

RiR 2004: 6

# Materiel för miljarder

*– en granskning av försvarets materielförsörjning*

ISBN 91-7086-007-6

RiR 2004:6

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

---

Till regeringen  
Försvarsdepartementet

Datum 2004-03-26  
Dnr 31-2003-0391

## Försvarets materieförsörjning

Riksrevisionen har granskat försvarets materieförsörjning. Syftet med granskningen har varit att studera bindningarna i materielplaneringen och de konsekvenser dessa fått för möjligheterna att förverkliga försvarsreformens beslut. Riksrevisionen har också granskat de åtgärder som vidtagits för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen och hur det internationella materielsamarbetet utvecklats. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Företrädare för Försvarsdepartementet, Försvarmakten, Försvarets materielverk och försvarsindustrin har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till slutrapporten.

I enlighet med 9 § i lagen (2002:12) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ulla Andrén* har varit föredragande. Revisor *Ragnar Mårdh* och revisionschef *Pertti Nordman* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Ulla Andrén

cc. Försvarmakten  
Försvarets materielverk



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens syfte och bakgrund	19
1.1 Nya förutsättningar för materieförsörjningen	19
1.2 Granskningens bakgrund	20
1.3 Riksdagsbeslut som granskningens utgångspunkt	21
1.4 Granskningens syfte	23
1.5 Granskningens genomförande	23
2 Materieförsörjning för insatsförsvaret	25
2.1 Försvarsbeslut och materieförsörjning	25
2.2 Hotbilder, operativ förmåga och funktionsplanering	26
2.3 Teknisk utveckling	27
2.4 Materiel för ett nätverksbaserat försvar	28
2.5 Internationellt materielsamarbete och svensk export av försvarsmateriel	29
3 Ekonomi och finansiering	31
3.1 Försvarsutgifter i ett internationellt perspektiv	31
3.2 Försvarsbeslut och budgetprocess	32
3.3 Materielanslaget	35
3.4 Statens ekonomistyrning	38
3.5 Prognoser	42
3.6 Ändrade ekonomiska förutsättningar	44
3.7 Sammanfattande iakttagelser	48
4 Materielprocessen	51
4.1 Materielprocessen och utnyttjande av materiel	51
4.2 Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi	52
4.3 Planering och genomförande av materieförsörjningen	53
4.4 Uppföljningar och prognoser	55
4.5 Upphandling	57
4.6 Kravdokument och beslutsunderlag	58
4.7 Organisation och ansvar	60
4.8 Tillämpningen av Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi	62
4.9 Sammanfattande iakttagelser	63
5 Bindningar i materielplaneringen	65
5.1 Bindningar och beroenden	65
5.2 Orsaker till bindningar	67
5.3 Analys av olika faktorer som påverkar bindningarna	70
5.4 Åtgärder för att öka handlingsfriheten	75
5.5 Sammanfattande iakttagelser	77

6	Den transnationella svenska försvarsindustrin och internationellt samarbete	79
6.1	Från svensk till transnationell försvarsindustri	79
6.2	Svenskt internationellt samarbete	81
6.3	Begränsningar för internationellt försvarsmaterielsamarbete	84
6.4	Förutsättningar och risker för internationellt försvarsmaterielsamarbete	86
6.5	Sammanfattande iakttagelser	87
7	Internationellt materielutvecklingssamarbete	89
7.1	Robotprojekten IRIS-T, Meteor och NLAW	89
7.2	Argument för internationellt materielutvecklingssamarbete	91
7.3	Fördelar, risker och bindningar i internationellt materielutvecklingssamarbete	92
7.4	Prioriteringar för materielutvecklingssamarbete	101
7.5	Sammanfattande iakttagelser	108
8	Beslutsprocesserna kring materieförsörjningen	111
8.1	Formellt styrsystem	111
8.2	Informellt styrsystem	112
8.3	Problemområden	114
8.4	Sammanfattande iakttagelser	119
9	Slutsatser och rekommendationer	123
9.1	Revisionsfrågorna	123
9.2	Materielplaneringens bindningar och deras konsekvenser	123
9.3	Åtgärder för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen	125
9.4	Utvecklingen av det internationella materielsamarbetet	127
9.5	Rekommendationer	128
	Bilaga 1 Bakgrundsfakta materielsystem	131
	Bilaga 2 Anslagsutvecklingen åren 2000–2004	141

# Sammanfattning

## Försvarets materieförsörjning

Försvarets materieförsörjning är en komplex process som inrymmer många och svåra avvägningar. Den finansieras genom ett årligt anslag om knappt 20 miljarder kronor, som disponeras av Försvarmakten (FM). Beslut om försvarsmateriel är vanligen långsiktiga till sin karaktär och av stor väsentlighet för landets säkerhet. De huvudsakliga aktörerna i materieförsörjningsprocessen är riksdag, regering, FM, Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och försvarsindustrin. Militär och kommersiell sekretess gör att möjligheterna till insyn är begränsad.

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning av försvarets materieförsörjning är den försvarsreform som riksdagen fattat beslut om under perioden 1999–2001. Denna innebär en genomgripande reformering av det svenska försvarets mål, omfattning och struktur. Invasionsförsvaret ska enligt reformen ersättas av ett insatsförsvaret, som ska utvecklas mot att bli nätverksbaserat. Det svenska försvarets internationella samarbete är en viktig del av försvarsreformen.

Vid riksdagens beslut i mars år 2000<sup>1</sup> fastslogs inriktningen av FM:s materielanskaffning samt forskning och teknikutveckling. Denna förtydligades ytterligare genom betänkandet Materieförsörjning och forskning som riksdagen biföll i juni år 2002<sup>2</sup>. Behovet av en övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning, forskning och teknikutveckling fastslogs samtidigt. Riksdagens insyn i och inflytande över frågor som rör materieförsörjning bör också förstärkas enligt betänkandet.

Handlingsfrihet är ett nyckelord i riksdagsbesluten. Detta innebär att FM:s materieförsörjning ska förändras för att bli mer flexibel och kunna anpassas till nya hot och förändrade krav på det militära försvaret. Materielplaneringen måste innehålla ekonomiskt utrymme för framtida anskaffningsbehov som inte är bundet till specifika objekt eller system. Vidare understryks att utveckling och anskaffning av försvarsmateriel ska inriktas så att den tillgodoser behovet vid internationell samverkan, s.k. interoperabilitet. En internationellt

---

<sup>1</sup> Prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

<sup>2</sup> Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, bet. 2001/02:FöU11.

väl integrerad försvarsindustri med hög kompetens ska bidra till att säkerställa den svenska materieförsörjningen.

Det har emellertid funnits farhågor om att materielanslaget under de närmaste åren både är överintecknat och uppbundet av åtaganden som härrör från det tidigare invasionsförsvarets behov.

## Granskningens syfte

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen sett det angeläget att granska försvarets materieförsörjning och syftet med föreliggande rapport är att belysa:

- Vilka har de försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska bindningarna i materielplaneringen varit och vilka konsekvenser har dessa bindningar fått för möjligheten att förverkliga försvarsreformens beslut?
- Vilka åtgärder har varit möjliga att vidta för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen och vad har regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk gjort?
- Har det internationella materielsamarbetet utvecklats i enlighet med statsmakternas uppdrag?

## Nya förutsättningar för materieförsörjningen

Försvarmakten har genom försvarsreformen omstrukturerats kraftigt och antalet insatsförband har reducerats. Samtidigt ska försvarets förmåga till internationell krishantering och säkerhetsfrämjande samarbete öka.

Även försvarsindustrin har omstrukturerats och ett mindre antal transnationella företag dominerar i dag den internationella försvarsmaterielmarknaden. Den svenska försvarsindustrin har under senare år successivt blivit utlandsägd. Internationellt materielsamarbete utvecklas alltmer, både mellan stater och mellan försvarsindustrier.

Samtidigt är den internationella marknaden för försvarsmateriel inte en fri marknad. Vid produktion av högteknologiska materiel-system är det inte ovanligt att huvudleverantören endast kontrollerar delar av produktionen och är beroende av underleverantörer i olika länder. Begränsningar för internationellt försvarsmaterielsamarbete som t.ex. exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner blir då alltmer besvärande.

Den snabba tekniska utvecklingen har under senare år radikalt förändrat förutsättningarna för utveckling av försvarsmateriel.



Modern teknik som sensorer, datorer och nätverk ger nya möjligheter för informations-, vapen- och ledningssystem.

## Ekonomi och finansiering av materieförsörjningen

I internationell jämförelse är FM:s materielanslag relativt stort och utgör ungefär hälften av försvarsanslaget. Nyanskaffning av materiel svarar för drygt en tredjedel av det totala försvarsanslaget. Dagens relativt höga utgifter för materiel är delvis en konsekvens av de omfattande materielbeställningar som gjorts under andra säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar. En central avvägningsfråga för riksdag och regering är hur stor del av materielanslaget som ska gå till materielanskaffning och hur mycket som ska satsas på forskning och teknikutveckling inom materielområdet.

Under försvarsbeslutsperioden har statsmakternas förändringar av materielanslaget och de disponibla medlen påverkat materielplaneringens genomförande och därmed materieltillförseln till insatsförsvaret. Indraget anslagssparande samt tillkommande uppdrag och utgifter har minskat det ekonomiska utrymmet för materiell förnyelse med flera miljarder kronor. Tillsammans med de bindningar och trögheter som finns inom systemet för materielplaneringen påverkas effektivitet och resurshushållning negativt.

Materielanslaget justeras årligen med hjälp av ett försvarsprisindex. Därutöver sker olika förändringar, t.ex. omDispositioner till andra anslag. Anslagsförändringar redovisas inte tydligt i budgetpropositionerna. Förändrade anslagsnivåer härrör såväl från FM:s förslag i budgetunderlag som politiska omprioriteringar och restriktioner, i en växelverkan som gör det svårt att avgöra var och hur förändringarna initierats.

Genom beslut om bemyndiganderamar har riksdagen givit regeringen och försvarsmyndigheterna möjligheter att teckna långsiktiga avtal som innebär framtida utgifter för staten. Utifrån redovisningen i budgetpropositionen av bemyndiganden är det dock svårt för riksdagen att pröva storleken av dessa då det saknas uppgifter om bemyndigandets kopplingar till de olika materielobjekten (beställningarna).

Då materielanslaget är så stort att dess utfall påverkar statsbudgeten påverkas regeringens styrning av materieförsörjningen i hög grad av budgetlagen och dess utgiftstak. Möjligheterna för FM att hantera förändrade ekonomiska ramar försvåras av den begränsade handlingsfriheten i materielplaneringen och svårigheterna att göra prognoser för anslagsutfallet. Industrins förmåga att leverera i tid,

FMV:s förmåga att effektuera planerade beställningar samt oförutsedda kostnadsökningar är faktorer som påverkar anslagsutnyttjandet.

Försvarets materielverks affärsmässighet äventyras om inte FMV kan finansiera de avtal FMV gjort med sina leverantörer. När FMV ges i uppdrag att omförhandla leveranser med industrin blir resultatet vanligen ökade kostnader för FM. Riksdagen förväntar sig, enligt beslut i juni 2002, att regeringen ska lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen. Något sådant förslag har dock hittills inte lämnats.

Större investeringar i materielssystem styrs och följs upp av riksdag och regering i s.k. objektsramar. Dessa ska ha ett väldefinierat innehåll, en tidsplan och en ekonomisk ram. När objektsramarnas jämförbarhet minskar på grund av ändringar i materielinnehåll, men även vad gäller tidsplan och ekonomisk ram, behöver redovisningen av objektsramarna förbättras. Behovet av objektsramar förändras också när antalet stora projekt minskar och man delar upp anskaffningarna i olika projektfaser. Det är enklare att styra kortare materielprojekt, samtidigt som det fortsatt finns behov av att se på helheten av projektfaserna i ett större perspektiv.

## Materielplaneringen

Materielplaneringen utgår från den process där FM planerar, beställer, styr produktionen och redovisar gentemot materielanslaget. Försvarets materielverk levererar över 90 procent av den materiel som FM beställer. Ett samordningsavtal reglerar relationerna mellan myndigheterna.

För att statsmakterna ska kunna styra och följa upp materieförsörjningen krävs att sambanden (spårbarheten) mellan försvarets operativa förmåga och materielbehov är klara. Försvarsmakten arbetar med att tydliggöra sambandet mellan materielplaneringen och de relaterade processerna för utveckling av krigsförband och funktioner.

Materielprocessen omfattar en årlig cykel med en rad dialoger och avvägningar. Den resulterar i en materielplan som finns i en långsiktig version och en produktionsplan för det kommande året. Uppföljningen av materielplaneringen är omfattande men trots detta kan de fördyringar, förseningar och kvalitetsbrister som uppkommer vid genomförandet vara svåra att hantera.

Den långsiktiga materielplaneringen är intecknad av lagda och planerade beställningar och av s.k. logiskt bundna uppdrag fram till

2007–08. Naturlig nog är det de stora kontrakten som står för de huvudsakliga bindningarna. Detta innebär möjligheterna att skapa fritt planeringsutrymme i enlighet med försvarsreformens intentioner är begränsade.

Materielplaneringens bindningar kan kategoriseras som säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. De säkerhets- och försvarspolitiska bindningarna avser framför allt långsiktigt internationellt materielsamarbete och industripolitiska hänsyn. Tekniska och industriella beroenden är starka både för egenutvecklade system som JAS 39 Gripen (JAS), men också för ett system som stridsvagn Leopard med i huvudsak utländskt innehåll. De ekonomiska bindningarna ligger i avtalen om materielsystemen och deras finansiering. I förlängningen av investeringarna binds utnyttjandet av FM:s anslag i dess helhet.

Fasindelning av materielprojekt för att öka handlingsfrihet är önskvärd, men kan medföra långa ledtider som i sin tur resulterar i kostnader i form av tid och pengar. Fasindelning innebär också ett ökat behov av förenklade upphandlingar. Det gäller dels förberedelserna inför upphandling där industrins kompetens att utveckla lämpliga koncept och tekniska specifikationer kan utnyttjas bättre, dels själva regelverket för upphandling. Ökad framförhållning med hjälp av ökad kunskap om teknisk och industriell utveckling på försvarsmaterielområdet krävs också för ökad handlingsfrihet.

Behovet av riskanalys och riskhantering inom materielplaneringen tilltar i takt med att osäkerheten om hot och behov av förmåga ökar. Användning av modellering, simulering och andra metoder bör förbättra möjligheterna till en god riskanalys som ger en ökad säkerhet. I högteknologiska materielutvecklingsprojekt finns sällan alternativa leverantörer och lösningar och det finns därför starka drivkrafter att lösa problem, såväl tekniska som ekonomiska, i samförstånd med leverantören.

Ett grundproblem är hur materielplaneringen genomförs. Denna har utformats för stabilitet och långsiktighet, både vad gäller materielbehov, anslag och kontrakt med försvarsindustrin. I en situation med instabilitet och snabba förändringar behöver planerings- och uppföljningsmodellen förändras för att kunna hantera nya behov av materiel, varierande anslag och nya affärlösningar med försvarsindustrin.

En övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning, forskning och teknikutveckling ska enligt riksdagsbeslut tas fram och föreläggas riksdagen. I avvaktan på denna tillämpar FM en materieförsörjningsstrategi sedan 2001 och en strategi för

forskning och teknikutveckling sedan 2002. Strategierna är dock inte tydligt styrande för planeringen.

Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi föreskriver att handlingsfriheten i materielplaneringen ska öka, det internationella samarbetet ges fokus och försvarssystem byggs som nätverk. Därtill ska arbetssättet utvecklas med planering i funktioner, föränderliga styrdokument och bättre spårbarhet. En grundtanke i materieförsörjningsstrategin är att man ska kunna identifiera och värdera alternativa handlingsvägar.

Trots detta tycks FM ha svårt att göra vägval och obekväma prioriteringar då det finns starka intressen och förespråkare för de flesta materielssystem. Materielplaneringen tenderar alltid att vara för omfattande i förhållande till tillgängliga ekonomiska resurser. Det är inte ovanligt att det sker ambitionsökningar för materielssystem. Särskilt i tekniktunga projekt tenderar FM att öka ambitionerna. JAS är ett exempel på detta där FM ursprungligen specificerat vissa förmågor och senare föreslagit att flygplanen ska kunna operera internationellt, lufttankas etc. för anpassning till nya uppgifter.

## **Internationellt materielsamarbete**

Sverige har successivt ökat sitt internationella materielsamarbete. Samarbetet syftar framför allt till utbyte av information kring forskning och teknikutveckling, funktionskrav för materiel och anskaffningsplaner, samt exportkontroll- och marknadsfrågor.

Det bilaterala samarbetet med Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA dominerar, medan det nordiska samarbetet utvecklas snabbt liksom det europeiska materielsamarbetet. Sveriges deltagande i Natos Partnerskap för fred (PFF) har också medfört ett ökat försvarsmaterielsamarbete med Nato.

Materielsamarbetets genomförande begränsas av en rad faktorer som t.ex. exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner, inklusive investerings- och konkurrenslagstiftning. Försvarssekretess skapar problem för informationsutbytet kring materiel- och utvecklingsplaner. Trots ingångna samarbetsavtal gör de europeiska staternas och USA:s politik och praktiska tillämpningar materielsamarbete svårt.

Deltagande i internationellt materielutvecklingssamarbete bidrar inte alltid till den flexibilitet och handlingsfrihet som eftersträvas. I en situation med omstrukturering av försvaret, krav på nytänkande och behov av inte helt klara kompetenser, finns det risk för att beslut om deltagande i materielutvecklingssamarbete tas utan hel-

hetsperspektiv. Det finns därför behov av en tydlig svensk strategi för internationellt materielsamarbete.

När svenskt deltagande i internationella materielutvecklingsprojekt med industrin som underleverantör blir norm förändras de traditionellt nära relationerna mellan försvarsmyndigheterna<sup>3</sup> och försvarsindustrin. I dessa projekt sker de primära industrikontakt-erna med den utländska huvudleverantören, som i sin tur har sina kontakter med den utländska projektledaren/beställaren. Trots att försvarsmyndigheterna vinner kunskap och erfarenhet om internationellt materielutvecklingssamarbete kan det innebära risker för FMV:s framtida roll som kompetent beställare till FM.

Även om svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete ligger i linje med statsmakternas intentioner är det inte lika klart att deltagande i sådant samarbete överensstämmer med andra mål för materielförsörjningen, t.ex. handlingsfrihet och anskaffningssäkerhet.

Exporten är en allt mer integrerad del av internationellt materiel-samarbete. Stöd till försvarsmaterielexport bör sannolikt inte användas som ett kortsiktigt och isolerat medel för att främja försvarsin-  
dustrin i Sverige, utan bedömas utifrån övergripande utgångspunk-  
ter som t.ex. anskaffningssäkerhet.

Information kring överenskommelser med andra länder/ indu-  
strier om svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete  
som finns spridd hos Försvarsdepartementet, försvarsmyndighet-  
erna, Inspektionen för strategiska produkter och andra departement  
och myndigheter, bör sammanställas årligen för överväganden kring  
anskaffningssäkerhet.

## Beslutsprocesserna kring materielförsörjningen

Riksdagens styrning av försvarets materielförsörjning sker genom försvarsbeslut och de betänkanden som bereder de årliga budget-  
propositionerna. Inriktningen av materielförsörjningen utgår från  
FM:s behov av operativ förmåga utifrån säkerhets- och försvars-  
politiska överväganden och de ekonomiska ramar som fastställs.  
De beslut som under senare tid fattats direkt av riksdagen avseende  
materiel är beslutna om JAS.

Det formella styrsystemet för materielförsörjningen har mål- och  
resultatstyrning som sin utgångspunkt men utvecklas på de olika  
nivåerna i systemet i olika utsträckning och omfattning mot detalj-

---

<sup>3</sup> Försvarsmyndigheterna avser FM och FMV.

styrning. Uppföljningsmekanismerna är många och genererar mycket arbete. Någon utvärdering av systemets effektivitet har inte gjorts.

Den svenska modellen med fleråriga försvarsbeslut, tidigare femåriga, numera treåriga, har varit rationella så länge hotbilden mot Sverige varit stabil. I en omvärld med nya hot och snabba förändringar som kräver flexibilitet och anpassning har dock modellen uppenbara nackdelar.

Försvarsbeslutsmodellen som fastställer en specificerad insatsorganisation tre år framåt i tiden som ska materielförsörjas, låser upp resurser på ett sätt som inte nödvändigtvis är rationellt och kostnadseffektivt i en föränderlig omvärld.

Säkerhets- och försvarspolitik är ett mångdimensionellt och komplext politikområde. Trots att regionala hänsyn, närings- och arbetsmarknadspolitiska frågor etc. inte ska vara styrande för försvarspolitiken vittnar de flesta intervjuade om att det är faktorer som påverkar beslutsfattandet. Ämnet försvarets materielförsörjning har en relativt undanskymd plats i riksdagsdebatten. Frågorna är dessutom komplexa och diskussionen stimuleras inte av den relativt tunna redovisningen från regering och försvarsmyndigheter till riksdagen, delvis beroende på den militära och kommersiella sekretessen. Regeringens styrning är inte heller alltid tydlig.

I praktiken har materielplaneringen och uppföljningen av denna i stor utsträckning överlämnats till tjänstemännen på FM och FMV. Med tanke på behovet av demokratisk styrning och kontroll är det angeläget att politikernas inflytande över försvarets materielförsörjning förstärks.

I styrkedjan för materielförsörjningsfrågor är Försvarsdepartementet en svag länk. Både kompetens och kapacitet behöver förstärkas för att hantera materiel- och försvarsindustrifrågor. Regeringen behöver också kunna ge FM anvisningar i tidiga skeden av materielplaneringen så att denna kan förändras i snabbare takt. Det är också viktigt med en oberoende granskning och revision.

En annan fråga är vad riksdagen bör besluta om i fråga om försvarets materielförsörjning, vad som lämpligast är regeringsbeslut och vilka alternativ som finns. I försvarsutskottets betänkande 2001/02:FöU11 om Materielförsörjning och forskning, som bifölls av riksdagen i juni 2002, framhölls att riksdagens insyn och inflytande över frågor som rör försvarets materielförsörjning bör förstärkas.

## En övergripande materieförsörjningsstrategi

En övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning och forskning ska enligt riksdagsbeslut tas fram och även föreläggas riksdagen. Detta har dock hittills inte skett. Emellertid tillämpas FM:s materieförsörjningsstrategi sedan 2001.

Riksrevisionen bedömer att statsmakterna inte varit tydliga i styrningen av försvarsmyndigheterna när det finns målkonflikter. De säkerhets- och försvarspolitiska intressena av att upprätthålla internationellt materielsamarbete och en konkurrenskraftig försvarsindustri respektive kostnadseffektivitet vid anskaffning av försvarsmateriel är ett exempel på en sådan målkonflikt. Andra målkonflikter finns i kravet på att skapa handlingsfrihet med uppdelning av materielprojekt i kortare faser och behovet av stabila förutsättningar för bl.a. internationellt materielutvecklings-samarbete.

För utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret prövar regeringen nya styrformer med bl.a. kortare projektfaser och kontinuerlig projektuppföljning med hjälp av oberoende konsulter, för att bättre kunna hantera risker och resurser. Erfarenheterna av dessa styrformer bör tillvaratas vid utformningen av den övergripande strategin.

## Slutsatser av granskningen

De försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska bindningarna i materielplaneringen avser främst genomförda materielbeställningar och den begränsade handlingsfrihet som följer av tidigare levererade materielsystem, s.k. logiskt bunden verksamhet. Riksrevisionen konstaterar att den långsiktiga materielplaneringen är in-tecknad fram till 2007–2008 av leveranser som beslutats tidigare, huvudsakligen utifrån invasionsförsvarets behov. Det bör dock understrykas att utvecklingen från ett invasions- till ett insatsförsvaret för materieförsörjningens del innebär en successiv förändring.

Riksrevisionen bedömer därför att möjligheterna hittills varit begränsade att förverkliga försvarsreformens intentioner om att öka handlingsfriheten i materielplaneringen, fokusera det internationella samarbetet och bygga upp försvarssystem som nätverk.

Handlingsfrihet i materielplaneringen avser både det ekonomiska handlingsutrymmet och att kunna göra val i olika faser av materieförsörjningen. Under försvarsbeslutsperioden har förändringar av materielanslaget och de disponibla medlen påverkat materielplaneringens genomförande. Riksrevisionen anser att anslagsförändringar som beror på prisomräkningar och omfördelningar m.m. inte

redovisas tillräckligt tydligt i budgetpropositionerna. Det saknas vidare uppgifter om bemyndigandets kopplingar till de olika materielobjekten (beställningarna) och hur bemyndiganden är tänkt att användas under och efter budgetåret. Inte heller finns det uppgifter om vilka objekt som innebär nya respektive infriade ekonomiska förpliktelser. Detta försvårar härledningen av vilka beslut som faktiskt förändrat anslagsnivåerna och med vilka belopp samt gör det svårt för riksdagen att göra en prövning av medelstilleddningen.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av materielanslaget och dess utfall direkt påverkar statsbudgeten på grund av dess storlek. Regelsystemens utformning för anslagskrediter, sparande och bemyndiganden har här en avgörande inverkan. Riksdagen förväntar sig, enligt beslut i juni 2002, att regeringen ska lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen. Riksrevisionen noterar att ett sådant förslag ännu inte har lämnats.

Riksrevisionen bedömer att den ekonomiska uppföljningen av materielanslaget inom FM inte har varit tillfredställande och att man har svårigheter att göra prognoser för anslagsutfallet. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att FM:s möjligheter att hantera förändrade ekonomiska ramar försvåras av den begränsade handlingsfriheten i materielplaneringen. Riksrevisionen anser det otillfredsställande att FM av och till inte kan finansiera de uppdrag som getts till FMV, vilket resulterar i att de senare tvingas omförhandla leveranser med industrin med ökade kostnader som följd.

Riksrevisionen konstaterar att regering och försvarsmyndigheter har vidtagit nödvändiga men inte tillräckligt långtgående åtgärder för att komma tillrätta med problemen med bindningarna. Följaktligen har ett antal förändringar av materielplaneringen genomförts sedan försvarsreformen inleddes. Som exempel gjordes under 1999 och 2000 förändringar av JAS-programmet med stora omplaneringar bl.a. av flygplanens beväpning, sensor- och motmedelsutrustning. Likaledes tillkom vissa program för att uppfylla krav på internationell förmåga och för nätverksintegration.

Riksrevisionen noterar dock, förändringarna till trots, att det har varit svårt att inrymma nya behov av bl.a. internationell förmåga och ökad rörlighet i den nuvarande materielplaneringen. Behoven ställer t.ex. kapacitetskrav på strategiska/operativa trupp- och materieltransporter, vilka för svensk del är mycket begränsade, liksom inom hela Europeiska unionen. Det har även varit besvärligt att klara behov av skydd och av ledningsfunktioner som är interoperabla och/eller



Natokompatibla, då flertalet fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i står under Natos ledning.

Riksrevisionen bedömer emellertid att försvarsreformen tydligt påverkat materielplaneringen bl.a. då försvarsmyndigheterna ständigt prövar om ny materiel passar in i det nätverksbaserade försvaret. Samtidigt noteras att när det nätverksbaserade försvaret betraktas som en metod under utveckling, finns det problem i att avgöra vilken materiel som kan anses anpassad.

Riksrevisionen kan inte skönja några stora förändringar med avseende på beslut i tidiga faser i materieförsörjningen. Undantaget som noterats är utvecklingen av tekniska ledningssystem för det nätverksbaserade försvaret, det s.k. LedsystT-projektet. Här har regeringen utvecklat nya styrformer för att hantera risker och resurser.

Riksrevisionen har observerat att det finns kontrakt med försvarsindustrin som omfattar en alltför stor mängd materiel i förhållande till försvarets förväntade behov, då en minskad insatsorganisation är beslutad. Möjligheterna att avbryta och omförhandla kontrakt med försvarsindustrin har utnyttjats av FMV när FM begärt detta och man har bedömt att det varit rimliga affärslösningar.

Å andra sidan har Riksrevisionen noterat att regering och försvarsmyndigheter inte fullt ut prövat att skapa nya lösningar där t.ex. kontraktsinnehåll omförhandlas för att inrymma utveckling i stället för serietillverkning, vilket kan gynna såväl FM som försvarsindustrin. Riksrevisionen anser att alla sådana möjligheter bör tillvaratas för att åstadkomma en god resurshushållning.

Riksrevisionen bedömer att regeringens och FM:s arbete med att utveckla sambanden (spårbarheten) mellan försvarets operativa förmåga och materielbehov inte har kommit så långt som man kunnat förvänta sig under den senaste treårsperioden. Då detta är en central fråga för styrningen av försvarets materieförsörjning är Riksrevisionen kritisk till att regeringen och FM inte avdelat tillräcklig kompetens och resurser för en skyndsam metodutveckling.

Riksrevisionen har iakttagit att Sverige successivt utökat sitt internationella materielsamarbete och att detta inte alltid bidrar till den flexibilitet och handlingsfrihet som eftersträvas. Det internationella materielsamarbetet ska enligt riksdagsbeslut skapa gynnsamma förutsättningar för den i Sverige verksamma försvarsindustrins deltagande i internationella samarbetsprojekt och för export. Samarbetet ska koncentreras till länder och områden där det kan omfatta flera av materieförsörjningens faser. Riksrevisionen bedömer att dessa övergripande målsättningar för det internationella materielsam-

arbetet har uppfyllts. Däremot är det svårt att se att materielsamarbetet fokuserats och att dess syfte preciserats.

Riksrevisionen föreslår att statsmakterna i en materielförsörjningsstrategi tydliggör hur det internationella materielsamarbetet ska utformas och hur avvägningar mellan mål om handlingsfrihet och internationellt samarbete ska göras. En strategi bör också vara tydlig kring hur målkonflikter i internationellt materielutvecklings-samarbete ska avvägas, även jämfört med andra anskaffnings-former.

Riksrevisionen anser att Försvarsdepartementet behöver bättre kompetens och kapacitet att hantera både materiel- och försvars-industrifrågor. Försvarsmaktens uppdragsstyrning av FMV är ända-målsenlig i det att den ger transparens och kostnadsmedvetande i materielförsörjningsprocessen. Riksrevisionen har även noterat att FM har viss underbemanning för att hantera materielfrågorna, men bedömer att det framför allt är den höga personalrörligheten som skapar problem.

## Rapportens disposition

I rapportens första kapitel beskrivs granskningens syfte och bakgrund, medan kapitel 2 redovisar de nya förutsättningarna för försvarets materielförsörjning. I de följande kapitlen redovisas fakta och Riksrevisionens iakttagelser rörande ekonomi och finansiering av materielförsörjningen (kap. 3), materielprocessen (kap. 4), och bindningar i materielplaneringen (kap. 5). Kapitel 6 redovisar hur det internationella materielsamarbetet vuxit fram, medan kapitel 7 diskuterar olika aspekter av materielutvecklings-samarbete utifrån studier av robotprojekt. Kapitel 8 belyser beslutsprocesserna kring materielförsörjningen. De samlade slutsatserna av granskningen redovisas i kapitel 9 tillsammans med Riksrevisionens rekommendationer på området. I bilaga 1 återfinns bakgrundsfakta kring de större materielsystem som särskilt studerats under granskningen och i bilaga 2 analyseras materielanslagets utveckling under perioden 2000–2004.

# 1 Granskningens syfte och bakgrund

I detta kapitel redovisas granskningens syfte mot bakgrund av de nya förutsättningar som gäller för försvarets materielförsörjning, såväl i Sverige som internationellt. En översikt ges av de revisionsrapporter och utredningar som de senaste åren behandlat olika aspekter av försvarets materielförsörjning. Utgångspunkten är riksdagens beslut om inriktningen av försvarets materiell-anskaffning samt forsknings- och teknikutveckling. Granskningens syfte och genomförande beskrivs också i detta inledande kapitel.

## 1.1 Nya förutsättningar för materielförsörjningen

Under det senaste decenniet har den säkerhetspolitiska situationen i vår omvärld radikalt förändrats. Det finns en stark övertygelse om att ett invasionshot mot Sverige inte är tänkbart i närtid. Samtidigt har medvetandet om nya hot och risker ökat då sårbarheten i det moderna samhället är påtaglig, vilket ytterligare förstärktes i och med attentatet den 11 september 2001. Internationalisering och globalisering skapar både möjligheter och problem i arbetet att främja fred och säkerhet.

De försvarsbeslut som riksdagen fattade under perioden 1999–2001 innebär en genomgripande reformering av det svenska försvarets mål, omfattning och struktur. Reformen har både en avvecklings- och en utvecklingsfas och innebär att det tidigare invasionsförsvaret ersätts av ett flexibelt insatsförsvaret, som ska utvecklas mot att bli nätverksbaserat. Försvarets förmåga till internationell krishantering och säkerhetsfrämjande samarbete ska öka, medan den svenska militära alliansfriheten består<sup>4</sup>.

I Europa pågår liknande omstruktureringar av försvarsmakterna som i allt större utsträckning inriktas mot kollektivt säkerhetssamarbete och deltagande i internationell krishantering. En genomgående trend är att kvalitet prioriteras framför kvantitet. Detta innebär att försvarsmakterna blir mindre och värnplikten selektiv.<sup>5</sup> Samtidigt blir anpassning och samordning av de väpnade styrkorna allt viktigare.

Modern teknik som sensorer, datorer och nätverk ger nya möjligheter för informations- och ledningssystem. Behovet av precision vid verkan av vapeninsatser ökar då folkrätten utvecklas och man inte längre accepterar skador på civilbefolkning och infrastruktur eller förluster av militär personal. Detta ställer stora krav på den materiella förnyelsen.

<sup>4</sup> Överenskommelsen om militär alliansfrihet som ger handlingsfrihet för internationell samverkan slöts mellan s, c, kd och m i februari 2002.

<sup>5</sup> Många Natoländer övergår också från ett värnpliktsförsvaret till yrkesarméer.

När försvarsanslagen i Europa minskar och dess försvarsindustri är överdimensionerad kommer krav på rationaliseringar för en kostnadseffektiv utveckling och produktion av försvarsmateriel. Omstruktureringen och konsolideringen av försvarsindustrin, såväl i Europa som i USA, är ett faktum.

Internationellt materielsamarbete utvecklas alltmer, både mellan stater och mellan försvarsföretag. De stora försvarsindustrikoncernerna tenderar att bli centrala aktörer i utveckling, produktion och underhåll av ny materiel.

Processerna för anskaffning av försvarsmateriel förändras också då det finns behov av att identifiera och värdera olika tekniska alternativ och att skapa konkurrens bl.a. för att begränsa de stora kostnadsökningarna. Utveckling av högteknologiska materielsystem medför också större risker och skapar behov av nya affärsmodeller som bl.a. inbegriper kostnadsdelning mellan olika aktörer.

## 1.2 Granskningens bakgrund

Militär materielförsörjning är en långsträckt och komplex process med många aktörer som tar stora ekonomiska resurser i anspråk. Beslut om utveckling eller avveckling av försvarsmateriel är vanligen långsiktiga till sin karaktär och följaktligen mycket väsentliga för landets säkerhet. Det finns få historiska exempel på att organisation och materielförsörjning kunnat anpassas till en förändrad hotbild i tid.

Möjligheterna till insyn i materielförsörjningsprocessen är också begränsad på grund av militär och kommersiell sekretess. De huvudsakliga aktörerna i processen är riksdag, regering, Försvarmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), samt försvarsindustrin.

Därtill är försvarets materielförsörjning statens enskilt största investeringsverksamhet och finansieras genom ett årligt anslag på knappt 20 miljarder kronor. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen sett det angeläget att granska den militära materielförsörjningen.

Under de senaste åren har flera revisionsrapporter och utredningar behandlat olika aspekter av försvarets materielförsörjning. I rapporten *Från Hot till Skrot*<sup>6</sup> granskade Riksrevisionsverket (RRV) måluppfyllelsen och flexibiliteten i försvarets materielanskaffning, medan Riksdagens revisorer i rapporten *Styrningen av försvarets materielförsörjning*<sup>7</sup> studerade hur regeringen och FM styr materielförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering.

---

<sup>6</sup> Från Hot till Skrot, RRV 2000:23.

<sup>7</sup> Styrningen av försvarets materielförsörjning, RR 2000/01:11.

Materieförsörjningsutredningen<sup>8</sup>, utredningen Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret<sup>9</sup> och utredningen Översyn av Försvarets materielverk<sup>10</sup> har behandlat olika frågor kring försvarets materieförsörjning såsom de nya förutsättningarna i omvärlden, strategi för försvarets forskning och utveckling samt materieförsörjning, och därtill styrnings- och organisationsfrågor. Statskontoret har bl.a. bidragit till Materieförsörjningsutredningen med en studie av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete<sup>11</sup>.

Totalförsvarets forskningsinstitut har, inom ramen för det s.k. FIND-projektet<sup>12</sup> och på andra uppdrag av Förvarsdepartementet, i en rad rapporter dokumenterat hur säkerhets- och försvarspolitisk samt industriell utveckling påverkar Sveriges tillgång till försvarsmateriel.

### 1.3 Riksdagsbeslut som granskningens utgångspunkt

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är försvarsreformen, dvs. de försvarsbeslut som riksdagen fattat under perioden 1999–2001<sup>13</sup> som innebär en genomgripande reformering av det svenska försvarets mål, omfattning och struktur. Vid riksdagens beslut i mars 2000 fastslogs inriktningen av FM:s materielanskaffning och forskning och teknikutveckling.<sup>14</sup>

Denna innebär att försvarets materieförsörjning måste förändras för att bli mer flexibel och kunna anpassas till nya hot och förändrade krav på det militära försvaret. Handlingsfriheten framhålls och att FM:s materielplanering måste innehålla ekonomiskt utrymme för framtida anskaffningsbehov, ej bundet till specifika objekt eller system. Vidare understryks att utveckling och anskaffning av försvarsmateriel ska inriktas så att den tillgodoser FM:s behov vid internationell samverkan, s.k. interoperabilitet. En internationellt väl integrerad försvarsindustri med hög kompetens ska bidra till att säkerställa den svenska materieförsörjningen.

<sup>8</sup> Försvarsmateriel på nya villkor, slutbetänkande av Materieförsörjningsutredningen, SOU 2001:21.

<sup>9</sup> Slutbetänkande från Utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret, SOU 2001:22.

<sup>10</sup> Styrning och organisation av materieförsörjningen för försvaret, STYROM. Betänkande av utredningen om översyn av Försvarets materielverk. SOU 2002:39.

<sup>11</sup> Statskontoret 2000:46. Med världen i sikte. En studie av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete.

<sup>12</sup> FIND-projektet studerar på uppdrag av Förvarsdepartementet en rad olika aspekter av internationellt försvarsmateriel- och försvarsindustrisamarbete: branschtrender, omstruktureringsprocesser, företagsstrategier, nationell politik, europeiska institutioner för samarbete, samt enskilda materielprojekt.

<sup>13</sup> Till grund för försvarsreformen ligger den säkerhetspolitiska kontrollstationen med Förvarsberedningens rapport Ds 1999:2 Förändrad värld – omdanat försvar. Försvarsreformen omfattar prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar, bet. 1998/99:UFöU1 och FöU5, rskr. 1998/99:222 och 224; prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168 och prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, bet. 2001/02:FöU2 och FöU11, rskr. 2001/02:91.

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

Inför försvarsbeslutsperioden 2002–2004 fattade riksdagen beslut i december 2001 om propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.<sup>15</sup> I beredningen av denna proposition under hösten 2001 valde Försvarsutskottet att bryta ut kapitel 15 som handlar om en samlad strategi för det militära försvarets materielförsörjning samt forskning och behandla dessa frågor separat. Detta gjordes i betänkandet Materielförsörjning och forskning<sup>16</sup> som riksdagen biföll i juni 2002<sup>17</sup>.

I detta betänkande sägs att det finns ett behov av en övergripande strategi för det militära försvarets materielförsörjning, forskning och teknikutveckling. Avsikten är att strategin ska beskriva ett tydligt samband mellan operativ förmåga och materielförsörjning, s.k. spårbarhet, tydliggöra prioriteringar, visa hur processerna för materielförsörjning och forskning bör utvecklas, ange förutsättningarna för att tidigt identifiera och värdera handlingsvägar, skapa förutsättningar för internationellt samarbete och för en inom utvalda områden konkurrenskraftig försvarsindustri i Sverige. I betänkandet konstaterar utskottet att Regeringskansliet inlett arbetet med att utforma en sådan strategi och att regeringen avser att successivt tillämpa denna. Utskottet förutsätter att riksdagen ges möjlighet att ta ställning till den samlade materielstrategin när denna föreligger.

Av betänkandet framgår vidare att den framtida materielförsörjningen behöver anpassas till de nya förutsättningarna för försvarets utveckling och behöver bli mer flexibel samt ge utrymme för en ökad handlingsfrihet. Riksdagens insyn och inflytande över frågor som rör försvarets materielförsörjning bör vidare förstärkas. För en förbättrad styrning och uppföljning av försvarets materielförsörjning ser utskottet fram emot att roller och ansvar för regering och myndigheter preciseras.

Utskottet anser liksom regeringen att det är betydelsefullt att inom utvalda områden behålla försvarspolitiskt viktig industrikompetens för att bidra till en säker materielförsörjning. Det internationella materielsamarbetet bör utvidgas och fördjupas. För att behålla och utveckla försvarsindustriell kompetens pekar utskottet på att det behövs aktiva åtgärder från regeringen och myndigheterna för att stödja industrins medverkan i internationella samarbetsprojekt och exportansträngningar.

I betänkandet betonas också att den analytiska kompetensen för försvarsindustriärenden i Regeringskansliet behöver förstärkas. Det bör dock ankomma på respektive departementsledning att besluta om de organisatoriska formerna för en sådan förstärkning.

---

<sup>15</sup> Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, bet. 2001/02:FöU2 Försvarsbeslut för 2000–2004, rskr. 2001/02:91.

<sup>16</sup> Bet. 2001/02:FöU11.

<sup>17</sup> Betänkandet behandlar även Riksdagens revisorers förslag angående styrningen m.m. av försvarets materielförsörjning (skr. 2001/02:RR7) och motioner om materielfrågor avgivna under den allmänna motionstiden 2000/01 och 2001/02.

Utskottet utgår också från att regeringen återkommer till riksdagen med eventuella förslag om ändrade finansiella regler så att de bättre än hittills kan främja en effektiv resursanvändning och minska behovet av likviditetsstyrning av materieförsörjningen, t.ex. genom ändringar i budgetlagen (1996:1059).

## 1.4 Granskningens syfte

Handlingsfrihet är ett nyckelord i riksdagsbesluten. Det gäller både att ha ekonomiskt handlingsutrymme och att kunna styra val i olika faser av materieförsörjningen. De långsiktiga bindningarna i materielplaneringen och det ekonomiska utrymmet för framtida beställningar inom materielanslaget har begränsat handlingsfriheten under de senaste åren. Farhågorna har gällt det faktum att materielanslaget under de närmaste åren både är överintecknat och uppbundet av åtaganden som härrör från det tidigare invasionsförsvarets behov.

