FOI i nivån 5–10 procent.

## **13.6 Försvarshögskolan nuvarande och framtida verksamhet**

### **13.6.1 Inledning**

I detta avsnitt beskriver utredningen vilken verksamhet FHS utför i dag (2008–2010) samt vilken verksamhet som FHS kan förväntas utföra i framtiden (2012 och framåt). Vi beskriver även vissa krav på och särskilda förhållanden för FHS:s framtida verksamhet. Till skillnad från FOI, som har FoU och angränsande verksamhet som sin huvuduppgift, har FHS ett bredare uppdrag.

Huvuduppdraget för FHS ligger i utbildning, kursverksamhet och kompetensuppbyggnad av främst Försvarmaktens personal. FHS är dock även en utförare av FoU – skolan är bl.a. genom högskolelagen ålagd att genomföra såväl forskning som utbildning. FoU-verksamheten motiveras bl.a. av att den stärker FHS i huvuduppgiften eller har en produktionsrationalitet tillsammans med verksamhet som ingår i huvuduppgiften.

Försvarsstrukturutredningen har dock valt, i enlighet med utredningens direktiv, att först och främst se till den FoU som FHS bedriver.

### 13.6.2 Dagens FoU-verksamhet

En längre beskrivning av FHS:s verksamhet återfinns i kapitel 6, *Försvarsmyndigheterna*. FHS bedriver/indelar forskning i ett antal områden. Ämnesområdena som FHS verkar inom, enligt årsredovisningen för 2010, är:

- 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.

Ämnena krigsvetenskap och militärteknik är ämnen som i Sverige är unika för FHS, vilket innebär att högskolan på egen hand har ansvar för dessa ämnens utveckling nationellt. De övriga ämnena utgör unika inriktningar inom ämnen som återfinns på andra svenska lärosäten. Intäkterna för FHS har, enligt årsredovisningar, tidigare år fördelat sig på följande sätt:

Tabell 13.7 Intäkter för FHS 2008-2010

Intäkter	2010	2009	2008
Utbildning	373 340	355 138	230 924
varav anslag	203 339	169 907	72 776
varav avgifter och andra ersättningar	168 277	184 300	155 512
varav bidrag	1 249	526	736
varav övrigt	475	405	1 900
Forskning	176 263	164 544	152 105
varav anslag	73 471	64 301	53 514
varav avgifter och andra ersättningar	87 349	70 569	76 647
varav bidrag	15 219	29 484	20 730
varav övrigt	224	190	1 214
<b>SUMMA:</b>	<b>549 603</b>	<b>519 682</b>	<b>383 029</b>

Källa: FHS årsredovisning.

Stora delar av förändringarna i verksamhetsvolymen utgörs av att officersprogrammet 2008 överfördes från Försvarsmakten till FHS.

2010 fördelade sig intäkterna från aktörer till olika ämnen som FHS bedriver forskning inom enligt nedan:

Tabell 13.8 Intäkter för FHS rörande ämnen som skolan bedriver forskning inom 2010

(mnkr)	Finansiär							S:a
	Forskningsämne	Försvarsmakten	Anslag 1:7	MSB <sup>1</sup>	Anslag 2:55	Kammarkollegiet	UD <sup>2</sup>	
Militärhistoria	-	1,5	-	1,1	1,3	-	0,3	4,3
Folkrätt	-	2,5	-	0,4	-	0,0	0,9	3,8
Krigsvetenskap	17,1	27,5	-	2,4	-	0,2	0,0	47,3
Ledarskap	20,3	9,2	0,6	2,0	-	-	1,4	33,5
Ledningsvetenskap	22,5	5,2	-	0,6	-	-	0,8	29,0
Militärteknik	2,5	9,4	-	-	-	-	0,1	12,1
Krishantering	-	6,5	18,8	1,6	1,1	2,5	4,1	34,5
Säkerhetspolitik	-	2,1	-	0,8	1,3	-	-	4,3
Övr.	2,4	0,6	-	-	-	-	0,6	3,6
<b>S:a</b>	<b>64,9</b>	<b>64,6</b>	<b>19,4</b>	<b>8,9</b>	<b>3,8</b>	<b>2,7</b>	<b>8,2</b>	<b>172,5</b>

Källa: Skriftligt underlag från FHS.

Kommentar: P.g.a. avrundning så kan summering av respektive finansiär och/eller ämne skilja sig marginellt från de ingående delarna.

<sup>1</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

<sup>2</sup> Utrikesdepartementet



FHS har till utredningen redovisat underlag som kan liknas vid FOI:s resonemang rörande debiteringsgrader. Skolan använder sig av ett mått som innebär att debiteringsgraden mäts som antal debiterade timmar hos den externt debiterbara personalen i förhållande till det totala antalet timmar hos samma personal. Denna debiteringsprincip är i viss utsträckning jämförbar med FOI:s debiteringsgrad vid forskningsavdelningarna.

I perioden 2008 till 2010 utvecklas debiteringsgraden vid FHS på följande sätt:

**Tabell 13.9 Debiteringsgrad vid FHS<sup>26</sup>**

	2010	2009	2008
Debiteringsgrad FHS externt debiterbara personal	78,7 %	77,6 %	66,2 %

*Källa:* FHS årsredovisning.

Utöver detta nyckeltal kan även en debiteringsgrad för hela FHS, likt FOI:s totala debiteringsgrad, beräknas:

**Tabell 13.10 Total debiteringsgrad vid FHS<sup>27</sup>**

	2010	2009	2008
Debiteringsgrad vid FHS totalt	66,1 %	60,0 %	54,0 %

*Källa:* FHS årsredovisning och skriftligt underlag från FHS.

Sett i ljuset av detta så har debiteringsgraden för externt debiterbar personal respektive FHS totalt sedan 2008 ökat med 12,5 respektive 12,1 procent.

Ses i stället till utvecklingen av medeltimpriser så har dessa utvecklats på följande sätt (i 2007 års priser):

<sup>26</sup> Skriftligt underlag från FHS.

<sup>27</sup> Egen beräkning utifrån skriftligt underlag och FHS årsredovisningar 2008–2010. Beräkningarna bygger på antal debiterade timmar dividerat genom antal årsarbetskrafter dividerat genom antal timmar i en årsarbetskraft:

2008  $(293\,073/310)/1750 = 0,54$

2009  $(366\,704/349)/1750 = 0,60$

2010  $(397\,748/344)/1750 = 0,66$

Tabell 13.11 Kalkylerade medeltimpriser vid FHS<sup>28</sup>

	2010	2009	2008
Medeltimpris	931	861	864

Källa: FHS årsredovisning.

Medeltimpriset mot kund har således ökat med cirka 7,8 procent i perioden.

Likt FOI är det svårt att ge exakta mått på hur effektiviteten hos FHS har utvecklats mellan 2008 och 2010. För FHS är detta än svårare då utvecklingen av medeltimpriserna inte ger samma signal som utvecklingen av debiteringsgrad. Denna inkonsistens är svår att förklara men kan antas bero på olika s.k. mixeffekter. Detta innebär att ökningen av debiteringsgrad, vilket har en inneboende verkan på timpriserna i en neråtgående riktning, förmodligen har mötts genom att olika produktionsfaktorer samtidigt har ökat i pris. Exempel på en sådan utveckling skulle kunna vara förändringar i lönestrukturen alternativt om FHS lokaler eller andra insatvaror är förknippade med ökande kostnader. Ännu en försvårande omständighet är att medeltimpriserna grundas på förkalkyl. Detta innebär att analyser av produktivitet blir vanskliga då verklig produktion påverkar hur de verkliga medeltimpriserna skulle ha sett ut i en efterkalkyl. Detsamma gäller för FOI. Underskott och överskott är båda indikationer på att medeltimpriset är satt för låg respektive högt i förkalkyl. Det som kan utläsas av årsredovisningarna är t.ex. att FHS 2008 gjorde en förlust på cirka 22 mnkr och att timpriset alltså var för lågt. 2010 gjorde FHS ett överskott på cirka 35 mkr och timpriset därmed kan konstateras varit för högt satt. FOI gjorde under samma period överskott – vilket då skulle tala för att timpriset var för högt satt.

Sammanfattningsvis är det dock Försvarsstrukturutredningens uppfattning att frågor rörande hur effektiviteten har utvecklats vid FHS är mycket svåra att besvara på grund av de motsägelsefulla signalerna.

<sup>28</sup> Skriftligt underlag från FHS samt egen omräkning till fasta priser genom deflatering med Konsumentprisindex. Det kan alltid ifrågasättas på vilket sätt som priser omräknas till fasta priser. Trenden är dock så pass tydlig att Försvarsstrukturutredningen förutsätter att beskrivningen av FHS medeltimpriser inte är en effekt av en felaktig omräkning.

### 13.6.3 Morgondagens FoU-verksamhet

Det är svårt att direkt se hur de förändringar i frågor rörande Försvarmaktens FoU som tidigare beskrivits i kapitel 12. *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, slår mot verksamheten vid FHS. I termer av VG 3 så återfinns de verksamheter som FHS spelar en viktig roll för främst likt FOI inom *Forskning, studier och konceptutveckling* samt *övrig koncernövergripande FoU*:

- Inom *forskning* är FHS en leverantör inom vissa FoT-områden. Området *krigsvetenskap* är i praktiken FHS ensam leverantör av. *Ledning och MSI* är ett annat centralt område där FHS spelar en betydande roll (knappt ¼ av FoT-områdets totala verksamhet är förlagd vid FHS). Dessutom verkar FHS på området *Organisation, profession och personal*.
- Inom *studier och konceptutveckling* samt *övrig koncernövergripande FoU* stödjer FHS Försvarmakten i viss utsträckning.

FHS har till utredningen redovisat hur myndigheten ser på sin kommande ekonomiska situation. I perioden 2011 till och med 2014 har myndigheten planerat för intäktsminskningar på cirka 100 miljoner kronor. Av dessa är cirka 13–18 miljoner reduceringar av Försvarmaktens forskningsbeställningar och 16–20 miljoner kronor reduceringar i den forskningsverksamhet som finansieras av anslaget 1:7. Totalt förväntar sig FHS en utveckling som innebär att Försvarsdepartementets och Försvarmaktens forskningssatsningar minskar med cirka 24–31 respektive 20–28 procent relativt utfallet 2010 – totalt mellan 17 och 22 procent av de totala forskningsmedlen, förutsatt att alternativ finansiering inte kan finnas.

Oavsett om alternativ finansiering kan erhållas eller ej så minskar den relativa finansiella vikten hos Försvarsdepartementet och Försvarmakten rörande FoU vid FHS – allt annat lika – från cirka 76 procent av finansieringen till mellan 71 och 69 procent. Om alternativ finansiering kan finnas i samma utsträckning som intäkterna från Försvarsdepartementet och Försvarmakten reduceras minskar den relativa vikten ytterligare till mellan 58 och 53 procent.

Reduceringarna innebär att samtliga ämnen och verksamheter som finansieras av Försvarmakten och anslag 1:7 kan komma att påverkas. En intäktsminskning på cirka 100 miljoner är dessutom så pass stor del av FHS omsättning att den kan förväntas påverka verksamhetslogiken hos skolan.

Allt detta sammantaget kan sammanfattas som att FHS även i fortsättningen förväntas vara en av huvudleverantörerna av FoU-relaterad verksamhet på försvars- och säkerhetsområdet. Denna bild måste dock kompletteras med att stora reduktioner genomförs i perioden och att finansieringsfrågan för olika forskningsämnen kan komma att bli osäker.

#### 13.6.4 Problemställningar

##### Kritisk massa i kunskapsproduktionen – en fråga om relevans

Utredningen har tidigare redovisat resonemang rörande frågor om kritisk massa hos främst FOI. Samma frågor behöver ställas rörande FHS verksamhet.

En reduktion av FHS verksamhet med nära 100 miljoner kronor eller cirka en femtedel av omsättningen påverkar förutsättningarna för skolan att upprätthålla en acceptabel nivå på forskning etc. Samtal med och underlag från berörda experter pekar på att FHS i realiteten har fler ämnen än man har medel för. För de mest unika ämnena uppfattas medel finnas för nödvändig ämnesutveckling genom särskilda medel från anslaget 1:7 – men för de övriga uppfattas situationen som problematisk.

Denna bild blir än mer problematiskt om hänsyn tas till FHS ambitioner att kunna satsa på forskningsexamina. FHS har i dag inte rätt att utfärda forskningsexamina, utan hanterar detta i samarbete med andra lärosäten.<sup>29</sup> Ett led i akademiseringen av officersutbildningen är att åstadkomma en ämnesutveckling som kan bilda basen för en utveckling där officerarnas yrkesutövning kan baseras på både vetenskap och beprövad erfarenhet. För att lyckas med detta behöver officersyrkets unika förutsättningar definieras och grunden läggas till egen specifik högre akademisk offentlighet. Motsvarande processer har redan skett för exempelvis ingenjörer, sjuksköterskor, ekonomer m.fl. Detta kräver att akademiska ämnen som inte finns i dag utvecklas – företrädesvis ur de ämnesområden som FHS har i dag. Denna process uppfattas av Försvarsstrukturutredningen vara dyrbar/kostsam, och dessutom tidskrävande, och kräva ny finansiering alternativt ta av existerande medel från anslaget 1:7 – vilket utredningens bedömer såsom olämpligt.

---

<sup>29</sup> I kapitel 8, *Internationell utblick*, avsnitt 8.2.2 redogörs för situationen i Finland. Utredningen noterar i sammanhanget att den finska försvarshögskolan, trots sin skillnad i storlek, har rätt att utfärda examen på forskarnivå.

Dessutom så skulle det förmodligen krävas nya medel för att sedan driva forskarutbildningarna vidare efter att examensrättigheter har uppnåtts, vilket är osäkert – rättigheter åtföljs inte automatiskt av ökade anslag.

Samtidigt erfar utredningen, efter samtal med berörda vid myndigheterna och departement, att efterfrågan av den forskning som bedrivs vid FHS ofta är av en mer tillämpad natur än vad som i realiteten produceras. Denna inneboende konflikt är naturlig mot bakgrund av det ovanstående. Om FHS övergripande vision och ambition är en akademisering av officersyrket och att lägga grunden för en högre akademisk offentlighet så innebär detta att FHS behov av forskning kommer att bli mer ämnesutvecklande och teoretiskt inriktad. Detta innebär redan i dag, och kommer att innebära i en ökad utsträckning i framtiden, en konflikt mellan vad beställarna uppfattar sig ha behov av i närtid och vad FHS anser sig behöva på sikt. I denna iakttagelse ligger förmodligen även en del av förklaringen till huvuduppdragsgivarnas planerade reduceringar av forskningsmedlen vid skolan. Om inte man uppfattar sig få tillräckligt tillämpad forskning från FHS för att täcka de behov uppdragsgivarna uppfattar sig ha föreligger en uppenbar risk att dessa lägger sina beställningar hos andra. Denna utveckling ger även en fingervisning om att ytterligare reduceringar är att vänta. Det är även den signal som utredningens samtal med berörda experter sänder.

Sammantaget gör därför Försvarsstrukturutredningen bedömningen att det föreligger en uppenbar risk att forskningsämnen hos FHS riskerar att komma att bli, och redan i dag är, underkritiska. Denna trend förstärks kraftigt av att en än högre kritisk massa kan komma att krävas för arbete med att få en ökad vetenskaplig kvalitet i FHS ämnen och erhålla, samt bibehålla, examensrätt på forskarnivå.

### **Finansiering, inflytande och ansvar**

De ovanstående resonemangen ställer frågor om ansvaret för FHS verksamhet på sin spets. FHS ser framför sig en utveckling med akademisering av officersyrket och ett arbete för att erhålla en egen

högre akademisk offentlighet.<sup>30</sup> Denna process uppfattar utredningen som kostsam och tidskrävande. Förutsatt att arbetet med att få den relevanta examensrätten tar skolan mellan tre till fem år och att själva forskarutbildningen i sin tur tar cirka fem år så står statsmakterna inför en situation där det kan ta nästan tio år innan FHS har erhållit examensrätt och har en situation där systemet på ett hållbart sätt kan reproducera sig. Det är Forsvarsstrukturutredningens uppfattning att denna typ av processer, som dessutom kan förväntas behöva mer resurser än i dag, kräver tydliga garantier rörande stabilitet i finansieringen och politisk inriktning.

Sett till huvuduppdragsgivarnas (Forsvarsmakten och Forsvarsdepartementet) signalerade behov, samt mot bakgrund av att stora reduktioner på försvars- och säkerhetsområdet är att vänta, ser inte utredningen att förutsättningar i dag finns för den utveckling som FHS strävar efter. Finansieringen uppfattas dessutom vara osäker och volatil. Oavsett vad statsmakterna ser framför sig kopplat till FHS framtid så måste det följa finansiella och politiska förutsättningar för en sådan utveckling. Så uppfattas inte situationen vara i dag. Ytterst måste därför statsmakterna fråga sig, speciellt i ljuset av att huvudmannskapet ligger hos någon annan än Forsvarsdepartementet – närmare bestämt Utbildningsdepartementet – vem som ska ta ansvar för FHS framtid?

### 13.7 FHS framtida organisation och koppling till vetenskapssamhället

#### Utredningens bedömning:

FHS bör erhålla en större grundfinansiering genom anslag, motsvarande de intäktsminskningar som redovisats – rörande forskning i storleksordningen cirka 40 miljoner kronor (av en total intäktsminskning på cirka 100 miljoner kronor) – i syfte att säkerställa nödvändig ämnesutveckling och finansiering av forskning.

Om en sådan lösning inte är önskvärd/möjlig så är det utredningens uppfattning att organisatoriska åtgärder behöver vidtas. I första hand bör då FHS inordnas i ett annat lärosäte – förslagsvis KTH. I andra hand bör FHS i enlighet med stöd-

<sup>30</sup> *Vision för Forsvarshögskolan 2014*, <http://www.fhs.se/Documents/Externwebben/om-fhs/Styrdokument/forsvarshogskolans-vision.pdf> (2011-03-25) samt samtal med rektor och uppgifter från FHS.

utredningens förslag avvecklas varvid delar av verksamheten förs över till Försvarsmakten respektive inordnas som en del av ett befintligt universitet eller högskola.

Oberoende av ovanstående bör FHS snarast inleda en diskussion med sina huvuduppdragsgivare rörande möjligheten att avträda två eller flera av sina forskningsämnen till förmån för de ämnen som i Sverige är unika för skolan. Uppdragsgivarna får därefter tillgodose behoven på de avträdde områdena genom riktade satsningar mot andra lärosäten.

### 13.7.1 Överväganden och bedömningar

Försvarsstrukturutredningen har tidigare redovisat situationen vid FHS, samt hur den nära framtiden kan förväntas utveckla sig. Vi kan konstatera att det finns betydande problem och osäkerheter i FHS:s verksamhet – varav skolan själv saknar kontroll över stora delar.

Dessutom dras skolan med stora kostnader för produktionen bl.a. på grund av ett, jämfört med andra lärosäten, högt kostnads-<sup>31</sup> läge. Kombinationen av att vara en liten högskola, högt löneläge<sup>32</sup>, och att verksamheten är organiserad på annat sätt än andra lärosäten gör att de indirekta såväl som direkta kostnaderna blir höga. Om verksamheten vid FHS jämförs med exempelvis de olika skolorna vid KTH så kan konstateras en mycket stor skillnad i utväxlingen mellan medel och resultat.<sup>33</sup> Nedan jämförs FHS med en genomsnittlig skola vid KTH:

**Tabell 13.12 Jämförelse mellan FHS och KTH för 2009**

	FHS	Genomsnittlig skola hos KTH
Antal studenter	635	1 476
Antal doktorander	11	163
Antal anställda	349	282
Intäkter (tkr)	519 087	332 019

*Källa: Statskontorets rapport – Analys av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och KTH.*

<sup>31</sup> Detta kommer bl.a. av att skolan ofta har färre elever per kurs relativt andra lärosäten.

<sup>32</sup> Detta kommer bl.a. av den höga andelen officerare – vilka har högre lönekostnader än "normala" lärare – relativt andra lärosäten.

<sup>33</sup> PM 2011. *Analys av möjligheterna till utökad samverkan mellan FHS och KTH*. Statskontoret, (Dnr 2011/29-5).

Om FHS huvuduppdrag förutsätts vara främst utbildning så kan avgörande skillnader ses. Exempelvis så är antalet anställda cirka 2,9 gånger högre per student hos FHS än vid exempelvis KTH:s skolor.

Utgångspunkten för Förvarsstrukturutredningen är att säkerställa främst Förvarsmaktens tillgång till forskningsbaserad kunskap och starka forskningsmiljöer. Om en sådan tillgång inte kan tillgodoses genom satsningar på FHS eller FOI, alternativt om tillgången på ett mer kostnadseffektivt sätt kan säkras på annat håll, så anser utredningen att det är vår uppgift att föreslå strukturella förändringar.

Förvarsstrukturutredningen anser att framtiden för FHS är osäker. Med risker för att kritisk massa underskrids och därpå följande bristande kvalitet i forskningen så innebär detta oacceptabla risker för Förvarsmakten. Utredningen har haft en dialog med huvudmannen (Utbildningsdepartementet) rörande FHS:s framtid och behoven av långsiktighet i såväl politisk styrning som finansiering. Detta uppfattas som särskilt viktigt i ljuset av FHS ambitioner och huvudkundernas planerade beställningsreduktioner. Utredningens uppfattning är att statsmakterna har att välja mellan krav på strukturella förändringar, en säkrad stabil finansiering eller förändrade ambitioner och politisk inriktning för skolan. Dagens situation uppfattas inte som långsiktigt hållbar.

Inom ramen för utredningens arbete har flertalet organisatoriska förändringar, med tillhörande fördelar och nackdelar, undersökts – främst genom uppdrag till statskontoret. Statskontorets rapporter återfinns som bilagor till betänkandet. Dessa redogörs för nedan:

I den första av rapporter undersöks möjligheterna till en organisatorisk lösning likt den vid Karolinska Institutet där FOI såväl som FHS skulle ingå. Inom uppdraget har Statskontoret övergripande analyserat två frågeställningar. Den första handlar om hur ökade synergier mellan FOI:s och FHS verksamheter eventuellt kan uppnås. Här är Statskontorets slutsats att den lämpligaste vägen för att realisera de synergier som kan finnas är att ytterligare pröva olika möjligheter att stärka nätverket mellan FOI och FHS samt deras primära uppdragsgivare Regeringskansliet, Förvarsmakten och MSB. Ett sätt att i praktiken göra detta kan vara att etablera en gemensam centrumbildning inom det säkerhetspolitiska området. Möjligheten att föra vissa verksamheter från FOI till FHS har övervägts. Statskontoret har dock bedömt att detta inte skulle leda till några ekonomiska besparingar, att verksamhetsvinsterna är



osäkra samt att det skulle inverka menligt på FOI:s möjligheter att utföra sitt uppdrag. Försvarsstrukturutredningen gör mot bakgrund av detta bedömningen att en överföring av verksamhet från FOI till FHS främst skulle vara att se som en medelförstärkning av den ämnesutvecklande och teoretiska forskningen vid FHS, på bekostnad av den tillämpade och behovsstyrda forskning som FOI utför i dag – således en fråga för statsmakterna om prioritering mellan olika verksamheter snarare än en förvaltningsmässig åtgärd för att få ökad rationalitet i verksamhet och ekonomi. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå en sådan omprioritering mellan FOI:s och FHS verksamheter. Dessutom anser utredningen inte, förutsatt att en överföring av verksamhet från FOI till FHS har ambitionen att den överförda verksamheten ska vara likartad eller bättre i termer av leveranser, att FHS behov tillfredställs av en större mängd tillämpad FoU (vilket är den centrala skillnaden mellan FOI och FHS verksamheter). FHS behov av forskning är främst av ämnesutvecklande och teoretiskt karaktär – FOI:s är främst av tillämpad och policystödjande karaktär. Således innebär en överföring av verksamhet från FOI till FHS antingen att;

1. (om verksamheten som tidigare var vid FOI förutsätts leverera oförändrat eller bättre – dvs. om huvudkundernas behov fortsatt ska tillfredställas) överföringen i realiteten inte stärker FHS – skolan blir helt enkelt bara tvingad att driva en ny verksamhet

eller;

2. (om verksamheten som tidigare var vid FOI tillåts omformas till FHS behov) huvudkundernas behov av FOI:s verksamhet måste tillgodoses på andra sätt – överföringen är således att se som en medelförstärkning genom att prioritera bort FOI:s nuvarande verksamhet.

Försvarsstrukturutredningen anser därför inte, i ljuset av att FOI:s verksamhet uppfattas vara fortsatt efterfrågad i framtiden samt att FHS inte tydligt stärks i sin roll av att tvingas utföra FOI:s nuvarande verksamhet, att det finns anledning att överföra verksamhet mellan FHS och FOI.

Karolinska Institutet (KI) arbetar med ett holdingbolag för att kommersialisera vissa av de upptäckter som görs i forskningsverksamheten. Den andra frågeställningen i Statskontorets första uppdrag är om denna modell kan användas för att i ökad utsträckning

nyttiggöra forskningsresultaten inom försvarsområdet. Här gör Statskontoret bedömningen att det inte vore rationellt och kostnads-effektivt för FOI och/eller FHS att starta ett eget holdingbolag för att kommersialisera gjorda upptäckter. Statskontoret föreslår i stället att framför allt FOI etablerar ett samarbete med befintlig innovationsverksamhet vid något lärosäte, förslagsvis KTH. Vidare kan en ökning av de prekommersiella aktiviteterna inom FOI prövas, för att eventuellt öka den mängd upptäckter som går vidare till kommersialisering i den form som ligger i holdingbolagstanken.

I den andra av rapporter har i stället undersökts möjligheter till utökad samverkan mellan FHS och KTH – även i den mest långtgående formen, dvs. inordning. Statskontoret bedömer att en utökad samverkan mellan FHS och KTH är möjlig, också i den mest långtgående formen. Det finns vissa tekniska svårigheter, t.ex. avseende ett antal särregleringar som FHS i dag har, men dessa bedöms vara hanterbara. Bland de konsekvenser av en inordning som identifieras märks t.ex. minskade kostnader för lärosätesadministration, stärkta möjligheter till examensrätt på forskarnivå för FHS, samt ett minskat formellt inflytande över FHS för Försvarsmakten och MSB. Statskontoret har inte kunnat fastställa hur stora besparingar en eventuell inordning skulle kunna generera, men indikerar att cirka 40 tjänster skulle kunna sparas vid ett inordnande. Dessa beräkningar är dock förknippade med osäkerheter.

Försvarsstrukturutredningen ser att en inordning i ett annat lärosäte skulle vara förknippat med utmaningar, men det kan i ljuset av det ovanstående komma att bli nödvändigt.<sup>34</sup> Ett alternativ skulle vara att FHS avträdde flera av sina icke-unika ämnen till förmån för de ämnen som FHS i Sverige är ensam om och därmed konsoliderade de kvarvarande medlen. Detta skulle då kunna ge en mer rationell produktion av FoU vid FHS som kunde få bättre stordriftsfördelar i de kvarvarande ämnena. I dag uppfattar Försvarsstrukturutredningen att skolan dras med en svår produktionsrationalitet där skolan förväntas uppvisa en bredd som innebär att man ”kan lite om mycket” snarare än ”kan mycket om lite”. De initiala kostnader som krävs för att få en produktion till stånd utgör förmodligen en stor del av totalkostnaden. Dessa tendenser förstärks i takt med att skolans medel minskar samtidigt som kraven på bredd kvarstår. Samtidigt innebär en konsolidering

---

<sup>34</sup> Liknande tankar har tidigare förts av Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) i remissvaret till den s.k. stödutredningen.

av existerande medel att skolan riskerar rollen som en utförare av forskning för fler aktörer än Försvarsmakten – exempelvis MSB.

I kapitel 12, *Den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten*, har tidigare berörts behovet av att vidgat se på hela samhällets behov av FoU på försvars- och säkerhetsområdet. FHS är i likhet med FOI en aktör som har en tydlig position kunskapsmässigt som en av huvudleverantörerna mot det civila samhället i frågor rörande samhällets säkerhet. Samtidigt visar utvecklingen för FHS på att huvuduppdragsgivarna inte i samma utsträckning som tidigare har möjlighet att finansiera behov som är gemensamma med andra delar av samhället alternativt som det övriga samhället har. Det är Försvarsstrukturutredningens bedömning att de civila samhället i framtiden i en högre utsträckning måste vara beredd att genom riktade satsningar säkerställa tillgång till strategiskt viktig kunskap. Därmed måste statsmakterna, om intentionen är att FHS ska verka bredare än för Försvarsmaktens behov, i framtiden vara beredda att gå in med finansiering för att säkerställa att marknadsmisslyckanden inte uppstår i produktionen av kunskap för försvar och säkerhet.

Försvarsstrukturutredningen gör med anledning av det ovanstående bedömningen att en fortsatt akademisering av FHS, samt fortsatt bred roll rörande samhällets säkerhet, kräver en direkt grundfinansiering i formen av anslag från huvudmannen. FHS särskilda position, med helt unika ämnen eller unika tillämpningar, gör även att formerna att söka finansiering till förmån för ämnesutveckling och forskning är mer begränsade för FHS än andra lärosäten. Andelen forskningsmedel som går att söka är begränsade. De medel som Försvarsmakten lägger på skolan skulle med en grundfinansiering genom anslag därmed kunna användas uteslutande för att adressera de frågor som Försvarsmakten har – och inte till exempel ämnesutveckling och akademisering. Om en sådan finansiering, med tillhörande politisk inriktning, inte kan komma till stånd är det utredningens uppfattning att endast strukturförändring eller ny politisk inriktning kvarstår som möjliga handlingsalternativ. Flertalet experter har dock uppmärksammat att en nedläggning av skolan i enlighet med stödutredningens förslag skulle innebära en betydande ambitionsminskning och förändring av verksamhetens innehåll i en negativ inriktning.

Försvarsstrukturutredningen noterar i sammanhanget att Riksrevisionen tidigare har påpekat att volymen beviljade men ej förbrukade forskningsmedel vid landets universitet och högskolor

har ökat med cirka 74 procent sedan 1998. Under 2009 uppgick detta belopp till cirka 12,8 miljarder kronor. FHS har inte sådana oförbrukade forskningsmedel och upplever svårigheter att finna forskningsmedel att söka

Utredningen noterar dessutom att Försvarmakten i dagsläget har kostnader i storleksordningen 70-80 miljoner kronor årligen för studenter som erhåller ersättningar från Försvarmakten istället för att finansiera studierna med studiemedel.

# 14 En sammanhållen försvarslogistik

## 14.1 En sammanhållen försvarslogistik

**Utredningens förslag:** Materiel- och logistikförsörjningen föreslås slås samman till en integrerad verksamhet, benämnd försvarslogistik. Beredskaps- och tillgänglighetskrav är, tillsammans med behovet av rationalisering och effektivisering, styrande ingångsvärden. Allt i syfte att uppnå de krav som ålagts det användbara och tillgängliga försvaret.

Den sammanhållna försvarslogistiken organiseras inom ramen för ett beställar- och en utförarförhållande med tydliga uppgifter och en entydig ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Försvarets materialverk (FMV). På så sätt möjliggörs att beställningar kan ske på högre systemnivåer där strävan att nå största möjliga rationalitet och effektivitet utgör fokus tillsammans med livscykelkostnaderna för systemen.

Den del av logistikverksamheten som ingår i insatsorganisationen i form av fristående logistikförband, eller i andra förband ingående logistikenheter, ska även framgent utgöra militär verksamhet vilken kravsätts i förbandsmålsättningar utifrån operativa ramvillkor.

## Skälen för utredningens förslag

### *Inledning*

Regeringen<sup>1</sup> har konstaterat att den renodling av myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen som regeringen bedömer som lämplig hittills endast har genomförts i mindre omfattning.

I direktiven till Försvarsstrukturutredningen framgår det att utredningen bör utforma ett förslag som åstadkommer en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Förslaget ska utformas för att vara ändamålsenligt och samtidigt möjliggöra god effekt samt kostnadsminskningar. Vidare ska förslag på renodling av ansvar och uppgifter lämnas. Utredningen har utgående från detta analyserat verksamheten inom materiel- och logistikförsörjningen.

Försvarsstrukturutredningen kan inledningsvis konstatera att Stödutredningen inte lämnade något specifikt förslag om en sammanslagen process eller verksamhet för materiel- och logistikförsörjningen. Stödutredningen utgick i stället från att Försvarsmakten vidtar de åtgärder som krävs för att organisera logistikverksamheten på ett lämpligt sätt. Till stöd för detta angav Stödutredningen att Försvarsmaktens, då pågående interna utvecklingsarbete rörande logistiken<sup>2</sup>, hade resulterat i en samlad processöversikt på överordnad nivå. Dock föreslog Stödutredningen att FMLOG skulle åläggas ett årligt besparingsbeting.

Av FMV:s remissvar till Stödutredningen framgår att myndigheten inom ramen för en utvecklad beställar- och utförarmodell förordar att verksamheterna inom materiel- och logistikförsörjningen samordnas och sammanhålls och att en renodling av myndigheternas ansvar och uppgifter sker. Försvarsmakten framhöll å sin sida bl.a. behovet av en sammanhållen process och en sammanhållen logistikledning.

I sammanhanget noterar Försvarsstrukturutredningen att Försvarsmakten, dels i sitt svar på planeringsanvisningarna inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen dels i efterföljande budgetunderlag<sup>3 4</sup>, har föreslagit en sammanhållen materiel- och logistikförsörjningsprocess. Utredningen kan dock konstatera att några

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition, *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), s. 86.

<sup>2</sup> Slutrapport PROD 5: *Försvarslogistik*, 9 december 2008.

<sup>3</sup> Komplettering till Försvarsmaktens budgetunderlag för 2009, 15 maj 2008.

<sup>4</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2010 med särskilda redovisningar, den 26 februari 2009 HKV beteckning 23838:53085.

strukturella förändringar inte har skett vare sig inom myndighetens organisation eller genom en förändrad ansvarsfördelning.

Utredningen kan vidare, likt Stödutredningen, konstatera att det råder enighet mellan Försvarsmakten och FMV om att det finns ett gränssnittsproblem och dubbelkompetenser inom materiel- och logistikverksamheterna, som medför ökade kostnader och oklara ansvarsförhållanden mellan de olika aktörerna. Gränssnittsproblematiken återfinns såväl internt i myndigheterna som mellan försvarsmyndigheterna, främst mellan Försvarsmakten och FMV.

#### *Materiel- och logistikförsörjningens verksamheter och processer*

Försvarsstrukturutredningen har efter genomförd analys av verksamheten funnit att materieförsörjningens övergripande process följer en tydlig indelning i olika skeden. Skedena följer livscykelmodellen, kapitel 5, *Materiel- och logistikverksamheten i dag*, där kravställning och anskaffning något förenklat kan sägas utgöra det överordnade målet. Verksamheten har således ett fokus på att försörja Försvarsmakten med produkter och materielsystem av olika komplexitet.

Vidmakthållande och drift av materielsystemen betraktas däremot inte som en del av materieförsörjningen, utan som logistikförsörjning där verksamhetens fokus mer övergår till tjänsteleveranser. Logistikverksamheten är inte utformad som en process utan snarare som olika aktiviteter, vilka delas in i funktioner och tjänsteområden.

Försvarsmaktens beställningar är till del fragmenterade och bygger på relativt detaljerade målsättningar medan det endast i begränsad omfattning ställs krav på materielens tillgänglighet över tiden. Detta förhållande tillsammans med att de ev. funktionella krav som ställs på materielen inte framgår tillräckligt tydligt av beställningarna, medför svårigheter för en leverantör att medverka inom ramen för mer långtgående och långsiktiga åtaganden. Försvarsstrukturutredningen menar att det ökade leveransansvar som en leverantör skulle kunna bidra med inom ramen för materieförsörjningen därmed uteblir.

Försvarsstrukturutredningen vill i sammanhanget poängtera att ett tillgängligt försvar i användning förutsätter leveranser av varor och tjänster i rätt tid till kravsatt kvalitet. Detta samtidigt som

marknadsmässiga förhållanden och krav ska innehållas och nödvändig resurseffektivitet upprätthållas.

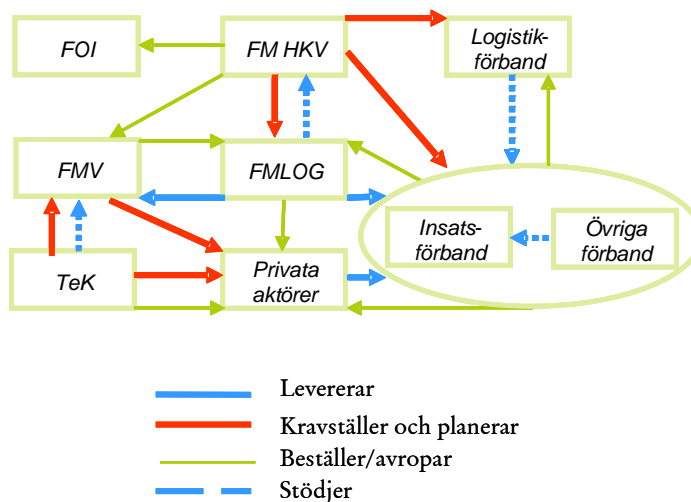
#### *Rådande ansvars- och uppgiftsfördelning*

Försvarsstrukturutredningen har funnit att rådande uppgifts- och ansvarfördelning, såväl inom myndigheterna som mellan Försvarsmakten och FMV, medför att uppdrag som rör anskaffning inte är tillräckligt koordinerade med de beställningar som rör vidmakthållande. Det delade ansvaret, såväl inom Försvarsmakten som mellan myndigheten och FMV, för olika verksamheter är enligt Försvarsstrukturutredningen en bidragande orsak till att logistiken, vad avser att planera, leda och kontrollera varu- och tjänsteflöden inte är tillräckligt väl koordinerad med bl.a. leveranserna av materiel-system.

Under vidmakthållandeskedet är de olika aktörerna och aktiviteterna inte fullt ut samordnade. Logistiken kan vidare betraktas som tidskrävande på grund av den stora mängden aktörer med inbördes beroenden, vilket negativt påverkar den egentliga måluppfyllnaden, indirekt den materiella tillgängligheten.

Nuvarande rollfördelning och samspelet mellan de olika logistikaktörerna kan åskådliggöras genom nedanstående bild (figur 14.1).

**Figur 14.1** Rollfördelning och samspel mellan de olika logistikaktörerna



Källa: PWC.



Det kan hävdas att anskaffningen sker för sig och vidmakthållandet för sig, och att verksamheten särskiljs i två separata delar, där de olika myndigheterna dessutom har olika huvudansvar. Detta leder också till att en produkts livscykelkostnad, som är fördelad på flera olika kostnadskomponenter, är utspridd på olika verksamheter inom FMV och Försvarsmakten.

Formerna för Försvarsmaktens och FMV:s samverkan i materieförsörjningen regleras närmare i ett samordningsavtal, kapitel 5, *Materiel- och logistikverksamheten i dag*. Den rådande ansvarsfördelningen, anslagens utformning och principen om avgiftsfinansiering medför, enligt Försvarsstrukturutredningen, ett behov av omfattande samrådsaktiviteter mellan de båda myndigheterna.

Försvarsstrukturutredningen har vidare funnit att kravformuleringarna från Försvarsmakten i uppdragen till FMV kan uppfattas som otydliga. Utredningen anser att i samband med att ett uppdrag formuleras mellan Försvarsmakten och FMV så regleras inte leveransvillkor i termer av ansvar för att hålla leveranstid och kostnadsbudget i önskvärd utsträckning. Kraften förefaller i stället läggas på ambitionen att uppnå en samstämmig syn på beställningen som sådan. Den produktionsstyrning och -uppföljning, kapitel 5, *Materiel- och logistikverksamheten i dag*, som därefter sker, i enlighet med samordningsavtalet, avhandlar milstolps-effektivitet samt likviditet på bekostnad av det primära, dvs. faktisk leverans vid avtalad tid till överenskommen kostnad och kvalitet.

Problembilden inom materieförsörjningen kan därmed till del sägas vara uppkommen ineffektivitet p.g.a. hur uppdragsstyrningen genomförs samt att interaktionen mellan aktörerna är otydlig under uppdragsdialogerna. Ur Försvarsstrukturutredningens synvinkel innebär avsaknaden av det entydiga beställar- utförarförhållandet också att de båda myndigheterna har behov av dubblade kompetenser och stödsystem. Eftersom beställar- och utförarrelationen inte är entydigt definierad finns även en viss risk för sammanblandning av de båda myndigheternas roller samtidigt som samtliga risker, såväl operativa som affärsmässiga, ligger på Försvarsmakten.

Försvarsstrukturutredningen instämmer i den samsyn som de båda myndigheterna har med avseende på de överlapp och dubblering av resurser och kompetenser som finns inom logistikområdet bl.a. på grund av otydligheter i ansvarsfördelning mellan bl.a. teknik- och materielssystemkontor, FMLOG samt FMV och dess anskaffningskontor, kapitel 6, *Försvarsmyndigheterna*.

*Sammanfattande problemområden*

I de inledande avsnitten i detta betänkande har dagens materieförsörjning och logistikförsörjning redovisats. Försvarsstrukturutredningen har funnit att vare sig materiel- eller logistikförsörjningen svarar mot de krav som ställs på försörjningen av varor och tjänster till Försvarsmaktens förband i insatsorganisationen. Den nya försvarspolitiska inriktningen ställer, jämfört med tidigare, andra och skärpta krav på samtliga förband. Den insatsorganisation som har beslutats och är under uppbyggnad, måste ha en väl fungerande försörjningskedja där såväl materiel- som logistikförsörjning samverkar så att materielens tillgänglighet kan öka.

Ledtiderna inom de båda försörjningskedjorna behöver kortas, försörjningskedjorna behöver också samordnas och samspelet mellan aktörerna behöver effektiviseras. Samtidigt behövs en ökad renodling av aktörernas ansvar för att en entydig relation mellan beställare och utförare ska kunna åstadkommas. Dessutom behöver aktörernas verksamheter samverka i än större utsträckning för att kunna bilda en helhet och åstadkomma en effektiv och rationell försörjning.

**En sammanhållen försvarslogistik***Strukturella förändringar är nödvändiga*

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att samtliga berörda myndigheter utgör en och samma juridiska person vilket påverkar möjligheterna att utkräva ansvar i relationer mellan myndigheter. Utifrån de omfattande besparingsmål som regeringen har formulerat i samband med utredningens direktiv bedömer utredningen att det nödvändiga utrymmet för ytterligare effektivisering och rationalisering är svårt att uppnå utan att förändra nuvarande strukturer, styrningsmekanismer och drivkrafter i syfte att förbättra beställarkontrollen och incitamenten när det gäller försörjningen av materiel och logistik över tiden.

## Försvarslogistiken och dess inneboende drivkrafter

Med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkter bör den sammanhållna materiel- och logistikförsörjningen, försvarslogistiken, grundas på i vart fall tre drivkrafter. Den första drivkraften är integrationen av materiel och materielrelaterade tjänsteleveranser som tillsammans levererar operativt användbara materielsystem över tiden. Den andra är renodling 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 realiserats genom ökad integration mellan Försvarsmaktens och FMV:s materiel- och logistikorienterade verksamheter, ökad konkurrensutsättning av verksamheter och gränssnittförskjutningar mellan staten och privata aktörer.

Försvarsstrukturutredningen har noterat att FMLOG sedan tillskapandet 2002 har bedrivit ett omfattande arbete för att rationalisera och effektivisera verksamheten i beaktande av kundernas förändrade behov. Ansträngningar görs vidare med sikte på ett mer systematiskt inköpsarbete. FMLOG arbetar således med högre marknadsmässighet än vid etableringen, även om avkastningen inte är marknadsmässig. FMLOG är liksom FMV avgiftsfinansierat och har därmed samma typ av utförarroll, vilket stödjer och underlättar en sammanslagning av verksamheterna. Försvarsstrukturutredningen har vidare funnit att FMV, till följd av den omstrukturering som skett inom försvaret, också bedriver strukturerat inköpsarbete och etablerar nya arbetssätt för att exempelvis kategorisera inköpen. Därtill har FMV initierat annat förändringsarbete för att nå än högre marknadsmässighet inom sin verksamhet. Sammantaget finner Försvarsstrukturutredningen att FMV har nått större affärsmässig mognad till förmån för teknisk spetskunskap inom anskaffningsområdet än vad som är fallet inom logistikområdet.

## Rationalitet genom hög grad av samordning inom försvarslogistiken

Enligt Försvarsstrukturutredningens mening är det den sammanhållna försvarslogistiken som skapar de nödvändiga förutsättningar som krävs för att nå önskad tillgänglighet samt beredskap, och där graden av rationalitet ökar med graden av samordning.

I generella termer är Försvarsstrukturutredningen tveksam till organisatoriska lösningar där det som produceras också konsumeras av samma organisation samtidigt som en entydig beställar- och utförrrelation eftersträvas. Produktionen och konsumtionen kräver specifika kompetenser och effektiviteten förutsätts bli bättre om dessa utvecklas i egna och väl anpassade miljöer. Detta kan särskilt anses gälla det militära försvarets verksamhet då den är både omfattande och komplex. Genom en sammanslagning av verksamheter kan en ökad samordning och synkronisering mellan verksamheter åstadkommas. Därtill kan de verksamheter, exempelvis inom FMLOG som i dagsläget inte är någon egen resultatenheter med egna räkenskaper utan en del av Försvarsmakten, på ett bättre sätt integreras styrningsmässigt.

Det är Försvarsstrukturutredningens mening att den operativa risken bör vara skild från den affärsmässiga risken. Genom tillskapandet av en entydig beställar- och utförrrelation och genom en förstärkning av Försvarsmaktens beställarkompetens kan myndighetens styrning och kontroll över verksamheten stärkas. Samtidigt bör en förskjutning av besluten mot förmåge-, funktionella- och tillgänglighetskrav ske för att få en bättre kunskap om olika delkostnader över tiden.

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att såväl Försvarsmakten som FMV har lämnat förslag på hur en sammanhållen försvarslogistik kan etableras. Inom ramen för den verksamhetsanalys som utredningen har låtit göra har det också redovisats grundläggande faktorer som talar för en ökad samordning och sammanslagning av verksamheter vilket särskilt accentuerar de två senare drivkrafterna som redovisats ovan.

Genom den internationella utblick som genomförts, kapitel 8, *Internationell utblick*, har Försvarsstrukturutredningen funnit att andra länder har valt lösningar som innebär en ökad samordning av materielförsörjningen och logistikförsörjningen – en sammanhållen försvarslogistikförsörjning. I de studerade länderna har drivkraft-

erna varit desamma som redovisas ovan om än med varierande tyngdpunkt.

### En ny organisationsstruktur växer fram

#### *Försvarsstrukturutredningens överväganden*

För att åstadkomma en sammanhållen försvarslogistik har olika organisatoriska lösningar övervägts, inom rådande struktur, genom en förändring av strukturen och genom verksamhetsövergångar. I sammanhanget konstaterar Försvarsstrukturutredningen att Stödutredningen föreslog att flera myndigheter skulle avvecklas och att en ny stödmyndighet bildas. Försvarsstrukturutredningen har tolkat att remissinstanserna i allt väsentligt avvisade detta förslag av flera och olika skäl.

Försvarsstrukturutredningen har övervägt att bibehålla nuvarande myndighetsstruktur och att förändra myndighetsstrukturen helt eller delvis. Samverkan har skett med berörda myndigheter och diskussioner har förts med bl.a. Arbetsgivarverket. Sammantaget har Försvarsstrukturutredningen funnit att en bibehållen myndighetsstruktur är att föredra och att ev. förändringar sker genom s.k. verksamhetsövergångar mellan de befintliga myndigheterna.

Överväganden och organisatoriska förslag redovisas i sin helhet i kapitel 16, *Försvarslogistik – en ny struktur*.

#### *En ny verksamhetsstruktur genom verksamhetsövergångar*

Utredningen föreslår att verksamhetsmässiga förändringar sker genom verksamhetsövergångar, kapitel 16, *Försvarslogistik – en ny struktur*, för att nå samordning med andra verksamheter, så att kostnadsreduktioner ska kunna ske, samt för att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt ska kunna upprätthålla produktiviteten under genomförandet av föreslagna förändringar. Detta får naturligen till följd att ägarstyrningen av myndigheterna behöver förändras. Verksamhetsövergångarna ska bidra till en ökad renodling mellan aktörerna. I sammanhanget är det Försvarsstrukturutredningens uppfattning att kraven på användbarhet och tillgänglighet över tiden är centrala ingångsvärden för de olika och möjliga lösningar som redovisas.

I sammanhanget har Försvarsmakten framfört vikten av att ha s.k. direktiv rätt för de verksamheter som myndigheten betraktar som avgörande inom exempelvis logistikområdet. Försvarsstrukturutredningen delar denna uppfattning vad avser höjd beredskap. Det är otvetydigt så att operativa och taktiska krav måste styra den logistikverksamhet som är direkt kopplad till militära operationer och insatser och utredningen menar att den del av logistikverksamheten som ingår i insatsorganisationen i form av fristående logistikförband, eller i andra förband ingående logistikenheter, ska utgöra militär verksamhet och kravsättas utifrån operativa ramvillkor och förbandsmålsättningar.

## 14.2 Styrning

**Utredningens förslag:** Styrningen av Försvarsmakten och Försvarets materielverk utvecklas.

Försvarsmakten ska, såsom beställare, förändra sin styrning inom försvarslogistikområdet mot strategiska förmåge-, funktions- och tillgänglighetskrav.

En försvarslogistikplan ska införas. Vidare föreslås att en övergripande försörjningsstrategi för försvarslogistiken utvecklas, som en komplettering till statsmakternas principer för materielanskaffning.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Inledning*

Försvarsstrukturutredningen har bl.a. till uppgift att föreslå en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning, samt beskriva hur Försvarsmakten kan utöva en ändamålsenlig styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Skillnader mot dagens styrning ska redovisas.

Försvarsstyrningsutredningen<sup>5</sup> framförde bl.a. att Försvarsmakten inte har något utpekat sektoransvar med rätt att leda de andra myndigheterna samtidigt som Försvarsmakten är ytterst

---

<sup>5</sup> *Styrningen av insatsförsvaret* SOU 2005:92 s. 150 ff.

ansvarig gentemot regeringen för att uppnå de försvarspolitiska målen.

Regeringen bedömde<sup>6</sup> att planeringen och styrningen av materielförsörjningen, med än större tydlighet, bör kunna utgå ifrån insatsorganisationens behov och utformning samt att en spårbar redovisning inom Försvarsmakten bör kunna utvecklas vidare. De beslutsunderlag som tas fram i fråga om såväl de samlade materielinvesteringarna som för enskilda objekt bör därför redovisa hur dessa investeringar relaterar till, och stödjer, den planerade förmåge- och förbandsutvecklingen. Riksdagen<sup>7</sup> delade regeringens bedömning att Försvarsmaktens behov av materiel bestäms av kraven på operativ förmåga i olika avseenden och lämnade inga invändningar mot vad regeringen anförde avseende principerna för anskaffning av materiel.

### *Styrningen behöver förändras*

Försvarsstrukturutredningen har enligt sitt direktiv att utgå från att styrningen av en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning ska baseras på avgiftsfinansiering. Utredningen har uppfattningen att efter införandet av den avgiftsfinansierade uppdragsstyrningen har regering fortsatt fokuserat styrningen på Försvarsmakten medan en mer samlad styrning av det militära försvaret som helhet saknas. Försvarsstrukturutredningen anser således att den problematik som Förvarsstyrningsutredningen framförde i allt väsentligt kvarstår.

Genom en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning med en förändrad struktur, där ansvar- och uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV renodlas, förskjuts Försvarsmaktens direkta styrning och kontroll från styrning och uppföljning av produktion till styrning och uppföljning av leveranser och tillgänglighet.

### *En ändamålsenlig styrning utvecklas*

Försvarsstrukturutredningen förordar sammanfattningsvis såväl att regeringens styrning av försvarslogistiken utvecklas som att Försvarsmakten ges nya möjligheter att följa produktionen. Regeringens styrning ska utvecklas till att i högre grad omfatta både

---

<sup>6</sup> Regeringens proposition, *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140), s. 89.

<sup>7</sup> Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10, *Försvarets inriktning*, s. 50.

beställaren och utföraren till skillnad mot nuvarande styrning med fokus på Försvarsmakten. Samtidigt bedöms en sådan mer aktiv ägarstyrning kunna bidra till att Försvarsmaktens operativa risktagning kan minimeras. FMV ska tillhandahålla sådana uppgifter som medger att Försvarsmakten kan upprätta en samlad redovisning i operativa termer. Genom denna utveckling bedömer utredningen att Försvarsmakten får ett nytt instrument att produktionsuppfölja verksamheten och att utöva sitt övergripande ansvar som leverantör av militär förmåga.

Hur styrningen bör utvecklas redovisas närmare i kapitel 16, *Försvarslogistik – en ny struktur* och kapitel 17, *En sammanhållen styrning av försvarslogistiken*.

#### *Från materielplan och -strategi till försvarslogistikplan och -strategi*

Enligt Försvarsstrukturutredningens uppfattning kan det sägas att dagens logistikförsörjning ur ett statsmaktsperspektiv enbart styrs genom de berörda anslagens storlek, med undantag för större prövningar av offentlig privat samverkan (OPS-prövningar), såsom det nyligen genomförda avtalet avseende flygsystem Sk 60. Sambanden mellan investering i materielsystem och kostnaderna för de nödvändiga logistiktjänster som krävs för att upprätthålla materiel-systemens användbarhet och tillgänglighet över tiden är inte tydliggjorda. Försvarsstrukturutredningen föreslår därför att Försvarsmaktens materielplan med tillhörande investeringsplan, vilken fått en mer central roll gentemot riksdagen, utvecklas till en försvarslogistikplan där den samlade bilden av anskaffning av såväl varor som tjänster och den totala livscykelkostnadsbilden framgår. Utredningen anser att en försvarslogistikplan är av vikt för och utgör en nödvändig del av den sammanhållna materiel- och logistikförsörjningen. Det är utifrån en sådan plan som de olika åtgärderna, beställningarna samt varu- och tjänsteleveranserna 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 enligt utredningens uppfattning, central för såväl myndigheternas som statsmakternas möjlighet att bedöma den samlade kostnaden över tiden för de olika förbandens mer komplexa materielsystem. I analogi med dagens materielplan och materielförsörjningsstrategi föreslås vidare att det utöver skapandet av en försvarslogistikplan även utvecklas



en försörjningsstrategi för försvarslogistik där relevanta delar av dagens OPS-strategi<sup>8</sup> inarbetas.

### 14.3 Förändrade gränssnitt mellan staten och privata aktörer

**Utredningens förslag:** Förändrade gränssnitt mellan staten och privata aktörer ska fortsätta att utvecklas. Mer omfattande och längre tillgänglighetsåtaganden bör upphandlas av staten och levereras av marknadens aktörer om det bedöms mer effektivt.

Samverkan mellan det offentliga och det privata, (s.k. OPS), ska fortsatt utvecklas och förstärkas. Det samlade ansvaret för genomförandet ska ligga hos den myndighet som levererar det samlade försvarslogistikbehovet. Vidare föreslås att samma myndighet får i uppdrag att inrätta ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte med privata aktörer.

#### Skälen för utredningens förslag

##### *Inledning*

Regeringen anför i budgetpropositionen för 2011<sup>9</sup> att all verksamhet inom utgiftsområdet löpande bör prövas utifrån att den bedrivs effektivt och med god hushållning. Regeringen anger vidare att i linje med den förvaltningspolitiska inriktningen ska verksamheter omprövas i syfte att nå en effektivare förvaltning. Ambitionen bör vara att fokusera på kärnverksamheterna och kontinuerligt pröva annan verksamhet. Utskottet<sup>10</sup> föreslog att riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om anskaffning av materiel, men behandlade inte enskilt frågan om omprövning av verksamheter. Riksdagen<sup>11</sup> biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut.

<sup>8</sup> Försvarsmaktens beslut om OPS, den 3 november 2009, HKV bet. 25100:65081, samt Försvarsmaktens Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarsmakten (2006), den 21 juni 2006 HKV bet. 25100:69043.

<sup>9</sup> Regeringens budgetproposition för 2011, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, prop. 2010/11:1, s. 14.

<sup>10</sup> Försvarsutskottets betänkande 2010/11:FöU1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap 2011.

<sup>11</sup> Riksdagens skrivelse 2010/11:103 den 15 december 2010.

Till följd av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet delade utskottet<sup>12</sup> regeringens uppfattning att en förändrad ansvarsfördelning bör övervägas mellan myndigheter eller i samverkan med privata aktörer. Liksom regeringen delade utskottet meningen att möjligheterna till samverkan med civila offentliga aktörer och näringslivet bör utnyttjas för att effektivisera verksamheten och nå besparingar. Av samma skäl bör en överföring av vissa verksamheter till näringslivet övervägas. Riksdagen<sup>13</sup> har bifallit utskottets förslag.

Även Stödutredningen lämnade förslag som ligger i linje med den förvaltningspolitiska samt den försvarspolitiska utvecklingen och inriktningen, vilken innebär att ytterligare prövning av gränssnittet mellan staten och privata aktörer bör komma till stånd.

Försvarsstrukturutredningen ansluter sig till Stödutredningen, men anser dessutom att en sammanhållen försvarslogistik ger grund för att utöka och accelerera en förskjutning av gränssytan till andra aktörer och leverantörer, genom att en samlad varu- och tjänsteleverans, som syftar till att öka den materiella tillgängligheten, kan beställas vid ett och samma tillfälle.

### **Konkurrensutsättning av verksamhet främjar effektivitet och rationalitet**

#### *Konkurrensutsättning av verksamheten medger tjugoprocentiga besparingar*

Enligt en rapport från OECD<sup>14</sup> har konkurrensutsättning av offentlig verksamhet medfört kostnadsminskningar med igenomsnitt 15–20 procent i Australien, 5–30 procent i Danmark, 20–25 procent på Island och 20 procent i Storbritannien. Även studier från USA pekar på genomsnittliga kostnadsminskningar på över 30 procent. I de fall kvaliteten på servicen förändrades i samband med konkurrensutsättningen har förändringen varit till det bättre. Typiskt sett minskade kostnaderna med 20 procent, även om storleken på kostnadsminskningarna varierade från fall till fall. Endast ett fåtal studier visar på kostnadsökningar och i förekommande fall var kostnadsökningarna förhållandevis små.

---

<sup>12</sup> Försvarsutskottets betänkande, 2008/09:FöU10, s. 50 och s. 55.

<sup>13</sup> Riksdagsskrivelse 2008/09:292 den 16 juni 2009.

<sup>14</sup> OECD (2005), nr 135.

Enligt ESV<sup>15</sup> torde sammanställningarna av kostnadsminskningarna vara något överskattade i flera av studierna. Anledningen är att alla relevanta kostnadsposter inte alltid har räknats med. Till de kostnader som många gånger underskattas hör transaktionskostnader och omställningskostnader (kostnader för bl.a. övertalighet och omorganisation). Det finns emellertid analyser gjorda av storleken på de kostnader som ofta utelämnas, vilka tyder på att kostnaderna i sammanhanget ofta är små. Slutsatsen av sammanställningen ligger därför med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkter fast; utkontraktering och längre tillgänglighetsåtaganden av offentlig verksamhet leder i de flesta fall till kostnadsbesparingar.

Försvarsstrukturutredningen menar därför att konkurrensutsättning av verksamheten, och en fortsatt prövning av gränssnittet mellan staten och privata aktörer är en metod av vikt för att åstadkomma effektivare och rationellare verksamhet inom försvarslogistikförsörjningen.

Det kan också noteras att den europeiska försvarsbyrån (EDA) har redovisat att de i försvarsbyrån deltagande 26 medlemsstaterna totalt inom försvarsområdet har utkontrakterade verksamheter för cirka 14,1 miljarder euro 2009.

#### *Privata aktörer har goda förutsättningar för att åstadkomma besparingar*

Ett antal skäl för att konkurrensutsätta verksamheten är att en privat aktör har bättre förutsättningar för att åstadkomma kostnadsbesparingar för verksamheter som bedrivs i statlig regi. Privata aktörer genomför omfattande försörjningsverksamhet och den industriella miljön har ett tydligt incitament att använda företagsekonomiska drivkrafter, som snabbare medför anpassningar till förändrade förutsättningar och en strävan till en kontinuerlig reduktion av kostnaderna, än vad staten har. En privat aktör har också bättre förutsättningar att nå fler skalfördelar genom en utökning av kundbasen. De ofta krävande administrativa rutinerna, som ingår i försvarets försörjning, kan vidare bli effektivare när en större omfattning av verksamheten genomförs inom samma organisation. Därtill innebär övergång av verksamhet till en privat aktör att ett tydligt beställar- utförarförhållande skapas.

---

<sup>15</sup> Effektivare statlig verksamhet med privat samverkan – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi (ESV 2006:15).

Valet av var en gränsyfeförskjutning sker är väsentligt för hur kompetensen mellan staten och den privata aktören kan och bör fördelas. Försvarsstrukturutredningen kan i sammanhanget konstatera att statens upphandling av varor och tjänster inom försvarslogistikområdet torde bli mer kvalificerad ju högre upp i försörjningens värdekedja gränsytan fastställs, samtidigt som kompetens kan frigöras på lägre nivåer. Omvänt skulle ett bibehållande av statens nuvarande, relativt detaljerade och tekniska, specifikationsarbete leda till att behovet av likartad kompetens hos staten och industrin består. Ett sätt att frigöra tekniska beredningsresurser är att staten i stället formulerar strategiska förmåge-, funktions- och tillgänglighetsinriktade krav på högre systemnivåer. Därtill att staten primärt granskar och godkänner industrins utvecklings- och produktions-system snarare än till del genomför detsamma som den privata aktören gör. Det senare får även till följd att staten i mindre grad har ett behov av att specificera och detaljgranska ingående delprodukter och delverksamheter.

#### *Staten bär alltid ansvaret*

En aspekt avseende utkontraktering av verksamhet är tydligheten i vem som bär ansvar för densamma. Vid egen produktion i offentlig regi för egna behov ligger allt ansvar för verksamheten (beställning, utförande och kontroll) på en och samma organisation. Ansvaret ligger entydigt på myndigheten. Vid konkurrensutsättning och utkontraktering överförs den offentliga organisationens uppgift att tillhandahålla en tjänst till en extern utförare. Myndigheten kan dock aldrig frånsäga sig sitt ansvar inför regeringen. Å andra sidan kan ansvaret bli tydligare om verksamheten läggs på entreprenad. I kontraktet mellan beställaren och utföraren regleras både den service som ska tillhandahållas och ansvarsfördelningen mellan parterna, vilket gör det lättare att identifiera orsaken till ev. brister i verksamheten. Vid upphandling av en tjänst följer dessutom beställaren i regel upp utförarens prestationer på ett tydligare sätt, vilket kan öka informationen om verksamheten och minska eventuella kvalitetsbrister.

*En effektivare logistikförsörjning genom en förändrad gränsyta*

Som tidigare har påtalats är den rådande rollfördelningen mellan bl.a. förband, teknikkontor, underhållsverkstäder och privata aktörer komplex med ett omfattande logistikflöde avseende t.ex. reservdelar och utbytesenheter. En reservdel, som produceras vid industrin, kan komma att passera ett flertal organisations- och verksamhets-systemsgränser i detta flöde innan den kommer till slutlig användning i ett tillgängligt materielsystem vid ett förband, som verkar inom eller utanför Sveriges gränser.

Genom att antalet aktörer minskas skulle ett starkare rationaliseringsstryck kunna uppnås. Om verksamheten överfördes till en privat aktör finns det anledning att först pröva möjligheterna till en ökad effektivisering, med tillhörande omstrukturering av verksamheten. Möjligheter kan finnas till en mindre total resursåtgång, frigörande av viss infrastruktur samt en ökad tillgänglighet. Den privata aktörens incitament kan ytterligare förstärkas om verksamheten genomförs i flera skift.

*Förutsättningar för en förändrad gränsyta*

Av vikt för Försvarsmaktens möjligheter att kunna svara mot de krav som ställs är enligt Försvarsstrukturutredningen att försvarslogistikförsörjningen ska kunna uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och ha korta responstider. Inom området försörjning av varor och tjänster är kraven enkelt uttryckt; i rätt tid och till överenskommen kvalitet och kostnad.

Med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkter kan privata aktörer utföra delar av de verksamheter som i dag bedrivs i Försvarsmaktens egen regi. Försvarsstrukturutredningen bedömer vidare att Försvarsmakten har ett så omfattande förändringsarbete framför sig till följd av bl.a. utredningens förslag och att myndigheten därför behöver stöd vid ett ev. genomförande av förändrade gränssytor. En av utgångspunkterna för en sådan ansats är att såväl insats- som produktionslogistiken behöver utveckla nya koncept för att svara mot den förändrade uppgiftsställningen samt krav på beredskap. Valet av vilket koncept och vilken typ av lösning som är mest lämpad bör enligt Försvarsstrukturutredningen avgöras från fall till fall och är en avtalsfråga mellan parterna.

*Utkontraktering av verksamhet tar tid och kräver kunskap*

Försvarsmyndigheterna bedriver ett systematiskt arbete med utkontraktering av mindre och större delmängder av stödjande verksamheter. Försvarsmakten bedriver inom ramen för den systematiska översynen enligt myndighetens OPS-strategi bl.a. ett antal effektiviseringsprojekt. Försvarsstrukturutredningen har under sitt arbete erfarit att arbetet med att genomföra de omfattande översynerna inför en ev. konkurrensutsättning av den egna verksamheten tar tid.

Försvarsstrukturutredningen bejakar det arbete som Försvarsmakten bedriver genom sin systematiska genomlysning av olika effektiviseringsprojekt. Samtidigt menar utredningen att fler gränssnittsförskjutningar borde kunna komma till stånd snabbare. En bidragande orsak till att utkontraktering av den egna verksamheten drar ut på tiden kan vara att det omfattande analysarbetet genomförs av samma organisation som samtidigt genomför produktionen.

Utöver det omfattande förberedelsearbetet kan en verksamhetsövergång vara förenad med kostnader. Om myndigheternas incitament och kunskap, enskilt inom en myndighet men också gemensamt inom sektorn, ytterligare skulle stärkas i syfte att göra analysarbetet och övergången så effektiv som möjligt är det troligt att fler verksamheter skulle komma att utkontrakteras.

En övergång till en förändrad försörjningsstruktur, med ett förändrat gränssnitt mellan staten och privata aktörer, kräver ett förändrat förhållningssätt. Staten har därvidlag att beakta såväl en strävan till konkurrens som en långsiktigt hållbar och affärsmässig lösning samt att säkerställa att de möjliga besparingseffekterna åstadkoms i den omfattning och inom den tid som eftersträvas. De betydande strukturella och verksamhetsmässiga synergieffekter, som bedöms finnas genom att samordna försörjningens genomförande inom flera av försvarslogistikens områden, gör det olämpligt att genomföra upphandlingen i form av ett flertal skilda mindre delar. Ett sådant förfarande skulle kunna resultera i att den totala besparingen påtagligt kan komma att understiga den bedömda potentialen. Således bör staten ha en mer samlad strategi för hela effektiviseringen.

Det krävs vidare specifik kompetens för att åstadkomma gränsvärförskjutningar mellan staten och privata aktörer, så också att styra inriktningen och följa upp utfallet. Försvarsstrukturutredningen menar att prövningen och genomförandet av möjlig-

heterna till offentlig – privat samverkan inom försvarslogistikområdet bör koncentreras och det samlade ansvaret ska ligga hos den myndighet som levererar det samlade försvarslogistikbehovet.

### Ett nytt forum för informations- och erfarenhetsutbyte

Försvarsstrukturutredningen har under sitt arbete bibringats uppfattningen att det inte finns någon ordnad form för informationsutbyte och diskussioner på strategisk nivå mellan Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), berörda myndigheter och de privata aktörerna.

Utredningen bedömer att en förutsättning för att de privata aktörerna ska kunna ta ett utökat ansvar för tillgänglighetsåtaganden är att formerna för dialog och information utvecklas. Detta kan, och bör, ske på ett sådant sätt att det inte innebär konflikter med objektivitet och konkurrensneutralitet inför kommande upphandlingar. Genom god marknadskunskap och en dialog med marknadens aktörer bör det vara helt förenligt att genomföra med beaktande av de krav som konkurrenslagstiftningen ställer.

Med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkter krävs det ett etablerat forum för att planeringen inom det sammanhållna materiel- och logistikförsörjningsområdet ska bli mer transparent, så att de privata aktörerna får tillgång till nödvändig information för att kunna planera för och genomföra egna investeringar och omstruktureringar. Staten har å sin sida behov av information om aktörernas möjligheter för att kunna värdera olika handlingsvägar som kan bidra till uppfyllelsen av statens mål och ambitioner inom försvarslogistikområdet.

Den internationella utblicken, kapitel 8, *Internationell utblick*, pekar på att olika former för dialog mellan staten och de privata aktörerna har etablerats. Därutöver har utredningen erfarit att Storbritannien och Norge exempelvis har valt att inrätta ett försvarsindustriellt råd. Kanada har såvitt utredningen förstår också etablerat ett liknande forum. Med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkter bör årlig samverkan ske mellan statens företrädare och de privata aktörerna. På dagordningen bör exempelvis den långsiktiga inriktningen, försörjningsstrategifrågor och information om aktuell försvarslogistikplanering stå. Även internationella samarbetsmöjligheter, koordinering av exempelvis policy, metodik och agerande kan vara av intresse för dialogen. Formerna behöver inte

vara i form av ett råd. Väsentligt är att forumet medger ett relevant informations- och erfarenhetsutbyte om aktuella strategiska frågeställningar. Försvarsstrukturutredningen föreslår att FMV får i uppdrag att förbereda, inbjuda till och leda ett sådant försvarsindustriellt forum en gång per år. Formerna ska ske inom konkurrenslagstiftningens bestämmelser, vilket skulle kunna underlättas genom samverkan med Konkurrensverket.

## 14.4 Försörjningstrygghet

**Utredningens förslag:** Kraven på försörjningstrygghet behöver värderas tydligare av staten. Vid överföring av verksamheter från staten till en privat aktör ska staten pröva frågan om krav ska ställas på att verksamheten genomförs i Sverige. I de fall avtal sluts med en privat leverantör som inte har sin hemvist i Sverige ska staten eftersträva mellanstatliga avtal med hemvistlandet, samt fullgörandegarantier från leverantörens moderbolag.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Inledning*

Försörjningstrygghet kan innefatta säkerhet i avtalad leverans med avseende på överkommen tid och innehåll, men också att kunna styra och kontrollera leveranser, såväl i närtid som i framtid. Detta behov och förhållande gäller företrädesvis vid en formell relation mellan en kund och en leverantör, men är även av intresse för verksamhet som bedrivs i egen regi.

Ur Försvarsstrukturutredningens synvinkel är försörjningstrygghetsbegreppet av intresse att belysa för den sammanhållna försvarslogistikförsörjningen. Belysningen kan ske utifrån flera olika perspektiv då försörjningssäkerheten kan avvägas utifrån olika aspekter och behov. Avvägningar, alla väsentliga för det militära försvarets verkan, och med olika risk och påverkan på försörjningstryggheten. Statsmakternas uppgift är att väga de ev. risker som är förknippade med gränssnittsförskjutningar mellan staten och privata aktörer mot de kostnadsbesparingar som bedöms kunna åstadkommas och det är mot denna bakgrund som utredningen belyser



möjligheter att hantera olika risker som anses väsentliga för sammanhanget.

### *Kraven behöver tydliggöras*

Försvarsstrukturutredningen har tidigare föreslagit att dagens materielförsörjningsstrategi bör utvecklas till en försvarslogistikstrategi. Ett syfte med en sådan strategi skulle bl.a. vara att utgöra grund för statens agerande inom ramen för den sammanhållna försvarslogistikförsörjningen och därmed förbättra möjligheten att säkerställa, samt erhålla fullgörandegarantier för, tillförsel av varor och tjänster som krävs för att uppfylla statens åtaganden i enlighet med bl.a. dess utrikes- och säkerhetspolitiska krav. I sammanhanget noterar utredningen att regeringen anfört<sup>16</sup> <sup>17</sup> att det är av säkerhetsintresse att materielförsörjningen, i samarbete med andra länder, kan garantera en försörjningstrygghet till insatser.

En försörjningsstrategi baserad på en helhetssyn borde bl.a. innefatta värderingar av systemets eller funktionens prestanda, tillgänglighet, interoperabilitet, livscykelkostnad och vidareutvecklingsbarhet. Vidare bör statens oberoende förmåga till fullt nyttjande av materielen och möjlighet till en uthållig försörjningstrygghet samt olika aspekter på internationellt samarbete inklusive en optimering av den svenska positioneringen ingå i den samlade bedömningen. Genom ett sådant förfaringsätt blir försörjningstrygghet en faktor av vikt att värdera vid val av försörjningslösning för att upprätthålla en effektiv förvaltning.

Inom ramen för den föreslagna försvarslogistikstrategin ska försvarslogistikförsörjningen särskilt vad gäller försörjningstrygghet, ske med tillämpning av det *nya direktivet för upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet* samt den föreslagna *försvarsupphandlingslagen* och de undantag från upphandlingsbestämmelserna som framgår av respektive regelsystem, kapitel 15, *Upphandling av försvarslogistik m.m.*

Till stöd för ett sådant agerande skulle försvarslogistikförsörjningen kunna underindelas på följande sätt:

---

<sup>16</sup> Regeringens budgetproposition för 2011, prop. 2020/11:1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 21.

<sup>17</sup> Riksdagen har i allt väsentligt ställt sig bakom regeringens budgetproposition. Försvarskommitténs betänkande 2010/11:FöU1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap 2011. Riksdagens skrivelse 2010/11:103 den 15 december 2010.

Komplexa och avancerade plattformar, som kräver långsiktiga ställningstaganden och beslut och som ofta berör flera politikområden. Ställningstagandet baseras vanligen såväl på de strategier som tagits fram med utgångspunkt i de försvars- och säkerhetspolitiska intressena som kostnadseffektivitet och tillgången till marknaden. Undantag från upphandling i konkurrens kan ske när förutsättningar föreligger med stöd av artikel 346.

När så inte bedömts nödvändigt ageras såsom beskrivs nedan för avancerade delsystem och större samlade försörjningsåtaganden.

Avancerade delsystem och större samlade försörjningsåtaganden, bör vara föremål för en djupare analys vid val av strategi utifrån den totalt mest kostnadseffektiva lösningen, tillgängliga kompetensen, tillgången på marknaden, möjligheten till oberoende beslut om användning och operativ frihet m.m. Hela skalan av olika anskaffningsstrategier kan vara aktuella för dessa varor och tjänster samt statens prövning av alternativen kräver omfattande analyser och en djup förståelse för de många och komplexa beroendena inom materieförsörjningen.

Mängdvaror med begränsad teknisk komplexitet för vilka en fungerande öppen marknad kan förutsättas finnas och förutsättningar för försörjningstrygghet bedöms som rimlig även i krislägen bör det anses vara mest fördelaktigt att samköp sker med andra länder, syftandes till att erhålla skalfördelar avseende bl.a. seriestorlekar. Upphandlingen sker i öppen konkurrens med andra.

Med hänvisning till den ökande internationaliseringen inom försvarslogistikförsörjningen, de många motstridiga intressena som uppstår vid struktureringar över nationsgränserna och det legala ramverkets utveckling inom Europa är det ur Försvarsstrukturutredningens synvinkel av vikt att de svenska statsmakterna tydliggör kraven på försörjningstrygghet för såväl de komplexa och avancerade materielsystemen som för mängdvaror. Den politiska strävan mot en öppen försvarsmaterielmarknad bedöms därvidlag inte äventyras, utan ligger väl i linje med denna utveckling.

#### *Krav på försörjningstrygghet ställer krav på specifik kompetens*

En förändring av gränssnittet mellan staten och industrin som innebär att en privat aktör åtar sig att leverera en större andel av det militära försvarets behov av försörjning kan innebära en ökad risk i förhållande till att vidmakthålla verksamheten i statens egen regi.

En misslyckad försörjningslösning är en situation där staten ständigt behöver använda sina affärsjuridiska verktyg för att kräva en säker leverans inom ett upprättat avtal med en leverantör. Ett förhållande FMV redan har att hantera i olika situationer.

För att en förskjutning av gränssnittet ska kunna komma till stånd krävs sannolikt att åtagandet löper över en längre tid. Därtill att det finns ett större incitament för en privat aktör att ta på sig uppgiften. Staten har möjligheter att vid upphandlingen, i avtalet, att införa sådana drivkrafter, som också främjar försörjningstryggheten och leveranssäkerheten. Det kan gälla certifiering av leverantörens verksamhetssystem, gemensamma kvalitetsmöten, incitament med fokus på både effektiva och säkra leveranser samt en strävan mot en ömsesidig förmåga att utveckla ett ingånget avtal vid förändrade förutsättningar för kunden eller leverantören.

I sammanhanget rekommenderar Försvarsstrukturutredningen att avtalen reglerar att överförd verksamhet ska kunna återgå till staten om industrin väljer att upphöra med den övertagna verksamheten eller om produktionen flyttas till ett annat ställe. I de fall staten tar ställning för mer omfattande eller särskilt viktiga tillgänglighetsåtaganden som levereras av en privat aktör, och som har sin hemvist utanför Sverige, föreslås att staten regelmässigt överväger att kräva att den privata aktörens verksamhet ska genomföras i Sverige. Först då menar Försvarsstrukturutredningen att nödvändiga krav på försörjningstrygghet ställs, eftersom staten därigenom bibehåller sina juridiska möjligheter att återta verksamheten om företaget av någon anledning väljer att lägga ner verksamheten i Sverige.

En framtida lösning inom försvarets försörjningsområde kräver en stark och kompetent beställare till de privata aktörerna om förutsättningar att utveckla och tillämpa kraftfulla och anpassade strategier med mål och medel inom olika typer av försörjningslösningar ska kunna komma till stånd. Det är vidare Försvarsstrukturutredningens mening att avtal som stödjer en effektiv och säker försvarslogistikförsörjning endast kan komma till stånd om beställaren är stark. Därtill krävs att en samlad ledning av försörjningen ges befogenheter att utnyttja de olika möjligheter, som den kommande lagen om försvarsmaterielupphandling kommer kunna att medge, och att styrningen av försvarslogistiken förändras.

*Hög försörjningstrygghet kräver förtroendefulla och goda avtalslösningar*

Ett förändrat gränssnitt, med privata aktörer som tar ett större helhetsansvar, innebär att staten och industrin bör se till att skapa ett långsiktigt partnerskap i ett förtroendesystem, där båda parterna är delaktiga i att säkra en överenskommen leverans.

Berörd privat aktör har därvidlag ett ansvar att leda och styra sin produktion så att överenskomna leveransåtaganden kan uppfyllas. Det militära försvaret kan å andra sidan utgöra ett stöd till produktionen genom en god framförhållning i att delge information om förändringar och genom att beakta industriaspekter inom avtal om internationella materielsamarbeten.

Försvarsstrukturutredningen anser att staten, inom ramen för upphandlingen av försvarslogistikförsörjningslösningar från privata aktörer, behöver gardera sig mot de kända och potentiellt negativa effekter som ett tillgänglighetsåtagande kan medföra. Utöver att skapa ett förtroendefullt samarbetsklimat kan detta ytterst åstadkommas genom väl genomförda förhandlingar och, för parterna, goda avtalslösningar.

Formellt måste långa avtal vara möjliga att omförhandla eller avbryta från båda parternas sida och olika kvalitetskrav bör vara väl specificerade. Avtalen bör vidare vare utformade så att de inte bara går att avbryta utan också att de kan omförhandlas. Exempelvis bör staten eftersträva en möjlighet att kunna omförhandla och förändra innevarande avtal med den aktuella privata aktören, eller om staten så önskar, nyttja en annan leverantör som bedöms ha bättre möjligheter att leverera efterfrågade försörjningslösningar.

En av de viktigare grunderna i ett större utnyttjande av en privat aktör måste emellertid vara att skapa någon form av partnerskap i ett avtal med bl.a. relevanta möjligheter till transparens, ömsesidiga incitament och vinstdelning. Med andra ord är det av vikt att affärsrelationen ingår i ett förtroendesystem, samtidigt som parterna har att tydligt inta sina olika partsroller i kommersiella och juridiska avseenden.

*Hantering av monopol ställer krav på specifik kompetens*

Ett fullt utnyttjande av gränssnittförskjutningar mellan staten och privata aktörer riskerar att leda till att staten i flera fall hamnar i en monopolsituation, eftersom de sökta synergieffekterna endast kan erhållas från ett begränsat antal leverantörer. Detta kan uppfattas som ett problem eftersom statens allmänna strävan är att agera på en öppen och fri marknad, med möjligheter till konkurrens. En monopolliknande situation behöver inte innebära en sämre kommersiell position för staten, men kräver en annorlunda hantering och avtalsreglering av relationen än vid en situation där öppen konkurrens råder. Det kan konstateras att detta inte är någon ny situation för staten. Under kalla krigets epok har FMV haft att administrera ett flertal sådana monopolrelationer av betydande omfattning. FMV har således erfarenhet inom området med insikten att monopolrollen kräver särskild kompetens, särskilda verktyg, särskilt arbetssätt och ett anpassat agerande.

Berörda privata aktörer kommer ha ett betydande beroendeförhållande till den svenska staten, eftersom försörjningsåtagandena i huvudsak kommer att omfatta den svenska marknaden. Verksamheten bör kunna inrymmas i avtal som medger god insyn och kontroll i kombination med avtalade principer för kostnadsberäkning och ev. vinstfördelning. För denna typ av avtal ligger det med naturlighet, i båda parter intresse, att etablera långsiktigt förtroendefulla relationer genom öppenhet och transparens.

En, rätt anpassad, stark och kompetent kund med en entydig kundroll och med mandat att företräda staten i samtliga frågor relativt berörda privata aktörer bedöms ge goda förutsättningar för att kunna hantera de komplexa och långsiktiga partsrelationerna. En stark och kompetent kund gagnar likaså de privata aktörerna på sikt, eftersom den medverkar till en över tiden positiv effektivitetsutveckling. Såväl kvalificerad teknikupphandling som upphandling av offentlig-privat samverkan kräver bredare kompetens, med en förmåga till helhetssyn, än att enbart kunna hantera upphandlingar ur en strikt kommersiell synvinkel.

Staten har att kräva att de privata aktörer som är aktuella för dessa större försörjningsåtagande har förståelse för vad det eftersträvade partnerskapet innebär. Samtidigt behöver de privata aktörerna ha kännedom och viss insyn i statsmakternas vilja och inriktning för att kunna säkerställa och upprätthålla sitt produktions- och leveransansvar.

I sammanhanget menar Försvarsstrukturutredningen det vara av vikt att påpeka att berörda privata aktörer kan komma att verka fysiskt och verksamhetsmässigt nära den operativa verksamhet som den har till uppgift att stödja, även utanför Sveriges gränser. Vidare bör det poängteras att möjligheter för personalsamverkan med Försvarsmakten kan bli aktuella, och önskvärda för båda parter, vid verksamheter i nära anslutning till den operativa verksamheten.

#### *Behovet av mellanstatliga avtal ökar*

Till följd av föreslagen inriktningen för försvarslogistikförsörjningen behöver frågan om försörjningstrygghet i allt större utsträckning hantera leveranssäkerhet och försörjningstrygghet hos såväl leverantörer som är verksamma i Sverige som leverantörer som är verksamma utanför Sveriges gränser. Villkoren för utformningen av dessa beroenden ges i allt väsentligt av de politiska ställningstaganden och avtal som sluts mellan berörda stater.

Historiskt har utnyttjandet av s.k. förfogandelagar använts i sammanhanget för att hantera risken för produktionsstörningar eller produktionsbortfall för att öka försörjningstryggheten. Dessa kan tillämpas på den i Sverige verksamma industrin. Den tidigare formen av krigsproduktionsavtal skulle också kunna användas för att säkerställa att den ev. privata aktören vidtar de förberedelser som kan underlätta försörjningen vid större kriser. Staten har därvidlag, genom ett aktivt agerande, möjlighet att kontrollera en eventuellt förhöjd risk av en försämrad försörjning från en i Sverige verksam industri på både kort och lång sikt.

Mellanstatliga avtal mellan länder, s.k. government-to-government avtal, har bl.a. slutits vid försäljning av materiel. Dessa avtal har till del kommit till stånd för att den köpande parten ska uppfatta sig ha både leverans- och försörjningsgarantier. Genom införandet av de nya försvarspolitiska principerna för materieförsörjningen kan importen av försvarsmateriel, med tillhörande produkter och tjänster för dess drift och underhåll under livslängden, förväntas öka. Vad gäller de leverantörer som tillverkar försvarsmateriel utanför Sverige kan inte de s.k. förfogandelagarna eller krigsproduktionsavtalen användas för att trygga försörjningen. Staten föreslås därför sluta mellanstatliga avtal, s.k. government-to-government avtal som omfattar möjlighet till fullgörandegarantier mellan parterna.

## 14.5 Privata aktörers utmaningsprojekt<sup>18</sup>

**Utredningens bedömning:** Nya koncept för underhålls-åtaganden inom försvarslogistikförsörjningen bör utvecklas och privata aktörer bör ta ett större helhetsansvar för utförandet av tjänster. Förändringen bör baseras på en modell där den privata aktören, eller aktörerna, erbjuder tillgänglighetsåtaganden inom exempelvis områden som underhåll av mark- och flygsystem. Därtill bör en ökad samordning inom flygutprovningsområdet prövas. Sammantaget bedöms en kostnadsbesparing om cirka 290 miljoner kronor årligen kunna uppnås.

### Skälen för utredningens bedömning

#### *Inledning*

Försvarsmyndigheterna har under senare år genomfört ett antal studier och beredningar som syftar till att privata aktörer ska kunna ta ett större helhetsansvar för utförandet av tjänster. Statsmakterna har vidare tagit ställning för ett helhetsåtagande för skolflygplanet Sk 60 med en privat aktör som leverantör av tillgänglighet.

Utredningen har funnit att Försvarsmakten i sitt remissyttrande avseende Stödutredningens rapport bejakade en fortsatt utveckling innebärandes att privata aktörer tar industriella systemansvar och att tillgänglighetsåtaganden knyts med privata aktörer i partnerskapsliknande lösningar. Vidare bejakade myndigheten att tillskapandet av sådana lösningar kan ge positiva besparingseffekter. I samma remissvar redogjorde myndigheten för sin erfarenhet att det tar tid att realisera sådana lösningar.

#### *Tillgänglighetsåtaganden bidrar till kostnadsbesparingar*

Försvarsstrukturutredningen har i tidigare avsnitt i detta kapitel redogjort för att konkurrensutsättning av verksamheter främjar rationalitet och effektivitet.

Under sitt arbete har Försvarsstrukturutredningen tagit del av andra nationers ansträngningar avseende alternativa sätt att lösa

---

<sup>18</sup> Utmaningsprojektet redovisas i promemorior upprättade av utredningen utifrån möten och genomgångar med industriella aktörer.

försvarslogistikförsörjningen och göra tillgänglighetsåtaganden på, så också av fem nationella och internationella privata aktörers verksamheter och förslag inom området.

I ljuset av tidigare avsnitt i detta kapitel bedömer Försvarsstrukturutredningen det som troligt att industriella underhållslösningar för andra materielsystem än Sk 60 skulle kunna bidra till den eftersökta och bestående kostnadsbesparingen som utredningen har till uppgift att föreslå inom bl.a. logistikförsörjningen, med bibehållen och säkerställd systemtillgänglighet över tiden. Försvarsmakten skulle därigenom få sänkta försvarslogistikförsörjningskostnader och en avtalad tillgänglighet på materielsystemen.

#### *Underhåll lämpar sig för tillgänglighetsåtaganden*

Det är Försvarsstrukturutredningens mening att kostnadsbesparingar kan uppnås genom ett effektiviserat resursutnyttjande inom verksamheten som sådan, så också genom ett minskat behov av infrastruktur, en effektivisering av verksamhetens stödsystem samt en förändrad hantering och syn på krav av lagernivå på reservdelar. I sammanhanget bedöms det vara särskilt intressant inom underhållsområdet att pröva möjligheten att få till stånd tillgänglighetsåtaganden.

Försvarsstrukturutredningen har förmedlats uppfattningen att beläggningsgraden i Försvarsmaktens markverkstäder under senare år har uppgått till cirka 68 procent. I en jämförelse mot en industriell normalnivå borde beläggningsgraden uppgå till 80–85 procent. På samma sätt bedömer utredningen att de administrativa ledningarna av verksamheterna till del kan samordnas med motsvarande ledningsfunktioner som redan finns hos den privata aktören. Därigenom bedöms, i dialog med de potentiella leverantörerna, en kostnadsminskning om cirka 30 procent vara möjlig för de administrativa ledningsfunktionerna.

Utöver driften går det också att effektivisera den övriga verksamheten genom en förbättrad samordning, avskaffande av dubbelarbete samt genom att undvika oklara ansvarsgränser och prioriteringar samt genom att bättre nyttja möjligheten att köpa tjänster från underleverantörer.



*Utmaningsprojekt – stimulans för snabbare effektivisering*

Under sitt arbete har Försvarsstrukturutredningen identifierat några områden, som Försvarsmakten själv prövar, som särskilt intressanta att utmana. Med utredningens utgångspunkter skulle exempelvis utökade industriella åtaganden av förebyggande och avhjälpande underhåll samt modifieringar på bakre underhållsnivå vara möjliga att åstadkomma. Den privata aktören skulle därigenom leverera tillgängliga materielsystem till säkerställd funktionalitet, kvalitet och till avtalad kostnad. Försvarsstrukturutredningen menar att krav på effektivitet, leveransförmåga, incitament och transparens som är nödvändiga, är möjliga att uppnå inom ramen för dessa tillgänglighetsåtaganden. Vidare menar utredningen att det är av vikt vid ett genomförande att försvarsmyndigheterna ser till att ett ev. beslut om en förändrad gränssyta medger de krav på leveranssäkerhet som krävs över tiden.

Försvarsstrukturutredningen förordar att privata aktörer ges möjlighet att utmana Försvarsmaktens effektiviseringsprojekt<sup>19</sup> för att påskynda att ev. rationaliserings- och effektiviseringseffekter frigörs. Notabelt i sammanhanget är att den sammanlagda kostnadsbesparingen som de privata aktörernas utmaningsprojekt kan ge bestäms av det avtal, som med nödvändighet behöver komma till stånd.

Försvarsstrukturutredningen bedömer att en sådan effektivisering kräver att ett förändrat arbets- och planeringssätt med nödvändighet införs i myndigheterna. En sådan förändring medför, med bibehållen produktionsvolym, att antalet årsarbetskrafter kan reduceras. Det område som Försvarsstrukturutredningen bedömer som sannolikt att uppnå en betydande kostnadsbesparing inom är underhållsområdet, särskilt vad avser mark- och flygunderhåll. Därtill bör en ökad samordning inom flygutprovningområdet prövas. Vid ett genomförande bedöms en sammantagen kostnadsbesparing om cirka 290 miljoner kronor<sup>20</sup> årligen som sannolik att uppnå.

---

<sup>19</sup> Omnämnda tidigare i detta kapitel, avsnitt 14.3, *Utkontraktering av verksamhet tar tid och kräver kunskap*.

<sup>20</sup> 290 miljoner kronor är effekten i det att projekten genomförs enskilt. När projekten genomförs tillsammans med förslagen i kapitel 16 *Försvarslogistik en ny struktur* (alternativ 2) blir kostnadsbesparingen drygt 230 miljoner kronor.

*Genomförande*

En framgångsfaktor för att kunna genomföra en ev. förskjutning av gränssytan mellan staten och industrin är att det militära försvaret säkerställer att den har en stark och kompetent beställarfunktion med förmåga att ställa relevanta krav på den privata aktören. Denna beställare har även att utöva delar av statens ansvar enligt regler för militär luftfart, RML, i det fall som förskjutningar sker inom det flygoperativa området.

Ett förändrat gränssnitt mellan staten och privata aktörer betyder med nödvändighet även att långsiktiga avtal knyts mellan parterna. Försvarsstrukturutredningen anser i enlighet med tidigare resonemang att ett långsiktigt affärsavtal med industrin bör kunna omhänderta ett ökat risktagande avseende leveranssäkerhet som en utkontraktering av verksamheten innebär, samtidigt som den privata aktörens möjligheter att göra ett helhetsåtagande ökar. I sammanhanget erinrar utredningen om att staten behöver väga de positiva effekterna mot de ev. negativa effekter som långsiktiga avtalsförpliktelser kan medföra.

Vissa investeringar kommer att vara nödvändiga för att uppnå de förväntade produktivitetshöjningarna. Det kommer att röra både infrastrukturella åtgärder såsom ombyggnationer, förtätningar och omflyttningar likväl som anskaffning av tekniska hjälpmedel och vidareutbildning av personal.

En faktor av vikt att ta hänsyn till kan vara Försvarsmaktens nuvarande avtal med Fortifikationsverket och den hyresmodell som alltjämt är avtalad. Statens hantering av överskottslokaler kommer till viss del att vara avgörande för hur snabbt vissa effektiviseringar kan räknas hem. En mer flexibel lokalförsörjning i jämförelse med dagens modell är önskvärd och av betydelse för att kunna realisera ytterligare kostnadsbesparingar utöver de cirka 290 miljoner kronor som framgår ovan.

För närvarande är det Försvarsmaktens bedömning av leverantörernas leveranssäkerhet och produktionskapacitet som till del speglar befintliga lagernivåer för reservdelar. Nuvarande reservdelslager bedöms, utifrån en privat aktörs utgångspunkter, vara möjliga att reducera och försäljas. En sådan försäljning bedöms kunna finansiera de eventuella omstruktureringskostnader som uppkommer.

# 15 Upphandling av försvarslogistik, m.m.

## 15.1 Inledning

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.

Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet ska ses mot bakgrund av deras specifika karaktär.<sup>1</sup> Att garantera statens yttre säkerhet bl.a. genom sin nationella försvarsförmåga tillhör en stats absoluta kärnverksamhet. Ett lands försvar är en nationell angelägenhet, vilket bl.a. innebär att EU:s medlemsstater inte har något gemensamt försvar och att försvarsfrågorna inte är av överstatlig karaktär. Samarbetet mellan medlemsstaterna inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, och inom ramen för EDA, har ökat de senaste åren. Detta samarbete är dock fortfarande mellanstatligt och innebär inte att medlemsstaterna gjort avkall på sin nationella suveränitet och oavhängighet i förhållande till EU i detta avseende. Samtidigt finns det en europeisk samsyn på att utmaningarna mot Europa, såväl säkerhetspolitiska som försvarsindustriella, endast kan lösas i samverkan.

Frågor om upphandling av varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet är således, generellt sett, svåra att hantera på samma sätt som frågor om upphandling av varor och tjänster som inte har anknytning till dessa områden. Ett antal speciella intressen gör sig här gällande, såsom t.ex. *leverans- och informationssäkerhetsaspekter*. Behovet av *försörjningstrygghet* är utmärkande då de upphandlade systemen har en lång livslängd, vanligen 20–40 år. Behovet inkluderar säker tillförsel av underhåll och uppgraderingsmöjligheter under hela systemens livslängd. Krav på leveranssäkerhet måste kunna

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningens betänkande *Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (SOU 2010:13).

ställas, så att försörjningen av viktiga produkter är säkrad såväl i fred som under höjd beredskap eller andra svåra förhållanden. *Sekretessbelagd information* behöver kunna hanteras på ett korrekt och säkert sätt och hänsyn måste också kunna tas till förtroendefulla bilaterala relationer i form av förpliktelser i säkerhetsskyddsavtal m.m. Försvars- och säkerhetsupphandlingarnas särdrag beror således på kopplingen till de enskilda medlemsstaternas säkerhets- och försvarspolitik men den är också en följd av speciella ekonomiska och tekniska faktorer.

## 15.2 Upphandlingsregler inom Europeiska unionen

### 15.2.1 Regler om offentlig upphandling

I EU-rätten regleras offentlig upphandling genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (*det klassiska direktivet*) och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (*försörjningsdirektivet*).

Sverige har införlivat det klassiska direktivet genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och försörjningsdirektivet genom lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Båda dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008. Lagarna innehåller utöver bestämmelser om upphandling på direktivstyrda områden också bestämmelser som inte styrs eller endast delvis styrs av direktiven (15 kap. i båda lagarna). Dessa bestämmelser reglerar bl.a. *upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*. Slutligen innehåller båda lagarna också bestämmelser om rättsmedel.

Förutom ovan nämnda två direktiv som reglerar själva upphandlingsförfarandet finns det direktiv som bl.a. reglerar förfarandet vid överprövning av upphandlingsbeslut, det senaste på detta område är Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (*rättsmedelsdirektivet*).

När det gäller *upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet* omfattas dessa av ett nytt direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG. Direktivet trädde i kraft den 20 augusti 2009 och ska ha införlivats i nationell rätt senast den 21 augusti 2011. Fram till dess tillämpas de tidigare nämnda direktiven också på upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet.

### 15.2.2 Grundläggande principer

De grundläggande principerna inom EU-rätten för upphandling är *icke-diskriminering*<sup>2</sup>, *likabehandling*<sup>3</sup>, *transparens*<sup>4</sup>, *proportionalitet*<sup>5</sup> och *ömsesidigt erkännande*<sup>6</sup>. Ett av syftena med gemenskapsbestämmelserna på området för offentlig upphandling är enligt EU-domstolen<sup>7</sup> att det öppnas upp för så bred *konkurrens* som möjligt. Vidare anför domstolen att det är ett gemenskapsrättsligt intresse att det säkerställs att *så många anbudsgivare som möjligt deltar i en anbudsinfordran*. Ett öppnande för så bred konkurrens som möjligt ligger inte endast i gemenskapens intresse på området för fri rörlighet av varor och tjänster, utan även i den berörda upphandlande myndighetens eget intresse, vilken således får fler valmöjligheter vad beträffar det mest fördelaktiga anbudet och det anbud som är bäst anpassat efter den berörda myndighetens behov.

<sup>2</sup> Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får t.ex. som huvudregel inte införa krav som enbart det egna landets företag känner till eller kan uppfylla.

<sup>3</sup> Kravet på likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste t.ex. få den information som är av relevans för upphandlingen vid samma tillfälle.