Handlingsfrihet kräver ökad tydlighet om relationen mellan uppgifter, krav på operativ förmåga och materiell utveckling, s.k. spårbarhet. För att kunna göra vägval i materieförsörjningens tidiga faser behövs möjligheter att identifiera och värdera alternativa handlingsvägar också avseende den försvarsindustriella utvecklingen och det internationella materielsamarbetet. En väl fungerande styrning och uppföljning från statsmakterna ska öka handlingsfriheten. Behovet av en övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning, forskning och teknikutveckling har fastslagits av riksdagen.

Syftet med Riksrevisionens granskning är att belysa följande frågeställningar:

- Vilka har de försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska bindningarna i materielplaneringen varit och vilka konsekvenser har dessa bindningar fått för möjligheten att förverkliga försvarsreformens beslut?
- Vilka åtgärder har varit möjliga att vidta för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen och vad har regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk gjort?
- Har det internationella materielsamarbetet utvecklats i enlighet med statsmakternas uppdrag?

## 1.5 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts under perioden augusti 2003 till februari 2004. För att få ett brett perspektiv på problemområdet och styrningen av materieförsörjningen gjordes inledningsvis intervjuer med en rad aktörer, inklusive företrädare för Försvarsutskottets kansli, Försvars-, Närings- och

Utrikesdepartementen, FM, FMV, FOI och försvarsindustrin. Därutöver intervjuades några akademiker som arbetat med frågorna. Underlag har också inhämtats genom studier av relevanta dokument, inklusive revisionsrapporter i ämnet från *National Audit Office* i Storbritannien och *General Accounting Office* i USA.

Granskningsarbetet har bedrivits inom tre huvudsakliga studieområden. Det första har inbegripit en analys av materielplaneringen 2003–2013 och bindningarna i denna. Väsentliga ingångsvärden har varit den ekonomiska styrningen av materielanslaget och materielprocessen, inklusive FM:s materieförsörjningsstrategi. Faktorer som påverkar bindningarna i materielprojekten och åtgärder för att begränsa dessa har studerats. Som belysande exempel i granskningen har tre av de största materielsystemen dvs. flygplan JAS 39 Gripen (JAS), stridsvagn Leopard och korvett av Visbyklass använts. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och fördjupade intervjuer, främst med ansvariga inom FM och FMV.

Det andra studieområdet avser internationellt materielsamarbete. I samband med dessa studier har intervjuer gjorts med ansvariga vid *Defence Procurement Agency*<sup>18</sup> och *National Audit Office* i Storbritannien. I övrigt har granskningen genomförts med hjälp av dokumentstudier och fördjupade intervjuer främst med ansvariga inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk och försvarsindustrin. Fokus på detta område är den särskilda studie av internationellt materielutvecklingssamarbete som genomförts. Tre pågående robotprojekt dvs. IRIS-T och Meteor, multilaterala samarbeten kring värme-sökande jaktrobot respektive radarjaktrobot, och NLAW, ett bilateralt samarbete kring en ny pansarvärnsrobot, har studerats för att belysa fördelar och risker i det internationella materielsamarbetet. Givet det faktum att Sverige är ett litet land i internationella sammanhang och en förhållandevis ny deltagare i internationellt materielutvecklingssamarbete har behovet av svenska prioriteringar på detta område diskuterats relativt ingående. Studien som redovisas i kapitel 7 har i huvudsak utarbetats av konsulten Björn Hagelin.

Det tredje studieområdet har omfattat beslutsprocesserna kring materieförsörjningen i syfte att översiktligt belysa vilka åtgärder som har varit möjliga att vidta för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen och vad regering och försvarsmyndigheterna<sup>19</sup> gjort. Styrsystemen för försvarets materieförsörjning på nivåerna riksdag, regering, FM, FMV och försvarsindustrin har därvidlag studerats och problemområden identifierats. Studien har inkluderat dokumentstudier men väsentligen omfattat intervjuer med riksdagsledamöter, ansvariga inom Försvarsdepartementet, försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin.

---

<sup>18</sup> Det brittiska försvarsministeriets (*Ministry of Defence*) exekutiva organ för materieförsörjning.

<sup>19</sup> Försvarsmyndigheterna avser FM och FMV.



## 2 Materieförsörjning för insatsförsvaret

I kapitel 2 behandlas konsekvenserna av försvarsreformen för materieförsörjningen. Sambanden mellan hotbilder, operativ förmåga och materiel diskuteras. Vidare avhandlas hur teknisk utveckling förändrat förutsättningarna för produktion av militär materiel och skapat möjligheter för ett nätverksbaserat försvar. Det internationella materielsamarbetet och svensk export av försvarsmateriel introduceras också i detta kapitel som ger en bakgrund till granskningen.

### 2.1 Försvarsbeslut och materieförsörjning

Det kalla krigets slut, utvidgningarna av Europeiska unionen (EU) och försvarsalliansen Nato och samverkan inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) innebär att den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde har förbättrats.

Försvarsreformen innebär att invasionsförsvaret ska ersättas av ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvaret som ska kunna verka mot en större bredd av hot än tidigare. En internationalisering av försvaret ska skapa ökad förmåga för internationell krishantering och säkerhetsfrämjande samarbete. Utifrån en grundläggande försvarsförmåga och bred kompetensbas ska försvaret kunna anpassas för att möta förändrade uppgifter. Därtill ska möjligheterna att utnyttja totalförsvarets resurser vid fredstida kriser förbättras.

Vid riksdagens beslut i mars 2000 slogs inriktningen av FM:s materielanskaffning och forskning och teknikutveckling fast. Den framtida materieförsörjningen bör inriktas mot en ökad anpassningsförmåga, en tydligare spårbarhet mellan förmåga och materiel, möjligheter till vägval och mot att skapa förutsättningar för internationellt samarbete och en inom utvalda områden konkurrenskraftig industri i Sverige. Ny materiel ska vara flexibel, anpassningsbar och interoperabel<sup>20</sup>, dvs. kunna utnyttjas tillsammans med utländska förband vid internationella insatser.

Riksdagen biföll i juni 2002 Försvarsutskottets betänkande Materieförsörjning och forskning<sup>21</sup> på grundval av regeringens proposition Fortsatt

---

<sup>20</sup> Interoperabilitet innebär möjlighet till samordnad användning. Den är både fysisk, dvs. att system kan kopplas samman, och logisk, dvs. att protokoll, meddelandeformat, begrepp, termer, regler och metoder är entydiga och standardiserade. Till exempel inom Natos samarbete; Partnerskap för fred, finns specifika krav på interoperabilitet.

<sup>21</sup> Bet. 2001/02:F6U11.

förnyelse av totalförsvaret<sup>22</sup> där bl.a. behovet av en övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning och forskning behandlas.

Argumenten för internationellt materielsamarbete är säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. Genom samarbete skapas gemensamma intressen och möjligheter att bl.a. upprätthålla kompetenser, dela kostnader för utveckling och produktion, samordna utbildning och underhåll, utbyta erfarenheter om materielens användning och få tillgång till större marknader. De tekniska och ekonomiska argumenten får en allt större tyngd om Sverige även fortsättningsvis ska kunna anskaffa avancerad försvarsmateriel till rimliga kostnader.

Militärt forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs med långa utvecklingstider innan materielen kan bli operativ. Efter detta är systemen vid förband i som regel 15–20 år. En långsiktig planering av materieförsörjningen skapar därför förutsättningar för utveckling och upprätthållande av kompetenser och för effektivt resursutnyttjande inom industrin. Samtidigt måste behov av flexibilitet och anpassning till nya hot och utveckling inom teknik, doktrin och folkrätt tillgodoses. Dessa krav verkar i riktning mot att kraftigt minska utvecklingstider och investeringskostnader samt att öka möjligheterna till modifieringar.

Materieförsörjningen till det militära försvaret finansieras genom ett årligt ramanslag på knappt 20 miljarder kronor som Försvarsmakten disponerar. Anslaget är avsett för utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel och av anslagsfinansierade anläggningar, samt forskning och teknikutveckling. Omkring 250 miljoner kronor av anslaget avser anläggningsförsörjning medan ungefär 1 miljard kronor har öronmärkts för FoT under de senaste åren<sup>23</sup>.

Försvarsmakten ansvarar för den del av materielprocessen som omfattar planering, beställning, styrning av produktionen och redovisning gentemot materielanslaget. Det innebär att FM både ska anskaffa rätt materiel och göra det i rätt tid, till rätt kostnad och på rätt sätt enligt regelverket. Försvarets materielverk (FMV) ansvarar för materieförsörjningens genomförande genom upphandling m.m.

## 2.2 Hotbilder, operativ förmåga och funktionsplanering

Materieförsörjningen tar sin utgångspunkt i behovet av militär operativ förmåga, som i sin tur ska svara mot de hotbilder som finns. Materiel är dock bara en komponent av den operativa förmågan. Denna är avhängig doktrin

---

<sup>22</sup> Prop. 2001/02:10.

<sup>23</sup> Se vidare i tabell 2.

och metod, personalens utbildning och organisation, materielens användbarhet och tillgänglighet, samt uthålligheten.

Samtidigt som ett invasionshot mot Sverige i dag bedöms som osannolikt omfattar det nya säkerhetspolitiska tänkandet ett bredare och diffusare spektrum av hot och risker än tidigare. Gränsdragningen mellan vad som är militära och civila hot blir också allt svårare.

Militär riskanalys utgår vanligtvis från de kritiska scenarierna och skisserar behov av operativ förmåga utifrån dessa. Det är i huvudsak politikernas uppgift att bedöma hotbildernas relevans, sannolikhet och konsekvenser och säkerställa att behovet av operativ förmåga är nyanserat och inte överskattas eller underskattas.

Ominriktningen av materielplaneringen påbörjades i juni 1999 och materiel enbart avsedd för invasionsförsvaret har, enligt FM, efter detta inte beställts. En återkommande kritik från riksdag och regering<sup>24</sup> mot de beslutsunderlag som lämnats av FM har emellertid varit att det är svårt att se sambandet mellan den materiel som föreslås anskaffas och den operativa förmåga som ska utvecklas, s.k. spårbarhet.

En s.k. funktionsprocess är under utveckling och FM har utformat en funktionsindelning på strategisk och operativ nivå som stöd för att utarbeta funktionsplaner. Dessa kan betraktas som en länk mellan FM:s långsiktiga planering och årliga budgetunderlag. Funktionsplanerna kan utgöra underlag för dialog om viktiga vägval i tidiga faser av materieförsörjningen så att långsiktiga behov tillgodoses. Då avgörande beslut för materieförsörjningen ofta fattas i tidiga skeden av systemutvecklingen är det viktigt för FM att kunna presentera alternativ som kan förstås av beslutsfattarna.

Överbefälhavaren (ÖB) har indelat verksamheten i funktionerna<sup>25</sup> ledning, informationshantering, underrättelse- och säkerhetstjänst, verkan mot luftmål, markmål, sjömål, och informationsarenan, logistik, inklusive sjukvård, skydd och strategisk rörlighet.

## 2.3 Teknisk utveckling

Den snabba tekniska utvecklingen har under senare år radikalt förändrat förutsättningarna för utveckling av militär materiel. Den främsta orsaken är utvecklingen inom IT och telekommunikationsområdet, men också annan civil teknik har avgörande betydelse för teknisk och ekonomisk utveckling av försvarets materieförsörjning.

---

<sup>24</sup> Se betänkanden och propositioner för försvarsreformen 1999–2001, samt regleringsbrev till Försvarsmakten för perioden 2002–2004.

<sup>25</sup> Beslut avseende Försvarsmaktens funktionsindelning på strategisk och operativ nivå, 2003-05-14 (FM, HKV 03 200:68041).

För områdena information och ledning ger informationsteknik (IT) och nätverk nya möjligheter då det går att inhämta och bearbeta stora mängder data från olika typer av sensorer och informationskällor för att styra verksamheten. Utvecklingen av Internet och enhetlig nätverksstandard har också påverkat framtagning av ny militär teknologi.

Nätverksarbete har både tekniska och organisatoriska aspekter. Komplexa vapensystem och snabba tekniska framsteg medför behov av att teknikutveckling sker i delsystem som integreras i större system, dvs. ett system av system. Samverkan i nätverk blir ofta en nödvändighet för att få till stånd flexibilitet och synergieffekter i utvecklingen.

En betydelsefull aspekt av IT-utvecklingen är möjligheterna till modellering och simulering av hur olika system, tänkta eller reella, fungerar. IT-miljön skapar också förutsättningar för att på ett kostnadseffektivt sätt studera hur integrerade system kommer att fungera under varierande förhållanden och i olika situationer. Detta innebär att det blir enklare och mindre kostsamt att värdera olika alternativ som t.ex. nyansskaffning eller modifiering av befintliga materielsystem. Avancerad simuleringsteknik kan också användas för att utveckla och testa prototyper och korta ned utvecklingstider.

Nya tekniker och metoder i provningsarbetet att verifiera, dvs. fastställa att en produkt uppfyller begärda prestanda, och att validera, dvs. bekräfta produktens funktion, medför förkortade provtider och minskade kostnader i förhållande till tidigare provningsmetoder. Utbildning som avser ny teknik och materiel underlättas och förbilligas också av IT-stöd.

Civil teknik används i ökad utsträckning inom militär teknologi. Men det är inte alltid som chips, designade för mobiltelefoner med några års livstid, kan användas i materielsystem med en tänkt livslängd av 30 år. Systemsäkerheten kräver ibland också militära datakomponenter.

När man kan använda sig av kommersiellt tillgängliga standardprodukter, *Commercial off the shelf* (COTS), antas kostnaderna minska. Teknikutvecklingen vad gäller elektronisk utrustning går dock så fort att både hård- och mjukvara blir snabbt föråldrade och försvinner från marknaden. Detta innebär att man successivt måste ersätta COTS-produkterna med nya, vilket kan skapa problem med omkonstruktioner, konfigurationsproblem och behov av ny dokumentation för ackreditering av IT-systemet ur säkerhetssynpunkt.

## 2.4 Materiel för ett nätverksbaserat försvar

Allt tyder på att utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar (NBF) leder från försvarets traditionellt personalintensiva verksamhet till mer kunskaps- och teknikorienterade funktioner, där utvecklingen av informations-, lednings- och kommunikationssystem tillmäts stor betydelse.

Ett nätverksbaserat försvar med förbättrad informations- och omvärlds-uppfattning och ledningsstöd till insatser kräver materiell förnyelse. Det behövs utveckling av framtida integrerade system, men också att befintliga informations-, lednings-, och vapensystem anpassas och integreras.

För att använda vapen på ett politiskt godtagbart sätt är det viktigt att öka deras precision, minimera indirekta eller oavsiktliga effekter av användningen och reducera, helst eliminera, riskerna för dem som använder vapnen.

Utveckling av informations- och ledningssystem och fördelning av ansvar och befogenhet i nätverket är centrala frågor för NBF-arbetet. Spridning av information och tillgång till denna i ett nätverk förändrar dock hierarkiska maktstrukturer. Utveckling av materiel inom områdena information och ledning är därför inte enbart en teknisk fråga, utan inbegriper också områden som t.ex. psykologi och sociologi.

Tekniker som t.ex. laser för att förbättra styrning och målsökning, datorer länkade till navigationssatelliter för att få precision, nya framdrivningssystem för att öka räckvidden för robotar och förbättrade verkansdelar, har alla stor betydelse för den militära materielutvecklingen. Utveckling av satellit- och elektronisk underrättelsekapacitet, obemannade spaningsrobotar, autonoma system och flygplan etc. är andra exempel på teknik som kommer att utnyttjas i ett nätverksbaserat försvar.

## 2.5 Internationellt materielsamarbete och svensk export av försvarsmateriel

Det internationella materielsamarbetet sker både bi- och multilateralt, och omfattar även forskning, teknikutveckling och exportstöd. Materielsamarbete med de nordiska länderna, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA dominerar.

Den ambition som beskrivs i försvarsreformens riksdagsbeslut är att Sverige ska vara en kompetent och attraktiv partner i internationellt FoT- och materielsamarbete, på en hög teknisk nivå. Tanken är att Sverige ska skapa ömsesidiga beroenden och sträva efter att undvika ensidigt beroende av t.ex. tekniköverföring och komponentleveranser från ett enda land. För att få leveranser också vid en krissituation med ökad efterfrågan ska Sverige fortsätta att satsa på de väl etablerade och förtroendefulla samarbeten som finns med vissa länder.

Det internationella materielsamarbetet bör, enligt riksdagens beslut om betänkandet på grundval av propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret,<sup>26</sup> vara långsiktigt. För att bl.a. öka möjligheterna att anpassa materiel och

---

<sup>26</sup> Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, bet. 2001/02:FöU11.

främja inhemsk kompetensuppbyggnad bör samarbetet koncentreras till länder och områden där Sverige har en konkurrenskraftig försvarsmaterielindustri, där samarbetet kan omfatta flera av materieförsörjningens faser<sup>27</sup> och såväl myndigheter som företag.

Betydelsen av försvarsmaterielexport har också ökat. Området är emellertid omgärdat av en rad begränsningar inklusive exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner. Vid export av försvarsmateriel görs också ofta kompensationsåtaganden, s.k. offset, som vanligen innebär industrisamarbeten mellan länderna.

Exportkontrollen omfattar både krigsmateriel och utförsel av andra strategiska produkter med både civil och militär användning. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är den myndighet som kontrollerar denna export. ISP anger vilka länder svenska företag får exportera krigsmateriel till. Regeringen tillsatte i juli 2003 en utredning om den svenska exportkontrollpolitiken och ramarna kring denna.<sup>28</sup>

I propositionen Totalförsvar i förnyelse<sup>29</sup> sägs att regeringen och svenska myndigheter på ett aktivt och strukturerat sätt ska ge stöd till försvarsindustrins exportansträngningar. Propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret framhåller säkerhets- och försvarspolitiska skäl för att utveckla möjligheterna för inhemsk försvarsindustri att exportera försvarsmateriel.

Stöd till försäljning av försvarsmateriel utomlands ges då export av väsentliga och större svenska materielsystem anses ha stor försvarspolitisk betydelse. Exporten förutses gynna FoT och därmed också den i Sverige verksamma försvarsindustrins konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter. Den tekniska kompetensen bedöms vara en viktig förutsättning för att industrin ska uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten.

Inom Regeringskansliet finns koordinations- och referensgrupper (KRG) för exportstödverksamheten<sup>30</sup>. Försvarsmyndigheterna engageras på initiativ av industrin och efter rekommendation från KRG. Stödet omfattar bl.a. besök av delegationer från presumtiva kunder, seminarier om teknik och specifika vapensystem, samt materieförevisningar. Försvarsindustrins behov av exportstöd och de resurser som avsätts för denna inom FM och FMV orsakar ofta avvägningsproblem.

---

<sup>27</sup> Forskning, tidiga studier och validering, anskaffning, drift och avveckling.

<sup>28</sup> Utredningen Översyn av krigsmateriellagstiftningen med dir. 2003:80 ledd av Anders Svärd och ska lämnas till regeringen senast den 15 september 2004.

<sup>29</sup> Prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.

<sup>30</sup> Exportstödsverksamheten bedrivs för närvarande i Australien, Brasilien, Chile, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Gulfländerna, Indien, Japan, Kanada, Malaysia, Mexico, Nederländerna, Norge, Polen, Singapore, Storbritannien, Sydafrika, Thailand, Tjeckien, Ungern, USA och Österrike.

## 3 Ekonomi och finansiering

Då granskningen syftar till att belysa ekonomiska bindningar och de åtgärder som vidtagits för att öka den ekonomiska handlingsfriheten diskuteras i kapitel 3 ekonomi och finansiering av försvarets materieförsörjning.

Försvarsmakten har under försvarsbeslutsperioden årligen tilldelats drygt 40 miljarder kronor. Ungefär hälften av det totala anslaget avser finansiering av materieförsörjningen. Försvarsutgifterna belyses i detta kapitel dels utifrån ett internationellt perspektiv, dels utifrån försvarsbesluten, vilka fastställer de ekonomiska ramarna. Vidare avhandlas statens budgetprocess, materielanslagets utveckling och förhållande till förbandsanslaget, objektsramar, liksom den ekonomiska styrningen och prognosverksamheten. I kapitlet redogörs också för hur de ekonomiska förutsättningarna har ändrats med t.ex. indraget anslagssparande och utgiftsbegränsningar. Likaledes granskas översiktligt konsekvenserna för materielplaneringen i dessa hänseenden. Till detta kapitel hör bilaga 2, där anslagsutvecklingen under perioden 2000–2004 analyseras utifrån de ekonomiska förändringar som påverkat materielanslaget och följaktligen FM:s disponibla medel<sup>31</sup> under denna period.

### 3.1 Försvarsutgifter i ett internationellt perspektiv

Jämförelser av försvarsutgifter över tiden och mellan länder innebär svårigheter bl.a. beroende på att vad som ingår i försvarsutgifterna i olika länder varierar och då det är svårt att på ett rättvisande sätt ta hänsyn till inflation och växelkursförändringar. Trots detta ger jämförelser intressant information om utvecklingstendenser.

Försvarsutgifterna har sedan början av 1990-talet minskat så väl i Sverige som i de flesta andra västländer, mätt som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Jämförelser av BNP-data bör emellertid ske med försiktighet bl.a. beroende på att produktivitetsutvecklingen skiljer sig mellan olika länder.

I tabell 1 redovisas även försvarsutgifternas utveckling i 2000-års prisläge (US\$). Jämfört med 1990 minskade försvarsutgifterna fram t.o.m. 1995. Efter 1995 är trenden inte längre lika tydlig. För vissa länder har utgifterna därefter ökat, för andra har utgifterna planat ut eller minskat något. Några länder, i synnerhet USA, uppvisar en ökning mellan åren 2000 och 2002. För Sveriges del minskade utgifterna mellan åren 1990 och 1995 för att därefter

---

<sup>31</sup> Med disponibla medel avses tillgängligt anslag och eventuellt anslagssparande från tidigare år. Anslagskrediter som beviljats av regeringen ingår normalt sett inte i detta begrepp.

öka fram till år 2000. Jämfört med detta år minskade återigen utgifterna så att 2002 års utgifter låg på samma nivå som år 1995.

Tabell 1. Internationell jämförelse av försvarsutgifternas andel i procent av BNP samt försvarsutgifterna (miljarder US\$) i 2000 års prisläge, perioden 1990–2002

Land	1990	1995	2000	2002
Ryssland	12,3 (79,2)	4,1 (10,0)	3,6 (9,3)	4,0 (11,4)
USA	5,3 (403,7)	3,8 (315,1)	3,1 (301,7)	3,4 (335,7)
Frankrike	3,5 (38,6)	3,1 (35,6)	2,6 (33,8)	2,5 (33,6)
Storbritannien	3,9 (45,6)	3,0 (37,1)	2,5 (35,7)	2,4 (36,0)
<b>Sverige</b>	<b>2,7 (5,0)</b>	<b>2,4 (4,6)</b>	<b>2,1 (4,9)</b>	<b>1,9 (4,6)</b>
Norge	2,9 (3,0)	2,4 (2,8)	1,8 (2,9)	1,9 (3,2)
Italien	2,1 (19,2)	1,8 (16,9)	2,1 (22,4)	1,9 (21,1)
Danmark	2,0 (2,5)	1,7 (2,4)	1,5 (2,4)	1,6 (2,5)
Tyskland	2,8 (40,1)	1,7 (29,7)	1,5 (28,1)	1,5 (27,7)
Finland	1,6 (1,5)	1,5 (1,4)	1,3 (1,5)	1,2 (1,5)

Källa: Information från Militärutgifts- och Vapenproduktionsprojektet vid Stockholms Internationella Fredsforskningsinstitut (SIPRI), 2004-01-27.

Anmärkning: Försvarsutgifterna anges i procent av BNP samt inom parantes i miljarder US\$, 2000 års prisläge, avrundade belopp.

### 3.2 Försvarsbeslut och budgetprocess

I försvarsbesluten fastställs inriktningen och de ekonomiska ramarna för den aktuella perioden. I budgetpropositionerna föreslås sedan riksdagen vilka anslag som ska gälla för respektive budgetår. I den årliga budgetprocessen anpassas sedan de ekonomiska nivåerna bl.a. beroende på omprioriteringar, nya uppdrag och prisomräkningar. Försvarsmaktens budgetunderlag<sup>32</sup> utgör ett ingångsvärde i budgetprocessen. Riksdagens beslut om statsbudgeten omsätts sedan av regeringen i årliga regleringsbrev till FM. Regleringsbrev som avges i slutet av december månad fastställer mål, resurser, återrapporteringskrav och ekonomiska handlingsregler för det kommande verksamhets- och budgetåret.

Anslagsförändringar som behöver genomföras under löpande budgetår föreslås riksdagen i samband med den ekonomiska vårpropositionen samt i ordinarie budgetproposition genom tilläggsbudgetar på statsbudgeten.

<sup>32</sup> Budgetunderlaget ska avlämnas senast den första mars varje år. Underlaget ska bl.a. innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre följande åren. Materielplaneringen utgör en separat del av budgetunderlaget.



Besluten föregås av en dialog mellan Försvarsdepartementet och FM. Försvarsmakten redovisar löpande den ekonomiska situationen till regeringen bl.a. i delårsrapporter, årsredovisningar och budgetunderlag.

Försvarsmaktens verksamheter finansieras huvudsakligen genom s.k. ramanslag.<sup>33</sup> Anslagstypen ger regeringen möjlighet att tillåta myndigheten att överskrida budgetårets disponibla belopp genom utnyttjande av en s.k. anslagskredit. Utnyttjas krediten kommer påföljande års tillgängliga medel att minskas med motsvarande belopp. Ramanslagets konstruktion medger även att myndigheten kan spara upp till 3 procent av tilldelat anslag, om inte regeringen beslutar annat. Anslagssparande som överstiger 3 procent av anslaget får inte disponeras av myndigheten påföljande budgetår om inte regeringen beslutar särskilt om detta.<sup>34</sup>

I samband med regeringens förslag till påföljande års statsbudget prisomräknas anslagen. Omräkningen syftar till att behålla köpkraften genom att i möjligaste mån kompensera för prisutvecklingen/inflationen. Omräkningen syftar inte till att täcka ökade kostnader som beror på ambitionsökningar eller oförutsedda teknikutvecklingsbehov. Materielanslagets prisomräkningsmekanism benämns försvarsprisindex (FPI), medan andra anslag vanligen uppräknas genom s.k. pris- och löneomräkning. Det nuvarande urvalet av beräkningsfaktorer påverkas bl.a. av JAS-projektets stora del av anslagsförbrukningen, där t.ex. valutakurser och andel importerad materiel är viktiga parametrar. Även oljeprisets utveckling påverkar beräkningen av FPI. Uppräkningsfaktorn är en sammanvägning av ett flertal olika index<sup>35</sup> och ingångsvärden, vilket gör den mer komplex än normal pris- och löneomräkning. Innehållet i FPI-beräkningarna har under den senaste 15-årsperioden delvis byggts på olika ingångsvärden.

FPI<sup>36</sup> beräknas på historiska värden, vilket kan innebära att FM blir över- eller underkompenserad med hänsyn till faktiska förhållanden under det budgetår som anslaget ska användas. Sett över en längre tidsperiod sker dock en viss utjämning, då senare års omräkningar i sin tur också bygger på historiska ingångsvärden. Detta innebär emellertid vissa planeringsproblem för FM som måste bygga prognoser på en förmodad pris- och anslags-

---

<sup>33</sup> Anslagstypen medger att regeringen tillfälligtvis får överskrida ramen genom att ta i anspråk en kredit motsvarande högst 10 procent av riksdagens anvisade anslag. Regeringen beslutar om anslagskreditens storlek för varje enskild myndighet. Regeringen kan också, med riksdagens be- myndigande, besluta om ett tillfälligt överskridande när detta är nödvändigt för att täcka särskilda utgifter. Anslagsmedel som inte förbrukats under ett budgetår disponeras påföljande år av regeringen. Lag (1996:1059) om statsbudgeten. Om den tillfälligt utökade krediten beviljas ska en redovisning av detta förhållande ske till riksdagen.

<sup>34</sup> Anslagsförordningen (1996:1189).

<sup>35</sup> FPI beräknas på ingångsvärden från FM, Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Statskontoret och Riksbanken.

<sup>36</sup> Materielanslaget uppräknades exempelvis med 4,7 procent mellan budgetåren 2002 och 2003. Uppräkningen av anslagsnivån från 2003 till 2004 var -0,3 procent. Den negativa uppräkningsfaktorn beroende främst på dollarkursens utveckling.

utveckling. Med anledning av detta korrigeras pris- och löneomräkningen successivt, bl.a. med ingångsvärden från FMV.

Ett anslagssparande prisomräknas inte utan beloppet överförs till nästkommande år. En använd anslagskredit begränsar möjligheten att utnyttja nästa års anslag med motsvarande belopp. De disponibla medlen, men inte själva anslaget minskar således påföljande år.

Alla förändringar i utgiftsutvecklingen fångas dock inte upp av FPI. Under större delen av 1990-talet uppräknas FM:s anslag för materiel med ytterligare 1,5 procent utöver FPI för att täcka ökade försvarsmaterielutgifter. Denna s.k. teknikfaktor avskaffades fr.o.m. budgetåret 2000. Inför förslaget<sup>37</sup> att avskaffa teknikfaktorn genomförde Riksrevisionsverket, på uppdrag av regeringen, en granskning<sup>38</sup> av kostnadsutvecklingen för tre större materielsystem.

Granskningen visade att FM blivit överkompenserad med FPI- och teknikfaktoruppräkningskostnader för materielsystemen med liten andel utvecklingskostnader, men underkompenserad för det materielsystem som hade stora teknikutvecklingskostnader. Riksrevisionsverket ansåg att teknikfaktorn borde ses över och eventuellt ersättas med ett system där kompensation utgår när det varit motiverat av teknikutvecklingen.

Flertalet av de större materielsystem som levereras/utvecklas i dag och som tillsammans utgör huvuddelen av materielplanen är av högteknologisk karaktär, t.ex. JAS, Visbykorvetterna och LedsystT<sup>39</sup>. Givet att Riksrevisionsverkets bedömningar fortsatt är relevanta och att FM fortfarande räknar med en teknikfaktor i sina prognoser, kan man ifrågasätta om dagens FPI-omräkning helt motsvarar den faktiska prisutvecklingen, exklusive ambitionsökningar och teknikutveckling, inom materielanskaffningen.

Riksrevisionen noterar att FM anser sig berättigad till kompensation för prisutveckling etc. vid anslagstilldelningen. Förväntningarna på att denna kompensation ska utgå med exakthet överensstämmer dock inte med omräkningens syfte. Det är inte heller givet att FPI beräknas på lämpligast sätt och det är därför angeläget att Regeringskansliet gör en översyn av detta index och hur pris- och löneomräkning bäst bör ske för materielanslaget.

---

<sup>37</sup> Prop. 1998/99:74.

<sup>38</sup> RRV 20-1998-2699.

<sup>39</sup> LedsystT är den tekniska delen av FM:s framtida ledningssystem, vilket kommer att vara en väsentlig del i det framtida nätverksbaserade försvaret.

## 3.3 Materielanslaget

### 3.3.1 Anslagsindelning

Försvarets verksamhet finansieras i huvudsak genom två ramanslag. Förbandsanslaget (6:1)<sup>40</sup> ska finansiera personalkostnader, värnpliktsutbildning, övningar, internationell verksamhet etc. Dessutom ska löpande drift- och underhållskostnader för freds- och krigsmateriel finansieras genom förbandsanslaget. Materielanslaget (6:2)<sup>41</sup> disponerar FM till utgifter för utveckling, anskaffning, vidareutveckling, vidmakthållande och avveckling av materiel<sup>42</sup> och anläggningar. Anslaget ska även finansiera forskning och teknikutveckling, samt internationellt samarbete inom försvarsmaterielområdet.<sup>43</sup>

Materielanslaget är i sin tur uppdelat på tre anslagposter; Materieförsörjning (6:2:1), anläggningsförsörjning (6:2:2) samt forskning och teknikutveckling (6:2:3).<sup>44</sup> Anslagsposten 6:2:1 svarar för ca 90 procent av hela materielanslaget. Av 6:2:1 går för närvarande ca två tredjedelar till nyanskaffning och en tredjedel till vidmakthållande av befintliga materielssystem samt infrastruktur.

Tabell 2. Tilldelade anslag åren 2000–2004

(Miljoner kronor, avrundade belopp i löpande prisläge)	2000	2001	2002	2003	2004
Anslag 6:2					
6:2:1, materieförsörjning	21 216	22 159	19 977	17 944	17 346
6:2:2, anläggningsförsörjning	250	258	300	210	–
6:2:3, forskning och teknikutveckling	875	898	980	1 010	1 030
Summa	22 341	23 315	21 257	19 164	18 376

Anmärkningar: Beloppen avser tilldelade anslag enligt ursprungliga regleringsbrev. Anslagstilldelningen för 6:1 och 6:2 motsvarande period finns redovisad i bilaga 2. Fr.o.m. 2004 är uppdelningen i anslagposter förändrad.

### 3.3.2 Fördelningen mellan förbandsverksamhet och materieförsörjning

Från 1970-talet och fram till början av 1990-talet har förhållandet mellan utgifter för förbandsverksamhet och materieförsörjning varit relativt konstant. Under denna period avsattes en större andel av de samlade försvars-

<sup>40</sup> Anslag för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser.

<sup>41</sup> Anslag för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling.

<sup>42</sup> Avveckling av materiel omfattar även materielavvecklingen vid Försvarmaktens logistik och det säkerhetsfrämjande materielstödet till Estland, Lettland och Litauen.

<sup>43</sup> År 2003 avdelades 15 miljoner kronor till FOI och 42 miljoner kronor till FMV av anslaget avseende internationell verksamhet inom försvarsmaterielområdet, inklusive exportstöd.

<sup>44</sup> Från och med budgetåret 2004 ingår anläggningsförsörjning i anslagsposten 6:2:1.

utgifterna till förbandsverksamhet. Det är först under de senaste femton åren som materielandelen ökat till att omfatta ungefär hälften av det totala försvarsanslaget. Förändringen förklaras både av medvetna satsningar på modernisering av FM och av kraftiga kostnadsökningar för utveckling och anskaffning av avancerad krigsmateriel. Dessutom kan förhållandet förklaras med minskningarna av personal, värnpliktiga, övningsverksamhet etc.

Fördelningen av utgifter mellan förbandsverksamhet respektive materiel kan beräknas dels genom att jämföra proportionerna mellan anslagen, dels genom att jämföra materieförsörjningens utgifter i förhållande till de totala utgifterna. I nedanstående tabell presenteras några olika fördelningsberäkningar.

Tabell 3. Anslags- och utgiftsfördelning för materiel år 2000–2004

(Procent)	2000	2001	2002	2003	2004
Materielanslaget relativt summan av FM:s huvudanslag (6:1 och 6:2)	52,2	54,8	51,1	47,4	45,9
Materieförsörjningsposten (6:2:1) relativt summan av FM:s huvudanslag	49,6	52,0	48,0	44,4	43,3
Årliga utgifter (utfall) på 6:2:1 relativt FM:s totala utgifter.	47,5	49,5	47,7	44,2	–

Anmärkningar: Mindre anslag t.ex. för frivillig försvarsverksamhet har inte medräknats. Sista raden avser förhållandet mellan utgifter som redovisas mot anslagsposten 6:2:1, dvs. materieförsörjning och FM:s totala utgifter (anlag 6:1 och 6:2) enligt respektive årsredovisning.

Ungefär hälften av Sveriges försvarsbudget har alltså avsatts till materieförsörjning under den studerade tidsperioden. Det är mer än i ett antal jämförbara länder. I materieförsörjningen ingår dock vissa kostnader för drift och underhåll, samt för infrastruktur. Om dessa utgifter tas bort beräknas ca 30 procent av FM:s totala anslag gå till materielanskaffning. Dagens relativt höga utgifter för materiel är delvis en följd av de omfattande materielbeställningar som gjorts under andra säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar.

Tabell 4. Materielutgifternas andel av de totala försvarsutgifterna i några Natoländer

(Procent)	1990	1995	2000	2002
USA	24,8	27,7	21,9	24,9
Storbritannien	17,9	22,0	25,7	24,2
Norge	22,6	25,4	19,4	23,8
Frankrike	–	–	18,9	19,6
Danmark	14,9	12,5	14,8	17,5
Italien	17,5	15,0	14,3	13,3
Tyskland	17,7	11,4	13,5	12,2

Källa: Totalförsvarets forskningsinstitut, projektet Försvarssatsningarnas utveckling.

Anmärkningar: I Natos statistik kategoriseras försvarsutgifterna i personal, materielanskaffning, infrastruktur och övrigt. Posten materielanskaffning avser i huvudsak materielinköp, inte drift- och underhållskostnader. Observera att innehållet i denna tabell inte är helt jämförbart med fördelningen mellan utgifterna på de svenska materiel- och förbandsanslagen (tabell 3). Uppgifter saknas för Frankrike åren 1990 och 1995.

### 3.3.3 Objektssamar

Större investeringar i materielsystem styrs och följs upp av riksdag och regering i s.k. objektssamar.<sup>45</sup> Dessa ska ha ett väldefinierat innehåll, en tidsplan och en ekonomisk ram.<sup>46</sup> Objektssamar introducerades först 1982 för att skapa en helhetssyn på investeringarna i JAS och för att kunna följa upp förändringar. I syfte att förbättra styrning och uppföljning av materieförsörjningen beslutade regeringen om att successivt införa objektssamar för större materielinvesteringar. Den första redovisningen av objektssamar till riksdagen, utöver JAS, gjordes 1998.<sup>47</sup>

En objektssamar är inte en anslagstilldelning utan enbart ett instrument för styrning och uppföljning. När materielanslaget inte räcker till eller industrin underskattat kostnaderna ändras vanligen materielinnehållet och tidsramen förlängs för objektssamar, snarare än att den ekonomiska ramen ändras. Förseningen av materielsystemet JAS spaningskapsel härrör t.ex. till stor del från det faktum att objektssamar minskat. Det har också förekommit att delprojekt inom objektssamar har strukits till förmån för finansiering av andra delar av materielplaneringen.

<sup>45</sup> Prop. 1999/2000:30, bilaga 1.

<sup>46</sup> Ramen räknas upp i den årliga prisomräkningen. Den ska även innehålla ekonomiska reserver och täcka FMV:s omkostnader samt räntekostnader relaterade till leverantörsförskott.

<sup>47</sup> Prop. 1998/99:1, volym 5. Budgetproposition för 1999, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

Det sammantagna värdet av 2003 års objektsramar motsvarade knappt tre fjärdedelar av det årets materielplanering. Tabell 5 redovisar de objektsramar som finns upptagna i regleringsbrevet för år 2004.

Tabell 5. Objektsramar år 2004

Materielsystem	Tidsram	Ekonomisk planeringsram
Splitterskyddad granatkastare (AMOS)	1998–2009	1 769
Måldetekterande artillerigranat (BONUS)	1994–2007	1 410
Stridsfordon 90	1994–2010	11 792
Stridsvagn 121/122 Leopard	1994–2010	11 002
Torpeder	1993–2005	1 432
Korvett av Visbyklass	1995–2009	9 252
Spanings- och eldledningsradar (Arte 740)	1997–2005	632
Flygburet radarsystem (FSR 890)	1985–2005	3 431
JAS 39 Gripen	1997–2009	81 596
Helikopter 14	1998–2010	7 151
Helikopter 15	2000–2008	1 418
<b>Totalt</b>	<b>1985–2010</b>	<b>131 885</b>

Anmärkningar: Planeringsramarna anges i miljoner kronor, avrundade belopp i 2004 års prisläge. Uppgifterna är hämtade från 2004 års regleringsbrev till FM.

### 3.4 Statens ekonomistyrning

Genom beslut fastställer riksdagen tre år i förväg årliga tak för statens utgifter. Utgiftstaket omfattar myndigheternas faktiskt förbrukade anslagsmedel, anslagskrediter och anslagssparande. Om de samlade utgifterna riskerar att överskrida utgiftstaket är regeringen skyldig att vidta nödvändiga åtgärder. En sådan åtgärd kan vara att begränsa myndigheternas ekonomiska utrymme. En utgiftsbegränsning innebär att de årliga utgifterna, inklusive utnyttjande av anslagssparandet, begränsas till ett specifikt belopp. Det belopp som myndigheten inte kan disponera med anledning av utgiftsbegränsningen förskjuts till nästa och/eller senare år.<sup>48</sup>

Anslagsfinansiering förutsätter att anslagen används under året som det tilldelats för. Mindre variationer i utfallet mellan budgetåren kan hanteras genom anslagskredit och anslagssparande.

<sup>48</sup> En utgiftsbegränsning (limit) är alltså en kortsiktig åtgärd som syftar till att klara det årliga utgiftstaket, till skillnad från ett indraget anslagssparande som permanent minskar myndighetens ekonomiska utrymme. Åtgärderna med utgiftsbegränsningar och indragning av anslagssparande kan kombineras om regeringen anser detta nödvändigt.

Inköp av försvarsmateriel sträcker sig oftast över flera budgetår och omfattar sammanlagt betydligt större belopp än vad som ryms inom de årliga anslagen. För att möjliggöra långsiktiga beställningar av materiel, anläggningar och FoT tillämpas systemet med bemyndiganden.

Ett bemyndigande<sup>49</sup> är ett medgivande till myndigheten att kunna ingå avtal som medför utgifter efter det aktuella budgetåret för vilket anslaget har tilldelats.<sup>50</sup> I propositionen som föregick Lag (1996:1059) om statsbudgeten<sup>51</sup> anfördes att ett bemyndigande är liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas och att omfattningen och ändamålet med bemyndigandet bör prövas lika noga som ett anslagsbeslut. Då endast riksdagen enligt regeringsformen<sup>52</sup> får påta sig ekonomiska förpliktelser å statens vägnar kräver bemyndigandesystemet att regeringen har kontroll över myndigheternas hantering av medel.

Försvarsmakten redovisar utnyttjandet av de bemyndiganden man tilldelats i regleringsbrev i enlighet med Anslagsförordning (1996:1189), Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter. Hur denna redovisning ska ske har inte varit självklar då principerna för hur statens åtaganden ska räknas in i anslags-sparande och bemyndigandet har diskuterats inom Regeringskansliet. Tillämpningen av anslagsförordningen har varierat mellan myndigheter. I FM:s årsredovisning för 2004 redovisas bemyndigandet i enlighet med Ekonomistyrningsverkets regler.

Den bemyndiganderam som riksdagen fattar beslut om är ett uttryck för de långsiktiga bindningar som materieförsörjningssystemet innehåller. Problemen med utnyttjandet av bemyndigandena har uppmärksamrats i olika sammanhang och Riksdagens revisorer lämnade år 2000 förslag till riksdagen om försvarets bemyndiganden<sup>53</sup> där man bl.a. kritiserade att regeringen i budgetpropositionerna inte informerar riksdagen om vilka materielobjekt ramen för bemyndiganden består av och hur den används vilket är en förutsättning för en mer noggrann prövning från riksdagens sida. Försvarsutskottet behandlade revisorernas förslag hösten 2000.<sup>54</sup> I likhet med revisorerna kunde utskottet se fördelar med att bemyndigandebehovet redovisas fullständigt tre år framåt i tiden och inte endast som beräknat

---

<sup>49</sup> Se Lagen (1996:1059) om statsbudgeten 12 § och 13 §, Anslagsförordning (1996:1189) 20§ och Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>50</sup> Ramen för bemyndigandet anger det högsta belopp som tidigare utestående och under året genomförda beställningar (åtaganden) får uppgå till, minskat med värdet av beställningar som levererats och således betalats under året. Löpande under året kan dock det sammanlagda värdet av beställningarna överstiga ramen.

<sup>51</sup> Prop. 1995/95:220.

<sup>52</sup> RF 9 kap. 10§.

<sup>53</sup> Riksdagens revisorers förslag angående Bemyndiganden med utgångspunkt i försvaret (2000/01:RR2).

<sup>54</sup> Bet. 2000/01:F6U1, Rskr. 2000/01:58.

utgiftsutfall. En fullständig beräkning skulle ge besked om vilket fritt utrymme som finns för nya beställningar. Utskottet ansåg också att det fanns fördelar med en överblick bakåt av bemyndiganden.

Budgetpropositionerna för åren 2000–2003 saknar uppgifter om vilka materielobjekt som ingår i bemyndigandet samt hur detta fördelar sig på de olika materielobjekten. I budgetpropositionen för budgetåret 2004<sup>55</sup> återfinns en summarisk redovisning av ingående materielobjekt i bemyndigandet. Det saknas emellertid uppgifter om bemyndigandets kopplingar till de olika materielobjekten (beställningarna) och hur bemyndigandet är tänkt att användas under och efter budgetåret. Inte heller finns det uppgifter om vilka objekt som innehåller nya respektive infriade ekonomiska förpliktelser. Utifrån regeringens redovisning i budgetpropositionen av bemyndiganden är det därför svårt för riksdagen att göra en lika noggrann prövning som av anslagen.<sup>56</sup>

I likhet med Riksdagens revisorer kan Riksrevisionen konstatera att ett bemyndigande innebär att riksdagen ger regeringen befogenhet att ingå ekonomiska förpliktelser som innebär framtida utgifter för staten. Regeringen kan genom dessa bemyndiganden låta FMV ingå långsiktiga avtal med industrin. De avtal som FMV tecknar med industrin är rättsligt bindande. Staten riskerar därför skadestånd om FMV inte kan fullfölja avtalen.

Riksdagen har konstaterat att regeringen har ansvar att fullfölja de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal.<sup>57</sup> Om riksdagen inte skulle besluta om anslag i enlighet med beviljade bemyndiganden skulle staten kunna försättas i en svår situation. Finansutskottet har uttalat att regeringen ska kunna räkna med att riksdagen tilldelar anslag i enlighet med de bemyndiganden som riksdagen tagit ställning till.<sup>58</sup>

Finansdepartementets uppfattning är att riksdagen är bunden att anvisa anslag för de bemyndiganden där regeringen eller myndigheterna har utestående förpliktelser. Om FMV ingår civilrättsliga avtal med industrin med stöd av bemyndiganden har riksdagen enligt Finansdepartementet i praktiken skyldighet att tilldela erforderligt anslag när beställningen ska betalas.

Riksdagen kan lösa detta genom att godkänna ett förslag från regeringen om en om disposition mellan materielanslaget och förbandsanslaget, dvs. en neddragning av förbandsanslaget. I praktiken har dock om dispositionerna gått i motsatt riktning på förslag av Försvarsmakten. Ett annat sätt är att omförhandla de kontrakt som ingåtts med försvarsindustrin. Då det senare vanligen endast innehåller en förskjutning i tiden av en utgift och dessutom i

---

<sup>55</sup> Prop. 2003/04:1.

<sup>56</sup> 2000/01:RR2

<sup>57</sup> Bet. 1996/97:KU3 s.20.

<sup>58</sup> Bet. 1998/99: FiU1 s.211.



regel innebär fördyrade kontrakt är detta en lösning som minskar flexibiliteten och ökar bindningarna i systemet.

Försvarsmaktens bemyndiganden ökade mycket kraftigt under 1990-talet på grund av några stora materielprojekt, främst JAS-systemet. Budgetåret 1999 uppgick bemyndigandena till 90 miljarder kronor och var därmed mer än dubbelt så stora som försvarsanslaget. Därefter har ramen för bemyndiganden minskat och uppgår för närvarande till drygt 72 miljarder kronor.

Tabell 6. Försvarsmaktens bemyndiganden åren 2000–2004

(Mnkr, löpande priser)	2000	2001	2002	2003	2004
Bemyndigande	76 522	77 936	79 400	71 600	72 500

Anmärkning: Avser beräknade bemyndigande enligt de ursprungliga regleringsbrevens för respektive år.

Av FM:s årsredovisning för 2003 framgår att 67,4 miljarder kronor av bemyndigandet på 71,6 miljarder kronor utnyttjats. Dessa fördelar sig över tiden så att ca 23 miljarder kronor är åtaganden som enligt redovisningen ska betalas under 2004. Då ramanslaget som disponeras av FM för 2004 uppgår till knappt 18,4 miljarder kronor kan detta innebära problem om inte den normala förskjutningen av betalningar sker och detta belopp kan rymmas inom bemyndigandet för 2004 om 72,5 miljarder kronor. Se vidare avsnitt 3.3 om förskjutningsplanering.

Riksrevisionen har noterat att FM utgår från att materielanslagets storlek styr materielplaneringen och att bemyndigandena snarast betraktas som en summa av de åtaganden kring materielanskaffning som huvudsakligen regeringen fattat beslut om.

Riksrevisionen har inte heller funnit något som tyder på att riksdag eller regering använt ramen för bemyndigande för att styra materielplaneringen. Bemyndigandet för det kommande året utgår från de uppgifter som FM lämnar i budgetunderlagen. Beräkningen av kommande års bemyndigande innehåller planerade förändringar av den totala beställningsvolymen samt en prisomräkningsmekanism.

Riksrevisionen konstaterar också att en utredning av styr- och finansieringsformerna inom försvaret<sup>59</sup> tillsatts av regeringen i februari 2004 där en särskild utredare bl.a. ska analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret.

Försvarets materielverk disponerar årligen en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose behovet av rörelsekapital och förskott till industrin samt en mindre del för att kunna finansiera vissa uppdrag, t.ex. leasing av JAS till

<sup>59</sup> Kommittédirektiv 2004:12.

Ungern.<sup>60</sup> Rörelsekapitalbehovet avser det likviditetsbehov som uppkommer mellan utbetalningar till leverantörerna och inbetalningarna från FM. Större materielsystem, såsom JAS och Visbykorvetterna, svarar för en betydande del av de beviljade förskotten. Räntekostnaderna som uppkommer i och med utnyttjandet av krediten belastar FM.

Genom förskott kan staten, givet vissa förutsättningar, erbjuda finansiering till leverantörer före leverans. Då staten kan låna hos Riksgäldskontoret till en lägre kostnad än företagen kan på den öppna marknaden blir också finansieringen billigare. För att förskott ska beviljas krävs bl.a. att företagen själva har svårt att ordna finansiering och att det föreligger ett behov av strategiskt viktig teknikutveckling. Leverantörens förskottsskuld till FMV avräknas allteftersom leveranser sker. Vid försenade leveranser uppstår en högre belastning på FMV:s kreditram än vad som planerats, vilket kan komma att innebära ett överskridande av denna kredit, i synnerhet om det handlar om större belopp. Försvarets materielverk konstaterar att systemet med förskott kan påverka företagets incitament att leverera i tid då andra leveranser vilka inte är kopplade till förskott kan komma att prioriteras.

Riksrevisionen har noterat att FMV har föreslagit vissa åtgärder för att minska behovet av förskott och rörelsekapital. Försvarets materielverk föreslår att myndigheten ska inta en restriktiv hållning till nya förskott samt att återbetalningarna av förskott ska ske enligt en fastställd amorteringsplan innehållande avgifter för ränta och administration. Försvarets materielverk avser inte att omförhandla gällande avtal. Myndigheten bedömer dock att förslagen kan leda till att företagets ökade finansieringskostnader i slutändan belastar FM:s anslag.<sup>61</sup>

### 3.5 Prognoser

För att anskaffa materiel enligt plan och samtidigt klara den ekonomiska ramen krävs tillförlitliga prognoser. Det finns många faktorer för FM och FMV att ta hänsyn till för att få säkerhet i prognoserna. Erfarenheten visar bl.a. att en stor andel av anslagsavräkningen sker månaderna före budgetårsskiftena. Regelmässiga förseningar av planerade leveranser hanteras genom s.k. förskjutningsplanering/överplanering, vilket innebär att det sammanlagda värdet av gjorda beställningar överstiger det disponibla beloppet under året. Försenade leveranser gör emellertid att färre beställningar förfaller till betalning under året jämfört med det utestående värdet av dessa. Prognoserna justeras med de förväntade förskjutningarna.

---

<sup>60</sup> Budgetåret 2004 uppgår krediten till 25 miljarder kronor varav 8 miljarder kronor avser rörelsekapital, 15 miljarder kronor avser förskott och 2 miljarder hänförs till leasing av JAS till Ungern.

<sup>61</sup> Försvarets materielverk, GD23386:11198/03.

Säkerhet i prognoserna blir extra viktigt när disponibla medel minskar, t.ex. vid utgiftsbegränsningar och/eller indragningar av anslagssparandet, något som inträffade under budgetåret 2003. Jämfört med ursprungligt anslag och anslagssparande från tidigare år begränsades successivt det disponibla utrymmet med drygt 2,5 miljarder kronor. I nedanstående tabell jämförs FM:s prognoser för hela materielanslaget med då gällande nivåer på utgiftsbegränsningen. Denna belyser FM:s problem med att hantera ekonomiska restriktioner på kort sikt och förmågan att på kort tid kunna anpassa utgifterna är avgörande för att klara det utgiftsbegränsade anslaget.

Tabell 7. Prognoser och utfall relativt disponibla medel år 2003

(Miljoner kronor, avrundade belopp)	Kvartals-rapport 1 <sup>62</sup>	Delårs-redovisning <sup>63</sup>	Kvartals-rapport 3 <sup>64</sup>	Årets utfall <sup>65</sup>
Disponibelt belopp exklusive utgiftsbegränsning	21 913	21 401	21 401	21 401
Nivå på aktuell utgiftsbegränsning	21 141	19 605	19 415	19 396
Prognostiserat utfall	20 660	21 040	19 415	19 350
Prognostiserat utfall i förhållande till gällande utgiftsbegränsning	-481	+435	0	-46

Anmärkningar: Disponibelt belopp anger tilldelat anslag och tillgängligt anslagssparande. Kolumnen "Årets utfall" avser de faktiska förhållandena enligt FM:s årsredovisning för budgetåret 2003.

Utgiftsbegränsningen är naturligtvis inte den enda orsaken till dessa svängningar. Även andra faktorer påverkar prognoser och slutligt utfall, t.ex. industrins förmåga att leverera enligt avtalade kontrakt och oförutsedda kostnadsförändringar. För att öka tillförlitligheten bygger FM:s prognoser på både statistiska metoder och erfarenhetsvärden. Men med tanke på utgifternas storlek kan även mindre volymmässiga förseningar i leveranserna generera stora förändringar i det ekonomiska utfallet. Förmågan att om möjligt fånga upp indikatorer på leveransförseningar blir ytterst avgörande för säkerheten i prognoserna och därmed möjligheten till en jämn anslagsbelastning.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har rekommenderat FM att i ökad utsträckning analysera orsakerna till uppkomna leveransförseningar.<sup>66</sup> Ett avvikande anslagsutfall i förhållande till prognoserna får stora konsekvenser på statens budgeteringsmarginal, vilken ställer krav på att de takbegränsade utgifterna

<sup>62</sup> HKV 23 386:66088, daterad 2003-04-15.

<sup>63</sup> HKV 23 386:71146, daterad 2003-08-15.

<sup>64</sup> HKV 23 386:75286, daterad 2003-10-21.

<sup>65</sup> Försvarsmaktens årsredovisning för budgetåret 2003, HKV 23 386:62084.

<sup>66</sup> ESV 11-1151/2002, 2003-06-02.

inte överstiger fastställt utgiftstak. Ekonomistyrningsverket anser inte att FM ska ges större möjlighet än andra myndigheter att styra sin anslagsavräkning.<sup>67</sup> Enligt anslagsförordningen ska avräkning ske först vid levererad prestation. Detta innebär att någon förskotts fakturering inte kan göras för att kringgå problemet som uppstår vid budgetårsskiftena.

### 3.6 Ändrade ekonomiska förutsättningar

Den ekonomiska situationen påverkar i hög grad FM:s möjligheter att efterleva försvarsbeslutens inriktning av materieförsörjningen. Försvarsmaktens behov av att kortsiktigt lösa problem inom förbandsverksamheten har dock genererat förslag om att överföra medel från materielanslaget till förbandsverksamheten. Försvarsmakten bedömde i mitten av år 2003 att materielanslaget behövde öka med ca 3,5 miljarder kronor för att klara intentionerna i gällande försvarsbeslut. Förändrade ekonomiska förutsättningar måste FM, liksom andra myndigheter, kunna hantera. Men givet materieförsörjningens inneboende problem är förändringar svårbemästrade för FM och FMV.

Riksrevisionen har inte beräknat den sammantagna nettoeffekten av samtliga förändringars inverkan på materielanslaget. De förändrade ekonomiska förutsättningarna bedöms dock ha urholkat materielanslaget successivt relativt inriktningen i gällande försvarsbeslut.<sup>68</sup> Materiel som tidigare planerats anskaffas har utgått eller skjutits på framtiden.<sup>69</sup>

Indraget anslagssparande, omfördelning till andra anslag (omdispositioner) och ofinansierade uppdrag<sup>70</sup> har minskat det ekonomiska utrymmet för materiell förnyelse med flera miljarder kronor. Tillsammans med de närmaste årens begränsade handlingsutrymme inom materielplaneringen påverkas effektivitet och resurshushållning negativt när resurser fokuseras på att parera nya ekonomiska förutsättningar. Tidiga beslut om förändrad inriktning och tillförlitliga prognoser är därvidlag viktiga för att, om möjligt, kunna hantera situationen.

#### 3.6.1 Omdispositioner och omprioriteringar

Omdispositioner till andra verksamheter har minskat det ekonomiska utrymmet inom materielanslaget. Under år 2001, i samband med tilläggsbudgetarna, överfördes drygt 1 miljard kronor till förbandsverksamhet och

---

<sup>67</sup> ESV 79-700/2003, 2003-10-13.

<sup>68</sup> Tidigare har dessa risker uppmärksammats i flera av Riksrevisionsverkets granskningar (RRV 2003:20, 2002:14 och 2000:23).

<sup>69</sup> Detta förhållande har anmälts av FM vid ett flertal tillfällen, t.ex. i budgetunderlagen för 2003 och 2004.

<sup>70</sup> Nya uppdrag vilka inte budgeterats för och som innebär en reell minskning av disponibelt ekonomiskt utrymme.

fredsfrämjande truppinsatser. Försvarsmaktens förslag var emellertid att 1,4 miljarder kronor skulle överföras till förbandsverksamheten under detta år. Omdispositionen till förbandsanslaget föranleddes av de akuta ekonomiska problemen inom förbandsverksamheten åren 2000 och 2001. Reduceringen av materielanslaget har också orsakats av ambitionsökningar inom annan verksamhet, t.ex. fredsfrämjande truppinsatser.

På grund av de större åtagandena inom den internationella verksamheten har omprioriteringar gjorts både inom förbandsverksamheten och inom materieförsörjningen. Omprioritering inom materielanslaget har enligt FM medfört en ambitionssänkning i den materiella förnyelsen för insatsorganisationen med 1,2 miljarder kronor perioden 2000–2003. Anslaget för fredsfrämjande truppinsatser ökade från 385 miljoner kronor år 2000 till 1,2 miljarder kronor år 2003. Denna ambitionsökning har huvudsakligen finansierats genom omdispositioner från materielanslaget.

Anslagsnivåerna justeras normalt sett i samband med påföljande års statsbudget. Förutom en regelmässig pris- och löneomräkning sker en rad olika förändringar, t.ex. omdispositioner till andra anslag. Anslagsförändringar med anledning av ny statsbudget redovisas inte med önskvärd tydlighet i budgetpropositionerna. Detta försvårar härledning av relaterade beslut och förändringar då redovisningarna oftast gjorts i nettobelopp och oklara prislägen.<sup>71</sup> Detta försvårar härledning av beslutade förändringar. Förändrad anslagsnivå är delvis betingad av FM:s förslag som görs i myndighetens budgetunderlag. Andra förändringar kan relateras till politiska omprioriteringar och restriktioner. Aktörerna växelverkar i detta, vilket stundtals gör det svårt att avgöra var och hur anslagsförändringarna initierats.

### 3.6.2 Anslagssparande

Ett huvudproblem för FM:s ekonomiska situation är det stora anslagssparande som uppkommit inom materielanslaget sedan år 2000. Orsakerna till anslagssparandet har bl.a. varit tidigare kapacitetsproblem inom FMV, omorganisationer inom försvarsmyndigheterna samt leveransförseningar från industrin. Huvuddelen av detta anslagssparande är relaterat till beställd och planerad materielanskaffning, vilket innebär att det inte kan betraktas som en ointecknad ekonomisk reserv. Anslagssparandet prisomräknas inte till de påföljande budgetåren. Det ekonomiska värdet<sup>72</sup> av anslagssparandet minskar därför successivt så länge detta inte utnyttjas.

Under år 2003 beslutade regeringen att dra in knappt 500 miljoner kronor av det samlade anslagssparandet på materielanslaget. Vid utgången av 2003

<sup>71</sup> Förhållandet har ingående beskrivits i Riksrevisionsverkets granskning av försvarets omstrukturering (RRV 2003:20) där det konstateras att budgetpropositionerna på flertalet punkter brister i transparens.

<sup>72</sup> Förutsatt en ökande prisutveckling, dvs. ett positivt FPI.

uppgick därefter det bokförda anslagssparandet till drygt 2 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 10 procent av det ursprungligt tilldelade anslaget för detta år. På grund av utgiftsbegränsningarna under 2003 kunde emellertid FM endast utnyttja en mindre del av detta.

Av 2003 års utgående anslagssparande kommer 1,5 miljarder kronor att kunna användas under budgetåret 2004. Detta beror på den utgiftsbegränsning som gäller under 2004. Resten av 2003 års anslagssparande förskjuts således till år 2005. Om de ackumulerade förskjutningarna i praktiken kommer att kunna användas till materieförsörjningen beror på eventuella ytterligare utgiftsbegränsningar under budgetåret 2004 och på innehållet i 2004 års försvarsbeslut.

### 3.6.3 Flexibilitet i anslagsavräkningen

Regelverken gör det svårt att hantera de osäkerheter som med nödvändighet uppstår när många leverantörer kan råka ut för olika typer av produktionsstörningar. På grund av materielsystemens komplexitet och kontraktens storlek kan uteblivna leveranser av en komponent till ett system få konsekvenser för statsbudgeten i sin helhet. Om t.ex. två JAS-plan levereras vid en tidpunkt som ej planerats kan detta påverka det årliga anslagsutfallet i storleksordningen +/- 500 miljoner kronor.

Systemet med anslagskrediter och anslagssparande medger en viss flexibilitet över budgetårsskiftena. Som tidigare beskrivits kan regeringen tillfälligt och undantagsvis bevilja en kredit på upp till 10 procent av tilldelat anslag. Åren 2000–2002 har beviljad anslagskredit på materielanslaget uppgått till ca 3 procent av tilldelat anslag.<sup>73</sup> Ingen anslagskredit har beviljats för 2003 och 2004. Det ackumulerade anslagssparandet åren 2000–2002 på materielanslaget har emellertid inneburit att de beviljade krediterna inte har behövt användas.

Försvarsmaktens behov av en större flexibilitet, i synnerhet vid budgetårsskiftena, tydliggörs genom exemplet med JAS-planen. Antar man att anslaget utnyttjas fullt ut så kommer den 3-procentiga anslagskrediten att täcka utgiften för två till tre leveransförsenade stridsflygplan. En försening har tidigare år genererat ett anslagssparande som skulle kunna användas under det år som utbetalningen sker, dvs. vid leverans. Detta förutsätter dock att anslagssparandet kvarstår till FM:s disposition samt att inga ytterligare förseningar eller oförutsedda kostnadsökningar inträffat.

Riksdagens revisorer har tidigare föreslagit att regeringen bör överväga ett ökat handlingsutrymme över budgetårsgränserna. Försvarsutskottet avstyrkte emellertid detta förslag med motiveringen att det var regeringens

---

<sup>73</sup> Anslagskrediterna, i löpande priser, uppgick år 2000 till 670 miljoner kronor, år 2001 till 700 miljoner kronor och år 2002 till 638 miljoner kronor.

uppgift och inte riksdagens att besluta om anslagskrediter och anslagssparande enligt budgetlagen.<sup>74</sup>

Även utredningen om Översyn av Försvarets materielverk<sup>75</sup> har föreslagit ökad handlingsfrihet, i syfte att uppnå en effektivare resurshushållning. Utredningens förslag innebar bl.a. ökade anslagskrediter och anslagssparande på upp till 10 procent av tilldelat anslag. Enligt utredningen bör dock anslagsbelastningen vara balanserad vid utgången av varje försvarsbeslutsperiod. Vidare föreslogs att regeringen skulle kunna bemyndigas att tidigare lägga planerade investeringar genom att FM, i speciella fall, skulle kunna ta lån i Riksgäldskontoret. Lånen skulle vara objektsknutna och anslagsavräknas det år investeringen var planerad att genomföras.

I försvarsutskottets betänkande 2001/02:FöU11 Materieförsörjning och forskning, som bifölls av riksdagen i juni 2002, sägs att utskottet utgår ifrån att regeringen återkommer till riksdagen med eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen. Detta har dock ännu ej skett.

I en besvärlig statsfinansiell situation måste både regering och myndigheter lägga ned stor kraft på att inte avvika från beslutad anslagsnivå. Försvarsdepartementets styrning av materieförsörjningen påverkas i hög grad av utgiftstaken som beslutats med stöd av budgetlagen.

Riksrevisionen erfar att både FM och FMV anser att nuvarande regelverk, vilket fokuserar på anslagsbelastningen vid budgetårsskiftena, avsevärt försvårar en kostnadseffektiv materieförsörjning. Båda myndigheterna lägger ned resurser på att parera verksamheten i syfte att nå nivån på materielanslaget och faktiskt disponibla medel.

För att FMV ska kunna arbeta affärsmässigt krävs också att man kan finansiera ingångna avtal och betala i tid. Vid risk för anslagsöverskridande har man dock tvingats till förhandlingar om senareläggning av leveranser, vanligen med ökade kostnader som följd. Vid kvalitetsbrister och risk för försenad eller utebliven leverans i samband med budgetårsskiftet kan också intresset av affärsmässighet gentemot leverantören avta för att fakturering och anslagsbelastning trots allt ska komma till stånd.

Som tidigare beskrivits beslutade regeringen om utgiftsbegränsningar för materielanslaget inför och under 2003. För att klara det minskade utrymmet gjordes i september 2003 en överenskommelse mellan FM och FMV<sup>76</sup> om omförhandling av vissa uppdrag. Denna innebar senareläggning av prestationer som FMV kan fakturera FM för först vid senare tidpunkt. Omförhandlingen avsåg inte kontraktsförändringar med berörda industrileverantörer, då detta bedömdes leda till sämre affärsmässighet och ökade kostnader för staten.

---

<sup>74</sup> Bet. 2001/02: FöU 11.

<sup>75</sup> SOU 2002:39.

<sup>76</sup> HKV 23 250:73685, FMV GD23250:49500/03.

### 3.6.4 Konsekvenser av anslagsförordningens tillämpning

Grunden för materielplaneringen är de ekonomiska ramar som fastställts i försvarsbesluten. När ekonomiska beslut bygger på osäkra ingångsvärden kan det bli omfattande konsekvenser för bl.a. materielplaneringen. Ett sådant exempel är "den fulla tillämpningen av anslagsförordningen" som började gälla under 1996.

Beslutet innebar i korthet att förskottsbetalningar till industrin från denna tidpunkt skulle lånefinansieras. Genom omläggningen skulle kapitalkostnaden tydliggöras och därmed bidra till en effektivare resurshushållning. För FM:s del skulle omläggningen bli s.k. verksamhetsneutral, dvs. det ekonomiska utrymmet för materielanskaffning skulle inte påverkas.

I budgetpropositionen för 1999<sup>77</sup> förklarade regeringen att konsekvenserna av omläggningen hade beretts under 1998 men att ingen samlad bedömning kunde ske förrän efter försvarsbeslutsperiodens utgång. I försvarsbeslutspropositionen från 1999 beslutades att inga ytterligare åtgärder till följd av omläggningen skulle vidtas. Eventuella konsekvenser avsåg dock att hanteras genom det s.k. omställningsbidraget.<sup>78</sup>

Försvarsbeslutet 2001 för perioden 2002–2004 innebar en generell sänkning av FM:s årliga anslagsram med 4 miljarder kronor. För att kunna hantera kostnader med anledning av omställningen beslutade riksdagen att tilldela FM ett omställningsbidrag, vilket skulle utgå med 3 miljarder kronor för år 2002 och 1 miljard kronor för år 2003. År 2002 fördelades hela omställningsbidraget till förbandsanslaget. År 2003 fördelades 740 miljoner kronor till förbandsanslaget och 260 miljoner kronor till materielanslaget. Det kan därför konstateras att huvuddelen av omställningsbidraget kom att tillföras förbandsverksamheten och inte materieförsörjningen som de facto påverkats mest av denna omläggning.

## 3.7 Sammanfattande iakttagelser

I internationell jämförelse är anslaget för materielanskaffning relativt stort. Anslaget för materieförsörjning utgör ca 50 procent av försvarsanslaget. I förhållande till förbandsanslaget har dock detta minskat något under försvarsreformperioden. Nyanskaffning av materiel svarar för närvarande för ca 30 procent av FM:s totala anslag.

Anslagsutvecklingen under perioden 2000–2003 har kännetecknats av ett allt större anslagssparande. Detta beror huvudsakligen på försenade leveranser från industrin samt en begränsad beställningskapacitet vid försvarsmyndigheterna. Under 2003 har materielanslaget blivit föremål för större

---

<sup>77</sup> Prop. 1998/99:1.

<sup>78</sup> Prop. 1998/99:74.



utgiftsbegränsningar, vilket inneburit att ytterligare beställningar förskjutits på framtiden.

Under försvarsbeslutsperioden har omprioriteringar och andra minskningar av materielanslaget påverkat möjligheterna att anskaffa materiel till insatsförsvaret i enlighet med försvarsreformens målsättningar. En objektsram innebär inte en anslagstilldelning utan är enbart ett medel för styrning och uppföljning av större investeringar i olika materielsystem.

Förändringar som påverkar materielanslaget och de disponibla medlen påverkar materielplaneringens genomförande. Regelsystemens utformning för anslagskrediter, sparande och bemyndiganden har här en avgörande inverkan. Beslut om nya uppgifter och omfördelningar till annan verksamhet som ska finansieras inom ramanslaget m.m. skapar problem för anslagsbelastningen och prognosarbetet. Dessutom har tidigare planerad materiel och verksamhet utgått eller skjutits på framtiden.

De långa tidsperspektiv och den komplexitet som präglar materieförsörjningen försvårar ett optimalt anslagsutnyttjande när de planerade utgifterna och anslagen i stort ska överensstämma under varje enskilt budgetår. Industrins förmåga att leverera i tid, FM:s och FMV:s förmåga att effektuera planerade beställningar samt oförutsedda kostnadsökningar är andra exempel som påverkar anslagsutnyttjandet.

Då materielanslaget är så stort att dess utfall inverkar på statsbudgeten påverkas Försvarsdepartementets styrning av materieförsörjningen i hög grad av budgetlagen och dess utgiftstak. Möjligheterna för FM att hantera förändrade ekonomiska ramar försvåras dock av de bindningar som ryms inom systemet för materielplaneringen och svårigheterna att göra prognoser för anslagsutfallet.

Genom beslut om bemyndiganderamar har riksdagen givit regeringen och försvarsmyndigheterna möjligheter att teckna långsiktiga avtal som innebär framtida utgifter för staten. Affärsmässigheten i FMV:s arbete äventyras om inte FM kan finansiera de avtal FMV gjort med sina leverantörer. När FMV ges i uppdrag att omförhandla leveranser med industrin blir resultatet vanligen ökade kostnader för FM.

Riksdagen förväntar sig, enligt beslut i juni 2002, att regeringen ska lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen. Något sådant förslag har dock hittills inte lämnats.

Anslagsförändringar som beror på prisomräkningar och omfördelningar m.m. redovisas inte tillräckligt tydligt i budgetpropositionerna. Detta försvårar härledningen av vilka beslut som faktiskt förändrat anslagsnivåerna och med vilka belopp.



## 4 Materielprocessen

Då revisionsfrågorna avser bindningarna i materielplaneringen och de åtgärder som vidtagits för att öka handlingsfriheten redovisas i kapitel 4 materielprocessen. Detta är FM:s process för att planera, beställa och styra produktionen samt redovisa gentemot materielanslaget. Planering och genomförande av materieförsörjningen, uppföljning och prognoser, upphandling, kravdokument och beslutsunderlag redovisas relativt ingående för att skapa förståelse för processens komplexitet och svårighetsgrad. Organisation, roll och ansvar inom FM och FMV diskuteras. Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi, som tillämpas sedan år 2001, beskrivs liksom den uppföljning av dess tillämpning som genomförts.

### 4.1 Materielprocessen och utnyttjande av materiel

Materielprocessen är FM:s process för att planera, beställa och styra produktionen samt redovisa gentemot materielanslaget. Denna process löper parallellt med den s.k. krigsförbandsprocessen<sup>79</sup> och den funktionsprocess<sup>80</sup> som FM håller på att utveckla.

Riksdagen styr materielprocessen genom försvarsbeslut om den långsiktiga inriktningen av materieförsörjningen och beslutar om de ekonomiska ramarna. Regeringens styrning kommer till uttryck i mål för materieförsörjningens inriktning, i återrapporteringskrav och uppföljningar av dess resultat och i den finansiella styrningen av ramanslaget.

Regleringsbrevet ger särskilda riktlinjer och uppdrag, samt föreskriver vilka anskaffningar som ska godkännas och följas upp av regeringen. Anslaget storlek, objektsramarna<sup>81</sup> och bemyndigandena<sup>82</sup> i regleringsbrevet är utgångspunkten för FM:s materielplanering. På uppdrag av FM ansvarar sedan FMV för materieförsörjningens genomförande.

Materielplaneringen styrs genom materielplanen som finns i två versioner. Den långsiktiga materielplanen är en rullande plan som sträcker sig tio år framåt i tiden. Denna tar sin utgångspunkt i utvecklingen av krigsförband och funktioner för att säkerställa försvarets operativa förmåga gentemot möjliga hot. Det som inom FM vanligen benämns materielplanen är en produktionsplan för det kommande året.

---

<sup>79</sup> Planering på medellång sikt för utveckling av krigsförband.

<sup>80</sup> Planering på lång sikt för utveckling av funktioner för nya förmågor.

<sup>81</sup> Materielobjekt med väldefinierat innehåll, tidsplan och ekonomisk ram. Se vidare i kapitel 3.3.3.

<sup>82</sup> Ekonomisk ram för att lägga fleråriga beställningar och ingå avtal om dessa. Se vidare i kapitel 3.4.

Utformningen av materielprocessen är central för att materieförsörjningen ska resultera i att tillräcklig materiel finns tillgänglig för försvaret. Den är dock inte helt synkroniserad med andra processer som krävs för att ett materielsystem ska vara tillgängligt och kunna utnyttjas.

För att beslut om användning av materiel ska kunna fattas<sup>83</sup> krävs bl.a. att systemsäkerheten godkänns<sup>84</sup>, att IT-system auktoriseras och certifieras<sup>85</sup> och att teknisk dokumentation samt instruktioner för hantering och säkerhet finns tillgängliga. Därtill behövs vanligtvis ammunition och förbrukningsmateriel, förråd och verkstäder för drift och underhåll av materielsystemet samt kompetensutveckling och utbildning av personal för att systemet ska kunna utnyttjas.

Materiel ska också fördelas till olika förband, alternativt förvaras i centrala förråd, för att kunna användas vid behov. Materielsystem fördelas ibland av utbildnings- och kompetensskäl till olika förband, vilket innebär att fördelningsplanerna, ur ett logistiskt perspektiv, inte alltid är så rationella som skulle kunna förväntas.

## 4.2 Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi

Riksdagen har slagit fast att det behövs en övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning, forskning och teknikutveckling. Strategin ska beskriva ett tydligt samband mellan operativ förmåga och materieförsörjning, s.k. spårbarhet, tydliggöra prioriteringar, visa hur processerna för materieförsörjning och forskning bör utvecklas, ange förutsättningarna för att tidigt identifiera och värdera handlingsvägar, skapa förutsättningar för internationellt samarbete och för en inom utvalda områden konkurrenskraftig försvarsindustri i Sverige. Riksdagen har begärt att få ta ställning till den samlade materielstrategin när den föreligger och Regeringskansliet har inlett arbetet med att utforma en sådan.

I avvaktan på denna har FM beslutat om en materieförsörjningsstrategi<sup>86</sup> som tillämpas fr.o.m. 2001 och en strategi för forskning och teknikutveckling<sup>87</sup> som gäller fr.o.m. 2002. Den senare anger att FoT-verksamheten ska inriktas mot områden där försvarets intressen är drivande för utvecklingen, fånga upp tendenser i vetenskap och teknik av betydelse för FM i framtiden och utveckla kompetens över en balanserad bredd av teman, med hänsyn

---

<sup>83</sup> Formella beslut om användning (BOA) ska enligt FM:s rutiner fattas av KRI.

<sup>84</sup> Enligt H SystSäk 1996.

<sup>85</sup> Direktiv för FM:s IT-verksamhet (DIT 04), gäller fr.o.m. 2004-01-01.

<sup>86</sup> Strategi för Försvarmaktens materieförsörjning, 2001, HKV 23 241:63210.

<sup>87</sup> Försvarmaktens strategi för Forskning och Teknikutveckling, FoT-strategi 2002.

tagen till upprätthållande av strategiska kompetenser<sup>88</sup>. Strategierna är dock inte tydligt styrande för planeringen.

Enligt FM:s materieförsörjningsstrategi ska handlingsfriheten i materielplaneringen öka, det internationella samarbetet ges fokus och försvarssystem byggas som nätverk. Därtill ska arbetssättet utvecklas med planering i funktioner, föränderliga styrdokument och bättre spårbarhet.<sup>89</sup>

Tanken är att objekt i materielplaneringen inte bör definieras för mer än några få år fram i tiden. Långsiktiga satsningar och utvecklingsprojekt ska delas upp i olika kortare faser där beslut fattas om varje ny fas. När ny kunskap eller nya politiska, tekniska och ekonomiska förutsättningar utvecklas ska projekt kunna avbrytas eller gå tillbaka till en tidigare fas.

För att alla väsentliga delar av materieförsörjningsstrategin ska beaktas i beredningen av materielplaneringen och vid beslut om materielprojekt har en checklista utarbetats. Denna omfattar industriella frågor, samarbetsfrågor, kompetensfrågor, FM:s behov, teknikperspektiv, risker m.m.

Enligt strategin ska industriell konkurrensbeskrivning och omvärldsanalys göras för varje materielprojekt. Vidare ska möjligheter till myndighetssamarbete och industriellt samarbete beaktas, liksom kopplingar till eventuella internationella och andra avtal. En bedömning ska göras av vilka industriella bindningar som kan uppstå och av industrins intresse för egna satsningar. Behovet av att vidmakthålla strategiska kompetenser som påverkar val av leverantör ska också analyseras.

Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi föreskriver att frågor ska ställas kring behov av materielsystemet i närtid, på längre sikt och i det nätverksbaserade försvaret. Systemets spårbarhet gentemot operativ förmåga ska redovisas och teknikperspektivet belysas. Vidare ska risker analyseras och ekonomiska kalkyler tas fram. Kalkylunderlaget ska bl.a. omfatta livslängdskostnader och kostnads- och effektanalyser. Försvarsmakten har dock, p.g.a. begränsad kompetens och kapacitet, svårigheter att fullt ut tillämpa materieförsörjningsstrategins checklista.

### 4.3 Planering och genomförande av materieförsörjningen

Materielplaneringen omfattar allt från kalsonger till militära plattformar som stridsflygplan och stridsfartyg. Då planeringsunderlaget är uppdelat i ca 170 materielssystem med ca 2 100 rader av underrubriker är det svårt att se hel-

<sup>88</sup> Enligt propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret avser begreppet strategisk kompetens: Kompetens som rör specifikt svenska förhållanden (särskilt Östersjön), kompetensområden som man omgärdar med hög sekretess, såväl nationellt som internationellt, samt områden som är av väsentlig betydelse för försvarets förmåga till anpassning till nya typer av hot och uppgifter.

<sup>89</sup> Med spårbarhet avses samband, antagna eller verkliga, mellan resurser och deras nytta i termer av operativ förmåga.

heten. Klassificeringen i materielsystem underlättar inte den ekonomiska uppföljningen, speciellt då kostnaderna varierar högst avsevärt. Inom ramen för materielsystemet JAS ingår delsystem som t.ex. en spaningskapsel vars värde långt överstiger budgeten för många andra materielsystem.

Tabell 9. Summa beställd och planerad verksamhet i 2003 års materielplan

(Miljoner kronor, avrundade belopp i 2003 års prisläge)	2003	2002–2012
Markförband	5 145	39 658
Marina förband och helikopterförband	3 991	41 494
Luftstridsförband	9 447	68 488
Ledningsförband	1 384	17 272
Underhållsförband	2 105	17 725
Gemensamt inom FM	537	3 266
<b>Summa</b>	<b>22 610</b>	<b>187 903</b>

Anmärkning: Sammanställningen avser materielplanen daterad 2002-11-08, vilken täcker perioden 2002–2012. Förändringar av planeringen som införts under budgetåren 2003 och 2004, med anledning av nya ekonomiska villkor, ändrade prognoser etc. framgår således inte.

Materielplaneringen följer en årlig cykel med en preliminär version av påföljande års materielplan som färdigställs i mars och en slutlig i november. Planeringen kan delas in i tre faser som omfattar behovsinventering, värdering och avvägning. Utgångspunkten är ÖB:s beslut om verksamhetsinriktning, försvarsmaktsplanen och uppdrag till Krigsförbandsledningen som ansvarar för arbetet med den årliga materielplaneringen och dess genomförande.

Under värderingsfasen omprövas de materielobjekt som finns i föregående års planering, därvid prioriteras och vägs kortsiktiga materielbehov mot långsiktiga. En rad analyser och beredningar görs och dialog om materielprioriteringar genomförs under augusti. Underlaget presenteras i åtta olika dimensioner<sup>90</sup> för olika användningsområden och mottagare. Avvägningsfasen är i september, efter sammanställning och förnyade analyser. Därefter omräknas priser och det reviderade budgetunderlaget färdigställs till slutet av oktober. Då ÖB fastställt detta kan den färdiga materielplaneringen presenteras i november.

Försvarets materielverk medverkar i processen genom att bidra med tekniskt och ekonomiskt planeringsunderlag för den långsiktiga planeringen och för materielobjekt som är beställda.

<sup>90</sup> Bland annat som produktionsplan; Förbandstypsindelad; Funktionsindelad; För internationell samverkan inom sexnationerssamarbetet och Nato etc.

Materielplaneringen tenderar alltid att vara för omfattande i förhållande till tillgängliga ekonomiska resurser. Det är visserligen en vanligt förekommande metod att arbeta med överplanering, då förskjutningar och bortfall vid genomförande anses normalt. Men när den årsvisa förskjutningen av materielplaneringen är stor och intecknar framtida anslag samtidigt som materielanslaget minskar till följd av omfördelning till förbandsanslaget eller indragning av anslagssparande, kan inte överplaneringen ligga kvar på samma nivå som tidigare. Forsvarsmakten har också successivt anpassat överplaneringen.

Det är inte ovanligt att det sker ambitionsökningar för materielsystem. Särskilt i tekniktunga projekt tenderar FM att öka ambitionerna. JAS är ett exempel på detta, där FM ursprungligen specificerat vissa förmågor och senare föreslagit att planen ska kunna operera internationellt, lufttankas etc. för anpassning till nya uppgifter.

En grundtanke i materieförsörjningsstrategin är att man ska kunna identifiera och värdera alternativa handlingsvägar. Trots detta tycks FM ha svårt att göra vägval och obekväma prioriteringar då det finns starka intressen och förespråkare för de flesta materielsystem. Det finns också en tendens att inte ändra tidsplaner, trots att ekonomiska parametrar ändrats.

Forsvarets materielverk levererar över 90 procent av den materiel som FM beställer. Forsvarsmakten initierar beställningar till FMV genom en offertförfrågan där materielplaneringen normalt utgör grunden. Denna ska innehålla en beskrivning av uppgift, resurser och handlingsregler för offertarbetet. När FMV lämnat offert beslutar FM skriftligt om beställning.

Både offert och kundbeställning grundar sig på en uppdelning i en eller flera s.k. milstolpar<sup>91</sup>. Varje milstolpe anger vilken prestation som ska utföras, leveranstid och pris. En prestation kan vara alltifrån en rapport till ett stridsfartyg. Långsträckta uppdrag ska innehålla minst en milstolpe per år för att kunna faktureras av FMV. Trots att milstolpar avtalas enligt en realistisk tidsplan uppstår ofta förseningar.

#### 4.4 Uppföljningar och prognoser

Forsvarsmakten lämnar, kontinuerligt under året, kundbeställningar till FMV. Materielplaneringen för 2003 innehöll ca 650 planerade uppdrag, men resulterade endast i ca 400 kundbeställningar till FMV. Under 2002 var förhållandet mellan antalet uppdrag och beställningar detsamma.

Förklaringar till dessa skillnader var bl.a. FM:s restriktivitet i materielbeställningar med rådande osäkerhet om det ekonomiska utrymmet efter försvarsbeslutet 2004. En annan anledning till det mindre antalet beställ-

---

<sup>91</sup> Milstolpemodellen infördes 1994-07-01.

ningar till FMV var att omförhandlingar av vissa industrikontrakt ägt rum och speciella uppdrag kunnat inkluderas i dessa.

Uppföljningen av materielplaneringen, den s.k. produktionsuppföljningen, sker kontinuerligt. Denna syftar till att säkerställa pågående verksamhet och fatta beslut om åtgärder och prioriteringar. Försvarets materielverk redovisar beställningar, fakturering av milstolpar och prognoser till FM. Samtidigt presenteras förändringar som kan påverka beställd och planerad produktion. Försvarsmyndigheterna har gemensamma produktionsuppföljningsmöten varje månad. Dessa genomförs med fokus på avvikelshantering och dokumenteras i protokoll.