<sup>4</sup> Med transparens menas främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet, att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.

<sup>5</sup> Med proportionalitetsprincipen avses att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Om det finns flera alternativ bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande.

<sup>6</sup> Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.

<sup>7</sup> Se EU-domstolens dom den 23 december 2009 i mål nr 305/08.

I flera avgöranden från EU-domstolen poängteras även vikten av att området för *offentlig upphandling öppnas upp för icke snedvriden konkurrens i alla medlemsstater*. För att genomföra dessa syften är regelverket om upphandling uppbyggt med utgångspunkt i vissa principer från EUF-fördraget. Bestämmelserna i fördraget om *icke-diskriminering*, om *förbudet mot kvantitativa restriktioner*, om *etableringsrätt* och om *fri rörlighet av tjänster* ligger till grund för de angivna direktiven. Även om vissa avtal inte omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingsdirektiven är de upphandlande myndigheterna och enheterna ändå skyldiga att beakta fördragets grundläggande regler i allmänhet och principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i synnerhet.

### 15.3 Direktivet om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Europeiska kommissionen (kommissionen) har sedan flera år tillbaka intresserat sig för uppbyggnaden av en europeisk marknad för försvarsmateriel. I mars 2003 antogs ett meddelande om en EU-politik för försvarsutrustning.<sup>8</sup> I september 2004 beslutade kommissionen en grönbok om försvarsupphandlingar.<sup>9</sup> I grönboken konstaterade kommissionen bl.a. att försvarsmarknaden för närvarande i hög utsträckning är uppdelad på nationella marknader och att detta medför problem för samtliga medlemsstater i EU som har en egen försvarsindustri. Budgetnedskärningar och omstruktureringar leder, enligt kommissionen, till för små marknader för att kunna bära de höga forsknings- och utvecklingskostnaderna för vapensystem. Kommissionen uttalade att den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft liksom dess förmåga att tillgodose den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens kapacitetsbehov påverkas negativt som en följd av detta.

För att komma tillrätta med det ovan nämnda, och för att åstadkomma en bättre anpassad rättslig ram, föreslog kommissionen i grönboken, och i det efterföljande meddelandet om resultatet av samrådet i anslutning till denna,<sup>10</sup> två åtgärder på området. Dels föreslogs ett förtydligande av den rättsliga ramen på gemenskaps-

---

<sup>8</sup> KOM (2003) 113 slutlig.

<sup>9</sup> KOM (2004) 608 slutlig.

<sup>10</sup> KOM (2005) 626.

nivå, dels ett fastställande av *särskilda upphandlingsregler* för försvarsområdet.

Därefter har kommissionen tagit initiativ till ett direktiv. Initiativets syfte var framför allt att skapa förutsättningar för upphandling av sådant material och sådana tjänster som är av så känslig natur att upphandling enligt det klassiska direktivet inte lämpar sig. Det förhållandet att upphandling på försvars- och säkerhetsområdet omfattas av det klassiska direktivet med dess formbundna förfaranden har, enligt kommissionen, medfört att undantagsmöjligheten i artikel 346 i EUF-fördraget har överutnyttjats i många medlemsstater<sup>11</sup>.

### 15.3.1 Ett nytt direktiv om försvars- och säkerhetsupphandling

*Direktivet om försvars- och säkerhetsupphandling* antogs av Europaparlamentet och rådet i juli 2009.<sup>12</sup> Direktivet gäller dock inte för kontrakt som på ett korrekt sätt kan undantas med stöd av EUF-fördragets bestämmelser grundade på bl.a. *allmän ordning, säkerhet eller hälsa* (artikel 36 och 52), *utövande av offentlig makt* (artikel 51) och *väsentliga säkerhetsintressen* (artikel 346). Direktivet utgör en del av ett ”*försvarspaket*”<sup>13</sup> som utöver upphandlingsdirektivet omfattar ett direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel<sup>14</sup> samt ett meddelande som gäller en strategi för en starkare och konkurrenskraftigare europeisk försvarsindustri.<sup>15</sup>

Direktivet trädde i kraft den 20 augusti 2009 och ska ha införlivats i nationell rätt senast den 21 augusti 2011. Fram till dess

---

<sup>11</sup> I ett tolkningsmeddelande uttalar sig kommissionen i december 2006 om tillämpningen av artikel 346 på försvarsupphandlingsområdet. Syftet med tolkningsmeddelandet är, enligt kommissionen, att förebygga möjliga feltolkningar och missbruk av artikel 346 i EUF-fördraget på försvarsupphandlingsområdet.

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG).

<sup>13</sup> Inom ramen för arbetet i EDA har dessutom en frivillig mellanstatlig *uppförandekod* för upphandling av försvarsmateriel utarbetats. Syftet med denna kod är att öka öppenheten och uppmuntra till *konkurrens* vid sådan offentlig upphandling som omfattas av *artikel 346* i EUF-fördraget. År 2008 antogs också en *uppförandekod för kompensationsåtaganden*, s.k. *offset*. Sverige har anslutit sig till och håller på att implementera båda uppförandekoderna. Vid EDA:s styrelsemöte i november 2009 antog även försvarsministrarna en *deklaration* där man förband sig att verka för *likvärdiga konkurrensvillkor* för den europeiska försvarsindustrin och för en *öppen europeisk försvarsmaterielmarknad*.

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

<sup>15</sup> KOM (2007) 764 slutlig.

tillämpas de tidigare nämnda direktiven också på upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet.

### 15.3.2 Tillämpningsområde

Direktivet omfattar enligt artikel 2 *upphandling av militär utrustning och utrustning av känslig karaktär samt tillhörande delar, komponenter och/eller underenheter*. Dessutom omfattas *alla de varor, tjänster och byggtreprenader som direkt hänför sig till denna utrustning under hela dess livslängd*. Även byggtreprenader och tjänster specifikt för militärändamål eller av känslig karaktär omfattas. De tjänstekontrakt som omfattas av direktivet är uppdelade i olika kategorier och därefter sammanställda i två bilagor enligt det system som de tillhör. Full tillämpning av direktivet gäller enligt artikel 15 endast för de tjänster som finns i den ena bilagan. I artikel 17 anges vilka regler som ska tillämpas när en upphandling avser tjänster från båda bilagorna.

### Undantag från direktivets tillämpningsområde

Från direktivets tillämpningsområde undantas enligt artikel 2 de kontrakt som kan undantas med stöd av artiklarna 36, 51–52, 62 och 346 i EUF-fördraget.<sup>16</sup> I dessa artiklar föreskrivs specifika undantag från tillämpningen av EUF-fördragets principer och följaktligen från tillämpningen av den sekundärlagstiftning som utgår från dem. I artiklarna 11–13 finns dessutom bestämmelser om *särskilda fall* där direktivet *inte ska tillämpas*.

### Blandade kontrakt

I artikel 3 finns bestämmelser om vilket direktiv som ska tillämpas vid *blandade* kontrakt, dvs. kontrakt som inte bara omfattas av försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet, utan även av det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet eller till en del inte av något av dessa direktiv.

---

<sup>16</sup> Tidigare artiklarna 30, 45–46, 55 och 296 i EG-fördraget.



### 15.3.3 Undantaget i artikel 346 i EUF-fördraget

#### Allmänt

Upphandlingsreglerna i de olika direktiven om offentlig upphandling och i den svenska upphandlingslagstiftningen lämpar sig många gånger mindre väl för de upphandlingar som genomförs på området. Detta har också medfört ett behov av att, när förutsättningarna för detta är uppfyllda, kunna använda sig av bestämmelsen om undantag i artikel 346 i EUF-fördraget.

Artikel 346 motsvarar artikel 296 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Artikel 346 medger att EU:s medlemsstater, under vissa omständigheter, kan göra undantag från övriga bestämmelser i fördraget, bl.a. från de konkurrensregler som direktiven om offentlig upphandling bygger på. Av artikel 346 framgår att bestämmelserna i fördraget inte ska hindra tillämpningen av följande:

- a) Ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.
- b) Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.

EU-domstolen har i sin rättspraxis fastslagit att undantaget i artikel 346, liksom andra undantagsartiklar i fördraget, ska tolkas restriktivt (se nedan). Direktiven ska tillämpas av upphandlande myndigheter på försvarsområdet, utom i de situationer som omfattas av artikel 346 i EUF-fördraget. Av skäl som redogjorts för ovan bedöms upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet vara av sådan natur att förfarandet enligt upphandlingsdirektiven inte alltid framstår som lämpligt.

## Allmän räckvidd

Artikel 346, som placerats bland fördragets allmänna bestämmelser och slutbestämmelser, har en *allmän räckvidd*. Den kan följaktligen påverka alla allmänt tillämpliga bestämmelser i fördraget och den sekundärrätt som meddelats med stöd av dessa. När upphandlingen rör försvarsprodukter som vapen, ammunition och krigsmateriel kan den rättsliga grunden för att göra undantag från bestämmelsen i fördraget vara artikel 346 1 b, men utrymmet för undantag begränsas bl.a. genom begreppet ”*väsentliga säkerhetsintressen*” och den lista från 1958 som anges i punkt 2 i artikeln. Artikel 346 1 a gäller även utanför försvarsområdet och syftar i allmänhet till att skydda *information* som medlemsstaterna inte kan avslöja för någon utan att äventyra sina *väsentliga säkerhetsintressen*. Detta kan även beröra offentlig upphandling av känsligt materiel, både på försvars- och säkerhetsområdet.

Kommissionen har i sitt tolkningsmeddelande avseende tillämpningen av artikel 346 på försvarsupphandlingsområdet uttalat att listan från 1958, enligt kommissionens mening är tillräckligt allmänt hållen för att kunna omfatta även den senaste och framtida tekniska utvecklingen. Kommissionen är vidare av uppfattningen att bestämmelsen också gäller för upphandling av tjänster och byggtreprenader som direkt rör de varor som är upptagna på listan samt moderna anskaffningsförfaranden som är inriktade på militära resurser. Emellertid anser kommissionen att arten av produkter som anges i listan från 1958 och hänvisningen i artikel 346 1 b till ”speciellt för militärändamål” klargör att det *endast är materiel som är planerad, utvecklad och tillverkad speciellt för militärändamål som kan undantas*.<sup>17</sup>

## Restriktiv tolkning

Det är medlemsstaternas ansvar att fastställa och skydda sina säkerhetsintressen. Artikel 346 erkänner denna företrädesrätt och medger undantag när ett iakttagande av gemenskapslagstiftningen skulle undergräva medlemsstaternas *väsentliga säkerhetsintressen*. EU-domstolen har dock klargjort att artikeln, liksom de övriga artiklar

<sup>17</sup> När det är fråga om andra än militära säkerhetsändamål kan ett undantag från gemenskapsreglerna motiveras med stöd av artikel 14 i det klassiska direktivet, där det anges att direktivet inte ska tillämpas på offentliga kontrakt som omfattas av sekretess och som enligt gällande lagar och andra författningar i den aktuella medlemsstaten inte får genomföras utan särskilda säkerhetsåtgärder, eller då detta krävs med hänsyn till skyddet av denna medlemsstats vitala intressen.

i fördraget som innehåller undantagsföreskrifter för situationer där allmän säkerhet är hotad och som avser bestämda extraordinära förhållanden, på grund av sin begränsade karaktär *inte* kan ges en extensiv tolkning<sup>18</sup>.

### Tillämpningsvillkor

EU-domstolen har uttalat att det ankommer på den medlemsstat som avser att tillämpa en undantagsartikel i fördraget att bevisa att befrielsen inte går utöver gränserna för angivna förhållanden och att de undantag som görs är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen. Kommissionen har i sitt tolkningsmeddelande angett att upphandlande myndigheter för varje upphandlingskontrakt måste analysera om ett undantag är berättigat eller inte och i synnerhet vilket väsentligt säkerhetsintresse som står på spel, vad detta säkerhetsintresse och upphandlingsbeslutet har för samband samt varför en icke-tillämpning av det klassiska direktivet är nödvändig för att skydda detta väsentliga säkerhetsintresse.

#### 15.3.4 Vissa upphandlingsförfaranden m.m.

De huvudsakliga upphandlingsförfarandena inom försvars- och säkerhetsområdet är enligt artikel 25 i direktivet *selektivt förfarande* och *förhandlat förfarande med föregående annonsering*. Ett förhandlat förfarande med föregående annonsering får användas utan några begränsande villkor. Orsaken till att förhandlat förfarande får användas utan begränsning är att de upphandlingar som avses i direktivet kännetecknas av särskilda krav i fråga om *komplexitet*, *informationssäkerhet* och *försörjningstrygghet*. För att tillfredsställa dessa behov krävs därför ofta fördjupade förhandlingar i samband med tilldelningen av kontraktet.

Vidare anges att en upphandlande myndighet eller enhet kan använda, förutom det selektiva förfarandet, det *förhandlade förfarandet* med föregående annonsering för de upphandlingar som avses i direktivet. Öppet förfarande finns till skillnad från det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet inte omnämnt i direktivet. Under vissa förutsättningar får även *förhandlat för-*

---

<sup>18</sup> Se EU-domstolens dom den 16 september 1999 i mål nr C-414/97, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 1999, s. I-5585.

*farande utan föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog tillämpas. Förutsättningarna för att använda dessa upphandlingsförfaranden överensstämmer i stort med de som finns i det klassiska direktivet.*

### **15.3.5 Fördragets efterlevnad**

Kommissionen har till uppgift att kontrollera fördragets efterlevnad. Enligt artikel 348 ska kommissionen tillsammans med medlemsstaten, om åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 346 fått till följd att konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden snedvridits, undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i fördraget. Kommissionen eller en annan medlemsstat kan också väcka talan mot en stat vid EU-domstolen om kommissionen eller den andra medlemsstaten anser att det föreligger ett missbruk av artikel 346.

## **15.4 Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen**

### **15.4.1 Inledning**

*Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen* (i detta avsnitt *utredningen*) har haft regeringens uppdrag att lämna förslag på hur direktiv 2009/81/EG som reglerar upphandlingar inom försvars- och säkerhetsområdet (*försvarsupphandlingsdirektivet*) ska genomföras i svensk rätt.

### **15.4.2 Försvars- och säkerhetsmarknaden**

*Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen* konstaterar i sitt betänkande att försvars- och säkerhetsmarknaden är av mycket specifik karaktär. Detta beror – enligt utredningen – på kopplingen till de enskilda medlemsstaternas försvars- och säkerhetspolitik, men är även en följd av speciella ekonomiska och tekniska faktorer. Reglerna i det klassiska direktivet, i försörjningsdirektivet och i de svenska upphandlingslagarna lämpar sig därför i många fall mindre väl för de upphandlingar som genomförs på området. Utredningen noterar att enligt kommissionen som tagit initiativ till direktivet, har tillämpningen av det klassiska direktivet med dess forbundna

förfarande medfört att undantagsmöjligheten i artikel 346 i EUF-fördraget har överutnyttjats i många medlemsstater. Vissa medlemsstater har enligt kommissionen till och med tillämpat undantaget automatiskt.

Försvars- och säkerhetsmarknaden är vidare – enligt kommissionen – speciell därför att det inte sällan handlar om upphandling av mycket avancerad teknologi. Ibland efterfrågas helt nya tekniska lösningar. För genomförandet av denna typ av upphandlingar finns behov av en större frihet än vad som gäller vid traditionella varu- och tjänsteupphandlingar. Upphandlingar av varor samt tjänster inom försvars- och säkerhetsområdet är således svåra att hantera på samma sätt som upphandlingar av varor och tjänster på övriga marknader. Vidare ställer marknadens särart ett antal krav, främst gällande leverans- och informationssäkerhet. Syftet med direktivet – enligt kommissionen – är att framför allt skapa förutsättningar för upphandling av sådant material och sådana tjänster som är av så känslig natur att upphandling enligt det klassiska direktivet, försörjningsdirektivet och upphandlingslagarna inte lämpar sig.

Det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet har genomförts i svensk nationell rätt genom LOU och LUF. Frågan uppkommer därför – enligt utredningen – hur genomförandet av det aktuella direktivet ska ske. Utredningen konstaterar att det finns i och för sig olika vägar att gå fram på, men att det mest lämpliga och logiska är att genomförandet sker enligt samma modell som genomförandet av de andra direktiven. Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet bör därför – enligt utredningen – regleras i en separat lag. Genom att låta den lagen få samma struktur som de andra upphandlingslagarna och genom att i möjligaste mån använda samma terminologi skapas förutsättningar för att tillämpningen blir så ensartad som möjlig. I sitt betänkande lämnar utredningen förslag på en ny lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (*försvarsupphandlingslagen*).<sup>19</sup> Lagstiftningsarbetet pågår och den nya lagen förväntas träda i kraft efter halvårskiftet 2011.

---

<sup>19</sup> SOU 2010:13, s. 19 ff.

## 15.5 Försörjningstrygghet och offentlig upphandling

Försvarsstrukturutredningen belyser i avsnitten nedan några av faktorer som – enligt utredningens mening – är av betydelse i frågan om försörjningstrygghet och offentlig upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

### 15.5.1 Krav på försörjningstrygghet

Försvarsupp-handlingsdirektivet innehåller en möjlighet att ställa särskilda krav på s.k. *försörjningstrygghet*. Denna möjlighet får anses ha en särskilt strategisk betydelse mot bakgrund av behovet av en säker och effektiv materiel- och logistikförsörjning till försvaret. Försörjningstrygghet innebär att materielsystemet ska kunna modifieras, underhållas och anpassas till ändrade förhållanden så att det under hela sin livslängd, ibland under mycket lång tid, ska kunna användas för försvarets behov. Det måste därför finnas en effektiv tillgång till de resurser som ska säkerställa detta. Bedömningen av vad som härvidlag kan anses vara adekvata och proportionerliga krav, får anses vara en av de mer *komplexa upphandlingsrättsliga övervägandena* i framtida försvarsupp-handlingar.

### 15.5.2 Analys av krav tidigt i processen

Motivering för proportionalitet avseende krav på försörjningstrygghet kan ofta kopplas till beslut i tidiga faser där avgörande överväganden görs om integrering av skilda system i anslutning till en viss upphandling. Redan i inledande skeden av processen bör därför sådana krav identifieras som kan påverka kommande upphandlingar, exempelvis val av skyddsnivå, utformning av system och gränssytor gentemot angränsande system, uthållighetstider, underhålls- och vidmakthållandekrav m.m. Tidigt i anskaffningsprocessen av ett materielsystem bör även analyseras vilka krav som lämpligen ska ställas på materielen och övervägas relevanta avvägningar mot annan materiels gränssytor.

### 15.5.3 Möjligheterna att göra modifieringar

I upphandlingsprocessen bör även beaktas möjligheterna att göra modifieringar och anpassningar under systemets livslängd, eftersom behov av försörjningstrygghet finns i hela användningsfasen och inte kan ses isolerat från upphandlingen av ett visst system. Krav på tillgång till, exempelvis, visst tekniskt underlag och s.k. know-how, utformning av detaljer i en teknisk kravspecifikation eller utökad tillgång till särskild kompetens med kort varsel i en plötsligt uppkommen situation, är exempel på olika krav som kan motiveras av behovet av viss försörjningstrygghet utifrån förmågebehovet under hela användningsfasen. Tillgång till kompetens för att anpassa och vidmakthålla materielen med hänsyn till ändrade kravställningar eller modifieringsbehov som uppkommit efter erfarenheter av materielen är också av central betydelse. Krav på tillgång till tekniskt underlag och know-how i en upphandling kan visa sig avgörande för kommande möjligheter att använda materielen på ett sätt som flera år senare visar sig vara mest ändamålsenligt.

### 15.5.4 Behoven av att ingå internationella avtal om materielsamarbete

Kraven på försörjningstrygghet kan även *påverka möjligheterna och behoven av att ingå internationella avtal om materielsamarbete*. Förutsättningarna för detta påverkas av överväganden i tidiga faser.

Sverige har ingått avtal om ömsesidiga åtaganden avseende försörjningstrygghet inom ramen för bl. a. Ramavtalet mellan Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Italien, Spanien och Sverige, det nordiska försvarssamarbetet, (NORDEFECO), avtalet med Amerikas förenta stater avseende s.k. Declaration of Principles (US). European Defence Agency för diskussioner med medlemsstaterna om möjligheterna att ytterligare utveckla bi- eller multilaterala åtaganden inom detta område. Motivet för dessa samarbeten är behovet av att snabbt kunna få tillgång till kompetens eller kapacitet för att kunna anpassa materielen över hela livscykeln så att den är ändamålsenlig och särskilt anpassad mot aktuella hot i en känslig situation för den nationella säkerheten.

## **15.6 Överväganden kring vissa upphandlingsrättsliga frågeställningar**

### **15.6.1 Splittrad försörjningskedja påverkar upphandlingen av varor och tjänster**

Försvarsstrukturutredningen kan konstatera att försörjningskedjan för försvarsrelaterade varor och tjänster i dag är splittrad och anskaffning/upphandling genomförs av åtminstone tre myndigheter (Försvarsmakten, FMV och FOI). Ingen av dessa myndigheter har dock ett samlat ansvar för försörjningskedjan för sådana varor och tjänster, vilket medför att det i dag saknas en effektiv och sammanhållen materiel- och logistikförsörjning för det militära försvaret. Den anskaffning som FMV genomför i dag sker i regel efter beställning från Försvarsmakten av vissa specifika varor och tjänster. När beställningen från Försvarsmakten kommer till FMV är det inte sällan korta leveranstider som efterfrågas p.g.a. hastigt uppkomna behov. Vidare förekommer ofta att Försvarsmakten och FMV har en diskussion om den ursprungligen från Försvarsmakten framställda kravbilderna och det förekommer även att Försvarsmakten under pågående upphandling begär att FMV avbryter densamma. FMV:s nuvarande roll i försörjningskedjan för anskaffning av försvarsrelaterade varor och tjänster medför därför i många fall att det uppstår svårigheter med att kunna utföra en korrekt tillämpning av LOU eftersom överväganden och beslut, som har en direkt upphandlingsrättslig bäring, tas inom en annan myndighet än den som ansvarar för upphandlingen.

### **15.6.2 Försvarsupphandlingsdirektivets påverkan**

Försvarsupphandlingsdirektivet som avses inkorporeras i svensk rätt i en ny försvarsupphandlingslag under 2011 och de nya reglerna om rättsmedel, bedöms kräva ett ökat rättsligt fokus på FMV:s upphandlingar och kommer att medföra krav på en ökad öppenhet inom försvarsupphandlingssektorn. Vidare innebär det att möjligheten minskar att, med tillämpning av artikel 346 i EUF-fördraget, undanta försvarsupphandlingar från övriga bestämmelser i fördraget och de upphandlingsrättsliga direktiven. Upphandlingsrättsliga överväganden bedöms därför få en avsevärt mer framträdande roll i framtida upphandlingar inom försvarssektorn. Denna utveck-



ling bedöms innebära att framtida försvarsupphandlingar måste i än högre grad vara noggrant kvalitetssäkrade, inte minst juridiskt, innan de genomförs.

Det blir därmed ännu viktigare med en *sammanhållen och effektiv materiel- och logistikförsörjning* där den upphandlande myndigheten ska kunna ha möjligheten att planera sina upphandlingar baserad på en *samlad bedömning av hela försvarets behov av operativa förmågor*, med beaktande av de resurser som finns att tillgå i s.k. egen-regi inom försvarssektorn, och därmed kunna ställa objektiva och proportionerliga krav på t.ex. försörjningstrygghet.

Sammantaget noterar utredningen att frågan om väl avvägda och proportionerliga krav avseende försörjningstrygghet kräver en grannliga bedömning av upphandlande myndighet avseende bl.a. nationell och internationell tillgång till viss industriell kapacitet och infrastruktur, mellanstatligt samarbete och internationella åtaganden inom materielområdet, rättsliga överväganden kring hur bolag i multinationella koncerner kan bindas till långsiktiga åtaganden och säkerställande av adekvat tillgång till immateriella rättigheter. Sådana överväganden bedöms endast kunna hanteras korrekt och effektivt om en och samma myndighet ansvarar för den samlade materiel- och logistikförsörjningskedjan.

I detta sammanhang kan inte nog betonas – enligt utredningen – hur utformningen av en försörjningslösning och kravställningen på densamma blir styrande och direkt avgörande för framtida upphandlingar.

### 15.6.3 Ett sammanhållet ansvar för upphandlingar

Ett sammanhållet ansvar för upphandlingar av materiel och tjänster till försvaret inom en och samma myndighet bedöms av utredningen således vara av vikt för att kunna säkerställa uppfyllandet av de upphandlingsrättsliga principerna om bl.a. transparens, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering. Dagens struktur innebär att det inte sällan uppstår behov av att utnyttja möjligheter till direktupphandlingar snarare än att konkurrensutsätta upphandlingar på den globala försvarsmaterielmarknaden, vilket i ökande grad blir juridiskt tveksamt och ifrågasatt men framförallt sällan leder till ett ekonomiskt optimalt resultat.

En korrekt bedömning (och motivering) av huruvida känsliga upphandlingar kan och ska undantas från krav på konkurrens-

utsättning, enligt exempelvis artikel 346 EUF-fördraget, eller underställas omfattande krav på försörjningstrygghet vid upphandling i konkurrens, förutsätter ett stort mått av framförhållning och framförallt en helhetsbild av materiel- och logistikförsörjningen. Kontinuitet och konsekvent tillämpning av upphandlingsreglerna, inklusive dess legitima undantagsmöjligheter från konkurrensutsättning, är en viktig aspekt i dessa överväganden. Ett sammanhållet ansvar för upphandlande myndighet och ett särskilt fokus på upphandlingsjuridiken, bedöms vara en viktig förutsättning för att uppnå regeringens målsättning om en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad med upphandlingar i konkurrens och lika-behandling av leverantörer.

Ett självständigt helhetsansvar för upphandlande myndighet bedöms därmed även vara ett viktigt redskap för att undvika att framtida upphandlingar överprövas och försenas samt att skadeståndsanspråk framställs. Den tidsutdräkt som en överprövning innebär, riskerar medföra allvarliga konsekvenser för de militära förband som är beroende av tillgången på försvarsmateriel.

Även den praktiska hanteringen av själva överprövningsprocessen är en viktig aspekt i sammanhanget. Med dagens struktur förfogar inte upphandlande myndighet över flera av de bevekelsegrunder som styr en viss upphandling. FMV har svårt att bedöma och påverka de överväganden inför upphandlingsprocessen som i dag görs inom Försvarsmakten och huruvida dessa utgör en sakligt godtagbar grund för att genomföra upphandlingen på ett visst sätt eller avbryta densamma. Trots detta har dock FMV bevisbördan i överprövningsprocessen angående t.ex. de komplicerade proportionalitets- och transparensbedömningar som överprövningar ofta kretsar kring. FMV har i detta sammanhang begränsade möjligheter att åberopa Försvarsmaktens inställning som ett självständigt godtagbart skäl. FMV kan t.ex. inte anföra att det fanns sakliga skäl att avbryta en upphandling endast därför att Försvarsmakten valde att avbryta anskaffningen och återkalla uppdraget till FMV. Insikt i samtliga överväganden kring varför upphandlingen överhuvudtaget påbörjades på ett visst sätt och varför det eventuellt var nödvändigt att avbryta densamma kan vara avgörande för att FMV ska klara sin bevisbörda vid en rättslig prövning.

I detta sammanhang kan nämnas att nuvarande ordning, enligt samordningsavtalet mellan FMV och Försvarsmakten, att FMV ska lämna s.k. skarpa offerter till Försvarsmakten, baserade på relevant marknadsinformation och ibland påbörjade upphandlingar, innan

Försvarsmakten ger sitt godkännande och lägger en kundbeställning på FMV att fullfölja upphandlingen, får anses vara tveksamt från ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Denna ordning skulle kunna tolkas som att beslutet om upphandlingens genomförande åvilar en annan myndighet än den som påbörjat och ansvarar för själva upphandlingen.

Sammanfattningsvis bedöms det vara av upphandlingsrättslig central betydelse att en och samma myndighet ges ett långtgående strategiskt ansvar för materialanskaffningen och logistikförsörjningskedjan för att möjliggöra en korrekt och rättssäker tillämpning av upphandlingsreglerna och därmed säkerställa en affärs- mässig, transparent och objektiv upphandlingsprocess inom försvarssektorn. Detta ansvar, i kombination med att Försvarsmakten uttrycker sina förmågebehov mer övergripande och på högre systemnivåer, bedöms vara en viktig förutsättning för att upphandlande myndighet i framtiden ska kunna agera effektivt (och uppfattas) som en kvalificerad inköpare inom försvarsupphandlingssektorn på det sätt som regeringen efterfrågar. Enligt utredningens bedömning bör vidare juridikfunktionen vid upphandlande myndighet, i samband med överväganden kring organisationslösning och verksamhetsstyrning, ges en mer central roll och betydelse.

## 15.7 Överprövning i domstol

### 15.7.1 Bakgrund

Handläggningstiderna i förvaltningsrätterna av överprövningsärenden har blivit längre under senare tid. Detta kan bero på att antalet överprövningsmål i första instans har ökat kraftigt genom åren. En annan anledning till de långa handläggningstiderna kan vara att komplexiteten i dessa mål har ökat avsevärt bl.a. med tanke på deras europarättsliga dimensioner.

De aktuella överprövningarna inom försvarssektorn rör upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet av bl.a. militär utrustning och utrustning av känslig karaktär. Den tidsutdräkt som en överprövning innebär kan medföra allvarliga konsekvenser för de militära förband som är beroende av tillgången på försvarsmateriel. Dessa mål borde därför vara föremål för en särskild, snabb och effektiv hantering. Onödiga överprövningar som dessutom tar lång tid att handlägga i domstolar, som innebär att upphandlingen

inte kan slutföras, försämrar försvarets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Behovet av skyndsamhet och särskild kompetens för dessa måltyper är alltså förhållandevis stort i förhållandet till de behov som övriga måltyper har i dessa avseenden.

I princip kan varje led i en upphandling eller beslut om eventuellt avbrytande av en upphandling, bli föremål för överprövning. I ljuset av denna utveckling inom upphandlingsområdet finns skäl att även i strukturfrågan avseende ett effektivt stöd till Försvarsmakten, överväga en lösning som på bästa sätt tillgodoser den upphandlande myndighetens möjligheter att skapa upphandlingsrättsligt kvalitetssäkrade förfrågningsunderlag samt fullgöra den bevisbörda som åvilar myndigheten vid överprövningar såvitt avser t.ex. att kraven i förfrågningsunderlaget är väl avvägda mot grundläggande rättsliga principer och regler. Härutöver kan konstateras att själva frågan om hur överprövningar genomförs har en betydelse för om det finns en rimlig balans mellan marknadens intressen av att få upphandlingar överprövade och samhällets och försvarets intressen av att få en kostnadseffektiv och snabb leverans av nödvändig utrustning för försvarets behov.

Såvitt FMV har erfarit är överprövningar av försvarsupphandlingar i övriga europeiska länder mycket sällan förekommande emedan de ökar markant inom Sverige.

Mot bakgrund av det ovan anförda redovisas nedan vissa överväganden i dessa frågor.

### 15.7.2 Ökad specialisering, m.m.

**Utredningens bedömning:**

För att kunna avhjälpa problemet med långa handläggningstider i mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen krävs en *ökad specialisering* på domstol-, domar- och handläggarnivå.

*Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen* föreslår i sitt betänkande att det bör finnas *särskilda forumregler* med hänsyn till försvars- och säkerhetsmarknadens särart, som är så markant att den har föranlett ett särskilt direktiv. Utredningen pekar vidare på den speciella kompetens som därmed behöver utvecklas vid det *dömande* organet samt de särskilda förhållanden som råder på grund av den omfattande mängd sekretessbelagda uppgifter angående rikets

säkerhet som målen ifråga kan innehålla. Utredningen föreslår i sitt betänkande att Förvaltningsrätten i Stockholm och Stockholms tingsrätt ges exklusiv behörighet att som första instans pröva mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen. Om handläggningen av mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen styrs till endast en domstol i respektive domstolsslag skapas förutsättningar att koncentrera kompetensen samt rutiner för hantering och handläggning av målen.

Försvarsstrukturutredningen bedömer att en ordning där bl.a. överprövningar och talan om skadestånd specialdestineras och därmed samlas hos en förvaltningsrätt respektive allmän domstol i enlighet med utredningens förslag ovan sannolikt bidrar till en snabbare och effektivare rättsprocess. Det optimala alternativet för en snabbare och effektivare rättsprocess vore dock att dessa mål koncentreras till att avdömas i en specialdomstol eller i vart fall ett och samma domstolsslag.

En specialdomstol alternativt specialiserade domstolar har bättre förutsättningar att bygga upp och kontinuerligt utveckla de inre arbetsformerna och att utnyttja de befintliga resurserna på ett flexibelt sätt. För att kunna avhjälpa problemet med långa handläggningstider krävs sannolikt därför en ökad specialisering på domstol-, domar- och handläggarnivå. Förutsättningarna för att uppnå en specialiseringsgrad av någon omfattning är också bättre i domstolar med ett förhållandevis stort målunderlag, eftersom det behövs flera personer som arbetar med samma ämnesområde för att nå effektivitet. Detta leder också till mer enhetlig praxis, vilket ger större förutsägbarhet och medför högre rättssäkerhet för parterna. Vidare blir omloppstiden för målen kortare då inläsningstiden minskar, vilket leder till en ökad effektivitet.

### 15.7.3 Förtur och tidsfrister

**Utredningen förslag:**

Mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen bör handläggas *skyndsamt* i domstol. Om den offentliga upphandlingen avser varor och tjänster som berör väsentliga säkerhetsintressen ska *särskild tidsfrist* gälla för handläggningen i domstol.

Försvarets materielverk har under utredningsarbetet påpekat att handläggningstiderna i förvaltningsrätterna i mål om offentlig upphandling, trots förtursregler, generellt sett ofta är långa. Sådana ska enligt förvaltningsrätternas arbetsordningar behandlas som förtursmål. Utredningen erfar dock att en sådan ordning saknas för handläggningen av dessa mål hos kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

För att avhjälpa problemet med långa handläggningstider föreslår utredningen därför att det bör övervägas en lagreglering om att domstolsprövning i mål om offentlig upphandling på säkerhets- och försvarsområdet ska handläggas *skyndsamt*, vilket innebär att dessa mål ska handläggas med förtur i samtliga domstolsinstanser.

Vidare bör uppställas en *särskild tidsfrist* för handläggningen i domstol om den upphandlande myndigheten gör gällande att upphandlingen berör *nationella säkerhetsintressen*.<sup>20</sup>

#### 15.7.4 Avgift vid begäran om överprövning

**Utredningen förslår:**

En *särskild avgift* ska erläggas i samband med ett överklagande i mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen.

I dag utgår det inte någon särskild avgift vid en begäran om överprövning i mål om offentlig upphandling.<sup>21</sup> Ett införande av avgifter vid begäran om överprövning skulle – enligt utredningens mening – kunna bidra till att leverantörerna i högre utsträckning överväger om det är befogat att begära överprövning eller överklaga ett domstolsavgörande. En sådan ordning skulle därmed sannolikt bidra till att minska antalet överklaganden, vilket kan antas leda till snabbare slutliga avgöranden i de enskilda målen. Dessutom skulle det frigöra resurser som domstolarna skulle kunna lägga på andra, mer befogade, överprövningar, som därmed skulle kunna hanteras mer skyndsamt. Utredningen föreslår därför att en särskild avgift ska erläggas i samband med ett överklagande i mål om offentlig upphandling på säkerhets- och försvarsområdet.

<sup>20</sup> Som exempel kan nämnas att Tyskland i lag har uppställt en tidsfrist som måste iaktas av första instans som måste fatta sitt beslut inom fem veckor från det att begäran om överprövning kommit in till domstolen.

<sup>21</sup> Som exempel kan nämnas att Italien har avgiftskrav vid begäran om överprövningar av offentliga upphandlingar.

### 15.7.5 Officialprincipen

**Utredningen förslag:**

I mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen ska som huvudregel gälla att *förhandlingsprincipen* tillämpas.

Mål om offentlig upphandling liknar i princip mål om ekonomiska förhållanden mellan näringsidkare. De har alltså en större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka förvaltningsprocesslagen och officialprincipen har konstruerats. Detta leder till slutsatsen att officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt i mål om offentlig upphandling. Som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan.

Utredningen erfar att det inte är ovanligt att förvaltningsrätter och kammarrätter tillämpar officialprincipen i mål om överprövning av mål om offentlig upphandling på säkerhets- och försvarsområdet och grundar sin dom på omständigheter vilka inte åberopats av parterna. Enligt utredningens mening bör i mål om offentlig upphandling på säkerhets- och försvarsområdet som huvudregel gälla att *förhandlingsprincipen* tillämpas. Utredningen föreslår att ett sådant klagorande bör lämpligen ske genom bestämmelser i upphandlingslagstiftningen eftersom förvaltningsprocesslagen (1971:291) endast tillämpas i den utsträckning det saknas särskilda regler.

### 15.7.6 Preklusionsregler

**Utredningen förslag:**

I mål enligt den nya försvarsupphandlingslagen bör en *preklusionsregel* införas som begränsar parternas möjligheter att efter en viss tidpunkt åberopa nya omständigheter eller nytt bevis.

Mål om offentlig upphandling påminner om vanliga dispositiva tvistemål, som i dag regleras av flera olika preklusionsregler, medan sådana regler saknas helt och hållet för mål om offentliga upp-

handlingar med undantag för 37 § förvaltningsprocesslagen som anger att omständigheter eller bevis, som en klagande åberopar först i högsta förvaltningsdomstolen, får beaktas endast om det föreligger särskilda skäl.

Utredningens bedömning är att ett införande av en *preklusionsregel* som begränsar parternas möjligheter att efter en viss tidpunkt åberopa nya omständigheter eller nytt bevis kan vara en effektiv åtgärd för att åstadkomma särskild skyndsamhet i domstolsförfarandet även i offentliga upphandlingsärenden som i likhet med dispositiva tvistemål faller under förhandlingsprincipen.

Exempel på sådana preklusionsregler är att domstolen meddelar parterna att de senast vid ett angivet datum ska avsluta sin talan. Efter denna tidpunkt får en part åberopa en ny omständighet eller ett nytt bevis endast om parten gör sannolikt att han eller hon har haft giltig ursäkt för att inte göra det tidigare eller om målets prövning inte fördröjs i någon väsentlig mån, om åberopandet tillåts. Vidare kan en part som visat prov på en försumlig processföring föreläggas att slutligen bestämma sin talan och uppge de bevis han åberopar. Efter det att tiden för ett sådant yttrande har gått ut, får parten inte åberopa någon ny omständighet eller nytt bevis, om parten inte gör sannolikt att han eller hon har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att åberopa omständigheten eller beviset tidigare.

I överinstans ska en part till stöd för sin talan kunna åberopa en omständighet eller ett bevis som inte har lagts fram tidigare endast om parten gör sannolikt att han eller hon inte har kunnat åberopa omständigheten eller beviset vid första instans eller parten annars har haft giltig ursäkt att inte göra det.

Avseende förfrågningsunderlag som av anbudsgivare upplevs som otydliga förekommer inte sällan att anbudsgivare medvetet underlåter att be upphandlande myndighet klargöra sina krav i syfte att säkerställa att möjlighet finns att begära överprövning för det fall anbudsgivaren inte vinner upphandlingen. För att stävja detta beteende bör i upphandlingslagstiftningen intas bestämmelser med innebörden att en anbudsgivare som haft möjlighet att undanröja brister i en pågående upphandling inte har rätt att begära överprövning av densamma, åtminstone inte vad avser de brister som kunnat undanröjas. En sådan preklusionsregel avseende möjligheten att begära överprövning är – enligt utredningens bedömning – förenlig med EU-rätten.



### 15.7.7 Ersättning för rättegångskostnader

**Utredningens förslag:**

En leverantör som begär överprövning enligt den nya försvarsupphandlingslagen ska *ersätta* den upphandlande enhetens *rättegångskostnader* vid förlust i domstol.

Vid överprövning till förvaltningsdomstol står parterna endast för sin egen rättegångskostnad oavsett utgången av domstolsprocessen. Denna uppdelning av rättegångskostnader innebär att den leverantör som begär överprövning av en upphandling riskerar inget annat än sina egna rättegångskostnader. Utredningen erfar att en sådan ordning sannolikt kan framkalla onödiga processer i domstol som skulle kunna undvikas om leverantören hade tvingats ersätta den upphandlande enhetens rättegångskostnader vid förlust i domstol och därmed hade gjort ett mer noggrant övervägande före igångsättandet av en överprövningsprocess.

Utredningen noterar att regler om att den leverantör som begär överprövning ska ersätta den upphandlande enhetens rättegångskostnader vid förlust i domstol finns redan i många av EU:s medlemsstaters lagstiftning. Sådana regler gäller också redan i dag för upphandlingsrättsliga skadeståndsmål. Enligt utredningens mening bör motsvarande regler införas i den nya försvarsupphandlingslagen.

## 16 Försvarslogistik – en ny struktur

### Utredningens förslag

En ny struktur införs för de verksamheter som omfattas av begreppet försvarslogistik. Flertalet av nuvarande tjänsteområden inom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) överförs tillsammans med huvuddelen av verksamheten i Försvarsmaktens teknik- och materielsystemkontor till Försvarets materielverk (FMV). Verksamheter och kompetenser som är knutna till insatsnära logistik kvarstannar i Försvarsmakten.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna renodlas med Försvarsmakten som beställare och FMV som utförare av bakre försvarslogistik. Försvarsmaktens verksamhet och ansvar koncentreras till myndighetens huvuduppgifter och kraven på operativ förmåga. Försvarsmaktens beställarfunktioner förstärks. FMV uppgifter och ansvar koncentreras till tillhållande av försvarslogistik och utveckling av affärsförmågan.

Genom att förlägga huvuddelen av försvarslogistikens utförande till FMV och i samband därmed genomföra rationaliseringar och effektiviseringar kan försvarslogistikens kostnader minska 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.

Försvarsmaktens högt ställda krav på styrning och leveranssäkerhet tillgodoses genom den instruktionsenliga uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV, genom myndigheternas generella skyldighet att samverka samt ytterst genom Försvarsmaktens direktivrätt gentemot FMV vid höjd beredskap. Därutöver kan samverkansformerna mellan Försvarsmakten och FMV, liksom i dagsläget, regleras i form av särskilda avtal mellan myndigheterna.

Nya former för finansiering av försvarslogistiken införs.

Regeringens krav på en rättvisande och heltäckande redovisning tillgodoses genom att försvarslogistikens samtliga kostnader fördelas i enlighet med Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM).

En grundläggande analys rörande utformningen av det framtida systemstödet för resursledning av försvarslogistiken bör genomföras. I avvaktan på resultatet av en sådan genomlysning av systemets ändamålsenlighet, säkerhet och kostnader upphör införandet av Försvarsmaktens system PRIO. Det innebär att pågående arbete med Införande 3 och 4 snarast avbryts och att handlingsalternativ med tillhörande investeringsbehov bör utarbetas.

När det slutligen gäller frågan om lokalisering av Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt för signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA) finner Försvarsstrukturutredningen ingen anledning att, utifrån de frågor utredningen har att hantera inom ramen för sina direktiv, ha någon annan uppfattning än den som redovisats av Informationssäkerhetsutredningen (SOU 2010:25).

Genomförandet av förslagen föreslås ske stegvist. De inledande stegen omfattar föreslagna verksamhetsövergångar och i anslutning till dessa genomförande av rationaliseringar och effektiviseringar. Därefter föreslås att möjligheterna till och lämpligheten i en bolagisering av hela eller delar av nuvarande verksamheter prövas. Möjligheterna till ökad industrisamverkan prövas.

Personalminskningar ska i möjligaste mån ske genom naturlig avgång och i övrigt mötas med de rekryteringsbehov som föreligger inom FMV och Försvarsmakten. De eventuella omställningskostnader som uppstår ska täckas av det besparingsutrymme som skapas genom de förslag som lämnas.

Ett genomförande av en ny struktur för försvarslogistiken enligt utredningens förslag är av sådan art och omfattning att det motiverar ett namnbyte. Utredningen föreslår att nuvarande FMV framgent benämns Försvarslogistikmyndigheten (FLM).

#### *Skälen till utredningens förslag*

Åtgärder behöver vidtas i syfte att dels effektivisera och rationalisera nuvarande materiel- och logistikförsörjning och därmed stödet till Försvarsmakten, dels frigöra resurser i syfte att finansiera den fortsatta omställningen av försvaret.

Genom att samla utförandet av försvarslogistiken under en huvudman skapas nya förutsättningar för effektivisering av berörda verksamheter. Ökad uppmärksamhet kan riktas mot anskaffning, vidmakthållande och avveckling av försvarsmateriel i ett livscykel- och livscykelkostnadsperspektiv. Ökad affärsmässighet förväntas medföra ökad uppmärksamhet på konkurrensupphandling, utveckling av nuvarande OPS-verksamhet och fortsatt prövning av möjligheterna att förlägga verksamhet hos andra aktörer. Den förändrade ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV bedöms skapa nya förutsättningar för bolagisering och en mer utvecklad industrisamverkan i den utsträckning som bedöms vara lämplig.

Tilltron till försvarslogistiken är av central betydelse. Det innebär att avtalad kvalitet och leveranssäkerhet måste säkerställas i hela försörjningskedjan och på samtliga konfliktnivåer så att Försvarsmaktens behov kan tillgodoses.

Omställningen med sikte på ett tillgängligt och användbart försvar innebär att Försvarsmakten står inför fortsatt stora utmaningar. Höga krav ställs på Försvarsmaktens förmåga till utveckling och anpassning inom en rad områden samtidigt som den löpande verksamheten och ytterst försvarsförmågan inte får äventyras. För att klara dessa utmaningar finns det anledning för Försvarsmakten att koncentrera uppmärksamheten på sina huvuduppgifter. Stödjande verksamheter inom försvarslogistiken som i dagsläget bedrivs inom Försvarsmakten kan i större utsträckning bedrivas av andra aktörer.

På motsvarande sätt bör FMV fortsatt utveckla sin affärsförmåga och tillämpa denna på de verksamheter som övertas från Försvarsmakten. Enligt utredningens bedömning medför förslagen att förändringstakten kan öka då FMV övertar det samlade ansvaret för den bakre försvarslogistiken. Ökad affärsmässighet ska balanseras mot behovet av militär kompetens i såväl beställar- som utförarledet.

Inriktningen av det framtida systemstödet för försvarslogistiken bör noggrant och förutsättningslöst analyseras. Handlingsalternativ bör utformas utifrån bl.a. de förslag till strukturförändringar som utredningen föreslår. I avvaktan på resultaten av en sådan analys bör det pågående arbetet med PRIO Införande 3 och 4 avbrytas, dvs. de delar av systemet som särskilt berör försvarslogistiken.

Regeringen har i tilläggsdirektiv (dir. 2010:104) uppdragit till Försvarsstrukturutredningen att lämna förslag till fortsatt lokalisering av Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt för signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement

(CCRA). Informationssäkerhetsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2010:25) att CSEC tills vidare blir kvar inom FMV samt att signatärskapet bör utövas av den myndighet som är certifieringsorgan. Enligt Försvarsstrukturutredningens uppfattning är samordningsfördelarna vid ett överförande av verksamheterna från FMV till Försvarets radioanstalt (FRA) eller Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) begränsade. Dessutom finns det i de förslag som redovisas i detta betänkande rörande forskning och utveckling och en sammanhållen försvarslogistik inget som påverkar lokaliseringen av CSEC och signatärskapet för CCRA.

## 16.1 Inledning

I den försvarspolitiska propositionen bedömer regeringen att styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret bör utvecklas ytterligare i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning. Utvecklingen mot ett nytt och mer användbart försvar ska ske med utgångspunkt i vad ekonomin medger och i takt med att resurser frigörs. Kostnads- och ambitionshöjningar ska balanseras mot rationaliseringar och ambitions-sänkningar<sup>1</sup>. Kraven på tillgänglighet och kostnadseffektivitet i materiel- och logistikförsörjningen är, utgående från kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga, högt ställda.

Som ett led i den pågående reformeringen av försvaret ska Försvarsstrukturutredningen, enligt regeringens direktiv, lämna förslag till dels en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning, dels en effektiv och ändamålsenlig styrning av denna verksamhet. Förslagen ska bidra till att resurser kan frigöras för att komma den fortsatta omställningen av försvaret till del.

I detta kapitel redovisas förslag till utformningen av en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning omfattande hela försörjningskedjan från initiativ, via anskaffning, nyttjande och vidmakthållande till avveckling.

Kapitlet har disponerats enligt följande.

I avsnitt 16.2 redovisas de krav och inriktningsmål som, enligt utredningen, bör vara vägledande vid utformningen av en ny sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Med dessa utgångspunkter redovisas i avsnitt 16.3 två handlingsalternativ, varav Försvarsmakten har utformat och tagit ställning till det ena (Alternativ

---

<sup>1</sup> Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, s. 45).

1). FMV ställningstaganden, såsom dessa tidigare har redovisats i FMV remissvar till Stödutredningen, har likheter med det andra handlingsalternativet (Alternativ 2), vilket Försvarsstrukturutredningen har utformat inom ramen för uppdraget.

I avsnitt 16.4 värderas och rangordnas handlingsalternativen, varefter beskrivningen av det förordade alternativet (Alternativ 2) fördjupas i avsnitt 16.5. I det därpå följande avsnittet (avsnitt 16.6) behandlas frågor med anknytning till systemstödet, främst i de delar som rör Försvarsmaktens ekonomi- och resursledningssystem PRIO.

I avsnitt 16.7 redovisas de bedömda effekterna av ett genomförande. Därefter behandlas i avsnitt 16.8 översiktligt förslag rörande den framtida finansieringen av försvarslogistiken. I avsnitt 16.9 berörs vissa frågor rörande möjligheterna till bolagisering och utökad industrisamverkan. Frågor med koppling till ett genomförande av utredningens förslag behandlas i avsnitt 16.10. I ett avslutande avsnitt (avsnitt 16.11) behandlas frågor om evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter med anledning av regeringens tilläggsdirektiv till Försvarsstrukturutredningen den 14 oktober 2010 (dir. 2010:104, bilaga 2).

I det följande används begreppet sammanhållen materiel- och logistikförsörjning synonymt med begreppet försvarslogistik. Med det senare avses, utöver vad som traditionellt benämns logistik<sup>2</sup> även materiel-, teknik- och infrastrukturförsörjning, försvarsmedicin och vad som därutöver benämns som övrigt stöd till Försvarsmaktens insatsorganisation. För den del av försvarslogistiken som benämns främre logistik, i utredningen även benämnd insatslogistik, är utgångspunkten att Försvarsmakten, liksom i dagsläget, har fullt ansvar. Det bör i detta sammanhang understrykas att utredningen som en av sina utgångspunkter tar fasta på dagens insatsorganisation såsom denna har lagts fast av regeringen i den försvarspolitiska inriktningspropositionen<sup>3</sup>.

FOI stöd till försvarslogistiken i fråga om forskning och utveckling bedöms av FOI som strukturoberoende och behandlas därmed inte närmare i detta kapitel.

Med ovan beskrivna inriktning redovisas i det följande förslag till en ny framtida struktur för försvarslogistiken. I syfte att underlätta ett förverkligande av förslagen bör ett genomförande ske stegvist. De

---

<sup>2</sup> Det traditionella logistikbegreppet omfattar förnödenhetsförsörjning, teknisk tjänst och kommunikationstjänst.

<sup>3</sup> Ett användbart försvar (prop. 2008/2009, s. 45).

första stegen (steg 1 och 2) avser föreslagna verksamhetsövergångar och åtgärder i syfte att realisera uppmärksammade rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter. I steg 3 införs nya former för finansiering av försvarslogistiken. Därtill analyseras förutsättningarna för fördjupad bolagiseringsprövning och en, jämfört med dagsläget, mer utvecklade industrisamverkan. Redan de inledande stegen skapar förutsättningar för genomförande av eftersträvar besparingar inom materiel- och logistikförsörjningen.

De förslag som redovisas i det följande avser verksamhetsövergångar med tillhörande bedömda rationaliseringsmöjligheter och konsekvensbedömningar (steg 1 och 2) om inte annat anges.

## 16.2 Kraven på en ny struktur för försvarslogistiken

Följande krav och inriktningsmål har lagts till grund för utformningen av en ny struktur för försvarslogistiken.

### *Försvarsmaktens behov och operativa krav*

Försvarsmaktens behov och krav på försvarslogistik med hög tillgänglighet, användbarhet och kvalitet är en central utgångspunkt vid varje förändring av dagens förhållanden och en förutsättning för tilltron till försvarslogistiken. Effektiva och hållbara försörjningslösningar ska eftersträvas utifrån de principer regeringen anför i den försvarspolitiska inriktningspropositionen<sup>4</sup>. Kraven på tydlighet i ledning av försvarslogistiken på strategisk, operativ och taktisk nivå i samtliga konfliktfaser är höga, liksom Försvarsmaktens krav på handlingsfrihet mot bakgrund av bl.a. behovet av taktik Anpassningar samt vid hotbildsförändringar. Behovet av avvägningar mellan materielomsättningar, förändrat nyttjande av materiel och förbandsomsättning ska beaktas, liksom behovet av systemsamordning.

Försvarsmaktens strategiska styrning och behov av insyn och påverkansmöjligheter ska tillgodoses genom hela beslutskedjan från ”hot till skrot”, liksom behovet av egen kompetensförsörjning, bl.a. genom fortsatta möjligheter till växeltjänstgöring hos FMV.

---

<sup>4</sup> a.a. s. 86 ff.

### *Sammanhållen försvarslogistik*

En sammanhållen försvarslogistik utgör en väsentlig förutsättning för att förväntade rationaliseringseffekter fullt ut ska kunna tas tillvara. Möjligheterna till rationaliseringar genom kortare ledtider och tillvaratagande av skalfördelar och synergieffekter är i hög grad beroende av i vilken utsträckning nuvarande verksamheter inom materiel- och logistikförsörjningen kan samordnas och integreras.

### *Kostnadsreduktioner och övriga effekter*

Kostnadsreduktioner inom nuvarande materiel- och logistikförsörjning är en av förutsättningarna för den fortsatta omställningen av försvaret och insatsorganisationens utveckling. Frigjorda resurser ska, som ett resultat av genomförda rationaliseringar, komma den fortsatta omställningen och utvecklingen till del. Kostnadsreduktionerna ska kunna realiseras under tiden fram till och med år 2014.

### *Renodling av ansvar och uppgifter*

Utformningen av den framtida försvarslogistiken ska utgå från en tvåmyndighetslösning<sup>5</sup> baserad på en beställar- och utförarrelation med Försvarsmakten som beställare på högre systemnivåer<sup>6</sup> och med FMV som utförare. I denna relation ges Försvarsmakten det operativa ansvaret och FMV det affärsmässiga ansvaret.

Kontaktytorerna mellan berörda aktörer och verksamheter ska fortsatt kännetecknas av tydliga och formaliserade gränssnitt utifrån en renodling av Försvarsmaktens och FMV roller<sup>7</sup>. En klarare beställar- och utförarrelation ska bidra till att öka incitamenten för en utveckling av samverkansformerna mellan Försvarsmakten och

---

<sup>5</sup> Kravet är grundat på regeringens bedömning att det inte är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet för en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning (prop. 2008/09:140, s. 106). Slutsatsen måste därmed bli att utformningen av en ny struktur för försvarslogistiken har att utgå från en lösning med minst två myndigheter.

<sup>6</sup> I Försvarsförvaltningsutredningens (SOU 2005:96) förslag till en förändrad materielprocess hänvisas (s. 137) till regeringens bedömning att ett större ansvarstagande av industrin bör leda till att FMV kan inriktas på upphandling på högre systemnivåer.

<sup>7</sup> Även Försvarsförvaltningsutredningen bedömde (s. 142) att en renodling av Försvarsmaktens och FMV roller medför en mer rationell och mindre kostnadsdrivande materielprocess.



FMV. Det innebär att dagens generella samordningsavtal<sup>8</sup> bör utvecklas och anpassas parallellt med att nya samverkansformer utformas med utgångspunkt i en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning.

#### *Effektivitet i verksamhet och resursanvändning*

Förutsättningarna för ökad effektivitet i verksamhet och resursanvändning skapas i en samlad och sammanhållen materiel- och logistikförsörjning genom färre gränssytor och kortare ledtider. En utveckling av Försvarsmaktens beställarförmåga och FMV utförarförmåga ska bidra till ökad användbarhet, tillgänglighet och kvalitet i de försvarslogistiklösningar som tas fram. Därtill medför en ytterligare betoning av FMV affärsförmåga förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet.

#### *Effektiv styrning och uppföljning*

På övergripande nivå är inriktningen att en sammanhållen planerings- och styrmodell ska omfatta hela försörjningskedjan och samtliga beslutsnivåer (riksdag-regering-myndigheterna). Ekonomistyrningen av försvarslogistiken utvecklas med utgångspunkt i avgiftsfinansiering och ökat fokus på styrning och uppföljning av materiel och kostnader i ett livscykelperspektiv, där samtliga kostnader fördelas ut på produktgrupper och produkter enligt Försvarsmaktens FEM-modell. Försvarsmaktens svarar även för den samlade redovisningen av försvarslogistikens resultat och kostnader utgående från bl.a. regeringens och riksdagens önskemål och krav. En mer ändamålsenlig anslagsstruktur och verksamhetsindelning ska eftersträvas.

Förändringar med avseende på finansieringsformer och anslagsstruktur genomförs i steg 3, dvs. efter genomförda verksamhetsövergångar.

Försvarsmakten svarar för den strategiska styrningen av försvarslogistiken. Möjligheten för Försvarsmakten att ingå i styrelsen för FMV kan övervägas, liksom FMV deltagande i Försvarsmaktens insynsråd.

---

<sup>8</sup> SAMO FM-FMV 2009 – Utgåva 2010. Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (HKV 03 200:67905).

*Tillvaratagande av marknadens möjligheter*

Avvägningen mellan vad som ska utföras i egen (statlig) regi och vilken verksamhet som lämpligen bör utföras av externa aktörer bör löpande prövas inom ramen för offentlig-privat samverkan (OPS) eller andra former för utkontraktering. Möjligheterna och lämpligheten i bolagisering av hela eller delar av verksamheter bör prövas, liksom en mer utvecklad industriell medverkan (steg 3 i ett genomförande).

Ett förbättrat nyttjande av marknaden ska vidare uppnås genom mer samordnade inköp.

Vid upphandling ska huvudregeln vara att upphandlingar ska ske i konkurrens där så är lämpligt och möjligt. Avsteg från denna huvudregel ska särskilt motiveras<sup>9</sup>. Internationellt samarbete, liksom andra länders erfarenheter, ska tas till vara.

*Förslagets genomförbarhet*

En ny struktur för försvarslogistiken ska i sina huvuddrag kunna genomföras i närtid (-2012) men även skapa förutsättningar för fortsatt utveckling de därpå följande åren. Genomförandet bör, som nämnts, ske i form av väl definierade steg. Genomförandets första steg omfattar verksamhetsövergångar mellan Försvarmakten och FMV.

*Den framtida försvarslogistikens samlade krav och inriktning*

Med utgångspunkt i ovan beskrivna inriktning har följande krav lagts till grund för utformningen av handlingsalternativ.

En framtida materiel- och logistikförsörjning ska

- medge att Försvarmakten kan uppfylla ställda operativa krav och genomföra insatser med bibehållen handlingsfrihet,
- tillgodose Försvarmaktens behov av insyn och påverkansmöjligheter genom hela försörjnings- och beslutskedjan,
- bedrivs sammanhållet inom ramen för en tvåmyndighetslösning baserad på renodlade ansvarsförhållanden,

---

<sup>9</sup> Ligger i linje med det s.k. försvars- och säkerhetsdirektivet (2009/81/EC,FD) och överföringsdirektivet (2009/43/EC,ICT).

- kännetecknas av en tydlig uppgiftsfördelning grundad på en beställar- och utförarmodell baserad på en ändamålsenlig finansieringsmodell och anslagsstruktur,
- möjliggöra en effektivare styrning och uppföljning av hela försörjningskedjan och på samtliga beslutsnivåer,
- svara upp mot regeringens principer för materielförsörjning,
- medge kostnadsreduktioner,
- kunna genomföras så att huvuddelen av eftersträvade effekter, främst i form av besparingar, kan realiseras i närtid (-2012)<sup>10</sup>.

## 16.3 Handlingsalternativ

### 16.3.1 Tidigare förslag

Under senare år har olika förslag till förändringar redovisats med avseende på materiel- och logistikförsörjningen enligt följande.

- Stödutredningen, maj 2009<sup>11</sup>.
- FMV remissvar till Stödutredningen, juli 2009<sup>12</sup>.
- Försvarsmaktens interna projekt Reformerad försvarslogistik, oktober 2009<sup>13</sup>.
- PWC Övergripande förslag till Försvarsstrukturutredningen, oktober 2010<sup>14</sup>.

Förslagets inriktning redovisas i det följande.

*Stödutredningen* föreslog i sin rapport bl.a. en avveckling av FMV och etablering av en ny stödmyndighet. Utredningen behandlade emellertid logistikverksamheten endast översiktligt och lämnade inga förslag vad gäller den verksamhet som i dagsläget bedrivs inom FMLOG. Utredningen redovisade heller inga förslag till en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.

I *FMV remissvar* till Stödutredning, inkluderande det s.k. 10-punktsprogrammet, föreslog FMV bl.a. att FMLOG verksamhet i huvudsak förs från Försvarsmakten till en ny stödmyndighet för att i ett nästa steg prövas för bolagisering. Förslaget tog sin utgångs-

---

<sup>10</sup> Regeringens direktiv till Försvarsstrukturutredningen (bilaga 1).

<sup>11</sup> Ett användbart och tillgängligt förslag, Stödet till Försvarsmakten. Rapport Fö 2009:A.

<sup>12</sup> Remissvar (FMV GD 09100:33034/2009).

<sup>13</sup> Slutrapport den 6 oktober 2009 (HKV 02311:63983).

<sup>14</sup> Övergripande förslag till Bör-struktur 2010-10-23.

punkt i FMV verksamhetsidé om renodling och koncentration av myndigheternas kärnverksamheter. De totala besparingarna bedömdes, i de delar som omfattas av Försvarsstrukturutredningens direktiv och arbete, uppgå till mellan 1 400–1 500 miljoner kronor varav

- effektiviserad materielförsörjning 500 miljoner kronor,
- en ny stödmyndighet för inköp 100 miljoner kronor,
- överföring av Försvarsmaktens teknikkontor till en ny stödmyndighet 200 miljoner kronor,
- systemförvaltning 200–300 miljoner kronor,
- bolagisering av FMLOG 400 miljoner kronor.

Inom ramen för Försvarsmaktens projekt *Reformerad försvarslogistik* redovisades i slutrapporten tre handlingsalternativ med följande inriktningar:

*Alternativ 1:* All försvarslogistik, inklusive relevanta delar inom stödmyndigheterna (dvs. inklusive materielförsörjning), koncentreras till Försvarsmakten. Alternativet benämndes FMLO Max. Bedömd besparing: totalt 850 miljoner kronor, varav 540 miljoner kronor i form av personalreduceringar och 315 miljoner kronor i form av verksamhetsrationaliseringar.

*Alternativ 2:* All övergripande beställarkompetens koncentreras till Försvarsmakten samtidigt som all försvarslogistik koncentreras till en ny stödmyndighet baserad på FMV. Alternativet benämndes ASM (Annan Stödjande Myndighet). Bedömd besparing: totalt 780 miljoner kronor varav 500 miljoner kronor i form av personalreduceringar och 280 miljoner kronor i form av verksamhetsrationaliseringar.

*Alternativ 3:* Ett mellanalternativ utgående från dagens struktur men där vidmakthållandeansvaret för levererad materiel förs från FMV till Försvarsmakten och där väsentliga delar av Försvarsmaktens upphandlingskapacitet förs till FMV. Alternativet benämndes FMLO Min. Bedömd besparing: totalt 650 miljoner kronor varav 400 miljoner i form av personalreduceringar och 250 miljoner kronor i form av verksamhetsrationaliseringar.

Vid en jämförelse mellan alternativen bedömde Försvarsmakten att Alternativ 1 (FMLO Max) var att föredra med avseende på den betydande rationaliseringspotential som ligger i en långt driven samordning och Försvarsmaktens förmåga och möjlighet att styra stödproduktionen.

Ur stödproduktionssynpunkt bedömdes Alternativ 2 (ASM) som näst bästa alternativ. Dock bedömdes möjligheterna att styra stödverksamheten vara otillräckliga samtidigt som ansvar och resurser bedömdes bli allt för splittrade i en sådan lösning.

Det tredje alternativet (FMLO Min) bedömdes inte uppnå den produktionsrationalitet som de övriga två alternativen. Alternativet bedömdes dock ur styrningssynpunkt och i sin helhet vara att föredra framför Alternativ 2.

*PWC översiktliga och principiella förslag* till Försvarsstrukturutredningen utgår från ett antal nyckelobservationer rörande nuläget och betonar en tydligare ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten som beställare och FMV som utförare. FMLOG, teknikkontoren och OPS-verksamheterna förs från Försvarsmakten till FMV samtidigt som den strategiska materiel- och logistikledningen koncentreras till Försvarsmakten.

#### *Försvarsstrukturutredningens bedömningar*

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att förslagen ovan har redovisats vid olika tidpunkter, i skilda sammanhang och med olika detaljeringsgrad. Därtill skiljer sig förslagets utgångspunkter och inriktning åt i väsentliga avseenden, liksom vad gäller redovisningen av förväntade effekter.

Utredningen konstaterar vidare att inget av ovan nämnda förslag har kommit till ett genomförande. Samtidigt uppvisar förslagen från FMV, Försvarsmakten (alternativ ASM) och PWC vissa likheter samtidigt som de knyter an till direktiven för Försvarsstrukturutredningens arbete när det gäller kravet på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Dessa alternativ har därför analyserats ytterligare inom ramen för utredningens arbete med resultatet att gemensamma tankegångar bakom förslagen har kommit till uttryck i den inriktning som lagts till grund för förändringsarbetet och som i det föregående redovisats.

Försvarsmaktens förslag enligt Alternativ 1 (FMLO Max) förtjänar att särskilt kommenteras. Enligt Försvarsstrukturutredningens bedömning svarar alternativet i hög grad upp mot kravet på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning och i väsentliga delar även mot flera av de ska-krav som lagts fast ovan. Dock strider förslaget mot vad regeringen anför i den försvarspolitiska inriktningspropositionen. I propositionen anför regeringen ”att det

är möjligt att åstadkomma effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen. Regeringen anser däremot inte att det är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet. Den nuvarande strukturen har funnits under lång tid och förändringarna har varit begränsade trots en ny inriktning för försvaret. Vid översynen måste stordriftsfördelar ställas mot fördelar med myndigheter med avgränsat men specialiserat kunnande<sup>15</sup>.

Till ovanstående kan läggas Försvarsstrukturutredningens bedömning att förslaget inte svarar upp mot kravet på renodling av Försvarsmaktens kärnverksamhet, baserad på de operativa kraven på omvärldsbevakning, genomförande av insats samt utveckling av insatsorganisationen.

Vid sidan av de alternativa förslag som ovan redovisats konstaterar Försvarsstrukturutredningen att myndigheterna fortsatt har bedrivit ett i många stycken framgångsrikt utvecklingsarbete i syfte att minska sina kostnader och effektivisera berörda verksamheter. Åtgärder har vidtagits inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och rådande ansvars- och uppgiftsfördelning. Därmed har, enligt utredningens uppfattning, den rationaliserings- och effektiviseringspotential som ligger i en mer sammanhållen och integrerad materiel- och logistikförsörjning inte kunnat tas tillvara.

### 16.3.2 Aktuella handlingsalternativ

I den försvarspolitiska propositionen gör regeringen bedömningen att ytterligare åtgärder bör genomföras för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning, bl.a. genom förändringar i nuvarande myndighetsstruktur. Regeringen bedömer samtidigt, som tidigare nämnts, att det inte är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet.

Med utgångspunkt i regeringens ställningstaganden, direktiven för utredningens arbete och de förslag som tidigare redovisats från myndigheterna har, under utredningsarbetets gång och i dialog med myndigheterna, ytterligare handlingsalternativ kunnat identifieras. Dessa alternativ konkretiseras i det följande i den utsträckning som krävs för att alternativen ska kunna prövas mot varandra med utgångspunkt i ovan redovisade inriktningsmål och krav.

Dagens förhållanden kan sägas utgöra ett referensalternativ vid utformningen av tänkbara handlingsalternativ. Referensalternativet

<sup>15</sup> Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, s. 106).

kan beskrivas i termer av en framskrivning av dagens förhållanden. Det innebär att nuvarande myndighetsstruktur och ansvarsförhållanden bibehålls och att myndigheterna var för sig och i samverkan utvecklar berörda verksamheter och samverkansformer. Myndigheternas pågående och planerade utvecklingsinsatser i syfte att rationalisera och effektivisera verksamhet och resursutnyttjande fullföljs.

Referensalternativet läggs till grund för utformning och värdering av följande två handlingsalternativ (avsnitt 16.4).

### Alternativ 1: En stödmyndighet för anskaffning och service

Försvarsmakten har i skrivelser till Försvarsstrukturutredningen den 4 februari<sup>16</sup> och den 18 februari 2011<sup>17</sup> redovisat sina bedömningar rörande tänkbara handlingsalternativ.

Enligt Försvarsmaktens uppfattning är tidigare redovisat alternativ, FMLO Max, (avsnitt 16.3.1) dvs. en enmyndighetslösning, alltså det mest ändamålsenliga och rationella handlingsalternativet. Då en sådan lösning inte bedöms vinna gehör redovisar i stället Försvarsmakten i nämnda skrivelser ytterligare ett förslag som myndigheten kan ställa sig bakom.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarsmaktens skrivelser behandlar en rad frågor utöver vad som efterfrågas i utredningsdirektiven i de delar som rör en sammanhållen struktur för framtida materiel- och logistikförsörjning. De förändringar som Försvarsmakten föreslår beträffande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV innebär i stort att FMV renodlas i rollen som en upphandlings- och servicemyndighet medan Försvarsmakten i övrigt ansvarar för försvarslogistiken. Därutöver ägnar Försvarsmakten i skrivelserna stor uppmärksamhet åt frågor rörande Försvarsmaktens interna utvecklingsarbete, förslag till förändringar i insatsorganisationen samt stödmyndigheternas, främst FMV och FOI, verksamhetsutveckling och prissättning med tillhörande effekter.

I det följande sammanfattas Försvarsmaktens förslag i ovan nämnda skrivelser i de delar som närmast rör strukturen för den framtida försvarslogistiken.

---

<sup>16</sup> Försvarsmaktens redovisning med anledning av SOU den 4 februari 2011 (HKV 23 250:52165).

<sup>17</sup> Försvarsmaktens redovisning med anledning av SOU den 18 februari 2011 (HKV 23 250:51330).

Tilltron till försvarslogistikens förmåga är grundläggande för att insatta förband skall kunna genomföra ålagda uppgifter på ett adekvat sätt. Detta säkerställs enligt, enligt Försvarmakten, ytterst genom att "Försvarmakten äger samtliga tillgångar, verksamheter och verksamhetsprocesser som har en direkt anknytning till försvarslogistiken samt tar ansvar för att kravsätta och utforma de system som erfordras". En av de bärande idéerna bakom alternativet är mot denna bakgrund Försvarmaktens direkta styrning och kontroll över den samlade försvarslogistiken i alla konfliktnivåer. Därmed säkerställs, enligt Försvarmaktens uppfattning "kontrollen över avgörande processer och beslut, resurser och resursavvägningar, orderrätt till nödvändiga resurser och enheter vid bl.a. insatser och snabba beredskapshöjningar".

Fullt förenligt med detta synsätt är, enligt Försvarmakten, att viss stödverksamhet, t.ex. anskaffning och vissa servicefunktioner, utförs och styrs av annan huvudman. Alternativ 1 medger också, enligt Försvarmakten, möjligheter till "en fortsatt strävan efter OPS- och partnerskapsliknande lösningar på genomförandenivån under Försvarmaktens ledning".

Alternativ 1 förtydligar att stödmyndigheternas (FMV, FOI och FHS) huvuduppgifter är att stödja Försvarmakten utifrån Försvarmaktens operativa krav och behov. Alternativet innebär, enligt Försvarmakten, att nuvarande roller och ansvarsfördelning i huvudsak bibehålls mellan Försvarmakten och FMV i fråga om materielanskaffning samtidigt som FMV tillförs vissa administrativa stöd- och serviceuppgifter. Stödmyndigheterna FOI och FHS bibehåller, enligt Försvarmaktens Alternativ 1, samma inriktning som i dag, dock med en tydligare styrning från Försvarmakten. Utöver Försvarmaktsinterna rationaliseringsåtgärder förutsätts samtliga stödmyndigheter genomföra rationaliseringar och därigenom bidra till minskade stödkostnader för Försvarmakten. För att stödmyndigheterna ska kunna leverera rätt (efterfrågat) stöd krävs tydlig styrning från Försvarmakten.

Alternativ 1 omfattar följande verksamhetsövergångar.

*Från Försvarmakten (FMLOG) till FMV:*

*Upphandling & Inköp*

- Upphandling och inköpsstöd
- Avropstjänster



- Inköp
- Försäljning och uthyrning

*Arbetsplatservice*

- Grafisk produktion
- Postservice
- Webbservice
- Lokala servicetjänster
- Förplägnad
- Lokalvård

*Resor & Logi*

- Resadministration
- Persontransport

*Administrativt stöd*

- Expedition
- Arkivtjänst
- Ekonomiredovisning
- Löneadministration

*Miljöstöd**Från FMV till Försvarsmakten:*

Från FMV förs, enligt Försvarsmaktens Alternativ 1, följande kompetens och resurser till Försvarsmakten:

- Kompetens ur systemledningsverksamheten och FMV anskaffningskontor (AK).
- Resurser för försvarslogistikledning.

De föreslagna verksamhetsförändringarna enligt ovan medför följande personalövergångar.

**Tabell 16.1 Bedömda personalövergångar  
(Alternativ 1, årsarbetskrafter 2010)**

Från myndighet	Avdelning (motsvarande)	Till	Omfattning (åa)
Försvarsmakten	FMLOG (FMSeK)	FMV	400–420
Försvarsmakten	FMLOG (UpphE)	FMV	90–100
FMV	SML och AK	Försvarsmakten	80*

\* Till följd av bl.a. samordning av strategi- och målsättningsarbete HKV och SML (20 årsarbetskrafter), vidmakthållandesresser HKV och AK (20 årsarbetskrafter) och tekniskt systemstöd inom MSK/TeK/MAK, FMLOG och FMV AK (40 årsarbetskrafter).

### *Utveckling inom Försvarsmakten*

Utöver redovisade verksamhets- och personalövergångar omfattar Alternativ 1 förändringar i Försvarsmaktens organisation. Det gäller utveckling av såväl dagens logistik- och materielledning inom HKV PROD som inrättandet av en organisationsenhet för försvarslogistiken i Försvarsmakten men utanför Högkvarteret (HKV).

Ledningen av försvarslogistiken genomförs, enligt Alternativ 1, övergripande från HKV PROD i form av en ny utvecklad logistik- och materielledningsfunktion (benämnd log/mtrlledningen). Denna organiseras utifrån de i dag befintliga avdelningarna inom logistik- och materielområdet samt bland andra vissa materiel-systemansvariga funktioner. Därutöver tillförs log/mtrlledningen uppgifter och resurser från dagens ledning för FMLOG samt från dagens teknik- och materielkontor. Log/mtrlledningen ansvarar, enligt Försvarsmaktens förslag, för ”utformningen av krav och försörjningslösningar avseende materiel och tjänster samt strategisk inriktning av myndigheternas upphandling av materiel och tjänster”. Försvarsmakten ansvarar vidare för att försvarslogistikförsörjningen inkluderar ett optimalt utnyttjande av det civila samhällets möjligheter och resurser.

Enligt Försvarsmakten organiseras den nya Logistikenheten utanför Högkvarteret ur kvarvarande delar av produktionslednings- och genomförandeorganisationen av FMLOG tillsammans med kvarvarande delar av teknik- och materielkontoren. Vidare föreslås att ”till Logistikenheten respektive stödmyndigheten FMV förs också valda delar av de i dag förbandsbundna resurser (fram till stridsfältsnivå) som är att betrakta som försvarslogistik respektive stödverksamhet, för att utveckla produktionsrationalitet (t.ex. vid förbanden kvarvarande hotell & bostäder, vaktmästeritjänster m.m.).

Logistikenheten genomför försvarslogistikförsörjningen, inklusive stöd till insats i alla konfliktnivåer, fram till stridsfältet (NSE). De kvarvarande förbandsbundna stödresurserna dimensioneras för insatsförbandens behov på stridsfältet”. Inom ramen för Logistikenheten samordnar Försvarmakten i ökad grad uppföljningen av driftsatta system och analyser av de åtgärder som krävs för vidmakthållande, teknisk anpassning och modifiering. FMV och övriga stödmyndigheter stödjer på uppdrag av Försvarmakten denna verksamhet.

Följande tjänsteområden och uppgifter inom nuvarande FMLOG samlas, enligt Försvarmaktens förslag, i en ny Logistikenhet inom Försvarmakten:

*Materiel- och förnödenhetsförsörjning*

- Servicecentra/servicepunkt
- Materieltjänst
- Drivmedelstjänst
- Vapen och ammunitionstjänst
- Fordonsförsörjning
- Godshantering

*Främre underhållsstöd (FUS)*

*Verkstadstjänst*

- Verkstadstjänst allmänt
- Materielunderhåll
- Tekniskt systemstöd
- Bandvagnar
- Basmateriel
- Dykerimateriel
- Säkerhetsmateriel
- Ej materielspecifik verkstadstjänst
- Extern verksamhet/avgiftsfinansierad
- Fartyg & båtar
- Flygverkstäder
- Fältarbetsmateriel
- Helikoptrar
- Hjulfordon
- Stridsfordon
- Tekniskt kompetensstöd
- Vapen
- Verkstadstekniskt stöd i landet

*Reservmateriel*

- Reservmateriel och drivmedelsförsörjning
- Anskaffning, tekniskt stöd och administration av drivmedel

*Stöd till insats*

- Förnödenhetsförsörjning vid internationella insatser
- Förnödenhetsredovisning vid internationella insatser
- Transportverksamhet vid internationella insatser och övningar
- Teknisk tjänst vid internationella insatser
- Joint Logistic Centre (JLC)

*Verksamhetssäkerhetsstöd*

Ett tydligt systemansvar för Försvarsmakten avseende de högsta systemnivåerna är, enligt Försvarsmakten, avgörande för att stärka Försvarsmaktens styrning av stödmyndigheterna. Detta ger, enligt Försvarsmakten, möjligheter att reducera dubbelfunktioner och -kompetenser samt ger en tydligare och mer effektinriktad målstyrning med åtföljande reduktion av verksamhetskostnader.

Tydliggörandet av att systemansvaret för de högsta systemnivåerna, på Försvarsmaktsnivå, tillhör Försvarsmakten innebär att chefen för den föreslagna log/mtrlledningen ansvarar för strategisk inriktning av stödmyndigheternas upphandling av materiel och tjänster för Försvarsmakten. Det innebär också, enligt Försvarsmakten, att ”den i Högkvarteret organiserade log/mtrlledningen ansvarar för försvarslogistikförsörjningen med stöd av Logistikenheten, de nya stödmyndigheterna, Fortifikationsverket och övriga leverantörer. Den nya stödmyndigheten (FMV) förutsätts anskaffa all materiel, alla förnödenheter samt alla tjänster för Försvarsmaktens behov på uppdrag av Försvarsmakten”.

Vidare framhåller Försvarsmakten att utformning av systemdesign på de högre nivåerna kräver en helhetsbild som endast Försvarsmakten torde vara lämplig att svara för. Dock bör Försvarsmakten förstärka sin kompetens för att fullt ut klara detta. I linje med detta renodlas FMV systemledningsverksamhet till att svara mot det stöd som Försvarsmakten efterfrågar samt vad som erfordras för att FMV ska vara en kompetent upphandlande myndighet gentemot leverantörer. Den samordning som härigenom kan skapas inom Försvarsmakten samt mellan Försvarsmakten, FMV och leverantörer möjliggör, enligt Försvarsmakten, rationaliseringar.

### *Insatsorganisering*

Av de i Försvarsmakten kvarstående verksamheterna är det Försvarsmaktens inriktning att dessa insatsorganiseras i tillämpliga delar.

Enligt Alternativ 1 insatsorganiseras kvarvarande tjänsteområden inom Försvarsmakten i enlighet med de förslag som redovisades som underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009<sup>18</sup>. Enligt Försvarsmaktens uppfattning<sup>19</sup> ingår följande delar av dagens FMLOG i insatsorganisationen:

- FMLOG stab (del av)
- NSE x 3
- Operativ ledningsteknisk bataljon

Av dagens FMLOG bedöms, utöver ovan nämnda delar, ytterligare 2 150 årsarbetskrafter beröras av/utgöra insatsorganisationens framtida direkta behov av stöd. För att klargöra hur många av dessa som bör insatsorganiseras krävs, enligt Försvarsmakten, en fördjupad analys. Det är därmed, enligt Försvarsmakten, inte möjligt att i dagsläget redovisa kalkyler över kostnader för uppsättande och vidmakthållande av insatsförband.

Utöver ovanstående redovisas, som en del av Alternativ 1, Försvarsmaktens tidigare förslag till inrättande av Försvarsmaktens telekommunikations- och IS-förband (FMTIS) inom ramen för insatsorganisationen<sup>20</sup>. I FMTIS sammanförs bl.a. nuvarande FMTM (efter bildande av ett nytt Materielsystemkontor, MSK Ledsyst) samt följande tjänsteområden med tillhörande organisatoriska enheter inom nuvarande FMLOG.

#### *IT-tjänst (LedTekE)*

- IT-projekt och samordningsstöd
- Nivå 1, gemensam grundläggande infrastruktur
- Nivå 2, systemdrift
- Nivå 3, standardarbetsplats systemdrift
- Nivå 4, tilläggsutbud lokal kund

#### *Ledningssystem (LedTekE)*

- Sensorsystem
- Radiosystem

---

<sup>18</sup> Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 den 30 januari 2009 (HKV 23 383:51503, bilaga 1, s. 23).

<sup>19</sup> Försvarsmaktens redovisning med anledning av SOU (HKV 23 250:51330, s. 7).

<sup>20</sup> Förslagen rörande FMTIS finns redovisade i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 (HKV 23 383:51394). Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen.

- Tekniska bevakningssystem
- Fältsystem (armé, marin- och flygvapensystem)
- Marina system/undervattenssystem
- El
- Mekanik
- Telekommunikationssystem
- Itv/videosystem
- Media

#### *Systemförvaltning (SystförvE)*

Förslaget rörande FMTIS berör cirka 800 anställda och syftar främst till förbättrat resursutnyttjande och minskade kostnader. Ett införande av FMTIS enligt Försvarmaktens planer förutsätter, i likhet med andra förändringar i insatsorganisationen, regeringens godkännande (avsnitt 16.7.3).

#### *Bedömda effekter, Alternativ 1*

De av Försvarmakten bedömda effekterna av Alternativ 1 kan, utöver ovan nämnda, sammanfattas enligt följande.

- Samordnat och tydligt lednings- och produktionsansvar med färre gränssnitt och fler gemensamma metoder.
- Ökad samordning i genomförandet mellan bl.a. TeK, FMLOG och delar ur FMV AK.
- Färre aktörer och beslutsinstanser medför bättre verksamhetsordning och lägre felfrekvens ("rätt första gången").
- Effektivisering genom bl.a. samordning av besluts- och planeringsprocesser samt tidig återkoppling av materiel- och logistikförsörjning i försvarsplaneringen.
- Tydlig och samordnad beställarorganisation.
- Produktionsrationell samordning mellan dagens FMLOG och förbandsbundna logistikresurser.
- OPS-möjligheter inom vissa områden. Pågående OPS-prövningar medför att områden som med säkerhet kommer att överföras för närvarande inte kan pekas ut.

Ökad samordning innebär dels samlokalisering av resurser internt inom Försvarmakten, dels överföring av ansvar och uppgifter från dagens FMV till Försvarmakten. Överföringen av ansvar och upp-

gifter från FMV till Försvarsmakten kräver även viss kompetensöverföring.

Rationaliseringseffekterna tas ut både i Försvarsmakten och i FMV. Inom Försvarsmakten tas rationaliseringseffekterna ut ur de logistikverksamma enheterna såsom HKV PROD, FMLOG och förband.

## Alternativ 2: Renodling

Försvarsstrukturutredningen har vid utformningen av Alternativ 2 haft som bärande idé är att tillvarata de betydande rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter som ligger i en samlad och sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Vidare baseras alternativet på en renodling av uppgifter och ansvar med Försvarsmakten som beställare och FMV som utförare av försvarslogistik.

Försvarsmaktens roll och beställansvar utgår från de operativa kraven vad gäller omvärldsanalys, genomförande av insatser och utveckling av insatsorganisationen. Försvarsmaktens behov av kontroll och påverkansmöjligheter tillgodoses genom tydliga ansvarsförhållanden, formaliserad samverkan och ändamålsenliga styrformer.

FMV ansvar och uppgifter inom försvarslogistiken breddas väsentligt. Dock kvarstår Försvarsmaktens ansvar för den insatsnära logistiken, inom ramen för den insatsorganisation som fastställts av regeringen samt med hänsyn tagen till gällande beredskapskrav för hantering av kränkningar och incidenter.

Alternativet innebär att Försvarsmaktens verksamhet koncentreras till styrning och uppsättning av förmågor i form av förband, upprätthållande av beredskap och genomförande av insatser. Dagens logistik- och materielledning inom HKV renodlas och förstärks i form av en ny utvecklad strategisk ledningsfunktion för försvarslogistiken. Kompetens från FMV tillförs HKV för att utgående från Försvarsmaktens helhetsbild utforma inriktning och krav på efterfrågade försörjningslösningar. Genom sitt ansvar för kravställning och beställningar av försörjningslösningar utövar Försvarsmakten den övergripande strategiska ledningen av försvarslogistiken.

FMV renodlas i rollen som utförare av försvarslogistik och med huvuduppgiften att, utifrån Försvarsmaktens operativa krav och behov, stödja Försvarsmakten med försörjningslösningar och övrig

stödverksamhet. FMV ansvarar för den bakre försvarslogistiken och förutsätts därmed anskaffa materiel, förnödenheter och tjänster enligt Försvarsmaktens efterfrågan. Utförandet av försvarslogistiken i sin helhet samlas och organiseras i FMV samtidigt som marknadens leverantörer i ökad utsträckning ges möjlighet att ta ansvar för utformning av tekniska lösningar på lägre systemnivåer.

Utgående från Försvarsmaktens beställningar utformar FMV i ett livscykelerspektiv förslag till försörjningslösningar i form av produkter, materiel och tjänster, där hänsyn har tagits till befintlig materiel, marknadens möjligheter, samarbetsmöjligheter och försörjningssäkerhet. Ansvar för att realisera försörjningslösningar inkluderar tekniskt systemansvar (upp till nivå 1)<sup>21</sup>, ansvar för uppföljningen av driftsatta system samt analys av åtgärder som krävs för vidmakthållande, teknisk anpassning och modifiering. Efter samråd med Försvarsmakten realiserar FMV beställda försörjningslösningar.

FMV ansvar inkluderar ett effektivt utnyttjande av det civila samhällets möjligheter och resurser och medger ökade möjligheter till OPS- och partnerskapsliknande lösningar med tillhörande gränssnittförskjutningar.

FMLOG tjänsteområden av direkt stödjande karaktär, förs från Försvarsmakten till FMV. Vidare förs betydande delar av verksamheten inom Försvarsmaktens teknikkontor och materiel-systemkontor över till FMV. De delar av kontorens verksamhet, inklusive resurser och kompetens, som är nödvändiga för Försvarsmaktens kravställar- och beställarverksamhet kvarstannar i Försvarsmakten. Kvarvarande förbandsbundna stödresurser inom Försvarsmakten dimensioneras för insatsförbandens behov på stridsfältet. De delar av HKV PROD som i dag hanterar logistik och materielförsörjning överförs till FMV medan kvarstående delar relaterade till försvarslogistik knyts till Försvarsmaktens kravställar- och beställarverksamhet.

---

<sup>21</sup> Systemnivåerna avser en nivå indelning för tekniska system. Enligt uppgift från FMV den 30 mars 2011 definierar FMV de översta systemnivåerna enligt följande. Nivå 0: Det samlade beståndet av materiel och förnödenheter inom Försvarsmakten. Nivå 1: Avser den kombination av tekniska system på nivå 2 som erfordras för uppsättning av typförband eller tillfälligt sammansatta förband. Exempel: system för luftvärnsbataljon, stridsflygenhet, sjöstridsflottilj m.fl. Nivå 2: Avser en eller flera versioner/typspecifika utbildnings- och underhållssystem, simulatorer och publikationer m.m. Exempel: Luftvärnssystem 90, sjukvårdssystem, system JAS 39 Gripen m.fl. En lämplig beställningsnivå bör ligga mellan nivå 1 och 2 så att FMV ges förutsättning att utforma effektiva försörjningslösningar och breda affärsupplägg.



Alternativ 2 tar, som tidigare nämnts, som en av sina utgångspunkter dagens insatsorganisation såsom den fastställts i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Överföringen av uppgifter sammanfattas enligt följande.

#### *Från FMV till Försvarsmakten*

Från FMV till Försvarsmakten förs viss kompetens för uppbyggnaden av en strategisk försvarslogistikledning och ökad beställarförmåga inom Försvarsmakten.

Totalt överförs cirka 10 årsarbetskrafter från FMV till Försvarsmakten.

#### *Från Försvarsmakten till FMV*

Från Försvarsmakten till FMV överförs flertalet av nuvarande FMLOG tjänsteområden<sup>22</sup>. Ledning och genomförande av insatsnära logistik samt den verksamhet som i dagsläget utförs av Försvarsmaktens insatslogistikförband kvarstannar i Försvarsmakten. Även vissa strategiska funktioner som ryms inom det samlade begreppet försvarslogistik kvarstår i Försvarsmakten, såsom till exempel Generalläkaren med tillhörande tillsynsansvar. Därutöver tillförs FMV militär kompetens ur dagens HKV PROD.

Följande verksamheter och tjänsteområden förs från Försvarsmakten till FMV.

#### *Teknikkontoren och HKV OPS-enhet*

- Delar av Teknikkontoren, Materielsystemkontoret och Materielkontoret med undantag för den kompetens som är närmast knuten till Försvarsmaktens beställarfunktion<sup>23</sup>.
- HKV OPS-enhet.

#### *FMLOG Stab, exklusive bl.a. insatsnära logistikledning*

- De delar som särskilt rör Försvarsmaktens beställarkompetens och stöd till insats och beredskap (bl.a. JSS och JLC, inkl. kader för NSE<sup>24</sup>) kvarstannar i Försvarsmakten.

---

<sup>22</sup> FMLOG kvarstår dock som organisationsenhet inom Försvarsmakten men omorganiseras.

<sup>23</sup> Omfattningen preciseras i detalj i samband med ett genomförande.

<sup>24</sup> Försvarsmaktens avsikt är att JSS likt NSE förs till insatsorganisationen.

*Mtrl- och förnödenhetsförsörjning*

- Materieltjänst
- Drivmedelstjänst
- Vapen och ammunitionstjänst
- Fordonsförsörjning
- Godshantering

*Upphandling & Inköp*

- Upphandling och inköpsstöd
- Avropstjänster
- Inköp
- Försäljning och uthyrning

*Verkstadstjänst*

- Verkstadstjänst allmänt
- Materielunderhåll
- Tekniskt systemstöd
- Tekniskt kompetensstöd
- Bandvagnar
- Basmateriel
- Dykermateriel
- Säkerhetsmateriel
- Ej materielspecifik verksamhet
- Extern verksamhet/avgiftsfinansierad
- Fartyg & båtar
- Flygverkstäder
- Fältarbetsmateriel
- Helikoptrar
- Hjulfordon
- Stridsfordon
- Vapen
- Verkstadstekniskt stöd i landet

*Arbetsplatservice*

- Grafisk produktion
- Postservice
- Webbservice
- Lokala servicetjänster
- Förplägnad
- Lokalvård

*Reservmateriel*

- Reservmateriel- och drivmedelsförsörjning
- Anskaffning, tekniskt stöd och administration av drivmedel

*Resor & Logi*

- Reseadministration

*Verksamhets säkerhetstöd**Administrativt stöd*

- Expedition
- Arkivtjänst
- Ekonomiredovisning
- Löneadministration
- Telefoni

*Miljöstöd**Främre underhållsstöd**Systemförvaltning**Övrigt*

- FömedC vad gäller inköp av sjukvårdsmateriel, mediciner m.m.

Förslaget till verksamhetsövergångar enligt ovan tar sin utgångspunkt i renodlade ansvarsförhållanden inom ramen för en beställar- och utförarmodell mellan Försvarsmakten och FMV.

Verksamhetsövergångarna är, i de delar som rör nuvarande FMLOG, uttryckta i tjänsteområden. Därmed uppstår problem i och med att Försvarsmakten med nuvarande systemstöd inte entydigt kan redovisa den nuvarande bemanningen per tjänsteområde. I syfte att trots detta redovisa den aktuella bemanningssituationen görs i tabell 16.2 nedan en koppling mellan tjänsteområden och nuvarande organisatoriska enheter inom FMLOG. I därpå följande tabell (tabell 16.3) anges, med utgångspunkt i Försvarsmaktens bemanning (FMLOG, teknikkontoren m.fl. samt Försvarsmedicinskt Centrum och HKV PROD), föreslagna verksamhetsövergångar från Försvarsmakten till FMV. Dessa övergångar bildar tillsammans med berörda verksamheter inom FMV den kalkylbas från vilken bedömda kostnadsreduktioner beräknas (tabell 16.5).

**Tabell 16.2 Kopplingen mellan FMLOG nuvarande tjänsteområden och ingående organisatoriska enheter**

Tjänsteområde	Ingående organisatoriska enheter
Mtrl- och förnödenhetsförsörjning	FörsL
Godshantering	
Miljöstöd	FMLOG Stab (J4)
Främre underhållsstöd (FUS)	Delar av FörsL, MvE och LedTekE
	MvE
Verkstadstjänst	MarinV
	FlygV
Reservmateriel	ResmatE
IT-tjänst	
Ledningssystem	LedtekE
Systemförvaltning	SystförvE
Administrativt stöd	
Arbetsplatservice	FMSeK
Resor och logi	
Upphandling och inköp	UpphE
Verksamhetssäkerhetsstöd	FMLOG Stab (VSS)
Stöd till insats <sup>25</sup>	"Samlingsområde" för samtliga enheter, dock främst JSS och FMLOG Stab (JLC)

Källa: Försvarsmaktens uppgifter till Försvarsstrukturutredningen den 4 februari 2011 och den 28 februari 2011.

I det följande sammanfattas de uppskattade personalövergångarna från Försvarsmakten till FMV.

<sup>25</sup> Stöd till insats är ett tjänsteområde inom vilket delar av FMLOG verkar. Sett till deltagande resurser finns det skäl att särskilt nämna Joint Support Service (JSS) med 28 årsarbetskrafter och FMLOG Stab Joint Logistic Center (JLC) med 16 årsarbetskrafter.

**Tabell 16.3** Personalbemanning och övergångar från FM till FMV per organisatorisk enhet (årsarbetskrafter2010)

Organisatorisk enhet FM	Bemanning	Kvar i FM	Förs till FMV	Not
<b>FMLOG</b>				
FMLOG stab	143	47	96	1
Försvarsmaktens Servicekontor (FMSeK)	422	-	422	2
Upphandlingsenheten (UpphE)	96	-	96	3
Flygverkstaden (FlygV)	138	-	138	4
Marinverkstaden (MarinV)	60	-	60	5
Reservmaterielheten (ResmatE)	78	-	78	6
Markverkstadsenhet (MvE)	678	-	678	7
Systemförvaltningsenheten (SystförvE)	108		108	8
Ledningsteknikenheten (LedTekE)	616	616	-	9
Försörjningsledningen (FörsL)	1003	-	1 003	10
Materielkontoret (MaK)	17	4	13	11
<i>Delsumma FMLOG (åa)</i>	<i>3359</i>	<i>667</i>	<i>2692</i>	
<b>Teknikkontor m.fl.</b>				
Teknikkontor mark, TeK Mark (P4)	63	16	47	12
Teknikkontor fartygssystem, Tek Fartyg (Marinbasen)	40	10	30	13
Materielsystemkontor flyg, MtrlsystK Flyg (F7)	200	50	150	14
Teknikkontor ledningssystem, Tek Ledsyst (FMTM)	80	80	-	15
<i>Delsumma Teknikkontor (åa)</i>	<i>383</i>	<i>156</i>	<i>227</i>	
<b>Övriga</b>				
Försvarsmedicinskt Centrum, FöMedC	186	176	10	16
Högkvarterets produktionsledning (HKV PROD)	311	201	110	17
HR-centrum	197	187	10	18
<i>Delsumma Övriga (åa)</i>	<i>694</i>	<i>564</i>	<i>130</i>	
<b>Totalt antal årsarbetskrafter</b>	<b>4436</b>	<b>1387</b>	<b>3049</b>	

*Källor:*

Not. 1–11. Försvarsmaktens svar på Försvarsstrukturutredningens begäran om uppgifter 2011-01-20, FM PM 2011-01-24.

Not. 12–15. Försvarsmaktens uppgift till Försvarsstrukturutredningen 2011-02-09.

Not. 16. Försvarsmaktens årsredovisning för år 2010.

Not 17. Inriktning för fortsatt arbete med utveckling av Försvarsmaktens ledning 2010-07-02 (C LEDS Direktiv 016/10).

Not 18. Försvarsmaktens uppgifter till Försvarsstrukturutredningen 2011-02-22.

*Fotnoter:*

Not. 1. Kvarvarande delar av FMLOG stab i Försvarsmakten avser Stöd till insats och omfattar JSS (28), JCL (16), C FMLOG (1) och officerare vid HKV placerade vid FMLOG (2), totalt 47 årsarbetskrafter. Nuvarande tjänsteområden för

miljöstöd och verksamhetssäkerhetsstöd (som en del av nuvarande stab) överförs i sin helhet till FMV (10 årsarbetskrafter)

Not. 2–8. Överförs i sin helhet från FMLOG till FMV.