Produktionsuppföljningen är viktig då den sätter fokus på genomförandet. I ungefär hälften av de materielprojekt som inte framskrider planenligt får man ändra ambitionsnivån, t.ex. anskaffa ett mindre antal, och i hälften får man skjuta till mer pengar. Antalet projekt som avbryts är dock få.

För att beräkna anslagsbelastningen görs prognoser av kostnaderna för beställd och planerad materiel och av förskjutningar i materielplaneringen. Försvarsmaktens sekretessbelagda stödsystem för att hantera materielprocessen heter KRI Plus. Det omfattar beställd, fakturerad och planerad verksamhet och kan användas för prognoser.

Försvarsmaktens prognosmetod utgår från en beräkningsmodell som månatligen förses med uppdaterade ingångsvärden för anslag, avtalade och planerade beställningar under elva år med fokus på innevarande år, samt en statistiskt beräknad förskjutning. Försvarsmakten prisuppräknar beställd materiel och objektsramar. För att få en stabilare planering och mer realistiska kostnadsberäkningar räknar FM fortsatt med kostnadsökningar och använder därvid den s.k. teknikfaktorn.<sup>92</sup> Resultatet av FM:s kalkyler jämförs med bl.a. FMV:s prognoser. Stora risker identifieras och analyseras separat.

Försvarsmaktens kundbeställning blir i FMV:s produktionsledningssystem till en arbetsorder som avräknas mot de leveranser som görs från industrin och de prestationer som görs internt för att arbetsordern ska fullgöras. Försvarets materielverk gör prognoser av förväntad fakturering till FM med hänsyn tagen till aktuellt beställningsläge för respektive månad. Kvarvarande uppdrag för beställning under året är inte inräknade. Försvarets materielverks prognoser speglar således ett aktuellt produktionsläge och syftar till att ge FM grund för beslut om styrande åtgärder.

Försvarets materielverk använder i viss omfattning *Earned Value Management*, en projektledningsmetod som relaterar teknik, tid och ekonomi till

---

<sup>92</sup> Teknikfaktorn var en särskild omräkningsfaktor för materielanslaget om 1,5 % utöver pris- och löneomräkning, som infördes vid 1992 års försvarsbeslut och avskaffades år 2000. Se vidare i kapitel 3.2.



varandra.<sup>93</sup> Gentemot FM fakturerar FMV enligt de milstolpar som är avtalade i kundbeställningen. Det blir i storleksordningen 1 400 fakturor per år. Till följd av industrins produktionscykel och bokslutsperioder tenderar milstolparna att fördela sig ojämnt över året med hög andel i juni, november och december. Cirka hälften av FMV:s årliga fakturering sker under sista kvartalet.

## 4.5 Upphandling

I regleringsbrevet till FM finns olika bestämmelser om anskaffning av materiel. Bland annat föreskrivs vilka anskaffningar som ska godkännas och följas upp av regeringen. Fram t.o.m. 2003 fanns en skyldighet för FM att anmäla till regeringen alla planerade materielanskaffningar till ett värde av över 100 miljoner kronor. Antalet sådana ärenden har varit i storleksordningen 20–30 per år.

För upphandling av försvarsmateriel gäller lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), och konkurrens ska alltid eftersträvas. Undantag från kravet på konkurrens medges antingen enligt LOU kapitlen 2 och 6, i regleringsbrevet till FMV eller regeringsbeslut.

I syfte att skapa förutsättningar för en affärsmässigt genomförd upphandling upprättar FMV en upphandlingsstrategi för varje anskaffning över 75 000 kronor. Denna har en omfattning och detaljeringsgrad som motsvarar upphandlingens storlek och komplexitet. Om konkurrenskravet inte kan tillgodoses ska FMV redovisa motiv för riktad upphandling. För större upphandlingar som kräver regeringsbeslut benämns upphandlingsstrategin anskaffningsstrategi.

En anskaffningsstrategi avhandlar en rad frågor och områden inklusive prioriteringar, analys av marknaden, beroenden och risker, riktad upphandling eller konkurrensupphandling, försvarssekretess och kommersiell sekretess, miljökrav och andra krav i regelverk, möjligheter till internationellt samarbete, likviditetsplanering, behov av strategisk kompetens, krav på systemsamordning eller indelning i faser, möjlighet till samordnad anskaffning, uppföljningsmetod, särskilda hänsyn till mellanstatliga samarbetsavtal, upphandling med amerikanska staten som leverantör<sup>94</sup> etc.

Upphandlingsförfarandet kan sedan vara antingen en EU-upphandling, som kan vara öppen, selektiv eller förhandlad eller en upphandling enligt LOU kapitel 6, dvs. förenklad upphandling, urvalsupphandling eller direktupphandling.

<sup>93</sup> Metoden tydliggör teknisk framgång/uppnådd prestation och inte bara nedlagt arbete/förbrukade resurser, dvs. det värde/nytta/resultat som uppnåtts i förhållande till nedlagda resurser.

<sup>94</sup> S.k. Foreign Military Sales (FMS) upphandling som omgärdas av särskilda regelverk och rutiner.

Ett särskilt problem vid upphandlingar av försvarsmateriel för alla berörda är sekretessfrågorna. Förutom att anskaffningarna omfattas av kommersiell sekretess är de ofta belagda med försvarssekretess, dels för tiden innan avtal tecknats, dels för tiden efter det att avtal tecknats. För detta erfordras ett säkerhetsskyddsavtal<sup>95</sup> med anbudsgivaren eller leverantören.

## 4.6 Kravdokument och beslutsunderlag

Kundbeställningarna från FM till FMV ser mycket olikartade ut. Några få uppdrag är målrelaterade, medan flertalet specificerar krav i detalj. Tanken är att FMV, i ett tidigt skede av anskaffningsprocessen, ska bidra med såväl teknisk kompetens som kunskap om hur operativa krav kan uppfyllas med lämplig teknisk lösning. Försvarets materielverk ska begränsa kostnaderna genom att identifiera de mest kostnadsdrivande kraven, föreslå alternativa lösningar och beakta livslängdskostnader.

Försvarsmaktens styrdokument vid beställningar omfattar bl.a. materiel-systemets målsättning<sup>96</sup>, tidsplan, säkerhetsplan och ekonomisk ram. Dessa baseras i sin tur på en rad regelverk som utvecklats inom FM. För att tillgodose att materielen står i överensstämmelse med bl.a. regelverk för militär luftfart (RML)<sup>97</sup>, för militär sjösäkerhet (RMS)<sup>98</sup>, för arbetsmiljö, för IT-säkerhet, för miljö etc. blir kravlistan omfattande och sannolikt kostnadsdrivande.

Man kan diskutera ändamålsenligheten av vissa regelverk. Ett exempel är RML som fastställts av FM:s Säkerhetsinspektion i syfte att förbättra flygsäkerheten och tydliggöra ansvarsförhållandena mellan försvarsmyndigheterna och industrin. Detta regelverk har i huvudsak kopierats från den civila luftfartens föreskrifter. Den civila luftfarten har emellertid helt andra förutsättningar än militär luftfart med många tillverkare av civilflygplan och konkurrerande operatörer på en global marknad. Det är tveksamt om certifiering på ett monopoliserat område som militär luftfart med en flygplansleverantör, svensk eller utländsk, och FM som ensam operatör är ett kostnadseffektivt sätt att få ökad flygsäkerhet.

Regelverket för IT-säkerhet är också omfattande. Auktorisation<sup>99</sup> och ackreditering<sup>100</sup> av mjukvara introducerades inom FM 1995. Det regelverk som har funnits fram till utgången av 2003<sup>101</sup> har ifrågasatts av många med-

---

<sup>95</sup> S.k. SUA-avtal.

<sup>96</sup> T.ex. Teknisk Taktisk Ekonomisk Målsättning (TTEM).

<sup>97</sup> RML 2003, fastställd 2003-09-01, HKV 02 810:72476.

<sup>98</sup> RMS 2003, fastställd 2002-12-17, HKV 09 820:74363.

<sup>99</sup> Försvarsmaktens process för att ge tillstånd för att starta utveckling av IS/IT verksamhet.

<sup>100</sup> Försvarsmaktens godkännande avseende informationssäkerhet av ett levererat IT-system.

<sup>101</sup> Nytt regelverk Direktiv för Försvarsmaktens IT-verksamhet (DIT04) fastställdes 2003-12-15 (09 626:78369) att gälla fr.o.m. den 1 januari 2004.

arbetare inom FM och FMV som anser att nyttan av verksamheten inte står i proportion till kostnaderna.

Det finns delar av FM:s organisation som tenderat att bortse från det man anser som obefogade IT-säkerhetskrav. Detta är knappast förvånande då möjligheterna att få stöd för att lösa problemen hittills varit begränsade och tidsutdräkten för att få system ackrediterade har varit lång. I den mån FM anser det nödvändigt med en ackreditering av alla IT-system som utnyttjas inom försvaret, bör också tillräckligt med resurser avsättas för att regelverket ska kunna följas.

För försvarsmateriel där mjukvaran förändras mer eller mindre kontinuerligt är auktorisations- och ackrediteringsprocesserna ett område som behöver fortlöpande översyn. Med ett nätverksbaserat försvar ökar komplexiteten på försvarets IT-verksamhet både kvalitativt och kvantitativt. Försvarsmakten behöver fortsatt utveckla arbetsmetoder som både bejaktar IT-utvecklingen och är kostnadseffektiv.

De långa kravspecifikationer som utformas för materielbeställningar har ofta ingen prioriteringsordning. Det finns t.ex. 850 krav som ska verifieras och valideras på korvett Visby. Några krav är säkert oantastliga, medan andra borde kunna diskuteras.

Det finns anledning för FM och FMV att överväga specifikation av enbart användar- och systemkrav och överlämna till industrin att utveckla lämpliga koncept och tekniska specifikationer för att möta krav som ställts på en högre nivå. Det finns utländska exempel som pekar på att utveckling och produktion av försvarsmaterielsystem blir billigare med denna metod, då fler kommersiella komponenter kan utnyttjas.

Kravspecifikationer förefaller inte i första hand formuleras utifrån ekonomiska utgångspunkter och livslängdskostnader. Medan det t.ex. i USA görs omfattande studier av förhållandet mellan investerings- och drift- och underhållskostnader av materielsystem,<sup>102</sup> är det inte alltid tydligt att FM:s krav att minimera drift- och underhållskostnader är centralt. Ett sådant synsätt gör att man vid utveckling av materielsystem kan bygga in kostnadseffektivt utnyttjande genom att arbeta tillsammans med dem som ska underhålla och använda materielsystemet.

Livslängdskalkyler görs inte systematiskt av FM<sup>103</sup>, och redovisningssystemet medger i dag inte heller en fullständig uppföljning av kostnader för ett materielsystem från detta perspektiv. Vilken definition och praxis som ska tillämpas för materielkostnader som belastar förbandsanslaget och materielanslaget är inte heller given.

---

<sup>102</sup> United States General Accounting Office, February 2003. Best Practices – Setting requirements differently could reduce weapon systems' total ownership costs. GAO-03-57.

<sup>103</sup> För JAS-projektet gjordes kalkyler 1980 men de har i sin helhet inte uppdaterats sedan dess. Vid beslut om korvett Visby fanns inte livslängdskostnadsberäkningar med i beslutsunderlaget.

Inom FMV finns metदानvisningar<sup>104</sup> för kalkyler av livslängdskostnader med modeller som utformas med hänsyn till syftet med kalkylen. Det är förvisso inte helt enkelt att beräkna livslängdskostnader för ett materielsystem då dessa är beroende av driftstöds- och underhållslösningar. Det finns också olika behov av att kalkylera livslängdskostnader. För ett stridsflygplan, där driftkostnaderna är stora och underhållskostnaderna omfattande, är beräkningen viktig, medan för en robot, som ska vara mer eller mindre underhållsfri under många år, är behovet mindre.

Regeringen har inte krävt att FM och FMV ska göra kalkyler för materielsystem som ska anskaffas i ett livslängdskostnadsperspektiv, annat än i undantagsfall. Detta är anmärkningsvärt ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Från ett ekonomistyrningsperspektiv förefaller det också mer angeläget att FM har ett redovisningssystem som kan ge uppgifter om ett materielsystems kostnader över tiden, än att det kan ge information om förbrukningen av förnödenheter som t.ex. kaffe.

## 4.7 Organisation och ansvar

Inom FM är det Krigsförbandsledningen (KRI) som på ÖB:s uppdrag utvecklar krigsförbands- och funktionsplaneringen och ansvarar för materielanslaget. Krigsförbandsledningen har också ansvar för internationellt materiel-samarbete och exportstöd till den i Sverige verksamma försvarsindustrin. Chefen för KRI beslutar om beställningar av materiel, anläggningar och tekniska tjänster för FM:s räkning.

Krigsförbandsledningen har tio avdelningar. Det är materielavdelningen (KRI MTRL) som ansvarar för materielplaneringen, materielbeställningar och dess ekonomiska ramar samt produktionsuppföljningen. Krigsförbandsledningens sakavdelningar hanterar bl.a. utveckling av förmågor relaterade till funktioner, förband och långsiktiga materielbehov, kravspecifikationer och säkerhetsanalyser för materielsystemen etc. Sakavdelningarna är dock små och personalrörligheten stor, liksom inom högkvarteret (HKV) som helhet.

Chefen för Strategiledningen (STRA) ansvarar för beställningar av forskning och teknikutveckling till FMV, FOI och andra uppdragstagare. Strategiledningen<sup>105</sup> har dock begränsade möjligheter att följa upp resultaten av de studier som görs, vilket resulterar i att mycket av informationen samlas i en sekretessbelagd och svåråtkomlig kunskapsbank.

Försvarets materielverk har under den senaste tioårsperioden genomgått flera organisatoriska förändringar och drivit en processorientering av verk-

---

<sup>104</sup> FMV:KC ILS, Metदानvisning FMV LCC-analys, 2002.

<sup>105</sup> Strategiledningens FoT-sektion.

samheten. Omdaningen har syftat till att anpassa verksamheten till FM:s uppdragsstyrning och utvecklingen av det nya försvaret samt till att rationalisera de interna arbetsmetoderna.

Försvarets materielverk är sedan 2003 organiserad under generaldirektören med en ledningsstab, en systemledning, en produktionsledning, ett tekniskt kompetenscentrum och en affärsledning. Man är också organiserad i dimensionen produktframtagning med projektledare och uppdragsledare som arbetar med de olika systemen. Produktionsledningen ansvarar för genomförandet av de uppdrag som beställts av FMV:s kunder medan resursledningen svarar för FMV:s linjeorganisation och genomförande av de interna uppdragen.

Det senaste samordningsavtalet<sup>106</sup> mellan FM och FMV från juni 2001 reglerar relationer och samverkan myndigheterna emellan. Som grundläggande princip gäller att FM ställer upp mål för materieförsörjningen och FMV stöder planeringsprocessen. Försvarets materielverk ska täcka samtliga kostnader genom avgifter, men inte vara vinstdrivande. Rationaliseringar och förändringar av verksamheten inom FMV ska ske i enlighet med regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

Försvarets materielverk företräder FM:s intressen vid upphandlingar gentemot leverantörer, såväl före som efter det att leverans har skett. Underleverantör inom Försvarsmakten, dvs. huvudsakligen Försvarsmaktens Logistik (FMLOG), kan utnyttjas, antingen genom att FM begär en riktad upphandling eller genom att FMV föreslår detta i en offert.

Relationerna mellan FM och FMV i produktionsplaneringsprocessen utvecklades under 2001-2002 i projektet GIRAFF.<sup>107</sup> Syftet med detta projekt var att öka FMV:s effektivitet i genomförandet av FM:s beställningar.

Vid FM finns en materielsystemansvarig och dess motpart på FMV kallas uppdragsledare. För de stora materielsystemen finns styrgrupper där ansvariga från både FM och FMV ingår. Ledningen av materielprojekten vid FMV är i allmänhet stark med god kontinuitet och FM måste i mångt och mycket förlita sig på denna. Försvarets materielverk har emellertid fortsatt behov av att utveckla sin kompetens att arbeta med internationella samarbeten och avtal.

Den kritik som FM riktar mot FMV rör främst att verkets egentliga produktionsresurs, personalen, inte finns tillgänglig i tillräcklig omfattning vid vissa tidpunkter. Samtidigt anser uppdragsgivaren att det är rimligt att FMV rationaliserar och minskar sin personal ytterligare när antalet beställningar reduceras på grund av minskande ekonomiska resurser.

---

<sup>106</sup> Samordningsavtal 2001-06-06, HKV 03 400:678 77.

<sup>107</sup> Gemensam Inriktning av Roller och Ansvar mellan Försvarsmakten och FMV.

För försvarsindustrin som behöver direkt kontakt med användaren för att utveckla produkter är den svenska myndighetsorganisationen i detta avseende problematisk. Försvarets materielverk är kunden man levererar till medan behoven definieras av FM:s högkvarter, och de egentliga brukarna finns på FM:s förband, skolor och centra. Det blir därmed svårt för industrin att föra dialog med den som är deras egentliga kund, dvs. brukaren.

Det kan få den anmärkningsvärda effekten att det kan vara lättare för en i Sverige belägen försvarsindustri att föra materieldialog med ett amerikanskt specialförband än med en svensk brukare som inte är deras formella kund. Förslag om att skapa integrerade projektteam som skulle kunna lösa denna problematik har framförts i utredningen om Översyn av Försvarets materielverk.<sup>108</sup>

## 4.8 Tillämpningen av Försvarsmaktens materiel-försörjningsstrategi

Regeringen har ännu inte presenterat den övergripande materieförsörjningsstrategi som efterfrågats av riksdagen. Försvarsberedningen har i sin rapport Vårt militära försvar – vilja och vägval<sup>109</sup> på nytt pekat på behovet av en samlad strategi, som en väsentlig del av 2004 års försvarsbeslut. I detta sammanhang är det intressant att studera erfarenheterna av FM:s gällande materieförsörjningsstrategi.

Inom ramen för Försvarsdepartementets projekt för uppföljning av försvarsreformen<sup>110</sup> gjordes under 2002 en översyn av tillämpningen av FM:s materieförsörjningsstrategi. De kriterier som användes vid granskningen av materielplaneringen var bl.a. det operativa behovet av materielsystemet och dess försvarsmaktsgemensamma användbarhet i ett nätverksbaserat försvar, interoperabilitet, stegvis utveckling, anpassningsaspekter, strategisk kompetens och s.k. ömsesidiga beroenden.

Vid uppföljningen konstaterade Försvarsdepartementet att FM påbörjat förändringsarbetet inom materieförsörjningsområdet och följde ambitionerna bl.a. om satsningar på FoT och demonstratorer, stegvis utveckling, korta serier, interoperabilitet etc. Uppföljningsgruppen ansåg att materielplaneringen på ett rimligt sätt anpassats efter riksdagens inriktnings- och budgetbeslut. Man konstaterade likväl att stora delar av materielanslaget var intecknade av leveranser som bestämts utifrån den tidigare insatsorganisationens behov.

---

<sup>108</sup> SOU 2002:39.

<sup>109</sup> Ds 2003:34.

<sup>110</sup> Det s.k. Reformcontrollerprojektet.

Man underströk också vikten av att framöver följa upp erfarenheterna från de tidiga faserna av materielutvecklingen, både utifrån insatsorganisationens behov och utifrån industrins möjligheter att bidra till teknikutvecklingen.

## 4.9 Sammanfattande iakttagelser

Materielprocessen är FM:s process för att planera, beställa och styra produktionen samt redovisa gentemot materielanslaget. Det är en komplex process som omfattar en årlig cykel med en rad dialoger och avvägningar. Den är inte helt synkroniserad med krigsförbandsprocessen, funktionsprocessen och andra relaterade processer som krävs för att materielsystemen ska vara tillgängliga och kunna utnyttjas. Materielprocessen resulterar i en materielplan som finns i en långsiktig version och en produktionsplan för det kommande året.

En övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning samt forskning och teknikutveckling ska enligt riksdagsbeslut tas fram och föreläggas riksdagen. I avvaktan på denna tillämpar FM en materieförsörjningsstrategi sedan 2001 och en strategi för forskning och teknikutveckling sedan 2002. Strategierna är dock inte tydligt styrande för planeringen.

Materielplaneringen tenderar alltid att vara för omfattande i förhållande till tillgängliga ekonomiska resurser. Det är inte ovanligt att det sker ambitionsökningar för framför allt tekniktunga materielsystem. FM tycks ha svårt att göra vägval och obekväma prioriteringar då det finns starka intressen och förespråkare för de flesta materielsystem. Det finns också en tendens att inte ändra tidsplaner, trots att ekonomiska parametrar ändrats.

Uppföljningen av materielplaneringen är kontinuerlig. Försvarmakten gör prognoser för den förväntade årliga anslagsbelastningen. Försvarets materielverk gör prognoser av förväntad fakturering till FM med hänsyn tagen till aktuellt beställningsläge för respektive månad som syftar till att ge FM grund för beslut om styrande åtgärder. Då ungefär hälften av FMV:s årliga fakturering sker under sista kvartalet är det svårt för FM att prognostisera anslagsbelastningen vid budgetårsskiftet.

Konkurrens ska eftersträvas vid upphandling av försvarsmateriel. Regeringen föreskriver vilka anskaffningar som ska godkännas och följas upp. Försvarets materielverk utarbetar anskaffningsstrategier för dessa i enlighet med FM:s kundbeställningar.

Försvarmaktens kravdokument tenderar att reglera detaljer. Det finns anledning för försvarsmyndigheterna att överväga att specificera enbart användar- och systemkrav och överlämna till industrin att utveckla lämpliga koncept och tekniska specifikationer för att möta dessa krav, då det finns utländska exempel som pekar på att denna metod gör materielutveckling och produktion billigare.

Ändamålsenligheten av flera av FM:s regelverk kan diskuteras och en del krav är sannolikt kostnadsdrivande. Kravspecifikationer förefaller inte i första hand formuleras utifrån ekonomiska utgångspunkter och beräkningar av livslängdskostnader. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte kräver att försvarsmyndigheterna ska göra kalkyler för materielsystem som ska anskaffas i ett livslängdskostnadsperspektiv.

Ett samordningsavtal reglerar relationerna mellan FM och FMV, som också utvecklats positivt genom projektet GIRAFF. För försvarsindustrin som behöver direkt kontakt med användaren för att utveckla produkter är den svenska myndighetsorganisationen i detta avseende problematisk.

Försvarsdepartementets projekt för uppföljning av försvarsreformen har 2002 i sin översyn av FM:s materieförsörjningsstrategi konstaterat att FM påbörjat förändringsarbetet med materieförsörjningen i linje med denna strategi.



## 5 Bindningar i materielplaneringen

Då granskningen syftar till att belysa bindningarna i materielplaneringen och de åtgärder som vidtagits för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen diskuteras olika aspekter av bindningarna i kapitel 5. De säkerhets- och försvarspolitiska, industriella och tekniska samt ekonomiska bindningarna redovisas och olika faktorer som påverkar dessa analyseras. Dessa omfattar FM:s ekonomistyrning, tidsplanering, målkonflikter och avvägningar, riskanalys och hantering av risker samt genomförande och uppföljning av materielplaneringen. Slutligen avhandlas de åtgärder för att öka handlingsfriheten som kan och har vidtagits.

### 5.1 Bindningar och beroenden

För alla försvarsmaterielsystem finns bindningar och beroenden. Bindningarna avser främst tekniska och industriella beroenden under den ekonomiska livslängden hos systemen. Det föreligger också internationella beroenden när det handlar om utländsk teknik eller om materielsystem som är helt eller delvis importerade.

Bindningarna i materielplaneringen avser främst de materielbeställningar som gjorts och där det finns åtaganden i form av skriftliga kontrakt eller andra förpliktelser. Det finns också bindningar för verksamhet som följer av tidigare levererade materielsystem, s.k. logiskt bunden anskaffning. Denna innebär att man för att kunna använda ett materielsystem behöver upphandla förbrukningsmateriel, underhåll, uppdateringar av systemet till följd av teknisk utveckling och/eller nya regler, samt kringutrustning.

Materielplaneringens bindningar har olika orsaker och kan karakteriseras som säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. Som en konsekvens av bindningarna i materielplaneringen uppstår inte sällan fördyringar, förseningar och kvalitetsbrister som kan vara svåra att hantera.

De ekonomiska bindningarna i materielplaneringen har uppmärksammats tidigare bl.a. av Riksrevisionsverket<sup>111</sup> och Materieförsörjningsutredningen<sup>112</sup>. Man har pekat på att en stor del av det framtida anslagsutrymmet har intecknats av beställningar, planerade följdbeställningar och verksamhet som följer av tidigare levererade materielsystem.

I riksdagsbeslut om inriktningen av materieförsörjningen anges att en ökad flexibilitet i materielanskaffningen behöver uppnås för att försvaret ska

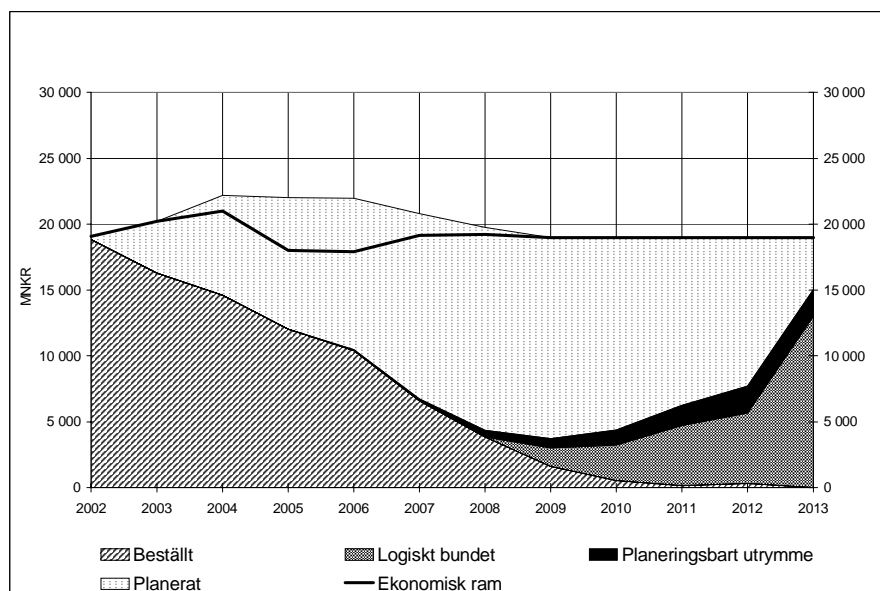
---

<sup>111</sup> RRV 2000:33.

<sup>112</sup> SOU 2001:21.

kunna anpassas till nya uppgifter. Som framgår av nedanstående diagram är emellertid den långsiktiga materielplaneringen intecknad fram till 2007–2008 av leveranser som beslutats under tidigare år, huvudsakligen utifrån invasionsförsvarets behov. Detta innebär att handlingsfriheten är starkt begränsad. Diagram 1 visar planeringssituationen i januari 2003. Förändringar som därefter påverkat planeringen, t.ex. genom förändrade ekonomiska ramar med anledning av kommande försvarsbeslut och/eller omprioriteringar inom materielplanen framgår inte av diagrammet. Den ekonomiska handlingsfriheten torde inte ha ökat med anledning av dessa förändringar.

Diagram 1. Försvarsmaktens materielplanering 2003-01-21



Källa: Försvarsmakten, HKV KRI MTRL

I FM:s rapport från perspektivplaneringen 2002–2003<sup>113</sup> redovisas fyra möjligheter att skapa handlingsfrihet i materieförsörjningen, dvs. kontrakterade optioner, direktanskaffning, sena beslut och korta serier.

Kontrakterade optioner är ett avtal om att få köpa en produkt vid ett senare tillfälle till givet pris, oftast giltigt under ett par år. Direktanskaffning leder normalt inte till långa bindningar, men den mest moderna materielen finns sannolikt inte att köpa på detta sätt. Sena beslut innebär att hålla flera vägar öppna men ger vanligen högre kostnader. Korta serier är en annan handlingsväg som ger modern materiel, men till priset av höga styck- och underhållskostnader.

<sup>113</sup> Försvarsmakten, 2003: Målbildsinriktningar inför Försvarsbeslut 2004 – rapport 7. Årsrapport från perspektivplaneringen 2002–2003.

En analys av materielanslaget visar att ca en tredjedel (6-7 miljarder kronor per år) är bundet till att finansiera försvarets grundläggande verksamhet. Denna innefattar infrastruktur för kommunikation och ledning, logistik samt vidmakthållande och livstidsförlängning av materiel som försvaret redan investerat i. Avveckling av materiel som är föråldrad, alternativt inte behövs längre, är också förenad med årliga utgifter. Vidare måste försvarets forskning och teknikutveckling finansieras, liksom den kompetens och kapacitet som behövs för anskaffning inom FMV. Därtill finansieras vissa utgifter för säkerhetstjänst och specialförband inom detta anslag.

Ungefär en tredjedel av anslaget går i dag till JAS-systemet och den sista tredjedelen finansierar i huvudsak de andra stora materielsystemen som finns upptagna i objektsramar, främst stridsfordon 90, korvett av Visbyklass, flygburet radarsystem (FSR 890) och helikopter 14.

## 5.2 Orsaker till bindningar

De säkerhets- och försvarspolitiska bindningarna i materielplaneringen handlar framför allt om internationellt materielsamarbete och industripolitiska hänsyn. I praktiskt taget alla materielsystem finns i dag någon form av internationellt beroende, t.ex. system eller komponenter som importeras. De säkerhetspolitiska bindningarna avser dock en uttrycklig strävan efter att genom internationellt samarbete skapa gemensamma intressen och ömsesidiga beroenden i materielförsörjningen för forskning, utveckling, produktion och export av materiel.

De industripolitiska bindningar som förekommer hör ihop med de breda försvarsindustriella satsningar som gjorts i Sverige fram till relativt nyligen och det säkerhetspolitiska intresse som fortsatt föreligger av att ha en högteknologisk och konkurrenskraftig försvarsindustri verksam i landet. Trots den ökade tonvikten på internationellt samarbete och upphandling kan man notera att i storleksordningen fyra femtedelar av beställd materiel fortsatt levereras av den i Sverige verksamma försvarsindustrin och dess underleverantörer.

För ett materielsystem som JAS är industribindningen stark då flygplanet utvecklats från grunden av Industrigruppen JAS (IG JAS)<sup>114</sup> och man valt att göra successiva moderniseringar i stället för halvtidsmodifieringar på planet. Om JAS-systemet ska leva vidare under 30 år behövs en industriell bas.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> IG JAS består sedan 1997 av Saab AB med 66 % av andelarna, Volvo Aero Corporation AB med 14 %, Ericsson Microwave Systems AB med 11 %, Saab Tech AB med 6 % och Aerotech Telub AB med 3 %.

<sup>115</sup> Förutsättningarna för att vidmakthålla denna bas ekonomiskt är dock sämre om antalet flygplan är litet. Skillnaden i grundkostnad för att vidmakthålla och uppdatera systemet för åtta eller fyra Gripendivisioner är sannolikt inte är så stor.

Men även för stridsvagn Leopard som köpts färdigutvecklad från tyska KMW är industriberoendet omfattande. KMW ansvarar för systemsäkerheten, vilket innebär att FM och FMV förbundit sig att inte göra ändringar i systemet utan leverantörens godkännande. När man t.ex. vill utrusta stridsvagnen med ett minskydd måste man göra en överenskommelse med KMW.

De tekniska bindningarna i materielplaneringen avser såväl teknologiska beroenden som behovet av olika tekniska komponenter, både hård- och mjukvara, för att materielsystemet ska kunna drivas, underhållas, anpassas, utvecklas och så småningom avvecklas. Det teknologiska kunnandet är ofta intimt förknippat med den industriella tillverkningen av de tekniska komponenterna, men behöver inte vara det.

Den tekniska utvecklingen medför att alltfler materielsystem blir komplexa och byggs av olika delsystem som integreras. I sådana materielsystem kan delsystemen, och däri ingående komponenter, ibland tillverkas av olika konkurrerande leverantörer. De tekniska bindningarna kan då minska om man kan anskaffa tekniken från olika håll, kanske som COTS. Samtidigt ökar då ofta integrationskostnaderna.

Många gånger är dock systemen uppbyggda på ett sådant sätt att man måste använda sig av tillverkarens förbrukningsmateriel, underhållstjänster, systemuppdateringar och kringutrustning för att systemsäkerhet, garantier och annat ska gälla. För högteknologiska produkter är det inte heller säkert att utvecklaren/tillverkaren lämnar ut vital teknisk information. Detta innebär att man är tvingad att utnyttja leverantörens tjänster för anpassning, utveckling och avveckling av systemet.

Redan vid behovsanalysen och kravspecifikationerna för ett materiel-system läggs grunden för bindningar och beroenden. När man gör kraven mycket specifika innebär detta vanligtvis att det finns få leverantörer, alternativt att man behöver initiera egen utveckling av systemet. Detta kan därför vara en medveten strategi då man vill göra en riktad upphandling för att t.ex. upprätthålla strategisk kompetens.

Det har funnits en inriktning inom FM, uppbackad av politiska och industriella intressen, att lägga stor vikt vid svenska operativa krav och krav för extrem miljö och tro att dessa bäst kan tillgodoses genom egen utveckling. Det har emellertid visat sig att internationella krav vanligen är lika fordrande och att särskilda svenska behov egentligen bara avser subarktisk miljö och Östersjörelaterade förhållanden.<sup>116</sup>

Vad gäller miljövänlig teknik finns dock exempel på att svenska krav varit högre än de som ställts i andra europeiska länder. Till exempel har man inte funnit det lämpligt att ha kompositpansar som innehåller utarmat uran. Ett

---

<sup>116</sup> Det svenska värnpliktsförsvaret ger också krav som är annorlunda än för de länder som har ett yrkesförsvaret.

annat exempel är s.k. miljöanpassad finkaliberammunition där bly ersätts med annat ämne.

När man i kravspecifikationer föreskriver att delsystem och komponenter ska ha särskild interoperabilitet och nätverksarkitektur skapar man bindningar till en viss standard. Men avsaknaden av politiska beslut om internationell interoperabilitet medför i dag att bindningar till svensk standard skapar tekniska problem. Interoperabilitet och Natokompatibilitet krävs bl.a. för att FM ska kunna leva upp till svenska åtaganden inom det nordiska samarbetet, EU och Natos Partnerskap för fred (PFF).

Ett exempel är *Swedish Air Force Rapid Reaction Unit* (SWAFRAP) vilket är ett flygspaningsförband som Sverige anmält till EU:s militära styrkeregister för krishantering. Detta kan operera som ett eget förband i en Natoled insats. För ett effektivt deltagande i internationella operationer behövs emellertid också att ledningssystem och metoder Natoanpassas, dvs. stabsmetodik, order och utbildning.

Den internationella anpassningen sker dock ibland oavsett direkta beslut. Kuriöst nog har FM aldrig bestämt sig för att införa engelsk text på och i JAS. Den egentliga orsaken var Saabs exportanpassning av flygplanet som medförde en modifiering av de plan som levereras till det svenska försvaret. Försvarsmakten har till del tagits med överraskning av de omfattande konsekvenser denna ändring av standard inneburit.

De ekonomiska bindningarna i materielplaneringen ligger i omfattningen av och kontraktstiden för beställningarna och i de kostnader som materielinvesteringarna innebär för FM:s anslag i dess helhet. Investeringskontrakt med fasta priser över längre perioder anses ofta önskvärda då det ger stabilitet för både köpare och säljare men binder också de framtida anslagen till visst materiel. Kontrakt mot löpande räkning är mer svårhanterliga ur planeringssynpunkt.

Kontrakt om utveckling av materielsystem med ny teknik har alltid en tendens att bli dyrare än beräknat. Redan i materielplaneringen kan det finnas tendenser till underskattning av kostnader och kostnadsutveckling. När det är brist på pengar och olika intressenter är angelägna om att få rum med just sitt materielsystem i planeringen är det lätt att presentera alltför optimistiska kalkyler.

Andra orsaker till att kalkyler inte håller är att det är svårt att planera och budgetera utvecklingskostnader i högteknologiska projekt. Vid internationellt materielutvecklingsarbete är det inte ovanligt att en eller flera deltagare förändrar sin finansieringsandel eller avbryter samarbetet varvid kostnaderna måste omfördelas. Även detta minskar det framtida planeringsutrymmet.

För teknik som blir alltmer beprövad och där alltfler tillverkare tar upp konkurrensen tenderar kostnaderna att sjunka. Detta har under senare år varit påtagligt inom bl.a. elektronik, telefoni och kommunikation. Fasta

priser och långsiktiga kontrakt blir en dålig affär när t.ex. mjukvaran i datorer behöver förnyas vart och vartannat år och kapaciteten under denna period fördubblats, medan priset halveras.

Finansiella bindningar uppkommer då försvarsindustrin satsar egna eller lånade medel i projekt och förknippar dessa med olika villkor. Leasingaffärer har blivit vanligare under senare år när utbudet på försvarsmaterielmarknaden varit stort och goda finansieringslösningar varit nödvändiga försäljningsargument.

## 5.3 Analys av olika faktorer som påverkar bindningarna

### 5.3.1 Försvarsmaktens ekonomistyrning

De stora kontrakten står för de huvudsakliga bindningarna i materielplaneringen. För t.ex. materielsystemet JAS står omkring 2 procent av avtalen för ungefär 90 procent av kostnaderna. Det finns därför anledning att mycket noga följa upp att dessa kontrakt kan fullgöras som planerat.

Problemen med de ekonomiska bindningarna i materielplaneringen är dels resultatmässiga, dels finansiella. När FM intecknar framtida anslag med beställd och planerad materiel är det inte säkert att man kan få till stånd den materielförsörjning som statsmakterna begärt inom givna ekonomiska ramar. De finansiella problemen uppstår när likviditeten begränsas och utfallet ger en varierande anslagsbelastning, som i sin tur påverkar anslagsutvecklingen och vice versa.

När anslagssparande dras in eller utnyttjandet av materielanslaget begränsas av utgiftstak måste FM göra förändringar i materielplaneringen och begära att de med FMV avtalade kundbeställningarna avbeställs eller senareläggs. Försvarets materielverk måste i sin tur överväga om kontrakt med försvarsindustrin går att annullera utan alltför stor kostnad eller om de går att omförhandla på rimliga villkor. Oavsett tillvägagångssätt står det klart att det kostar förtroende, merarbete och pengar att omförhandla leverantörskontrakt.

När resultatet blir någon form av leveransförskjutning innebär det vanligen att industrin får finansiera upparbetade kostnader och den ineffektivitet i produktionen som uppstår under omställningen. Då företaget både får kapitalkostnader och ökade omkostnader kan detta bli dyrt. Det finns exempel på att sådana omförhandlingar med industrin kostat hundratals miljoner kronor utan att detta egentligen påverkat leveransvolymen.

Då det sällan finns alternativa leverantörer och lösningar som omedelbart kan realiserats för ett stort materielprojekt finns det starka drivkrafter att lösa de problem som uppstått, såväl tekniska som ekonomiska, i samförstånd

med leverantören. Ett exempel på detta är när FMV under 2001 fick i uppdrag att omförhandla kontraktet om Visbykorvetterna med Kockums som befann sig i ekonomiska svårigheter. I samband med detta gjordes en total rekonstruktion av Visbyprojektet.

### 5.3.2 Tidsplanering

Tidsplaneringen för försvarsbesluten, perspektivplaneringen och krigsförbandsprocessen har en avgörande betydelse för genomförandet av materielplaneringen. Behovsättningen av den insatsorganisation som beslutats om i försvarsreformen fastställdes av FM först den 24 januari 2003. Visserligen hade de taktiska organisatoriska ekonomiska målsättningarna (TOEM) för marin- och flygvapenförband varit klara redan två år tidigare, men ett femtiotal TOEM för arméförband fastslogs först vid denna tidpunkt. I materielplaneringen hade det dessförinnan inte formellt kunnat preciseras vilka materiella behov insatsorganisationen skulle ha vid utgången av år 2004.

Vid utgången av år 2003 står det ganska klart att insatsorganisationen ytterligare kommer att minskas vid det försvarsbeslut som ska fattas under slutet av 2004, då det inte föreligger några omedelbara militära hot mot landet. Men då inga beslut är fattade är det FM:s uppgift att förverkliga den insatsorganisation som är bestämd, om inte regeringen instruerar myndigheten annorlunda. De materielsystem som man är medveten om inte svarar mot framtida behov av operativ förmåga bör rimligtvis avskrivas från materielplaneringen så snart som möjligt.

En annan aspekt av tidsplaneringen som skapar begränsningar i handlingsfrihet är de utdragna tidsplanerna. Leveranserna av JAS-flygplan och robot Meteor är exempel på detta, då projekten både har långa utvecklings- och tillverkningsfaser.

En annan illustration är den första Visbykorvetten som sjösattes år 2000 och ska vara i FM:s operativa tjänst först år 2007. Under den mellanliggande tiden ska bl.a. systemmateriel monteras, integreras, verifieras och valideras. Dessutom ska fartyget i sin helhet testas med hjälp av det s.k. provturskommandot. Den långa tidsutdräkten kan till del förklaras av att det är den första korvetten i serien som levereras. De följande fartygen kommer inte att kräva lika lång tid för att kunna bli operativa.

Ytterligare en aspekt är att realistisk tidsplanering många gånger orsakar förseningar för de enskilda materielprojekten. Försvarets materielverk har här ett ansvar för att säkerställa att industrin verkligen har kapacitet att leverera det som offereras och att inte godta överoptimistiska tidsplaner. I all industriproduktion finns annars risker med försenade eller uteblivna materielleveranser, tekniska problem i produktion och logistik, strejker etc. som kan medföra förseningar. När produktionsplanering och kontroll slår fel

uppstår också kvalitetsproblem. Det kan kosta både tid och pengar att avhjälpa dessa.

### 5.3.3 Målkonflikter och avvägningar

Bindningarna i materielplanen påverkas också av målkonflikter och avvägningsproblem inom materielplaneringen. Den huvudsakliga målkonflikten inom materielplaneringen avser avvägningen mellan kortsiktiga och långsiktiga behov.

Det finns en skillnad mellan den materiel som FM har och den som borde finnas utifrån det nya insatsförsvarets behov och fastställd operativ förmåga. När behoven ändras ska en del materielsystem avvecklas, andra vidareutvecklas för nya funktioner och nya materielsystem anskaffas. Det är också en lång process innan materiel, tillsammans med utbildad personal i en organisation, uppnår operativ förmåga.

En annan målkonflikt avser de motsättningar som finns mellan idéerna om en funktionsprocess som stöder utvecklingen av operativ förmåga och en rationell materielplanering, samt behovet av försvarsindustriell förmåga i landet för att bl.a. upprätthålla strategiska kompetenser och vara en intressant partner i internationellt materielsamarbete.