Not. 9. Kvarstannar i Försvarsmakten. LedTekE sätter upp Operativ ledningsteknisk bataljon (krigsförband) samt ingår som en del i det av Försvarsmaktens föreslagna FMTIS.

Not. 10. Medföljer i sin helhet FMLOG till FMV. Avser tjänsteområdena materiel- och förnödenhetsförsörjning, gods- hantering och miljöstöd.

Not. 11. Cirka 75 % av MaK förs från FM till FMV. Kvarvarande 25 % avser verksamheter och resurser som är kopplade till Försvarsmaktens beställarverksamhet.

Not. 12–14. Cirka 75% av resurserna i Försvarsmaktens nuvarande teknikkontor TeK Mark, TeK Fartyg och Materiel-systemkontor Flyg förs från FM till FMV. Kvarvarande 25 % avser verksamheter och resurser som är kopplade till Försvarsmaktens beställarverksamhet.

Not.15. Teknikkontor Ledningssystem kvarstannar i Försvarsmakten.

Not.16. Försvarsmedicinskt Centrum 186 årsarbetskrafter, varav cirka 10 årsarbetskrafter i dagsläget sysselsatta med inköp och upphandling. Dessa överförs till FMV.

Not.17 HKV PROD omfattar 311 årsarbetskrafter (exklusive 23 årsarbetskrafter inom ramen för PRIO förvaltnings- organisation). I Försvarsmakten kvarstannar beställarkompetens för beställning på högre system- och tjänstenivåer. Överförda resurser till FMV avser huvuddelen av MSA (81 årsarbetskrafter), OPS-enheten samt huvuddelen av hand- läggare för mtrl och logistik ur PROD olika avdelningar, främst PROD MTRL, LOG och SAK (sakenheter).

Not.18. Försvarsmaktens uppgift till Försvarsstrukturutredningen 2011-02-22. Övergången till FMV avser resurser (10 årsarbetskrafter) inom HR-centrum som är sysselsatta med främst resor och logi.

För FMLOG är bedömningen att huvuddelen av nuvarande personal förs från Försvarsmakten till FMV. Undantag görs för de delar av nuvarande FMLOG (LedTekE) som sätter upp krigsförband (Operativ ledningstekniska bataljon) samt insatsnära logistik. Från FMLOG förs 2 692 årsarbetskrafter, inklusive Materielkontoret (MaK) 13 årsarbetskrafter, över till FMV.

Vidare förs Teknikkontoren (TeK), inklusive Materielsystemkontoret (MtrlsystK Flyg) från Försvarsmakten till FMV med undantag för de funktioner som är att hänföra till Försvarsmaktens beställarfunktion. Från teknikkontoren förs 227 årsarbetskrafter från Försvarsmakten till FMV. När det gäller nuvarande Teknikkontor Ledningssystem är detta under ombildande till ett materiel-systemkontor. Kontoret utgör en del av konceptet kopplat till Försvarsmaktens förslag rörande FMTIS. Utredningen har i detta skede valt att inte föreslå att Materielsystemkontoret överförs till FMV i avvaktan på en fördjupad analys och eventuellt beslut om att inrätta FMTIS. Dock bör noteras att möjligheterna till ett genomförande av FMTIS i den omfattning som Försvarsmakten föreslår begränsas i och med Försvarsstrukturutredningens förslag att föra systemförvaltningsenheten (SystförvE) från FMLOG till FMV.

Inom HKV PROD svarar Materielsystemansvariga (MSA, 81 årsarbetskrafter) för samordning av alla anskaffnings-, utvecklings- och vidmakthållandeuppdrag till FMV inom ramen för respektive materielsystem. Med utgångspunkt i att beställningar ska ske på högre systemnivåer görs bedömningen att cirka 110 årsarbetskraf-

ter (inkluderar även andra befattningar än MSA) kan överföras från Försvarsmakten till FMV.

Övriga verksamhetsövergångar från Försvarsmakten till FMV rör ett mer begränsat antal årsarbetskrafter.

Från FMV förs, som nämnts, ett tiotal årsarbetskrafter till Försvarsmakten. Inom FMV kvarstannar i övrigt nuvarande verksamheter med oförändrat huvudmannaskap. De delar av FMV nuvarande verksamhet som i första hand blir föremål för integration och samordning med tillkommande verksamheter från Försvarsmaktens teknikkontor enligt ovanstående tabell utgörs främst av FMV anskaffningskontor.

Berörd bemanningen inom FMV anskaffningskontor (AK) och FMV strategiska materielledning (SML) framgår av följande tabell.

**Tabell 16.4 FMV AK och SML (årsarbetskrafter 2010)**

FMV AK	Bemanning
AK SJÖ	150
AK MARK	135
AK LED	220
AK FLYG	245
AK LOG	105
AK GEM	40 (av totalt 115)
SML	65 (av totalt 119)
<b>Totalt</b>	<b>960</b>

*Källor:* FMV uppgift till Försvarsstrukturutredningen den 28 februari 2011: AK GEM ingår i de delar som rör områdena hälso- och sjukvård, CBRN, fältförplägnad, soldatsystem, generella utbildningssystem, ledningsträningssystem, intendentur och signaturanpassning. Motsvarande områden hanteras inom Försvarsmakten inom framför TeK Mark och MaK. Inom FöMedC är cirka 10 årsarbetskrafter sysselsatta med likartade uppgifter.

FMV uppgift till Försvarsstrukturutredningen den 9 mars 2011: Strategisk Materielledning (SML) ingår i de delar som rör försvarslogistik, exklusive verksamhet inom ramen för FMV anslag (36 åa), teknisk underrättelsetjänst (16 åa) och FoT (11 åa).

De föreslagna verksamhetsövergångarna enligt ovan genomförs i ett första steg (steg 1) och därmed inom ramen för nuvarande finansieringsformer och gällande anslagsstruktur. Åtgärder i syfte att åstadkomma än mer renodlade ansvarsförhållanden och ytterligare utveckling av styrformerna genom bl.a. förändrade finansieringsformer genomförs i steg 3.

### Övergripande bedömning av alternativets rationaliseringspotential

En bedömning av potentialen för rationaliseringar i form av kostnadsminskningar har sin utgångspunkt i den verksamhetsvolym och de personalresurser som samlas i FMV efter genomförda verksamhetsövergångar.

Effekterna av Alternativ 2 kan sammanfattas enligt följande.

- Betydande potential för kostnadsminskningar och effektivisering av berörda verksamheter grundad på integration av den bakre försvarslogistiken under en huvudman (FMV).
- Förbättrad styrning baserad på renodlade ansvarsförhållanden inom ramen för en beställar- och utförarmodell med Försvarsmakten som beställare och kravställare och FMV som utförare och leverantör av försvarslogistik på Försvarsmaktens uppdrag.
- Ökat verksamhetsfokus med Försvarsmakten som ansvarig för den operativa förmågan och med FMV som ansvarig för affärsförmågan.

De bedömda effekterna av ett genomförande av Alternativ 2 redovisas närmare i avsnitt 16.7.

## 16.4 Överväganden och förslag

Med utgångspunkt i genomförd värdering av aktuella handlingsalternativ föreslår utredningen i första hand att Renodlingsalternativet (Alternativ 2) genomförs. Detta alternativ skapar jämförelsevis bäst förutsättningar för eftersträlvade kostnadsminskningar och för en effektiv och sammanhållen försvarslogistik. I andra hand föreslås att nuvarande myndighetsstruktur och ansvarsförhållanden bibehålls och att myndigheterna var för sig och i samverkan utvecklar berörda verksamheter och samverkansformer (referensalternativet).

Referensalternativet (framskrivet nuläge) innebär en mindre grad av sammanhållen verksamhet jämfört med Alternativ 2 samtidigt som ansvaret för stora delar av försvarslogistikens utförande kvarstannar i Försvarsmakten. Referensalternativet är dock att föredra framför Försvarsmaktens alternativ (Alternativ 1).



### 16.4.1 Värdering av alternativen

Utredningen har under arbetets gång vinnlagt sig om att finna en lösning för den framtida försvarslogistiken som, utifrån regeringens direktiv för utredningens arbete, kan vinna gehör hos såväl Försvarsmakten som FMV. Utredningen har dock tvingats konstatera att det inte har varit möjligt att inom ramen för utredningsarbetet utforma en lösning, som dels tillgodoser båda myndigheternas önskemål, dels ger ett substantiellt bidrag till ökad effektivitet, förbättrad styrning och kostnadsminskningar inom berörda verksamheter. Utredningen har därmed haft att ställa två alternativa handlingsalternativ mot varandra.

En värdering av alternativen försvåras av att de inte utvecklats utifrån fullt ut jämförbara utgångspunkter. Några iakttagelser och slutsatser redovisas nedan.

Alternativ 1 behandlar i hög grad föreslagna förändringar i Försvarsmaktens egna organisation genom inrättande av en logistik- och materielledning, en ny logistikenhet, FMTIS och insatsorganisering. Huvuddelen av förslagen med tillhörande effekter relaterar inte till Försvarsstrukturutredningens direktiv med avseende på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.

Alternativ 2 harmonierar med myndigheternas program för att i olika avseenden effektivisera och rationalisera sina respektive verksamheter. Alternativet, med tillhörande effekter, är direkt relaterade till direktiven för utredningens arbete i de delar som rör en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.

Alternativ 1 medför betydande förändringar med tillhörande bemannings- och kostnadsökningar i insatsorganisationen medan Alternativ 2 har som utgångspunkt den av regeringen fastställda insatsorganisationen. Försvarsmaktens förslag rörande FMTIS är inte förenligt med Försvarsstrukturutredningens utgångspunkt i dagens insatsorganisation. FMTIS är inte heller, i den omfattning som Försvarsmakten föreslår, förenligt med det redovisade renodlingsalternativet (Alternativ 2), enligt vilket FMLOG systemförvaltningsenhet (SystförvE) förs till FMV.

Alternativ 1 förutsätter och kalkylerar med omfattande rationaliseringseffekter direkt kopplade till andra myndigheters utvecklingsarbete, i synnerhet när det gäller FMV. Alternativ 2 koncentreras på bedömda effekter av genomförda strukturförändringar.

Med hänsyn tagen till ovanstående redovisas i det följande bedömningar av de ovan redovisade alternativens förtjänster och

brister med utgångspunkt i den inriktning och de krav (avsnitt 16.2.2) som har lagts till grund för utvecklingen av en framtida sammanhållen försvarslogistik.

När det gäller *Försvarsmaktens behov av insyn och kontroll* ger Försvarsmaktens alternativ (Alternativ 1) goda och jämfört med dagsläget något ökade möjligheter. Bedömningen grundar sig på uppfattningen att Försvarsmaktens behov i fråga om försvarslogistik bäst kan kontrolleras genom att Försvarsmakten står som "ägare" av materiel och förnödenheter, processer, systemstöd och övriga verksamheter kopplade till försvarslogistiken med undantag av anskaffning och vissa servicefunktioner.

I Renodlingsalternativet (Alternativ 2) tillgodoses Försvarsmaktens behov av kontroll genom en förstärkt och renodlad beställarfunktion, tydligare ansvarsförhållanden utgående från bl.a. regeringens principer för bl.a. materielförsörjning och mer transparenta former för styrning och uppföljning över hela försörjningskedjan. Försvarsmaktens nyttjande och FMV tillhandhållande av försvarslogistik med höga krav på kostnadseffektivitet i ett livscykelerspektiv<sup>26</sup> utgör bärande principer.

Kravet på en *sammanhållen försvarslogistik* inom ramen för en tvåmyndighetsmodell tillgodoses i stor utsträckning genom Alternativ 2. Bedömningen grundar sig på att Försvarsmakten utvecklar sin beställarkapacitet och strategiska ledning samtidigt som FMV svarar för produktion och tillhandhållande av försvarslogistik med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Alternativ 1 innebär i huvudsak att dagens verksamhetsstruktur bibehålls med huvuddelen av logistiken förlagd till Försvarsmakten och med upphandling och service förlagd till FMV.

Möjligheterna till *besparingar och rationaliseringar* inom försvarslogistiken hänger i hög grad samman med graden av samordning mellan de logistik- och materielrelaterade verksamheter som i dagsläget bedrivs inom Försvarsmakten respektive FMV. Alternativ 2 innebär en i väsentlig grad mer samordnad och integrerad försvarslogistikverksamhet jämfört med Alternativ 1 och bedöms därmed ge ett jämförelsevis större bidrag till de besparingar som ska uppnås enligt direktiven för Försvarsstrukturutredningens arbete. Omvänt bedöms Försvarsmaktens Alternativ 1 inte omhänderta den rationaliseringspotential som ligger i en ökad integration mellan Försvarsmaktens och FMV verksamheter, främst vad gäller

<sup>26</sup> Livscykelerspektivet omfattar ett systems (verksamhetssystem, teknisk produkt, information eller kompetens) väg från idé till nyttjande för att slutligen avvecklas.

Försvarsmaktens teknik- och materielsystemkontor å ena sidan och FMV anskaffningskontor å den andra. De största effekterna i Alternativ 1 tas ut genom effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder inom FMV.

I båda alternativen berörs såväl Försvarsmakten som FMV av förutsedda rationaliseringar.

Vad gäller möjligheterna till *ökad effektivitet* i verksamhet och resursanvändning innebär Alternativ 1 i allt väsentligt oförändrade möjligheter jämfört med dagen förhållanden. Myndigheterna svarar oförändrat för utveckling och rationalisering inom ramen för en i huvudsak oförändrad verksamhets- och myndighetsstruktur. Nuvarande utvecklingsarbete, inklusive fortsatta OPS-satsningar, fullföljs.

Alternativ 2 skapar nya förutsättningar till rationalisering och effektivisering genom att verksamheterna i högre grad samlas under en huvudman. Möjligheterna till realisering av samordnings- och skalfördelar ökar markant. FMV jämförelsevis större affärsmässighet bedöms bidra till ett ökat förändringstryck och ökade ambitioner när det gäller rationalisering och effektivisering. Med Alternativ 2 finns det skäl att anta att nuvarande OPS-verksamhet kan utvecklas ytterligare.

Frågor rörande *styrning och uppföljning* bör bedömas utifrån effekterna på samtliga beslutsnivåer och över hela försörjningskedjan. Med en i huvudsak oförändrad verksamhets- och myndighetsstruktur och en i grunden bibehållen ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV (Alternativ 1) skapas inga nya förutsättningar vad gäller utvecklingen av nuvarande styrformer. Såväl beställarfunktionen som utförandet av försvarslogistik, exklusive upphandling och service, förläggs enligt Alternativ 1 i Försvarsmakten. Dock medger alternativet att den samlade försvarslogistikledningen inom Försvarsmakten kan komma att förstärkas genom föreslagna förändringar i Försvarsmaktens organisation (Högkvarteret) och tillskapandet av en ny organisatorisk enhet för materiel- och logistikförsörjningen (inom Försvarsmakten men utanför Högkvarteret). I övrigt fullföljs Försvarsmaktens pågående utveckling vad gäller ekonomi- och resursledning enligt nu gällande planer.

I Alternativ 2 förändras förutsättningarna för styrning markant genom den långt gångna renodlingen av ansvar och uppgifter med fokus på Försvarsmaktens ansvar för operativ försvarsförmåga

respektive FMV ansvar för affärsförmåga och tillhandahållande av försvarslogistiklösningar.

*Marknadens möjligheter*, såväl nationellt som internationellt, ska i ökad utsträckning tillvaratas bl.a. till följd av regeringens fastlagda principer för materieförsörjningen. Alternativ 1 medför i dessa avseenden förändringar jämfört med dagens förhållanden och Försvarsmaktens respektive FMV uppgifter. Genom att FMV, enligt Alternativ 1, renodlas till en upphandlande myndighet på lägre systemnivåer jämfört med dagsläget, begränsas FMV möjligheter att utforma breda affärslösningar och genomföra upphandlingar i konkurrens.

Alternativ 2 medför att allt ansvar för anskaffning och tillhandahållande, inklusive marknadsorienterade uppgifter i anslutning till detta, samlas på FMV. Därmed finns förutsättningar att utveckla affärsförmågan i relation till externa aktörer inom försvarslogistiken. Detta motsägs inte av att Försvarsmakten i egenskap av professionell beställare även framgent måste ha god kännedom om och beakta den nationella och internationella marknadens möjligheter vid utformningen av operativa krav och beställningar till FMV. FMV har i sin tur att omsätta dessa beställningar i affärsupplägg och upphandlingar som i lämplig utsträckning harmoniserar med andra länders utvecklings- och anskaffningsverksamheter.

Alternativens inverkan på befintligt- och planerat systemstöd för försvarslogistiken och ekonomi- och resursledning i övrigt redovisas i avsnitt 16.6.

När det slutligen gäller en bedömning av alternativens *genomförbarhet* finns det, enligt utredningen, omständigheter som talar såväl för som mot Alternativ 1. För alternativet talar att ansvarsförändringarna och verksamhetsövergångarna blir förhållandevis begränsade i jämförelse med nuläget och i synnerhet i jämförelse med Alternativ 2. Mot Alternativ 1 talar främst det faktum att Försvarsmakten redan i dagsläget är tungt belastad av ett omfattande förändringsarbete rörande omställningen av försvaret och utvecklingen av insatsorganisationen. Inriktningen bör därför vara att i möjligaste mån avlasta Försvarsmakten från stödjande verksamheter så att myndigheten i stället fullt ut kan koncentrera uppmärksamheten på sina huvuduppgifter. Mot detta står Försvarsmaktens strävan att, enligt Alternativ 1, utveckla och utöka insatsorganisationen med fler förband och ytterligare personal med uppgifter inom försvarslogistiken.

Utredningen kan för sin del konstatera att försvarsmakten ännu inte har lagt fast de slutliga kraven och målsättningarna för ingående förband i insatsorganisationen (I014). Detta har fått till följd att dessa förband inte har kunnat materielbestyckas, vilket i sin tur har medfört att det ännu saknas slutligt fastställt underlag för att närmare bedöma försvarsmaktens behov av stöd de närmast kommande åren. Att trots detta utöka insatsorganisationen med flera förband och ytterligare personal riskerar, enligt utredningens uppfattning, att leda till såväl ytterligare förseningar som ökade kostnader.

Alternativ 2 medför betydande förändringar, inte minst för FMV som mottagare av nya och omfattande verksamheter. Förslaget får naturligtvis påverkan även på Försvarsmakten i sin renodlade beställarroll och i relation till FMV som utförare. Alternativ 2 innebär en utjämning av den totala arbetsbelastningen mellan Försvarsmakten och FMV när det gäller uppbyggnaden av det nya reformerade försvaret genom att FMV övertar ansvaret för den bakre försvarslogistiken.

Med Alternativ 2 ställs höga krav på att tilltron till en väl fungerande och säker försvarslogistik kan upprätthållas inom ramen för en tvåmyndighetsmodell. Det finns i detta sammanhang skäl att understryka att den inriktning som föreslås i Alternativ 2 ligger väl i linje med andra jämförbara länders utveckling av försvarslogistiken, kapitel 8 *Internationell utblick*.

Alternativ 2 förutsätter ingen utökning av insatsorganisationen med tillhörande kostnadsökningar.

Även om frågor rörande *personalförsörjningen* ligger utanför direktiven för utredningens uppdrag finns det skäl att kort beröra konsekvenserna av respektive handlingsalternativ.

Alternativ 1 bedöms ha en begränsad (tillkommande) påverkan på personalförsörjningen, som generellt betraktas som det mest avgörande och känsliga området i det pågående omställningsarbetet i sin helhet. En avgörande fördel är, enligt Försvarsmakten, att den nyligen inrättade internationella arbetsskyldigheten bibehålls genom att logistikenheten organiseras inom Försvarsmakten.

I Alternativ 2 kvarstår Försvarsmaktens ansvar för att säkerställa den främre logistiken. För personal anställd av Försvarsmakten gäller självfallet de anställningsvillkor som gäller myndigheten, inklusive den internationella arbetsskyldigheten. För den personal som genom verksamhetsövergångar förs från Försvarsmakten till FMV kvarstår dessa anställningsvillkor men med FMV som arbets-

givare. I den utsträckning Försvarsmakten önskar utnyttja denna arbetskyldighet för överförd personal krävs därmed godkännande från FMV. Behov av personalresurser från den bakre logistiken i samband med internationella insatser får i Alternativ 2 således tillgodoses genom avtal mellan Försvarsmakten och FMV.

Utöver vad som gäller den internationella arbetskyldigheten är det, enligt utredningens bedömning, inte långsiktigt hållbart att som en huvudregel nyttja resurser från den bakre logistiken för att täcka personalbehoven i den insatsnära främre logistiken. För att undvika skapandet av vakanser och säkerställa den bakre logistikens förmåga att lösa sina uppgifter bör lösningen i stället vara att den främre logistiken inom insatsorganisationen personaluppfylls på annat sätt.

#### 16.4.2 Rangordning av alternativen

En genomgång av de redovisade alternativens för- och nackdelar med utgångspunkt i uppställda mål ger vid handen att renodlingsalternativet, dvs. Alternativ 2, har betydande fördelar.

Renodlingsalternativet svarar i hög grad upp mot kravet på en sammanhållen försvarslogistik och skapar därtill goda förutsättningar för frigörande av de resurser som krävs för den fortsatta omställningen av försvaret. Enligt utredningens bedömning är rationaliseringspotentialen inom berörda verksamheter i hög grad en funktion av graden av samordning och integration inom ramen för en sammanhållen försvarslogistik.

Alternativ 2 bedöms vidare skapa goda förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning, bl.a. som en följd av en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV. Förutsättningarna ökar för att Försvarsmaktens ska utvecklas till en professionell beställare utifrån Försvarsmaktens uppgifter och operativa krav samtidigt som affärsmässigheten kan öka genom FMV bredare åtaganden inom försvarslogistiken.

Sammantaget stannar utredningen för bedömningen att Alternativ 2 Renodling är att föredra framför Försvarsmaktens Alternativ 1 Anskaffning och service och föreslår därmed att Alternativ 2 i första hand genomförs. I andra hand kan referensalternativet övervägas, dock med konsekvensen att kraven på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning får stå tillbaka och att identifierad besparingspotential därmed inte fullt ut kan tas tillvara. Försvarsstruktur-

utredningen har inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå ett genomförande av Alternativ 1 mot bakgrund av de utökningar och kostnadsökningar för insatsorganisationen som alternativet innebär samt efter genomförd värdering enligt ovan (avsnitt 16.4.1).

I det följande belyses ytterligare frågor rörande den framtida försvarslogistiken med den inriktning som ges av Alternativ 2. Beskrivningen syftar till att vara vägledande för arbetet med att genomföra förslagen samtidigt som det är av vikt att Försvarsmakten och i synnerhet FMV, var för sig och i samverkan, lämnas ett betydande handlingsutrymme när det gäller att i detalj utforma berörda verksamheter och i samband därmed ta tillvara identifierade rationaliseringsmöjligheter.

## **16.5 Precisering av en ny framtida försvarslogistik**

### **16.5.1 Försvarslogistikens inriktning**

Försvarsmaktens krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet avseende materiel, förnödenheter och logistiktjänster ska tillgodoses över tiden. Regeringens och riksdagens krav på styrning ska tillgodoses.

Mot denna bakgrund bör inriktningen för en sammanhållen försvarslogistik vara att med utgångspunkt i regeringens försvarspolitiska inriktning i närtid och på längre sikt, förse Försvarsmakten med erforderliga försvarslogistiklösningar (logistik och materiel) såväl nationellt som internationellt. Verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt med effektiv och ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning. Kraven på leveranssäkerhet är höga.

### **16.5.2 Verksamhetsövergångar**

Försvarsmaktens nya uppgifter, kraven på operativ förmåga samt behovet av att frigöra resurser för försvarsomställningen och den fortsatta utvecklingen av insatsorganisationen pekar på behovet av en förändrad uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV. Inriktningen bör vara att i så stor utsträckning som möjligt avlasta Försvarsmakten från genomförande av bakre försvarslogistik så att myndighetens uppmärksamhet i större utsträckning kan koncentreras på dess huvuduppgifter och operativa krav.

När det gäller logistiken begränsas möjligheterna till överföring av uppgifter från Försvarsmakten till FMV av de särskilda krav som gäller den insatsnära främre logistiken. Ju närmare operationsområdet logistiken verkar desto högre är kraven på militära funktioner. Det är därför viktigt att Försvarsmakten upprätthåller en förmåga att säkerställa den främre logistiken<sup>27</sup>.

I avsnitt 16.3.2 (Alternativ 2) har tidigare redovisats de verksamhetsövergångar som med tillhörande personalresurser, i ett första genomförandesteg, föreslås ske mellan Försvarsmakten och FMV.

#### *Särskilt om FMLOG*

De tjänsteområden som överförs från Försvarsmakten till FMV utgör sammantaget betydande delar av FMLOG nuvarande verksamhet och personalresurser. Med tanke på den omfattande och i hög grad diversifierade verksamhet det är fråga om medför detta att höga krav ställs på FMV som mottagande organisation. Inte minst gäller detta FMV ansvar för att de samordningseffekter som uppstår i samband med en överföring av verksamheter tas tillvara.

#### *Särskilt om Teknikkontoren m.fl.*

Försvarsmaktens Teknikkontor<sup>28</sup> (3), Materielsystemkontor (1) och Materielkontor (1) ansvarar för övergripande styrning och uppföljning av materielsystemens nyttjande, status och kostnader. Kontoren svarar även för kravformulering och beställningar från FMV samt för tekniskt systemstöd under ett systems livscykel. Därtill stödjer teknikkontoren FMV med utformningen av Försvarsmaktens krav på underhåll riktade mot privata aktörer. Teknik- och materielkontorens verksamhet bedrivs på olika orter i landet och sysselsätter cirka 400 årsarbetskrafter.

Försvarsstrukturutredningen bedömer att huvuddelen av Teknikkontorens, Materielsystemkontorets och Materielkontorets verksamhet och personal kan överföras till FMV för att på lämpligt sätt samordnas och integreras med FMV anskaffningskontor (AK). Viktiga undantag måste dock göras för Teknikkontor Lednings-

<sup>27</sup> Ett användbart försvar (prop. 2008/2009:140, s. 58).

<sup>28</sup> Teknikkontor Ledningssystem är enligt Försvarsmaktens beslut under ombildning till Materielsystemkontor Ledningssystem.



system i sin helhet och vad gäller de delar av de övriga teknikkontorens verksamhet och kompetens som särskilt rör Försvarsmaktens strategiska försvarslogistikledning och beställarfunktion. Dessa delar av teknikkontoren kvarstannar således i Försvarsmakten. Enligt Försvarsstrukturutredningens bedömning kan mot denna bakgrund i storleksordningen 225–230 årsarbetskrafter inom teknikkontoren föras från Försvarsmakten till FMV i samband med en verksamhetsövergång.

#### *Särskilt om OPS-verksamheten*

Försvarsmaktens genomförda och pågående OPS-lösningar omfattar dryga tiotalet verksamhetsområden. OPS-verksamheten är resurskrävande i och med att avtal ska förvaltas och genomförda upphandlingar genomgå förnyad prövning i samband med att kontrakt löper ut.

I och med att OPS-verksamheten förs över till FMV finns det skäl att anta att affärsmässigheten kan öka som en följd av en mer sammanhållen verksamhet och med inriktningen att bibehålla och utveckla ett helhetsperspektiv och samtidigt öka uppmärksamheten på ett accelererat genomförande av OPS-aktiviteterna.

Utredningen konstaterar att FOI för närvarande, på uppdrag från Försvarsmakten, ser över vissa frågor rörande Försvarsmaktens OPS-verksamhet. Genomlysningen berör bl.a. målen för OPS-arbetet, arbetsmetodikerna, ansvarsförhållanden samt genomslagskraften i nuvarande OPS-verksamhet. En rapport förväntas föreligga under våren 2011.

#### *Verksamheter som kvarstannar i Försvarsmakten*

I Försvarsmaktens insatsorganisation ingår, enligt den försvarspolitiska propositionen<sup>29</sup>, följande logistikförband:

- Transportledning (1)

---

<sup>29</sup> Ett användbart försvar (prop.2008/09:140, s. 45). Se även avsnitt 16.3.2 rörande Försvarsmaktens Alternativ 1. Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarsmakten i skrivelse till utredningen den 18 februari 2011 (HKV 23 250:51339) anger att följande delar av dagens FMLOG ingår i insatsorganisationen:

- FMLOG stab (del av)
- NSE x 3
- Operativ ledningsteknisk bataljon

- Transportledningspluton (3)
- Operativ ledningsteknisk bataljon (1)
- Teknisk bataljon (1)
- Logistikbataljon (2)
- Sjukhuskompani (3)
- Sjukvårdsförstärkningskompani (3)
- Nationellt logistikstöd (1)

Dessa förband kvarstannar självfallet inom Försvarsmakten.

Utöver ovan nämnda logistikförband finns följande förband inom insatsorganisationen med logistikuppgifter. Även dessa kvarstannar inom Försvarsmakten.

- Högkvarteret (främst insatsstaben) och begränsade delar av FMLOG (insatsnära verksamhet)
- Marinbasbataljon
- Flygbasbataljon x 2
- Marinbasbataljon
- Helikopterbataljon
- Försvarsmaktens telenät- och marktelefonförband (FMTM)

#### *Verksamheter som kvarstannar inom FMV*

Vid sidan av de tillkommande verksamheter som FMV övertar från Försvarsmakten kvarstår inom FMV i allt väsentligt de uppgifter som myndigheten utför i dagsläget inom ramen för nuvarande verksamhetsgrenar enligt nedan.

- Ledningsstöd
- Internationell verksamhet
- Anskaffning
- Driftstöd

#### *Särskilt om inköpsamordning*

Försvarsmakten bedriver sedan våren 2009 ett projekt (UEFA<sup>30</sup>) i syfte att minska myndighetens externa inköpskostnader. Genom att införa ett för Försvarsmakten nytt arbetssätt, baserat på så kallat

---

<sup>30</sup> Utveckling och Effektivisering av Försvarsmaktens Anskaffningsverksamhet. Projektbeskrivning redovisad för Försvarsstrukturutredningen den 27 februari 2011 samt PM från utredningens expert i februari 2011, Uppgifter angående projekt UEFA.

strategiskt varugrupsarbete (Category Management), är avsikten att i olika avseenden effektivisera inköpsverksamheten.

Nuvarande inköpsvolym uppgår till 6,8 miljarder årligen och omfattar bl.a. följande områden.

- Underhåll & verkstad
- Drivmedel och energi
- Fordon & maskiner
- IT & telekom
- Konsulter & bemanning
- Kontorsinventarier
- Kontorsmaterial
- Resor & logi
- Transport & gods

Projektet genomförs under en treårsperiod med målsättningen att uppnå årliga kostnadsbesparingar uppgående till 5 procent av den totala inköpsvolymen motsvarande 6,8 miljarder kronor, dvs. en årlig besparing på cirka 330 miljoner kronor jämfört med 2008 års utfall. Bedömd extern kostnad för att effektivisera och utveckla verksamheten uppgår till cirka 30 miljoner kronor, vilket ska avräknas från den årliga besparingen. Sammantaget bedöms således den årliga nettobesparingen uppgå till cirka 300 miljoner kronor.

För att Försvarsmakten ska nå uppställda mål krävs bl.a. följande åtgärder.

- Effektiv styrning i inköpsstrategiska frågor, inklusive tydliga prioriteringar och krav.
- Tillgänglighet till kvalificerade interna resurser.
- Tillgänglighet till kvalificerade resurser med expertkunskap inom den metodik som projekt UEFA med konsultstöd utvecklat för Försvarsmakten.
- Ett väl fungerande systemstöd för det strategiska inköpsarbetet.

Enligt Försvarsstrukturutredningen förfaller projektets bedömda besparingsmöjligheter vara rimliga med utgångspunkt i erfarenheterna från andra offentliga och privata aktörer. Projektet bedrivs professionellt men ges, enligt utredningens uppfattning, inte tillräcklig prioritet inom Försvarsmakten. Med den inriktning som lagts fast bedömer utredningen att inköpssamordningen kan ges bättre förutsättningar och ytterligare uppmärksamhet då Försvarsmaktens inköpsverksamhet överförs till och samordnas med

inköpen i FMV anskaffningsverksamhet. Utredningen kan därtill konstatera att motsvarande utvecklingsarbete pågår inom FMV.

### 16.5.3 Ansvarsförhållanden

#### *Försvarsmaktens ansvar*

Försvarsmaktens ansvar koncentreras på den verksamhet som rör omvärldsbevakning, genomförande av insatser samt utveckling av insatsorganisationen. Försvarsmakten ansvarar för strategisk ledning av försvarslogistiken och bär ansvaret som kravställare och beställare av försörjningslösningar. Försvarsmakten upprätthåller förmågan att säkerställa den främre logistiken.

Försvarsmakten svarar för, vid sidan av den egna verksamheten, redovisning av den samlade verksamhetens resultat och kostnader. Det innebär att Försvarsmakten ansvarar för kvartalsrapporter, halvårsredovisningar och bokslut på en övergripande ”koncernnivå”.

#### *FMV ansvar*

FMV tillhandhåller försvarslogistik på uppdrag av Försvarsmakten och ansvarar för genomförandet av den bakre försvarslogistiken med utgångspunkt i Försvarsmaktens beställningar och operativa krav. Det innebär att FMV stöder Försvarsmaktens huvudverksamheter med bl.a. anskaffning, underhåll, förnödenheter och tjänster.

FMV svarar för affärsmässigheten genom hela försörjningskedjan och för utkontraktering, OPS och avtal med externa aktörer. FMV svarar även för det internationella samarbetet inom logistik- och materielområdet.

Vidare ansvarar FMV för livscykelhanteringen (LCM – Life Cycle Management) i anslutning till anskaffning, underhåll och kostnader med avseende på materiel och försörjningslösningar. En modell för livscykelhantering<sup>31</sup> definierar systemets livscykelskeden och utgör grund för identifiering av samverkans- och synkroniseringsbehov mellan Försvarsmakten och FMV. För

---

<sup>31</sup> Tillämpad livscykelmodell ska, liksom i dagsläget, baseras på Nato System Life Cycle Stages and Processes (AAP 48) som i sin tur baseras på den civila standarden Livscykelprocesser för system (SS-ISO/IEC 15288:2002).

att livscykelperspektivet ska få full effekt förutsätter detta nya former för finansiering.

FMV ansvarar för, vid sidan av den ordinarie styrningen och uppföljningen av egna verksamheten, rapporteringen av resultat och kostnader till Försvarmakten enligt Försvarmaktens anvisningar. Avsikten är att FMV samtliga kostnader därmed ska kunna fördelas ut på de produkter och produktgrupper som omfattas av Försvarmaktens ekonomistyrningsmodell (FEM).

### *Samverkan*

Renodlade ansvarsförhållanden och en tydlig uppgiftsfördelning motsäger inte behovet av en nära samverkan mellan Försvarmakten och FMV. Tvärtom är det myndigheternas ansvar och skyldighet att samverka i frågor som rör de av regeringen och riksdagen fastställda försvarspolitiska målen. Denna samverkan, inom ramen för ett beställar- och utförarförhållande, rör hela försvarslogistikens försörjningskedja. Försvarmaktens krav måste anpassas till och ta sin utgångspunkt i en analys av tillgången till befintlig materiel respektive utbudet på den nationella och internationella materielmarknaden enligt regeringens beslutade inriktning för materielförsörjningen. Dagens iterativa kravanpassning<sup>32</sup> mellan Försvarmakten och FMV utvecklas med hänsyn tagen till att Försvarmaktens beställningar i högre grad än tidigare sker på högre system- och tjänstenivåer snarare än i form av detaljerade specifikationer av mer teknisk karaktär. Avsikten med detta är att skapa förutsättningar för FMV att i ökad grad ta tillvara marknadens möjligheter och som huvudregel genomföra upphandlingar i konkurrens. Denna inriktning bedöms ligga i linje med regeringens principer för materielförsörjningen samtidigt som incitamenten ökar för Försvarmakten, FMV och även FOI att samverka redan i tidiga skeden av försvarslogistikprocessen.

En slutsats som kan dras av ovanstående är att dagens samverkan och samverkansformer, såväl formella<sup>33</sup> som informella, måste utvecklas och anpassas till de nya ansvars- och uppgiftsförhållanden som föreslås gälla mellan Försvarmakten och FMV.

---

<sup>32</sup> Med iterativ kravanpassning avses i detta sammanhang främst balanseringen mellan dels Försvarmaktens förbandsutformning och krav på resurser, dels alternativa möjligheter att realisera behoven.

<sup>33</sup> Samordningsavtal SAMO FM-FMV 2009, utgåva 2010.

#### 16.5.4 Styrning, kontroll och uppföljning

Regeringens och riksdagens styrning sker på gängse sätt genom i första hand instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna. Instruktionerna för Försvarsmakten och FMV bör, utöver vad som specifikt avser respektive myndighet, även ge uttryck för myndigheternas gemensamma ansvar inom försvarslogistiken. De årliga regleringsbrevens bör i lämplig utsträckning samordnas vad gäller målformuleringar, uppdrag och krav på åiterrapportering.

Försvarsmakten definierar regeringens och riksdagens behov av en rättvisande och tillförlitlig redovisning<sup>34</sup> av försvarslogistikens resultat och kostnader enligt följande.

- En redovisning som svarar upp mot revisionella krav.
- En rättvisande fördelning av samtliga kostnader för försvarslogistiken på produkter.
- Rättvisande och relevanta åiterrapporteringar och annat efterfrågat underlag till regeringen och Regeringskansliet.

Kraven gäller såväl Försvarsmakten som FMV. Därtill föreslås, som nämnts, att Försvarsmakten svarar för upprättande av koncernredovisning avseende den samlade verksamheten och försvarslogistikens resultat och kostnader som en del därav. FMV ansvarar för uppgiftslämnande i form av resultatuppföljning och kostnadsredovisning enligt Försvarsmaktens anvisningar.

Myndigheterna svarar, liksom i dagsläget, var för sig för den ekonomiska styrningen och uppföljningen av den egna verksamheten. Inom ramen för myndigheternas planeringsarbete ska produktkalkyler<sup>35</sup> eller livscykelkostnadskalkyler på materielsystemnivå utarbetas. Med produkt avses i detta sammanhang den organisationsenhet/förband (enligt Försvarsmaktens ekonomimodell FEM) som är föremål för kalkylering. Produktkalkylen omfattar samtliga utgifter och kostnader, inklusive indirekta utgifter och kostnader, och läggs till grund för påföljande kontroll och uppföljning som ett led i den ekonomiska styrningen. De kostnader som ingår i en produktkalkyl är resultatet av en fullständig kostnadsfördelning där varje produkt bär sin andel av de totala omkostnaderna.

<sup>34</sup> Försvarsmaktens definition i svaret den 16 april 2010 (HKV 23 250:55531:31) på regeringens anmodan rörande PRIO.

<sup>35</sup> Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband (H Mål Förb, föredragningsutgåva 2011).

Försvarsmaktens möjligheter till styrning och kontroll över hela försörjningskedjan är av central betydelse för att säkerställa tillförlitlighet, kvalitet och leveranssäkerhet i beställda försvarslogistiklösningar. Denna styrning och kontroll tillgodoses genom den instruktionsenliga uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV, genom myndigheternas generella skyldighet att samverka<sup>36</sup> samt ytterst genom Försvarsmaktens direktiv rätt gentemot FMV vid höjd beredskap. Därutöver kan samarbetet, liksom i dagsläget, regleras i form av särskilda avtal mellan Försvarsmakten och FMV.

Försvarsmaktens behov av styrning och insyn tillgodoses vidare enligt följande.

- Försvarsmakten ansvarar för strategisk försvarslogistikledning.
- Försvarsmaktens ansvar för den främre logistiken klargörs.
- Full transparens genom att hela försörjningskedjan med i förväg definierade besluts- och kontrollpunkter.

Till detta kommer, som tidigare nämnts, möjligheten att ge Försvarsmakten uppgiften att svara för upprättandet av en koncernredovisning. Det främsta argumentet för en sådan lösning är att ge Försvarsmakten full insyn i försvarslogistikens resultat och kostnader. Därtill bidrar en sådan bredare redovisning till ökad insyn från regeringen.

I Stödutredningens rapport behandlades frågan om behovet av ett förstärkt externt stöd till regeringen när det gäller uppföljning av försvarets verksamhet och resursanvändning. Bland annat föreslog Stödutredningen att Statskontoret, som en redan befintlig utrednings- och utvärderingsmyndighet under regeringen, borde ges särskilda uppgifter och resurser för detta ändamål. Även Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92) och senare Förvaltningsutredningen (SOU 2008:18) förde resonemang om behovet av externa resurser och kompetens för uppföljning och utvärdering och pekar bl.a. på försvaret som ett ytterligare ett politikområde där sådana lösningar kan övervägas.

Enligt Försvarsstrukturutredningen finns det med tanke på verksamhetens omfattning, kostnader och komplexitet skäl att på nytt överväga möjligheterna att tillföra försvarsområdet särskilt kompetens och resurser för utvärdering och uppföljning. Utred-

---

<sup>36</sup> Myndighetsförordningen SFS 2007:515, 6 §: Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

ningen föreslår att en sådan funktion förläggs till en ny myndighet, kapitel 17 *En sammanhållen styrning av försvarslogistiken*.

## 16.6 Systemstödet

Systemstödet för den framtida försvarslogistiken bör analyseras med avseende på ändamålsenlighet, säkerhet och kostnader. I avvaktan på resultatet av en sådan genomlysning föreslår utredningen att Försvarsmaktens pågående arbete med system PRIO avbryts. Det innebär att pågående arbete med Införande 3 och 4 snarast avbryts och att handlingsalternativ, med tillhörande investeringsbedömningar, utarbetas som en del av underlaget inför beslut om det framtida systemstödet utformning.

### 16.6.1 Försvarsmaktens ekonomi- och resursledningssystem (PRIO)

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag låtit analysera befintligt och planerat systemstöd för ekonomi- och resursledning av materiel- och logistikförsörjningen<sup>37</sup>.

Arbetet med utveckling och införande av ett nytt och integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO) för hela Försvarsmakten inleddes år 2003. Följande övergripande mål lades fast för arbetet:

- Ett adekvat besluts- och ledningsstöd från ÖB och högsta ledningen till lägre nivåer ska införas.
- Uppfyllande av externa krav på uppföljning och redovisning.
- Effektivisering, rationalisering och framtidsinriktning av Försvarsmaktens processer.

Projektet indelades i tre övergripande faser. Den första fasen omfattade verksamhetsanalys och processbeskrivning av samtliga verksamhetsområden och funktioner på Försvarsmaktsnivå. Fas 1 avslutades sommaren 2005. Därefter utarbetades ett underlag som grund för därpå följande upphandling, samtidigt som vissa förbere-

<sup>37</sup> Konsultrapport den 24 februari 2011. Konsekvenser för systemstödet vid genomförande av Försvarsstrukturutredningens förslag samt Komplettering till rapport angående systemstödet vid genomförande av Försvarsstrukturutredningens förslag den 3 mars 2011, bilaga 8.



dande anpassningsåtgärder vidtogs med avseende på såväl verksamhet som IT. I maj 2007 avslutade Försvarsmakten upphandlingen och därmed även fas 2. Den tredje och sista fasen, omfattar ett successivt framtagande och införande av funktionalitet indelat i sex olika införanden. Fas 3 inleddes i juni 2007 och ska enligt gällande planer avslutas under år 2013.

Omfattningen av respektive införande kan sammanfattas enligt följande.

*Införande 1:* Grunduppsättning av Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM) med en första driftsättning för FMLOG. Därtill ingick grundläggande HR-funktionalitet (Human Recourses) samt nödvändig grundkonfigurering av systemet inför kommande införanden.

*Införande 2:* Utrullning av ekonomifunktionalitet till övriga delar av Försvarsmakten.

*Införande 3:* Ytterligare ekonomifunktionalitet (lagerredovisning och upphandling/inköp) samt stöd för logistiken (grunddata, förnödenhetsförsörjning och transport).

*Införande 4:* Fokus på HR (utbildningsadministration, lönebildning, personaladministration samt strategisk personalplanering).

*Införande 5 och 6:* Ytterligare logistikfunktionalitet avseende bl.a. förvaltningsdata, tekniskt systemstöd/typkonfiguration, underhållsproduktion, fastigheter och anläggningar samt materielunderhåll.

Införande 1 togs i drift i januari 2009 och leveransgodkändes i april 2009, varefter systemet överlämnades till Försvarsmaktens systemförvaltningsenhet i december 2009. Införande 2 produktionssattes den 6 april 2010 efter en senareläggning motsvarande ett kvartal och har därefter leveransgodkänts.

Det ursprungliga systemleveransavtalet med leverantören omfattar Införande 1 och 2 med optioner på Införande 3 till 6. Med detta avtal som grund tecknade Försvarsmakten i slutet av december 2009 en avropsbeställning avseende Införande 3 och 4 (drygt ett år försenat sett till den ursprungliga planen). Enligt gällande plan ska Införande 3 och 4 i teknisk mening vara färdigutvecklade det kommande årsskiftet, varpå utrullning planeras ske under det första halvåret år 2012.

Avrop av Införande 5 och 6 planeras ske innan utgången av år 2011. Förberedelsearbete har inletts med sikte på att Införandena 5 och 6 ska tas i drift under år 2013.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Försvarsstrukturutredningen att system PRIO är i drift vad gäller systemets

ekonomidelar och viss HR-funktionalitet. Tillsammans med pågående Införande 3 och 4 kommer PRIO enligt gällande planer vid utgången av år 2012 att ha en central och strategisk roll i Försvarsmaktens informationsförsörjning med omfattande systemsamband med Försvarsmaktens övriga system. Enligt Försvarsmaktens aktuella bedömningar kan därmed mellan 10 och 20 av Försvarsmaktens nuvarande system<sup>38</sup> avvecklas i samband med Införande 3 och 4, vilket är väsentligt färre än vad som tidigare bedömts.

*Utgör Försvarsmaktens systemstöd, inklusive system PRIO, hinder för genomförande av en ny struktur för försvarslogistiken?*

Enligt utredningens övergripande bedömning kan en ny struktur för försvarslogistiken, enligt utredningens förordade förslag, genomföras utan hinder av det befintliga systemstödet, inklusive de delar av PRIO som för närvarande är i drift. Dock aktualiseras bl.a. följande frågeställningar som måste beaktas inom ramen för ett genomförande.

- Förvaltningen av de delar av PRIO som är i drift (Införande 1 och 2) överförs till FMV som, enligt utredningens förslag, ges förvaltningsansvaret för systemet (nuvarande FMLOG, SystförvE).
- För att utredningens förslag ska kunna genomföras under år 2012 krävs att överföringen av systemstödet till FMV sker på ett sätt som minimerar behovet av tekniska eller andra anpassningar.
- Säkerhetsfrågorna för införande av logistikfunktionalitet i PRIO har ännu inte fått en heltäckande lösning. Fattade beslut om riktlinjer<sup>39</sup> för realisering av en lösning på HR-nivå (Hemlig/Restricted) pekar, som nämnts, på tillkommande kostnader motsvarande minst 400 miljoner kronor.

Utöver ovanstående måste Försvarsmaktens planer på inrättande av FMTIS anpassas till de förutsättningar som ges av att FMLOG

<sup>38</sup> Cirka 50 system med anknytning till försvarslogistiken av varierande omfattning och komplexitet.

<sup>39</sup> Beslut om riktlinjer för realisering av nät- och infrastruktur H/R och SK den 17 december 2010 (HKV 23 321:70641).

SystförvE, enligt utredningens förslag, får ny huvudman. De effektiviseringsmöjligheter som därmed eventuellt begränsas inom Försvarsmakten kan i stället uppstå genom att FMV ges nya förutsättningar när det gäller att effektivisera systemförvaltningen i sin helhet (FMLOG och FMV nuvarande systemförvaltning).

*Är PRIO lämpligt som systemstöd inom ramen för föreslag struktur för försvarslogistiken?*

När det gäller frågan om PRIO lämplighet som systemstöd i en ny struktur för försvarslogistiken kan utredningen inledningsvis konstatera att PRIO är utvecklat som ett Försvarsmaktsystem. Det innebär att systemet har utvecklats och fortsatt utvecklas med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov och verksamhetskrav samt dagens struktur vad gäller ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna. Med de förslag som redovisas i detta betänkande förändras de grundläggande förutsättningarna för en bedömning av systemets lämplighet. Enligt utredningens uppfattning ankommer det på FMV i egenskap av ny huvudman för resursledningssystemen och med ansvar för genomförandet av försvarslogistiken att, i samverkan med Försvarsmakten, bedöma systemstödet ändamålsenlighet, användbarhet, kostnadseffektivitet och säkerhet.

Oaktat system PRIO lämplighet i en ny struktur för försvarslogistiken finner utredningen det vara olämpligt att, parallellt med de betydande verksamhetsförändringar som det här är fråga om, färdigutveckla och införa ett nytt systemstöd av central betydelse för berörda verksamheter (främst PRIO Införande 3). Motsvarande problematik gäller inte PRIO Införande 1 och 2 med tillhörande ekonomi- och HR-funktionalitet som i dagsläget är i drift inom Försvarsmakten och vars förvaltning, enligt utredningens förslag, förs till FMV.

Utöver ovanstående finns det skäl att notera att det ännu saknas fullt utvecklade säkerhetslösningar för driftsättning av PRIO i de delar som rör säkerhetsnivån H/R. Enligt utredningen finns det skäl att noggrant bedöma säkerheten i PRIO, i synnerhet i de fall systemet förväntas tas i bruk i andra myndigheters och privata aktörers verksamheter.

*Tidigare granskningar*

Utöver ovan nämnda tveksamheter i fråga om fortsatt utveckling och införande av PRIO finns det anledning att fästa uppmärksamhet på de senare årens händelseutveckling vad beträffar utvecklingsarbetet.

Införandet av PRIO har under en följd av år granskats av Statskontoret<sup>40</sup>. Resultaten av dessa granskningar har redovisats i ett flertal promemorior till regeringen. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har i anslutning till Statskontorets redovisningar riktat ett antal anmodanden till Försvarsmakten med begäran om preciseringar och klarlägganden i specifika frågor.

Statskontorets granskningar koncentrerades främst på utvecklingsarbetets bedrivande, resultat och kostnader. I en rapport i december 2009 föreslog Statskontoret, mot bakgrund av utvecklingsarbetets omfattning, komplexitet och bedömda risker att en grundläggande genomlysning av hela projektet borde genomföras. Försvarsmakten fullföljde trots detta planerat avrop av Införande 3 och 4 den 30 december 2009.

I anmodansvar den 16 april 2010<sup>41</sup> bedömde Försvarsmakten att kostnaderna för Införande 3 och 4 fram till utgången av år 2012 uppgår till cirka 700 miljoner kronor (lånefinansiering). Därtill kommer 150 miljoner kronor för kostnader som uppstår inom förbanden (anslag 1:1). Till denna bedömda totalkostnad ska läggas anskaffningskostnaderna för erforderliga säkerhetslösningar motsvarande minst 400 miljoner kronor fram till och med 2016<sup>42</sup>.

I anmodansvar den 30 juli 2010<sup>43</sup> anförde Försvarsmakten att ett fortsatt införande av PRIO inte utgjorde hinder för de frågor som angavs i regeringens direktiv till Försvarsstrukturutredningen. Tvärtom framhöll Försvarsmakten att system PRIO förmår svara upp mot olika tänkbara förändringar i verksamhetsstrukturen, inkluderande flera aktörer och eventuellt kommande bolagisering av vissa verksamheter. Dessutom redovisade Försvarsmakten betydande kostnader i händelse av ett temporärt avbrott i utvecklingsarbetet.

---

<sup>40</sup> Statskontorets promemorior till regeringen åren 2005–2010 (Dnr 2005/446-5).

<sup>41</sup> Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO den 16 april 2010 (HKV 23 250:55531).

<sup>42</sup> Beslut om riktlinjer för realisering av nät- och informationsinfrastruktur H/R och SK (HKV 23 321:70641).

<sup>43</sup> Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO den 30 juli 2010 (HKV 23 250:62525).

### 16.6.2 Försvarsstrukturutredningens bedömning

Utredningens bedömning är att pågående införande av PRIO Införande 3 och 4 bör avbrytas i avvaktan på en fördjupad analys av olika tänkbara handlingsalternativ vad gäller det framtida systemstödet inom försvarslogistiken. Beslutet bör fattas av Försvarsmakten eller i annat fall av regeringen.

Skälen bakom denna bedömning är följande:

- Ett införande av systemstöd av betydande omfattning bör inte ske parallellt med omfattande verksamhetsförändringar av det slag som föreslås i detta betänkande.
- FMV bör som ny huvudman för utförandet av försvarslogistiken ges reella möjligheter att påverka det framtida systemstödet utformning, innehåll och omfattning.
- Lämpligheten i valet av ett starkt integrerat system bör analyseras med avseende på bl.a. systemets komplexitet, kostnader och säkerhet, inklusive redundans. Eventuella osäkerheter beträffande systemets ändamålsenlighet inom ramen för en ny struktur för försvarslogistiken bör granskas.
- Höga kostnader med tillhörande oklarheter beträffande säkerhetsarrangemangen.
- Fortsatt höga förvaltningskostnader mot bakgrund av att nuvarande system inte kan avvecklas som tidigare planerats.
- FMV (och industrin) måste betraktas som mindre troliga användare av systemet (som är utformat utifrån Försvarsmaktens behov).
- Gällande systemleveransavtal medger avbrott på upp till ett år.

Ett avbrytande av PRIO skapar utrymme för en grundläggande genomlysning och analys av det framtida systemstödet utformning. Olika handlingsalternativ med tillhörande investeringsbedömningar bör utformas för att kunna ställas mot varandra. Beslut om vägval bör grundas på väl genomarbetade beslutsunderlag.

*Kortsiktiga konsekvenser av ett avbrott*

- Kostnader förenade med av avbrott och eventuell omstart av utvecklingsarbetet.
- Tempoförluster vad gäller avvecklingen av befintliga system.
- Tempoförluster vad gäller moderniseringen av systemstödet, inkl. hemtagning av bedömd verksamhetsnytta.
- Kompetensförluster.
- Försämrade relationer till leverantören.
- Alternativkostnader för det utvecklingsarbete som kan träda i PRIO:s ställe.

Ovanstående negativa konsekvenser av ett avbrott bör vägas mot dess fördelar.

- Möjligheter till besparingar och kostnadsminskningar med avseende på framtida systemstöd.
- Uppdateringar av målbild och utvecklingsplaner utifrån förändrade förutsättningar.
- Ökad säkerhet i beslutsunderlagen för tänkbara handlingsalternativ.

I det följande avsnittet ingår en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att avbryta PRIO från och med Införande 3 och 4.

## 16.7 Bedömda effekter Alternativ 2

De ekonomiska effekterna av det förordade förslaget bedöms uppgå till i storleksordningen 1 205 miljoner kronor, varav 415 miljoner kronor genom minskade personalbehov (648 årsarbetskrafter) och 790 miljoner kronor genom effektiviseringar i berörda verksamheter.<sup>44</sup> Därtill medger förslaget en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning, tydligare ansvarsförhållanden, förbättrad styrning och uppföljning samt ökad affärsmässighet.

---

<sup>44</sup> Angivna nivåer med utgångspunkt i 2010 års förhållanden.

### 16.7.1 Inledning

De förväntade effekterna i form av kostnadsminskningar är en följd av främst rationaliseringar och effektiviseringar i berörda verksamheter. Dessa rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter är i hög grad beroende av i vilken utsträckning berörda verksamheter kan samordnas och integreras.

### 16.7.2 Kostnadsreduktioner

De rationaliseringseffekter som bedöms uppstå har sin grund i de verksamhetsövergångar som föreslås ske mellan Försvarsmakten och FMV. Genom att omfattande och likartade verksamheter integreras och samordnas under en huvudman skapas nya förutsättningar för rationaliseringar och effektiviseringar av såväl verksamhet som resursutnyttjande.

I avsnitt 16.3.2 redovisades de verksamhets- och personalövergångar som blir aktuella. Dessa övergångar utgör, tillsammans med resurserna i mottagande verksamheter inom FMV, den totala resursbasen för bedömningar av rationaliseringsmöjligheterna med utgångspunkt i producerad stödvolym år 2010.

Vartefter Försvarsmaktens behov av stöd påverkas av den nya uppgiftsställningen enligt regeringens inriktningsproposition kan behov av kapacitetsanpassningar uppkomma. Med tanke på att Försvarsmakten bedömer att insatsorganisationen 2014 (IO14) är personellt och materiellt uppfyllt först år 2019, reserverar utredningen i sina bedömningar i detta skede ingen extra kapacitet med anledning av de nya uppgifterna. En sådan kapacitetsanpassning kan dock aktualiseras i ett senare skede.

De antaganden som lagts till grund för utredningens bedömningar i det följande har gjorts med hänsyn tagen till vad som tidigare redovisats i Försvarsmaktens projekt Reformerad försvarslogistik, FMV bedömningar i remissvaret till Stödutredningen samt FMV pågående interna effektiviseringsarbete inom ramen för sitt s.k. Handlingsprogram<sup>45</sup>.

Enligt utredningens uppfattning uppstår möjligheter att effektivisera lokalanvändningen som en följd av ett minskat personalbehov. Det gäller i första hand FMLOG vars verksamhet i Stockholm bedrivs på flera platser. Dessutom finns det skäl att

---

<sup>45</sup> FMV Handlingsprogram 2012, (10 FMV 12458-26:1).

ytterligare se över möjligheterna till förtätning av Försvarsmakten lokaler i kvarteret Tre Vapen. Omfattningen av dessa möjligheter är svårbedömda och har därför inte inräknats i utredningens bedömningar.

Vad gäller FMV Handlingsprogram 2012<sup>46</sup> bör understrykas att FMV, vid ett genomförande av Alternativ 2, ges nya förutsättningar och möjligheter att väsentligt öka åtgärdernas effekter.

Bedömda rationaliseringsmöjligheter med tillhörande antaganden sammanfattas i tabellen nedan.

**Tabell 16.5 Bedömda årsarbetskrafts- och kostnadsreduktioner vid FMV efter verksamhetsövergång 2011–2014 (åa, mnkr, 2010 års kostnader)**

Verksamhet	Not	Kalkylbas	Ratio	Åa	Mnkr
<i>1. Samordnad ledning</i>					
-FMV ledningsstöd(SML och AK) 110 åa	1	306	30%	92	59
-FM HKV PROD 110 åa	2				
-FMLOG Stab86 åa	3				
<i>2. Samordning Tek/Mak och FMV resultatenheter</i>					
-FM teknikkontor Tek/Mak 240 åa	4	480	25%	120	77
-FMV systemstöd (SML och AK) 240 åa	5				
<i>3. Överföring och samordning av serviceverksamhet</i>					
-FMLOG SeK 422 åa	6	487	20%	97	62
-FMLOG Stab Miljöstöd 10 åa	7				
-FMV Service 55 åa	8				
<i>4. Systemförvaltning, resursledningssystem, inkl. PRIO</i>					
	9	128	15%	19	12
-SystförvE 108 åa					
-FMV IS/IT 20 åa					
<i>5. Inköpsamordning- samordnad bemanning</i>					
-FMLOG UpphandE 96 åa	10	176	30%	53	34
-FMV 70 åa	11				
-FöMedC 10 åa	12				
<i>6. Försvarslogistikverksamhet</i>					
-FMV 700 åa	14	2 667	10%	267	221
-FMLOG och HR-centrum 1967 åa	15				
	16				
<i>Summa reducering av årsarbetskrafter</i>	18			648	415
Resurskonsulter hos FM och FMV	17				50
FM projekt UEFA, 300 mnkr	13				300

<sup>46</sup> a.a.



FMV handlingsprogram	19	
-pkt 2.1 – 2.3, 140 mnkr (varav 123 redan intagna)		440
-pkt 2.5, 300 mnkr (varav 74 redan intagna)		
<i>Summa övriga effektiviseringar (mnkr)</i>		<i>790</i>
<b>Total besparingseffekt</b>		<b>1 205</b>

## Fotnoter:

Not.1. Kalkylbas avser en bedömning av FMV ledningsstödverksamhet inom verksamhetsgren Ledningsstöd.

Not.2. Se tabell 16.3, not 17.

Not.3. Exklusive FMLOG tjänsteområde miljöstöd 10 årsarbetskrafter.

Not.4. Summa övergångar MaK, TeK Mark, TeK Fartyg och MtrlsystK Flyg.

Not.5. Kalkylbas avser en bedömning av FMV verksamhet som avser systemstöd.

Not.6. Överförs i sin helhet från FMLOG till FMV.

Not.7. Se fotnot 3.

Not.8. Bedömt antal årsarbetskrafter baserat på FMV nuvarande bemanning.

Not.9. FMLOG systemförvaltning effektiviseras och konsolideras med FMV motsvarande verksamhet. Inom ramen för FMLOG systemförvaltning är 40 årsarbetskrafter samt 10 konsulter i dagsläget sysselsatta med förvaltning av PRIO Införande 1 och 2.

Not.10. Överförs i sin helhet från FMLOG till FMV.

Not.11. Avser årsarbetskrafter inom FMV inköpsverksamhet.

Not.12. Avser årsarbetskrafter inom FöMedC sysselsatta med inköp.

Not.13. Årlig beställningsvolym från externa leverantörer för Försvarsmakten bedöms uppgå till cirka 6,8 miljarder kronor per år och för FMV till cirka 15 miljarder kronor (FMV anskaffningsverksamhet). Effektivare inköp, bl.a. i linje med Försvarsmaktens pågående UEFA-projekt. Rationaliseringspotentialen för Försvarsmaktens (FMLOG) inköpsvolym motsvarande 6,8 miljarder kronor årligen bedöms vara minst 5 %, dvs. 330 miljoner kronor. I bedömningen förutsätts att UEFA projektet ges hög prioritet, bemannas och samordnas med motsvarande aktiviteter inom FMV så att dess fulla potential tas tillvara (se avsnitt 16.5.2).

Not.14. Avser generell myndighetsvis effektivisering inom försvarslogistiken

– exklusive åtgärder enl. tabellen verksamhet 1–5.

– exklusive FM 10.

Not.15. Från FMV 1500 årsarbetskrafter (FMV Årsredovisning 2010) avräknas följande verksamheter (totalt cirka 800 årsarbetskrafter).

– FMV verksamheter enligt tabellens verksamhet 1–5 (495 årsarbetskrafter).

– FMV FoT-verksamhet.

– FMV anslagsverksamhet, såsom CSEC samt stödverksamhet avseende industriella och internationella frågor.

– Teknisk underrättelsetjänst.

– Verksamhet riktad mot FMV övriga kunder.

– Huvuddelen av T&E.

Not.16 Verksamhet som överförs till FMV (totalt 3049 åa, tabell 16.3) men inte ingår i verksamhet 1–5 ovan (1082 åa), dvs. 1967 årsarbetskrafter.

Not.17. Avser bedömda effektiviseringar, i FMV och efter verksamhetsövergång, av nuvarande utnyttjande av resurskonsulter inom försvarslogistiken i FMV och Försvarsmakten. Utfallet för resurskonsulter år 2010 vid FMV var cirka 200 miljoner kronor. Till detta ska läggas dagens konsultutnyttjande inom de delar av HKV PROD, FMLOG och teknikkontor som överförs till FMV.

Not.18. En årsarbetskraft beräknade till 600 tkr/år, kostnadsläge 2010 i Försvarsmakten. Motsvarande summa inom FMV uppgår till cirka 720 tkr/år. Försvarsstrukturutredningen väljer att i kalkylen ovan utgå från en genomsnittlig kostnad per årsarbetskraft motsvarande 640 tkr/år.

Not.19. FMV Handlingsprogram 2012, 2011-03-18 (10 FMV 1245826:1). Programmet omfattar även effektivisering av utnyttjandet av resurskonsulter (not. 17).

De verksamhetsövergångar som tidigare redovisats (avsnitt 16.5.2) bedöms, som framgår av tabellen ovan, sammantaget leda till besparingar om 415 miljoner kronor till följd av en minskade personalbehov motsvarande 648 årsarbetskrafter. Rationaliseringen följer av att liknande verksamheter inom FMLOG respektive FMV läggs samman så att synergieffekter uppstår och överlappande verksamhet kan effektiviseras. Effektiviseringarna av personal-

styrkan bedöms kunna genomföras inom följande sex områden enligt tabell 16.5.

1. Samordnad ledning
2. Teknik- och marknadskontor samt resultatenheter
3. Serviceverksamhet
4. Systemförvaltning och resursledningssystem
5. Inköpssamordning
6. Försvarslogistik

Utredningen har i sina bedömningar endast räknat in personalminskningar som kan genomföras inom FMV efter genomförda verksamhetsövergångar. Vad som därutöver kan genomföras inom ramen för Försvarsmaktens kvarstående verksamheter kopplade till försvarslogistiken har inte ingått i beräkningarna.

Utöver redovisade personalreduceringar bedömer utredningen att ytterligare besparingar kan genomföras genom minskad användning av resurskonsulter inom Försvarsmakten och FMV. Inom FMV var utfallet för resurskonsulter 200 miljoner kronor år 2010. Till detta ska läggas dagens konsultutnyttjande inom de delar av HKV PROD, FMLOG och teknikkontor som överförs till FMV.

Försvarsmaktens UEFA-projekt, vilket tidigare har beskrivits i avsnitt 16.5.2, bedöms ge en besparingseffekt på 300 miljoner<sup>47</sup> kronor netto efter avdrag för projektkostnader.

Slutligen räknar utredningen in delar av FMV handlingsprogram<sup>48</sup> i besparingarna. Programmet omfattar sammanlagt besparingar överstigande 500 miljoner kronor samt spänner över följande fem områden.

1. *Renodling, organisation och styrning*

Detta innefattar bl.a. omstrukturering av resultatenheter, förstärkt system- och produktionsledning samt en förändrad styrmodell.

2. *Arbetsätt*

Målet med området är förkortning av ledtider med 25 procent.

3. *Affärsmannaskap*

Området omfattar bl.a. arbete med Category Management för att möjliggöra bättre affärer, reformering av konsultanvänd-

---

<sup>47</sup> Uppgifter angående projekt UEFA till Försvarsstrukturutredningen den 3 februari 2011.

<sup>48</sup> FMV handlingsprogram 2012 den 18 mars 2011 (10 FMV 1245826:1).

- ningen och ett ökat kommersiellt utnyttjande av statens immateriella patenträttigheter (IPR).
4. *Kompetens och medarbetarskap*  
Detta område innefattar framtagande av ett kompetensförsörjningsprogram, inklusive personalreduceringsprogram med riktade åtgärder.
  5. *Reducering av kostnader för materiel och tjänster från industrin*  
Genom tillämpning av regeringens principer för materielförsörjning och med ökad styrning av uppdrag till vidareutveckling av befintlig materiel och anskaffning av materiel som redan finns tillgänglig på marknaden bedöms kostnaderna kunna minska.

Utredningen räknar i besparingsförslagen in 140 miljoner kronor från punkterna 1–3 ovan och 300 miljoner kronor från punkt 5. Enligt uppgift från FMV har effektiviseringar motsvarande 197 miljoner kronor (i 2010 års priser) redan uppnåtts<sup>49</sup>.

Sammantaget summeras besparingarna till följd av effektiviseringar och strukturförändringar, UEFA-projektet och de inräknade delarna av FMV Handlingsprogram till 1 205 miljoner kronor.

Vad som därutöver kan åstadkommas inom ramen för Försvarsmaktens kvarstående organisationsenheter kopplade till försvarslogistiken lämnas utanför utredningens bedömningar. Med utgångspunkt i vad som ovan redovisats kan rationaliseringsgraden av föreslagna förändringar beräknas som antalet frigjorda årsarbetskrafter (minskat antal årsarbetskrafter)/resursbasen för den samlade försvarslogistiken (Försvarsmakten och FMV, totalt cirka 5 000 årsarbetskrafter).

Rationaliseringsgrad = 648 årsarbetskrafter ./ 5000 årsarbetskrafter (brutto) = cirka 13 procent.

---

<sup>49</sup> FMV har minskat myndighetskostnaden med 123 miljoner kronor och kostnaderna för materielförsörjningsprocessen med 74 miljoner kronor. FMV uppgift till Försvarsstrukturutredningen den 16 mars 2011.

*Särskilt angående PRIO*

Effekterna av utredningens förslag att snarast avbryta pågående införandet av system PRIO (se avsnitt 16.6) behandlas nedan.

På kort sikt medför förslaget en bruttobesparing motsvarande kostnaderna för Införande 3 och 4, som enligt Försvarsmakten uppgår till 850 miljoner kronor. Från detta belopp ska dock avräknas de kostnader (cirka 600 miljoner kronor) som redan är nedlagda samt det arbete som fortsatt genererar kostnader fram till dess att utvecklingsarbetet rent faktiskt avbryts. Vidare uppstår besparingar motsvarande kostnaderna för Införande 5 och 6 som enligt Försvarsmakten bedöms uppgå till cirka 500 miljoner kronor. Därtill bortfaller anskaffningskostnaderna för de säkerhetslösningar som krävs för Införande 3 och 4 motsvarande minst 400 miljoner kronor fram till och med år 2016 samt kostnader för systemförvaltning<sup>50</sup> och förvaltning av säkerhetslösningarna.

Minskade anskaffningskostnader motsvarande cirka 1 750 miljoner kronor, till följd av att arbetet med PRIO avbryts kan emellertid inte betraktas som en realiserbar nettobesparing med motsvarande belopp. Hänsyn måste tas till inte enbart de kostnader som är upparbetade inom ramen för Införande 3 och 4, utan även till de kostnader som är förknippade med ett avbrott i arbetet samt de alternativkostnader som uppstår i det fall andra lösningar träder i system PRIO ställe.

Försvarsmakten har i april 2010 bedömt merkostnaderna för en temporär paus i utvecklingsarbetet under ett år till cirka 300 miljoner kronor. I denna bedömning ingår dock kostnader som är förenade med en återstart av projektet. Till kostnaderna vid ett avbrott bör även läggas konsekvenserna i form av uteblivna förväntade intäkter.

Ett avbrytande av PRIO enligt utredningens förslag innebär att Försvarsmakten, inom ramen för projekt PRIO, har utvecklat och infört ett nytt ekonomisystem och ett systemstöd för HR-verksamheten. Förslaget innebär också att ersättningen av nuvarande system inte kan genomföras som planerat. Det är därför angeläget att arbetet med att noggrant analysera behovet av framtida systemstöd inleds snarast. Resultatet av en sådan analys med tillhörande handlingsalternativ (varav PRIO kan utgöra ett alternativ) och

<sup>50</sup> Enligt Försvarsmaktens uppgift till Försvarsstrukturutredningen den 14 mars 2011 är cirka 40 årsarbetskrafter samt 10 konsulter sysselsatta med förvaltning av PRIO Införande 1 och 2. Efter införande 3 och 4 bedöms antalet årsarbetskrafter uppgå till cirka 50 och antalet konsulter till oförändrat cirka 10 st.

investeringsbedömningar bör, enligt utredningens mening, läggas till grund för beslut rörande det framtida systemstödet utformning.

### 16.7.3 Ej kvantifierbara effekter

#### *Tilliten till framtida försvarslogistik*

Tilliten till försvarslogistiken är av central betydelse och direkt beroende av i vilken utsträckning Försvarsmaktens behov och operativa krav tillgodoses.

Med de förslag som redovisas i detta betänkande säkerställs Försvarsmaktens behov av insyn, kontroll och påverkansmöjligheter genom tydliga roller, ansvar och samverkansformer snarare än genom ägarförhållanden.

Följande förhållanden talar för att tilliten till försvarslogistiken inte bara kan upprätthållas utan även förstärkas inom ramen för en ny verksamhetsstruktur:

- Försvarsmaktens strategiska styrning av försvarslogistiken och ansvar för den främre logistiken.
- Klargörande av Försvarsmakten och FMV uppgifter och ansvar som samverkande aktörer inom försvarslogistiken.
- Full transparens genom hela försörjningskedjan och på samtliga beslutsnivåer från initiering av beställning, via leverans, utnyttjande och vidmakthållande till avveckling av materiel.
- Försvarsmaktens disponering av resurser för den samlade försvarslogistiken.
- Försvarsmaktens roll och ansvar för den samlade koncernredovisningen, inklusive försvarslogistikens kostnader och resultat.
- Försvarsmaktens representation i FMV styrelse kan övervägas.

Det ankommer på såväl Försvarsmakten som FMV att aktivt medverka i det förstående förändringsarbetet så att ett ömsesidigt förtroende skapas och upprätthålls över tid.

Därtill förutsätts att myndigheterna, ytterst med utgångspunkt i de försvarspolitiska målen och kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga, utvecklar ändamålsenliga och effektiva samverkansformer. I detta ligger också möjligheterna att teckna särskilda samverkansavtal för specifika ändamål.

### *Kompetensförsörjning*

Nära förknippad med tilliten och förtroendet för försvarslogistiken hör frågan om i vilken utsträckning nödvändig militär kompetens kan tillföras försvarslogistiken över tid. Enligt utredningens uppfattning är det av central betydelse att en ökad betoning av affärsförmågan inte får ske på bekostnad av Försvarsmaktens operativa förmåga. Det innebär att kraven på erforderlig militär kompetens inom såväl beställar- som utförarledet är högt ställda. Den nuvarande växeljämsningen mellan Försvarsmakten och FMV bör därför kvarstå och även utvecklas vid behov.

### *Renodling av ansvar och uppgifter*

En mer långtgående ansvars- och uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV förväntas medföra ett antal positiva effekter. Ytterst rör det förutsättningarna för Försvarsmakten att koncentrera verksamheten till de områden som är kopplade till de operativa kraven, dvs. omvärldsbevakning, genomförande av insatser och utveckling av insatsorganisationen. I detta ligger också Försvarsmaktens förmåga att utvecklas i rollen som en kvalificerad beställare av försvarslogistik. Samtidigt kan FMV utvecklas i sin roll som kompetent utförare med hög affärsförmåga inom ramen för den samlade försvarslogistiken.

En tydligare rollfördelning bidrar tillsammans med tydligare och färre gränssnitt till att antalet överlappningar och dubblerade kompetenser kan minimeras. En klarare ansvarsfördelning klargör dessutom utgångspunkterna för utvecklingen av ändamålsenliga samverkansformer mellan myndigheterna.

### *En sammanhållen materiel- och logistikförsörjning*

De förslag som redovisas i detta betänkande svarar i hög grad upp mot kravet på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Det innebär att den bakre logistiken inom Försvarsmakten, inklusive FMLOG, integreras med FMV nuvarande verksamhet inom ramen för FMV organisation. Ju närmare operationsområdet logistiken verkar desto högre är kraven på militära funktioner. Enligt de förslag som i det föregående redovisats svarar Försvarsmakten även framgent för den främre logistiken. Genomförandet av den bakre

försvarslogistiken hålls således i hög grad samman samtidigt som Försvarsmakten upprätthåller förmågan att säkerställa den främre logistiken.

I den utsträckning den främre logistiken i dagsläget bedöms vara underdimensionerad är det utredningens uppfattning att denna kapacitetsbrist inte kan lösas genom att flytta resurser från den bakre till den främre logistiken inom ramen för insatsorganisationen. Ett sådant förfarande medför enbart att kapacitetsbrister i stället uppstår i den bakre försvarslogistiken. Därtill utgår Försvarsstrukturutredningen vid sina bedömningar och förslag från den av regeringens beslutade och i dag gällande insatsorganisationen.

#### *Förbättrad styrning*

Klara ansvarsförhållanden grundad på en renodlad beställar- och utförarrelation mellan Försvarsmakten och FMV skapar förutsättningar för en effektivare och mer ändamålsenlig och styrning av försvarslogistiken. Därtill bidrar den ökade samordningen och integrationen mellan teknikkontoren, överförda verksamheter från nuvarande FMLOG och FMV anskaffningskontor till att styrningen av dessa verksamheter kan förbättras.

#### *Förbättrad ekonomisk redovisning även i ett koncernperspektiv*

Kravet på en rättvisande redovisning av försvarslogistikens kostnader tillgodoses i ökad grad till följd av att försörjningskedjans samtliga kostnader fördelas ut på produkter enligt FEM-modellens principer. Detta förutsätter att FMV rapporterar ekonomisk information enligt Försvarsmaktens anvisningar.

Livscykelperspektivet förstärks och tydliggörs med ansvaret förlagt till FMV.

#### *Förstärkt affärsförmåga*

Affärsförmågan bedöms öka till följd av att ansvaret för genomförandet av försvarslogistiken, inklusive inköp och upphandlingar samt OPS-verksamheten, förläggs till FMV.

*Särskilt om FMTIS*<sup>51</sup>

Försvarsmakten har, senast i budgetunderlaget för 2011<sup>52</sup>, föreslagit inrättandet av FMTIS. Förslaget innebär bl.a. att dagens FMTM, FMLOG Ledningstekniska enhet (LedTekE) och delar av Systemförvaltningsenheten (SystförvE) slås samman och insatsorganiseras. Omfattningen av Försvarsmaktens förslag begränsas genom Försvarsstrukturutredningens förslag att föra hela Systemförvaltningsenheten från dagens FMLOG till FMV.

*Effekter efter år 2012 (steg 3)*

De förslag som redovisas i detta betänkande bör i ett första steg genomföras år 2012. Därutöver har utredningen under sitt arbete behandlat frågor rörande försvarslogistikens utformning, styrning och effektivitet i ett något längre tidsperspektiv. Det rör främst eventuella möjligheter till bolagisering, kapitel 18 *Statligt bolag inom försvarslogistiken?*, av hela eller delar av försvarslogistikens verksamhetsområden, en mer utvecklad industrisamverkan samt införandet av nya former för finansiering av Försvarslogistiken, kapitel 17 *En sammanhållen styrning av försvarslogistiken*.

**16.7.4 Särskilt om Försvarsmaktens bedömda rationaliseringseffekter (Alternativ 1)**

I en skrivelse till Försvarsstrukturutredningen den 18 februari 2011<sup>53</sup> redovisar Försvarsmakten bedömd besparings- och rationaliseringspotential med utgångspunkt i redovisade förslag. Bedömningarna framgår av följande tabell.

---

<sup>51</sup> Försvarsstrukturutredningen har i februari 2011 mottagit information och fört diskussioner med företrädare för försvarsmakten i frågor rörande FMTIS.

<sup>52</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 den 1 mars 2010 (HKV 23 383:51394).

<sup>53</sup> Försvarsmaktens redovisning den 18 februari 2011 med anledning av SOU, Försvarsstrukturutredningen den 9 februari 2011. Begäran om uppgifter (HKV 23 250:51330).



**Tabell 7 Av Försvarsmakten bedömd besparings- och rationaliseringspotential enligt Alternativ 1**

Åtgärd	Besparing
1 Omhändertaget i förhållande till utfall 2008	746 mkr*
2 Alternativets kärna ("FMLO min"); summa besparingar	305 mkr
3 Reducering av personalramar m.m. i HKV	150 mkr
4 PRIO nyttohemtagning	100 mkr
5 Hårdare prioritering av internationellt samarbete	10 mkr
6 Rationaliseringsåtgärder och verksamhetsförändringar FMV	560 mkr
7 Rationaliseringsåtgärder FOI	60 mkr
<b>Summa besparingar:</b>	<b>Ca 1 930 mkr</b>

\* Beräkningsgrund, erhållen av Försvarsstrukturutredningen, framgår av avsnitt 4 "Regeringens ambition för kostnadsminskningar inom stödverksamheten" i FM skrivelse daterad 2011-02-04 och med bet. 23 250:52165.

Enligt Försvarsstrukturutredningen omfattar Försvarsmaktens samlade kalkyl ovan en summering av vitt skilda åtgärder. Tabellens punkter 1, 3–4 och 7 har inte direkt koppling till försvarslogistiken såsom den presenteras i detta kapitel.

Enligt utredningens bedömning utgörs cirka hälften av den bedömda rationaliseringen enligt punkt 2, "alternativets kärna", av verksamhetseffektivisering inom FMV, FMLOG och förband. Enligt Försvarsstrukturutredningens uppfattning föreligger risk för dubbelräkningar.

När det gäller bedömda rationaliseringsåtgärder inom FMV (punkt 6) föreligger också svårigheter att bedöma och förstå val av kalkylbas. Risker för att rationaliseringar har beräknats flera gånger utifrån samma kalkylbas kan inte uteslutas.

När det gäller bedömd nyttohemtagning med anledning av införande av PRIO skiljer sig förutsättningarna åt mellan Alternativ 1 och 2. I Alternativ 2 föreslås att PRIO Införande 3 och 4 snarast avbryts, vilket innebär att kalkylen för Alternativ 2 inte omfattar några effekter av ett fortsatt systeminförande.

De direkt strukturrelaterade rationaliseringarna i Försvarsmaktens alternativ uppgår, så vitt Försvarsstrukturutredningen kan bedöma, till uppskattningsvis 150 miljoner<sup>54</sup> av totalt 1 930 miljoner kronor. I denna bedömning har de kostnadsökningar som uppkommer till följd av Försvarsmaktens föreslagna utbyggnad av insatsorganisationen inte beaktats.

<sup>54</sup> Efter avräkningar av effekter av Försvarsmaktens interna avvecklingsarbete med avseende på bl.a. organisationsförändringar i Högkvarteret och inrättande av FMTIS.

I det av Försvarsstrukturutredningens förordade alternativet (Alternativ 2) uppgår motsvarande strukturrelaterade rationaliseringar till uppemot 1 miljard kronor av totalt närmare 2,4 miljarder kronor.

I avsnitt 16.3.1 har tidigare sammanfattats Försvarsmaktens bedömda rationaliseringseffekter för vart och ett av de alternativ som tidigare redovisats av Försvarsmaktens projekt Reformerad försvarslogistik<sup>55</sup>. Försvarsstrukturutredningen konstaterar att de olika lösningsförslag som presenterats ger förutsättningar för totala kostnadsreduceringar mellan totalt 650 miljoner kronor och 850 miljoner kronor. Av dessa kostnadsreduceringar utgör mellan 400–540 miljoner kronor minskade personalkostnader. I Alternativ 2 uppgår de minskade personalkostnaderna till 415 miljoner kronor.

Enligt Försvarsstrukturutredningens uppfattning förefaller de antaganden och bedömningar som gjorts i anslutning till det av utredningen förordade Alternativ 2 korrespondera tämligen väl med den, enligt utredningens bedömning, gedigna analys som Försvarsmaktens projekt Reformerad försvarslogistik lagt till grund för sina bedömningar, i synnerhet vad gäller alternativet FMLO Min (av Försvarsmakten senare benämnt enbart FMLO). Att Försvarsstrukturutredningens bedömda totala kostnadsreduktioner hamnar på en jämförelsevis högre nivå, trots att en försiktighetsprincip har lagts till grund för utredningens bedömningar, är en konsekvens av att utredningen tar ett bredare strukturgrepp jämfört med Försvarsmaktens projekt Reformerad Försvarslogistik.

## 16.8 Finansieringsfrågor

### 16.8.1 Nuvarande finansiering

Dagens finansiering av de verksamheter som omfattas av begreppet försvarslogistik sker via Försvarsmaktens anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:3. *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

FMV nuvarande verksamhet inom försvarslogistiken är avgiftsfinansierad och belastar anslagen 1:3 och 1:4. FMLOG kostnader

---

<sup>55</sup> Slutrapport den 6 oktober 2009 (HKV 02311:63983).

belastar i likhet med övriga förband förbandsanslaget 1:1. Kostnaderna för FMLOG verksamhet täcks av avgifter.

De förslag utredningen redovisar kan föranleda att ändamålen för nuvarande anslag ses över och anpassas till nya förhållanden.

### 16.8.2 En utvecklad form för finansiering

En ny struktur för framtida försvarslogistik öppnar nya möjligheter för en utveckling av finansieringsformerna med tillhörande klargöranden vad gäller styrning, incitamentsstruktur och riskfördelning mellan myndigheterna. Dessutom aktualiseras behovet av en tydligare koppling mellan anslag och myndigheternas verksamhetsindelning, främst Försvarsmaktens verksamhetsgrenar (VG 1–6).

Riskfördelningen tydliggörs genom att Försvarsmakten tar den operativa risken medan FMV tar den finansiella risken för försvarslogistiken. För Försvarsmaktens del innebär detta ett ansvar för att systemkrav vid materielbeställningar är korrekta, relevanta och i övrigt svarar upp mot operativa förmågekrav. Samtidigt ska beställningarna utformas så att de möjliggör för FMV att inhämta konkurrerande anbud från flera leverantörer.

För FMV omfattar ansvaret att leverera avtalad tillgänglighet med avseende på volym, kvalitet och tidsförhållanden. I de fall FMV inte fullföljer sina åtaganden kan detta regleras genom de avgifter som tas ut från Försvarsmakten.

En mer långtgående ansvarsfördelning medför ökad flexibilitet i Försvarsmaktens materielanvändning med möjligheter att även lösgöra sig från kostnader för materiel i samband med t.ex. förändrade behov. I sådana fall svarar FMV för avyttring eller avveckling materielen.

Genom att FMV övertar ansvaret som ägarföreträdare skapas vidare förutsättningar för ett sammanhållet materielansvar i ett livscykelperspektiv och därmed ökad effektivitet i resursanvändning. Samtidigt får Försvarsmakten i egenskap av beställare helt nya möjligheten att påverka sina kostnader för materiel genom ersättningen till FMV för Försvarsmaktens utnyttjande av materiel.

Denna roll- och riskfördelning myndigheterna emellan förutsätter dock att en ny finansieringsmodell införs, kapitel 17 *En sammanhållen styrning av försvarslogistiken*.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att FMV redan i dagsläget har ett liknande ansvar för tillhandahållandet av JAS 39 Gripen till försvarsmakterna i Tjeckien och Ungern. I enlighet med upprättade avtal avser betalningarna till FMV tillhandahållen stridsflygförmåga till fasta delbelopp, inklusive support och driftsunderhåll. Enligt utredningens bedömning bör dessa erfarenheter tas tillvara.

## 16.9 Nya verksamhetsformer, OPS och utvecklad industrisamverkan

Möjligheterna till effektivisering är i betydande utsträckning beroende av hur verksamheten är organiserad och styrs. Allmänt sett kan hävdas att en verksamhet som mer entydigt styrs utifrån krav på kostnadseffektivitet och marknadsmässig avkastning inte bedrivs optimalt i myndighetsform. Tvärtom pekar regeringens ställningstaganden i den förvaltningspolitiska propositionen<sup>56</sup> på att sådana verksamheter som huvudregel inte bör bedrivas i myndighetsform. Olika alternativ och former kan övervägas såsom bolagisering av hela eller delar av verksamheter, mer eller mindre långtgående OPS-lösningar eller andra former för ett ökat industriellt åtagande.

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag genomfört bolagiseringsutredningar med avseende på FMV i sin helhet, FMV T&E (Test och evaluering) samt hela FMLOG, kapitel 18 *Statligt bolag inom försvarslogistiken?* Även FOI har varit föremål för motsvarande utredning, kapitel 13 *Forskning och utveckling – framtida struktur*.

Frågor rörande fortsatt bolagiseringsprövning hanteras i genomförandesteg 3.

OPS-prövningar sker i dagsläget inom Försvarsmakten med egna resurser, i flertalet fall med resurser från den verksamhet som är föremål för prövningen. Detta medför, enligt utredningens uppfattning, att incitamenten för OPS därmed skiljer sig från en situation där motsvarande analys genomförs med stöd av professionella externa aktörer och utifrån ett strikt effektivitetsperspektiv. Enligt Försvarsstrukturutredningens uppfattning finns det skäl att anta att antalet prövningar som också leder till utkon-

---

<sup>56</sup> Prop. 2009/10:175.

traktering kan öka om OPS-prövningar sker i samverkan med externa aktörer.

## 16.10 Genomförande

### 16.10.1 Verksamhetsövergångar och minskat personalbehov

Försvarsstrukturutredningen har i likhet med Stödutredningens förslag och FMV remissvar, övervägt en lösning som innebär att en ny försvarslogistikmyndighet inrättas. Mot bakgrund av de förslag som redovisas i detta betänkande är det dock utredningens uppfattning att en sammanhållen försvarslogistik kan åstadkommas genom verksamhetsövergångar inom ramen för redan befintliga myndigheter. En sådan lösning bedöms dessutom underlätta ett genomförande av förslagen i närtid.

Överföringen av verksamheter från en myndighet till en annan innebär att reglerna enligt Lagen (LAS) om anställningsskydd 6 b § och Lagen (MBL) om medbestämmande 28 § ska beaktas. Reglerna innebär att anställningsavtalen förs över till den nya arbetsgivaren om inte arbetstagaren motsätter sig detta.

För den personal inom Försvarsmakten som vid en verksamhetsövergång förs över till FMV kvarstår således de anställningsvillkor som gäller inom Försvarsmakten.

Det minskade personalbehov som uppstår efter genomförda verksamhetsövergångar och rationaliseringar motsvarar i storleksordningen 648 årsarbetskrafter. Det absoluta flertalet av dessa utgörs av civilt anställd personal.

Enligt utredningens bedömningar finns det goda möjligheter att möta detta minskade personalbehov inom försvarslogistiken med det rekryteringsbehov av civil personal som finns inom såväl FMV som Försvarsmakten. Detta rekryteringsbehov har sin grund i dels behov av ersättningsanställningar för uppkomna vakanser, dels behov av ökad kapacitet inom vissa områden som en direkt följd av Försvarsmaktens nya uppgiftsställning sedan år 2010.

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2012 anger personalrekryteringsbehovet när det gäller civila till 250 personer för vart och ett av åren 2012, 2013 och 2014, dvs. totalt 750 personer varav hälften bedöms avse FMLOG. Därtill kommer FMV rekryteringsbehov. Underhandskontakter med Försvarsmakten visar på svårigheter att begränsa

rekryteringsbehovet till det som prognostiserats. Exempelvis tillsvidareanställda Försvarsmakten 456 civila år 2010 varav cirka hälften inom FMLOG. Samtidigt kan noteras att personalomsättningen för civilanställd personal samma år uppgick till 8 procent för att år 2011 uppgå till beräknade 11,6 procent<sup>57</sup>.

Sammantaget bedömer utredningen att Försvarsmaktens behov av rekrytering av civil personal, den bedömda omfattningen av kommande års pensionsavgångar och andra naturliga avgångar samt den förhållandevis höga personalomsättningen pekar på en hög efterfrågan på civil personal de kommande åren. Därmed finns det också goda möjligheter för den personal som berörs av rationaliseringar inom försvarslogistiken att få annan sysselsättning inom FMV och Försvarsmakten.

För den övertalighet som inte kan mötas med naturlig avgång eller annat arbete kan uppsägning bli aktuellt. I sådana fall ankommer det på FMV att upprätta turordning<sup>58</sup>. Turordningskretsar upprättas med utgångspunkt i jämförbara arbetsuppgifter.

De direkta omställningskostnader som blir aktuella vid övertalighet till följd av en verksamhetsövergång omfattar främst pensionsersättning (Trygghetsavtalet 14 §) och eventuella premier för särskild pensionsersättning (Trygghetsavtalet 15 §). Även lön under uppsägningstid utgör en omställningskostnad i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist förutsatt att de berörda inte deltar i produktionen.

I de fall omställningskostnader uppkommer ska dessa tas ur det ekonomiska utrymme som skapas genom de förslag som lämnas i detta betänkande.

Det statliga trygghetssystemets alla möjligheter och resurser ska tas tillvara för individuella lösningar. Såväl arbetsgivaren som arbetstagarorganisationerna förutsätts medverka till att så sker.

Sammanfattningsvis är inriktningen att det minskade personalbehov som utredningens förslag medför i så stor utsträckning som möjligt ska mötas av dels naturlig avgång, dels de rekryteringsbehov av civilanställda som föreligger inom FMV och Försvarsmakten.

---

<sup>57</sup> Försvarsmaktens uppgifter till Försvarsstrukturutredningen den 17 mars 2011.

<sup>58</sup> Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S, SAV cirkulär 1984 A11).

### 16.10.2 Genomförandearbetets organisering

Utgångspunkten för genomförandet av de förslag som redovisats i detta betänkande är att det ankommer på Försvarsmakten och FMV att planera, genomföra och följa upp omställningen var för sig och i samverkan.

Ett genomförande av förslagen ställer särskilda krav på FMV som mottagare av nya verksamheter med tillhörande personal och med ansvar för att uppmärksammade rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter tas tillvara. Det talar för att FMV bör ges ett tydligt mandat och handlingsutrymme i arbetet med att utforma och dimensionera verksamheten utifrån de nya förutsättningar som ges samt att genomföra erforderliga effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder.

Med tanke på det förestående förändringsarbetets omfattning och komplexitet vill utredningen understryka behovet av en väl fungerande samverkan mellan Försvarsmakten och FMV. Till detta ska läggas Regeringskansliets behov av styrning och uppföljning av arbetet. Enligt Försvarsstrukturutredningen bör formerna för ett genomförande i så stor utsträckning som möjligt tillgodose FMV behov av handlingsutrymme inom ramen för ett tydligt mandat från regeringen.

Ett genomförande av utredningens förslag förutsätter bl.a. följande beslut.

- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till en ny struktur för försvarslogistiken m.m. (budgetpropositionen för 2012), inklusive förslag till förändrade ägarföreträdarförhållanden beträffande materiel och anläggningstillgångar, förändringar av nuvarande anslagsstruktur och nya finansieringsformer.
- Beslut om nya instruktioner för Försvarsmakten och FMV (regeringen).

Om så erfordras kan därtill föreslagna förändringar rörande FMLOG organisation blir föremål för riksdagsbeslut.

### 16.10.3 Stegvis genomförande

De förslag till förändringar som redovisats ovan är sammantaget av sådan omfattning att de inte låter sig genomföras i ett sammanhang. För ett stegvis genomförande talar främst det omfattande

förändringsarbete som redan pågår inom inte minst Försvarsmakten samt FMV behov av förberedelser som mottagare av nya och omfattande verksamheter.

Genomförandet bör planeras och genomföras i följande steg:

Steg 1: Verksamhetsövergång. Överföring av befintliga verksamheter med tillhörande personalövergångar.

Steg 2: Konsolidering och rationalisering. Konsolidering och anpassning av överförd verksamhet i mottagande organisation. Realisering av identifierade rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter.

Steg 3: Ytterligare strukturförändringar. Framtagande av affärsplaner och annat underlag för fortsatt och fördjupad bolagiseringsprövning och prövning av möjligheterna till ökad industriell samverkan. Införande av nya finansieringsformer.

Det förutsätts att Försvarsmakten och FMV var för sig och i samverkan medverkar i det förestående genomförandearbetet.

#### **16.10.4 Författningsändringar**

De förslag som redovisats i det föregående förutsätter vissa författningsändringar. Det rör särskilt den föreslagna verksamhetsövergång som innebär att huvuddelen av den verksamhet som i dagsläget bedrivs inom FMLOG överförs till FMV som ny huvudman.

Se särskild sammanställning rörande behov av författningsändringar.

#### **16.10.5 Namnbyte**

De förändringar som föreslås i detta betänkande vad gäller den framtida försvarslogistiken och därmed berörda myndigheters uppgifter bör, enligt utredningens uppfattning, motivera ett namnbyte av nuvarande FMV till Försvarslogistikmyndigheten (FLM).

#### **16.10.6 Tidsaspekter**

Ett genomförande av de förslag som redovisas i detta betänkande är inte minst tidsmässigt beroende av när erforderliga beslut kan fattas. Förutsatt att sådana beslut kan fattas hösten 2011 bedöms flertalet åtgärder, inom såväl Försvarsmakten som FMV, kunna



påbörjas innan utgången av år 2011 för att därefter fullföljas under år 2012. Beroende på åtgärdernas karaktär bedöms besparingar generellt kunna börja falla ut under perioden 2012–2014, med hänsyn tagen till bl.a. ledtider för aktuella personalförändringar, kapitel 19 *Besparingsförslagen m.m. – sammanfattning*.

## **16.11 Särskilt om evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter m.m.**

### **16.11.1 Uppdraget**

Regeringen har den 14 oktober 2010 i ett tilläggsdirektiv (dir. 2010:104, bilaga 2) gett Försvarsstrukturutredningen i uppdrag att lämna förslag på lokalisering av CSEC (Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet).

Utredaren ska i sitt arbete beakta de förslag som Informations-säkerhetsutredningen (dir. 2009:110) lämnat avseende lokaliseringen av CSEC. Utredaren ska även ta hänsyn till den nya organisationsstruktur som blir resultatet av Försvarsstrukturutredningens huvuduppdrag. Inriktningen är att minska antalet aktörer på informationssäkerhetsområdet.

Utredningen ska även lämna förslag på hos vilken myndighet signatärskapet för internationella organet CCRA (Common Criteria Recognition Arrangement) ska ligga.

### **16.11.2 Verksamheten**

Common Criteria är en internationell standard (ISO/IEC 15408) för att ange krav på IT-säkerhet i IT-produkter på ett konsistent och standardiserat sätt. Common Criteria är resultatet av ett långvarigt samarbete mellan flera länders säkerhetsmyndigheter i nära samverkan med ISO/IEC. Det finns över 1 200 certifikat utgivna enligt Common Criteria, vilka accepteras av 26 länder. Sådana certifikat är ett obligatoriskt krav för IT-produkter i kritisk infrastruktur i flera länder och tillämpas inom flera samhällssektorer, bl.a. försvar, finans, sjukvård, transport och kommunikation.

Vid en certifiering tillhandahåller utvecklaren av en produkt tekniska underlag och dokumentation till ett evalueringsföretag som licensierats av certifieringsorganet. Evalueringsföretaget analy-

serar dokumentationen och testar produkten mot ställda krav. Arbetet omfattar bland annat sårbarhetsanalyser, penetrationstester, verifiering av krypto, kontroll av produktleverantörens utvecklingsmetodik, analys av design-, test och användardokumentation, egna funktionstester samt användning av automatiska analysverktyg. Certifieringsorganet granskar och övervakar evalueringsföretagets arbete och utfärdar ett certifikat om produkten bedöms motsvara de krav som angivits i dess säkerhetsmålsättning.

Arrangement on the Recognition of Common Criteria Certificates in the field of Information Technology Security är sedan år 2000 en internationell överenskommelse för ömsesidigt erkännande av certifieringar av IT-säkerhetsprodukter enligt Common Criteria. Överenskommelsen brukar vanligen benämnas Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA).