Andra målkonflikter uppkommer då olika bedömningar står mot varandra. Så menar vissa militära experter att jaktroboten Meteor inte ökar försvarets operativa förmåga, medan andra bestämt hävdar att så är fallet. Det är då centralt att FM kan redovisa sambanden mellan materielresurser och deras nytta i termer av operativ förmåga.

Ett centralt avvägningsproblem finns mellan behovet av FoT inom materielområdet och materielanskaffning. Den forskning och teknikutveckling som finansieras via materielanslaget redovisas i en årlig sekretessbelagd FoT-plan. Denna kan delas upp i två delar, områdesinriktad och objektsbunden FoT. Områdesinriktad FoT finansieras med en egen anslagspost<sup>117</sup> och avser FoT för den långsiktiga utvecklingen av FM, dess kompetenser och förmågor.

Objektsbunden FoT är framför allt knuten till utveckling av vapensystem inom områdena mark, sjö och luft, men omfattar också utveckling av ledningssystem för det nätverksbaserade försvaret som t.ex. LedsystT och områden som elektronik och undervattens teknik. Objektsbunden FoT finansieras inom ramen för anskaffning enligt materielplanen<sup>118</sup> och omfattade under 2003 ca 190 miljoner kronor<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Anslagspost 6:2:3 som handhas av strategiledningen.

<sup>118</sup> Anslagspost 6:2:1 som handhas av krigsförbandsledningens materielanskaffningsavdelning.

<sup>119</sup> Av den objektsbundna FoT-finansieringen 2003 går enligt planen 10 miljoner kronor till FoT av fordon, 12 miljoner kronor till fartyg, 84 miljoner kronor till flyg, medan 82 miljoner kronor går till övriga områden.



Forskning och teknikutveckling är viktig för försvarets omställning och materieförsörjning. Det finns fortsatt en skiljelinje mellan militär FoT och civil forskning och utveckling (FoU) med olika regelverk och krav, även politiska och etiska skäl bidrar. Gränsdragningen blir dock allt svårare. Forskning och utvecklingsverksamheten i Sverige är stor och har både statlig finansiering och EU-finansiering. Det är därför angeläget med ett större informationsutbyte mellan försvarets FoT-process och annan FoU-verksamhet.

#### 5.3.4 Riskanalys och hantering av risker

Riskanalys och konsekvensbedömningar är viktiga när man önskar minska bindningarna i materielplaneringen för att få ökad handlingsfrihet. Följaktligen måste FM identifiera, värdera och hantera olika typer av risker i planeringen.

Även om FM har många materielutvecklingsprojekt som befinner sig i teknikens framkant är riskbenägenheten vanligtvis inte stor. Traditionellt har man haft en konservativ syn på behovet av materiel. Man tenderar hellre att titta i backspegeln än framåt, när man diskuterar teknikutveckling. Det relativt stora mått av risktagande som alltid finns inneboende i högteknologiska projekt är alltså inget som tilltalar flertalet inom FM.

Dock är denna materielkonservatism inte given. Ett exempel på detta var marinens skepsis gentemot smygkonceptet<sup>120</sup>, dvs. utnyttjande av material och teknik som gör fartyget svårt att upptäcka med sensorer. Först sedan man genomfört praktiska övningar med provfartyget *HMS Smyge* mot marina förband blev man övertygad om fördelarna.

Jaktroboten Meteor är ett annat exempel på att FM inte omedelbart och helhjärtat deltar i utvecklingsprojekt förknippat med stora risker. Arbetet med Meteor karakteriseras av det är ett flernationellt, mycket tekniskt avancerat utvecklingsprojekt, där man tänjer på vad som är möjligt att göra.

Behovet av riskanalys och riskhantering inom materielplaneringen tilltar i takt med att osäkerheten om hot och behov av förmåga ökar. I jämförelse med den period av relativ stabilitet som förevarit har nya riskfaktorer tillkommit som måste hanteras.

De nya möjligheterna till modellering och simulering ger dock goda förutsättningar för analys och hantering bl.a. av tekniska risker. Vid utveckling av försvarsmateriel är teknik dock bara en riskfaktor och säkerhets- och försvarspolitiska och ekonomiska risker måste bedömas med hjälp av olika analysverktyg.

---

<sup>120</sup> Även kallad Stealth-teknik.

### 5.3.5 Genomförande och uppföljning av materielplaneringen

Genomförandet av materielplaneringen är beroende av de resurser som står till förfogande. Organisation, resurser för bemanning och kompetens hos personalen vid Forsvarsdepartementet, FM, FMV och inom försvarsindustrin är därvidlag avgörande.

I olika studier<sup>121</sup> har det framkommit att Forsvarsdepartementet har begränsad kapacitet och kompetens för att hantera de komplexa materieförsörjningsfrågorna. Riksdagen har också uttryckt att den analytiska kompetensen i försvarsindustriärenden i Regeringskansliet behöver förstärkas.<sup>122</sup> Forsvarsdepartementets kapacitet i förhållande till FM och FMV är mycket liten och bättre kompetens behövs, både vad gäller materiel- och industrifrågor. För analysarbete kan sannolikt FMV, FOI och oberoende analytiker utnyttjas i större utsträckning än för närvarande.

Forsvarsmakten är i viss mån för underbemannad för att hantera materielplaneringsfrågorna inom krigsförbandsledningen samt planeringen av forskning och teknikutvecklingsarbetet inom strategiledningen. Det huvudsakliga problemet vad avser bemanning är dock den stora personalrörlighet som finns inom myndigheten.<sup>123</sup> Vad gäller att hantera ekonomiska frågor finns även ett kompetensproblem.

Forsvarets materielverk har omorganiserats flera gånger för att bättre möta huvudkunden, dvs. FM:s, behov. Myndigheten har kvalificerad personal där individer ofta arbetar under lång tid med ett och samma materiel-system och därmed skaffar sig unik kompetens på sitt område. Under Riksrevisionens studie har det dock framkommit önskemål om att FMV:s kompetens inom internationellt materielsamarbete borde stärkas.

Inte desto mindre finns de tekniska experterna huvudsakligen inom försvarsindustrin och genomförandet av materieförsörjningen är beroende av denna kompetens.

Materielplaneringens uppföljning sker dels i den årliga materielprocessen där nya avvägningar görs under materieldialogen, dels genom den s.k. produktionsuppföljningen. Inom FM är det sannolikt ett av de områden där uppföljningsmekanismerna fungerar bäst.

Grundproblemet är dock hur materielplaneringen genomförs. Denna har utformats för stabilitet och långsiktighet både vad gäller materielbehov, anslag och kontrakt med försvarsindustrin. I en situation med instabilitet och snabb förändring behöver planerings- och uppföljningsmodellen vara

---

<sup>121</sup> Bland annat i FOA-rapporten "Den problematiska styrningen" (FOA-R, 00 01611-170-SE) och i STYROM-utredningen, SOU 2002:39.

<sup>122</sup> Bet. 2002/03:FöU11.

<sup>123</sup> Befattningsbyten är en del av befordringssystemet inom FM. En stor del av personalen vid HKV kommer från andra delar av landet. Enligt skattelagstiftningen bortfaller möjligheten till ersättning för dubbelt boende efter två år.

annorlunda för att ta hänsyn till nya behov av materiel, varierande anslag och nya affärlösningar med industrin.

Försvarsindustrin får ibland känna av FMV som en kund som ändrar kravspecifikationer och ekonomiska förutsättningar, mitt under ett pågående projekt. Detta är inte bra för affärsrämsigheten och förtroendet mellan myndigheten och leverantören. Det finns anledning att se över hur man kan utveckla dialogen och finna nya affärlösningar på kontrakt med försvarsindustrier när utvecklingen i omvärlden och tekniska och ekonomiska förändringar gjort liggande kontrakt om materielleveranser föråldrade.

## 5.4 Åtgärder för att öka handlingsfriheten

En grundläggande tanke i FM:s materieförsörjningsstrategi är att öka handlingsfriheten för att minska bindningarna. Handlingsfriheten är dock begränsad så länge som materielanslaget är fullt in-tecknat av kontrakt och s.k. logiskt bundna beställningar. Möjligheterna att planera och avtala om nya materielprojekt uppdelade i faser är begränsade så länge som anslagsutrymme för dessa är litet eller t.o.m. obefintligt.

Det internationella materielsamarbetet som diskuteras i kapitel 7 skapar i allt väsentligt nya bindningar. Det är dock inte helt ovanligt att internationellt materielutvecklingssamarbete misslyckas när det finns en för liten gemensam kärna, då uppstår ånyo handlingsfrihet. Priset för denna kan dock vara högt, i både tid, förtroendekapital och pengar.

Idéerna i FM:s materieförsörjningsstrategi om att utveckla arbetssättet för materielplaneringen syftar i mångt och mycket till att minska bindningarna. Den funktionsprocess som är under utveckling ska ge bättre möjligheter till en materielplanering som stöder en fortgående utveckling av operativ förmåga mot nya hot och en anpassning av FM, än krigsförbandsprocessen och perspektivplaneringen (PerP)<sup>124</sup>, som skapar olika typer av bindningar.

För att skapa handlingsfrihet har man i FM:s materieförsörjningsstrategi föreslagit att materielprojekt ska delas in i flera kortare faser som kan avslutas eller drivas vidare beroende på resultat och FM:s behov. Ökad handlingsfrihet kan också åstadkommas genom att göra styrdokumenterna mer flexibla.

Fasindelningen kan dock medföra långa ledtider i projekten, då man inför varje ny fas ska göra en rad analyser av t.ex. säkerhet och risker samt genomföra en beslutsprocess. Om ledtiderna blir alltför långa kan det dessutom innebära kompetensförluster, då försvarsindustrin inte kan finansiera personal som kanske tvingas vara överksam under ställtiderna. Detta medför i sin

---

<sup>124</sup> Försvarsplaneringen i ett 10–20 års perspektiv.

tur kostnader i form av tid och pengar och att handlingsfriheten med korta fasindelade projekt kommer att ha ett pris. Industrin kommer både att ta betalt för utvecklingskostnader och för de risker som det innebär att projektet kan avslutas efter varje fas.

Med en fasindelning av materielprojekt blir upphandlingsfrågorna alltmer betungande. Det handlar dels om förberedelserna inför upphandling, dels om regelverket för denna. En tänkbar åtgärd är att utnyttja industrins kompetens bättre genom att låta FM och FMV precisera användar- och systemkrav för materielsystem, i stället för att göra detaljerade kravspecifikationer.

En annan åtgärd avser att förenkla upphandlingen. Den brittiska modellen med s.k. *Smart Acquisition* kan därvidlag vara vägledande. Denna modell omfattar bl.a. anskaffning i två steg där man inbjuder alla intresserade att delta i en kvalificeringsomgång inför anbudsinfordran. I det första steget lämnar man användar- och systemkrav för materielsystemet och alla företag som är intresserade lämnar konceptbeskrivningar. Efter urval av ett begränsat antal konkurrenter går man sedan vidare i anskaffningsprocessens andra steg och infortrar fullständiga anbudshandlingar som sedan utvärderas i vederbörlig ordning.

Andra åtgärder för att öka handlingsfriheten är att skapa bättre framförhållning vad gäller teknisk och industriell utveckling på försvarsmaterielområdet. I en tid av snabb teknisk utveckling och strukturuomvandling av försvarsindustrin är teknisk underrättelsetjänst och industriell omvärldsanalys viktigare än någonsin tidigare. Det finns sannolikt ett behov av att förstärka denna vid försvarsmyndigheterna, främst FMV och FOI.

Vissa av de materielanskaffningar som vid den tidpunkt de gjordes ansågs vara nödvändiga och bra investeringar har i ljuset av det nya insatsförsvaret kommit att betraktas som mindre bra investeringar. Det är dock inte realistiskt att tro att det går att göra några mer omfattande besparingar vid en eventuell omförhandling av kontrakt eller vid avveckling av dessa materielsystem. Behoven av systemen är begränsade inte bara i Sverige, utan också i de länder som kunde vara aktuella för export.

Flera stora länder i Europa minskar storleken på sina försvarsmakter och reducerar då också sina kvantitativa materielbehov. När t.ex. Tyskland minskar antalet stridsvagnar från flera tusen till kanske under tusen vagnar blir det svårt för Sverige att avyttra de Leopardstridsvagnar som är överflödiga för den svenska försvarsmakten. Det tyska intresset av att ta tillbaka dessa stridsvagnar som Sverige leasat är sannolikt också begränsat.

Det finns dock öppningar att förhandla med försvarsindustrin om förändringar av kontrakt så att de inrymmer mindre serietillverkning och mer nyutveckling av materiel. Myndigheterna måste därvidlag vara beredda till flexibilitet och nya affärlösningar som gagnar både FM och försvarsindustrin.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser

Den långsiktiga materielplaneringen är intecknad av lagda och planerade beställningar och av s.k. logiskt bundna uppdrag fram till 2007–2008. Naturligt nog är det de stora kontrakten som står för de huvudsakliga bindningarna. Detta innebär att möjligheterna att skapa fritt planeringsutrymme i enlighet med försvarsreformens intentioner är starkt begränsad.

Materielplaneringens bindningar har olika orsaker och kan karakteriseras som säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. De fördringar, förseningar och kvalitetsbrister som uppkommer vid genomförandet av materielplaneringen kan vara svåra att hantera.

De säkerhets- och försvarspolitiska bindningarna handlar framför allt om långsiktigt internationellt materielsamarbete och industripolitiska hänsyn. Det internationella materielsamarbetet skapar i allt väsentligt nya typer av bindningar.

De tekniska bindningarna i materielplanen avser både teknologiska beroenden och behov av olika tekniska komponenter. Det teknologiska kunnandet är vanligen bundet till den industriella tillverkningen. Industriella beroenden är starka både för egenutvecklade system som JAS, men också för ett system som stridsvagn Leopard med i huvudsak utländskt innehåll. När kravspecifikationer för ett materielsystem utarbetas läggs grunden för beroenden. Specifikationer som föreskriver särskild interoperabilitet och nätverksarkitektur skapar bindningar till en viss standard.

De ekonomiska bindningarna i materielplaneringen ligger i omfattningen av och kontraktstiden för beställningarna och i de kostnader som materielinvesteringarna innebär för FM:s anslag i dess helhet. Problemen med de ekonomiska bindningarna i materielplaneringen är dels resultatmässiga, dels finansiella.

I högteknologiska materielutvecklingsprojekt finns sällan alternativa leverantörer och lösningar och det finns därför starka drivkrafter att lösa problem, såväl tekniska som ekonomiska, i samförstånd med leverantören. De tidsmässiga bindningarna i materielplanen har påtagliga och stundtals besvärande konsekvenser för anslagsbelastningen.

Bindningarna i materielplanen påverkas också av målkonflikter och avvägningsproblem inom materielplaneringen. Den huvudsakliga målkonflikten inom materielplaneringen avser avvägningen mellan kortsiktiga och långsiktiga behov. Ett centralt avvägningsproblem finns mellan behovet av materielanskaffning och FoT inom materielområdet.

Behovet av riskanalys och riskhantering inom materielplaneringen tilltar i takt med att osäkerheten om hot och behov av förmåga ökar. Användning av modellering, simulering och andra metoder bör dock förbättra chanserna till en god riskanalys som ger en ökad säkerhet.

Försvarsdepartementet har begränsad kapacitet och kompetens för att hantera de komplexa materieförsörjningsfrågorna. Försvarsmakten har viss underbemanning för att hantera materiefrågorna, men har framför allt problem med hög personalrörlighet.

Fasindelning av materielprojekt för att öka handlingsfrihet är önskvärd, men kan medföra långa ledtider som i sin tur innebär kostnader i form av tid och pengar. Fasindelning innebär också ett ökat behov av förenklad upphandling. Det gäller dels förberedelserna inför upphandling där industrins kompetens kan utnyttjas bättre, dels själva regelverket för upphandling. Ökad framförhållning med hjälp av ökad kunskap om teknisk och industriell utveckling på försvarsmaterielområdet krävs också.

Grundproblemet är dock hur materielplaneringen genomförs. Denna har utformats för stabilitet och långsiktighet, både vad gäller materielbehov, anslag och kontrakt med försvarsindustrin. I en situation med instabilitet och snabba förändringar behöver planerings- och uppföljningsmodellen vara annorlunda för att innehålla nya behov av materiel, varierande anslag och nya affärslösningar med industrin.

Det finns öppningar att förhandla med försvarsindustrin om förändringar av kontrakt så att de inrymmer mindre serietillverkning och mer nyutveckling av materiel och som kan gagna både FM och försvarsindustrin.

## 6 Den transnationella svenska försvarsindustrin och internationellt samarbete

Då granskningen syftar till att belysa hur det internationella materielsamarbetet utvecklats ges i kapitel 6 en bakgrund till hur detta vuxit fram. Inledningsvis beskrivs hur svensk försvarsindustri successivt kommit att bli utlandsägd och ingå som en del av den transnationella försvarsindustrin. Det svenska internationella samarbetet som är bilateralt, nordiskt och europeiskt redovisas, liksom samverkan med Nato. Vidare diskuteras begränsningar för internationellt försvarsmaterielsamarbete samt förutsättningar och risker för detta.

### 6.1 Från svensk till transnationell försvarsindustri

En svensk försvarsindustri som gjort landet i stort sett självförsörjande på försvarsmateriel har länge varit en hörnsten i den svenska försvars- och neutralitetspolitiken. Bakgrunden till denna var de stora materiella brister som fanns vid andra världskrigets utbrott och Sveriges importsvårigheter vid denna tidpunkt. Detta blev inledningen till breda försvarsindustriella satsningar som omfattande svensk utveckling och produktion av avancerade vapensystem för mark-, sjö- och luftstrid.

Internationell avspänning, importbehov av teknisk kompetens och komponenter, ökade kostnader för utveckling av alltmer komplexa materielsystem och behov av korta tillverkningsserier har inneburit att den svenska självförsörjningsmodellen successivt övergetts. Det svenska medlemskapet i EU och Natos PFF har också bidragit till förändringarna.

Följaktligen har försvarsindustrin i Sverige under de senaste åren genomgått en omfattande strukturomvandling. Motsvarande förändring har också skett internationellt då försvarsindustrins möjligheter till samverkan ändrats på grund av nya politiska, tekniska och ekonomiska förutsättningar.

Det har funnits ett starkt tryck på att omstrukturera och öka det internationella samarbetet för att rationalisera utveckling, produktion och underhåll av försvarsmateriel. Som en konsekvens av internationaliseringen har samarbetsprojekt etablerats av en storleksordning som inget enskilt land, förutom USA, kan klara ensamt.

Omstruktureringarna omfattar både en företagskoncentration till ett antal större aktörer och ett förändrat ägande med privatiseringar. Detta har resulterat i att ett mindre antal transnationella företag nu dominerar försvarsmaterielmarknaden.

Konsolideringsvågen startade i USA där fyra stora försvarsindustriekomplex har bildats. I Europa har förändringarna hittills främst skett inom flyg- och robotindustrin. Det finns emellertid anledning att förmoda att omstruktureringen kommer att fortsätta och också vidgas till övrig försvarsindustri.

Den svenska försvarsindustrin har successivt blivit utlandsägd. Brittiska *Alvis* köpte *Hägglungs Vehicles* redan 1997 och bildade *Alvis Hägglungs*, som skaffat sig en ledande position inom stridsfordonsområdet.

*British Aerospace*, numera *BAE SYSTEMS*, förvärvade 35 procent av Saab 1998 medan huvudägaren fortfarande är svensk.<sup>125</sup> Saab är, efter köpet av statliga försvarsindustrikoncernen Celsius Industrier år 2000, den största i Sverige verksamma försvarsindustrin där utveckling och produktion inom bl.a. områdena flyg, flygelektronik, robotar, torpeder och ledningssystem finns samlad.

Den tyska varvsjätten *Howaldtswerke Deutsche-Werft* (HDW) köpte Kockums 1998. *One Equity Partners* (OEP), ett investeringsbolag till den amerikanska banken *Bank One*, köpte alla aktierna i HDW 2002. HDW har därefter erbjudits till försäljning, men erbjudandet har sedan dragits tillbaka.

Ammunitions- och kruttillverkningen samlades 1998 i det nordiskt ägda *Nammo* och till del i finsk-svenska *NEXPLO Industries*. År 2003 gjorde finska *Patria*, svenska Saab och franska *SNPE* en överenskommelse om att slå samman sina krut- och sprängämnesverksamheter till ett bolag, *European Energetic Corporation* (Eurenc), som fullföljdes i januari 2004. Franska *SNPE* är huvudägare.<sup>126</sup>

Amerikanska *United Defense* tog år 2000 över *Bofors Defence*. Detta har inneburit att svensk utveckling och tillverkning av artilleripjäser och intelligent ammunition koncentrerats till *Bofors Defence*.

Företag som fortfarande ägs i huvudsak av svenska intressen är *Ericsson Microwave Systems* (EMW), som är inriktat på försvarselektronik (radarsensorer) och militära informationsnätverk, och *Volvo Aero*, ett företag som utvecklar och tillverkar såväl militära som civila flyg- och raketmotorer.

Därtill finns i Sverige ett stort antal, såväl mindre som större, företag med en förhållandevis mindre del militär produktion. En del av dessa är ägda av i huvudsak svenska intressen, andra av utländska.

Det har visat sig svårt för nya företag att komma in på försvarsmaterielmarknaden. Upphandlingsprocedurerna är både komplicerade och krävande för mindre företag som inte heller känner till affärskulturen inom området. Försvarets materielverk har under år 2003 försökt att finna former för samarbete med mindre företag, bl.a. genom att teckna ramavtal om konsulttjänster inom särskilda kompetensområden.

<sup>125</sup> Saabs huvudsakliga ägare är Investor och BAE Systems. Svenska och internationella institutionella investerare äger ca 83 % av aktiekapitalet och 90 % av rösterna (december 2002).

<sup>126</sup> SNPE äger 60,2 % av Eurenc, medan Saabs och Patrias innehav uppgår till 19,9 % vardera.



## 6.2 Svenskt internationellt samarbete

### 6.2.1 Bilateralt samarbete

Det bilaterala samarbetet omfattar avtal med en rad länder.<sup>127</sup> Samarbetet med länder som ligger på en hög teknisk nivå prioriteras. Då även andra faktorer påverkar, utformas dock samarbetena på ett pragmatiskt sätt.

Syftet med avtal med t.ex. Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA är framför allt att underlätta teknologiöverföring och materieförsörjning. Denna typ av avtal omfattar vanligen samarbete och utbyte av information kring forskning och teknikutveckling, funktionskrav för materiel och anskaffningsplaner samt exportkontroll- och marknadsfrågor.

Huvudsyftet med andra bilaterala avtal är att främja den i Sverige verk samma försvarsindustrins export. Det finns också ett tidsbestämt bilateralt säkerhetsfrämjande stöd till Estland, Lettland och Litauen kring materiel. Det är huvudsakligen överskottsmateriel från FM som överläts till de baltiska länderna. Stödet baseras på årliga regeringsbeslut och beräknas upphöra 2006.

Samverkan mellan USA och Sverige är det äldsta bilaterala samarbetet och inleddes formellt 1952. I dag grundar det sig på 1987 års överenskommelse<sup>128</sup> om *Principles Governing Mutual Cooperation in the Defence Procurement Area*. I maj 2003 undertecknades också en *Declaration of Principles for Enhanced Cooperation in Matters of Defence Equipment and Industry* som syftar till amerikansk-svenskt samarbete för samordning av militära krav och anskaffningsprocesser, forskning och utveckling, leveranssäkerhet, exportkontroll, sekretessbelagd information, ägande och ledning av försvarsindustrin, informationsutbyte och marknadstillträde. Denna principdeklaration har redan resulterat i juridiskt bindande överenskommelser där länderna ger varandra marknadstillträde<sup>129</sup> och där leveranssäkerheten ska tryggas<sup>130</sup>.

### 6.2.2 Nordiskt samarbete

Inom Norden pågår försvarsmaterielsamarbete såväl bilateralt som mellan de fyra länderna Danmark, Finland, Norge och Sverige gemensamt. Ram-

---

<sup>127</sup> Under 2003 finns samarbetskommissioner med Australien, Brasilien, Chile, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kanada, Malaysia, Nederländerna, Norden, Norge, Polen, Schweiz, Singapore, Storbritannien, Sydafrika, Thailand, Tjeckien, Ungern, USA och Österrike.

<sup>128</sup> *Memorandum of Understanding (MoU)*.

<sup>129</sup> *Amendment 1 to the Memorandum of Understanding between the Government of the United States and the Government of the Kingdom of Sweden relating to the Principles Governing Mutual Cooperation in the Defence Procurement Area*, augusti 2003.

<sup>130</sup> *Amendment 2 to the Memorandum of Understanding between the Government of the United States and the Government of the Kingdom of Sweden relating to the Principles Governing Mutual Cooperation in the Defence Procurement Area*, juni 2003.

avtalet om nordiskt försvarsmaterielsamarbete som ingicks år 2000 har till syfte att genom samarbete uppnå ekonomiska, tekniska och industriella fördelar för länderna. Avtalet är grunden för ett ökat och fördjupat samarbete, både bilateralt och gemensamt nordiskt.

Sedan 1997 har ubåtsprojektet Viking pågått med deltagande av Danmark, Norge och Sverige. Efter det att Norge lämnat samarbetet har projektet reducerats till gemensam utveckling och anskaffning av sex ubåtar, fyra för Danmark och två för Sverige, samt samverkan kring underhåll, utbildning och vidareutveckling.

Ett projekt för anskaffning av en gemensam nordisk helikopter startade 1999 och i september 2001 beslutade Finland, Norge och Sverige att gemensamt anskaffa helikopter NH90<sup>131</sup> från det europeiska konsortiet *NH Industries*.

Ett nordiskt avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet undertecknades i juni 2001. Avsikten med avtalet är bl.a. att stödja och effektivisera den nordiska försvarsindustrin.

### 6.2.3 Europeiskt samarbete

Det svenska medlemskapet i EU har inneburit ett ökat intresse för försvarsmaterielsamarbetet i Europa. EU har en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och också en i vissa avseenden samordnad försvarspolitik. Försvarsindustriellt samarbete som resulterar i anskaffning av identisk eller samverkande försvarsmateriel liksom europeiskt deltagande i internationella operationer ses som en bekräftelse på denna. Inom EU diskuteras dels försvarsmaterielsamarbetet på utbudssidan förbundet med utveckling och produktion av materiel inom industrin, dels samverkan på efterfrågesidan som avser anskaffningsfrågor.

Det praktiska samarbetet sker framför allt i mellanstatliga former. För utveckling av materielsystem är medlemskapet i *Western European Armament Group* (WEAG) och sexnationssamarbetet viktiga överenskommelser. I WEAG, där Sverige är medlem sedan 2000, identifieras bl.a. möjliga europeiska samarbetsprojekt. Inom ramen för sexnationssamarbetet (LOI/FA)<sup>132</sup> har Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland ingått ett avtal<sup>133</sup> som bl.a. rör informationsskydd, samverkan kring militär materiel och samarbete kring forskning och utveckling. Försvarsindustrin i Sverige deltar i det europeiska samarbetet *European Defence Industries Group*

---

<sup>131</sup> Helikoptern går i Sverige under benämningen HKP 14.

<sup>132</sup> *Letter of Intent* och *Framework Agreement*.

<sup>133</sup> *Letter of Intent* undertecknades i juli 1998 medan *Framework Agreement* undertecknades i juli 2000 och ratificerades i maj 2001. Italien ratificerade dock först 2003.

(EDIG).<sup>134</sup> Därutöver deltar Saab och Volvo Aero i *Association Européenne des Constructeurs de Materiel Aérospatial* (AECMA), vilken är den europeiska intresseorganisationen för flyg- och rymdindustri.

För utveckling av flygteknisk forskning och utveckling finns dels *Group for Aeronautical Research and Technology in Europe* (GARTEUR) där Sverige är medlem sedan 1991, dels *Association of European Research Establishments in Aeronautics* (EREA) där Sverige 1994 undertecknade samarbetsavtalet mellan sju europeiska flygforskningsinstitut.<sup>135</sup> Inom ramen för GARTEUR har FM, FOI (tidigare FFA<sup>136</sup>) och Saab deltagit i en rad samarbetsprojekt.

För anskaffning av försvarsmateriel i Europa finns *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (OCCAR)<sup>137</sup> med säte i Bonn och *Western European Armaments Organization* (WEAO) med kontor i Bryssel. Arbetet i OCCAR bedrivs i projektform. Sverige är ännu inte medlem då man inte deltar i något av OCCAR:s projekt. Genom WEAO, där Sverige är medlem sedan 2002, finns en juridisk ram för försvarsmaterielsamarbete.

Inom EU bedrivs ett samarbete för att komma till rätta med de materiella brister som har identifierats för Europeiska krishanteringsstyrkan. Inom ramen för *European Capabilities Action Plan* (ECAP)<sup>138</sup> samarbetar medlemsstaterna i 19 olika paneler<sup>139</sup> för att hitta lösningar på de specifika bristerna. Sverige leder arbetet i två och deltar i verksamheten i sju av panelerna.

De försvarsmaterielfrågor som därutöver diskuteras i EU och inom kommissionen omfattar samordning av funktionskrav för att "standardisera" efterfrågan; industriell omstrukturering för att minska utbudet; marknadsfrågor i syfte att samordna villkor för konkurrens och exportkontroll och försvarsforskning på europeisk och global nivå.<sup>140</sup> Inom ramen för EU:s framtidskonvent har också mer långsiktiga förslag om en europeisk försvarsmaterielpolicy behandlats. Den 12 december 2003 beslutade medlemsländerna att inrätta Europeiska försvarsmaterielbyrå<sup>141</sup> för utveckling och anskaffning av försvarsmateriel.

Det finns även en politisk dimension av det europeiska försvarsmaterielsamarbetet där Frankrike och Tyskland tenderar att betona det europeiska

---

<sup>134</sup> Övriga medlemmar är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ungern och Österrike.

<sup>135</sup> Frankrike, Nederländerna, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland deltar i samarbetet.

<sup>136</sup> Flygtekniska försöksanstalten (FFA) ingår numera i Totalförsvarets forskningsinstitut.

<sup>137</sup> Organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete.

<sup>138</sup> Antagen i december 2001.

<sup>139</sup> *Surveillance and Target Acquisition* (LMS=Leading Member State), *Theatre Surveillance and Reconnaissance*, *Air Picture* (LMS), *NBC Protection* (AP=Active Participant), *Operations Headquarters* (AP), *Air to Air Refuelling* (AP), *UAV* (AP), *Deployable CIS Resources* (O=Observer), *Suppression of Enemy Air Defence* (O), *Special Forces* (O).

<sup>140</sup> *Commission of the European Communities, 2003. European Defence – Industrial and Market Issues, Towards an EU Defence Equipment Policy. Brussels, 11.3.2003. COM (2003)113 final.*

<sup>141</sup> *European Defence Agency.*

samarbetet, medan Storbritannien försöker få till stånd både ett starkt europeiskt och ett starkt transatlantiskt samarbete.

#### 6.2.4 Samverkan med Nato

Då Sverige inte är medlem i Nato får svenska myndigheter inte ta del av den information som är sekretessbelagd för icke-medlemmar. Sverige deltar dock i Natos Partnerskap för fred (PFF) sedan 1994. Detta har medfört ett intresse för att öka försvarsmaterielsamarbetet med Nato.

Inom PFF hanteras materielfrågor av de nationella försvarsmaterieldirektörerna vid *Conference of National Armaments Directors*. Dessa möts regelbundet för att diskutera och dra upp riktlinjer för de politiska, tekniska och ekonomiska aspekterna av materielsamarbetet. Sverige företräds i dessa sammanhang av generaldirektören för FMV. Målet för samverkan är att arbeta för interoperabilitet och samordning av materiel för att underlätta gemensamma fredsfrämjande operationer.<sup>142</sup> Försvarsindustrin i Sverige deltar i *Nato Industry Advisory Group* avseende PFF-frågor.

### 6.3 Begränsningar för internationellt försvarsmaterielsamarbete

Marknaden för försvarsmateriel är inte avreglerad vare sig i Europa<sup>143</sup> eller i övriga världen. I Sverige tillämpas principen om konkurrens, och det behövs tillstånd för en riktad upphandling av försvarsmateriel i Sverige. Andra länder tillämpar andra principer. I t.ex. Italien gäller omvänt att det krävs tillstånd för att köpa försvarsmateriel utomlands. Olika länder ger också varierande typer av stöd till sin försvarsindustri som påverkar konkurrensen.

Försvarsmaterielsamarbete är omgärdat av en rad begränsningar inklusive exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner. Försvarssekretess gör informationsutbyte kring materielplanering och forsknings- och utvecklingsplaner problematisk. De europeiska staternas och USA:s politik och praktiska tillämpningar gör materielsamarbete till ett svårforcerat område, alla samlingsavtal till trots.

Inte minst amerikansk lagstiftning vad gäller utländska investeringar och ägande, konkurrens och exportkontroll innebär allvarliga förbehåll för transatlantiskt materielsamarbete. Europa har hittills haft en öppnare marknad för amerikansk försvarsmateriel än tvärtom. Inom Europa är t.ex. Frankrike slutnare än Storbritannien.

---

<sup>142</sup> Som fredsfrämjande insatser räknas såväl fredsbevarande som fredsframtvingande operationer enligt FN-stadgans kapitel VI och VII.

<sup>143</sup> Inom EU finns stöd för detta i Romfördraget och i nationell lagstiftning.

En trend under senare år har dock varit att man vid europeiska upphandlingar föredragit europeisk materiel framför amerikansk. Sexnations-samarbetet, OCCAR, samarbetet inom ramen för EU och inrättandet av Europeiska försvarsmaterielbyrån verkar i denna riktning. Internationaliseringen av försvarsindustrin i Europa har också drivit på detta arbete. Samtidigt är den europeiska försvarsindustrin väl medveten om den begränsade marknad som finns i Europa och betydelsen av att få tillgång till den utom-europeiska.

Från en europeisk utgångspunkt är transatlantiskt materielsamarbete problematiskt. Det amerikanska försvarsministeriet har, medlemskapet i Nato till trots, alltid utrustat sina styrkor oberoende av de europeiska allierade. Den amerikanska forskningen och teknikutvecklingen samt materielförsörjningen planeras också utan hänsyn till de europeiska staternas forskningsprogram och materielplaner. Därtill har det amerikanska försvarsministeriet praktiskt taget alltid preferenser för nationella materielprojekt.

Det amerikanska exportkontrollsystemet som skapades under det kalla krigets tid är ett annat stort hinder för materielsamarbete. Regelverket<sup>144</sup>, som är mycket omfattande och komplext, administreras av Utrikesdepartementet<sup>145</sup> och organ som *Office of Defense Trade Controls* som utfärdar exportlicenser. Sedan år 2000 försöker man att reformera exportkontrollreglerna<sup>146</sup> och har ingått överenskommelser, *Declaration of Principles*, med bl.a. Sverige för att förenkla exportkontrollen och underlätta marknads-tillträde. Andra amerikanska begränsningar omfattar bl.a. investeringslagstiftningen som ska godkänna alla utländska direktinvesteringar.<sup>147</sup>

Ytterligare restriktioner för internationellt försvarsmaterielsamarbete omfattar konkurrenslagstiftning vid företagsköp och fusioner både i Europa och USA. För att säkerställa konkurrensen på marknaden finns procedurer, både i USA, inom EU och nationellt, att tillgodose dessa krav. Granskningsprocesserna kan skapa problem genom sin omfattning, tidsutdräkt och de krav som ibland ställs på olika parter för genomförande av affärerna.

---

<sup>144</sup> *Arms Export Control Act, U.S. Munitions List, International Traffic in Arms Regulations.*

<sup>145</sup> *State Department.*

<sup>146</sup> *Defense Trade Security Initiative.*

<sup>147</sup> Det amerikanska systemet omfattar en interdepartemental kommitté, *Committee on Foreign Investment in the United States*, syftande till att de utländska investeringarna inte ska medföra utländsk kontroll av amerikanska tillgångar vilka i förlängningen kan hota nationella säkerhetsintressen. Kommitténs bedömning omfattar en rad överväganden, alltifrån säkerhetsbedömningar rörande teknologiöverföring, till hur de tilltänkta ägarna kan tänkas sköta sekretessfrågorna.

## 6.4 Förutsättningar och risker för internationellt försvarsmaterielsamarbete

De politiska, tekniska och ekonomiska fördelarna med internationellt materielsamarbete kommer alltså att vägas mot de hinder som beskrivits ovan. De övergripande övervägandena är av säkerhets- och försvarspolitisk karaktär. Försvarsmaterielsamarbete innebär med nödvändighet att oberoendet, i varje fall till del, ges upp i utbyte mot andra fördelar. Begreppet ömsesidiga beroenden innebär dock att samarbete under vissa förhållanden även ger fördelar.

Allt internationellt försvarsmaterielsamarbete omfattar initiativ från staten och industrin. Samarbetena innebär olika slags komplexitet och politiska och ekonomiska åtaganden. Sverige ska, enligt proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret<sup>148</sup> koncentrera samarbetet till länder och områden där det kan omfatta flera av materieförsörjningens faser. Gynnsamma förutsättningar för den i Sverige verksamma försvarsindustrins deltagande i internationella samarbetsprojekt bör eftersträvas, liksom möjligheter för industrin att exportera försvarsmateriel.

Under senare år har trenden gått mot att försvarsindustrier initierar materielsamarbete snarare än stater. Många faktorer påverkar företagens samarbetsstrategier. En anledning är att man vill förbättra sin konkurrenskraft, en annan att man vill få tillgång till ny teknik eller nya exportmarknader.

Grundläggande faktorer för framgångsrika internationella materielsamarbeten synes vara att alla parter kan dra fördel av samverkan; att man kan enas om funktionskrav, tidsplaner, fördelning av ansvar och kostnader; att ländernas regelverk är tillräckligt anpassade och att det finns förtroende, vilja och förmåga att fullfölja samarbetet. Det är därför viktigt att kontraktsvillkor för materielsamarbetet är klart definierade och accepterade, så att parterna uppfattar att samarbetet kan genomföras på ett rättvist och förtroendefullt sätt. Avvecklingskostnader för att lämna ett pågående samarbete och fördelning av ökande andelskostnader bör avtalas eller redovisas i en avsiktsförklaring.

Det finns en rad risker förknippade med internationellt materielsamarbete. Svårigheterna anses öka, av en del t.o.m. exponentiellt, när antalet deltagande parter ökar. En stor risk uppkommer när samarbete utnyttjas för att nå politiska mål, snarare än mål för materieförsörjningen.

Finansieringsriskerna kan också bli överhängande vid internationella materielprojekt, då maktindelningen mellan styrande och lagstiftande församling gör att ekonomiska anslag som föreslagits av regeringen inte med nödvändigt beviljas av parlamentet.

---

<sup>148</sup> Prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2 och FöU11, rskr. 2001/02:91.

Andra risker för internationellt samarbete omfattar uteblivna leveranser på grund av strejk, företagsnedläggelser etc. Leveranssäkerheten påverkas också av hur beställningar sker och om större beställningar får företräde framför mindre.

## 6.5 Sammanfattande iakttagelser

Försvarsindustrin har omstrukturerats och ett mindre antal transnationella företag dominerar försvarsmaterielmarknaden. Den svenska försvarsindustrin har under senare år stegvis blivit utlandsägd.

Sverige har också successivt utökat sitt internationella samarbete. Samarbeten syftar framför allt till utbyte av information kring forskning och teknikutveckling, funktionskrav för materiel och anskaffningsplaner samt exportkontroll- och marknadsfrågor.

Det bilaterala samarbetet med Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA dominerar, medan det nordiska samarbetet utvecklas snabbt. Det europeiska materielsamarbetet är också under rask utveckling, inte minst inom ramen för EU. Beslutet om att inrätta Europeiska försvarsmaterielbyrån visar på detta. Sveriges deltagande i Natos PFF har också medfört ett intresse av att öka försvarsmaterielsamarbetet med Nato.

Materielsamarbetets genomförande begränsas av en rad faktorer som t.ex. exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner, inklusive investerings- och konkurrenslagstiftning. Försvarssekretess skapar problem för informationsutbytet kring materiel- och utvecklingsplaner. Trots ingångna samarbetsavtal gör de europeiska staternas och USA:s politik och praktiska tillämpningar materielsamarbete svårt.

Det internationella materielsamarbetets fördelar avvägs mot dess nackdelar. Begreppet ömsesidiga beroenden indikerar att det finns fördelar med samarbetet. Riskerna anses öka med fler deltagare i de internationella samarbetena. Finansieringsriskerna kan också vara stora om något av deltagarländerna har en regering som inte har parlamentariskt stöd vid budgetbeslut.



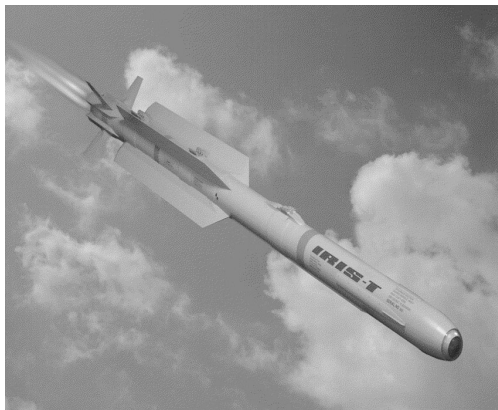


## 7 Internationellt materielutvecklings-samarbete

I kapitel 7 diskuteras materielutvecklingssamarbetet mot bakgrund av revisionsfrågan om det internationella materielsamarbetet utvecklats i enlighet med statsmakternas uppdrag. Internationellt materielutvecklings-samarbete är en metod för att uppnå säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska mål inom materieförsörjningen och som tillämpats av regering, myndigheter och försvarsindustrin under senare år. Utifrån studier av tre pågående robotprojekt görs i detta kapitel iakttagelser kring olika aspekter av materielutvecklingssamarbetet och en analys av behovet av svenska prioriteringar för detta.

### 7.1 Robotprojekten IRIS-T, Meteor och NLAW

Tre pågående robotprojekt har studerats i vilka Sverige deltar via FMV och *Saab Bofors Dynamics AB* (SBD). Det första projektet är IRIS-T<sup>149</sup>, en i huvudsak tysk värmesökande jaktrobot, s.k. IR-robot, med *Bodenseewerk Geräte-technik GmbH* (BGT) som huvudleverantör och det tyska materielverket *Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung* (BWB) som beställare.<sup>150</sup>



IRIS-T, bilden publiceras med tillstånd av Bodenseewerk Geraetetechnik/Saab Bofors Dynamics.

<sup>149</sup> *Infrared Imaging System Tail/Thrust Vector Controlled* (IRIS-T), också kallad *Future Short-Range Air-to-Air Missile* (FSRAAM).

<sup>150</sup> SBD deltar tillsammans med företag i deltagarländerna Tyskland, Italien, Grekland, Kanada (till 2002) och Norge. Spanien beslöt att delta i stället för Kanada i tillverkningsfasen från 2003.

Det andra projektet är Meteor, en i huvudsak brittisk radarjaktrobot med MBDA<sup>151</sup>, ett brittiskt-franskt-italienskt samägt företag som huvudleverantör och *Defence Procurement Agency* (DPA) som beställare.<sup>152</sup>



METEOR, bilden publiceras med tillstånd av MBDA/Saab Bofors Dynamics.

Det tredje är NLAW<sup>153</sup> en ny svenskutvecklad pansarvärnsrobot, med *Saab Bofors Dynamics AB* som huvudleverantör och DPA som beställare. Sverige har ännu inte formellt beställt någon serietillverkning av dessa robotar, men deltar i projekten med planerad anskaffning.



NLAW, foto: Saab Bofors Dynamics AB.

Projekten har flera olikheter. Först och främst är samarbetsparterna olika, även om vissa länder och industrier deltar i flera av projekten. Samtidigt är samarbetet i IRIS-T och Meteor flernationellt, men bilateralt i NLAW. IRIS-T har nått tillverkningsfasen, medan beslut om utveckling av Meteor och NLAW fattades under 2002. IRIS-T och Meteor är också vid svensk beställ-

<sup>151</sup> Tidigare *Matra-BAe Dynamics* (MBD) gick 2001 samman med *Alenia*, varvid MBDA bildades, tillika Europas största missilindustri.

<sup>152</sup> Andra deltagarländer är Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien.

<sup>153</sup> *New Generation Light Anti-Armour Weapon* (NLAW).

ning att betrakta som i huvudsak svensk import via samutveckling och produktion, medan NLAW utgör export av ett svenskutvecklat vapensystem.

## 7.2 Argument för internationellt materielutvecklings-samarbete

Internationellt försvarsindustriellt samarbete förutsätter inhemsk försvarsindustri. En paradox är att bevarandet av en avancerad försvarsindustri också förutsätter internationellt materielsamarbete, när nationella beställningar inte räcker till för att hålla konstant beläggning inom industrin.

I de försvarspolitiska besluten har framför allt säkerhets- och försvarspolitiska skäl anförts för internationellt materielsamarbete. Men också den ekonomiska nödvändigheten av samarbete, liksom tekniska behov av försvarsindustriell kompetens och utveckling kommer till uttryck. Det går följaktligen att urskilja tre huvudargument för svensk medverkan i internationellt materielutvecklingssamarbete, dvs. i definitions- och utvecklingsfaserna.

Det politiska argumentet för att delta i internationellt samarbete är att det skapar ömsesidiga beroenden mellan deltagarländer och industrier. Dessa beroenden anses gynna leveranssäkerheten, inte bara under normala förhållanden, utan också vid kris eller krig. Tryggad leveranssäkerhet anses kräva politiska överenskommelser, vilket illustreras av sexnationssamarbetet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland, dvs. deltagarna i Meteorprojektet.

Det ekonomiska argumentet utgår från att kostnaden att ensidigt vidmakthålla en hög och bred teknisk kompetens är mycket hög, inte minst avseende utveckling av högteknologisk försvarsmateriel. Internationellt samarbete via delade utvecklingskostnader har därför blivit en ekonomisk nödvändighet.

Det tekniska argumentet är att tidigt deltagande i samarbete ger försvarsindustrin möjlighet att bevaka speciella industriella och teknologiska kompetenser som bör bevaras eller utvecklas i enlighet med svenska ambitioner.

Deltagande i definitions- och utvecklingsfaserna ger inte enbart inflytande över systemets militära och operativa krav, inklusive interoperabilitet med utländska styrkor, utan också systemkunskap som möjliggör inhemskt underhåll, modernisering och vidareutveckling av systemet. Enligt riksdagsbeslut<sup>154</sup> ska Sverige inom utvalda områden behålla försvarspolitiskt viktig industrikompetens för att bidra till en säker materieförsörjning.

---

<sup>154</sup> Prop. 2001/02:10.

## 7.3 Fördelar, risker och bindningar i internationellt materielutvecklings-samarbete

Alla materielprojekt, vare sig de är nationella eller internationella, medför risker. Dessa omfattar bl.a. om kraven definierats rätt mot bakgrund av relevanta hot som ska mötas och uppdrag som ska kunna utföras; om industrin kan uppfylla dem; om de industrisatsningar som riksdag och regering gör är riktiga på lång sikt; om kostnadsuppskattningar och leveranstider kan hållas; samt om det i slutänden finns militärt intresse liksom ekonomiska resurser för att köpa produkten.

Alla dessa aspekter är kända och analyseras av FM, FMV och industrin vid svensk försvarsmaterielanskaffning. Det kan ske redan i en marknadsanalys. Exempelvis jämförde FMV 1997 fem projekt inklusive IRIS-T med avseende på prestanda, insyn, integrationsmöjlighet på JAS, kostnad, projektsäkerhet<sup>155</sup> och förutsättningar för internationellt samarbete. IRIS-T fick högst sammanlagd poäng. Detta innebär dock inte att svensk medverkan i IRIS-T garanterar framtida projekt- eller leveranssäkerhet.

Internationellt samarbete innebär vanligen att projektsäkerheten för den enskilda nationen minskar jämfört med ett nationellt projekt. Detta då operativa, tekniska, ekonomiska och tidsmässiga risker ökar mot bakgrund av de bindningar som samarbetet skapar till andra länders politiska, militära, institutionella och industriella förutsättningar och mål. Samspelet mellan dessa påverkar den svenska anskaffningssäkerheten. Flera av dessa aspekter illustreras av de tre robotprojekten.

### 7.3.1 *Gemensamma operativa krav – förutsättning för effektivt samarbete*

Störst effektivitet i internationellt samarbete kan uppnås om länder enas om de operativa kraven för den materiel som ska produceras. Det finns dock alltid en balans mellan hur mycket parterna är beredda att kompromissa och risken att någon part föredrar att dra sig ur samarbetet.

Gemensamma operativa krav är dock en förutsättning för att kunna anskaffa identisk materiel eller åtminstone uppnå interoperabilitet. Sådan anskaffning bidrar till effektivitet och kostnadsbesparingar inte bara i utveckling och tillverkning, utan också vid förrådshållning, underhåll, modifiering och modernisering av materielen.

Deltagarna i de tre robotprojekten har i huvudsak enats om gemensamma operativa krav för robotarna. För Sveriges del innebär det att FM i huvudsak accepterade de krav som Storbritannien (Meteor och NLAW) och Tyskland (IRIS-T) definierat för sin anskaffning. De speciella svenska krav som lagts

---

<sup>155</sup> Projektsäkerhet innebär att produktens operativa krav, dess pris och dess leveranstid kan genomföras i enlighet med uppsatta mål i kontraktet.

till utgjorde inga operativa problem för andra deltagare, t.ex. krav på att tåla kyla, vissa miljöprov, säkerhet m.m.

Detta behöver inte tolkas som svensk undfallenhet för att få vara med i samarbetet. IRIS-T är tänkt att ersätta en robot (AIM-9) som Sverige tidigare importerat från USA (rb-74) och ersättningsbehovet var sannolikt likartat med de tyska behoven. I Meteor och NLAW kunde Sverige acceptera brittiska krav mot bakgrund av att man numera betonar interoperabilitet med andra länders styrkor i internationella operationer.

Detta innebär dock inte att det alltid är enkelt att definiera gemensamma operativa krav. Problemen blir i allmänhet svårare ju fler länder som deltar eller ju större skillnader som finns i deltagarnas industriella bas och/eller militära doktriner. Ett exempel på detta är Meteorprojektet där Frankrike utvecklar en egen version av roboten mot bakgrund av en delvis annan operativ användning av de flygplan som ska bära roboten.

En anledning till att Storbritannien inte deltar i IRIS-T-projektet är att det brittiska flygvapnet gör en annan avvägning mellan utnyttjandet av flygplan och jaktrobot i närstrid än de tyska och svenska flygvapnen. Ett annat tungt vägande skäl till att Storbritannien kom att stå utanför IRIS-T-projektet var dock att man vid tidpunkten för projektstarten var uppbunden av en överenskommelse med USA om utveckling av en annan robot.

### 7.3.2 Arbetsfördelningen i utvecklingsprojekt

Intrycket är att slumpen spelat en viss roll för att dessa samarbetsprojekt kunde etableras.<sup>156</sup> Ingen svensk eller utländsk myndighet samordnade tidigt, på ett systematiskt sätt, de olika ländernas militära behov och operativa krav för framtida materiel. De omständigheter som råder när ett samarbetsbeslut är aktuellt måste vara rätt. Det gäller situationen i nationella anskaffningsprocesser, liksom vilka länder/industrier som just då vill samarbeta snarare än konkurrera.

I robotprojekten föll dessa bitar på plats delvis genom att SBD mer eller mindre inbjöds att delta i IRIS-T, att Storbritannien var villigt att satsa på Meteor snarare än ett amerikanskt alternativ, samt att SBD:s och FMV:s risktagningar i internationell konkurrens om det brittiska NLAW-kontraktet lyckades.

Detta innebär dock inte att sådana positiva omständigheter alltid uppkommer eller att, när sökarljuset väl funnit varandra, ett gemensamt utvecklingsavtal snabbt och enkelt kan tas fram. Meteorprojektets projektdefinition

---

<sup>156</sup> Detta illustreras också i det arbete som f.n. pågår inom sexnationssamarbetet för att skapa en databas för att identifiera gemensamma anskaffningsförutsättningar. Den ansvarige för anskaffningar inom det brittiska försvarsdepartementet har konstaterat att detta arbete har uppmärksammat tidigare okända möjligheter; Back, W., *European defence. Bridging the capabilities gap*, RUSI (Royal United Services Institute) Journal, dec. 2003.

var klar under 1999, medan utvecklingsavtalet blev klart först i december 2002 när Tyskland undertecknade det.

Orsaker till den långa förseningen var bl.a. oklarheter i offerten; finansiella svårigheter i flera länder, inte minst i Tyskland; oklarheter angående Italiens medverkan i tillverkningen som också fick konsekvenser för Tysklands undertecknande; franska tilläggskrav utanför de gemensamma operativa kraven; och slutligen fransk tveksamhet kring tolkningen av ett ord i kontraktstexten med betydelse för bedömningen av arbetsfördelningen, som t.o.m. kunde ha lett till en omförhandling av kontraktet.

En annan anledning var att MBDA inte kunde uppfylla alla prestandakrav som definierats för Meteor, vilket alla deltagare betraktade som allvarligt. Simuleringar gjordes, bl.a. i Sverige, och resultaten visade att även med reducerade prestanda är roboten bättre mot de hot som preciserats. Alla deltagare accepterade därför under 2002 att gå vidare med utvecklingen, trots prestandaminskningar.

Redan under det första året av utvecklingsfasen av Meteor, dvs. 2003, gjordes en första formell ändring i form av ett tillägg till utvecklingsavtalet. I detta övertog Storbritannien 5 procent av Tysklands andel<sup>157</sup> och Italien erhöll en speciell betalningsprofil till skillnad från övriga deltagare.<sup>158</sup>

Arbetsfördelningen i Meteor och IRIS-T baserar sig på ländernas finansiella andel av utvecklingskostnaden och förväntade slutliga beställningar.<sup>159</sup> Vilka industriuppdrag respektive land erhåller fördelas i princip i en förhandling där inte enbart teknisk kompetens och lämplighet bedöms. Länderna strävar efter att gynna sin egen industriella kompetens, utveckla nya kompetenser eller att skapa flera arbetstillfällen.

Nackdelarna med att den finansiella andelen ska vara lika stor som arbetsandelen är välkända och principen framhålls framför allt av länder som annars riskerar att mista industriella kontrakt mot bakgrund av låg kompetens och konkurrensförmåga. Principen riskerar därför att ge uppdrag till länder och industrier som inte är bäst lämpade för att genomföra dem.

Om och i vilken utsträckning detta gäller i Meteor- eller IRIS-T-projekten har inte kunnat fastställas. Det kan dock konstateras att Meteor är ett högriskprojekt och att i både Meteor och IRIS-T utgör motorutvecklingen en speciell riskfaktor. I IRIS-T ställer dessutom kraven på den avancerade manöverförmågan stora anspråk på den bakre styrdelen. Ett antal tillbud, varav ett mycket allvarligt, uppstod med IRIS-T vid prov på JAS. De orsakade

---

<sup>157</sup> *UK-German side letter.*

<sup>158</sup> *Outturn price base* till skillnad från *constant price base*, eftersom Italien inte tycks ha någon mekanism för årliga index- och valutavariationer. Inga andra länder berörs direkt av detta avtalstillägg, men det kan få konsekvenser eftersom Italien i slutändan måste betala de faktiska kostnaderna.

<sup>159</sup> *Cost share=work share.*

ungefär ett års försening av projektet eftersom vissa tillverkningsproblem måste lösas.

I fördelningen av industriuppdrag inom de tre robotprojekten har Sverige både en fördel och en nackdel. Nackdelen är att svensk industri i flernationella projekt som IRIS-T och Meteor är en relativt liten underleverantör. Det innebär en relativt låg andel av samarbetet, dvs. den förväntade slutliga svenska beställningen av produkten utgör en liten del av den totalt planerade tillverkningen.

I det bilaterala NLAW-projektet bidrar svenska myndigheter med ca 15 % av utvecklingskostnaden för vapnet, och svensk industri åtnjuter en utvecklingsandel motsvarande över 70 %. Motsvarande siffra i IRIS-T-projektet är ca 18 % och i Meteorprojektet endast 10 %.

Av dessa exempel framgår att den svenska andelen blir lägre ju fler samarbetsländer som ingår i projektet. Detta kan betyda att Sverige inte får en stark förhandlingsposition i flernationella projekt och därmed inte de mest intressanta industriprojekten. Det kan också innebära att vid omförhandlingar av arbetsfördelningen riskerar ett land med låg andel att få en ännu mindre.

Motsatsen kan också inträffa, men förutsätter då att riksdag och regering accepterar en större finansiell insats och därmed risk. Sveriges andel i utvecklingen av Meteor reducerades från planerade 11 till 10 procent, vilket föranledde en diskussion mellan SBD och FMV om SBD:s "lägsta nivå" i sitt engagemang. Mot bakgrund av de olika uppdrag som SBD har i projektet ansågs dock denna minskning inte skapa några betydande problem.

Fördelen med en relativt låg andel är ett begränsat industriellt åtagande och relativt låg finansiell risk för staten. En speciell fördel i de studerade projekten, men som inte gäller vid allt samarbete, är att svensk robotindustri är avancerad inom centrala kompetensområden. Saab Bofors Dynamics AB har därför, trots låg svensk andel i de flernationella projekten, erhållit uppdrag inom viktiga delkompetenser i utvecklingen och fått systeminsyn. Dessa kompetenser inkluderar det s.k. zornöret med betydelse också för målsökarfunktion och telekrigföring. Avigsidan är att dessa kompetenser är betydelsefulla i projekten och resulterar i ett stort ansvar för projektsäkerheten.

### 7.3.3 Projektsäkerhet – en del av anskaffningssäkerheten

Projektsäkerhet innebär att produktens operativa krav, dess pris och dess leveranstid kan genomföras i enlighet med uppsatta mål i kontraktet. Denna säkerhet finns bara om de uppskattningar som görs på ett tidigt stadium och som utgör utgångspunkten för potentiella deltagares beslut om att delta kan upprätthållas. Mycket kan förändras från projektdefinition till tillverkningsbeslut och leverans. De tre studerade projekten började ta sin nuvar-

ande form vid mitten av 1990-talet, och två av dem har först nu nått början av utvecklingsfasen med planerade leveranser under 2010- och 2020-talen.

En viktig ambition för alla deltagande nationer, liksom för huvudleverantören, är att från början söka reducera projektrisken så långt det är möjligt. Det kan t.ex. innebära att skapa samarbetsformer och procedurer som ökar säkerheten och minskar riskerna i samarbetet. I vissa fall bygger samarbetet på nationell lag, tradition och andra regler i det land där huvudkunden finns. Det kan ibland vara svårt för en medfinansierare med liten andel att påverka projektet.<sup>160</sup> Försvarets materielverk försökte t.ex. i IRIS-T-projektet förändra vissa aspekter i det tyska upplägget för att minska vad det svenska materielverket betraktade som projektrisken. Det lyckades delvis men inte helt.

Det grundläggande motivet för svenskt deltagande i internationellt materielutvecklingssamarbete bör vara behovet att anskaffa den produkt som projektet avser att producera. I inget av de tre robotprojekten har Sverige ännu gjort någon formell seriebeställning, utan endast uppgivit preliminära beställningsvolymerna. Det gäller också de andra deltagarna, med undantag för Storbritannien. I projektöverenskommelserna finns dock vissa åtaganden kring seriebeställningar som gäller under vissa förutsättningar, inklusive ett högsta pris.

Ett samarbetsprojekts kalkylerade totala kostnad, produktens styckepris och de nationella andelarna, grundar sig på uppskattade utvecklings- och tillverkningskostnader, baserade på de preliminära nationella beställningarna.<sup>161</sup> Dessa osäkerheter gör det sällan möjligt för ett land att från början bestämma materielens slutliga styckepris, det egna deltagandets verkliga kostnader eller den egna livstidskostnaden för internationellt framtagen materiel.

Försvarmaktens kostnader för produkten är följaktligen inte klar förrän den svenska regeringen beslutat att anskaffa ett bestämt antal av produkten. Detta sker enligt nuvarande praxis inte förrän materielutvecklingen avslutats och produkten finns tillgänglig. Även om Sverige uppfyller sina åtaganden vad gäller preliminära beställningar kanske en annan deltagare inte gör det, vilket kan få konsekvenser för kostnaderna.

#### 7.3.4 Indirekta projektrisken och leveranssäkerhet

Ett problem för IRIS-T-projektet orsakades av Kanada 2001 när landet av inte helt klarlagda skäl beslöt att hoppa av projektets utvecklingsfas. Detta

---

<sup>160</sup> Det brittiska NLAW-kontraktet har bl.a. kommersiella krav som tycks vara formulerade för att reglera nationell snarare än internationell upphandling och som det inte varit lätt för FMV att tränga igenom eller entydigt tolka.

<sup>161</sup> Preliminära nationella beställningar baseras i sin tur på uppskattningar av de nationella behoven som finns mot bakgrund av framtida övningar, deltagande i internationella operationer under en viss tid, lagerhållning, m.m.



betraktades inte som en projektrisk i snäv bemärkelse, utan snarare som en politisk faktor som inte gick att påverka. Det kanadensiska företags del överfördes till BGT och Kanadas andel omfördelades, vilket ökade kostnaderna för övriga deltagare.

Den stora krisen för projektet orsakades då av att alla deltagande länder, utom Grekland, reducerade antalet planerade robotbeställningar i förhållande till vad som tidigare bedömts och som seriepriset grundats på. Dessa reduktioner orsakade ett höjt seriepris, som i sin tur medförde att ländernas budgetar för IRIS-T-projektet överskreds, vilket medförde ytterligare reduktioner av beställningsvolymen etc. Projektet klarades först hösten 2003 när Spanien anslöt sig till IRIS-T-programmet med en relativt stor planerad beställning och huvudleverantören BGT gick med på att reducera priset för förberedelserna och seriepriset på robotarna.<sup>162</sup>

För svensk del innebar detta att projektet under ca ett års tid knappast var genomförbart. Dels var kraftigt ökade priser för robotarna avskräckande, dels var kostnaderna inte klarlagda för robotens integration på JAS och det hjälmsikte som gör det möjligt för piloten att sikta in roboten endast med huvudrörelser. Trots att inga allvarliga formella projektrisker hade identifierats kunde den svenska anskaffningssäkerheten i värsta fall ha omintetgjorts.

En indirekt riskfaktor som avgör robotprojektens leveranssäkerhet är jaktrobotens integration på flygplan. För svensk del har detta fått konsekvenser dels för användningen av JAS som provflygplan i de internationella projekten, dels för den svenska integrationen av IRIS-T och Meteor på JAS. Detta innebär att robotprojekten, och Sveriges leveranssäkerhet, också är beroende av IG JAS projektsäkerhet och robotarnas samverkan med de modifieringar som görs av JAS. I Meteorprojektet ansvarar och betalar Sverige för hela integrationen av roboten.<sup>163</sup>

JAS medverkar som provflygplan för vissa tester i IRIS-T- och Meteorprojekten, dock med olika förutsättningar. I IRIS-T-projektet ansvarar BGT för grundläggande integrationsarbeten för samtliga deltagares flygsystem genom användning av ett speciellt provflygplan. Bara mindre prov utförs på JAS. BGT garanterar att den slutliga nationella integrationen kommer att fungera.

I Meteorprojektet föreslog Sverige under förarbetet till utvecklingskontraktet att JAS skulle ingå som projektets provflygplan med vissa delade kostnader. Det internationella europeiska flygplansprojektet Eurofighter/ Typhoon, som enligt Meteoravtalet är det enda provflygplanet för Meteor, hade

---

<sup>162</sup> BGT tog en risk genom att göra detta, eftersom de vid den tidpunkten inte hade lyckats att återförsäkra prisreduktionerna gentemot sina underleverantörer i de övriga länderna.

<sup>163</sup> På motsvarande sätt bekostar Frankrike integrationen på Rafale, medan integrationen på Eurofighter delas av Tyskland, Italien, Spanien och Storbritannien i enlighet med Eurofighteravtalet.

försenats. Det svenska förslaget kunde därför betraktas som en form av risk-reducering av projektet<sup>164</sup> och FMV hade tagit fram en strategi för denna medverkan.

De andra deltagarna var dock inte beredda att finansiera ytterligare kostnader för att inkludera JAS som provflygplan. Sverige accepterade då att förbereda integrationen av roboten på JAS, parallellt med utvecklingen av Meteor, så att ett JAS-flygplan finns tillgängligt för robotprov inom Meteorprojektet.

Beslutet att lägga den slutliga integrationen av IRIS-T och Meteor utanför de gemensamma projekten är ett sätt att reducera de gemensamt delade kostnaderna. Samtidigt medför det nationella anskaffningsrisker. Om Sveriges integration av IRIS-T inte blir så enkel som BGT utlovat kan en komplicerad juridisk process bli nödvändig, om inte huvudleverantören accepterar extra kostnader.

I Meteorprojektet blev Sveriges ursprungliga ambition om projektrisk-reducering i stället ett ökat svenskt åtagande med höjt svenskt risktagande, förknippat med tidigare lagda kostnader för och leverans av ett provflygplan. För att uppfylla den krävande tidsplanen har FMV tvingats tidigarelägga betalningar till IG JAS.<sup>165</sup>

### 7.3.5 Misslyckat samarbete – möjlighet till framgång

Ingen projektledning kan garantera fullständig framgång för eller lyckligt slut på ett internationellt projekt. Trots noggrann svensk planering kan alla förutsättningar förändras genom andra länders problem och beslut. Samtidigt visar Spaniens inbrott i IRIS-T-projektet att även akuta problem under fördelaktiga omständigheter kan lösas.

Ett misslyckat samarbetsprojekt innebär inte att kompetensen går förlorad på kort sikt. I stället kan händelser utanför Sverige gynna den svenska materieförsörjningen och ett nytt projekt skapas, dock med tidsförlust liksom ändrade förutsättningar och organisation som konsekvens. NLAW-

---

<sup>164</sup> Det brittiska flygvapnet erhöll sin första Eurofighter under 2003 men kunde inte använda det på grund av fel på bromsarna. Det förefaller enligt The Herald, 20 januari, 2004, fortfarande vara obrukbart. Dessutom kan den fortsatta anskaffningen vara hotad av besparingar föreslagna i försvarspropositionen i december 2003 och kritiken att flygplanet är dimensionerat för ett inte längre existerande sovjetiskt hot. Uppgifter från en rapport från den tyska revisionsmyndigheten till det tyska försvarsdepartementet i augusti 2003 rekommenderade att invänta de pågående systemproven innan fler Eurofighter beställs, samt att det totala antalet planerade flygplan (180) reduceras till förmån för obemannade flygplan. Anledningen var att den tyska andelen i Eurofighterprojektet är så stor att investeringar i andra projekt i stort sett är omöjliga fram till 2015; *Auditors warn Germany of Typhoon troubles*, *Defense News*, 15 sep. 2003, s. 22. Regeringen tillbakavisade dock kritiken; *German MoD raps critical Eurofighter report*, *Defense News*, 6 okt. 2003, s. 32.

<sup>165</sup> Under våren 2003 var den brittiska anskaffningsmyndigheten DPA oroad över de utdragna förhandlingarna mellan FMV och Saab, och om de skulle leda till att vissa funktioner i JAS inte kan bli tillgängliga i tid med konsekvenser för MBDA:s arbete. Risken för detta ansåg Saab vara låg.

projektet är en följd av ett sedan länge identifierat brittiskt behov. Försvarsmakten avbröt 1995, av ekonomiska skäl, utvecklingen av ett nytt pansarvärnsvapen hos Bofors.

De studier som vidtog för ett nytt pansarvärnsvapen inkluderade dock inte, för att hålla priset lågt, något robotalternativ. För att säkra sin kompetens tog SBD en kalkylerad risk genom att med eget kapital satsa på att vinna det brittiska kontraktet i internationell konkurrens. Försvarets materielverk bidrog med finansiellt stöd. Hade SBD inte vunnit det brittiska kontraktet är det tveksamt om projektet kunnat genomföras med annan europeisk partner och hade då sannolikt fått avbrytas.

Storbritanniens avsikt att genomföra anskaffningen av NLAW har varit tydlig länge. I samband med upphandlingen av NLAW beslöt Storbritannien år 2000 att hoppa av det flernationella projektet TRIGAT MR.<sup>166</sup> Detta beslut försenade NLAW-upphandlingen ca 18 månader. Detta visar att inte bara Kanada utan också Storbritannien är berett att hoppa av internationellt samarbete om de nationella målsättningarna inte anses uppfyllda.

IRIS-T är resultatet av ett tidigare misslyckat tyskt samarbete. Att projektet kunde räddas 2001 berodde på att det var relativt kort tid kvar av utvecklingsfasen när Kanada lämnade och att en ny deltagare fanns till hands.<sup>167</sup> Det är just i skarven mellan de olika projektfaserna, dvs. projektdefinition, utveckling respektive tillverkning, som avhopp kan ske med minst problem. Inhopp av ny deltagare kan då också lättare accepteras och hanteras. Ibland hålls denna möjlighet medvetet öppen för att reducera risken för tidskrävande omförhandlingar som resulterar i ökade kostnader i tid och pengar.

Robotprojekten har milstolpar där projektens genomförande, problem och risker värderas. I princip kan en deltagare hoppa av om målsättningarna inte är uppfyllda och sannolikheten är låg för att kontraktet kan hållas. Däremot kan nya länder nekas att delta under pågående fas om det innebär omfattande förändringar av förutsättningarna för samarbetet. Turkiet fick t.ex. inte vara med i utvecklingen av ett av projekten, trots att förfrågan framfördes under projektdefinitionsfasen, eftersom arbetsfördelningen redan var fastställd och fungerade bra.

---

<sup>166</sup> Avhoppet från TRIGAT MR-projektet var främst att hänföra till att tekniken sprungit ifrån systemet under de 15 år utvecklingen pågått och att kostnaderna ökade kraftigt. Behovet av detta vapen omformulerades och amerikanska Javelin införskaffades så småningom. Förseningen av NLAW-upphandlingen skedde främst på grund av den administrativa process som avhoppet från TRIGAT MR innebar. NLAW ska ersätta ett annat system, dvs. LAW 80, som för närvarande är i bruk hos brittiska försvarsmakten.

<sup>167</sup> Generellt kan sägas att IRIS-T-projektet är speciellt mot bakgrund av att Tyskland bekostat ca 50 procent av utvecklingen och hela tiden har varit mycket mån om att projektet ska slutföras.

### 7.3.6 Nationell struktur – en långsiktig förutsättning för kompetens

Svenskt deltagande i internationellt materielutvecklingssamarbete förutsätter att det finns en i Sverige verksam försvarsindustri. Svensk anskaffningssäkerhet kräver dock, speciellt om försvarsindustrin i Sverige kontrolleras av utländska intressen, att det finns myndigheter som kan bereda beslut om anskaffning med hänsyn till svenska behov. Det är inte självklart att internationellt materielsamarbete bidrar till att upprätthålla en sådan kompetens.

Sverige har som princip att besluta om en projektfas i taget. Formellt beslut om anskaffning fattas inte förrän utvecklingen slutförts. Denna princip reducerar regeringens finansiella risk och industrins åtagande vid en given tidpunkt. Internationella projekt kan dock ske efter en annan princip. Storbritannien har både i Meteor- och NLAW-projekten beställt tillverkning av viss volym samtidigt som man beställt utvecklingen.

Fördelen för den svenska underleverantören SBD med en stor beställning är garanterad tillverkning och leverans, förutsatt att inget händer som komplicerar projektsäkerheten. Nackdelen utgörs av de mer omfattande villkor som industrin ska uppfylla gentemot huvudleverantören/beställaren och de projektrisker som följer. Ökade industriella åtaganden kan skapa ökad risk för tekniska svårigheter, både hos svensk och utländsk industri, och därigenom förändrade finansiella förutsättningar hos motsvarande regeringar och myndigheter.

För FM kan stora åtaganden av den i Sverige verksamma försvarsindustrin skapa mindre utrymme för att genomföra andra projekt som kanske framstår som mer relevanta än pågående projekt. Detta gäller t.ex. om industrin är bunden av fleråriga och stora parallella internationella projekt och framför allt av projekt endast för utländska kunder utan intresse för FM.

När svenskt deltagande i internationella materielutvecklingsprojekt med industrin som underleverantör blir norm förändras de traditionellt nära relationerna mellan försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin. I dessa projekt sker de primära industrikontakterna med den utländska huvudleverantören, som i sin tur har sina kontakter med den utländska projektledaren/beställaren. Det är också med denna som FMV har sina främsta kontakter och personlig närvaro. De formella kontakterna mellan FMV och SBD i robotprojekten går således i stor utsträckning via utlandet. Även om de svenska försvarsmyndigheterna vinner kunskap och erfarenhet om internationellt materielutvecklingssamarbete kan det innebära risker för FMV:s framtida roll som kompetent beställare till FM.

## 7.4 Prioriteringar för materielutvecklingssamarbete

Sverige är en liten nation i internationella sammanhang och en förhållandevis ny deltagare i internationellt materielutvecklingssamarbete.<sup>168</sup> Man kan dock konstatera att sådant samarbete medför för- och nackdelar. Avvägningen mellan dessa i svenska beslut om att delta är dock oklar, inte minst i jämförelse med andra anskaffningsformer.

Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi tillämpas sedan 2001. Strategin avser att skapa flexibilitet och handlingsfrihet och betonar betydelsen av internationellt samarbete. Samtidigt bidrar internationellt materiel-samarbete inte alltid till den flexibilitet och handlingsfrihet som eftersträvas. Möjligheter och svårigheter visar sig i försöken att maximera svenska fördelar, alternativt reducera nackdelar och risker, utan att omintetgöra samarbetspotential. Strategin framstår i mycket som ett ideal utan hänsyn till Sveriges internationella situation i allmänhet och de försvårande omständigheter som existerar i internationellt materielsamarbete i synnerhet.

Även om svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete ligger i linje med statsmakternas intentioner är det inte lika klart att deltagande i sådant samarbete överensstämmer med andra mål för materielförsörjningen, t.ex. handlingsfrihet och anskaffningssäkerhet.

### 7.4.1 Handlingsfrihet och anskaffningssäkerhet

En långsiktig anskaffningssäkerhet är ett övergripande mål för materieförsörjningen även om det inte uttrycks klart i försvarsreformens riksdagsbeslut. Det bör således vara regeringens, FM:s och FMV:s uppgift att bedöma hur t.ex. teknisk utveckling och anpassning av försvarets operativa förmåga mot nya hot och risker kan främjas med beaktande av den långsiktiga anskaffningssäkerheten. Flexibilitet och handlingsfrihet är att föredra, men beslut fattade mot bakgrund av orealistiska sådana förväntningar gynnar inte anskaffningssäkerheten.

Ett huvudargument för internationellt samarbete är att delade kostnader gör det ekonomiskt acceptabelt för deltagarna att anskaffa materielen. Å andra sidan innebär internationellt materielutvecklingssamarbete inte nödvändigtvis att slutprodukten blir billig. Många internationella projekt visar sig i slutändan bli dyrare än vad de första uppskattningarna visade.

Flera kritiska frågor kan inte med säkerhet besvaras i tidiga skeden av samarbetet då beslut om medverkan måste fattas. I värsta fall kan hela projektet vara i fara utan att kritiska projektrisker finns noterade, vilket illustre-

---

<sup>168</sup> Axelson, M. och Lindgren, F., konstaterar i studien *Internationella samarbetsmönster hos försvarsindustrin i Sverige (FOI-R-0225-SE)* Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, okt. 2001, att emedan den svenska försvarsindustrin är i hög grad internationaliserad i termer av utländskt ägande och export är den det i betydligt lägre grad m.a.p. deltagande i konkreta samarbeten.

ras av krisen i IRIS-T-projektet. Medverkan i internationellt materielutvecklingssamarbete kan därför sägas ske med okalkylerad risk.

Ett sätt att hantera denna på kan vara att Sverige i internationella materielprojekt undviker medverkan inte bara i högriskprojekt, utan också i projekt med många deltagare, alternativt samarbetar med vissa utvalda länder/industrier i former som gynnar anskaffningssäkerheten. Sverige deltar redan i internationellt materielutvecklingssamarbete med relativt låg andel i utveckling och tillverkning, även om Meteor får anses vara ett högriskprojekt.

Robotprojekten visar att interoperabilitet kan uppnås med hänsyn till vissa svenska operativa krav. Dock ger mindre beställningar begränsade industriella uppdrag som kan försvåra möjligheterna att bevara eller utveckla industriella och strategiska kompetenser samt resurser både för framtida utveckling och tillverkning.

Möjlighet till anskaffning enligt option är vanlig vid direktanskaffning, dvs. det erbjuds tillfälle att efter en första beställning göra en eller flera beställningar inom viss tid, utan att priset på produkten stiger. Import bör inte betraktas som ett sämre anskaffningsalternativ än andra vid en bedömning av anskaffningssäkerhet. Kostnadseffektiviteten vid import kan lättare bedömas än vid utvecklingsprojekt.<sup>169</sup> Särskilda krav måste dock gälla för långsiktig anskaffningssäkerhet vid import. Det bör vid import finnas stora möjligheter att utnyttja den "köparens marknad" som skapats av färre stora producenter som konkurrerar om utländska marknader.

NLAW-projektet är annorlunda än IRIS-T och Meteor i det att SBD är huvudleverantör och att Storbritannien har lagt en stor seriebeställning som vida överstiger det planerade svenska behovet. Försvarsmakten har option på att före en viss tid utlösa seriebeställningen från SBD till ett fast pris med leverans från Storbritannien där tillverkningen sker. Det faktum att Storbritannien samtidigt beställde både utveckling och serietillverkning av vapnet bidrog till att SBD av konkurrensskäl, väsentligen ett brittiskt krav på full kompensation, valde att lägga serieproduktionen i Storbritannien.

I flernationellt materielsamarbete är situationen en annan. Egentligen kan förverkligandet av den ursprungliga uppskattade beställningen ses som en option inför framtiden. Denna kan dock sällan förverkligas eftersom kostnadsstegringar under projektets gång påverkar priset.

Man kan också ifrågasätta i vilken omfattning svensk industri kan påverka om och hur länge en utländsk huvudleverantör vill eller kan garantera produktionskapacitet för eventuella, men osäkra, framtida beställningar efter det att avtalade beställningarna levererats och optioner löpt ut. Möjligheten till

---

<sup>169</sup> Detta importargument gällde redan tidigare men bedömdes av politiska skäl som mindre lämpligt; se t.ex. Hagelin, B., Robot bot för svensk aeroindustri?, Internationella Studier (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet) 1977:2; Hagelin, B., Säkerhetsrisker vid militär anskaffning: JAS som exempel, Internationella Studier (Stockholm: Utrikespolitiska Institutet) 1982:4.

fortsatt tillverkning ökar om det finns löpande beställningar från många länder, antingen av många deltagare i projektet eller efterfrågan på en stor exportmarknad. Samtidigt kan fortsatt tillverkning försvåras av förändrade förutsättningar hos underleverantörerna.

Det är inte självklart att en svensk underleverantör alltid önskar del i viss tillverkning. Till exempel ligger IRIS-T-roboten i en behållare vars utveckling torde ha bidragit avsevärt till IRIS-T:s totala utvecklingskostnad. SBD var inte intresserad av att få tillverkningen av behållaren bl.a. då vinstmarginalerna är minimala och en stor del av tillverkningen ska ske hos underleverantörer.

Optioner är ett sätt att upprätthålla handlingsfrihet i slutet av ett projekt. Men det finns även handlingsfrihet i början av ett projekt liksom under projekttiden. Det är dock viktigt att veta hur denna handlingsfrihet ska bedömas. Försvarsmakten och FMV kunde jämföra flera robotprojekt och förorda IRIS-T. Det fanns emellertid ingen motsvarande jämförelse och rangordning av de samlade svenska avsikterna för och emot att delta i internationellt materielutvecklingssamarbete jämfört med att importera andra robotar eller av att inte fatta något beslut alls och invänta projektens tillverkningsfaser.

I en situation med krav på nytänkande, omstrukturering av försvaret och behov av inte helt klara kompetenser, finns det risk för att beslut om deltagande i materielutvecklingssamarbete formas av kortsiktiga, felaktiga eller på andra grunder gjorda suboptimeringar.

Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi säger att ökad uppmärksamhet ska riktas mot att ompröva gjorda planer och målsättningar vilket kan innefatta politiska, tekniska och taktiska överväganden likaväl som förseningar. Mot bakgrund av den långa tid som vanligen förflyter från projektdefinition till tillverkningsbeslut för internationella samarbetsprojekt kan risker med nya förutsättningar för anskaffningen uppstå. Så bygger t.ex. både IRIS-T och Meteor delvis på förutsättningar och hotbilder från det kalla kriget.

Det är därför angeläget att skapa möjligheter för länder att mellan olika faser kunna lämna och ansluta sig till projektet. Inget land är betjänt av att tivelaktiga projekt slutförs, speciellt under perioder då hotbilder omdefinieras och flera deltagare har begränsade finansiella resurser.

#### 7.4.2 Retorik och praktik

Det är långt ifrån klart hur begrepp som ömsesidiga beroenden, leveranssäkerhet och anpassningsförmåga kan förverkligas. Begreppet ömsesidigt beroende skapades som motsats till det negativa beroende som tidigare ansågs uppkomma i samband med svensk import av försvarsmateriel. Ömsesidigheten antas innebära att ett två- eller flervägsberoende uppstår eller skapas genom bi- eller multilateralt internationellt samarbete. Denna

teori om ömsesidiga beroenden har ännu inte styrkts i praktiken. Det finns risk för att den uppfattas som retorik för att motivera medverkan i internationellt samarbete. En FOI-studie har föreslagit att begreppet inte ska användas.<sup>170</sup>

I FM:s materielförsörjningsstrategi används leveranssäkerhet inte som ett styrande begrepp utan snarare i betydelse av politisk leveranssäkerhet under en tillväxtperiod. Det påpekas att politiskt samarbete kan ha positiva konsekvenser, men att kostnader för leveranssäkerhet och sekretess ställs på sin spets. Dock framhålls att både effektivitetsvinster och svenska fördelar ska tillvaratas, samtidigt som leveranssäkerhet och svenskt doktrinarbete beaktas. Det är dock oklart hur dessa ska kombineras.<sup>171</sup>

Säkra leveranser i fred, kris eller krig bygger inte enbart på internationellt materielsamarbete utan också på att internationella politiska överenskommelser infrias när de behövs. Sådana överenskommelser gäller leveranser både till och från Sverige. De problem som redovisats ovan med avseende på leveranssäkerheten påverkar därför också förverkligandet av dessa ambitioner.

Det är t.ex. inte klart att tillverkning av NLAW i Storbritannien och sammansättning av Meteor i Storbritannien eller SBD:s avsikt att under projektutvecklingsfasen använda leverantörer i de deltagande länderna, bidrar till leveranssäkerhet jämfört med tillverkning i Sverige. Dessutom finns små men avgörande komponenter från såväl huvudleverantörer som underleverantörer från andra än de länder som formellt deltar i projekten.

#### 7.4.3 *Insyn och export*

Det svenska försvarets potentiella anpassningsförmåga anses bl.a. förknippad med kapacitet att inom Sverige underhålla, modifiera och modernisera anskaffad materiel. Detta anses i sin tur vara beroende av svensk insyn i och kunskap om systemen och är därför relaterat till svenskt deltagande i projektdefinition, utveckling och ofta även produktion.

Denna målsättning förefaller uppnådd i de tre robotprojekten. Dock är robotar, i jämförelse med tyngre och mer systemintegrerade materiel som fartyg och flygplan, dåliga exempel på beroendet mellan tidigt deltagande i materielprojekt och anpassningsförmåga. Anledningen är att robotar gene-

---

<sup>170</sup> Lindgren, F. (red.), Förutsättningar för internationellt samarbete om forskning, teknologi och materiel inom försvarsområdet (FOI-R-0628-SE), Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, nov. 2002. Uttrycket gemensamma intressen anses bättre beskriva grunden för stabila relationer i internationellt materielsamarbete.

<sup>171</sup> Med doktrinarbete avses att kraven på svenskt deltagande med insatsstyrkor i internationella operationer kräver utveckling av en ny svensk doktrin. Exakt vad detta innebär framgår inte. Det är inte omöjligt att den svenska försvarsmakten som ett resultat av deltagande i internationella operationer kommer att (tvingas) anamma många av de operativa krav som andra europeiska länder har. Det kan naturligtvis också medföra att en del av dessa länder tar till sig svenska operativa krav.



rellt utformas för att vara i stort sett underhållsfria under lång tid. Det är därtill troligt att omfattande modifiering och modernisering av robotarna kommer att äga rum i någon form av internationellt samarbete inom och utom Sverige.<sup>172</sup>

När detta sker är det dock en fördel om robotarna, liksom annan materiel, är konstruerad så att delsystem och komponenter är lätt utbytbara med kommersiellt tillgänglig materiel från flera oberoende leverantörer. Denna ambition kan betraktas som internationellt väl förankrad. Det påpekas i FM:s materielförsörjningsstrategi att kommersiellt tillgänglig teknologi är en naturlig utgångs- och referenspunkt i forskning, utveckling och projektering av ny materiel.<sup>173</sup>

Om varje huvudleverantör i europeiska materielprojekt delger deltagande länder och industrier avgörande systemkunskap oavsett vilken projektandel och fas man deltar i minskar behovet av att tidigt delta i internationella projekt. Principen kan därför resultera i färre deltagare i utvecklingsprojekt, vilket antas bidra till anskaffningssäkerhet.

Möjligen kan principen också användas för att försöka frångå den arbetsfördelning där kostnadsandelen är lika stor som arbetsandelen<sup>174</sup> till fördel för en industriellt effektivare lösning. Ökad delad systemkunskap kan samtidigt utgöra en enande princip till stöd inte bara för europeiskt materiel-samarbete, utan också för gemensamma modifieringar och moderniseringar vid kollektiva tillväxtbehov.