Mutual Recognition Agreement of Information Technology Security Evaluation Certificates är ett avtal som liknar CCRA, men är endast öppet för EU och EEA-länder. Avtalet benämns ofta SOGIS-MRA (Senior Officials Group Information Systems Security – Mutual Recognition Agreement) och har för närvarande nio medlemmar. Av dessa är sex medlemmar (Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Spanien och Italien) certifikatutgivare, medan övriga (inklusive Sverige) är så kallade certifikatkonsumerande medlemmar.

För att säkerställa förtroendet för att certifierade produkter har granskats på ett adekvat sätt och att ingående nationer ansvarar för utfärdade certifikat anger både CCRA och SOGIS-MRA att enbart statliga organ kan verka som certifieringsorgan inom respektive avtal.

I Sverige utövar FMV rollen som nationellt certifieringsorgan genom Certifieringsorganet för IT-säkerhet (CSEC) som en oberoende funktion inom FMV och i enlighet med myndighetens instruktion.

FMV är även signatär och representant i SOGIS-MRA. Den första versionen av SOGIS-MRA undertecknades av FMV år 1998, den andra år 1999 och den tredje versionen från januari 2010 undertecknades i mars 2011.

Under år 2002 undertecknade SWEDAC CCRA-överenskommelsen för Sverige. I juni 2006 uppdrogs åt Krisberedskapsmyndigheten (KBM) att från och med den 1 januari 2007 överta det svenska signatärskapet i CCRA. KBM uppgick år 2009 i

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som i dagsläget förvaltar signatärskapet för CCRA.

### 16.11.3 Informationssäkerhetsutredningens bedömningar

Informationssäkerhetsutredningen (SOU 2010:25) sammanfattade sina bedömningar rörande FMV/CSEC lokalisering och frågan om signatärskap enligt följande.

Utredaren föreslår att CSEC tills vidare blir kvar som en organisatorisk enhet inom FMV. Utredarens bedömning är att det i nuvarande läge saknas goda skäl att flytta CSEC. Verksamheten vid CSEC och placeringen vid FMV fungerar väl. Vid en omlokalisering finns en risk för ett avbrott eller en betydande nedgång i verksamheten. På längre sikt bör lokaliseringen av CSEC övervägas i anslutning till det av regeringen aviserade fortsatta arbetet med anledning av Stödutredningens rapport Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten.

Vid framtida överväganden om lokalisering av CSEC bör det säkerställas att det finns en långsiktig och hållbar lösning som tillgodoser högt ställda krav på oberoende, säkerhet och effektivitet. Den organisatoriska lösning som Sverige väljer måste inge förtroende, både nationellt och internationellt. För att en flytt av verksamheten vid CSEC ska anses rimlig att genomföra bör det finnas betydande synergieffekter att vinna.

Utredaren föreslår vidare att signatärskapet för både CCRA och SOGIS-MRA bör utövas av den myndighet som är certifieringsorgan. Tills vidare bör därför signatärskapet för CCRA överföras från MSB till FMV. Utredaren ser inga skäl till ett uppdelat signatärskap och i flertalet andra länder innehas signatärskap av samma organisation som är certifieringsorgan.

### 16.11.4 Försvarsstrukturutredningens bedömning

Försvarsstrukturutredningen konstaterar att frågor rörande lokaliseringen av CSEC och signatärskapet för både CCRA och SOGIS-MRA nyligen har varit föremål för utredning enligt ovan. Försvarsstrukturutredningen finner ingen anledning att utreda frågan ytterligare.

Försvarsstrukturutredningen har som ett led i uppdraget dock prövat möjligheterna för att förlägga denna verksamhet till annan aktör. Närmast till hands står Försvarets radioanstalt (FRA) och

FOI som i begränsad omfattning bedriver närliggande verksamheter. Enligt utredningens uppfattning är samordningsfördelarna vid ett överförande av verksamheterna från FMV till FRA eller FOI begränsade.

Utredningen föreslår att CSEC kvarstår som en organisatorisk enhet inom FMV samt att signatärskapet för CCRA överförs från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) till FMV. En överföring av signatärskapet för CCRA från MSB till FMV bedöms inte medföra ytterligare kostnader. En överföring av signatärskapet medför inte heller något behov av överföring av anslag mellan myndigheterna. De medel som MSB reserverat för CC/CCRA-arbete (160 000 kronor årligen) bör ligga kvar på MSB, då MSB fortsatt arbetar med CC trots att signatärskapet övergår till FMV.

Såvitt Försvarsstrukturutredningen kan bedöma bör dock frågan om lokalisering av dessa verksamheter åter aktualiseras i det fall förutsättningarna för verksamheterna påtagligt förändras. En sådan situation kan uppstå i samband med en eventuell framtida bolagisering av hela eller stora delar av FMV verksamhet.

## 17 En sammanhållen styrning av försvarslogistiken

### **Utredningens förslag:**

Regeringen bör utveckla styrningen utifrån ett helhetsperspektiv genom förtydliganden i de berörda myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att upprätta en koncernredovisning för det militära försvaret. Övriga försvarsmyndigheter föreslås få i uppdrag att bistå Försvarsmakten med nödvändigt underlag.

Regeringen bör begära in budgetunderlag som är motpartsavstämt försvarsmyndigheterna emellan och beslutsunderlag i samband med strategiska avvägningar mellan olika försörjningslösningar.

Regeringen bör överväga att inrätta en särskild utvärderingsmyndighet inom försvarsområdet.

En ny finansieringsmodell för anskaffning av materiel bör införas för att fullt ut möjliggöra rationaliseringarna inom området försvarslogistik. Utredningen föreslår vidare att regeringen ger i uppdrag till berörda myndigheter att, med stöd av Ekonomistyrningsverket (ESV), ta fram sådan dokumentation som behövs för att beslut om en ny finansieringsmodell ska kunna fattas i anslutning till övriga beslut med anledning av utredningens besparingsförslag.

En förändring av materielanslagens uppdelning bör övervägas.

## 17.1 Inledning

Försvarsstrukturutredningen har föreslagit ändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV). Förslagen innebär bl.a. att verksamhet överförs, genom verksamhetsövergång, från Försvarsmakten till FMV. Enligt direktiven ska utredningen beskriva hur Försvarsmakten kan utöva en ändamålsenlig styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Detta har utredningen också gjort (kapitel 16 *Försvarslogistik – en ny struktur*).

Utredningen anser dock att även statsmakternas styrning kan behöva förändras för att underbygga och i viss mån balansera den ändrade myndighets- och ansvarsstrukturen. Utredningen har inte ambitionen att helt ompröva statsmakternas styrning av försvaret, som omfattar en rad olika komponenter och aspekter. Förslagen handlar därför inte om ändrade mål för försvaret eller om att frånga nu gällande styrmodeller. De förändringar som utredningen föreslår är snarare avsedda att harmonisera styrningen och medge styrning utifrån ett helhetsperspektiv.

I följande avsnitt lämnas förslag på en utvecklad styrning och uppföljning samt beskrivs två möjliga alternativ till en finansieringsmodell som möjliggör utredningens förslag om en förändrad uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV.

## 17.2 En utvecklad styrning

### 17.2.1 Generella utgångspunkter

Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheterna bildar tillsammans en sammanlänkad produktionskedja som krävs för att producera en av Försvarsmaktens viktigaste slutprodukter, insatsorganisationen, med dess krav på förmåga i olika hänseenden samt upprätthållande av beredskap. Försvarsmakten är huvudansvarig för denna produktion och styr genom uppdrag och finansiering övriga myndigheter som ska leverera de varor och tjänster som behövs för produktionen av insatsorganisationen. Detta förhållande, som såvitt utredningen kan bedöma, är unikt för verksamhet inom staten, innebär i sin tur att samverkan och samarbete mellan myndigheterna måste fungera. En förutsättning för detta är att samtliga inblandade myndigheter som är en del av produktionsprocessen förstår vad

som ska uppnås som helhet och hur den egna myndighetens verksamhet bidrar till de övergripande målen för det militära försvaret. Till viss del hanteras detta via samordningsavtal och andra överenskommelser mellan myndigheterna och genom beställar- utförar-modellen. Delegeringen av styrningen av försvaret till Försvarsmakten är förhållandevis långtgående, men utöver uppdragsstyrningen har Försvarsmakten ingen formell beslutsrätt över de andra myndigheterna vid annat än vid höjd beredskap. Försvarsmakten har heller inget utpekade sektorsansvar med rätt att leda de andra myndigheterna, trots att Försvarsmakten har det största ansvaret bland försvarsmyndigheterna för att uppnå de försvarspolitiska målen. Detta förhållande hade varit annorlunda om all produktion hade lagts inom en och samma myndighet.<sup>1</sup>

Det ovan beskrivna förhållandet mellan myndigheterna på området är ett resultat av att statsmakterna förespråkade att fler än en myndighet ska producera det militära försvaret. Det kan finnas goda skäl för detta, men det innebär också ett ansvar för regeringen att styra myndigheterna inom ramen för ett helhetsperspektiv. Regeringen utövar i detta sammanhang främst styrning av Försvarsmakten, exempelvis genom krav på operativ förmåga i olika hänseenden samt uppbyggnad av och beredskap för insatsorganisationen. Gentemot övriga myndigheter i produktionskedjan utövar regeringen i huvudsak ägarstyrning. Ägarstyrningen tar sig uttryck genom exempelvis val av ledningsform, tillsättning av myndighetschefer samt uppdrag om kompetensförsörjning och rationaliseringar. Utredningen menar att det finns delar i styrningen och uppföljningen som kan och bör förbättras utifrån ett helhetsperspektiv.

### 17.2.2 Styrning av försvaret som en helhet

#### Instruktioner och regleringsbrev bör spegla helhetsperspektivet

Regeringens styrning av myndigheterna sker huvudsakligen genom instruktioner och regleringsbrev. Till följd av utredningens förslag om att överföra verksamhet och ansvar från Försvarsmakten till FMV kommer instruktioner och regleringsbrev att behöva förändras med avseende på vilken roll och vilket ansvar respektive myndighet har. Utredningen har i detta sammanhang noterat att

---

<sup>1</sup> Denna problematik har belysts av Försvarsstyrningsutredningen i betänkandet *Styrningen av försvaret* (SOU 2005:92).

nuvarande beskrivningar av roller och ansvar samt formuleringar av mål har behandlats på olika sätt i instruktionerna och regleringsbrev för de myndigheter som är delaktiga i produktionen av det militära försvaret.

Det är, enligt utredningen, rimligt att de unika förhållanden som gäller produktionen inom det militära försvaret även kommer till uttryck i instruktionerna. I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* anger regeringen bl.a. att myndigheter inte bör ha överlappande uppgifter och att beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv<sup>2</sup>. I linje med detta anser utredningen att roller och ansvar bör vara tydligt beskrivna för de olika myndigheterna. I och med att regeringen har ett helhetsansvar för att styra sektorn är det också av vikt att regeringen ställer krav på och sätter mål för produktionen, även när det gäller andra myndigheter än Försvarsmakten<sup>3</sup>.

Utredningen menar att instruktionerna för myndigheterna inom det militära försvaret, vid sidan om vad som gäller specifikt för respektive myndighet, bör förtydligas när det gäller myndigheternas övergripande roller och ansvar i ett helhetsperspektiv. Myndigheternas uppgifter och hur respektive myndighets verksamhet ska relatera till de övergripande försvarspolitiska målen m.a.p. ett tillgängligt och användbart försvar bör också ingå i instruktionen<sup>4</sup>. Vidare bör regleringsbrev vid behov kompletteras med årsvisa målformuleringar och krav på återrapportering som är kopplade till myndigheternas verksamhet inom det militära försvaret. Styrningen av verksamhet där fler myndigheter är inblandade, bör också vara samordnad för att undvika att myndigheterna arbetar i olika riktning. Dessa förtydliganden och den ökade ambitionen för regeringens styrning som de innebär, menar utredningen är av vikt för att Försvarsmakten ska erhålla erforderligt stöd i produktionen av försvaret.

### En koncernredovisning för det militära försvaret bör göras

Utredningen anser att Försvarsmakten bör få utökad möjlighet att utöva kontroll över den verksamhet som de andra myndigheterna genomför för Försvarsmaktens räkning (kapitel 16 *Försvarslogistik*

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175.

<sup>3</sup> Denna slutsats kom även Försvarsstyrningsutredningen till.

<sup>4</sup> Till följd av utredningens förslag kan exempelvis FMV:s verksamhetsuppgifter förändras till att förse Försvarsmakten med de varor och tjänster som Försvarsmakten har behov av.



– *en ny struktur*). Enligt utredningens mening bör det vara möjligt att skapa en koncernredovisning där verksamhet och ekonomi kan redovisas konsoliderat<sup>5</sup>. Genom koncernredovisningen bedöms Försvarsmakten ges en ökad möjlighet att utverka sin styrning och kontroll över verksamheten, eftersom myndigheten får en ökad inblick i vad de andra myndigheterna har genomfört för verksamhet och på vilket sätt. Exempelvis kommer det vara möjligt för Försvarsmakten att se hur materielanskaffningen utförts. I förhållande till myndigheternas befintliga årsredovisningar kommer en koncernredovisning att även innehålla balans- och resultaträkning för det *samlade* militära försvaret samt en verksamhetsberättelse som kopplar samman all verksamhet och alla kostnader med Försvarsmaktens verksamhetsgrenar och produktgrupper<sup>6</sup>. Redovisningen kommer att ge ett underlag som även regeringen kan använda för att beskriva verksamheten för riksdagen och för att visa en samlad spårbarhet mellan verksamhet och ekonomi. Om regeringen utvecklar en särskild resultatskrivelse för utgiftsområde 6, skulle koncernredovisningen utgöra en värdefull del av underlaget.

Försvarsmakten ska ansvara för att ta fram koncernredovisningen. Försvarsmakten behöver då inrätta en särskild funktion som ska ansvara för koncernredovisningen, vilken bör vara skild från den nuvarande ekonomifunktionen<sup>7</sup>. Detta för att särskilja ansvaret för Försvarsmaktens redovisning från ansvaret för koncernens redovisning. Arbetet med koncernredovisningen förutsätter att Försvarsmakten gör en motpartsavstämning med respektive myndighet såväl vid delårsbokslut som inför utarbetande av budgetunderlag. På så sätt kommer eventuella fel och avvikelser i myndigheternas redovisning att kunna upptäckas och rättas till. För att underlätta att göra denna avstämning behöver de uppdragsstyrda myndigheterna kunna redovisa mot de produktgrupper och andra indelningar som Försvarsmakten har i sin redovisning. Detta betyder att redovisningsprinciperna harmoniseras och att myndig-

<sup>5</sup> Försvarsstyrningsutredningen lade fram ett liknande förslag där en sektorsgemensam redovisning skulle göras under de dåvarande verksamhetsområdena för Försvarsmakten.

<sup>6</sup> Försvarsmakten använder 14 produktgrupper. Exempel på produktgrupper är Arméförband (01), Marinförband (02), Flygvapenförband (03), Forskning och utveckling (10) och Materielutveckling (11).

<sup>7</sup> Exempelvis skulle denna funktion kunna vara direkt underställd myndighetsledningen, medan Försvarsmaktens egen ekonomifunktion med fördel skulle kunna integreras med Försvarsmaktens produktionsavdelning som ansvarar för cirka 80 procent av det totala anslaget till Försvarsmakten. Det är inte osannolikt att en sådan förändring också kan leda till en effektivisering av Försvarsmaktens interna ekonomiarbete. Dessa frågor har dock Försvarsmakten själv att ta ställning till och besluta om.

heterna måste vara överens om hur olika tjänster och varor ska klassificeras och vilken nomenklatur för klassificeringen som ska användas.

Redovisningen ska svara mot revisionella krav, ge en rättvisande fördelning av samtliga kostnader på produkter samt möjliggöra efterfrågad rapportering från statsmakterna. Av koncernredovisningen ska det framgå vilken verksamhet som har bedrivits som helhet i ”koncernen” och vilka anslag den har belastat. Regler för hur en koncernredovisning ska se ut och vad den ska innehålla finns redan i dag för staten som helhet. Resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys och en redovisning av utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag m.m. redovisas varje år i publikationen Årsredovisning för staten. Myndigheterna är ålagda att tillhandahålla information som motpartsavståms genom Hermes<sup>8</sup>. Utredningen bedömer därför att det går att åstadkomma en motsvarande koncernredovisning för det militära försvaret. Utgångspunkten är dock att den ska kunna redovisa utfallet på en mer nedbruten nivå (verksamhetsgrenar och produktgrupper) och innehålla en mer utförlig verksamhetsberättelse än Årsredovisning för staten. Koncernredovisningen bör upprättas en gång per halvår, men det kan finnas skäl att göra motpartsavstämmingar varje kvartal för att undvika att behöva reda ut samtliga avvikelser eller belopp som inte stämmer överens vid tillfället för koncernredovisningen. Inledningsvis kommer detta att innebära en ökad administration på myndigheterna, pga. att det behövs diskussioner om hur exempelvis klassificering ska göras. Därefter minskar administrationskostnaderna i takt med att förfarandet införlivas i ordinarie redovisningsverksamhet.

En koncernredovisning för det militära försvaret kommer, i likhet med årsredovisningen för staten och myndigheternas årsredovisningar, att vara underställd revision av Riksrevisionen enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Utredningen har uppmärksammat att flera försvarsmyndigheter publicerar årsredovisningar som inte är i förväg granskade och reviderade av externa revisorer. Detta leder till att de eventuella brister som kan framkomma vid revisionen inte blir åtgärdade i dokumenten. Årsredovisningarna uppnår därmed inte den kvalitet

---

<sup>8</sup> Alla transaktioner med en annan myndighet som motpart rapporteras på särskilda, inomstatliga, S-koder. Myndigheterna anger också vilken annan myndighet man haft ett mellanhavande med. Uppgifterna stäms av automatiskt i Hermes och om de inte överensstämmer ska de berörda myndigheterna reda ut skillnaderna, rätta till dem och i undantagsfall kommentera orsaken till differensen. (Källa: *Basbok i statlig redovisning*, ESV 2010:32).

som erfordras för att ge en rättvisande bild av myndighetens verksamhet och hushållning med offentliga medel.

Ett annat tillfälle där det kan tänkas att motpartsavstämningar kan behövas inom det militära försvaret gäller budgetunderlagen. I dag kan Försvarsmakten i sitt budgetunderlag ta upp en beställningsvolym mot en annan myndighet som i sin tur har ett helt annat belopp för Försvarsmaktens beställningar i sitt eget budgetunderlag. Utredningen menar därför att det finns ett värde i att kontrollera att verksamheten som helhet går ihop. Aviserar exempelvis Försvarsmaktens ändringar i beställningsvolymerna i sitt budgetunderlag, bör budgetunderlaget för den uppdragsstyrda myndigheten även visa att dessa ändringar kommer att hanteras och hur det ska göras. Därför menar utredningen att regeringen bör begära att budgetunderlagen är motpartsavstämda vid inlämning.

### Ökad styrning och uppföljning av avgörande avvägningar

Försvarsstrukturutredningen föreslår i kapitel 16 *Försvarslogistik – en ny struktur* att Försvarsmakten i kraft av myndighetens nya roll inom försvarslogistiken ska göra sina beställningar på högre systemnivåer avseende materiel. Regeringen bör i detta sammanhang vara mer delaktig i de strategiska avvägningarna mellan olika försörjningslösningar. Utredningen menar att det finns möjligheter för regeringen att inför viktigare beslut begära in underlag som redovisar alternativa handlingsvägar och vilka motiv som avgör varför Försvarsmakten eller FMV förordar ett av dessa. Detta skulle ge regeringen en bättre insyn i processen som föregår försvarslogistikbeställningarna. För att ytterligare betona vikten av att flera olika möjliga försörjningslösningar ska behandlas, kan regeringen lägga ett krav på FMV att alltid, där så är relevant och möjligt, ta fram flera olika alternativ för en försörjningslösning. Försvarsstrukturutredningen föreslår att regeringen skriver in ett sådant krav eller målsättning i FMV:s instruktion. Grunden för upphandling av olika lösningar kommer vara strategin för försvarslogistikförsörjning (kapitel 14 *En sammanhållen försvarslogistik*).

När det gäller materielanskaffningen är det viktigt att ett komplett beslutsunderlag begärs in. I dag är det anskaffningskostnaderna som är i fokus, medan det oftast är vidmakthållandekostnader för materielen som innebär de största utgifterna för statskassan. Statsmakterna borde därför i samband med ovanstående begäran om

underlag, begära in kostnaderna för ett materielsystems hela livscykel. Med en ökad sammanhållning av materiel- och logistikförsörjningen såsom föreslagits i kapitel 14 *En sammanhållen försvarslogistik* och 16 *Försvarslogistik – en ny struktur*, bedömer utredningen att möjligheten att få en helhetsbild av de samlade anskaffnings- och underhållskostnaderna för försvaret kommer att öka.

Materielfrågorna har en särställning inom försvaret p.g.a. de stora kostnaderna som är förknippade med anskaffning och vidmakthållande. Det finns dock även andra frågor som har ett intresse i ett helhetsperspektiv. Det gäller exempelvis strategiska val rörande forskning, utveckling samt anläggningar och fastigheter, där det är viktigt att helhetsperspektivet kommer in för att inte beställar- utförarmodellen ska leda till suboptimeringar. Även i dessa fall kan regeringen överväga att begära in underlag inför olika avvägningar och ställningstaganden.

### **Ett nytt perspektiv kan ge förutsättningar för en utvecklad materielredovisning**

Utredningen noterar att ett ökat fokus på livscykelkostnaderna, kostnaden för nyttjande av materiel samt olika försörjningslösningar ger andra förutsättningar för en utvecklad materielredovisning än tidigare styrning och uppföljning av objektsramar medförde<sup>9</sup>. Det kan exempelvis finnas en möjlighet att fler materielobjekt kan redovisas öppet i budgetpropositionen i samband med en investeringsplan där livscykelkostnader anges. Fler element än utgifter till industrin kommer då att ingå i kostnadsredovisningen. Materielredovisningen skulle, utöver livscykelkostnaderna för viktigare materielobjekt, också kunna innehålla information om vilka materielobjekt som omfattas, den totala volymen på anskaffningarna som planeras (både för budgetåret och för kommande år), när anskaffningen ska ske och vilken finansieringsform som ska användas vid anskaffningen.

Sambandet mellan förmåga och materielanskaffning skulle också kunna förtydligas om investeringsplanen kunde kopplas samman med de försvarspolitiska inriktningsbesluten, både tidsmässigt och

---

<sup>9</sup> Riksdagen har i bet. 2010/11:FöU1 förutsatt att regeringens materielredovisning till riksdagen ska utvecklas så att riksdagens insyn i större materielinvesteringar och möjligheten att utöva finansmakten ökar.

innehållsmässigt. I anslutning till beslutet om en framtida insatsorganisation och dess beredskap skulle riksdagen då även fatta beslut om vilken materiel den framtida insatsorganisationen ska ha.

### 17.2.3 En stärkt utvärderings- och uppföljningskapacitet

#### Stödutredningens förslag

Stödutredningen ansåg att den omställning av Försvarmakten och det fortlöpande rationaliseringsbehov som kan förutses inom det militära försvarets verksamheter motiverar att det inom statsförvaltningen organiseras en fristående rationaliseringsverksamhet. Stödutredningen påpekade att en förstärkt försvarsekonomisk kompetens inom Regeringskansliet eller vid en analys- och utvärderingsmyndighet som Statskontoret skulle bidra till att förbättra den ekonomiska styrningen och uppföljningen inom försvarssektorn i allmänhet och av Försvarmaktens verksamhet i synnerhet. I samband med förslaget om att inordna FOI i en ny stödmyndighet, pekade Stödutredningen också på att verksamhet som genomförs vid FOI:s avdelning för Försvarsanalys skulle kunna föras till den nya stödmyndigheten, Statskontoret eller Regeringskansliet. Stödutredningen föreslog vidare att Statskontoret på uppdrag av regeringen och på eget initiativ bör granska verksamheter inom det militära försvaret ur effektivitetshänseende och föreslå de förändringar som följer av detta. För att finansiera detta skulle 10 miljoner kronor föras över från anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling* till Statskontorets anslag<sup>10</sup>.

Stödutredningens förslag har behandlats av flera remissinstanser. Försvarmakten och Officersförbundet är uttalat negativa till förslaget och har anfört att riksdagens och regeringens möjligheter till kontroll redan är tillräcklig. Med deras utgångspunkter är ytterligare kontroll inte nödvändig. Arbetsgivarverket ser däremot ett värde i att en extern aktör utöver Försvarmakten och Försvarsdepartementet, också har en försvarsekonomisk kompetens.

Arbetsgivarverket pekar även på att en specifik utvärderingsmyndighet är ett alternativ till att lägga verksamheten på Statskontoret. Statskontoret pekar i sin tur på att det är en principiell fråga för regeringen att tilldela Statskontoret, som är hela regeringens utvärderingsresurs, fortlöpande uppgifter inom ett visst utgifts-

---

<sup>10</sup> Stödutredningen, *Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009 A.

område. FOI anför att det finns ett stort värde att hålla samman den verksamhet som Försvarsanalys utför. En splittring kan förverka de synergieffekter mellan olika kompetenser/kompetensklossar som i dag finns.

FMV anser att Statskontoret inte behöver tilldelas ytterligare medel, eftersom den föreslagna uppgiften faller inom ramen för myndighetens normala verksamhet, medan Statskontoret menar att ytterligare medel skulle ge bättre möjligheter att tillgodose regeringens behov av exempelvis resurskrävande och fleråriga uppföljningar och granskningar. SME-D noterar att förslaget innebär en ytterligare erodering av det redan hårt drabbade anslaget för Forskning och teknikutveckling. Försvarsmakten pekar på att de 10 miljonerna motsvarar 2 procent av anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling* och för fram att myndigheten vid flera tillfällen fakturerats för kostnaderna för mer omfattande utredningar som genomförts av bl.a. Riksrevisionen, ESV och Statskontoret.

### Regeringens behov av ökad utvärderingskapacitet

Försvarsstrukturutredningens bedömning är att en helhetsstyrning av försvaret kräver en förståelse för hur området fungerar och var det finns problem och bristande effektivitet. För att möjliggöra detta behövs utvärderingar och uppföljningar av försvaret. Det är inte endast Stödutredningen som pekat på ett ökat behov. Även Försvarsstyrningsutredningen har tidigare uppmärksammat att behovet av tillgång till utvärderingskapacitet har accentuerats i och med att Riksrevisionsverket omvandlats till en oberoende Riksrevision under riksdagen. Därmed har regeringen förlorat möjligheten att lägga revisions- och utvärderingsuppdrag på en revisionsmyndighet som lyder under regeringen. Försvarsstyrningsutredningen anförde vidare att utvärdering av försvaret kräver kompetens som måste byggas upp långsiktigt<sup>11</sup>.

Försvarsstrukturutredningen har inte i sitt utredningsarbete funnit skäl till att ifrågasätta den bild av ett behov av en stärkt utvärderings- och uppföljningskapacitet som tidigare utredningar har uppmärksammat. Utredningen anser att de kommittéutredningar om effektiviseringar av stödverksamheten som regeringen tillsatt sedan 2004 utgör exempel på regeringens ökade behov på detta område. Detsamma kan sägas också om de uppdrag

---

<sup>11</sup> Försvarsstyrningsutredningen, *Styrningen av insatsförsvaret*, SOU 2005:92.

regeringen givit till Statskontoret och ESV med avseende på uppföljningar av reformer och intern kontroll. Försvarsstrukturutredningen menar i likhet med Stödutredningen att en fortsatt omställning av försvaret kommer att ställa fortsatt höga krav på uppföljning och utvärdering för att optimera verksamheten och se till att statens resurser används effektivt. Försvarets särskilda organisation och styr- och finansieringsmodell för därutöver med sig ett behov av oberoende analyser av hela systemet och gränssnitten mellan myndigheterna.

En stärkt utvärderingskapacitet bör, enligt Försvarsstrukturutredningen, ge regeringen bättre förutsättningar att utöva styrning av försvaret utifrån ett helhetsperspektiv. För att den nya informationen ska kunna tillgodogöras krävs dock att Regeringskansliet har en tillräcklig mottagarkapacitet. De förstärkningsresurser som införskaffats till Försvarsdepartementet under senare år kan i detta sammanhang utgöra en kompetensgrund för såväl beställning som mottagande av utvärderingar.

### Formen för ökad utvärderingskapacitet

Den frågeställning som kvarstår är i vilken form denna nya utvärderingskapacitet ska skapas. I dag gör FOI i viss mån utredningar och utvärderingar inom ramen för anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut*, ap. 1 *Forskning/Analysstöd för regeringens behov* (FORBES). Myndigheten besitter specialistkompetens inom försvarsområdet, men är också en del av försvaret och kan inte sägas vara oberoende i förhållande till Försvarsmakten som är FOI:s främsta uppdragsgivare. Statskontoret och ESV som är oberoende i förhållande till Försvarsmakten har utfört uppdrag inom försvarsområdet. De har utvärderings- och ekonomisk kompetens, men har inte på samma sätt specialistkunskap om försvaret. De kan därför inte användas för en djupare granskning av kärnverksamheten, med mindre att sådan kompetens införskaffas eller byggs upp inom respektive organisation. Problemet är i princip detsamma för kommittéväsendet. Verksamheten inom försvaret är komplext sammansatt. Att förstå hur olika delar hänger ihop tar tid och varje gång en utredning tillsätts behövs en ny startsträcka.

Försvarsstrukturutredningen menar att det behövs en instans som möjliggör att en långsiktig kompetensuppbyggnad kan ske, som har ett oberoende gentemot de myndigheter den ska utvärdera

och som har legitimitet i försvarssektorn. Stödutredningens förslag om att rikta finansiering till särskilda utredningsresurser vid Statskontoret är ett sätt att öka kapaciteten och få ett oberoende, men Försvarsstrukturutredningen vill mot detta förslag ställa alternativet att bilda en särskild utvärderingsmyndighet på försvarsområdet.

Förutom i Arbetsgivarverkets remissvar har frågan berörts även i Förvaltningskommitténs betänkande. Kommittén tog inte ställning till om det borde finnas en särskild utvärderingsmyndighet men pekade ändå på att försvarsområdet, trots sin storlek och betydelse, saknar en särskild och oberoende utvärderingsmyndighet som har till uppgift att granska försvaret<sup>12</sup>. På flera andra områden (socialförsäkringar, rättsväsendet arbetsmarknad, infrastruktur, kultur m.fl.) har regeringen någon form av oberoende analys- och utvärderingsmyndigheter att tillgå. Dessa myndigheter har olika uppgifter och deras omfattning varierar också. Trafikanalys, Inspektionen för socialförsäkringen och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) får anslag på mellan 60–70 miljoner kronor, medan Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) får 30 miljoner kronor respektive 20 miljoner kronor i anslag för 2011. Detta kan sättas i relation till anslagstilldelningen för 2011 på utgiftsområdena Kommunikationer (40,1 miljarder kronor), Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp (93,8 miljarder kronor, inklusive transfereringar), Rättsväsendet (36,8 miljarder kronor), Arbetsmarknad och arbetsliv (69,6 miljarder kronor, inklusive transfereringar) samt Internationellt bistånd (30,5 miljarder kronor).

### Uppgifter för en utvärderingsorganisation

De uppgifter som enligt Försvarsstrukturutredningen skulle behöva ingå i utvärderingsorganisationens uppdrag är att (1) följa upp måluppfyllnaden av de försvarspolitiska målen, (2) utvärdera Försvarsmaktens och angränsande myndigheters effektivitet, med ett speciellt fokus vid framtagandet av insatsorganisationen och hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar. En annan uppgift skulle vara att (3) utvärdera försvarseffekten, speciellt i formen av

---

<sup>12</sup> Förvaltningskommittén, *Att styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2008:118.



insatsorganisationens kvalitet, personal- och materieluppfyllnad och förmåga att upprätthålla den beredskap som statsmakterna beslutat om. Utvärderingarna av försvarseffekten skulle kunna ha formen av å ena sidan en överskådlig årlig värdering av insatsorganisationens status, å andra sidan en rullande granskning av enskilda förband i enlighet med en flerårig fastlagd plan. Därutöver ser utredningen att utvärderingsorganisationen också kan ta sig an att (4) löpande utvärdera Försvarsmakternas deltagande i insatser internationellt och (5) bistå regeringen med oberoende kostnadsanalyser i samband med större investeringar rörande olika materielsystem.

Utredningen anser vidare att utvärderingsorganisationen utöver regeringsuppdrag bör kunna ta egna initiativ till utvärderingar. Däremot bör den inte ta emot uppdrag från andra myndigheter.

### Egen myndighet eller redan befintlig?

Hur stor verksamheten ska vara kan diskuteras, men omfattningen bör naturligtvis utgå från regeringens behov av utvärderingar. Med utgångspunkt från hur stora utvärderingsmyndigheterna är på övriga områden är det inte orimligt att en utvärderingsorganisation inom försvaret omfattar runt 40 miljoner kronor i anslag. Detta motsvarar cirka 1 promille av försvarets samlade anslagstilldelning. En möjlig finansiering är att använda frigjorda medel från kommande rationaliseringar till utvärderingsverksamhet. I detta sammanhang bedömer utredningen att frigjorda medel från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* kan vara lämpliga att använda. En annan möjlighet kan vara att använda medel från samtliga anslag som Försvarsmakten disponerar.

Utifrån utgångspunkten att utvärderingsorganisationen ska vara oberoende från den verksamhet den granskar så är Statskontoret och en fristående utvärderingsorganisation likvärdiga alternativ. Likaså när det gäller möjligheten till att bygga upp kompetens på lång sikt. Däremot bedömer utredningen att det finns bättre förutsättningar för en myndighet som lyder under Försvarsdepartementet att uppnå legitimitet på försvarsområdet. Dels genom möjligheten till en fokusering av uppgifter inom försvarsområdet, dels genom att kunna svara mot regeringens behov på området.

När det gäller kostnaderna för en ny myndighet i förhållande till att öka verksamheten hos en redan befintlig myndighet, är det inte

säkert att den nya myndigheten behöver bli administrativt mycket dyrare. Den nya myndigheten kan exempelvis dela administrationsresurser med en större värmyndighet. I detta sammanhang kan det finnas samordningsvinster med att utvärderingsmyndigheten delar administrativa resurser med en annan myndighet på försvarsområdet, då verksamheten med stor sannolikhet kommer att omfattas av särskilda skyddsintressen kopplat till försvars- och utrikessekretess. Genom en samlokalisering med en värmyndighet på försvarsområdet kan redan utvecklade rutiner och skyddsåtgärder användas. Om verksamheten i stället skulle förläggas vid Statskontoret, skulle myndigheten behöva anpassa sina rutiner, vilket innebär högre kostnader. Bland annat skulle Statskontorets lokaler behöva klassas som skyddsobjekt, med de krav på skydd och bevakning som det medför.

Slutligen menar utredningen att den verksamhet som föreslås enligt ovan är både för omfattande och i vissa delar för specifik för att inordna i Statskontoret. Utvärderingsverksamheten inom försvarsområdet skulle i anslagstermer uppgå till cirka en tredjedel av myndighetens verksamhet. Detta påverkar troligen Statskontorets roll som hela regeringens utrednings- och utvärderingsresurs genom att myndigheten får en slagsida åt försvarsområdet. Dessutom är en del av utvärderingsuppgifterna av en helt annan karaktär jämfört med Statskontorets nuvarande verksamhet (uppgift 3,4 och 5 enligt ovan). Det gäller exempelvis uppgifter av löpande karaktär samt möjligheten till egeninitierade utvärderingar. Utredningen föreslår därför att regeringen bör överväga att en särskild myndighet för utvärdering inom försvaret inrättas för att ge regeringen ett kraftfullt stöd i uppföljningen och därmed också ett förbättrat underlag för styrningen av försvaret.

### **Kompetensförsörjning**

En risk med en särskild utvärderingsmyndighet är att den kan marginaliseras i förhållande till de myndigheter den utvärderar, vilka ofta är betydligt större och har redan utarbetade kontakter med Regeringskansliet. För att undvika detta behöver den nya utvärderingsmyndigheten bygga upp ett förtroende hos uppdragsgivaren genom att leverera relevanta och kvalitativa beslutsunderlag. De granskade myndigheternas uppfattning om utvärderingsmyndighetens förmåga och kunskap om försvaret är också betydelsefull i

sammanhanget. Det är därför av vikt att utvärderingsmyndigheten säkerställer sin strategiska kompetensförsörjning, fortlöpande arbetar med utveckling av metoder och kvalitet samt har en väl fungerande dialog med Regeringskansliet om de uppdrag som ska genomföras.

En grund i kompetensförsörjningen är att anställa personer som har försvarskompetens vid myndigheten. Denna kunskap måste dock ständigt uppdateras. Därför måste myndigheten hitta vägar att förvärva uppdaterad försvarskompetens. Detta kan exempelvis ske genom att myndighetens anställda får möjlighet att tjänstgöra på andra myndigheter inom försvaret för att tillgodogöra sig den kompetens som där finns. Ett annat sätt att få in nödvändig kompetens är att använda personer från andra myndigheter i referensgrupper och till tillfälliga insatser i form av tillfälligt sammansatta projektgrupper, såsom är brukligt inom utvärderingsverksamhet. Systemet med avgiftsfinansieringen medför dessutom att den nya utvärderingsmyndigheten också har möjlighet att köpa in tjänster från de andra myndigheterna (exempelvis produktion av underlagsrapporter m.m.). Troligtvis kommer den nya myndigheten ha ett stort utbyte med särskilt FOI, som besitter kunskaper inom utvärderingsmyndighetens uppgiftsområden, men även andra myndigheter inom försvaret kommer vara aktuella. Det är troligt att dubbla kompetenser i viss mån uppstår mellan utvärderingsmyndigheten och övriga myndigheter. Onödiga dubbelkompetenser bör enligt utredningen undvikas, men samtidigt bör den nya myndigheten också upprätthålla ett oberoende gentemot de myndigheter den granskar.

Även om försvarskompetensen är av vikt krävs det också personal med metod- och utvärderingskompetens från andra områden. Detta ger förutsättningar för nya och annorlunda perspektiv på försvarsverksamheten.

Utredningen vill också peka på att det inte finns något som hindrar att den nya utvärderingsmyndigheten används för utredning och utvärdering av övrig verksamhet inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*, även om behovet framstår som särskilt stort just för det militära försvaret. Det finns heller inget som talar emot att regeringen fortsatt använder andra aktörer för utvärderingar inom utgiftsområdet.

## 17.3 En ändamålsenlig finansieringsmodell för försvarslogistikförsörjningen

### 17.3.1 Renodling och ansvarsdelning ger motiv till en ändrad finansieringsmodell

#### Utredningens förslag om ny roll- och ansvarsfördelning

Utredningen har i kapitel 14 *En sammanhållen försvarslogistik* och kapitel 16 *Försvarslogistik – en ny struktur* föreslagit att rollerna mellan Försvarsmakten och FMV renodlas och att en större del av försörjningskedjan för försvarslogistik läggs inom FMV i ett första steg. Detta innebär att Försvarsmakten utifrån förbandsmålsättningarna, genom att precisera funktionella krav och krav på tillgänglighet, gör sina beställningar på högre systemnivåer. Den högre systemnivån syftar bl.a. till att möjliggöra en högre grad av konkurrensutsättning genom att flera leverantörer kan komma i fråga vid upphandlingen. Därefter blir uppgiften för FMV att på marknaden finna den mest ändamålsenliga försörjningslösningen. Försvarsmakten fattar sedan beslut (i vissa fall efter bemyndigande från riksdagen och regeringen) om verkställighet med av FMV förordnat förslag. Alternativen ska före beslut kostnads sättas utifrån livscykelkostnader, vilket ger en bättre och mer komplett kostnadsbild än nuvarande beslutsunderlag.

I ett andra steg föreslår utredningen att logistikverksamheten rationaliseras inom ramen för FMV. Utredningen pekar även på att ytterligare renodling kan uppnås i ett tredje steg genom att fördela en del av risken för försvarslogistikförsörjningen på FMV, i stället för att den som i dag enbart belastar Försvarsmakten. Kortfattat betyder detta att Försvarsmakten ges den operationella risken för materielen, vilket bl.a. innebär att myndigheten ansvarar för att kravspecifikationen för funktion och tillgänglighet är riktig och relevant i förhållande till de krav på operativ förmåga som Försvarsmakten har. FMV har å sin sida den affärsmässiga risken, vilket bl.a. innebär att leverera avtalad tillgänglighet, kvalitet och mängd till ett för Försvarsmakten förutsägbart pris. I detta ingår att FMV också är ägareföreträdare för och förvaltar materielen.

## Nya spelregler och incitament för kostnadseffektivitet

Med utredningens utgångspunkter är det flera delmängder i förslaget som bedöms medföra effektivitetsvinster.

1. Försvarsmakten kommer att belastas för de totala kostnaderna för myndighetens materielanvändning, vilket ger underlag till full kostnadskontroll och därmed bättre avvägda beslut.
2. Försvarsmakten kommer att ha en känd årlig avgift för materiel med viss tillgänglighet, vilket underlättar planering och uppföljning.
3. Försvarsmakten kan, om myndigheten så önskar, avtala om att nyttja ett materielsystem en kortare tid än livslängden. Handlingsfriheten är dock förenad med en något högre kostnad.
4. FMV kommer att få ett såväl ekonomiskt som fysiskt helhetsansvar för kedjan från anskaffning till avveckling, dvs. ett materielsystems livscykelkostnader. På så sätt får FMV en ökad kontroll både över de totala livscykelkostnaderna och över produktionsfaktorerna för vidmakthållande (verkstäder och personal). FMV kommer därmed få större möjligheter, än vad någon av myndigheterna har i dag, att påverka kostnaderna – vilket främjar effektivitet.

I enlighet med utredningens direktiv utgår förslaget från en fortsatt avgiftsfinansiering av verksamheten. Samspelet och arbetssättet mellan Försvarsmakten och FMV kommer dock att behöva förändras. Försvarsmakten kommer att lägga en ”anbudsförfrågan” till FMV om ett nytt materielsystem som uppfyller fastställda krav på förmåga och tillgänglighet inom en fastställd ekonomisk ram. FMV kommer utifrån detta att ta fram flera olika alternativa lösningar. För dessa lösningar kommer FMV att göra kostnadskalkyler på materielsystemets livscykelkostnader. I prissättningen för materielsystemet kommer anskaffningskostnaderna (avskrivningar och räntekostnader), underhållskostnader och avvecklingskostnader därför att ingå. Prissättningen baseras även på hur överenskommelser om hur lång tid materielen ska användas och med vilken tillgänglighet. FMV och Försvarsmakten kan komma överens om att i ett första steg ha en avtalsperiod på exempelvis 10 år för ett materielsystem. Därefter kan det finnas en option på att använda systemet ytterligare 5 år eller att avsluta nyttjandet. Ju kortare användningsperiod

desto högre blir priset. I de fall materiel förstörs kan Försvarsmakten välja att själv stå för kostnaden eller i förväg betala en extra försäkringspremie till FMV för att slippa en stor belastning på driftsanslaget.

FMV kommer inom ramen för ett ekonomiskt krav om nollresultat att avtala pris, kvalitet och tillgänglighet med Försvarsmakten utifrån planerad användningsperiod. När materielen levererats kommer Försvarsmakten att betala det överenskomna priset för nyttjandet. Förfarandet mellan Försvarsmakten och FMV kan liknas vid operationell leasing. Skillnaden är att detta enbart är en interndebiteringsmodell inom staten och att staten alltid köper materielen genom FMV. Leasingförfarandet är ingen ny företeelse för FMV, som redan idag har *externa* leasingavtal med Ungern och Tjeckien rörande JAS 39 Gripen<sup>13</sup>.

Denna form av leasing mellan myndigheterna går dock inte att åstadkomma inom nuvarande finansieringsmodell. För att möjliggöra en modell, med i förväg fastställda priser och kostnader för förbrukning av materiel, krävs en kostnadsmässig redovisning mot anslag för Försvarsmakten. Detta betyder att Försvarsmakten betalar för kostnaderna för att använda materielen och inte anskaffningsutgifterna. Därmed fungerar det ovan beskrivna förslaget inte med att nuvarande investeringsanslag tillställs Försvarsmakten. För att åstadkomma ett ekonomiskt helhetsansvar för FMV krävs att myndigheten tilldelas de medel den behöver för anskaffning av materielen.

För att åstadkomma största möjliga effektiviseringsvinster anser utredningen att en viktig åtgärd vore att anpassa eller förändra dagens finansieringsmodell på ett sätt som kan ge både den fullständiga kostnadsbilden för materielanvändningen till Försvarsmakten och det totala ekonomiska ansvaret till FMV. Nedan redovisas två modeller

---

<sup>13</sup> FMV tecknade, på regeringens uppdrag, i februari 2003 ett så kallat hyr-köp-avtal med Ungern som omfattade 14 JAS 39 C/D och markutrustning. Avtalet tecknades med årliga fasta milstolpar i 2001 års prisläge och gäller fram till och med 2016. Därefter övergår flygplan och markutrustning i ungersk ägo. Avtalet innebär att Ungern erhåller en stridsflygförmåga inklusive vidmakthållande till ett fast pris med årliga milstolpar. Affärsupplägget medför att Ungern under mer än tio år har kända kostnader för sin stridflygförmåga.

FMV tecknade, på regeringens uppdrag, i juni 2004 ett hyresavtal med Tjeckien som omfattade 14 JAS 39 C/D och markutrustning. Hyresavtalet innehåller inte någon option om att köpa flygplanen efter hyresperiodens utgång vilket innebär, om inga nya avtal tecknas, att flygplan och övrig utrustning ska återlämnas till Sverige 2015. Avtalet med Tjeckien omfattar i likhet med avtalet med Ungern ett komplett stridsflygsystem där Tjeckien betalar med fasta milstolpar under hela hyresperioden.

För den svenska staten innebär det att FMV kan samordna anskaffning och vidmakthållande från industrin för Sverige och de länder som enligt dessa avtal opererar JAS 39 Gripen.

– kallade statskapitalmodellen och bruttoanslagsmodellen – som enligt utredningens bedömning genererar de nödvändiga förutsättningarna för att den nya ansvars- och riskfördelningen mellan myndigheterna ska kunna åstadkommas. Modellerna beskrivs utifrån hur de fungerar och vilka konsekvenser ett införande kan få i förhållande till nuvarande finansieringsmodell.

### 17.3.2 Finansiering via statskapital – Statskapitalmodellen

ESV har på utredningens uppdrag lämnat en rapport med ett principförslag på en modell för att hantera kommitténs förslag och som baseras på finansiering via statskapital (härefter kallad statskapitalmodellen). Förslaget och hur det relaterar till nuvarande finansieringsmodell redovisas i korthet i det följande. För vidare information hänvisas till ESV:s rapport<sup>14</sup>.

#### Grundprincip för finansiering

##### *Statskapital som ekonomisk ram*

I statskapitalmodellen är tanken att FMV får använda statskapital för att finansiera investeringar i försvarsmateriel. Statskapital kan beskrivas som statens insats eller investering i en myndighet<sup>15</sup>. Om statsmakterna anvisar 100 miljarder kronor i anslag till statskapital, så får det bokförda nettovärdet av materieltillgångarna i myndigheten inte överstiga dessa 100 miljarder. För att kunna öka investeringsvolymen behöver statsmakterna besluta om att skjuta till ytterligare statskapital. Nivån på statskapitalet sätter därmed gränsen för hur mycket materiel som kan anskaffas och kommer utgöra den ekonomiska ramen för FMV:s nya verksamhet<sup>16</sup>. Statskapitalet kan också sägas vara en skuld som myndigheten har gentemot ägarna staten<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ekonomistyrningsverket, *Försvarets materielverk – Försvarsmakten. Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad ansvarsfördelning*. ESV 2011:4.

<sup>15</sup> Formellt definieras statskapital på följande sätt av ESV: "Statskapital är kapital som motsvarar värdet av anläggningstillgångar, i detta fall materiel, som finansierats med anslagsmedel".

<sup>16</sup> Statskapital fungerar ungefär på samma sätt som aktiekapital.

<sup>17</sup> Denna skuld är dock vanligtvis ingenting som betalas tillbaka. Skulle myndigheten däremot läggas ner skulle naturligtvis statskapitalet gå tillbaka till statskassan (under förutsättning att det går att realisera de tillgångar som kapitalet är bundet i).

*Materielen med tillhörande statskapital förs över till FMV:s balansräkning.*

Om vi utgår från dagens situation är det bokförda nettovärdet på materieltillgångar och motsvarande statskapital i Försvarsmaktens årsredovisning för år 2009 cirka 100 miljarder kronor.<sup>18</sup> Dessa materieltillgångar och motsvarande statskapital förs över till FMV. Beskrivet i redovisningstermer hamnar statskapitalet på skuldsidan och materieltillgångarna på tillgångssidan i FMV:s balansräkning. Anledningen till att tillgångsvärden och statskapital förs över till FMV är att myndigheten kommer att ha förvaltningsansvaret för materielen. Det ekonomiska värdet på materielen kommer att utgöra en grund för att beräkna de årsvisa kostnaderna för materielen (avskrivningar och nedskrivningar) och därmed den avgift som FMV kommer ta ut av Försvarsmakten.