Tillämpningen av en sådan princip kan också vara en antydning till USA. I tyska BGT:s beslut att inte vidareutveckla roboten AIM-9 tillsammans med USA låg överväganden av både teknisk och politisk natur. Det fanns en rädsla för att USA skulle komma att begränsa Europas industriella medverkan genom restriktiv teknologiöverföring. En ambition bakom Meteor var likaledes att frigöra Europa från ett amerikanskt teknikberoende inom radar-jaktrobotområdet.

I inget fall har det lyckats helt då det råder ett litet men dock inom några områden viktigt transatlantiskt underleverantörsberoende i samtliga robotprojekt. Konsekvenserna har dock hittills varit begränsade. Det uppstod försenade leveranser av vitala komponenter till centrala delar i IRIS-T:s styrdel. Bristen på förtroende gentemot USA speglas i att förseningarna ledde till en undersökning av omfattningen av det amerikanska underleverantörs-

---

<sup>172</sup> En speciell fråga är huruvida det bäst sker i en internationell organisation eller i fortsatt samarbete med huvudleverantören.

<sup>173</sup> Dock tveksamt om det gäller för robotar.

<sup>174</sup> *Cost share=Work share.*

beroendet och frågan om förseningarna medvetet skapats för att försvåra IRIS-T. Svaret tycks dock inte ha besannat denna farhåga.<sup>175</sup>

Exporten är en alltmer integrerad del av internationellt materielsamarbete.<sup>176</sup> Samarbetet kan t.o.m. i kontrast till ett ömsesidigt beroende betecknas som exportberoende. NLAW som ett svenskt projekt utgör det tydligaste exemplet på exportberoende. En svensk utveckling av NLAW hade inte beställts om SBD inte vunnit den brittiska ordern. NLAW är inte bara svensk export till Storbritannien med 100 % brittisk tillverkning, uppdelat på 50 % direkt på lagt kontrakt och 50 % på framtida NLAW export. Detta medför att export från Storbritannien också är nödvändig för att uppfylla kompensationskraven, och samordnat exportstöd med den brittiska exportorganisationen *Defense Export Services Organisation* (DESO) ska etableras. Ett liknande arrangemang finns för export av JAS.

Exportstödet bör sannolikt inte användas som ett kortsiktigt och isolerat medel för att stödja den i Sverige verksamma försvarsindustrin. Några av de förhållanden som bör redovisas är på vilket sätt en beviljad export gynnar anskaffningssäkerheten och om beslutet grundar sig på svenska behov eller andra orsaker.

#### 7.4.4 Överblick och uppföljning av internationellt materielsamarbete

För att kunna formulera, precisera och utveckla prioriteringar och riktlinjer för vad Sverige vill och kan uppnå i internationellt materielsamarbete och valet av detta alternativ i jämförelse med andra alternativ bör erfarenheterna från sådant samarbete tillvaratas av regeringen och försvarsmyndigheterna. Så snart ett internationellt materielprojekt i vilket FMV deltar har avslutats bör FMV:s projektledning, eller oberoende person, analysera projektet utifrån dess för- och nackdelar.

Eftersom Försvarsmakten inte kan bidra till full beläggning hos försvarsindustrin och dessutom ska undvika direkta stödåtgärder till denna<sup>177</sup> kan försvarsindustriföretag i Sverige se sig tvingade att satsa på andra projekt

<sup>175</sup> En avsikt med lågt USA-beroende i robotprojekten är också att USA inte ska kunna påverka de exportöverväganden som finns för de flygplan som ska bära dem. Dessutom har robotarna sin egen exportpotential. Utländska frågor om Meteor föranledde våren 2003 diskussioner inom projektet om formerna för sådant utlämnande borde formaliseras, vad som kan utlämnas, om en potentiell kundlista för Meteor skulle utarbetas, och t.o.m. om en speciell exportversion av Meteor borde tas fram. Trots Europas ambition att frigöra sig från beroendet av amerikansk import av jaktrobotar, är det främst amerikanska robotar, liksom de flygplan som ska bära dem, som kommer att utgöra de svåraste konkurrenterna på den internationella marknaden.

<sup>176</sup> Det finns hos försvarsindustrin en önskan att bl.a. ges möjlighet att sälja till länder från vilka Sverige importerar försvarsmateriel, s.k. export/importsymmetri; se t.ex. Spetsteknologi, säkerhet och sysselsättning, Stockholm: SIF, 2003. Under 2002 tillsattes en svensk utredning för att se över den svenska exportpolitiken inte minst i skenet av ökat internationellt samarbete.

<sup>177</sup> Det sägs i FM:s materieförsörjningsstrategi att man inte ska stödköpa hos industrin om det inte finns ömsesidigt industriellt beroende och mellanstatliga avtal om försörjningssäkerhet och bara om stödköp är oundgängligen nödvändigt. I första hand ska industrin stödjas genom flexibel produktionsteknik genom fokuserade FoU-insatser, modellering, simulering och demonstratorer.

med hög risk eller sträva efter att delta i utveckling och tillverkning för utländsk kund. Detta kan skapa begränsat industriellt utrymme för projekt av direkt intresse för FM och därmed för den svenska anskaffnings-säkerheten. Tidig information om pågående och planerade industriprojekt kan minska riskerna för kritiska konsekvenser för den svenska anskaffnings-säkerheten.

Det kan också vara en fördel för regeringens och myndigheters planering att ha överblick över den i Sverige verksamma försvarsindustrins totala medverkan i internationellt materielsamarbete. Inför denna granskning begärdes en sammanställning över svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete. Det visade sig att Försvarsdepartement saknar sådan överblick, medan FMV kunde lämna en förteckning över 24 gällande avtal samt avtal under beredning. De avsåg dock endast sådana i vilka FMV deltar.

Statskontorets studie av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete år 2000 utgick ifrån Sveriges bilaterala regeringsavtal som då tecknats med 22 länder.<sup>178</sup> Dessa avtal ger dock inga detaljer om det konkreta samarbetet. Sådan information finns i de inte allmänt tillgängliga annexavtalen. Inget av detta underlag innehöll således en samlad bild av industrins internationella engagemang.

Inspektionen för Strategiska Produkter sammanställer information från industrin som en del av sin exportkontrollverksamhet. I denna ingår uppgifter om industrins medverkan i internationell utveckling, tillverkning och/eller licenssamarbete samt ägarandel i utländska företag. Enligt ISP:s rapport till riksdagen för år 2000 rapporterade sex företag i Sverige totalt 77 samutvecklings- eller gemensamma tillverkningsavtal i 20 länder. Skillnaden i antalet aktiviteter jämfört med FMV:s redovisning är anmärkningsvärd. Dessa siffror visar också att antalet mellanstatliga avtal inte säger något om antalet industriprojekt, som dessutom varierar över tid.

Den information om överenskommelser med andra länder och industrier rörande svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete som finns hos Försvarsdepartementet, FM, FMV och ISP och eventuellt också hos andra departement och myndigheter, bör sammanställas årligen för att tydliggöra relationerna inom internationellt materielsamarbete och mellan import och export av försvarsmateriel. Detta samband har direkt relevans för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik och beslut om svensk materieförsörjning. Därtill är också en sådan sammanställning ett viktigt underlag för demokratisk kontroll.

---

<sup>178</sup> Med världen i sikte, Statskontoret 2000:46. Dessa avtal refereras i UD:s årliga förteckning Sveriges överenskommelser med främmande makter.

## 7.5 Sammanfattande iakttagelser

Deltagande i internationellt materielutvecklingssamarbete medför för- och nackdelar. Avvägningen av dessa i svenska beslut om att delta är dock oklar, inte minst i jämförelse med andra anskaffningsformer. Internationellt materielsamarbete bidrar inte alltid till den flexibilitet och handlingsfrihet som FM:s Materieförsörjningsstrategi eftersträvar.

Denna strategi framstår i mycket som ett ideal med hänsyn till Sveriges begränsade roll internationellt och de förhållanden som föreligger för internationellt materielsamarbete. Även om svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete ligger i linje med statsmakternas intentioner är det inte lika klart att deltagande i sådant samarbete överensstämmer med andra mål för materieförsörjningen, t.ex. handlingsfrihet och anskaffningssäkerhet.

Det finns därför behov av en tydlig svensk strategi för internationellt materielsamarbete. Direkt och indirekt projektsäkerhet innebär olika typer av risker för anskaffningssäkerheten. Internationellt materielutvecklingssamarbete innebär att projektsäkerheten för den enskilda nationen minskar jämfört med ett nationellt projekt. De operativa, tekniska, ekonomiska och tidsmässiga riskerna ökar, mot bakgrund av de bindningar som samarbetet skapar till andra länders politiska, militära, institutionella och industriella förutsättningar och mål. Samspelet mellan dessa påverkar den svenska anskaffningssäkerheten.

Det bör vara regeringens, FM:s och FMV:s uppgift att bedöma hur olika anskaffningsalternativ, arbetsfördelning, påverkan på såväl FMV:s som industrins framtida kompetenser, teknisk utveckling och anpassning av försvarets operativa förmåga mot nya hot och risker m.m. kan främjas med beaktande av anskaffningssäkerheten.

Flexibilitet och handlingsfrihet är att föredra, men beslut fattade mot bakgrund av orealistiska förväntningar gynnar inte alltid anskaffningssäkerheten. Speciellt i en situation med krav på militärt nytänkande, omstrukturering av försvaret och behov av inte helt klara kompetenser, finns det risk för att beslut om deltagande i materielutvecklingssamarbete formas av kortsiktiga, felaktiga eller på andra grunder gjorda suboptimeringar.

Anskaffningsoptioner är ett sätt att upprätthålla handlingsfrihet för ett utvecklingsprojekt. I internationellt samarbete kompliceras denna möjlighet. Vidare kan ifrågasättas i vilken omfattning en underleverantör i Sverige kan påverka om och hur länge en utländsk huvudleverantör vill eller kan garantera produktionskapacitet för eventuella, men osäkra, framtida beställningar.

Det är oklart hur begrepp som ömsesidiga beroenden, leveranssäkerhet och anpassningsförmåga kan förverkligas. Det är inte klart att tillverkning liksom sammansättning utomlands, bidrar till leveranssäkerhet jämfört med tillverkning i Sverige. Dessutom finns små men avgörande leveranser till så-

väl huvudleverantörer som underleverantörer från andra än de länder som formellt deltar i projekten.

Kanske bör övervägas om Sverige i kontraktsvillkoren för medverkan i internationella materielprojekt kan formulera genomförandet av ömsesidiga beroenden och leveranssäkerhet tillsammans med kommersiella och andra villkor.

Exporten är en alltmer integrerad del av internationellt materielsamarbete. Samarbetet kan t.o.m. i kontrast till ett ömsesidigt beroende betecknas som exportberoende. Stöd till försvarsmaterielexport bör sannolikt inte användas som ett kortsiktigt och isolerat medel för att främja försvarsindustrin i Sverige, utan bedömas utifrån dess för- och nackdelar i Sveriges anskaffningssäkerhet.

För att kunna formulera, precisera och utveckla prioriteringar och riktlinjer för vad Sverige vill och kan uppnå i internationellt materielsamarbete och valet av detta alternativ i jämförelse med andra alternativ, gäller det att tillvarata erfarenheterna. Det kan också vara en fördel för regeringens och myndigheters planering att ha överblick över den i Sverige verksamma försvarsindustrins deltagande i internationellt materielsamarbete genom att årligen sammanställa sådan information.



## 8 Beslutsprocesserna kring materieförsörjningen

Med utgångspunkt i revisionsfrågan om vilka åtgärder som varit möjliga att vidta för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen har beslutsprocesserna studerats. I kapitel 8 analyseras hur styrsystemen för försvarets materieförsörjning fungerar, såväl formella som informella, på de olika nivåerna riksdag, regering, försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin. Ett antal problemområden som iakttagits under granskningen diskuteras. Dessa omfattar försvarsbesluten och materielplaneringen, intresset för försvarsmaterielfrågor i riksdagen, kunskapen om den internationella försvarsmaterielmarknaden, målkonflikter för materieförsörjningen, politisk och ekonomisk styrning, samt organisation och ansvar.

### 8.1 Formellt styrsystem

Riksdagens styrning av försvarets materieförsörjning sker genom försvarsbeslut och de betänkanden som bereder de årliga budgetpropositionerna. Inriktningen av materieförsörjningen utgår från FM:s operativa förmåga, utifrån säkerhets- och försvarspolitiska överväganden och ekonomiska ramar som fastställs. De beslut under senare tid som har fattats direkt av riksdagen vad gäller materiel är besluten<sup>179</sup> rörande JAS.

Försvarsutskottet, Försvarsberedningen,<sup>180</sup> Rådet för insyn i Försvarsmakten<sup>181</sup> och Försvarets underrättelsenämnd är de parlamentariska organ som har inblick i FM:s materieförsörjning.<sup>182</sup> Revision och granskning av materieförsörjningen görs av Riksrevisionen.<sup>183</sup>

Regeringen styr materieförsörjningen genom regleringsbrev och krav på budgetunderlag och årsredovisning från FM. Som exempel begärdes för år 2003 en årlig materielplanering för 2003–2008 och en översiktlig för åren 2009–2013. Alla materielobjekt som omfattar vidareutveckling, utveckling

<sup>179</sup> Riksdagsbeslut juni 1982, april 1983, juni 1992, december 1996 och mars 2000.

<sup>180</sup> Bildades 1992 med uppgift att utöva parlamentarisk insyn i uppföljningen av 1992 års försvarsbeslut. I dag ett forum för konsultationer mellan regering och representanter för de politiska partierna i riksdagen med syfte att nå bred enighet om den långsiktiga utformningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

<sup>181</sup> Rådet inrättades 1994 i syfte att följa verksamheten inom FM och ge synpunkter och förslag till regeringen som föranleds av arbetet. Rådet består av 9 ledamöter som förordnas av regeringen. I Insynutredningens betänkande, SOU 2003:26, konstaterade utredaren att rådet inte varit ett fungerande instrument för insyn, medborgerligt inflytande och kontroll av FM:s verksamhet.

<sup>182</sup> ISP:s rådgivande nämnd är ytterligare ett organ som kan nämnas i sammanhanget.

<sup>183</sup> Före 30 juni, 2003 bedrevs revision av FM av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

eller nyansskaffning där kostnaden överstiger 50 miljoner kronor ska särredovisas i planen.

Försvarsmakten ska i enlighet med regleringsbrevet bl.a. rapportera om genomförandet av materielplanen, objektsramar, bemyndiganden, internationellt materielsamarbete och exportstöd samt om hur de åtgärder som vidtagits inom forskning och teknikutveckling bidragit till operativ förmåga, kompetenser och anpassningsförmåga.

Under senare år har regeringen också styrt materieförsörjningen genom uppdrag och riktlinjer till försvarsmyndigheterna avseende särskilda frågor och områden. Ett exempel på denna styrning är de riktade uppdrag som finns inom det industriella området.

Den formella verksamhetsstyrningen inom FM och FMV omfattar FM:s materieförsörjningsstrategi och andra övergripande styrdokument, den årliga verksamhetsplaneringen med budgetering, prognos- och uppföljning, samt den operativa styrningen inom respektive myndighet. Därtill är styrning och ledning av de olika materielprojekten formellt reglerad med deltagare från FM, FMV och försvarsindustrin, ibland i särskilda styr- och projektgrupper.

Försvarsmakten styr inriktningen av materieförsörjningen genom den materielprocess som beskrivs i kapitel 4 och ger uppdrag till FMV, som finansieras av FM:s anslag.

Försvarets materielverk ska genomföra en kostnadseffektiv, affärsmässig och säker materieförsörjning på uppdrag av FM och andra myndigheter och anskaffa både materiel och tjänster. Försvarets materielverk ska också ge FM planeringsstöd i materielfrågor och tekniskt stöd för vidmakthållande och avveckling av materiel. Därutöver ska FMV ge både FM och regeringen stöd för internationellt materielsamarbete och genomföra exportstödande verksamhet

Försvarets materielverks affärsverksamhet regleras av statsmakterna i lagen om offentlig upphandling, genom Exportkreditnämndens aktiviteter, genom undantag från kapitalförsörjningsförordningen vid avveckling av materiel etc.

## 8.2 Informellt styrsystem

Det informella styrsystemet för försvarets materieförsörjning fungerar genom dialog. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan å ena sidan Regeringskansliet och å andra sidan försvarsmyndigheterna. Regeringskansliet hanterar anslagen till FM och har således möjlighet att förändra förutsättningarna för försvarsmyndigheternas verksamhet. Samtidigt är det FM och FMV som har kompetens och organisatoriska medel att omsätta de politiska intentionerna i handling.



Det finns också ett informellt nätverk mellan de personer som arbetar med materieförsörjningsfrågor. Av intervjuer framgår att de informella kontakterna kring nya lagar, regleringsbrev och regeringsbeslut vanligen avspeglar ett samförstånd som uppnåtts innan beslut fattas. Detta förhållande kan minska intresset av kritisk analys, då det blir oklart vem som fattat beslutet och därmed vem som är ansvarig.

Försvarsindustrin är också en viktig aktör i det informella styrsystemet. Industrins starka ställning är en följd av att den tills relativt nyligen betraktats som en nödvändig och avgörande tillgång för svensk neutralitetspolitik och alliansfrihet.

Även om försvarsindustrin inte längre på kort sikt har samma grundläggande säkerhetspolitiska betydelse är den fortfarande viktig för de säkerhets- och försvarspolitiska intressena av att upprätthålla s.k. strategiska kompetenser och delta i internationellt materielsamarbete, där den nationella försvarsindustriella kompetensen är central.

Försvarsindustrins omfattning gör också att dess utvecklingsmöjligheter har närings- och arbetsmarknadspolitisk betydelse och är en regionalpolitisk angelägenhet, trots att den formellt inte ska styra försvarspolitiken. Därtill är FM beroende av industrins tjänster för underhåll och vidmakthållande av en rad materielsystem.

Då det inte råder fri konkurrens på försvarsmaterielmarknaden är det förklarligt att den i Sverige verksamma försvarsindustrin på olika sätt påverkat försvarets materieförsörjning. På grund av industrins starka ställning och lobbyverksamhet har den också haft inflytande på investeringarna i olika materielsystem. Det har satsats mer på flyg än på helikoptrar. Saab är en erkänd flygplanstillverkare i Sverige, medan det inte finns någon motsvarande framgångsrik industri för helikoptrar i landet.

Försvarsdepartementet träffar företrädare för försvarsindustrin i Sverige årligen för att diskutera ägar- och strukturfrågor. Det finns också en pågående dialog mellan Regeringskansliet och försvarsindustrin om den internationella omstruktureringen av bl.a. flyg- och robotindustrin.

Regeringen styr i stor utsträckning den riktade upphandlingen för att bl.a. upprätthålla strategiska kompetenser. Denna diskuteras främst mellan Försvarsdepartementet och myndigheterna, dvs. FM som ger uppdragen och FMV samt FOI som genomför upphandling av tjänsterna. Samtidigt har försvarsindustrin haft ett särskilt intresse av dessa uppdrag i en situation då försvarsmaterielmarknaden är vikande.

Flera riksdagsledamöter pekar på att deras informella kontakter är viktiga för förståelsen av materieförsörjningens problem. Av Riksrevisionens intervjuer framgår att flera riksdagsledamöter anser att den bild som ges i de officiella föredragningarna av myndigheterna tenderar att vara välregisserade och att eventuella problem inte alltid tydliggörs. Politiker och försvars-

industri kan också ha kontakter kring gemensamma intressen t.ex. i frågor om arbetsmarknad och regionalpolitik.

Under granskningen har det framkommit att flertalet aktörer anser de informella kontakterna betydelsefulla och nödvändiga. Flera personer understryker dock att rollerna är givna och integriteten stor mellan de individer som arbetar inom området, även om det finns personliga relationer dem emellan. Riksrevisionen har dock noterat att myndigheterna och försvarsindustrin inte har några etiska regelverk uppställda för hur man ska undvika att personrelationer missbrukas.

Det har också påpekats i intervjuerna att det som tidigare var ett slutet och delat system, där de olika försvarsgrenarna samverkade med försvarsindustrin, har förändrats. Nu är sektorn inte längre så sluten, öppenheten är större och uppdelningen mellan försvarsgrenarna försvinner successivt. Det har också kommit in fler kvinnor och civila som arbetar med materielfrågorna, och det internationella samarbetet har tagit fart. Å andra sidan blir sektorn allt mindre, i takt med att behoven av militär materiel reduceras.

## 8.3 Problemområden

### 8.3.1 Försvarsbesluten och materielplaneringen

Den svenska modellen med fleråriga försvarsbeslut, tidigare femåriga, numera treåriga, har varit rationella så länge hotbilden mot Sverige varit stabil. I en omvärld med nya hot och snabba förändringar som kräver flexibilitet och anpassning har dock modellen uppenbara nackdelar.

Säkerhets- och försvarspolitik är ett mångdimensionellt och komplext politikområde.<sup>184</sup> Trots att regionala hänsyn, närings- och arbetsmarknadspolitiska frågor etc. inte ska vara styrande för försvarspolitiken vittnar de flesta intervjuade om att det är faktorer som påverkar beslutsfattandet.

Militär verksamhet karakteriseras av långa tidsperspektiv för planering av verksamhet och materielanskaffning och en långsiktig bundenhet vad gäller personal och kompetens, anläggningar och materiel. Detta innebär att verksamheten och därmed dess planering har stora inbyggda trögheter och liten flexibilitet.

Försvarsbeslut som fastställer en specificerad organisation tre år framåt i tiden som ska materieförsörjas skapar begränsat handlingsutrymme och är särskilt svår att hantera i en situation med fortgående neddragningar. Det innebär att myndigheterna lägger ner resurser på att nå ett mål, trots medvetenhet om att detta inte bär mot framtiden. Styrmodellen låser upp och

---

<sup>184</sup> Haldén, Eva, 2001: Försvaret och de svarta hålen. Försvarsmaktens återkommande ekonomiska obalanser. Stockholm: FHS.

inriktar resurser på ett sätt som inte nödvändigtvis är rationellt och kostnadseffektivt i en föränderlig omvärld.

En annan fråga är vad riksdagen bör besluta om i fråga om försvarets materieförsörjning, vad som lämpligast är regeringsbeslut och vilka alternativ som finns. I försvarsutskottets betänkande<sup>185</sup> Materieförsörjning och forskning, som bifölls av riksdagen i juni 2002, framhölls att riksdagens insyn och inflytande över frågor som rör försvarets materieförsörjning bör förstärkas. I Utredningen om översyn av Försvarets materielverk<sup>186</sup> framfördes sådana förslag, som dock hittills inte genomförts.

### 8.3.2 *Intresset för försvarsmaterielfrågor*

Av Riksrevisionens granskning framgår att samtliga aktörer inom området noterar ett begränsat intresse för försvarets materielfrågor i riksdagen. Frågorna är komplexa, högteknologisk försvarsforskning är svårbegriplig och krigsmaterielexport är en känslig fråga.

I praktiken har materielplaneringen och uppföljningen av denna i stor utsträckning överlämnats till tjänstemän i Regeringskansliet och myndigheterna. Samtidigt har kontrollen genom oberoende granskning och revision hittills varit begränsad. Följaktligen kan man hävda att den demokratiska styrningen och kontrollen av försvarets materieförsörjning är otillräcklig.

Regionalpolitiska intressen av industriell överlevnad och utveckling samt försvarsindustrins egen lobbyverksamhet har bidragit till att lyfta fram diskussionen kring försvarsmaterielfrågor och nationella intressen. Det kan samtidigt ifrågasättas om frågorna genom sådan fokusering blir allsidigt belysta eller påverkade av faktorer med för liten relativ vikt i förhållande till försvarets mål.

### 8.3.3 *Kunskap om den internationella försvarsmaterielmarknaden*

Den internationella marknaden för försvarsmateriel är inte en fri marknad och ett antal länder fortsätter att ge direkt och indirekt stöd till nationell industri. Med utgångspunkt från de intervjuer som gjorts med olika aktörer under granskningen bedömer Riksrevisionen att kunskapen om och förståelsen för den internationella marknaden för försvarsmateriel är otillräcklig.

För stora prestigefyllda materielprojekt, t.ex. försäljning av stridsflyg och robotar, är politik en mycket avgörande faktor där amerikanska och europeiska maktthavare inte drar sig för att försöka påverka det land som ska köpa materielsystemet. Även annan försvarsmaterieförsäljning kräver uppbackning både från politiskt håll och från berörda myndigheter.

---

<sup>185</sup> Bet. 2001/02:FöU11.

<sup>186</sup> SOU 2002:39.

Kompensationsaffärer är vanligen en förutsättning för export av försvarsmateriel. Om inte offset, dvs. motköp, erbjuds som en del av det som offeras kommer anbudet med stor sannolikt att förkastas, även om det inte finns som uttryckliga krav i anbudsinfordran. Kompensationsåtaganden kan ge fördelar och innebär inte nödvändigtvis sämre kvalitet, men skapar svårigheter av olika slag.

När materielsystemen blir alltmer högteknologiska och komplexa innebär detta vanligen alltfler aktörer i varje materielprojekt. Huvudleverantören kanske förser kunden med en tredjedel av systemet och är beroende av underleverantörer för övriga delar av produktionen. Detta medför att begränsningar av internationellt försvarsmaterielsamarbete som exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner blir alltmer besvärande för produktionen. Sexnationerssamarbetet som diskuteras i kapitel 6 kan betraktas som ett försök att undanröja dessa hinder.

#### 8.3.4 Målkonflikter för materieförsörjningen

Regeringen har ännu inte presenterat för riksdagen den övergripande strategi för försvarets materieförsörjning och forskning som ska bli styrande för FM:s avvägning i olika materielfrågor.

Det finns ett fortsatt svenskt säkerhets- och försvarspolitiskt intresse av att ha en konkurrenskraftig försvarsindustri för att få bra materiel till rimlig kostnad, för att upprätthålla strategisk kompetens och för att bygga ömsesidiga beroenden i det internationella materielsamarbetet. Samtidigt ska kostnadseffektivitet vara ledstjärnan vid anskaffning av försvarsmateriel.

När man köper t.ex. lastbilar kan en rationalistisk anskaffningsmodell<sup>187</sup> utnyttjas. Vid internationellt materielsamarbete behöver dock rationalistiska krav jämkas med politiskt-strategiska<sup>188</sup> för att t.ex. utveckling av ett vapen ska kunna genomföras tidsmässigt i samarbete med andra intressenter.

Under årens lopp har stora investeringar gjorts i den i Sverige verksamma försvarsindustrin. Det är därför angeläget att fortsatt utnyttja dessa resurser. Produktområdesstrategier behövs för att få en bredare syn på långsiktigt kompetensbehov, samarbetsförmåga och industripolitik. De strategier som görs av FMV skulle kunna utgöra underlag för en bredare diskussion av dessa frågor om deras sekretess kunde hävas.

Försvarsmaterielprojekt kan också ha andra fördelar än de direkta försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. Dessa kan vara forskningsrelaterade, industriella, av arbetsmarknadskaraktär eller regionalpolitiska. Denna nytta är ofta betydande men svår att kvantifiera.

---

<sup>187</sup> I betydelsen att planering, beslutsfattande, ekonomistyrning och uppföljning är de viktigaste medlen i anskaffningsfunktionen.

<sup>188</sup> I betydelsen att anskaffningsfunktionen interagerar med betydelsefulla nationella och internationella aktörer och leverantörer för att uppnå fler mål än de ekonomiska.

Försvarsindustrin vill ha stabila förutsättningar för att satsa på långsiktiga investeringsprojekt. Samtidigt måste företagen anpassa sig till en mer instabil omvärld. Mål i FM:s materieförsörjningsstrategi om att skapa handlingsfrihet och dela upp materielprojekt i kortare faser där beslut ska fattas om varje ny fas, leder sannolikt till större planeringsosäkerhet för leverantörerna. Internationellt materielutvecklingssamarbete kräver dock viss långsiktighet, som innebär inskränkt handlingsfrihet.

### 8.3.5 Politisk och ekonomisk styrning

En grundläggande svårighet för den politiska styrningen av materieförsörjningen är att FM har svårt att visa på samband (spårbarheten) mellan materiel och operativ förmåga. I riksdagens beslut i betänkandet<sup>189</sup> om Materieförsörjning och forskning från juni 2002, framhölls att spårbarheten mellan operativ förmåga och materieförsörjning behöver utvecklas.<sup>190</sup>

Säkerhets- och försvarspolitik inrymmer många svåra avvägningar. Den politiska diskussionen får ibland problem med vad som är huvudsak och bisak. Detta kan bli synligt t.ex. vid styrningen av internationellt samarbete, som både är mål och medel för materieförsörjningen. Det finns följaktligen ett behov av att regering och myndigheter i varje beslutssituation tydligt redovisar underlag, som visar på alternativ och innehåller relevanta kostnadsberäkningar.

Mål- och resultatstyrning kräver dialog mellan Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna. Då Försvarsdepartementets kapacitet och kompetens, som tidigare redovisats, är begränsad upplever myndigheterna många gånger att återkopplingen på det underlag som begärts in är otillräcklig.

Det nätverksbaserade försvaret har främst tolkats som en metod. Det står emellertid klart att denna behöver utvecklas och att det bl.a. behövs stora investeringar i ny teknik. Det finns en problematik i att styra mot det okända nätverksbaserade försvaret och rädslan att hamna i nya bindningar som är svåra att hantera är uppenbar. Regeringen har inte låtit FM och FMV få särskilt fria tyglar att sköta detta arbete utan utvecklar i stället nya styrformer för att hantera risker och resurser. Modellen omfattar projekt i olika faser som kräver beslut från regeringen och kontinuerlig uppföljning med hjälp av oberoende konsulter. Erfarenheterna av dessa styrformer bör tillvaratas vid utformningen av en övergripande strategi för materieförsörjningen.

Regeringen har undvikit att diskutera den för materieförsörjningen tekniskt viktiga frågan om Natoanpassning, dvs. interoperabilitet och kompatibilitet. Denna har stor betydelse för deltagande i internationella

---

<sup>189</sup> Bet. 2001/02:FöU11.

<sup>190</sup> Riksrevisionsverket framförde redan i oktober 2000 i rapporten, RRV 2000:23, att arbetet med att öka spårbarheten snarast borde komma i gång.

operationer, men är också väsentlig för utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret.

Då materieförsörjningen till stor del omgärdas både av militär och av kommersiell sekretess blir rapportering kring denna svårhanterlig. Man ska å ena sidan göra en rättvisande beskrivning av planerna och de hinder och problem som uppstått vid genomförandet av dessa, och å andra sidan inte yppa sekretessbelagd information. Den öppna redovisning kring materiel-frågorna som lämnas från FM tenderar därför att vara urvattnad och inte tydligt peka på de frågor där det finns behov av politiska beslut.

Försvarsmaktens kostnadskontroll och kostnadsuppföljning på materielområdet är ännu inte tillfredsställande. Man behöver öka sin kompetens och kapacitet vad gäller ekonomiska kalkyler och uppföljning av långsiktiga kostnader för materielsystemen.

Fördelen med ekonomisk styrning genom objektsramar är att den fokuserar på helheten för det specifika materielsystemet. Försvarsmyndigheterna anser dock att det är administrativt besvärligt att redovisa deras utnyttjande. En nackdel är att objektsramarnas innehåll med nödvändighet förändras när FM:s operativa uppgifter ändras och med dem materielsystemen.

Då jämförbarheten minskar på grund av ständiga ändringar i materielinnehåll, men även i tidsplan och ekonomisk ram, behöver redovisningen av objektsramarna förbättras.<sup>191</sup> När antalet stora projekt minskar och man delar upp anskaffningarna i olika projektfaser förändras kan antalet objektsramar minska. Projektstyrningen blir enklare när tidsperioden är kort, samtidigt som det fortsatt finns behov av att se på helheten av projektfaserna över ett längre perspektiv.

### 8.3.6 Organisation och ansvar

En organisations styrbarhet är beroende av att det finns klara ansvarsgränser, krav på prestationer som motsvaras av de resurser som erfordras för att åstadkomma dem och krav på kompetens. Användbarheten av organisationen för att styra ställer i sin tur organisatoriska krav och är avhängig att ansvaret avspeglas i organisationen och att styrsystemen är förståeliga för individerna.

Försvarsmyndigheterna uppfattar ibland tendenser till att Försvarsdepartementet vältrar över ansvar till dem, så att regeringen kan avhända sig beslut i besvärliga, ofta politiskt känsliga, frågor. Å andra sidan upplever många politiker att de är i de militära experternas händer. Detta är bekymmersamt då beslutsfattarna har behov av oberoende sakkunskap för att analysera och kritiskt värdera olika förslag.

---

<sup>191</sup> Se förslagen i RRV:2000:34.

I styrkedjan för materieförsörjningsfrågor är Försvarsdepartementet en svag länk. Både kompetens och kapacitet behöver förstärkas så att man kan göra oberoende bedömningar och utvärdera nytta och kvalitet av de tjänster som bl.a. FMV, FOI och Statskontoret utför för att ge underlag och stöd för departementets bedömningar. Regeringen behöver också kunna ge FM anvisningar i tidiga skeden av materielplaneringen så att denna kan förändras i snabbare takt.

Att fatta beslut i tidiga faser av materielprocessen är svårt och ställer stora krav på beslutsfattarna. Beslutsfattande i tidiga skeden kräver en mental beredskap att ta riskerna att starta och avbryta projekt. På grund av den relativa stabilitet som rått under lång tid karakteriseras dock inte FM, som organisation, av flexibilitet och risktagande. För att kunna förändra materielprocessen behövs därför både individuella attitydförändringar och en förändrad organisationskultur.

Försvarmaktens uppdragsstyrning av FMV är ändamålsenlig i det att den ger transparens och kostnadsmedvetande i materieförsörjningsprocessen. Då FMV rapporterar till sina uppdragsgivare, främst FM, blir emellertid myndigheten tämligen anonym för riksdagsledamöter och allmänheten. Inom FMV kan vissa problem noteras när uppdrags- och projektledare tenderar att vara överoptimistiska vad gäller tidsåtgång och kan ha svårigheter att åtgärda förseningar i leveranser. Styrningen av FMV har studerats ingående i Utredningen om översyn av Försvarets materielverk.<sup>192</sup>

## 8.4 Sammanfattande iakttagelser

Det formella styrsystemet för materieförsörjningen har mål- och resultatstyrning som sin utgångspunkt men utvecklas på de olika nivåerna i systemet i olika utsträckning och omfattning mot detaljstyrning. Uppföljningsmekanismerna är många och genererar mycket arbete. Någon utvärdering av systemets effektivitet har inte gjorts.

Informella kontakter är av olika skäl betydelsefulla i styrsystemet. Riksrevisionen har noterat att myndigheterna och försvarsindustrin inte har några etiska regelverk uppställda för hur man ska undvika att personrelationer missbrukas.

Försvarsbeslutsmodellen som fastställer en specificerad insatsorganisation tre år framåt i tiden som ska materieförsörjas, låser upp och inriktar resurser på ett sätt som inte nödvändigtvis är rationellt och kostnadseffektivt i en föränderlig omvärld.

I riksdagen förs en begränsad diskussion om försvarets materieförsörjning. Frågorna är komplexa och diskussionerna stimuleras inte heller av en

---

<sup>192</sup> SOU 2002:39.

relativt tunn redovisning kring materielfrågorna från regering och myndigheter till riksdagen, delvis beroende på den militära och kommersiella sekretessen. Regeringens styrning är inte heller alltid tydlig.

I praktiken har materielplaneringen och uppföljningen av denna i stor utsträckning överlämnats till tjänstemännen på FM och FMV, mycket på grund av dess komplexitet men också då det finns kapacitets- och kompetensproblem på andra nivåer i styrkedjan. Med tanke på att materielanslaget utgör hälften av det samlade försvarsanslaget och behovet av demokratisk styrning och kontroll är det angeläget att politikernas inflytande över försvarets materieförsörjning förstärks. Det är också viktigt med en oberoende granskning och revision.

Den internationella marknaden för försvarsmateriel är inte en fri marknad. Vid produktion av högteknologiska materielsystem är det inte ovanligt att huvudleverantören endast kontrollerar delar av produktionen och är beroende av underleverantörer för resten. Begränsningarna av internationellt försvarsmaterielsamarbete som exportkontroll, handelshinder och andra restriktioner blir då alltmer besvärande.

Regeringen har ännu inte presenterat för riksdagen den övergripande strategi för försvarets materieförsörjning och forskning som ska bli styrande för FM:s avvägning i olika materielfrågor.

Det kan finnas målkonflikter mellan det säkerhets- och försvarspolitiska intresset av att ha en konkurrenskraftig försvarsindustri, och kostnadseffektivitet vid anskaffning av försvarsmateriel. Statsmakterna har inte varit tydliga i styrningen av försvarsmyndigheterna. Andra motsättningar finns mellan behovet av stabila förutsättningar för långsiktiga investeringsprojekt och önskan om att skapa handlingsfrihet och dela upp materielprojekt i kortare faser.

För utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret prövas nya styrformer med bl.a. kortare projektfaser och kontinuerlig projektuppföljning med hjälp av oberoende konsulter, för att bättre kunna hantera risker och resurser. Erfarenheterna av dessa styrformer bör tillvaratas vid utformningen av den övergripande strategin för materieförsörjningen.

Då några politiska beslut om den för materieförsörjningen tekniskt viktiga frågan om Nato-anpassning hittills inte fattats, tvingas försvarsmyndigheterna att hantera frågan på egen hand.

När objektsramarnas jämförbarhet minskar på grund av ändringar i materielinnehåll, men även vad gäller tidsplan och ekonomisk ram, behöver redovisningen av objektsramarna förbättras. När antalet stora projekt minskar och man delar upp anskaffningarna i olika projektfaser kan antalet objektsramar minska. Projektstyrningen blir enklare när tidsperioden är kort, samtidigt som det fortsatt finns behov av att se på helheten av projektfaserna över ett längre perspektiv.



Försvarsdepartementet behöver bättre kompetens och kapacitet att hantera både materiel- och försvarsindustrifrågor. Försvarsmaktens uppdragsstyrning av FMV är ändamålsenlig i det att den ger transparens och kostnadsmedvetande i materieförsörjningsprocessen. Beslutsfattande i tidiga skeden kräver en mental beredskap att ta riskerna att starta och avbryta projekt. För detta krävs både attitydförändringar och förändringar i organisationskultur bland de inblandade aktörerna.



## 9 Slutsatser och rekommendationer

Med utgångspunkt från revisionsfrågorna redovisas i kapitel 9 Riksrevisionens slutsatser av den genomförda granskningen kring materielplaneringens bindningar och deras konsekvenser, åtgärder för att öka handlingsfriheten och internationellt materielsamarbete. I detta kapitel ges också Riksrevisionen några rekommendationer för hur ekonomisk styrning och materielplanering kan förbättras samt hur det internationella materielsamarbetet kan styras, för att uppnå riksdagens mål för försvarets materieförsörjning.

### 9.1 Revisionsfrågorna

Revisionsfrågorna som ställts i denna granskning är:

- Vilka har de försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska bindningarna i materielplaneringen varit och vilka konsekvenser har dessa bindningar fått för möjligheten att förverkliga försvarsreformens beslut?
- Vilka åtgärder har varit möjliga att vidta för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen och vad har regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk gjort?
- Har det internationella materielsamarbetet utvecklats i enlighet med statsmakternas uppdrag?

### 9.2 Materielplaneringens bindningar och deras konsekvenser

Den försvarsreform som riksdagen fattat beslut om under perioden 1999–2001 är baserad på nya säkerhetspolitiska förutsättningar för försvarspolitiken. Reformen innebär en genomgripande reformering av det svenska försvarets mål, omfattning och struktur. Invasionsförsvaret ska ersättas av ett insatsförsvaret, som ska utvecklas mot att bli nätverksbaserat. Det svenska försvarets internationella samarbete är en viktig del av försvarsreformen.

Handlingsfrihet är ett nyckelord i riksdagsbesluten. Detta innebär att försvarets materieförsörjning ska förändras för att bli mer flexibel och kunna anpassas till nya hot och förändrade krav på det militära försvaret. Materielplaneringen måste innehålla ekonomiskt utrymme för framtida anskaffningsbehov, ej bundet till specifika objekt eller system. Vidare understryks att utveckling och anskaffning av försvarsmateriel ska inriktas så att den tillgodoser behovet vid internationell samverkan, s.k. interoperabilitet. En internationellt väl integrerad försvarsindustri med hög kompetens ska bidra till att säkerställa den svenska materieförsörjningen.

Riksrevisionen konstaterar att den långsiktiga materielplaneringen är in-tecknad fram till 2007–2008 av leveranser som beslutats tidigare, huvud-sakligen utifrån invasionsförsvarets behov. Det bör dock understrykas att utvecklingen från ett invasions- till ett insatsförsvaret för materieförsörjning-ens del innebär en successiv förändring.

Naturligt nog är det de stora materielsystemen som står för de huvud-sakliga bindningarna. Detta innebär att möjligheterna att skapa fritt plane-ringsutrymme i enlighet med riksdagens beslut är starkt begränsad.

Materielplaneringens bindningar har olika orsaker och kan karakteriseras som säkerhets- och försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska. De säker-hets- och försvarspolitiska bindningarna i materielplaneringen handlar framför allt om internationellt materielsamarbete och industripolitiska hänsyn.

De tekniska bindningarna i materielplaneringen avser såväl teknologiska beroenden som behovet av olika tekniska komponenter, både hård- och mjukvara, för att materielsystemet ska kunna användas, underhållas, an-passas, utvecklas och så småningom avvecklas. De ekonomiska bindning-arna i materielplaneringen ligger i beställningarna och de kostnader som materielinvesteringarna innebär för FM:s anslag i dess helhet. Till följd av bindningarna i materielplaneringen uppstår inte sällan fördyringar, förse-ningar och kvalitetsbrister som kan vara svåra att hantera.

Utvecklingen av materielanslaget under perioden 2000–2003 har ut-märkts av en varierande anslagsbelastning och ett stort anslagssparande. Under 2003 har materielanslaget också blivit föremål för större utgifts-begränsningar. Detta har medfört att anslagssparandet inte har kunnat användas av FM som planerat.

Riksrevisionen anser att statsmakternas förändringar av materielanslaget och de disponibla medlen under försvarsbeslutsperioden påverkat materiel-planeringens genomförande och därmed materieltillförseln till insatsför-svaret. Indraget anslagssparande, omprioriteringar och ofinansierade uppdrag har minskat det ekonomiska utrymme för materiell förnyelse med flera miljarder kronor, vilket påverkat effektivitet och resurshushållning för materieförsörjningen negativt. Riksrevisionen anser att anslagsförändringar som beror på prisomräkningar och omfördelningar m.m. inte redovisas till-räckligt tydligt i budgetpropositionerna. Det saknas vidare uppgifter om bemyndigandets kopplingar till de olika materielobjekten (beställningarna) och hur bemyndiganden är tänkt att användas under och efter budgetåret. Inte heller finns det uppgifter om vilka objekt som innebär nya respektive infriade ekonomiska förpliktelser. Detta försvårar härledningen av vilka beslut som faktiskt förändrat anslagsnivåerna och med vilka belopp samt gör det svårt för riksdagen att göra en prövning av medelstilledningen.

Möjligheterna för FM att hantera förändrade ekonomiska ramar försvåras av den begränsade handlingsfriheten i materielplaneringen och svårigheterna att göra prognoser för anslagsutfallet. Industrins förmåga att leverera i tid, FMV:s förmåga att effektuera planerade beställningar samt oförutsedda kostnadsökningar är faktorer som påverkar anslagsutnyttjandet.

Riksrevisionen anser det otillfredsställande att FM av och till inte kan finansiera de uppdrag som getts till FMV, vilket resulterar i att de senare tvingas omförhandla leveranser med industrin med ökade kostnader som följd.

En grundläggande fråga är hur materielplaneringen ska genomföras. Det nuvarande systemet har utformats för stabilitet och långsiktighet vad gäller materielbehov, anslagstilldelning och kontrakt med försvarsindustrin. I en situation med instabilitet och snabb förändring behöver planerings- och uppföljningsmodellen vara annorlunda för att inbegripa nya behov av materiel, varierande anslag och nya affärlösningar med industrin. Det är emellertid svårt att politiskt styra materieförsörjningen så länge som samband (spårbarhet) mellan materiel och operativ förmåga inte kan tydliggöras.

I praktiken har materielplaneringen och uppföljningen av denna i stor utsträckning överlämnats till tjänstemännen på FM och FMV, mycket på grund av dess komplexitet men också då det finns kapacitets- och kompetensproblem på andra nivåer i styrkedjan. Med tanke på att materielanslaget utgör hälften av det samlade försvarsanslaget och behovet av demokratisk styrning och kontroll är det angeläget att politikernas inflytande över försvarets materieförsörjning förstärks.

### **9.3 Åtgärder för att öka handlingsfriheten för materieförsörjningen**

Handlingsfrihet i materielplaneringen avser både det ekonomiska handlingsutrymmet och att kunna göra val i olika faser av materieförsörjningen. Riksrevisionen bedömer att möjligheterna hittills varit begränsade att förverkliga försvarsreformens intentioner om att öka handlingsfriheten i materielplaneringen.

Under försvarsbeslutsperioden har förändringar av materielanslaget och de disponibla medlen påverkat materielplaneringens genomförande. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av materielanslaget och dess utfall direkt påverkar statsbudgeten på grund av dess storlek. Regelsystemets utformning för anslagskrediter, sparande och bemyndiganden har här en avgörande inverkan. Riksdagen förväntar sig, enligt beslut i juni 2002, att regeringen ska lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för

materieförsörjningen. Riksrevisionen noterar att ett sådant förslag ännu inte har lämnats.

Riksrevisionen konstaterar att regering och försvarsmyndigheter har vidtagit nödvändiga men inte tillräckligt långtgående åtgärder för att komma tillrätta med problemen med bindningarna. Följaktligen har ett antal förändringar av materielplaneringen genomförts sedan försvarsreformen inleddes. Som exempel gjordes under 1999 och 2000 förändringar av JAS-programmet med stora omplaneringar bl.a. av flygplanens beväpning, sensor- och motmedelsutrustning. Likaledes tillkom vissa program för att uppfylla krav på internationell förmåga och för nätverksintegration.

Riksrevisionen noterar dock, förändringarna till trots, att det har varit svårt att inrymma nya behov av bl.a. internationell förmåga och ökad rörlighet i den nuvarande materielplaneringen. Dessa behov ställer t.ex. krav på kapacitet för trupp- och materieltransporter, som för svensk del är mycket begränsad liksom inom hela EU. Det har även varit besvärligt att klara behov av skydd och av ledningsfunktioner som är interoperabla och/eller Natokompatibla, då flertalet fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i står under Natos ledning.

Riksrevisionen bedömer emellertid att försvarsreformen tydligt påverkat den kontinuerliga förändringen av materielplaneringen. Försvarsmyndigheterna prövar nu om nytt materiel passar in i det nätverksbaserade försvaret. Samtidigt noteras att när det nätverksbaserade försvaret betraktas som en metod under utveckling, finns det problem i att avgöra vilket materiel som kan anses anpassad.

Riksrevisionen kan inte skönja några stora förändringar med avseende på beslut i tidiga faser i materieförsörjningen. Undantaget som noterats är utvecklingen av tekniska ledningssystem för det nätverksbaserade försvaret, det s.k. LedstT-projektet. Här har regeringen utvecklat nya styrformer för att hantera risker och resurser.

Riksrevisionen har observerat att det finns kontrakt med försvarsindustrin som omfattar en alltför stor mängd materiel i förhållande till FM:s förväntade behov, då en minskad insatsorganisation är beslutad. Möjligheterna att avbryta och omförhandla kontrakt med försvarsindustrin har utnyttjats av FMV när FM begärt detta och man har bedömt att det varit rimliga affärlösningar.

Å andra sidan har Riksrevisionen noterat att regeringen och försvarsmyndigheterna inte fullt ut prövat att skapa nya lösningar där t.ex. kontrakt omförhandlas för att inrymma utveckling i stället för serietillverkning, vilket kan gynna såväl FM som försvarsindustrin. Riksrevisionen anser att alla sådana möjligheter bör tillvaratas för att åstadkomma en god resurshushållning.

Riksrevisionen bedömer att regeringens och FM:s arbete med att utveckla sambanden (spårbarheten) mellan försvarets operativa förmåga och materielbehov inte har kommit så långt som man kunnat förvänta sig under den senaste treårsperioden. Då detta är en central fråga för styrningen av försvarets materieförsörjning är Riksrevisionen kritisk till att regeringen och FM inte avdelat tillräcklig kompetens och resurser för en skyndsam metodutveckling.

En övergripande strategi för det militära försvarets materieförsörjning och forskning ska enligt riksdagsbeslut tas fram och även föreläggas riksdagen. Detta har dock hittills inte skett. Riksrevisionen ser det dock som ett steg i rätt riktning att FM:s materieförsörjningsstrategi (2001) tillämpas. Detsamma gäller strategin för FoT (2002).

Riksrevisionen bedömer att statsmakterna inte varit tydliga i styrningen av försvarsmyndigheterna när det funnits målkonflikter mellan de säkerhets- och försvarspolitiska intressena av att ha internationellt materielsamarbete och en konkurrenskraftig försvarsindustri, och kostnadseffektivitet vid anskaffning av försvarsmateriel. Andra målkonflikter finns i kravet på att skapa handlingsfrihet med uppdelning av materielprojekt i kortare faser och behovet av stabila förutsättningar för bl.a. internationellt materielutvecklingssamarbete.

För utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret prövar regeringen nya styrformer med bl.a. kortare projektfaser och kontinuerlig projektuppföljning med hjälp av oberoende konsulter, för att bättre kunna hantera risker och resurser. Erfarenheterna av dessa styrformer bör tillvaratas vid utformningen av den övergripande strategin.

Riksrevisionen anser att Försvarsdepartementet behöver bättre kompetens och kapacitet att hantera både materiel- och försvarsindustrifrågor. Försvarsmaktens uppdragsstyrning av FMV är ändamålsenlig i det att den ger transparens och kostnadsmedvetande i materieförsörjningsprocessen. Riksrevisionen har även noterat att FM har viss underbemanning för att hantera materielfrågorna, men bedömer att det framför allt är den höga personalrörligheten som skapar problem.

## **9.4 Utvecklingen av det internationella materiel-samarbetet**

Riksrevisionen har iakttagit att Sverige successivt utökat sitt internationella materielsamarbete och att detta inte alltid bidrar till den flexibilitet och handlingsfrihet som eftersträvas. Det internationella materielsamarbetet ska enligt riksdagsbeslut skapa gynnsamma förutsättningar för den i Sverige verksam försvarsindustrins deltagande i internationella samarbetsprojekt och för export. Samarbetet ska koncentreras till länder och områden där det

kan omfatta flera av materieförsörjningens faser. Riksrevisionen bedömer att dessa övergripande målsättningar för det internationella materielsamarbetet har uppfyllts. Däremot är det svårt att se att materielsamarbetet fokuserats och att dess syfte preciserats.

Riksrevisionen föreslår att statsmakterna i en materieförsörjningsstrategi tydliggör hur det internationella materielsamarbetet ska utformas och hur avvägningar mellan mål om handlingsfrihet och internationellt samarbete ska göras. En strategi bör också vara tydlig kring hur målkonflikter i internationellt materielutvecklingssamarbete ska avvägas, även jämfört med andra anskaffningsformer.

## 9.5 Rekommendationer

### 9.5.1 Ekonomisk styrning

Det ekonomiska handlingsutrymmet för materieförsörjningen avser dels de ekonomiska ramarna, dels likviditet och handlingsutrymme vid budgetårsskiftet. Riksrevisionen föreslår att:

- Regeringen redovisar anslagsberäkningarna så att beslut om förändringar av anslagen, prisnivåer och omräkningsfaktorer klart och tydligt framgår.
- Regeringen ser över de finansiella reglerna för materieförsörjningen.
- Regeringen förbättrar redovisningen till riksdagen genom att tydligt redovisa de uppgifter som ligger till grund för bemyndigandena.
- Regeringen och Försvarsmakten successivt ökar det fria planeringsutrymmet i enlighet med riksdagens beslut genom att prioritera än hårdare bland materielprojekten, fortsatt är restriktiva med beställningar, och konsekvent tillämpar idéerna om utveckling av materiel i faser.
- Försvarsmakten ytterligare förbättrar den ekonomiska styrningen och uppföljningen samt prognosverksamheten för materielanslaget.
- Försvarets materielverk utvecklar uppföljningen av leveranser från försvarsindustrin och kontraktsförhållanden som motiverar industrin att leverera planenligt för ett optimalt utnyttjande av materielanslaget.

### 9.5.2 Styrning av materielplanering

För att riksdagens mål för försvarets materieförsörjning ska kunna uppnås krävs en väl fungerande styrning och uppföljning inom materielplaneringen. Riksrevisionen föreslår att:

- Regeringen och försvarsmyndigheterna skyndsamt introducerar en metod så att sambanden (spårbarheten) mellan försvarets behov av operativ förmåga och materiel blir tydliga.



- Regeringen och försvarsmyndigheterna reformerar modellen för materielplanering och uppföljning så att den bättre svarar mot nya behov av handlingsfrihet, internationella samarbeten, nätverkstänkande och ökad insyn.
- Regeringen säkerställer att redovisningen av objektsramarna förbättras eller överväger nya former för styrning av materielutvecklingsprojekt i ett helhetsperspektiv.
- Regeringen utökar arbetet med omvärldsanalys och tekniska under rättelser för att identifiera och värdera alternativa handlingsvägar för försvarsindustriell utveckling och internationellt materielsamarbete.
- Regeringen ställer krav på att försvarsmyndigheterna identifierar och värderar alternativa handlingsvägar vid planerade materielinvesteringar och att kostnadsberäkningar i ett livslängdskostnadsperspektiv genomförs.
- Regeringen förstärker kapaciteten att hantera både materiel- och försvarsindustrifrågor inom Regeringskansliet.
- Regeringen initierar ett arbete med etiska regler för relationerna mellan myndigheter och försvarsindustrin.
- Försvarsmyndigheterna utreder hur allmänna användar- och systemkrav kan utnyttjas vid beställningar för att bättre tillvarata industrins kompetens att utveckla koncept och tekniska specifikationer.
- Försvarsmyndigheterna studerar i vilken mån FM:s regelverk är kostnadsdrivande för kravspecifikationer vid materielbeställningar, samt hur ekonomiska utgångspunkter och incitament bäst kan införlivas i specifikationer vid upphandlingsprocessen.
- Försvarets materielverk analyserar hur upphandling kan vidareutvecklas mot bakgrund av att en fasindelning av projekt ska tillämpas i framtiden.

### 9.5.3 Styrning av internationellt materielsamarbete

För att det internationella materielsamarbetet ska utvecklas på bästa sätt föreslås att regeringen förtydligar i den materieförsörjningsstrategi som är under utveckling hur internationellt materielsamarbete ska avvägas, även gentemot andra anskaffningsmetoder. Riksrevisionen föreslår att:

- Regeringen och försvarsmyndigheter inte ska medverka i internationella materielutvecklingsprojekt som har många deltagare.
- Regeringen och försvarsmyndigheter tydliggör mål för deltagande i internationella materielutvecklingsprojekt där t.ex. politiska, militära, tekniska och försvarsindustriella förutsättningar ställs mot aktuellt anskaffningsbeslut, med beaktande av anskaffningssäkerheten.

- Regeringen och försvarsmyndigheter förtydligar begrepp som ömsesidiga beroenden och leveranssäkerhet och förverkligar dessa i avtal om svenskt deltagande i internationellt materielsamarbete.
- Regeringen ser till att den information kring överenskommelser med andra länder/industrier om svenskt deltagande i internationellt materiel-samarbete som finns hos Försvarsdepartementet, FM, FMV, ISP, samt andra departement och myndigheter sammanställs årligen, för överväganden kring anskaffningssäkerhet.
- Försvarets materielverk redovisar erfarenheterna av varje internationellt materielsamarbetsprojekt som avslutas till FM och regeringen.

# Bilaga 1 Bakgrundsfakta materielsystem

## Leopard – stridsvagn 121/122

### *Kort beskrivning av materielsystemet*

Sverige har anskaffat två typer, dels 160 stridsvagn 121, dels 120 stridsvagn 122. Stridsvagn 121 är benämningen på de äldre, begagnade Leopard 2 som leasats från tyska staten, medan de nytillverkade stridsvagnarna benämns 122. Stridsvagn 122 är en av de senaste versionerna av Leopard 2, med bättre skydd och ett kvalificerat ledningsstödsystem, jämfört med stridsvagn 121.



Stridsvagn (122) Leopard, foto: Försvarets materielverk.

I materielsystemet ingår också ett mindre antal nytillverkade bärgningsbandvagnar (Bgbv 120). Materielsystemet innehåller även systemmateriel för utbildning, drift och underhåll samt ammunition. Sammanhållande för materielsystemet är den tyske tillverkaren, Krauss-Maffei Wehrtechnik (KMW). Objektsramen för hela systemet är drygt 11 miljarder kronor i 2003 års prisläge och omfattar perioden 1994–2010.

Leveranserna till Sverige av stridsvagn 121 genomfördes under 1995. Arméns grund- och krigsorganisation tillfördes därefter vagnarna successivt, efter genomförda renoverings- och anpassningsåtgärder. Leveranserna av stridsvagn 122 till armén skedde under perioden 1997 till 2002. Fortsatta leveranser av systemmateriel kommer att pågå i ytterligare några år. Huvud-

delen av beställningarna inom materielsystemet kommer dock att avslutas under 2004.

### *Bakgrund till anskaffningen*

Under 1970- och 80-talen studerades olika alternativ till en ny stridsvagn som ersättning för de åldrande svenska vagnarna, i syfte att öka markstridsförmågan inom armén. Försök genomfördes med olika utländska stridsvagnar, och även svenska koncept övervägdes. Anskaffningen av det som skulle komma att bli stridsvagn 121/122 påbörjades 1985 med ytterligare studier. Försvarsmakten (FM) övervägde tre alternativ: 1) utveckling och anskaffning av en svensk stridsvagn, 2) anskaffning av ny utländsk vagn och 3) renovering och modifiering av befintliga stridsvagnar. Fortsatta försök under 1989–1990 med den tyska Leopard 2 och den amerikanska M1A1 visade att de äldre svenska vagnarna var underlägsna avseende både rörlighet och eldkraft. Anskaffningen av en ny stridsvagn sågs som ett väsentligt steg i arméns fortsatta mekanisering.

### *Upphandlingsprocessen*

Det svenska anskaffningsalternativet föll bort 1991, i och med regeringens direktiv till FM inför försvarsbeslutet 1992. I direktiven angavs att en eventuell anskaffning av nya stridsvagnar skulle ske genom konkurrensupphandling utomlands av ett färdigutvecklat system. Försvarets materielverk (FMV) tillsatte i slutet av 1991 en projektgrupp för anskaffningen. Först genomfördes ett urval av vilka stridsvagnssystem som bedömdes uppfylla den preliminära målsättningen. Efter denna process kvarstod fyra olika alternativ:

- Tyska *Leopard 2 Improved* från leverantören KMW
- Amerikanska *M1A2 Abrams* från General Dynamics Land Systems
- Franska *Leclerc* från GIAT Industries och
- Brittiska *Challenger 2* från Vickers Defence Systems.

Inför den fortsatta anskaffningsprocessen beslutades att FMV skulle utnyttja *en* huvudleverantör med ansvar för hela stridsvagnssystemet. Efter begäran om kompletterande upplysningar från de tänkta leverantörerna samt begäran att få låna och genomföra prov med stridsvagnarna utformades en anbudsbegäran. Tillverkaren av Challenger 2 drog sig ur då de inte kunde tillhandahålla någon vagn.

Under 1993 fortsatte upphandlingsprocessen med offertutvärdering, provverksamhet samt förhandlingar med kvarvarande leverantörer, vilket ledde till en regeringsframställan i december 1993. Sammantaget visade provverksamheten att den tyska vagnen var att föredra framför de amerikanska och franska alternativen. I januari 1994 beslutade regeringen om inköp av en

vidareutvecklad Leopard 2. Kontraktet med KMW undertecknades i juni 1994. Parallellt, men oberoende av den pågående upphandlingen, genomfördes förhandlingar med tyska staten om anskaffning av de begagnade Leopardvagnarna och avtal om detta slöts i augusti 1994. Beslut om anskaffning av systemmateriel har därefter fattats av regeringen åren 1995 och 1997.

Det mellanstatliga och det industriella samarbetet m.m. regleras i ett *Memorandum of Understanding* (MoU) från juni 1994, undertecknat av de tyska och svenska försvarsdepartementen. Ytterligare ett MoU tecknades mellan FMV och det tyska försvarsdepartementet, vilket reglerar det industriella samarbetet kopplat till upphandlingen av stridsvagn Leopard 2. Samtidigt med upphandlingskontraktet tecknades även ett kontrakt med KMW vilket reglerar svensk industriell medverkan. Ett flertal företag inom svenska försvarsindustrin har medverkat i produktionen av stridsvagn 122. Av de totalt 120 nytillverkade stridsvagnarna monterades 91 stycken i Sverige. Som systemansvarig har dock den tyska leverantören haft det slutliga och samordnade ansvaret mot FMV.

### *Internationellt samarbete*

Utvecklingen av stridsvagn Leopard 2 påbörjades i slutet av 1960-talet, och den första serieproducerade vagnen levererades till den tyska armén 1979. Hittills har drygt 3 000 stridsvagnar producerats. Förutom Tyskland och Sverige har bl.a. Holland, Schweiz och Österrike anskaffat Leopard 2. Fler-talet av dessa länder samverkar i den s.k. Leopardklubben. Målet är att, så långt som möjligt, försöka hålla en gemensam systemstandard för alla deltagande länder. Genom att samordna ändrings- och utvecklingsbehov, inköp av reservmateriel och genom erfarenhetsutbyte bedöms kostnaden för ländernas vidmakthållande minska. För att öka stridsvagnens skyddsnivå pågår utveckling av ett minskydd inom det internationella samarbetet. Syftet är att kunna delta med stridsvagn 122 i internationella insatser.

### *Behov och utveckling av materielsystemet*

Osäkerheten om FM:s framtida insatsorganisation, vilka förband som ska ingå och hur dessa ska vara organiserade har bl.a. inneburit svårigheter med underhållssystemets dimensionering. Det 15-åriga leasingavtalet för stridsvagn 121 löper ut hösten 2009. Försvarsmakten har hittills inte fattat beslut om vad som sedan ska ske med vagnarna. Knappt en tredjedel av stridsvagn 121 har förrådsställt i väntan på vidare beslut. Stridsvagn 122 beräknas ha en teknisk livslängd som sträcker sig till minst år 2019, givet att ingen

REMO<sup>193</sup> genomförs. Den taktiska livslängden beräknas till minst år 2009 utan REMO. De begagnade vagnarna skulle ha genomgått REMO vid sekelskiftet, men detta ströks ur planeringen i slutet av 1990-talet.

Sedan flera år tillbaka debatteras behovet av stridsvagnar. De som ifrågasätter stridsvagnsförbanden pekar på att andra vapensystem kan lösa uppgifterna på ett effektivare sätt. Förespråkarna å sin sida menar att stridsvagnen fortfarande är nödvändiga för markstridsoperationer. Man hänvisar då framför allt till aktuella konflikter där stridsvagnen har spelat en avgörande roll.

## Korvett av Visbyklass

### *Kort beskrivning av materielsystemet*

Visbykorvetterna är ett inhemskt utvecklat och producerat fartygssystem, undantaget vissa delsystem från utländska leverantörer. Korvetterna är konstruerade för att lösa flera olika uppgifter, t.ex. ytstrid, minröjning och ubåtsjakt. Stridsfartygen ska kunna användas i samtliga av FM:s fyra huvuduppgifter, vilket bl.a. innebär att materielsystemet gjorts interoperabelt. I materielsystemet ingår, förutom fartygen, flertalet delsystem samt utbildningsanläggningar. Materielsystemet redovisas i objektsram omfattande perioden 1995–2009 och med en ekonomisk ram på drygt 9,1 miljarder kronor i 2003 års prisläge. Beräknad livslängd för materielsystemet är uppskattningsvis ca 30 år.

Fartyget är ca 72 meter långt och kommer i operativ tjänst att ha en besättning på 43 man. Jämfört med tidigare korvetter har flera nya konstruktionsprinciper tillämpats. Till exempel har fartygen utformats med s.k. smygteknik, vilket bl.a. gör dem svårupptäckta på radar eller via andra sensorer. Vidare har skroven byggts i kompositmaterial som ger ökad skyddsnivå jämfört med traditionella stålkonstruktioner. Uthålligheten till sjöss har också förbättrats jämfört med nu operativa fartyg.

---

<sup>193</sup> Renovering och modifiering. Den tekniska livslängden påverkar renoveringsbehovet medan den taktiska livslängden påverkar modifieringsbehovet. Stridsvagnarnas modifieringsbehov styrs utifrån kravet på internationella insatser och anpassning till det nätverksbaserade försvaret.



Korvett Visby, foto: Peter Nilsson, Kockums AB.

Fem fartyg har beställts från leverantören, Kockums AB (KAB). Det första fartyget, HMS Visby, sjösattes år 2000, det andra, HMS Helsingborg, 2003, och det sista beräknas lämna Karlskronavarvet om ett par år. KAB bygger själva fartygen medan ett flertal andra, svenska och utländska, företag levererar delsystemen, såsom vapen- och ledningssystem. Efter sjösättningarna genomförs integration av delsystem, validering samt provverksamhet. Fartygen överlämnas således till FM först ytterligare några år efter respektive sjösättning. Till skillnad från tidigare fartygsanskaffningar har FMV valt att vara systemansvarig för hela Visbyprojektet.

### *Bakgrund till anskaffningen*

Som en del av den kontinuerligt pågående utvecklingen av teknik och taktik genomförde FM och FMV åren 1991–1996 provverksamhet med fartyget HMS Smyge. Erfarenheterna integrerades i pågående projekt som arbetade med nästa fartygs generation. Utvecklingsprojekten studerade två alternativ, dels ytstridsfartyg mindre, dels ytstridsfartyg större. År 1993 slogs projekten samman och antog namnet ytstridsfartyg 2000; namnet ändrades sedermera till korvett typ Visby.

### *Upphandlingsprocessen*

Ursprungligen planerades tio fartyg i två delserier att anskaffas. I oktober 1995 fick FMV i uppdrag av regeringen att förhandla fram en option för anskaffning av fyra fartyg, dessutom fick FM i uppgift att anskaffa två av dessa fartyg genom FMV:s försorg. Under november 1996 medgav regeringen FM att anskaffa de resterande två fartygen i optionen. Regeringen medgav i

augusti 1999 att FM fick beställa ytterligare två fartyg, dvs. fartyg fem och sex. Under perioden 1995–2000 beställdes successivt huvuddelen av de i fartygen ingående delsystemen.

Våren 2001 informerades FM av FMV om ekonomiska problem hos KAB som bl.a. kunde innebära leveransförseningar. Förhandlingar mellan FMV och KAB samt dess tyske ägare Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW) resulterade i en överenskommelse under oktober 2001. I korthet innebar denna att antalet fartyg reducerades från sex till fem med bibehållen ekonomisk ram och att KAB skulle avsätta reservkapital för ökad projektsäkerhet. Kapitaltillskottet kom från ägaren HDW. Vidare avtalades att KAB och HDW skulle tillhandahålla varor och tjänster, främst inom FoU, till ett specificerat värde. Slutligen gavs en ny option på anskaffning av det sjätte fartyget.

Efter ekonomiska överväganden och avvägningar mot den framtida organisationen beslutade FM att inte utlösa denna option. I och med minskningen av antalet beställda fartyg omdefinierades också objektsramen. De delsystem som var beställda för det sjätte fartyget planeras få alternativa användningsområden, t.ex. utbildningsanläggningar eller integration i andra fartygssystem. Att häva beställningarna bedömdes inte vara ekonomiskt försvarbart.

### *Internationellt samarbete*

Vid anskaffningsbeslutet var inte internationellt samarbete något reellt alternativ. Bland annat därför förekommer inget internationellt samarbete i dag på materielsystemnivå. Flera av de ingående delsystemen har dock upphandlats från utländska leverantörer, vilket inte är att anse som egentliga utvecklings-samarbeten. För närvarande pågår emellertid ett tekniksamarbete på strategisk nivå mellan KAB och det amerikanska företaget Northrop Grumman.

### *Behov och utveckling av materielsystemet*

Modifiering av fartygen och ingående delsystem förutses genom kontinuerlig uppgradering för att undvika kostsamma halvtidsmodifieringar. I dag handlar mycket utveckling om uppdatering av mjukvara, exempelvis i lednings- och sensorsystem. Teknik- och taktikutvecklingen kräver i dag en ständigt pågående uppgradering. Att skjuta dessa åtgärder till större modifieringsomgångar skulle medföra dels ökade kostnader, dels ökade risker för att fartygssystemet skulle bli taktiskt och tekniskt omodernt. Genom detta förfarande minskar också behovet att införskaffa större reservdelslager.

Kockums och HDW-koncernen projekterar för närvarande en större version av Visby för den internationella marknaden, den s.k. Visby plus.



Vissa av de i Visby ingående delsystemen bedöms vara intressanta för exportmarknaden.

## JAS 39 Gripen

### *Kort beskrivning av materielsystemet*

JAS 39 Gripen (JAS) tillhör fjärde generationens flygplanssystem och anskaffas för att FM ska kunna genomföra luftförsvaret, mark- och sjömålsbekämpning samt underrättelseinhämtning. Även uppgifter i internationell miljö ska kunna lösas, och de flygplan som nu levereras är anpassade för att kunna samverka internationellt och lufttankas. Totalt har 204 plan i olika versioner beställts.



JAS 39 Gripen, foto: Katsuhiko Tokunaga.

JAS står för jakt, attack och spaning. Jakt innebär luftstrid, attack avser anfall mot sjö- och markmål, medan spaning omfattar insamling av olika sorters information för beslutsunderlag. Jämfört med tidigare generationers stridsflygplan har JAS-systemet hög prestanda. Detta åstadkoms genom en högteknologisk systemuppbyggnad, avancerad aerodynamisk konfiguration, systemintegration, driftekonomisk motor samt ett förenklat logistikstöd vilket ger hög tillgänglighet. JAS-systemet ska utvecklas och successivt anpassas för att kunna bidra till FM:s förmågor under mer än 30 år.

JAS har hanterats som en objektsram i och med att beslut om utveckling av flygplanstypen togs 1982. Den fjärde och nuvarande objektsramen definierades i regleringsbrevet för 2000. Objektsramen omfattar perioden 1997–2009. Den ekonomiska planeringsramen uppgår till högst 81 596 miljoner kronor i 2004 års prisläge. Totalt ska 174 stycken JAS (delserie 2 och 3)

anskaffas inom objektsramen. Nuvarande objektsram omfattar förutom själva flygplanen med tillhörande utvecklingsarbete även en rad olika vapen och delsystem, t.ex. jakt- och attackvapen samt flygutbildnings- och underhållssystem.

### *Bakgrund till anskaffningen*

Studier kring det system som skulle ersätta Viggenflygplanen bedrevs under större delen av 1970-talet. Efter riksdagsbeslut i början av juni 1982 tecknade FMV och Industrigruppen JAS (IG JAS) den 30 juni 1982 ett avtal om utveckling av JAS. Avtalet omfattade fem provflygplan samt delserie 1 omfattande 30 flygplan med tillhörande utrustning för tekniskt underhåll, samt en option på ytterligare 110 flygplan. 1992 träffades en överenskommelse mellan FMV och IG JAS om anskaffning av delserie 2 om 110 flygplan, inklusive 14 tvåsitsiga flygplan och ytterligare stödsystem.

Regeringen beslutade den 19 juni 1997 om anskaffning av en tredje delserie omfattande 64 flygplan, 14 av dem tvåsitsiga, samt ett vidareutvecklings- och anpassningsprogram. Leveranserna av flygplanen i delserie 1 fullgjordes åren 1993–1996. Det första flygplanet i delserie 2 levererades i december 1996, medan leveranser av delserie 3 påbörjades 2003.

### *Upphandlingsprocessen*

Specifikationen för JAS fastställdes 1982 efter flera års studier, utförda gemensamt av Flygvapnet, FMV och svensk flygindustri. Det nya flygplanet skulle bli ett enhetsflygplan och klara jakt-, attack- och spaningsuppdrag. Det skulle också vara lättare och billigare än den tidigare generationens flygplan samtidigt som prestandakraven var högre ställda.

Inför upphandlingen av ett nytt flygplanssystem krävde statsmakterna att industrierna bakom JAS samlade sig till en enda kontraktspart. Detta var då en ny arbetsform eftersom FMV tidigare förhandlat separat med alla olika parter och själva ansvarat för utveckling av delsystem.

Industrigruppen JAS bildades våren 1982 och består sedan 1997 av Saab AB med 66 % av andelarna, Volvo Aero Corporation AB med 14 %, Ericsson Microwave Systems AB med 11 %, Saab Tech AB med 6 % och Telub Aero-tech med 3 %. Projektet har sedan 1982 anlitat ca 1 280 olika leverantörer av materiel och tjänster. Antalet pågående beställningar är ca 300 stycken.

### *Internationellt samarbete*

Många komponenter, apparater och delsystem i JAS kommer från utländska underleverantörer, främst från USA men även från Frankrike, Storbritannien och Sydafrika.

Den 12 juni 1995 undertecknade Saab och British Aerospace ett samarbetsavtal rörande JAS. De båda företagen ska gemensamt marknadsföra, exportanpassa, tillverka och ge produktstöd för JAS på exportmarknaden. Arbetet koordineras i ett *joint venture*, Saab-BAe Gripen AB. I och med samarbetet startade en gemensam process i syfte att utveckla en exportvariant av JAS. Det innebär att JAS har ett grundutförande som sedan kan byggas på efter olika användares specifika krav.

För närvarande har JAS sålts till Sydafrika. Dessutom har avtal tecknats om leasing/försäljning till Ungern och förhandlingar pågår med Tjeckien.

### *Behov och utveckling av materielsystemet*

Leveranser av delserie 3 med 64 flygplan, varav 14 tvåsitsiga JAS 39B, påbörjades 2003 och beräknas pågå till 2007. JAS anpassas kontinuerligt för framtida tekniska förändringar; detta sker inom det s.k. anpassningsprogrammet. Ett antal tekniska modifieringar har genomförts retroaktivt på flertalet flygplan. Ytterligare modifieringar är planerade att genomföras, bl.a. avser man att anskaffa ett nytt kommunikationssystem.

För att säkerställa flygstridskrafternas utveckling efter 2010 utvecklas sensorsystem och motmedel för att uppnå bästa möjliga omvärldsuppfattning. Planerings- och utvärderingssystem behöver utvecklas och uppgradering av befintliga simulatorer planeras.

Anskaffning av spaningskapslar för internationella insatser samt under rättelseinhämtning i Sveriges närområde är beställda. Likaså har anskaffning av precisionsvapen i form av laserstyrda bomber för att kunna bekämpa fasta och rörliga mål på marken beställts. För utveckling av JAS markmålsbekämpande förmåga studeras en framtida anskaffning av långräckviddigt tungt attackvapen samt signalsökande robot.

Fortsatt utveckling av tvåsitsiga JAS 39B-flygplan till JAS 39D-standard planeras, men huruvida detta kommer att genomföras är för närvarande osäkert. Utvecklingen innebär att flygplanet ska kunna användas för ledning och samordning av flygstridskrafter på det framtida stridsfältet samt vid internationella insatser.



## Bilaga 2 Anslagsutvecklingen åren 2000–2004

I denna bilaga analyseras materielanslaget åren 2000–2004 och anslags-sparandets utveckling under perioden 2000 till 2003. Vidare belyses ekonomiska konsekvenser på materielanslaget med anledning av beslutade utgiftsbegränsningar. Belopp och beräkningar är genomgående redovisade i löpande priser<sup>194</sup>.

Tabell 1. Försvarsmaktens anslag åren 2000–2004

(Miljoner kronor, avrundade belopp i löpande prisläge)	2000	2001	2002	2003	2004
<b>6:1</b>					
Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser	20 444	19 267	20 339	21 282	21 674
<b>6:2</b>					
6:2:1, materieförsörjning	21 216	22 159	19 977	17 944	17 346
6:2:2, anläggningsförsörjning	250	258	300	210	–
6:2:3, forskning och teknikutveckling	875	898	980	1 010	1 030
Summa anslag 6:2	22 341	23 315	21 257	19 164	18 376
Totalt Försvarsmakten	42 785	42 582	41 596	40 446	40 050

Anmärkningar: År 2000 och 2001 var förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser uppdelat på två anslag. Beloppen redovisar de ursprungligt tilldelade anslagen enligt regleringsbrevet, vilket innebär att förändringar som beslutats gälla under respektive år inte kan utläsas i denna tabell. Slutligen framgår inte heller faktiskt disponibla medel som bl.a. beror på anslagssparande och/eller utnyttjad anslagskredit, på beslutade utgiftsbegränsningar och på avgiftsinkomster.

Tabell 2 nedan visar anslagstilldelning och utfall för materielanslaget åren 2000–2004. Vidare redovisas hur anslagssparandet har utvecklats på årsbasis och hur detta har påverkats av omdispositioner, indraget anslagssparande och tidigare års ackumulerade anslagssparande. Efter sammanställningen följer en preciserig av de årliga förändringarna.

<sup>194</sup> Omräkningar till ett fast prisläge har avsiktligt utelämnats på grund av svårigheterna med att retroaktivt kalkylera samtliga direkta och indirekta effekter. Anslagssparande prisomräknas inte till påföljande år utan kvarstår i samma prisläge som året det uppkom under.

Tabell 2. Analys av materielanslaget budgetåren 2000–2003

(Miljoner kronor, avrundade belopp i löpande prisläge)	2000	2001	2002	2003
Ursprunglig anslagstilldelning	22 341	23 315	21 257	19 164
Årets utfall enligt årsredovisning	21 019	21 347	20 535	19 350
Årets (reella) anslagssparande före omdispositioner	433	1 968	722	(–186)
Överfört anslagssparande eller utnyttjad anslagskredit från föregående år	–889	+1 132	+2 012	+2 749
Omdispositioner till/från anslaget	+700	–1 087	+15	–25
Indraget anslagssparande från föregående år	–	–	–	–487
Utgående anslagssparande efter omdispositioner och indraget anslagssparande	<b>1 132</b>	<b>2 012</b>	<b>2 749</b>	<b>2 051</b>
Förändring av disponibelt belopp med anledning av utgiftsbegränsning	–	–	–	–2 005
Akkumulerat anslagssparande, exklusive omdispositioner och indraget anslagssparande	433	2 401	3 123	2 937

Källa: Åren 2000–2002 bearbetning av RRV 2003:20. Underlaget för år 2003 har hämtats från regleringsbrev samt FM:s årsredovisning.

Anmärkningar: Årets reella anslagssparande är beräknat som differensen mellan ursprungligt tilldelade anslag och respektive års utfall. I dessa belopp ingår inte ackumulerat anslagssparande från föregående år. Under löpande budgetår kan riksdagen, i samband med tilläggsbudgetarna, besluta om omdispositioner mellan olika anslag (inom och utom utgiftsområdet). Dyliga omföringar som påverkat materielanslaget redovisas i denna tabell som ett nettobelopp på raden "omdispositioner till/från anslaget". Posten "Akkumulerat anslagssparande exklusive omdispositioner och indraget anslagssparande" är en fiktiv beräkning som syftar till att visa hur anslagssparandet skulle ha utvecklats utan anslagsförändringar under budgetåren.

Förklaringsvärdet, givet denna uppställningsform, kan diskuteras då det årliga utfallet indirekt påverkats av anslagsförändringar, dvs. förändrad planering leder till sänkta kostnader som parerar minskande anslag. Planering och genomförande av en kostnadseffektiv materielförsörjning försvåras vid bristande stabilitet. Möjligheterna att hantera hastigt uppkomna förändringar är begränsade, så länge det finns stora bindningar och begränsat ekonomiskt handlingsutrymme. De ursprungliga anslagsnivåerna är väsentliga ur planeringshänseende. Följaktligen kan det reella anslagssparandet, dvs. tilldelning exklusive omdispositioner, jämfört med årligt utfall i viss

mån peka på överensstämmelsen mellan planerad och genomförd verksamhet.

#### **Anslagsutveckling budgetåret 2000**

År 1999 överskreds tilldelat anslag med 889 mnkr, varvid den utnyttjade anslagskrediten finansierades genom att disponibla medel för år 2000 minskades med motsvarande belopp. För att balansera materielanslaget beslutade riksdagen under 2000 att omfördela 700 mnkr från förbandsanslaget. Årets faktiska anslagssparande uppgick till 433 mnkr. Detta medförde att det utgående anslagssparandet efter omDispositioner uppgick till 1 132 mnkr (433 + 700 mnkr). Observera att denna beräkning utgår från att den utnyttjade anslagskrediten från 1999 redan minskat de disponibla medlen.

#### **Anslagsutveckling budgetåret 2001**

Det faktiska anslagssparandet uppgick till 1 968 mnkr. På grund av ekonomiska problem inom förbandsverksamheten budgetåren 2000 och 2001 beslutade riksdagen vid två tillfällen att omfördela totalt 1 087 mnkr från materielanslaget till förbandsanslaget. Således reducerades det utgående anslagssparandet till 2 012 mnkr (1 132 + 1 968 – 1 087 mnkr).

#### **Anslagsutveckling budgetåret 2002**

Faktiskt anslagssparande uppgick till 722 mnkr. 15 mnkr överfördes under året till materielanslaget. Detta innebar att det utgående anslagssparandet blev 2 749 mnkr (2 012 + 722 + 15 mnkr).

#### **Anslagsutveckling budgetåret 2003**

Försvarmakten beräknade att en del av det ackumulerade anslagssparandet från tidigare år skulle användas under 2003. På grund av utgiftsbegränsningarna kunde bara en liten del av detta användas under budgetåret. Det ursprungligt tilldelade materielanslaget uppgick till 19 164 mnkr och anslagssparandet från år 2002 till 2 749 mnkr. Maximalt disponibelt utrymme var således 21 913 mnkr. Under året omfördelades 25 mnkr från anslaget, vilket följaktligen reducerades till 19 139 mnkr. Regeringen beslutade även om en indragning med 487 mnkr<sup>195</sup> av 2002 års anslagssparande.

Utfallet för 2003<sup>196</sup> blev 19 350 mnkr, vilket teoretiskt sett innebär att FM utnyttjade 189 mnkr (19 350 – 19 164 mnkr) mer än ursprungligt anslag. Jämfört med tidigare år blev den faktiska anslagsbelastningen alltså någorlunda balanserad.

---

<sup>195</sup> 2003-06-18, Fö 2003/1561/EPS.

<sup>196</sup> Enligt FM:s årsredovisning för budgetåret 2003, HKV 23 386:62084.

Konsekvenserna av omdispositionen och det indragna anslagssparandet innebar att 2003 års anslagssparande uppgick till 2 051 mnkr (2 749 – 487 – 189 – 25 mnkr). Hur stort anslagssparandet blivit utan utgiftsbegränsningen är svårt att bedöma då anslagsbelastningen successivt anpassas till rådande nivåer, t.ex. genom omförhandlingar med FMV och genom andra åtgärder för att minska utgifterna.

Jämfört med ursprunglig ram och ingående anslagssparande beslutades att den slutliga anslagsbelastningen inte fick överstiga 19 396 mnkr<sup>197</sup>. Detta innebär att endast 232 mnkr (19 396 – 19 164 mnkr) av anslagssparandet stod till FM:s disposition. 2003 års beräknade utrymme minskade likaledes med 2 517 mnkr (19 164 + 2 749 – 19 396 mnkr). Tar man hänsyn till det indragna anslagssparandet och omdispositionen från anslaget var minskningen 2 005 mnkr (2 517 – 487 – 25 mnkr). Begränsningen kom de facto att belasta anslagets materielförsörjningspost<sup>198</sup>.

#### Anslagsutveckling budgetåret 2004

Tilldelat anslag uppgår till 18 376 mnkr och anslagssparandet från 2003 till 2 051 mnkr. Summan ger en ram på 20 427 mnkr för materielanslaget. Enligt regleringsbrevet för år 2004 har dock utnyttjandet av anslaget, inklusive 2003 års anslagssparande, begränsats till 20 000 mnkr.<sup>199</sup> Utgiftsbegränsningen reducerar därför tillgängligt ekonomiskt utrymme med 427 mnkr. Om inga ytterligare begränsningar eller indragningar av anslagssparande beslutas under året kommer 1 624 mnkr<sup>200</sup> av 2003 års anslagssparande att kunna utnyttjas under budgetåret 2004. Resterande del av anslagssparandet, dvs. 381 mnkr<sup>201</sup>, kan användas av FM först under år 2005.

---

<sup>197</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarmakten, 2003-12-18, Fö 2003/2701/EPS.

<sup>198</sup> Slutsatsen utgår från följande förutsättningar: 1. Anslaget utnyttjas fullt ut på de två övriga anslagsposterna inom ramanslaget. 2. Anslagssparandet (38 miljoner kronor) från FoT-posten överförs som ett ingående anslagssparande till motsvarande anslagspost år 2003. 3. Hela 2002 års utgående anslagssparande (270 miljoner kronor) från anläggningsförsörjning överförs till materielförsörjningsposten, i enlighet med regeringsbeslut; 2003-08-28, Fö 2003/1974/MIL.

<sup>199</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarmakten, Fö 2003/93/EPS m.fl.

<sup>200</sup> 2 051 – 427 = 1 624 mnkr.

<sup>201</sup> 2 005 – 1 624 = 381 mnkr.