*Avskrivningar utgör utrymmet för nyanskaffning*

Överföringen ger i sig inga medel för FMV att anskaffa ny materiel för, eftersom statskapitalet från början är in-tecknat genom de redan anskaffade materieltillgångarna. Däremot är statskapitalet och materieltillgångarna en grund för att få medel för anskaffning från Försvarsmakten. I takt med att materielen används eller förslits kommer den också minska i värde. Denna värdeminskning motsvaras av planmässiga och årsvisa avskrivningar av materieltillgångarna<sup>19</sup> (se bild 17.1). Det kommer att uppstå en årligen växande skillnad mellan värdet på statskapitalet (som är konstant) och det kvarvarande nettovärdet på de ursprungliga materieltillgångarna. Denna skillnad, vilket motsvarar storleken på de årligen ackumulerade avskrivningarna, kommer att vara utrymmet för nya investeringar i materiel. Efter hand som ny materiel anskaffas kommer det frigjorda utrymmet att bindas i dessa tillgångar<sup>20</sup>. Dessa kommer också att skrivas av och i sin tur ge ett utrymme för investeringar. I statskapitalmodellen är det storleken på de årliga planmässiga avskrivningarna som ska utgöra huvudsakliga basen för de årliga

<sup>18</sup> Tillgångarnas redovisade nettovärde (anskaffningsvärde minskat med avskrivningar och nedskrivningar) motsvaras av redovisat statskapital i Försvarsmaktens årsredovisning. Tillgångarna har byggts upp och minskat i värde under många år.

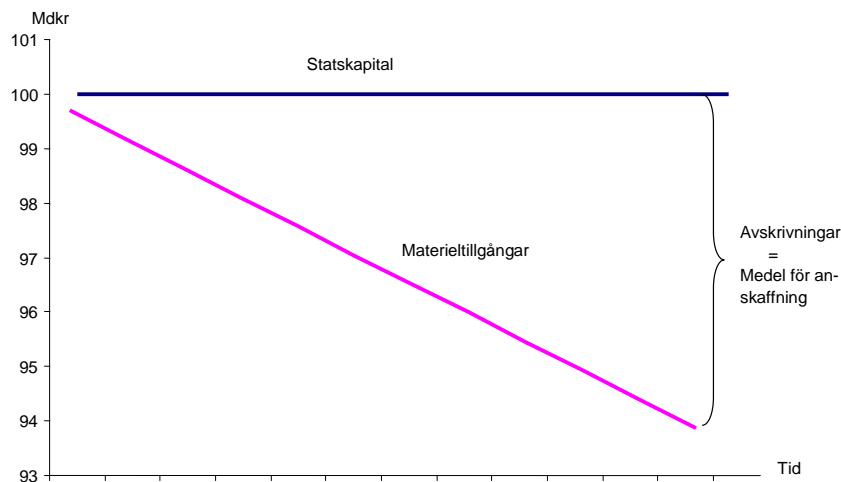
<sup>19</sup> I teorin möjliggör det att årligen reservera medel för en ersättningsinvestering när anläggningstillgången är utsliten och restvärdet noll.

<sup>20</sup> När statskapitalet inte finns bundet i materieltillgångar är det bundet i likvida medel på FMV:s räntekonto.



avgifterna till Försvarsmakten. På så sätt kommer Försvarsmaktens avgifter att ge FMV intäkter (och likvida medel) som FMV kan använda för anskaffning<sup>21</sup>.

Figur 17.1 Statskapital, materielltillgångar och avskrivningar under ett år



På detta sätt blir det också möjligt att hålla det nominella värdet av den samlade materielstocken konstant över tiden. Ett ekonomiskt utrymme för nyanskaffning kommer således också att finnas, utan att statsmakterna behöver ge ett investeringsanslag till FMV över statens budget. Likviditetsströmmarna mellan FMV och leverantörerna kommer dock, liksom i dag, att påverka budgetsaldot<sup>22</sup>. Om däremot avskrivningsutrymmet under ett enskilt år inte räcker till (exempelvis vid stora anskaffningar) kan det bli aktuellt att skjuta till ytterligare statskapital genom anslag från statens budget<sup>23</sup>. Ett

<sup>21</sup> Detta gäller lager- och anläggningstillgångar.

<sup>22</sup> Budgetsaldot avgör statens behov av att ta upp lån.

<sup>23</sup> Det kan uppstå situationer då statsmakterna fattat beslut om anskaffningar som inte ryms inom den ekonomiska ram som avskrivningarna på statskapitalet utgör. För att hantera det kan riksdagen besluta om att tillföra statskapital till FMV via ett särskilt anslag. Tillskottet, som är ett rent tillskott av likvida medel, bör enligt ESV vara ett tillskott av kapital som bedöms behövas sedan det befintliga kapitalet utnyttjats fullt ut, utan att för den sakens skull behöva anpassas till några specifika anskaffningar. Det bör framgå av investeringsplaneringen (eller anskaffningsplaneringen) när behovet av kapitaltillskott uppstår. Huvuddelen av investeringarna bör normalt finansieras med de medel som frigjorts av avskrivningarna.

liknande förfarande tillämpas redan med nuvarande finansieringsmodell.

*Med avkastningsplikt tydliggörs räntekostnaderna för materiel*

Statskapitalet bör beläggas med avkastningsplikt. Detta betyder att FMV får betala en ränta på kapitalet som motsvarar statens inlåningsränta över ett antal år (statens avkastningsränta). Att göra statskapitalet avkastningspliktigt tydliggör de faktiska kostnaderna för materielen genom att räntekostnaderna redovisas inom det område i staten där tillgångarna förvaltas. I dag utgör räntekostnader för materiel en del av räntekostnaderna för statsskulden. Det innebär också att alla de olika finansieringslösningar som FMV kan överväga kommer att innehålla en räntefaktor. På så sätt blir de mer jämförbara än om statskapitalet inte varit avkastningspliktigt. Om avkastningskravet används för att skriva upp statskapitalets värde, kan detta även fungera som en kompensation för prisutvecklingen<sup>24</sup>, i stället för att som i dag årligen tillföra anslagsmedel<sup>25</sup>.

*Försvarsmakten tilldelas ett driftsanslag som täcker avgifter och avkastning*

För att kunna betala avgifterna till FMV måste Försvarsmakten tilldelas ett driftsanslag för materiel som motsvarar avskrivningen och avkastningskravet. Det nuvarande investeringsanslaget för materiel kommer att utgå. ESV redovisar ett översiktligt räkneexempel som utgår från siffror i Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

---

På motsvarande sätt skulle det också kunna uppkomma situationer då anskaffningsbeloppet understiger den ekonomiska ram som avskrivningarna utgör. Exempelvis kan en omfattande övergång till anskaffning via leasing från leverantörer medföra att en del av statskapitalet, även på längre sikt, inte behöver bindas i materieltillgångar. Det uppstår då ett överskott på statskapital som motsvaras av medel på FMV:s räntekonto. Enligt ESV:s modell skulle FMV då leverera in överskottet av statskapital på inkomsttitel.

<sup>24</sup> Med denna priskompensation kommer utrymmet för materielinvesteringar och samtidigt värdet för de samlade materieltillgångarna att kunna vara i princip reellt stabilt även över åren.

<sup>25</sup> Materielanslaget räknas varje år upp med försvarsprisindex.

*Räkneexempel*

Statskapitalet uppgår till cirka 100 miljarder kronor. Avskrivningskostnaderna på beredskapsinventarier, som antas motsvara materielen i denna kalkyl, var år 2009 cirka 6,2 miljarder kronor.

Statens avkastningsränta är år 2011 3,45 %.<sup>26</sup> Detta innebär att avgifterna som Försvarsmakten ska betala kommer att innehålla cirka 3,5 (100\*0,0345) miljarder kronor i räntekostnader.

Totalt sett skulle Försvarsmaktens nya driftsanslag för materiel behöva uppgå till cirka 9,7 (6,2 + 3,5) miljarder kronor. Detta skulle också vara ramen för nyanskaffning som FMV har till förfogande. Detta belopp kan jämföras med nettoanskaffningen av beredskapsinventarier och beredskapslager som var cirka 9 miljarder år 2009 och cirka 7 miljarder år 2008.

Det nya driftsanslaget ersätter investeringsanslaget. Anslagsförändringarna kommer i princip att ta ut varandra, men det kan skilja något i storlek. Som redogjorts för ovan, kommer även statens räntekostnader för materiel att bli synliga inom utgiftsområde 6, vilket innebär att Försvarsmaktens driftsanslag belastas med den totala kostnaden för materielen.

Liksom i dag kommer det ekonomiska målet för FMV:s verksamhet vara att uppnå nollresultat. För att åstadkomma det behöver FMV:s prissättning inkludera mer än avskrivningar och ränta på det kapital som utgör värdet på det som ska nyanskaffas. Försvarsmakten har genom den ändrade ansvarsfördelningen möjlighet att välja att inte nyttja materiel under hela dess livslängd. I de fall Försvarsmakten beslutar att inte förlänga nyttjandet av viss materiel, ska FMV svara för de finansiella och andra kostnader som kan uppstå, vilket också inbegriper fall då det inte är möjligt att sälja materielen eller hyra ut den till någon annan. (I de fall materielen är anskaffad genom operationell leasing är det i stället industrin som har motsvarande risk.) ESV menar att en finansiell risk måste förenas med möjligheter för FMV att finansiera de kostnader som myndigheten har och som inte skulle täckas av intäkter.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Denna nivå på räntan bedömer ESV inte vara långsiktig. ESV menar att det behöver göras ett ställningstagande vid omläggningen om anslagen ska ta årliga hänsyn till ändringar i räntenivån genom pris- och löneomräkningen eller om anslagsberäkningen vid omläggningstillfället ska ta hänsyn till en långsiktigt mer hållbar ränta.

<sup>27</sup> Eftersom Försvarsmakten är den helt dominerande kunden och det inte finns någon garanti för att statsmakterna täcker kostnaderna med anslag behöver FMV i sin prissättning täcka sina risker för att sådana kostnader uppkommer. En sådan riskpremie skulle slås ut på samtliga materielsystem, vilket då ökar kostnaden per system för Försvarsmakten. Detta

## Statsmakternas styrning med en ny modell

Statsmakternas styrning av anskaffningarna kommer att förändras vid ett införande av modellen. I stället för att besluta om ett investeringsanslag, kommer riksdagen att besluta om ett driftsanslag samt om statskapitalets storlek. Däremot skulle riksdagen, liksom i dag, också fatta beslut om anskaffning av större materielobjekt samt den totala ramen för anskaffningarna. Detta innebär ingen ändring mot hur det fungerar i dag.

När det gäller bemyndigandena blir det något annorlunda. I dagens modell krävs riksdagens bemyndigande för att regeringen och dess myndigheter ska kunna ingå sådana åtaganden som Försvarsmakten gör mot industrin genom FMV och som medför behov av anslag på statsbudgeten efter det år statens budget avser<sup>28</sup>. Med statskapitalmodellen skulle riksdagen inte längre fatta beslut om bemyndiganden avseende framtida utgifter på *anslag*. Det finns därför ett behov av att ersätta dagens modell för beställningsbemyndiganden med en ny *form* för riksdagens inflytande över materielanskaffningarna. I stället för ett bemyndigande som avser belastning av framtida utgifter på anslag, bör riksdagen fatta beslut om framtida utgifter för materielanskaffning. Utredningen menar att även om denna typ av beslut inte är kopplat direkt till ett investeringsanslag, utan till en objektvis upprättad anskaffningsplan, får riksdagen möjlighet att utöva sin finansmakt.

Ett sätt att hantera detta skulle, enligt ESV, vara att inkludera beställningsbemyndigandena i en vidareutvecklad investeringsplan i form av en anskaffningsplan, som skulle kunna inkludera både de uppgifter som finns i nuvarande investeringsplan och de uppgifter som finns i dagens bemyndiganderedovisning<sup>29</sup>.

Den nya formen bör dock preciseras närmare, exempelvis med avseende på vad som ska underställas riksdagen, vilket handlingsutrymme som ska lämnas till regering och myndigheter och hur anskaffningsplanen ska se ut i detalj.

---

innebär att alla materielssystem får ett något högre pris, till följd av en ökad handlingsfrihet. I den samlade avgiften som Försvarsmakten får betala till FMV tillkommer därutöver kostnader för FMV:s egna verksamhet, som redan i dag finansieras via avgifter från Försvarsmakten.

<sup>28</sup> Lag (1996:1059) om statsbudgeten. Fr.o.m. 1 april 2011 gäller en ny budgetlag.

<sup>29</sup> Anskaffningsplanen kommer att förhålla sig till försvarslogistikplanen på samma sätt som dagens investeringsplan förhåller sig till materielplanen.

## Förstörd, skadad och överbliven materiel

Krigsmateriel, i form av plattformar med vapensystem, som förstörs i användning i militära insatser kan finansieras genom nedskrivning av statskapital. Detta innebär att statskapitalet i balansräkningen minskas med det belopp materieltillgången var bokfört till när den förstördes. ESV menar att detta är ett grundläggande skäl till att krigsmateriel bör finansieras med statskapital.

I flertalet fall är det naturligt att låta Försvarsmakten ta kostnaden för nedskrivningen av förstörd materiel, men ESV pekar på att det kan finnas ett behov av att anslagsmedel (för att finansiera nytt statskapital) för ersättningsinvesteringar tillförs<sup>30</sup>. Utgångspunkten är dock att detta bör ingå i den anskaffnings- och investeringsplanering som med denna finansieringsmodell får ökad vikt för statsmakternas styrning.

När materiel, oberoende av vilken typ det är fråga om, skadas i icke stridande verksamhet bör å andra sidan Försvarsmakten som disponerar materielen också stå för kostnader i form av reparationer och underhåll, men också eventuella extra nedskrivningskostnader. Nedskrivningen kan innebära en stor engångskostnad för Försvarsmakten och det kan uppstå situationer då kostnaden inte kan täckas inom driftsanslaget. Ett sätt att hantera detta skulle kunna vara att Försvarsmakten sprider sina risker för detta genom en försäkringsmässig lösning, i första hand hos FMV. Det innebär att Försvarsmakten i så fall skulle betala en försäkringspremie till FMV för materielen.

Ett speciellt fall uppkommer om statsmakterna bedömer att överbliven materiel bör förrådsställas för beredskapsändamål. I de fall det är fråga om anslagsfinansierad materiel bör avkastningsplikten upphöra för det statskapital som finansierar tillgångarna. FMV skriver i ett sådant fall ned statskapitalet i takt med att materielen skrivs av på det sätt som Försvarsmakten nu gör.

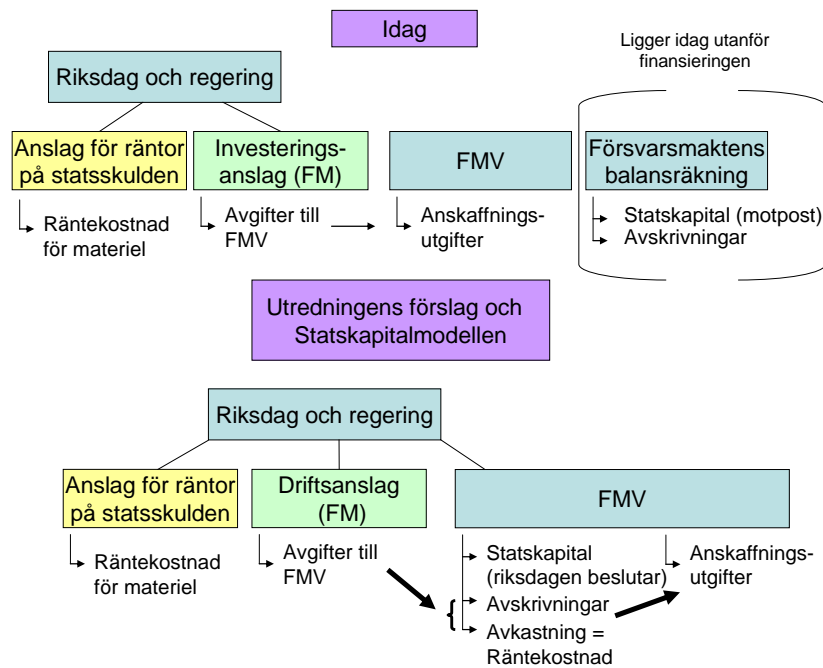
---

<sup>30</sup> Särskilt dyrbar krigsmateriel som förstörs under så extraordinära förhållanden som krig eller fredsfrämjande insatser bör hanteras genom nedskrivning av statskapitalet, eftersom beslut om insats kan få stora ekonomiska effekter till följd av beslut som fattas av statsmakterna och inte av Försvarsmakten.

## Avslutande iakttagelser

Även om statskapitalmodellen är annorlunda än den finansieringsmodell som används för närvarande, är ingen av beståndsdelarna i modellen egentligen något nytt. Statskapital och avskrivningar finns exempelvis redan i Försvarsmaktens årsredovisning, men är i dag inte en del i finansieringen (bild 17.2). Som framgår av bilden kommer utredningens förslag i kombination med ESV:s modell göra att den samlade bilden av ekonomin för materiel kommer att finnas i FMV.

**Figur 17.2** Finansieringsmodell för materielanskaffning i dag jämfört med utredningens förslag och statskapitalmodellen



Inte heller tillämpningarna är nya. Statskapital med avkastningskrav används till exempel i dag medan anslag för kapitaltillskott och tillstånd att behålla avkastningskravet har tillämpats längre tillbaka i tiden. Däremot är denna speciella kombination av tillämpningar ny. Det innebär ett annat fokus för statsmakternas styrning. De nya tillämpningarna gör att FMV kommer att behöva vissa undantag

från grundreglerna i budgetlag och kapitalförsörjningsförordningen för att det ska fungera som tänkt. Det finns dock möjligheter att få dessa undantag, utan att budgetlagen behöver ändras, genom att riksdagen fattar beslut om att tillämpa en annan modell.

### 17.3.3 Finansiering med bruttoanslag – Bruttoanslagsmodellen

Utredningen har även, med stöd av ESV, utformat en annan modell, bruttoanslagsmodellen, som möjliggör utredningens förslag på ny riskfördelning mellan Försvarmakten och FMV. Modellen rymms inom ramen för dagens principer för statsmakternas styrning av investeringar i försvarsmateriel.

#### Grundprincip för finansiering

Bruttoanslagsmodellen bygger på, liksom namnet antyder, att tillämpa en form av anslagstilldelning brutto. Liksom i den ovan beskrivna statskapitalmodellen kommer FMV att vid överföringen av ägarföreträdarkapet ta över bokförda anläggningstillgångar och motsvarande statskapital från Försvarmakten. För att FMV ska kunna investera i försvarsmateriel tilldelas myndigheten anslag för detta ändamål. Därmed finns det ett inflöde av medel som kan användas för betalning av leverantörer. När anslagsmedel tillförs redovisas dessa mot FMV:s statskapital. Statskapitalet görs avkastningspliktigt på samma sätt som i statskapitalmodellen. För att åstadkomma att Försvarmakten också får en möjlighet att påverka sina kostnader och därmed bättre utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt, kommer FMV att ta ut avgifter från Försvarmakten. Dessa avgifter kommer liksom i fallet med statskapitalmodellen att baseras på avskrivningar på de nyttjade tillgångarna och avkastning på statskapitalet.

För att kunna betala dessa kostnader kommer Försvarmakten att tilldelas driftsanslag. Detta innebär att statsmakterna fattar beslut om både anslag för FMV:s investeringar och för Försvarmaktens förbrukning av dessa investeringar. Detta leder till en belastning på utgiftstaket och statens budget vid två tillfällen. De avgifter som Försvarmakten betalar kommer att disponeras av FMV som använder dem för att täcka sina kostnader för avskrivning, ränta på

statskapitalet och eventuella kapitalkostnadskomponenter i OPS-lösningar. Medel motsvarande avskrivningar på tillgångar finansierade med statskapital och avkastning enligt avkastningskravet på under året disponerat statskapital<sup>31</sup> kommer FMV att betala till statens centralkonto och redovisa mot inkomsttitel. FMV:s resultat kommer således att uppvisa eventuella över- eller underskott som uppkommer till följd av att avgifterna inte exakt motsvarar de faktiska avskrivningskostnaderna och avkastningskravet. Därtill kommer FMV att, som i statskapitalmodellen, täcka eventuella kostnader för service, och underhåll, reserveringar för underskott i befintliga överenskommelser som kan sägas upp och för administrationskostnader. Det blir FMV:s ansvar att över tid genom effektiviseringar av verksamheten och en anpassad prissättning på sikt uppnå ett noll-resultat.

Liksom i fallet med statskapitalmodellen innebär således bruttoanslagsmodellen att de tillförda anslagsmedlen som redovisas som statskapital görs avkastningspliktiga. Därigenom möjliggörs en mer rättvisande bedömning och beslutssituation när det gäller olika finansieringslösningar. Det kommer dock inte vara möjligt att använda denna räntekomponent som ett sätt att få priskompensation eftersom den ska redovisas mot inkomsttitel. Detta kommer i stället att hanteras i samma typ av pris- och löneomräkningsoperation som i dag.

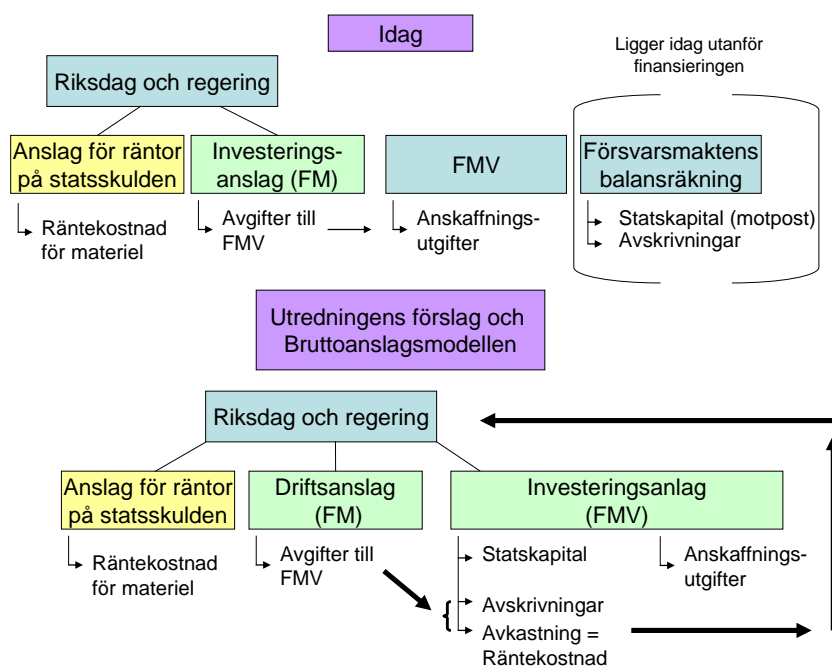
Bruttoanslagsmodellen påminner om statskapitalmodellen i sin utformning, vilket framgår av bild 17.3. Även med denna modell aktiveras såväl statskapitalet som avskrivningarna som en del i finansieringen. Skillnaden är att FMV:s anskaffningsutgifter inte kommer att vara beroende av dessa. Avgifterna som Försvarsmakten betalar kommer att gå via FMV in till statskassan igen.

---

<sup>31</sup> Ingående belopp + tillfört från anslag för investering – inlevererat motsvarande avskrivningar på befintliga tillgångar – avkastningskravet.



Figur 17.3 Finansieringsmodell för materielanskaffning i dag jämfört med utredningens förslag och bruttoanslagsmodellen



För att göra tillförseln av anslagsmedel ränteneutral ligger det nära till hands att hantera medlen i s.k. räntebärande flöde och tillföra dem till FMV:s räntekonto. När medlen tillförs bör de också redovisas mot statskapitalet och göras avkastningspliktiga. Till den del medlen inte omedelbart används för investeringar ger de ränta på räntekontot som kan användas för att betala avkastningskravet på medlen. De närmare formerna för redovisningen mot anslag och utbetalningen av anslagsmedel behöver med en sådan hantering läggas fast i förberedelserna för att införa den nya modellen. Betalningsplanen bör således utformas utifrån en historisk profil för betalningar i investeringsverksamheten och det kan övervägas att hantera dessa anslagsmedel på ett särskilt räntekonto. En alternativ möjlighet är att hantera medlen i ett icke räntebärande flöde<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Likviditetsbehovet tillgodoses i det fallet genom att betalningarna som görs för investeringar dagligen täcks från statens centralkonto. I den mån FMV i sin egen verksamhet skulle ha kostnader som ska finansieras från investeringsanslaget överförs pengar med lämplig periodicitet från statens centralkonto och förs till FMV:s räntekonto för att finansiera de utbetalningar som FMV gjort. Grunderna för redovisning mot anslag håller också på att

För bruttoanslagsmodellen gäller, som redan framgått, precis som för statskapitalmodellen att hanteringen av eventuella risk- och försäkringspremier kommer att belasta Försvarsmaktens driftsanslag.

### Statsmakternas styrning med bruttoanslagsmodellen

Bruttoanslagsmodellen kommer att möjliggöra att riksdagens och regeringens styrning bibehålls i stort sett i nuvarande form. En skillnad är dock att det kommer att finnas både ett investeringsanslag och ett förbrukningsanslag som hänger ihop, vilket måste beaktas när de beräknas. Formen för bemyndiganden kan vara densamma som i dagens system, dvs. gälla framtida utgifter mot anslag, men det bör övervägas om även alternativa finansieringsformer för materiel, som exempelvis leasing, kan beaktas. Bemyndigandet kommer också att riktas till FMV, i stället för till Försvarsmakten.

### Större eller mindre anskaffningsbehov och förstörd, skadad och överbliven materiel

I de situationer riksdag och regering bedömer att det behövs en ambitionshöjning kan detta hanteras genom att ett större investeringsanslag tilldelas, vilket är formen för att göra det i dag.

När det gäller förstörd, skadad och överbliven materiel kommer situationen att behöva anpassas jämfört med nuvarande modell och statskapitalmodellen. I bruttoanslagsmodellen levererar FMV i normalfallet in medel motsvarande av- och nedskrivningar till inkomsttitel på statens budget. Statskapitalet skrivs ned i samband med detta. För sådana extraordinära fall som det här förutsätts vara fråga om behöver därför statsmakterna besluta särskilt att nedskrivningen av statskapitalet inte ska redovisas mot inkomsttitel och

---

ändras på ett sätt som gör att investeringsanslagen med fördel kan hanteras i icke räntebärande flöde. I de ändringar av förordningar, som regeringen beslutat till följd av den nya budgetlag som träder i kraft den 1 april 2011, anges att utgifter för anskaffning av tillgångar ska redovisas mot anslag med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Med en sådan grund för att redovisa mot anslag för investeringar i försvaret är det logiskt att redovisa tillskott av statskapital med samma belopp. Då anskaffningarna tagits upp i balansräkningen redovisas alltså ett anslagsutfall och ett tillskott av statskapital. Som en följd av tillskottet av statskapital uppkommer krav på FMV att ge staten avkastning på statskapitalet. Avkastningskravet kan FMV tillgodose genom att FMV kan tillhandahålla materielen till Försvarsmakten.

således inte heller likvidmässigt betalas till statens centralkonto. Åtgärden motsvarar den nedskrivning av statskapitalet som efter statsmakternas beslut görs i statskapitalmodellen.

### 17.3.4 En jämförande analys av modellerna

#### Gemensamma faktorer

Båda de presenterade modellerna uppfyller utredningens krav på att åstadkomma en riskdelning mellan Försvarmakten och FMV samt att FMV kan överta ägarföreträderskapet.

I båda modellerna kommer den ekonomiska hanteringen av materielen att bli enklare för Försvarmakten. För det första kommer myndigheten enbart att behöva hantera driftsanslag. De problem som i dag finns med att redovisa utgifter och kostnader blandat mot ett och samma anslag kommer därmed att försvinna. För det andra kommer Försvarmakten att ha förutsägbara materielkostnader.

FMV kommer däremot att få mer omfattande uppgifter till följd av ett byte av finansieringsmodell. Det kommer att vara olika finansieringslösningar för olika materielsystem och för investeringar som FMV själva behöver göra för att kunna lösa sina uppgifter. Detta behöver FMV kunna hantera och sedan kunna ha en spårbarhet i sin prissättning gentemot Försvarmakten.

Ur ett redovisningsperspektiv kommer statens årskostnad för materielen att bli mer tydlig på så sätt att avkastningskravet, som i princip motsvarar räntekostnaderna, redovisas inom försvarsområdet. Kostnaderna för nyttjandet av materielen tydliggörs också.

#### Statskapitalmodellen

Statskapitalmodellen skulle minska statsmakternas handlingsfrihet i förhållande till utgiftstaket jämfört med dagens situation. När utgiftsbegränsningar införs beroende på exempelvis oväntade utgiftsökningar eller inkomstminskningar inom vissa områden innebär det att vissa myndigheter inte får utnyttja hela sitt anslag. Därmed undviks att utgiftstaket totalt sett överskrids. I fallet med statskapitalmodellen kommer det vara möjligt att stoppa inte redan genomförda anskaffningar, vilket kommer få till följd att statens lånebehov blir lägre. Däremot kommer detta inte ge någon påverkan på utgiftstaket, eftersom anskaffningarna inte belastar något anslag.

Utifrån ett styrningsperspektiv innebär statskapitalmodellen ökad tydlighet. Modellen medger en materielstock som är värdemässigt konstant över åren. Ett sätt att se på detta är att materielstocken motsvarar en av statsmakterna beslutad nivå för operativ förmåga och beredskap vid en given tidpunkt, under förutsättning att förbanden är materieluppfyllda. Ändringar av ambitionsnivån, som påverkar materielstockens storlek, kommer att kräva att anslagsmedel (för statskapital) tillförs. Detta ger, jämfört med i dag, en tydligare koppling mellan dels ambitionsnivå (förmåga) och anslagsnivå, dels ambitionshöjningar/-sänkningar och behov av anslagshöjningar/-sänkningar (tillskott respektive minskning av statskapital netto).

Det bör dock påpekas att det vid överföringen av statskapital från Försvarsmakten till FMV måste säkerställas att nivån på statskapitalet är tillräcklig för att få den nya insatsorganisationen materieluppfyllt. I nuläget utgörs statskapitalet till stor del av värdet på historiska anskaffningar och nivån är därmed inte anpassad till de nya kraven och förutsättningarna.

När det gäller verksamhetsperspektivet finns det en fördel i att statskapitalet, och eventuell avkastning som FMV fått behålla, kommer att ligga kvar hos FMV över årsskiftet. Det är inte ovanligt att det inträffar leveransförseningar som innebär att leveranser kommer ett eller flera budgetår senare än vad som ursprungligen var planerat. Om dessa leveranser är av större omfattning (exempelvis leveransen av Helikopter 14) innebär det att en stor summa (i helikopterfallet cirka 1,5 miljarder kronor) kan komma att belasta anslaget först året eller åren därpå. Med dagens system uppkommer då dels ett anslagssparande under innevarande år som uppgår till 1,5 miljarder kronor och dels tillkommer en anslagsbelastning på motsvarande summa året därpå. Ett anslagssparande som är högre än 3 procent får i dagens läge inte behållas i myndigheten med mindre än att regeringen beslutar om detta<sup>33</sup>. Om ett befarat eller uppkommet anslagssparande över 3 procent, som beror på leveransförseningar, riskerar dras in till statskassan påbörjas ofta ett arbete med att kompensera det uteblivna utfallet med andra, nya och möjliga leveranser eller genom att försöka tidigarelägga andra leveranser i syfte att säkerställa en finansiering för dessa inom de tilldelade anslagsmedlen. Denna typ av extraordinära åtgärder som uppkommer med anledning av faktiska leveransförseningar tar mycket kraft från ordinarie verksamheten i

<sup>33</sup> För investeringsanslag är huvudregeln fr.o.m. förra årets prövning av anslagssparande att allt anslagssparande dras in. Se cirkulär nr Fi 2010:5.

FMV, vilket påverkar förutsättningarna att leverera andra varor och tjänster till Försvarsmakten. En finansieringslösning enligt statskapitalmodellen gör att leveransförseningarna kan hanteras mer effektivt i och med att FMV har finansiella medel tillgängliga hos Riksgälden för avräkning mot statsskulden tills leveransen kommer<sup>34</sup>.

### Bruttoanslagsmodellen

Med bruttoanslagsmodellen kommer statsmakternas styrning att i allt väsentligt kunna bestå i nuvarande form. Det kommer också att, som i dag, vara möjligt att reglera utgiftstaket med hjälp av utgiftsbegränsningar på investeringsanslaget.

Utgiftstakets nivå kommer dock att höjas totalt sett, eftersom Försvarsmaktens driftsanslag kommer att ökas med kostnaderna för avskrivningar och avkastning på statskapitalet.

I bruttoanslagsmodellen kommer de två anslagen att vara storleksmässigt kopplade till varandra, vilket innebär att ändringar i investeringsanslaget kommer att föranleda behov av ändringar även i det andra<sup>35</sup>.

Den tidigare redovisade problematiken med förskjutningsplaneringen i samband med leveransförsening kommer att vara densamma som i dag med bruttoanslagsmodellen. Den kan till och med komma att bli mer besvärlig, eftersom det inte längre kommer att finnas ett förfarande med milstolpesfakturering mellan Försvarsmakten och FMV. Därmed kan omförhandlingar med industrin komma att bli aktuella. Regeringen har dock möjlighet att liksom i dag besluta om att myndigheten får behålla anslagssparandet.

Om anslagen överförs från statens centralkonto till FMV:s räntekonto, kan det bli längre perioder då ekonomiska medel blir liggande och inte används, vilket också är en följd av att milstolpesfaktureringen försvinner. Detta kan påverka möjligheterna till uppföljning av nettoutlåningen i staten. En exakt överensstämmelse mellan överföring av medel till och betalning från myndighetens räntekonto är svår att uppnå, men för att få en bättre uppföljning kan som redan nämnts betalningsprofiler utredas och övervägas om FMV ska ha två räntekonton. Ett för investeringar och ett för övrig

<sup>34</sup> Regeringen kan å andra sidan, om den anser att förskjutningsplaneringen är ett problem, inom ramen för dagens system motverka det genom att den i förekommande fall kan besluta om att myndigheten får behålla mer än 3% och att klart och tydligt kommunicera det till myndigheten.

<sup>35</sup> Denna koppling finns till del i statskapitalmodellen också, men är mer accentuerad här.

verksamhet. Ett alternativ som skulle lösa dessa problem är att inte hantera investeringsanslagen i räntebärande flöde<sup>36</sup>. En sådan lösning behöver inte heller vara negativ för likviditetsstyrning och möjligheterna att föra ut rättvisande räntekostnader.

### 17.3.5 Utredningens överväganden

De två modellerna får olika konsekvenser vid ett genomförande. Statskapitalmodellen innebär att statsmakternas styrning ändras och får ett annat fokus jämfört med i dag. Enligt utredningens bedömning kan den ändrade styrningen leda till en ökad tydlighet mellan verksamhet och finansiering. Däremot kommer det inte vara möjligt att använda materielanslaget för att reglera utgiftstaket. Den uppföljning som görs av olika budgetpolitiska variabler behöver också ändras för att uppnå en likvärdig uppföljning i förhållande till i dag. För myndigheterna finns det fördelar med modellen då förskjutningsplanering inte kommer att uppstå pga. befarad brist på tillgängliga medel nästkommande år.

Bruttoanslagsmodellen innebär att styrningen från statsmakternas sida kan vara i princip densamma. Någon förändrad hantering behöver inte föreläggas riksdagen för beslut. Regleringen av utgiftstaket och uppföljningen mot de budgetpolitiska målen kan också göras på i huvudsak samma sätt som i dag. För myndigheterna innebär dock modellen att förskjutningsplaneringen kvarstår. Uppföljningen av nettoutlåningen skulle också kunna bli något svårare.

För utredningens vidkommande är fokus att åstadkomma besparingar och effektivitet. Utifrån detta perspektiv är det viktigaste att en ändring av finansieringsmodell kommer till stånd som stödjer dessa strävanden. Utredningen bedömer att de ekonomiska drivkrafterna som en ändrad finansieringsmodell medför, kommer att innebära effektiviseringar genom fokus på livscykelkostnader och ett mer relevant beslutsunderlag för såväl Försvarsmakten som riksdagen och regeringen.

Utredningen föreslår därför att statsmakterna ändrar sin styrning och finansiering till följd av att myndigheterna får nya roller

---

<sup>36</sup> Uppföljningen av statens budget, statens utgiftstak och relationen mellan utgiftstak och det finansiella sparandet (överskotts målet) blir även i bruttoanslagsmodellen mer komplicerad än för närvarande främst mot bakgrund av att det tillkommer anslag för kapitalkostnader hos Försvarsmakten, men också frågan om hur investeringsanslaget hanteras har betydelse för denna uppföljning. Särskilt att göra dessa anslagsmedel räntebärande kan komplicera uppföljningen. Detta talar för att överväga att hantera investeringsanslagen i icke räntebärande flöde. Problemen till följd av en ändrad hantering kan således begränsas.

och att regering och riksdag beslutar införa en ny modell för finansiering av materiel som möjliggör riskdelning mellan Försvarsmakten och FMV. Utredningen föreslår vidare att regeringen ger i uppdrag till berörda myndigheter att, med stöd av ESV, framtaga sådan dokumentation som erfordras för att beslut ska kunna fattas i samband med övriga beslut i anledning av utredningens besparingsförslag.

## 17.4 Förändringar i anslag och anslagsstruktur

### 17.4.1 Flera motiv för att ändra anslag och anslagsstruktur

Under Försvarsstrukturutredningens arbete har det blivit tydligt att det finns flera skäl att se över den rådande anslagsstrukturen och fördelningen mellan anslag på försvarsområdet. Det gäller främst de anslag som för närvarande disponeras av Försvarsmakten, dvs. anslagen:

- 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*
- 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*
- 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*
- 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*
- 1:5 *Forskning och teknikutveckling*

För det första lägger utredningen förslag som påverkar anslagsfördelningen mellan olika anslag. Detta gäller fallet med överföringen av större delen av Försvarsmaktens logistiks (FMLOG) verksamhet till FMV. För det andra kräver ett införande av utredningens förslag om en ändrad finansieringsmodell att nuvarande materielanslag förändras. För det tredje har utredningen föreslagit att statsmakterna lägger ökat fokus på styrning och uppföljning av livscykelkostnaderna. En del i ett sådant fokus är att anpassa materielanslagen för att stödja ett livscykelkostnadsperspektiv. För det fjärde har utredningen i kapitel 10 *Försvarsmaktens behov av stöd* och kapitel 11 *Forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning som svarar mot nya krav och behov* uppmärksammat att det kan finnas en anledning att eftersträva en högre samstämmighet mellan de anslag som Försvarsmakten tilldelas och myndighetens verksamhetsgrenar.

## Ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV

Utredningens förslag att verksamheter vid FMLOG flyttas från Försvarsmakten till FMV kommer innebära att anslagsnivåerna för anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* kan behöva justeras utifrån hur kostnaderna för de flyttade verksamheterna vid FMLOG fördelas på dessa två anslag.

I samband med införandet av en ny finansieringsmodell kommer anslagen att behöva förändras. Oavsett vilken modell som väljs kommer Försvarsmakten att få disponera ett drifts- (eller förbrukningsanslag) för materielutnyttjande. Hur stort driftsanslaget ska vara behöver då räknas ut. I det fall statskapitalmodellen väljs kommer investeringsanslaget att utgå.

### Fokus på livscykelkostnader när anslagen beräknas

En ökad fokusering på livscykelkostnader kan på sikt påverka anslagsstrukturen. Dagens två materielanslag (1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*) hanterar olika delar av livscykelkostnaderna. Idealt sett borde dessa två läggas samman till ett enda anslag. Inom denna totala anslagsram skulle sedan mixen mellan anskaffning, vidmakthållande och avveckling fritt kunna variera. Hur stor andel av anslaget som gått till respektive del skulle sedan kunna följas upp.

De nuvarande två materielanslagen infördes under 2009. Tidigare ingick anskaffning och vidmakthållande i samma anslag. En av anledningarna till delningen var att riksdagen tidigare tillkännagivit som sin mening att fler anslag skulle upprättas<sup>37</sup>. Med nuvarande uppdelning krävs riksdagsbeslut för att kunna göra omföringar mellan anskaffning och vidmakthållande/avveckling. Uppdelningen innebär vidare en lägre flexibilitet utifrån Försvarsmaktens perspektiv, eftersom myndigheten måste invänta riksdagens och därefter följande regeringsbeslut innan omfördelning kan göras om behov uppstår under budgetåret. Risken är att detta förfarande leder till att Försvarsmakten av tidsskäl nödgas anpassa materieförsörjningen efter fördelningen på anslagsramarna i stället för att

---

<sup>37</sup> Prop. 2008/09:1.



styra om fördelningen mellan anslagen efter de behov myndigheten har.

Om statsmakterna ändå beslutar att bibehålla den nuvarande uppdelningen av materielanslagen bör det finnas en beredskap för att det kan komma att uppstå stora svängningar i anslagen mellan åren, då olika materielsystems kostnader för anskaffning, vidmakthållande respektive avveckling faller ut. För att kunna förutse detta och ta in variationerna i planeringen är det viktigt att Försvarsmakten och FMV kan ge ett tillräckligt bra beslutsunderlag för regering och riksdag att ta ställning till.

### Bättre överensstämmelse mellan verksamhet och anslag

Som analysen i kapitel 10 *Försvarsmaktens behov av stöd* och kapitel 11 *Forskning och utveckling samt materiel- och logistikförsörjning som svarar mot nya krav och behov* visar är det med rådande anslagsstruktur och -indelning svårt att härleda utfallet av verksamheten, fördelad på verksamhetsgrenar, gentemot anslagen. Detta leder till att Försvarsmakten (korrekt) redovisar verksamhetens kostnader fördelade på anslag på följande sätt (tabell 17.1).

**Tabell 17.1 Verksamhetsgrenarnas anslagsutfall 2009 (miljoner kronor)<sup>38</sup>**

Verksamhetsgrenar	Anslag					Summa
	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	
VG1	3 967	1 627				5 594
VG2	13 842		7 838	6 409		28 089
VG3	493		790	188	977	2 448
VG4	518					518
VG5						
VG6	12					12
<b>Summa</b>	<b>18 833</b>	<b>1 627</b>	<b>8 628</b>	<b>6 597</b>	<b>977</b>	<b>36 662</b>

VG1: Insatser (nationellt och internationellt), VG2: Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap, VG3: Utveckling, VG4: Övrig verksamhet, VG5: Fredsfrämjande insatser, VG6: Stöd till samhället.

Som framgår av tabell 17.1 är det flera verksamhetsgrenar som belastar de olika anslagen. Störst spridning på anslag har verksamhetsgren 3, vilken innefattar den utvecklingsverksamhet som För-

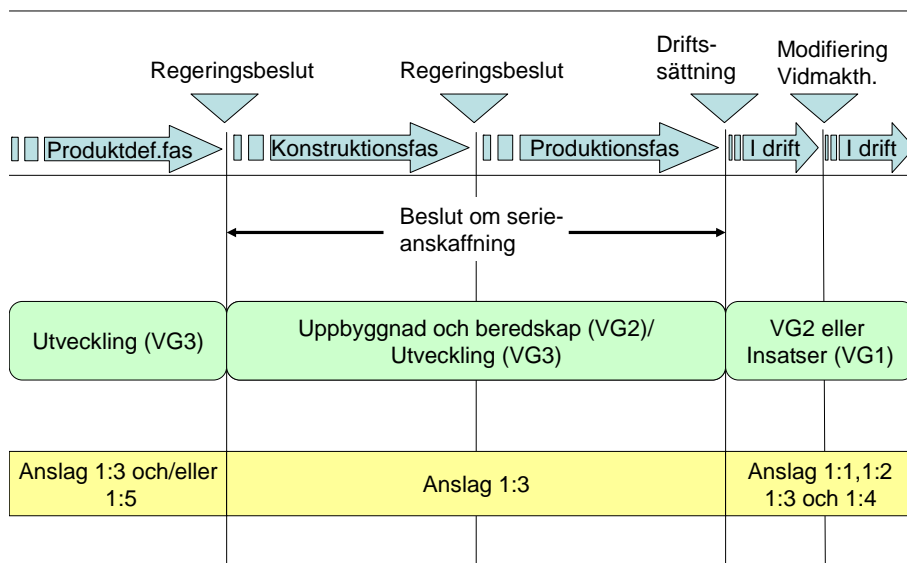
<sup>38</sup> Förenklad redovisning härledd ur Försvarsmaktens årsredovisning för 2009, s. 47.

svarsmakten bedriver. Det kan alltså handla om förbandsutveckling, materielutveckling samt forskning och teknikutveckling. Verksamhetsgren 2 belastar också flera anslag. I och med att anslagen och verksamhetsgrenarna inte överensstämmer kan det uppstå spårbarhetsproblem. Exempelvis kan det framstå som otydligt att Försvarsmaktens insatser uppgår till närmare 5,6 miljarder kronor, medan riksdagens fattat beslut om ett anslag för fredsfrämjande insatser som uppgår till 1,6 miljarder kronor. På samma sätt finns otydligheter mellan verksamhetsgren 3, Utveckling, och anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling*.

Enligt utredningen är det önskvärt att det så långt möjligt finns förutsättningar för en spårbarhet mellan verksamhet och anslag. En svårighet med såväl anslagsstruktur som verksamhetsgrensstruktur är att det finns en blandning av resurser och produkter i båda. Exempelvis är anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* riktade till Försvarsmaktens produkter i form av beredskap och insatser, medan materielanslagen riktar sig till verksamhet som används för att bygga upp dessa produkter. När det gäller verksamhetsgrenarna är i stället de flesta indelade efter produkter, undantaget verksamhetsgren 3 Utveckling, som kan vara bådadera.

En annan svårighet, som gäller materielförsörjningen, är att verksamhetsgrenarna och anslagen även riktar sig till olika tidpunkter i livscykeln för ett materielsystem (bild 17.4).

Figur 17.4 Exempel på ett materielsystems faser i relation till verksamhetsgrenar och anslag (förenklad bild)



I utvecklingskedet, som kan omfatta såväl produktdefiniering och konstruktion, belastar kostnaden för ett materielprojekt anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och/eller 1:5 *Forskning och teknikutveckling* och redovisas inom verksamhetsgren 3 Utveckling. När Försvarsmakten fattar beslut om serieanskaffning förs projektet till verksamhetsgren 2 Uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap. Beslutet innebär också att materielsystemet tas upp som en tillgång i balansräkningen. Beslut om serieanskaffning är dock inte med automatik kopplat till något regeringsbeslut och det kan ske vid olika tidpunkter. I driftsfasen kan materielen användas till insatser eller i ordinarie förbandsverksamhet inklusive beredskap, vilket betyder att den kan få ett kostnadsutfall både i verksamhetsgren 1 Insatser och verksamhetsgren 2. Detta motsvaras också av att anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* kan belastas. Vid större halvtidsmodifieringar belastas anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* av kostnaderna, medan mindre översyner normalt belastar anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel*

*och anläggningar.* När det sen kommer till avveckling kommer kostnaderna att belasta anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar.*

Detta gör att det är svårt att få en överblick över hur materielkostnaderna fördelar sig på anslag och verksamhetsgrenar, hur kostnaderna hänger ihop med varandra och vad som är en följd av vilket beslut. Verksamhetsgren- och anslagsstrukturen försvårar också den objektvisa uppföljningen av redan fattade investeringsbeslut samt möjligheten till efterkalkyler.

#### 17.4.2 Utredningens överväganden

De ovan uppräknade skälen till förändringar i anslagsfördelning och anslagsstruktur har olika utgångspunkter. Utifrån de direktiv som utredningen har att förhålla sig till måste fokus ligga på att underbygga utredningens förslag om en sammanhållen försvarslogistik genom förändringar rörande anslagen som är kopplade till materiel. Därför tar utredningen inte något helhetsgrepp om anslagsstrukturen.

De ändringar som Försvarsstrukturutredningen föreslagit inom försvarslogistiken handlar om att i steg 1 flytta verksamhet mellan Försvarsmakten och FMV, att rationaliseringar genomförs i steg 2 och att ytterligare renodling av ansvar och risk görs i steg 3. När det gäller anslagen är utredningens förslag att regering och riksdag överväger att lägga samman de två materielrelaterade anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* till ett anslag som benämns Försvarslogistik. Ändamålet med det nya anslaget bör även innefatta logistikverksamhet som idag finansieras av anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Detta möjliggör en tydligare fokusering på livscykelkostnaderna och bidrar till att styrningen och finansieringen av materiel- och logistikförsörjning blir sammanhållen.

På sikt kan anslagsstrukturen dock behöva utvecklas för att bättre motsvara den verksamhet som bedrivs inom försvarsområdet. På samma sätt kan Försvarsmaktens verksamhetsgrenar behöva ses över och analyseras. Ett sådant utvecklingsarbete skulle kunna ta sitt avstamp i det krav på operativ förmåga som riksdag och regering fattat beslut om, dvs. att Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genom-

föra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen<sup>39</sup>. Detta skulle kunna vara en utgångspunkt för en indelningsgrund för anslagen. I detta sammanhang är det viktigt att, så långt det är möjligt, få en ensad indelningsgrund. Exempelvis bör inte verksamhet blandas med kostnadsslag, eller output med input. Detta gäller för både anslag och anslagsposter.

---

<sup>39</sup> Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:22.